



Instituciones para la gente

El potencial oculto

Factores determinantes
y oportunidades del impuesto
a la propiedad inmobiliaria
en América Latina

Jaime Bonet, Andrés Muñoz y Carlos Pineda Mannheim

Editores

El potencial oculto

Factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina

Editores:

Jaime Bonet

Andrés Muñoz

Carlos Pineda Mannheim



Banco Interamericano de Desarrollo

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

El potencial oculto: factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina / Jaime Bonet, Andres Muñoz, Carlos Pineda Mannheim, editores.

p. cm. — (Monografía del BID ; 252)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Real property tax—Latin America. 2. Housing policy—Latin America. 3. Subnational governments—Taxation—Latin America. 4. Decentralization in government—Latin America. I. Bonet, Jaime, editor. II. Muñoz, Andres, editor. III. Pineda Mannheim, Carlos, editor. IV. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Gestión Fiscal y Municipal. V. Serie.

IDB-MG-252

Código de publicación: IDB-MG-252

Códigos JEL: H71, H77

Palabras clave: descentralización; gobiernos subnacionales; finanzas públicas locales; impuesto a la propiedad inmobiliaria; tributación local; desarrollo económico local.

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2014. Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

El Sector de Instituciones para el Desarrollo fue responsable de la producción de la publicación.

Coordinación de la producción editorial: Sarah Schineller (A&S Information Specialists, LLC)

Revisión editorial: Claudia M. Pasquetti

Diagramación: Word Express

Contenido

Prólogo	v
Agradecimientos	vii
Introducción.....	ix
Ventajas y desventajas del impuesto a la propiedad inmobiliaria.....	x
Caracterización del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina	xiii
El marco de la investigación	xx
Principales hallazgos de los casos e implicaciones	xvii
Recomendaciones de política.....	xxi
1. Combatiendo la caída: revirtiendo la pérdida de relevancia del impuesto inmobiliario en Argentina.....	1
Introducción	1
El impuesto inmobiliario en Argentina	3
Factores determinantes de la recaudación de impuestos a la propiedad inmobiliaria.	6
El potencial del impuesto inmobiliario.....	11
Retos de economía política: estudios de casos de reforma	14
Conclusiones y recomendaciones para la imposición sobre la propiedad inmobiliaria	20
Anexo 1.1: Resumen de reformas	23
Anexo 1.2: Legislación provincial: códigos fiscales, leyes tributarias y otra normativa	26
2. La diversidad del reto: factores críticos del desempeño del impuesto a la propiedad inmobiliaria en Brasil.....	29
Introducción	29
Antecedentes y marco legal.....	31
Hechos estilizados	34
Factores determinantes	37
El potencial del IPTU	44
Estudios de casos	49
Conclusiones y recomendaciones	54

3. Cobrar como la ley manda: maximizando el potencial del impuesto predial en Colombia	59
Introducción	59
Antecedentes	61
Factores determinantes del ITPU.....	67
Potencial del ITPU.....	74
Estudios de casos	76
Conclusiones	80
Anexo 3.1: Estadísticas descriptivas para las variables relacionadas con el modelo de riesgo de actualización catastral.....	82
Anexo 3.2: Metodología de fronteras estocásticas.....	82
Anexo 3.3: Estimación de máxima verosimilitud de la eficiencia para el número de propiedades y el avalúo promedio de los predios en zonas urbanas y rurales....	83
4. Recaudación local en un medio centralizado: cómo potenciar la eficiencia del impuesto sobre bienes inmuebles en Costa Rica.....	85
Introducción	85
Antecedentes de la recolección del ISBI en Costa Rica	87
Revisión de la literatura especializada.....	89
Factores determinantes del ISBI.....	90
Proyecciones de los ingresos potenciales.....	100
Estudios de casos.....	103
Conclusiones	106
Anexo 4.1: Estadísticas descriptivas, 2002–10.....	108
Anexo 4.2: Robustez de la significancia de las variables de las regresiones	110
Autores y editores	113

Prólogo

Este estudio contribuye a la literatura empírica sobre el impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina. En primer lugar, se realiza un análisis sistemático y comparado de los factores que determinan el desempeño del impuesto en el marco de la economía política de cuatro países de la región: Argentina, Brasil, Colombia y Costa Rica. En segundo lugar, a partir de las ventajas de los métodos mixtos y del empleo de diversas metodologías, el trabajo permite alcanzar una mayor comprensión de las limitaciones y oportunidades de reforma, los actores relevantes en el proceso, las estrategias empleadas por dichos actores y los resultados de la aplicación del gravamen. En tercer lugar, se lleva adelante una proyección del potencial del impuesto bajo diversos escenarios y se ofrecen alternativas de política que permiten realizar ese potencial. Finalmente, los resultados del estudio permiten entender las razones de la baja productividad de este tributo en la región, presentando lineamientos para el desarrollo de las alternativas de política requeridas para mejorar la recaudación.

Los estudios de casos que componen este trabajo permiten detectar una amplia heterogeneidad y dispersión en el desempeño de la recaudación de este impuesto por parte de las distintas entidades subnacionales responsables. Además de la economía política, entre los diversos factores que afectan la recaudación se incluyen: la base tributaria disponible, la localización geográfica, los ingresos y el tamaño de la población, la condición de zona turística, la capacidad administrativa y técnica de los gobiernos locales

y el acceso a la tecnología. En todos los casos, la potencialidad del impuesto a la propiedad inmobiliaria como fuente generadora de ingresos propios es grande y prometedora, pero para desarrollar dicho potencial, es condición necesaria que haya un cuidadoso proceso de reformas en la administración del mismo, acompañado por importantes iniciativas de actualización catastral.

En el primer caso, Díaz Frers y Castro buscan identificar los factores determinantes y limitantes principales de la recaudación del impuesto inmobiliario en las provincias argentinas, y estiman el potencial de recaudación de este gravamen. Dada la recurrencia de fuertes desequilibrios fiscales verticales, la dependencia de las transferencias federales genera incentivos perversos en las autoridades locales, que impiden un mayor esfuerzo fiscal. Los autores señalan que a pesar de que este impuesto podría generar más ingresos para las provincias, la participación dentro del total de ingresos se viene reduciendo paulatinamente. Asimismo, argumentan que para revertir esta situación las autoridades deberían: promover reformas que asignen mayor claridad sobre las potestades tributarias entre los distintos niveles de gobierno, mejorar la calidad técnica del personal encargado de la administración de este impuesto, y actualizar el registro de las propiedades y la valoración fiscal de la base imponible.

En el segundo caso, De Cesare, Alves Dantas, Duarte Ribeiro y Portugal concentran su análisis en las causas del bajo nivel de desempeño del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles y territorial urbano

(IPTU) en los municipios brasileños. Tal como recalcan, este impuesto ha perdido relevancia como principal fuente de recursos propios municipales tras el impuesto sobre servicios (ISS). Al igual que en el caso argentino, los autores señalan que la disminución de la participación de este gravamen en los ingresos municipales se debe a los efectos negativos de las transferencias federales sobre el esfuerzo fiscal municipal, a las deficiencias en la administración pública local y a la informalidad. Por otro lado, los autores destacan que el potencial del IPTU podría incrementarse significativamente, sujeto a la mejora en el acceso a nuevas tecnologías de la información, al mantenimiento de los catastros y a la consolidación del marco regulatorio urbano.

En el tercer capítulo, Sánchez y España destacan que los ingresos fiscales subnacionales registraron un incremento importante durante el período de estudio en Colombia, y en especial aquellos provenientes del impuesto predial unificado (IPU). No obstante, la recaudación de este gravamen sigue siendo baja, por debajo de la del impuesto de industria y comercio (ICA). Los autores mencionan que las causas del bajo recaudo del IPU pueden revertirse, dado que las autoridades podrían incrementar las tasas efectivas del impuesto —las cuales se encuentran debajo del límite legal permitido—, mejorar los registros y la valuación de las propiedades urbanas y rurales, y realizar actualizaciones catastrales más frecuentes.

Finalmente, en el cuarto capítulo, Robalino, Hall, Sion y Sandoval centran la evaluación en los municipios costarricenses como ejemplo de una economía pequeña y centralizada con un bajo nivel de recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles (ISBI).

Mediante un análisis de datos de paneles, los autores identifican que los factores con mayor incidencia sobre la recaudación del ISBI son: el restringido acceso al endeudamiento municipal, que estaría limitando el desarrollo de la infraestructura y las capacidades para la recaudación de impuestos, y los efectos de la cohesión política entre las autoridades locales y el gobierno central, que impactarían a su vez en el comportamiento de los ciclos de recaudación tributaria.

Esta publicación será de interés para todos aquellos funcionarios públicos, gestores de desarrollo y estudiosos de los temas de política tributaria y gestión pública subnacional en América Latina y el Caribe, y en otros países en desarrollo. A partir de los hallazgos de los casos presentados, las principales recomendaciones incluyen:

- i. Establecer una política nacional diferenciada entre municipios grandes y pequeños para aplicar y gestionar el impuesto a la propiedad inmobiliaria.
- ii. Diseñar sistemas de transferencias que promuevan el esfuerzo fiscal local.
- iii. Realizar una eficiente gestión del impuesto a través de oficinas o agencias especializadas en la administración.
- iv. Promover el establecimiento de un marco normativo claro desde el gobierno nacional, que instituya reglas de juego válidas y transparentes para los gobiernos subnacionales.
- v. Adoptar mecanismos alternativos de captura de plusvalías que permitan dinamizar la recaudación de ingresos propios de los gobiernos subnacionales.

Vicente Fretes Cibils
Jefe de la División de Gestión Fiscal y Municipal
Banco Interamericano de Desarrollo

Agradecimientos

Los editores quisieran agradecer muy especialmente a los autores de los estudios que han sido recogidos en estas páginas. También desean reconocer a los colegas de la División de Gestión Fiscal y Municipal, del Departamento de Investigación y de otras divisiones del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que apoyaron con sus comentarios y sugerencias la elaboración de este documento.

Por su contribución, desean además expresar su agradecimiento a Rafael de la Cruz, Alex Girón

Gordillo, Emma Monsalve y Joaquín Andrés Urrego, quienes colaboraron durante el proceso de preparación, revisión y edición. Asimismo, agradecen a Sarah Schineller, quien orientó y acompañó la revisión editorial hasta la publicación final. Por último, desean manifestar su especial reconocimiento a Teresa Ter-Minassian, Gustavo García, Martín Ardanaz y María Camila Uribe, por sus valiosos aportes en la revisión técnica de los contenidos.

Introducción

El proceso de descentralización en América Latina ha otorgado responsabilidades a los gobiernos subnacionales para atender la creciente demanda de bienes y servicios públicos locales generada por la rápida urbanización de la región. En general, se han descentralizado las funciones de provisión y financiamiento de servicios sociales de educación y salud pública e infraestructura de servicios básicos de agua potable y saneamiento. Durante la década de 2000, los gobiernos subnacionales ejecutaron en promedio el 33% del gasto público total en la región y en países grandes y medianos la inversión subnacional alcanzó el 50% (de la Cruz, Pineda y Pöschl, 2010). Se espera que el rol de los gobiernos locales se profundice y se extienda a otras áreas del desarrollo local a la par con la dinámica de urbanización, que alcanzará una tasa del 87% para 2050, uno de los grados de urbanización más altos entre las regiones del mundo (Naciones Unidas, 2012).

No obstante, esta descentralización de funciones no se ha visto acompañada de una transferencia similar de potestades tributarias, lo que ha producido un significativo desequilibrio fiscal vertical. En 2009 los ingresos solo alcanzaron a cubrir el 39% de los gastos subnacionales en la región y esta discrepancia entre ingresos y gastos representó en promedio un 5,5% del producto interno bruto (PIB) (Bonet, de la Cruz, y Fretes, 2013). La inmensa mayoría de los gobiernos subnacionales cierra este desbalance con transferencias intergubernamentales, con lo cual se crea una fuerte dependencia de los recursos del gobierno central. De hecho, el grado medio de dependencia que los gobiernos locales tienen de las

transferencias del gobierno central en América Latina ha alcanzado el 59% de sus ingresos (Ibid.). Este porcentaje varía a través de países y entidades subnacionales, de acuerdo con las estructuras económicas propias de los territorios, sus bases tributarias y su capacidad institucional para la explotación de fuentes de ingresos, entre otros factores.

La satisfacción de las necesidades de bienes y servicios públicos locales en América Latina está cercanamente ligada con la generación de recursos propios y la consolidación fiscal subnacional. En la estructura intergubernamental de asignación de fuentes de ingresos tributarios de la región, el impuesto a los bienes inmuebles ha sido tradicionalmente el principal gravamen a nivel local. Esta carga es generalmente un gravamen anual sobre el valor de la tierra y de las construcciones y sus mejoras (Martínez-Vázquez, Noiset y Rider, 2010; Bird y Slack, 2004), no obstante que en América Latina existe cierta varianza en el objeto de la imposición (De Cesare, 2010).

Además de su prominencia a nivel local, el relativo bajo nivel de recaudación del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina sugiere un alto potencial para incrementar los ingresos de los gobiernos locales. Entre 2000 y 2010, en promedio, la recaudación de este impuesto como porcentaje del PIB representó tan solo el 0,28% en América Latina, un nivel muy inferior al 0,68% registrado en los países de Europa del Este y al 1,15% alcanzado en los 32 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (BID, 2013; Bahl y Martínez-Vázquez, 2008). A pesar de

este rezago, la relevancia de los recursos provenientes del impuesto para el financiamiento de las entidades subnacionales es mucho mayor para la región latinoamericana que para los países de la OCDE. Mientras que la recaudación promedio del impuesto a la propiedad como porcentaje de los ingresos tributarios locales en América Latina alcanza el 45%, en la OCDE representa solamente el 25% (BID, 2013). Así, no solo existe un potencial importante de recaudación del impuesto sino que además, en ausencia de fuentes tributarias robustas para el financiamiento local, los recursos generados por el impuesto desempeñan un papel crítico para una efectiva entrega de los bienes y servicios públicos descentralizados.

Un buen funcionamiento de la tributación inmobiliaria tiene también una incidencia significativa sobre la calidad de la gobernabilidad local. Como se verá a continuación, una sólida gestión del impuesto podría promover una mayor rendición de cuentas sobre los resultados del gasto público y el desempeño de los gobiernos locales. Igualmente, un manejo adecuado del impuesto podría tener un favorable impacto sobre el uso eficiente del suelo, siendo que el impuesto determina la naturaleza, ubicación y densidad del desarrollo sostenible de las ciudades (Bird y Slack, 2004).

Ventajas y desventajas del impuesto a la propiedad inmobiliaria

La literatura del federalismo fiscal identifica como un buen impuesto local a aquel que grava una base impositiva relativamente inmóvil y visible; cuya carga impositiva no se exporta a otras jurisdicciones; que genera un recaudo relativamente boyante, estable y predecible en el tiempo; cuya aplicación es percibida como justa por el contribuyente; y que es relativamente fácil de administrar (Bird, 1993; Bahl y Linn, 1992). El impuesto a la propiedad inmobiliaria satisface muchos de estos criterios teóricos y, dadas sus ventajas, se considera como una de las fuentes más apropiadas de ingresos para los gobiernos locales.

En primer lugar, la relativa inmovilidad de su base imponible brinda un mayor espacio para que las autoridades locales ajusten la carga impositiva sin grandes

riesgos de relocalización de factores ni pérdidas de eficiencia (Bahl, 2009). Además, su inmovilidad relativa evita la exportación del impuesto a residentes de otras jurisdicciones, lo cual permite una cercana correspondencia entre los impuestos pagados por los contribuyentes y los beneficios recibidos por la provisión de servicios públicos, los cuales tendrían a su vez incidencia sobre la propiedad (Slack, 2010). Este “vínculo beneficio-impuesto” hace la imposición más eficiente, significativamente más que otros impuestos locales, como el impuesto a los negocios, y lo acerca de manera similar a las tasas por servicios.

Un segundo elemento a favor del impuesto a la propiedad inmobiliaria es su considerable productividad de recaudo, de manera que podría promover el financiamiento autónomo de servicios y bienes públicos locales y reducir la dependencia de las transferencias intergubernamentales (Norregaard, 2013). Por otra parte, el flujo de ingresos provenientes del impuesto es estable en el tiempo y no presenta fluctuaciones drásticas ante los ciclos económicos. A su vez, la mayor estabilidad de los ingresos permite una mayor predictibilidad, con réditos importantes para la planificación local del gasto futuro.

Tercero, el impuesto a la propiedad inmobiliaria es una fuente impositiva que no suele ser explotada ni apetecida por niveles más altos de gobierno (Bahl, Martínez-Vázquez y Youngman, 2010). De esta manera, es menos factible que exista una competencia fiscal vertical por bases tributarias y sus resultantes efectos nocivos sobre el nivel óptimo de gasto público (Keen, 1998; Besley y Rosen, 1998).

Cuarto, el impuesto tiende a ser progresivo cuando se considera como un impuesto al capital, dado que en el costo de provisión de servicios públicos se financia con una carga tributaria superior sobre la población de mayores ingresos. Sin embargo, cabe mencionar que esta ventaja del impuesto ha sido largamente debatida en la literatura teórica y empírica (Fischel, Oates y Youngman, 2011). Asimismo, el impuesto contribuye a la equidad horizontal, pues todos aquellos sujetos de la imposición en iguales rangos de valor de la propiedad pagan relativamente los mismos niveles de impuestos.

En quinto lugar, se ha señalado como una propiedad fundamental del impuesto su visibilidad, gracias a la cual el ciudadano puede evaluar con mayor claridad el costo que asume por la entrega de bienes y servicios públicos. Así, la transparencia del impuesto promueve la rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos, constituyendo un potencial incentivo a los políticos locales para el mejoramiento de la infraestructura y los servicios en sus localidades.

Finalmente, la administración del impuesto se basa en métodos relativamente científicos, dado que se emplean instrumentos rigurosos y metodologías sistemáticas para actividades clave como el mantenimiento del catastro y la valuación de las propiedades. Además, el impuesto impone bajos costos de cumplimiento a los contribuyentes, ya que estos no se involucran en determinar su obligación tributaria (Bahl, Martínez-Vázquez y Youngman, 2010). El tiempo y el esfuerzo que dedican los contribuyentes del impuesto no son significativos, ni en el caso de la valuación de mercado o catastral, ni siquiera cuando se emplea el método del auto-avalúo. En otros impuestos la carga de cumplimiento es mucho mayor, por ejemplo: en 2013 el tiempo promedio estimado que el contribuyente gastó en reportar los ingresos individuales en Estados Unidos ascendió a 16 horas, con un costo total de US\$270.¹

El impuesto a la propiedad inmobiliaria también presenta grandes desventajas relacionadas con su aplicación en la práctica, especialmente en el contexto de los países en desarrollo (Bird, 2000). De hecho, la experiencia global en la aplicación del impuesto ha sido menos que satisfactoria. Una de estas desventajas, sino la más importante, es su ya mencionada altísima visibilidad, lo que paradójicamente lo convierte en un impuesto impopular. Por un lado, la visibilidad que tiene el pago directo anual, sin ser una contribución deducida de una fuente de ingresos ni escondida entre pagos indirectos, crea resistencia en los contribuyentes. También, las actualizaciones de avalúos rompen la inercia de los pagos, haciendo evidentes los incrementos en las cargas tributarias (Bahl, Martínez-Vázquez y Youngman, 2010). Además, a menudo las actualizaciones de avalúos son arbitrarias y/o tienden a abrir una

brecha entre el valor de las propiedades y los ingresos reales de los contribuyentes, por ejemplo en el caso de las familias de adultos mayores (Sheffrin, 2010). La antipatía hacia el impuesto se acrecienta si el nivel y la calidad de los servicios públicos ofrecidos en la jurisdicción no son los esperados por la población.

Por otro lado, la resistencia de la ciudadanía a la tributación inmobiliaria hace que también los políticos locales lo desprecien y, por tanto, traten de manipularlo de una manera que afecta la movilización de recursos. Esta animadversión se manifiesta en acciones como la demora en formar el catastro, la escasa frecuencia de las valuaciones, y la determinación de avalúos muy por debajo del precio de mercado. Un caso especial es el establecimiento de bajas tasas impositivas asociadas a comportamientos estratégicos con respecto a jurisdicciones vecinas en el marco de la competencia fiscal (Brueckner y Saavedra, 2001; Bordignon, Cerniglia y Revelli, 2004).

De igual manera, la administración del impuesto resulta compleja y costosa (Bahl y Martínez-Vázquez, 2007), en especial por el mantenimiento del catastro y la alineación con el registro de la propiedad. Estos costos en muchos casos representan una significativa proporción de los ingresos generados por la aplicación del impuesto; por tanto, la efectividad de una reforma catastral es ampliamente debatida. Además, las actividades de cobro y fiscalización del pago se tornan engorrosas para la administración local cuando generalmente el contribuyente no quiere pagarlo y los políticos no quieren hacer cumplir la ley. Los políticos locales, renuentes a su aplicación, tienden a otorgar incentivos tributarios que contemplan exenciones y exclusiones, las cuales no solo adelgazan la base tributaria afectando la productividad del impuesto, sino que también dificultan la administración del mismo. En breve, las complejidades y los altos costos en la administración del catastro imponen severas restricciones a la ejecución de actualizaciones y a la efectiva vigilancia del entramado de exenciones.

¹ Véase <http://www.irs.gov/instructions/i1040/ar03.html>.

A pesar de las limitaciones y dificultades en su aplicación, se reconoce en la literatura, y en esta publicación, que el impuesto a la propiedad inmobiliaria tiene un potencial significativo de generación de ingresos para las entidades autónomas subnacionales. De hecho, las estimaciones de los estudios de casos que se exponen en este trabajo indican que una gestión fiscal sólida en este frente, con un aumento marginal de aproximadamente el 1% del PIB, podría abrir un espacio fiscal para satisfacer la creciente demanda de recursos a nivel local.

Bird (2000) considera que en la mayoría de los países el estado actual de la recaudación de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria deja mucho que desear. El autor señala que en Argentina, por ejemplo, las tasas nominales y efectivas son muy bajas debido a la subvaloración de las propiedades. Además, la estructura tributaria de este impuesto en dicho país es muy compleja, con incentivos económicos perversos y de difícil aplicación. No obstante, las mejoras en el proceso administrativo y la simplificación de su estructura podrían aumentar sustancialmente los ingresos por concepto de este impuesto.

De igual forma, para el caso de Colombia, Iregui, Melo y Ramos (2003) concluyen que los municipios tienen un gran potencial de recaudación con la aplicación del impuesto predial, y que alcanzarlo no necesariamente requiere la introducción de vastas modificaciones legislativas en la base y las tasas. Los autores sostienen que la recaudación del predial podría aumentar si las autoridades locales pusieran en marcha medidas para reducir la diferencia entre la tasa nominal y la efectiva, y llevaran a cabo actualizaciones catastrales regulares.

En Brasil, Smolka y De Cesare (2010) encuentran una severa reducción en el potencial del impuesto a la propiedad en las ciudades con más de 100.000 habitantes. En promedio, este impuesto representa solo el 0,43% del PIB en estas ciudades, y menos del 3% de estos municipios son capaces de recaudar más de 1% del PIB. El estudio concluye que, en función de la política tributaria, la informalidad parece explicar la caída en el potencial de ingresos de los impuestos a la propiedad

y puede estar afectando la cantidad y calidad de los servicios urbanos prestados por los entes locales.

Existen varios estudios adicionales acerca del impuesto a la propiedad en América Latina. No obstante, este cuerpo de literatura se limita primordialmente a documentar los aspectos legales de la tributación inmobiliaria y las características de sus estructuras impositivas, y a ofrecer estadísticas descriptivas sobre la relevancia del impuesto, elaboradas a partir de encuestas o información secundaria. Los estudios en esta línea suelen documentar estos aspectos del gravamen en el marco de un nivel de análisis más amplio, como el financiamiento subnacional (Gómez Sabaini y Jiménez, 2011) o los impuestos a los patrimonios (De Cesare y Lazo, 2008); ofrecen estudios de casos de un solo país (Iregui, Melo y Ramos, 2003) o de una sola ciudad (Lafuente, 2009); y aquellos estudios multi-país presentan resultados a nivel agregado de país (Sepúlveda y Martínez-Vázquez, 2009) o para un número reducido de ciudades (De Cesare, 2010).

Entre los pocos estudios que analizan los factores determinantes de la recaudación del impuesto a la propiedad inmobiliaria, unos se limitan a examinar un solo aspecto, como la informalidad (Smolka y De Cesare) o la calidad de los alcaldes y la alta gerencia (Petrovsky y Avellaneda, 2014), mientras que otros, más amplios, si bien examinan varios factores, se centran en un solo país (Iregui, Melo y Ramos, 2004; Bonet y Rueda, 2013) o su unidad de análisis no es la correspondiente al nivel de gobierno que administra el impuesto (Sepúlveda y Martínez-Vázquez, 2009). Tampoco existe un solo estudio empírico que estime el potencial del impuesto predial en la región.

De esta manera, la literatura existente carece de evidencia empírica, sistemática y comparada, a nivel desagregado de la entidad territorial responsable de la gestión del impuesto, que basada en un análisis cruzado entre países utilizando métodos mixtos con información primaria, documente la implementación, el desempeño y el potencial del impuesto en el contexto particular de la economía política de los países de la región. Este trabajo busca cerrar esta brecha en la literatura.

Caracterización del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina

El cuadro 1 muestra la evolución del recaudo del impuesto a la propiedad inmobiliaria como porcentaje del PIB para un conjunto de 32 de países pertenecientes a la OCDE y a América Latina, durante la década 2000-10. Mientras que en la OCDE el recaudo del impuesto se ha incrementado constantemente en el período, pasando del 0,94% al 1,15% del PIB, en América Latina el nivel de recaudación ha permanecido prácticamente estancado en alrededor del 0,28% del PIB. Y lo que es más importante aún: la tabla indica que, en promedio, el nivel de recaudación del impuesto predial en países de la OCDE es cuatro veces el recaudo registrado en la región. La notable diferencia de recaudo entre estos grupos se incrementó continuamente durante este período.

De manera similar, el gráfico 1 presenta, en orden de mayor a menor, un detalle de la recaudación promedio de los países para el mismo período (véase también el cuadro A1 en el anexo). Es evidente que la gran mayoría de los países de la OCDE supera a los países latinoamericanos. En este *ranking* los países de la región que más recaudan, como Chile, Colombia y Brasil, se ubican en la parte media de la distribución, compartiendo niveles similares con algunos países ricos de Europa Occidental, como Alemania y Finlandia, y con países de Europa del Este, todos lugares donde

el impuesto a la propiedad inmobiliaria desempeña un rol secundario. Mientras tanto, la mayoría de los países restantes de América Latina se ubica en niveles significativamente inferiores.

En la región latinoamericana existen también marcadas diferencias en la recaudación del impuesto a la propiedad inmobiliaria entre países, las cuales persisten a través de los años (véase el cuadro A2 en el anexo). Mientras países como Brasil, Colombia, Argentina y Chile tienen los niveles más altos y predomina su supremacía a través de los 10 años analizados, Costa Rica, Ecuador y México alcanzan consistentemente los niveles más bajos. Por otro lado, exceptuando Colombia, Uruguay, México y República Dominicana, la recaudación del impuesto a la propiedad inmobiliaria, como porcentaje del PIB, ha venido reduciéndose entre 2000 y 2010.

Además, existen tendencias diferentes en la recaudación del tributo entre países. En primer lugar, en algunos de ellos, como Argentina y Chile, la recaudación del impuesto viene en declive, aun cuando sus niveles son altos si se los compara con los demás países de la región. Otros mantienen niveles de recaudación constante, pero con diferencias en su magnitud. Mientras que Brasil conserva un nivel de recaudo alto, Perú, Costa Rica y Ecuador registran niveles bajos. Hay también países con diferentes niveles de recaudación que exhiben tendencias crecientes, como Colombia, Uruguay, República Dominicana y Guatemala.

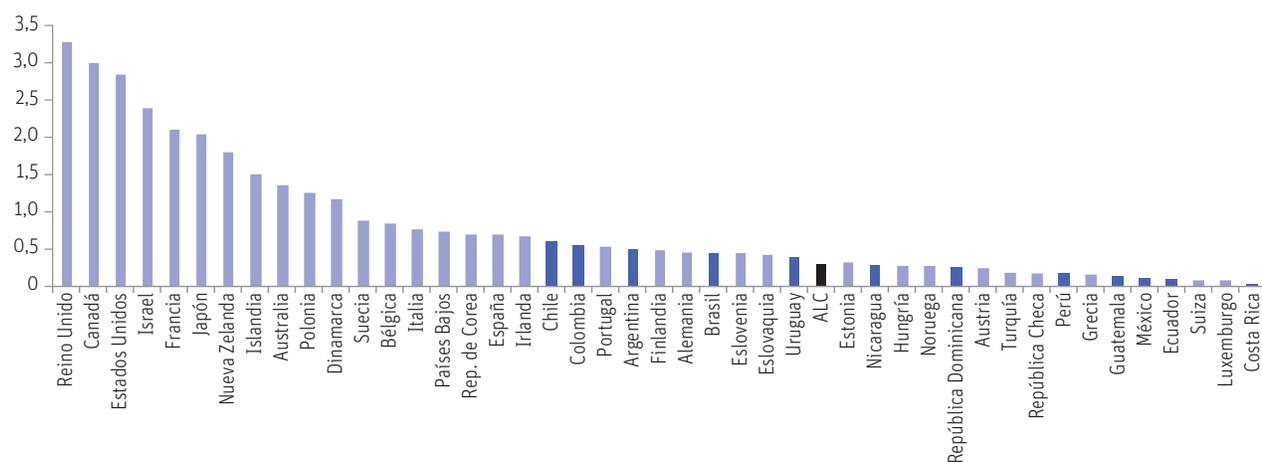
CUADRO 1. Evolución de la recaudación del impuesto a la propiedad inmobiliaria: OCDE vs. América Latina, porcentaje del PIB, 2000–10

Regiones	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio
OCDE (propiedad)	1,92	1,86	1,85	1,88	1,89	1,95	1,99	1,98	1,85	1,85	1,85	1,90
OCDE (propiedad inmobiliaria)	0,94	0,95	0,96	0,97	0,97	1,00	1,00	1,00	1,03	1,10	1,09	1,15
AL (12)	0,25	0,26	0,25	0,29	0,28	0,28	0,30	0,27	0,27	0,30	0,30	0,28

Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE; BID; Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias (Argentina); Ministerio de Hacienda (Brasil); Departamento Nacional de Planeación (Colombia); Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Ecuador); Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México); Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Nicaragua); Ministerio de Finanzas Públicas (Guatemala); Ministerio de Economía y Finanzas (Perú); Tesorería Nacional (República Dominicana); Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Uruguay), y Robalino, Hall y Slon (2012).

Nota: Todos los cálculos corresponden a un promedio simple. Los períodos difieren para los siguientes países: Argentina (2000–09), Ecuador (2000–09), Perú (2000–09), Uruguay (2000–09), Guatemala (2007–10) y Nicaragua (2005–09). AL (12) comprende: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay.

GRÁFICO 1. Recaudación del impuesto a la propiedad inmobiliaria: OCDE vs. América Latina, porcentaje del PIB, promedio 2000–10



Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE; BID; Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias (Argentina); Ministerio de Hacienda (Brasil); Departamento Nacional de Planeación (Colombia); Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Ecuador); Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México); Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Nicaragua); Ministerio de Finanzas Públicas (Guatemala); Ministerio de Economía y Finanzas (Perú); Tesorería Nacional (República Dominicana); Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Uruguay), y Robalino, Hall y Slon (2012).

Nota: Todos los cálculos corresponden a un promedio simple.

Las estadísticas descriptivas permiten identificar de antemano algunos factores explicativos de las diferencias en los niveles de recaudación en América Latina. En primer lugar, el recaudo varía de acuerdo con la autonomía de los niveles subnacionales para gestionar el impuesto, por ejemplo: la autoridad legal para establecer y/o modificar las tarifas tributarias. Como se aprecia en el cuadro 2, en aquellos países donde esta potestad está asignada exclusivamente a entidades subnacionales, ya sea al nivel intermedio de gobierno, como en Argentina, o al nivel municipal,

como en Brasil, el recaudo es considerablemente más alto, alcanzando casi el doble de recaudación que en aquellos países donde la potestad tributaria sobre el impuesto predial es compartida entre el nivel central y el subnacional. Asimismo, el resultado de la recaudación de este grupo de países más descentralizados es un 40% mayor que el que se registra en aquellos países donde la autoridad la ejerce el gobierno central. Además, cuando la potestad de modificar las tarifas está en manos del gobierno central, el intervalo en las diferencias de recaudación es más amplio, mientras

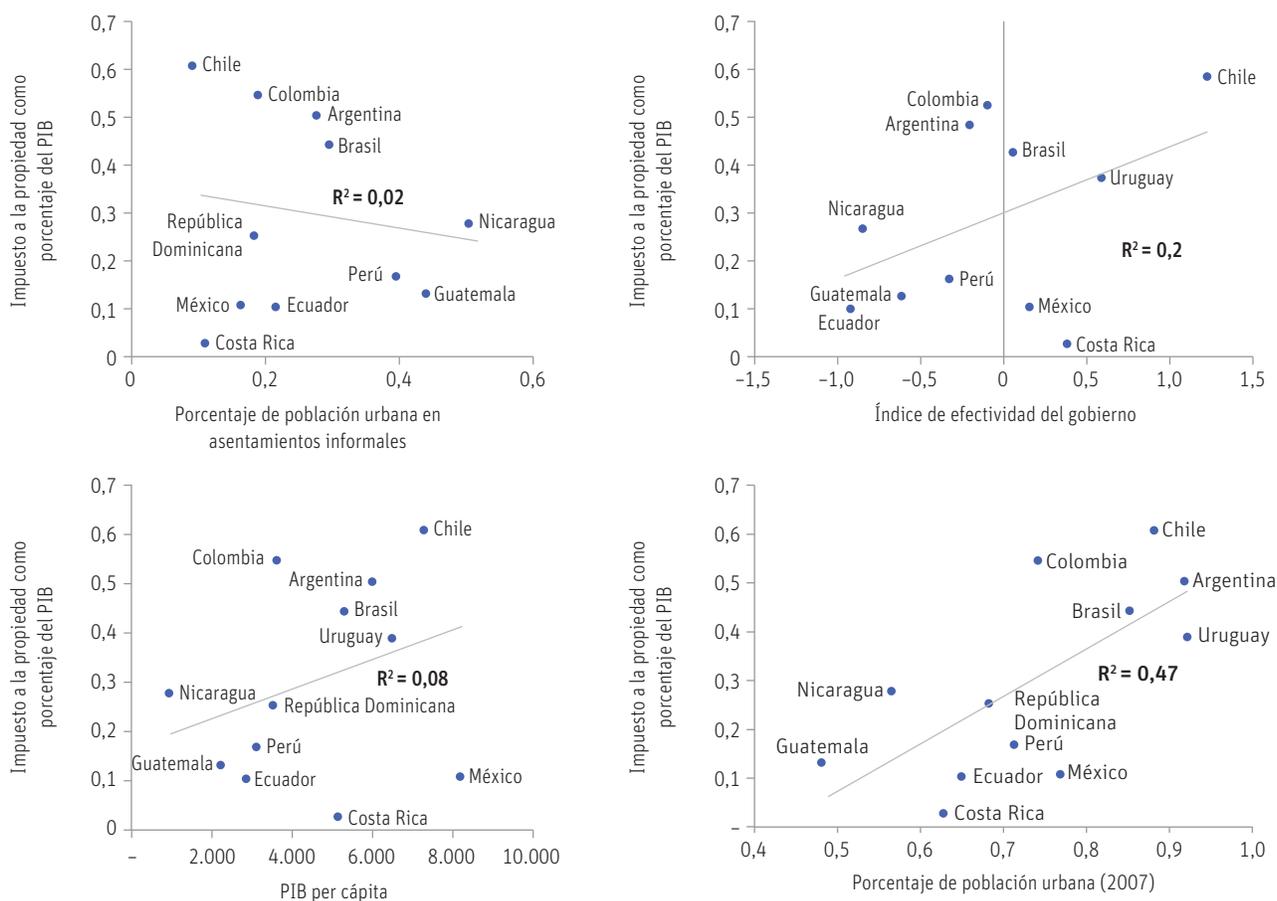
CUADRO 2. Recaudación del impuesto a la propiedad inmobiliaria y autonomía para la fijación de tasas en América Latina (porcentaje del PIB, promedio 2000–10)

	Central		Subnacional		Ambos
Chile	0,61	Colombia	0,55	Uruguay	0,39
Nicaragua	0,28	Argentina	0,50	Perú	0,17
República Dominicana	0,25	Brasil	0,44	Guatemala	0,13
Costa Rica	0,03	México	0,11	Ecuador	0,10
Promedio	0,29	Promedio	0,40	Promedio	0,20

Fuente: Elaboración propia con base a datos de OCDE; BID; Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias (Argentina); Ministerio de Hacienda (Brasil); Departamento Nacional de Planeación (Colombia); Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Ecuador); Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México); Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Nicaragua); Ministerio de Finanzas Públicas (Guatemala); Ministerio de Economía y Finanzas (Perú); Tesorería Nacional (República Dominicana); Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Uruguay), y Robalino, Hall y Slon (2012).

Nota: Todos los cálculos corresponden a un promedio simple.

GRÁFICO 2. Correlaciones de la recaudación del impuesto a la propiedad inmobiliaria vs. ingreso per cápita, informalidad, urbanización y calidad del gobierno



Fuente: Naciones Unidas (2013); PNUD (2007); Banco Mundial (2000–09); Banco Mundial (s/f).

que cuando la autoridad es compartida el rango es mucho más estrecho. Por otra parte, cuando hay más autonomía, a la vez hay más concentración en niveles altos de recaudación, excepto por el caso atípico de México. Estas estadísticas simples indican tentativamente que la autonomía fiscal es importante para la recaudación del impuesto en América Latina.

En segundo lugar, otros factores asociados con estructuras y dinámicas económicas, demográficas e institucionales muestran relevancia en la determinación de la productividad del impuesto. Como lo revela el gráfico 2, el ingreso per cápita de la población está positivamente asociado con un mayor recaudo del impuesto, aunque dicha asociación sea débil. Costa Rica y México, con niveles altos de renta pero bajísimos de

recaudación, y Nicaragua con una tendencia inversa, parecen constituir casos inusuales dentro del patrón regional, afectando la correlatividad. Asimismo, el nivel de urbanización y la calidad del gobierno están positiva, y fuertemente, asociados con un mejor desempeño de la recaudación. Nuevamente, Costa Rica y México parecen presentar condiciones singulares. Por el contrario, y para sorpresa de muchos, el nivel de informalidad, medido como la incidencia de asentamientos informales en áreas urbanas, aunque negativamente correlacionado, como era de esperarse, no parece tener ninguna influencia relevante para el nivel de recaudación del impuesto predial. Si bien estas tendencias que muestran los diagramas de dispersión son indicativas en términos de su asociación

y la diversidad de experiencias en la región, el hecho de que los valores de las variables empleadas sean medidos a dos niveles diferentes (agregado de país y subnacional) introduce un error de medición y por tanto las inferencias podrían estar sesgadas. Debido a ello, se requiere realizar un ejercicio cuya unidad de análisis sean los gobiernos locales. Los trabajos reunidos en esta publicación precisamente adelantan un análisis econométrico riguroso que considera simultáneamente un grupo de factores determinantes de la recaudación, para una amplia muestra gobiernos subnacionales durante un número significativo de años.

El marco de la investigación

El propósito de este trabajo es identificar los factores determinantes del desempeño recaudatorio del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina. En particular, esta investigación examina de qué modo las características de los países de la región, como la presencia de asentamientos informales, las estructuras de las relaciones intergubernamentales y la capacidad administrativa local, entre otros, desempeñan un papel crítico en la generación de los ingresos del impuesto a la propiedad inmobiliaria.

Además, el estudio pretende descubrir el potencial de recaudación del impuesto bajo diferentes escenarios de reforma. La premisa de la investigación es que, si bien a la fecha su desempeño ha sido insatisfactorio en la mayoría de los países latinoamericanos, el impuesto a la propiedad inmobiliaria presenta un potencial importante para el financiamiento autónomo local en la región. Por lo tanto, esta publicación centra su enfoque en el rol del impuesto como generador de ingresos sin profundizar en otros roles que este podría cumplir con respecto a la gobernabilidad local y al uso del suelo para el desarrollo urbano. En el análisis tampoco se consideran otros gravámenes a la propiedad inmobiliaria, como los que se aplican sobre la transferencia de propiedades, el “derecho de frente” o sobre los patrimonios, principalmente porque en muchos casos estas son competencias de otro nivel de gobierno y/o porque tales gravámenes no se cobran consistentemente en todos los países.

Con este propósito, en 2011 el BID conformó una red de centros de investigación para el análisis del impuesto a la propiedad inmobiliaria en distintos países latinoamericanos. Luciana Díaz Frers y Lucio Castro, del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), se encargaron del análisis del caso de Argentina; Claudia M. De Cesare, Rubens Alves Dantas y José Luiz Portugal, del *International Property Tax Institute*, realizaron el estudio para Brasil; Fabio Sánchez e Irina España, del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes, estuvieron al frente del caso colombiano; y finalmente, Juan Robalino, Luis J. Hall, Pablo Slon y Catalina Sandoval, del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), adelantaron el estudio de Costa Rica. Esta publicación presenta los principales resultados de cada uno de esos casos, e indica las principales recomendaciones de política que surgen del análisis.

Los estudios reunidos emplean métodos cuantitativos y cualitativos para identificar, documentar y estimar los desafíos y el potencial del impuesto a la propiedad inmobiliaria en sus respectivos países. La identificación de los factores determinantes de la recaudación se basa en una estimación de datos de panel, en general para el período 2000-10, cuya unidad de análisis es el nivel de gobierno responsable por la gestión del impuesto (provincia en Argentina y municipio en Brasil, Colombia y Costa Rica). Este análisis econométrico incluye una gran diversidad de factores explicativos, como aspectos económicos, fiscales, institucionales, políticos y catastrales, y suele apoyarse en modelos de efectos fijos.

Por su parte, para la estimación del potencial de recaudación del impuesto se emplea una variedad de metodologías, como la estimación de una identidad básica similar a la sugerida por Bahl y Martínez-Vázquez (2007), usando encuestas y datos administrativos de una muestra de ciudades en Brasil y Argentina, y a partir de la estimación de fronteras de eficiencia para el número de propiedades y sus avalúos en Colombia. Asimismo, para Costa Rica la proyección se basa en los coeficientes estimados del modelo de factores determinantes de la recaudación del impuesto. Dichas proyecciones

se realizan para múltiples escenarios relacionados con la universalidad en el registro de propiedades en el catastro, la realización de actualizaciones catastrales frecuentes y valuaciones fiscales al día, la inclusión de propiedades informales en la tributación del impuesto, y el efectivo cumplimiento de obligaciones tributarias del contribuyente, entre otros elementos.

Finalmente, los estudios utilizan métodos cualitativos para documentar el contexto de la economía política en el que se aplica el impuesto, a partir del levantamiento de información primaria en alrededor de cuatro a seis casos de entidades territoriales. La selección de los casos suele realizarse de acuerdo con criterios como el desempeño de la recaudación, el nivel de carga tributaria y las políticas impositivas adoptadas, y el éxito o fracaso de las reformas recientes, entre otros factores. En los estudios de casos se exploran los actores, procesos, estrategias y resultados de la implementación del impuesto en sus jurisdicciones. La rigurosidad metodológica de los trabajos se alcanza a través del análisis comparado entre los estudios de casos subnacionales y el análisis cruzado entre los resultados de estos y los hallazgos de los métodos cuantitativos.

Principales hallazgos de los casos e implicaciones

En línea con la literatura existente, los estudios de casos de esta publicación muestran una gran heterogeneidad en el desempeño de la recaudación del impuesto a los bienes inmuebles a través de las entidades territoriales de la región. En general, un puñado de ciudades principales contribuye con la mayoría de la recaudación, mientras que la participación del gran universo de municipios pequeños es casi irrelevante. Sánchez y España muestran que en Colombia, en 2009, alrededor de ocho municipios capitales clasificados en categoría especial y 17 de categoría primera recaudaron 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% del total de municipios en el país. De manera similar, De Cesare et al. revelan que en Brasil, en 2010, hubo 12 municipios que

obtuvieron el 50% del total recaudado por el impuesto a la propiedad en el país, mientras que 4.140 municipios, es decir el 80% del total de los mismos, recaudaron tan solo el 2%. Estas disparidades se presentan también en el caso de Argentina, en donde en 2010 la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y la Provincia de Santa Fe recaudaron juntos el 73% del total de ingresos provenientes del impuesto inmobiliario. Finalmente, se encontró una situación similar en Costa Rica, en donde el 10% de las municipalidades obtuvo el 43% del total de la recaudación en 2010.

Los estudios de casos evidencian que diversos factores de carácter más estructural, comunes a todos los países, explican parcialmente las diferencias en la recaudación del impuesto entre sus entidades subnacionales. Factores tales como el tamaño de la base tributaria, la localización geográfica de los municipios, la condición de zona turística, el ingreso de los residentes y firmas, y el tamaño de la población suelen ser importantes elementos determinantes del desempeño del impuesto. Los hallazgos sobre la alta varianza en los niveles de recaudación sugieren la necesidad de elaborar, dentro del marco de la descentralización asimétrica de asignación de potestades tributarias, una estrategia de reforma del impuesto a la propiedad, sensible a las disparidades en la capacidad fiscal para explotar el impuesto, y acordes con el contexto social y económico de los gobiernos locales.

Por otra parte, existen elementos institucionales y políticos que explican la alta variabilidad en el desempeño de la recaudación entre las entidades subnacionales. Uno de los factores determinantes más cruciales es la capacidad institucional, administrativa y técnica de los gobiernos locales para gestionar el impuesto. Prácticamente en todos los casos de país, y en los casos a nivel de municipio o provincia, se manifiestan limitaciones en los procesos de actualización del catastro, en cuanto a la incorporación y al registro de propiedades y a la ejecución de valuaciones, en la administración del impuesto, en particular la gestión de fiscalización, cobranza y recaudo, y en la capacidad de los gobiernos locales para atraer, retener y/o capacitar a los recursos humanos encargados de gestionar el impuesto. Estas

limitaciones minan profundamente los esfuerzos para incrementar los niveles de recaudación del gravamen.

Los estudios muestran consistentemente una escasez de recursos financieros y humanos y un limitado acceso a tecnología de apoyo a los procesos de gestión del impuesto. En municipios pequeños, como es el caso de Santa Cruz y Montes de Oca en Costa Rica, la necesidad de recursos es tan básica como para cubrir los costos asociados con la logística de la cobranza del impuesto. De igual manera, la falta de sistemas informáticos y procesos automatizados, como lo ilustran los casos de Sabanagrande y Calamar, en Colombia, donde se carece de sistemas modernos de recaudación y de procesos de facturación sistematizada y en tiempo real, imposibilita una labor recaudatoria efectiva. Por el contrario, los casos de Brasil y Costa Rica muestran el impacto positivo que han tenido respectivamente el catastro digital y la implementación de la plataforma de valor de la tierra en las municipalidades que han adoptado estas modalidades. También, el caso de la Ciudad de Córdoba en Argentina evidencia que el acceso a financiamiento para el pago de un equipo técnico especializado para comandar la reforma y para el acceso a tecnología de sistemas geográficos e imágenes satelitales permitió a la ciudad incrementar su recaudo en un 113%.

Otra limitación fuerte para la gestión efectiva del tributo es el desconocimiento de las obligaciones tributarias del contribuyente. En general, los casos dejan al descubierto la falta de programas de educación y cultura fiscal, al igual que de mecanismos coercitivos de recaudación y/o sanciones, en detrimento del cumplimiento tributario. Santa Cruz en Costa Rica es un contraejemplo de la regla, en donde, aprovechando las visitas de avalúos, se comunicaron derechos y deberes tributarios a los contribuyentes, con importantes réditos sobre el cumplimiento tributario. Del mismo modo, existe un vacío en materia de estrategias de comunicación y diálogo con los sectores relevantes afectados mayoritariamente por cambios en la legislación y la política tributaria del impuesto. El caso de Entre Ríos en Argentina ilustra cómo, a través de un proceso de debate y consenso con productores agrícolas en audiencias públicas sobre la propuesta de reforma, y

con la elaboración y socialización de un mensaje de progresividad, esta provincia logró un incremento del 60% en el nivel de recaudación en 2010. El afianzamiento de la conexión entre ciudadanos y gobierno contribuye a mitigar la resistencia a las reformas.

Los negativos efectos de recaudación de estas fallencias en la gestión se acrecientan con la desfavorable percepción de corrupción y gasto de baja calidad entre los residentes de los municipios. El cumplimiento tributario no solo pasa por hacer bien la tarea de gestión de ingresos sino también por el uso transparente y efectivo de los recursos públicos. El estudio de Colombia presenta dos casos contrastantes: Nobsa, en donde la inversión en infraestructura local y carreteras llevó a un aumento en la recaudación del impuesto predial, y Santo Tomás, donde el pobre desempeño de la recaudación se atribuye parcialmente a que los ciudadanos desconfían de la administración local. Así, el cumplimiento y la cultura tributaria podrían reforzarse si los ciudadanos sienten que sus aportes a la sociedad se ven compensados con servicios públicos locales de calidad.

Los incentivos inmersos en la estructura de las finanzas intergubernamentales tienen también una incidencia considerable sobre la recaudación del impuesto predial. En primer lugar, aunque los resultados de los trabajos son mixtos, la disponibilidad de otras fuentes de ingresos tributarios parecería ejercer una influencia desfavorable para los esfuerzos de recaudación del impuesto predial. En particular, la explotación de impuestos dirigidos a los negocios es una alternativa más popular que la tributación inmobiliaria, probablemente porque dichos gravámenes generan mucha menor resistencia entre los contribuyentes y son más aceptados entre los políticos locales. En Argentina los derechos de exportaciones compiten con el impuesto inmobiliario en áreas rurales, puesto que disminuyen el ingreso disponible de agentes económicos del sector agrícola. En Colombia desde 2000 se evidencia un cambio tendencial en el predominio del impuesto predial, el cual se ha rezagado en comparación con el surgimiento y mayor dinamismo del impuesto de industria y comercio.

De manera parecida, la tributación nacional o federal sobre bases imponibles similares a los bienes

inmuebles y la tierra tiene un costo considerable sobre los niveles de recaudación del impuesto inmobiliario. El caso de Argentina es el único que muestra esta problemática, documentando cómo la tributación de los bienes personales a nivel federal afecta el recaudo del impuesto inmobiliario a nivel provincial y municipal. En esta yuxtaposición tributaria los contribuyentes a menudo consideran que incurren en una doble tributación pues, por ejemplo, una reforma en el impuesto inmobiliario que redunde en aumentos de los valores de las propiedades tiene también una incidencia sobre el monto a pagar por impuesto a bienes personales del nivel federal. Y lo que es más importante aún: los gobiernos locales pierden poder de negociación con actores relevantes, lo cual reduce en principio las probabilidades de éxito de las reformas al impuesto inmobiliario en ese país. Especulativamente, la razón de esta problemática puede radicar en el deseo del gobierno federal de mantener bajo su poder bases tributarias robustas o, alternativamente, ser el resultado de un esquema defectuoso de descentralización de ingresos. De cualquier manera, Díaz y Castro sugieren en su estudio la definición más clara de las potestades tributarias entre niveles de gobierno en Argentina, reservando a las provincias el gravamen sobre bienes inmuebles y al nivel nacional el gravamen sobre los bienes muebles. La implicación es válida para otros países en donde diversos niveles de gobierno compartan bases impositivas relacionadas con la propiedad.

Un tercer hallazgo interesante en el contexto de las relaciones intergubernamentales es que las transferencias del gobierno central a los entes autónomos subnacionales no parecen desempeñar un papel relevante en la productividad del impuesto. Si bien los resultados son mixtos a través de los casos, en general puede afirmarse que las transferencias no tienen ningún efecto sustancial sobre la recaudación del impuesto. En Argentina, a pesar de que las transferencias federales afectan negativamente el esfuerzo fiscal de las provincias, la magnitud de este efecto es muy modesta. Para Colombia, Sánchez y España encuentran que las transferencias del Sistema General de Participaciones presentan desincentivos para la

actualización catastral, aunque no tienen una incidencia significativa sobre la recaudación total del impuesto. Por el contrario, no hay evidencia de esta pereza fiscal para Brasil y Costa Rica. Este hallazgo va en contravía de estudios previos para la región como el de Sepúlveda y Martínez-Vázquez (2009). Si bien esta publicación no se centra en dicho aspecto, este resultado implica la necesidad de revisar la estructura de incentivos imbuídos en los sistemas de transferencias particulares de cada país, para juzgar cómo podrían ajustarse de manera que potencien, en vez de que socaven, el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales en el principal impuesto que tienen a su alcance.

Otro de los aspectos clave para comprender el desempeño y el potencial del impuesto es el nivel de informalidad prevalente en los municipios. Los estudios de casos en general apuntan a que la informalidad en la tenencia de la propiedad tampoco parece tener efectos significativos sobre la recaudación del impuesto. Esto puede explicarse porque la mayoría de las propiedades informales en estos países tiende a estar dentro de los márgenes exentos de la tributación inmobiliaria. A pesar de la necesidad de explorar en mayor profundidad este tema, y de encontrar variables más robustas para la estimación del modelo, los resultados sugieren la revisión del régimen de exclusiones y exenciones, para reducir, donde sea y en la medida de lo posible, exenciones al impuesto y/o la inclusión de la propiedad informal en la tributación inmobiliaria, como lo proponen De Cesare et al. para Brasil. De esta manera la formalización de propiedades tendría también un impacto positivo en la recaudación.

Los capítulos de esta publicación ofrecen rica evidencia cuantitativa y cualitativa sobre el contexto de la economía política de la tributación inmobiliaria en los países sujetos de estudio. Los factores, dinámicas y actores de niveles subnacionales cumplen roles variados que moldean, de manera diferenciada, los procesos y resultados de la imposición a la propiedad. Factores determinantes, como la existencia e influencia de grupos de presión, la alineación política y la diferencia de incentivos y necesidades entre el Ejecutivo y el Legislativo, y la inapetencia por la imposición a

la propiedad inmobiliaria, son fundamentales para entender las posibilidades del impuesto en el contexto de América Latina.

En gran medida las capacidades de los gobiernos locales para explotar el impuesto se enmarcan en dinámicas de economía política local. Este contexto impone fuertes constreñimientos al esfuerzo fiscal de los gobiernos para engordar sus arcas. En la Provincia de Buenos Aires grupos de presión pertenecientes al sector agrícola lograron revertir una reforma catastral promulgada en 2009, pues consideraron que su proceso de aprobación se había realizado de manera demasiado expedita, sin consulta ni participación de sus bases organizadas. Esta férrea oposición obligó al gobierno provincial a discutir y negociar la reforma. Terratenientes y productores del campo impusieron una contrarreforma, posteriormente promulgada como Ley 14.066 de 2009, en la cual lograron mantener los valores fiscales de 2003 y la exoneración de 12 municipios productores, entre otros. El monto de recursos no recaudados, de los proyectados inicialmente con la primera reforma, alcanzó el 42%. Como se expuso anteriormente, la presencia de grupos de presión es permanente y por tanto la tramitación de reformas al impuesto debe ser planificada de manera estratégica, con un horizonte mínimo de aprobación de mediano plazo, y sobre todo debe contar con la activa participación de la sociedad civil organizada, en especial de actores que se verían afectados por la nueva legislación.

Los estudios aquí compilados resaltan una disyuntiva desfavorable para la recaudación entre los incentivos al esfuerzo fiscal y costos políticos asociados a la imposición. En los municipios de Santa Cruz y Montes de Oca, en Costa Rica, el interés político por aliviar la carga tributaria del impuesto permite a los contribuyentes apelar al régimen de incentivos tributarios para exonerar el primer bien inmueble, si su valor se encuentra por debajo de un límite preestablecido de 45 salarios básicos. Igualmente, en Colombia, ante la impopularidad del impuesto, los concejos municipales evitan aumentar la carga tributaria del impuesto a los contribuyentes a través del establecimiento de bajos niveles tarifarios. La divergencia de perspectivas

entre la rama ejecutiva y la legislativa es notoria en los casos de Nobsa y Sabanalarga, en cuanto las administraciones municipales quieren realizar un esfuerzo fiscal para recaudar pero sus concejos municipales prefieren mantener las tarifas bajas. Asimismo, tanto en Colombia como en Costa Rica se prolongan las actualizaciones catastrales debido al costo político que asumen los gobernantes locales con esta acción, en detrimento del nivel de avalúos y la formación de nuevas propiedades. Para Colombia, se estima que los avalúos y el registro de predios están subvalorados en un 40%–50% y un 25%–39%, respectivamente.

Finalmente, el potencial de recaudación del impuesto a la propiedad inmobiliaria es moderado pero muy significativo para la consolidación fiscal del nivel subnacional de gobierno en América Latina. Sin embargo, este potencial presenta una variabilidad importante entre los países incluidos en este trabajo. El potencial del impuesto es alto en Brasil, con un incremento estimado de la recaudación que oscila entre un 140% y un 170%, es decir de un 1% a un 1,2% del PIB, al igual que en Colombia, donde el nivel de recaudación podría aumentarse un 160%, es decir: entre un 0,6% y un 1,4% del PIB. Este potencial es más moderado en Argentina, donde el nivel de recaudación podría aumentar entre un 23% y un 33%. Para Costa Rica, de continuar las tendencias actuales, se espera un aumento en el recaudo del 80% para 2020. Alcanzar este recaudo potencial elevaría el desempeño del impuesto a los niveles promedio registrados en la OCDE.

No obstante esta variabilidad, para todos los países el impuesto a la propiedad inmobiliaria cumple potencialmente un rol considerable para una movilización de ingresos propios que les permita reducir la brecha fiscal vertical de los gobiernos subnacionales. En ausencia de otras fuentes tributarias de ingresos robustos, un mejor desempeño en la gestión recaudatoria del impuesto a la propiedad permitiría revertir la tendencia incremental de los desequilibrios verticales registrados, por ejemplo, en Argentina, Brasil y Colombia en la última década, reduciendo las brechas, como porcentaje del PIB, a aproximadamente el 9%, 7,2% y 5%, respectivamente (Bonet, de la Cruz y

Fretes, 2013). Esta reducción permitiría a los gobiernos subnacionales de estos países volver a los niveles de dependencia registrados a principios de siglo.

Recomendaciones de política

A partir de los hallazgos que se exponen en esta publicación, a continuación se destacan las principales recomendaciones de política.

La alta heterogeneidad entre localidades obliga a diferenciar las estrategias de promoción del impuesto a la propiedad inmobiliaria entre municipalidades grandes y pequeñas. En los países de la región existe un grupo de ciudades grandes y medianas que podrían, bajo reglas de juego claramente establecidas, manejar autónomamente la gestión de este tributo. En este escenario el papel del gobierno nacional sería de apoyo técnico, y los gobiernos locales podrían manejar la recaudación del impuesto con mayor autonomía de la actualmente vigente. Por otro lado, existe un grupo grande de municipios pequeños que requerirán un acompañamiento permanente de un nivel superior de gobierno. En estos casos sería deseable que la gestión catastral y la recaudación fuesen realizadas por el nivel de gobierno intermedio (estado, provincia o departamento), o incluso por el nivel central en países con esquemas de descentralización menos avanzados, los cuales tendrían una mayor capacidad institucional y podrían ejercer el cobro de forma más independiente que un gobernante local que se enfrenta a cobrarles a vecinos y amigos.

Además, sería recomendable que los criterios involucrados en los sistemas de transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales establezcan ciertos incentivos que estimulen una mejor gestión fiscal local. Una opción es transferir mayores recursos a aquellos gobiernos locales que recauden más o realicen una mejor gestión del gasto público local. En este frente, los futuros trabajos de investigación podrían orientarse a establecer metodologías claras para el cálculo del potencial fiscal local y de la eficiencia y eficacia del gasto público.

Uno de los factores limitantes recurrentes de la recaudación del impuesto de la propiedad inmobiliaria es

la falta de capacidad local para realizar esta tarea. Por ello, una de las principales recomendaciones de esta publicación es que se fortalezca la gestión tributaria local mediante el establecimiento de programas técnicos de apoyo a las municipalidades. Igualmente necesario es el apoyo para aumentar y mantener el acceso a tecnologías modernas para la gestión del tributo, como sistemas informáticos y programas automatizados para la fiscalización, facturación y recaudación. Dada la alta rotación de las autoridades locales, sería recomendable que estos programas fueran de carácter permanente. Esto permitiría mantener programas de capacitación y modernización en el manejo tributario local.

Otra necesidad es el desarrollo de un marco normativo claro desde el gobierno nacional, que establezca reglas de juego para los gobiernos subnacionales. Definir claramente los agentes responsables del pago, la metodología de valoración de los inmuebles y de estimación del gravamen, así como también el procedimiento de cobro y fiscalización del recaudo, es fundamental en el marco legal nacional y/o local.

Finalmente, se recomienda el fomento de mecanismos alternativos de captura de la plusvalía. El impuesto a la propiedad de bienes inmuebles es una de las herramientas pero no la única. En el caso colombiano, por ejemplo, existe una larga tradición de cobro por valorización para el financiamiento de obras estratégicas de las ciudades. Igualmente, en Brasil existe una amplia experiencia con el instrumento de contribuciones por mejoras. Adoptar este tipo de cargas ayudaría a reducir las disparidades verticales actuales de los gobiernos subnacionales, a pesar de que su uso en la actualidad es limitado. Además, el recaudo a través de estos mecanismos de captura del valor de la tierra permitiría a los gobiernos locales avanzar en el financiamiento autónomo de la inversión en infraestructura y servicios públicos. Esta es también una línea de investigación futura necesaria y promisoría.

Jaime Bonet, Andrés Muñoz y
Carlos Pineda Mannheim
Editores

Anexo 1

CUADRO A1. Recaudación del impuesto a la propiedad inmobiliaria: OCDE vs. América Latina, porcentaje del PIB, promedio 2000–10

Países	Porcentaje	Países	Porcentaje
Reino Unido	3,27	Finlandia	0,48
Canadá	2,99	Alemania	0,45
Estados Unidos	2,84	Brasil	0,44
Israel	2,39	Eslovenia	0,44
Francia	2,10	Eslovaquia	0,42
Japón	2,04	Uruguay	0,39
Nueva Zelanda	1,80	Estonia	0,32
Islandia	1,50	Nicaragua	0,28
Australia	1,35	Hungría	0,27
Polonia	1,25	Noruega	0,27
Dinamarca	1,17	República Dominicana	0,25
Suecia	0,88	Austria	0,24
Bélgica	0,84	Turquía	0,18
Italia	0,76	República Checa	0,17
Países Bajos	0,73	Perú	0,17
Rep. de Corea	0,69	Grecia	0,16
España	0,69	Guatemala	0,13
Irlanda	0,67	México	0,11
Chile	0,61	Ecuador	0,10
Colombia	0,55	Suiza	0,08
Portugal	0,53	Luxemburgo	0,08
Argentina	0,50	Costa Rica	0,03

Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE; BID; Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias (Argentina); Ministerio de Hacienda (Brasil); Departamento Nacional de Planeación (Colombia); Secretaríi Nacional de Planificación y Desarrollo (Ecuador); Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México); Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Nicaragua); Ministerio de Finanzas Públicas (Guatemala); Ministerio de Economía y Finanzas (Perú); Tesorería Nacional (República Dominicana); Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Uruguay), y Robalino, Hall y Slon (2012).

Nota: Todos los cálculos corresponden a un promedio simple.

CUADRO A2. Recaudación del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina (porcentaje del PIB, 2000–10)

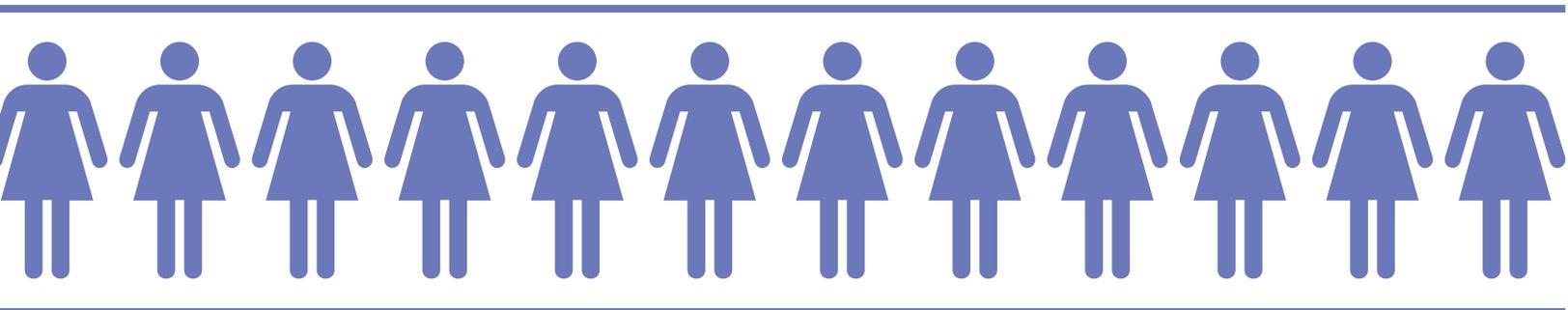
País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	0,65	0,63	0,54	0,58	0,59	0,47	0,44	0,37	0,38	0,37	–
Brasil	0,46	0,45	0,46	0,47	0,46	0,45	0,45	0,43	0,41	0,42	0,42
Chile	0,71	0,71	0,68	0,69	0,59	0,60	0,55	0,54	0,57	0,54	0,49
Colombia	0,48	0,49	0,51	0,54	0,56	0,58	0,57	0,53	0,53	0,61	0,61
Costa Rica	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,03	0,03
Ecuador	0,05	0,10	0,12	0,16	0,15	0,09	0,10	0,09	0,08	0,09	–
Guatemala	–	–	–	–	–	–	–	0,09	0,08	0,18	0,17
México	0,07	0,09	0,10	0,10	0,11	0,11	0,11	0,11	0,12	0,13	0,13
Nicaragua	–	–	–	–	–	0,26	0,30	0,30	0,26	0,27	–
Perú	0,17	0,16	0,17	0,17	0,17	0,18	0,15	0,16	0,17	0,18	–
República Dominicana	0,13	0,14	0,16	0,17	0,18	0,32	0,32	0,31	0,28	0,52	0,26
Uruguay	0,25	0,28	0,25	0,26	0,27	0,28	0,62	0,58	0,57	0,54	–

Fuente: Elaboración propia con base a datos de OCDE; BID; Dirección Nacional de Coordinación Fiscal de las Provincias (Argentina); Ministerio de Hacienda (Brasil); Departamento Nacional de Planeación (Colombia); Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Ecuador); Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México); Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Nicaragua); Ministerio de Finanzas Públicas (Guatemala); Ministerio de Economía y Finanzas (Perú); Tesorería Nacional (República Dominicana); Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Uruguay), y Robalino, Hall y Slon (2012).

Referencias

- Bahl, R. 2009. "Fixing the Property and Land Tax Regime in Developing Countries." Atlanta, GA: The Andrew Young School of Policy Studies, Georgia States University.
- Bahl, R. y J. Linn. 1992. *Urban Public Finance in Developing Countries*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bahl, R. y J. Martínez-Vázquez. 2007. "The Property Tax in Developing Countries: Current Practice and Prospects." Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- . 2008. "The Property Tax in Developing Countries: Current Practice and Prospects." (Capítulo 2.) En: G. Cornia y J. Riddell (eds.), *Toward a Vision of Land in 2015*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bahl, R., J. Martínez-Vázquez y J. M. Youngman. 2010. "Whither the Property Tax: New Perspectives on a Fiscal Mainstay." En: R. Bahl, J. Martínez-Vázquez y J. M. Youngman, *Challenging the Conventional Wisdom on the Property Tax* (pp. 3–14). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Banco Mundial. 2000–09. *World Bank Governance Indicators (2000–2009)*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . *s/f. World Development Indicators*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Besley, T. y H. Rosen. 1998. "Vertical Externalities in Tax Setting: Evidence from Gasoline and Cigarettes." *Journal of Public Economics*, 70:383–398.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2013. *Base de datos de finanzas subnacionales*. Washington, D.C.: BID.
- Bird, R. M. 1993. "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization." *National Tax Journal*, Vol. 46, Núm. 2 (junio), pp. 207–27.
- . 2000. "Subnational Revenues: Realities and Prospects." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bird, R. M. y E. Slack. 2004. "Land and Property Taxation: A Review." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bonet, J., R. de la Cruz y V. Fretes. 2013. "Más ingresos propios para más desarrollo local." En: A. Corbacho, V. Fretes y E. Lora (eds.), *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. Washington, D.C.: BID.
- Bonet, J. y F. Rueda. 2013. "Una aproximación al esfuerzo fiscal municipal en Guatemala". Washington, D.C.: BID.
- Bordignon, M., F. Cerniglia y F. Revelli. 2004. "Yardstick Competition in Intergovernmental Relationships: Theory and Empirical Predictions." *Economics Letters*, 83(3):325.
- Brueckner, J. K. y L. A Saavedra. 2001. "Do Local Governments Engage in Strategic Property-Tax Competition?" *National Tax Journal*, 54(2):203.
- De Cesare, C. M. 2010. "Panorama del impuesto predial en América Latina". Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- De Cesare, C. M. y J. F. Lazo Marín. 2008. "Impuestos a los patrimonios en América Latina". Serie Macroeconomía del Desarrollo, Núm. 66 (LC/L.2902-P). Santiago de Chile: CEPAL.
- De Cesare, C. M., E. M. P. Cunha y F. H. de Oliveira. 2010. *Questões Cadastrais: Discussão, Análise e Identificação de Soluções para Problemas e Casos Práticos*. Brasília: Ministério das Cidades.
- De la Cruz, R., C. Pineda y C. Pöschl. 2010. *La alternativa Local, descentralización y desarrollo económico*. Washington, D.C.: BID.
- Fischel, W., W. Oates y J. Youngman, J. 2011. "Are Local Property Taxes Regressive, Progressive, or What?" Documento de trabajo presentado en el Congreso Anual del International Institute of Public Finance.
- Gómez Sabaini, J. C. y J. P. Jiménez. 2011. "El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos". Serie Macroeconomía del Desarrollo, Núm. 111 (LC/L.3336). Santiago de Chile: CEPAL.
- Iregui, M., L. Melo, L. y J. Ramos. 2003. "El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo".

- Bogotá: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos.
- Keen, M. 1998. "Vertical Tax Externalities in the Theory of Fiscal Federalism." IMF Staff Papers Núm. 45, pp. 454-485. Washington, D.C.: FMI.
- Lafuente, M. 2009. "Public Management Reforms and Property Tax Revenue Improvements: Lessons from Buenos Aires." Working paper series on Public Sector Management. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Martínez-Vázquez, J., L. Noiset y M. Rider. 2010. «Assignment of the Property Tax: Should Developing Countries Follow the Conventional View?» En: R. Bahl, J. Martínez-Vázquez y J. M. Youngman, *Challenging the Conventional Wisdom of the Property Tax* (pp. 299-349). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Naciones Unidas. 2012. *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*. (CD-ROM Edition.) Nueva York: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población.
- . 2013. Indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Nueva York: División de Estadísticas de las Naciones Unidas. Disponible en <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Metadata.aspx?IndicatorId=32>.
- Norregaard, J. 2013. "Taxing Immovable Property, Revenue Potential and Implementation Challenges." Documento de trabajo. Washington, D.C.: FMI.
- Petrovsky, N. y C. N. Avellaneda. 2014. "Mayoral Public Sector Work Experience and Tax Collection Performance in Colombian Local Governments." *International Public Management Journal*, 17(2):145-173.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2007. *UNPD World Urbanization Prospects*. Nueva York: PNUD.
- Robalino, J., L. Hall y P. Slon. 2012. "What Drives Land Property Tax Collection in Costa Rican Local Governments." Washington, D.C.: BID. (Documento sin publicar.)
- Sepúlveda, C. y J. Martínez-Vázquez. 2009. "Property Taxation in Latin-America: An Assessment and Options for Reform." Ponencia presentada en el taller sobre relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina, Santiago de Chile, 25 y 26 de noviembre.
- Sheffrin, S. M. 2010. "Fairness and Market Value Property Taxation". En: R. Bahl, J. Martínez-Vázquez y J. M. Youngmand, *Challenging the Conventional Wisdom on the Property Tax* (pp. 241-262). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Slack, E. 2010. "The Property Tax...in Theory and Practice." Documento de trabajo Núm. 02. Toronto, Canada: Institute on Municipal Finance and Governance, Munk School of Global Affairs.
- Smolka, M. y C. M. De Cesare. 2010. "Property Tax and Informal Property: The Challenge of Third World Cities." Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.



Combatiendo la caída: revirtiendo la pérdida de relevancia del impuesto inmobiliario en Argentina

Luciana Díaz Frers y Lucio Castro

Introducción

Las provincias son las entidades gubernamentales con más necesidades de ingresos públicos en el federalismo fiscal argentino. Si bien son responsables de la provisión y administración de servicios públicos fundamentales como salud, educación, seguridad y justicia, y tienen responsabilidades compartidas con el gobierno nacional en la inversión en infraestructura, su autonomía para generar recursos propios es muy baja. Los gobiernos provinciales ejecutan el 50% del gasto consolidado en el país,² pero recaudan apenas un 20% del ingreso tributario nacional. Este desajuste entre gastos e ingresos hace que el desequilibrio fiscal vertical en Argentina sea comparativamente grande (Ter-Minassian, 1997).

La brecha fiscal de las provincias se financia principalmente con un fondo de recursos común, bajo la Ley de Coparticipación Federal. Como se verá más adelante, y en línea con estudios previos (Saiegh y Tommasi, 1999; Saiegh, Tommasi y Sanguinetti, 2001; y Spiller y Tommasi, 2007), esta dependencia

fiscal de las transferencias federales genera incentivos perversos para un mayor esfuerzo fiscal en las provincias. En este contexto, la rendición de cuentas subnacionales se ve afectada negativamente, pues los políticos provinciales disfrutaban de los beneficios políticos del gasto público sin pagar el costo político de cobrar impuestos.

En su búsqueda de mayores recursos fiscales, los gobiernos subnacionales argentinos podrían beneficiarse de una fuente aparentemente subutilizada y en franco declive: el impuesto a la propiedad inmobiliaria. Este impuesto es menos distorsivo, potencialmente más progresivo y menos procíclico que otros ingresos fiscales (Norregaard, 2007; Sturzenegger y Werneck, 2006). Además, gracias a su gran visibilidad, el impuesto inmobiliario tiene potencial para mejorar la rendición de cuentas (Bird, 2000).

En Argentina el impuesto a la propiedad podría generar más ingresos si, entre otras cuestiones, se

² Esta cifra llega a 2/3 del gasto total si se excluyen las pensiones y los pagos de intereses sobre la deuda.

actualizarán los catastros y las valuaciones fiscales, se fiscalizara más efectivamente para impulsar el cumplimiento tributario, y se revisaran las alícuotas. Algunas de estas reformas han sido impulsadas en las provincias argentinas en años recientes. A pesar de estos esfuerzos, el impuesto inmobiliario representa una porción cada vez menor de los ingresos provinciales. Las experiencias de reforma del impuesto a la propiedad en el país evidencian una dificultad mayúscula para su efectiva implementación, debido a limitaciones políticas, económicas, sociales y administrativas.

Este estudio busca identificar los principales factores determinantes de la recaudación del impuesto inmobiliario en las provincias argentinas y estimar el potencial de recaudación del mismo. Para este fin, se utiliza una combinación de metodologías cuantitativas y cualitativas y tanto datos agregados de las 24 provincias del país como microdatos de una provincia en particular (Santa Fe) y de dos ciudades, una con jerarquía de provincia (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires [CABA] y Córdoba). Además, a través de los estudios de casos de seis gobiernos provinciales y municipales, se documentan los procesos de reforma del impuesto inmobiliario, poniendo de relieve los principales retos de economía política que enfrentan políticos y técnicos al diseñar e implementar reformas tendientes a mejorar la recaudación. En ellos también se identifican a los actores involucrados y los conflictos de intereses que surgen alrededor de las reformas y se resaltan los factores que han favorecido o desfavorecido el éxito de dichas iniciativas.

Este trabajo contribuye a la escasa literatura empírica existente para Argentina a través de la generación de evidencia empírica en tres áreas virtualmente inexploradas: i) los desafíos que surgen a partir de la asignación compartida de potestades impositivas sobre la tributación de la propiedad entre los diferentes niveles de gobierno; ii) los desincentivos al esfuerzo fiscal en la tributación de la propiedad de los gobiernos provinciales arraigados en el sistema de coparticipación federal; y iii) la incidencia de factores de economía política en la probabilidad de éxito de las

reformas al impuesto inmobiliario y su repercusión sobre la recaudación.

Del estudio surgen algunos hallazgos y conclusiones principales:

- i. La aplicación de impuestos federales sobre bases imponibles similares como los bienes raíces, la dependencia de las transferencias del gobierno federal y la informalidad habitacional socaban la recaudación del impuesto inmobiliario.
- ii. Reformas variadas podrían aumentar considerablemente la productividad de este impuesto. Concretamente, incrementar las tasas tributarias, actualizar los avalúos catastrales, fiscalizar el incumplimiento de las obligaciones tributarias y mejorar el registro de los predios catastrales constituyen acciones que aumentarían la recaudación de impuestos a la propiedad entre un 23% y un 33% a nivel provincial agregado.
- iii. Estas reformas requieren un trabajo previo para crear un entorno propicio y lograr la adhesión de los actores relevantes que típicamente han incidido tanto en la forma, el contenido y el alcance de las iniciativas, como en su aprobación y aplicación. Dinámicas de economía política tales como el equilibrio en la legislatura, la cohesión del sector rural y el establecimiento de reglas fiscales con los municipios, entre otras, deben ser incorporadas en las estrategias de diseño e implementación de reformas para asegurar mayores niveles de recaudación en las provincias.

Con el ánimo de alimentar futuros debates políticos sobre las necesidades y posibilidades de reforma del impuesto a la propiedad para el nivel subnacional, el estudio ofrece recomendaciones de política. Primero, asignar más claramente las potestades tributarias con respecto al impuesto a la propiedad entre niveles de gobierno, dejando la jurisdicción tributaria sobre los bienes muebles al gobierno nacional y reservando el gravamen sobre los bienes inmuebles exclusivamente para las provincias. Esta medida podría tener efectos deseables sobre la eficiencia de la tributación,

la simplificación de la administración tributaria, y la autonomía y el potencial de recaudación de las provincias. Segundo, mejorar la calidad técnica del personal encargado de la administración tributaria en las provincias, y fomentar una mayor colaboración entre las agencias oficiales de diversos ministerios para un mejor registro de propiedades y la valoración fiscal de la base imponible, con apoyo de tecnología de punta. Tercero, brindar mayor acceso a educación fiscal para los contribuyentes y diseñar una comunicación estratégica con actores relevantes, para lo cual serán de gran ayuda los mensajes sobre la progresividad de las reformas.

El impuesto inmobiliario en Argentina

Marco legal

En 1853, al tiempo que se sancionaba la Constitución Nacional, el Congreso Constituyente creó una “contribución territorial” o impuesto a la propiedad, que imponía el pago de una alícuota del 4% sobre todas las propiedades rurales y urbanas en el territorio de la Confederación. Hacia finales de 1890 esta contribución territorial directa representaba la mayor fuente de ingresos de la provincia de Buenos Aires. Luego, en 1905 se creó una especie de impuesto a la herencia que era, en realidad, un impuesto sobre la libre transferencia de bienes. Con este impuesto se introdujo por primera vez en la historia argentina la idea de progresividad en el sistema tributario en función de la riqueza.

Entre 1911 y 1923 el Congreso Nacional discutió un proyecto sobre un “impuesto al incremento del valor de los bienes inmuebles”, esto es: un impuesto que gravaría el incremento del valor de las propiedades gracias a mejoras realizadas por el gobierno en los territorios dependientes del gobierno nacional. Pero el proyecto nunca fue aprobado, en parte debido a la resistencia de los grandes terratenientes. Las estadísticas de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) muestran que durante los períodos 1950–56 y 1967–80, el gobierno nacional recaudaba

unos impuestos especiales sobre los bienes raíces. En 1950 esos impuestos representaban el 77% de todos los impuestos a la propiedad.

La Constitución de 1994 estableció la distribución de potestades tributarias entre los tres niveles de gobierno, otorgando al gobierno nacional la competencia exclusiva sobre los impuestos al comercio exterior, dándole poder tributario compartido con las provincias en materia de impuestos indirectos, y facultándolo en la aplicación de contribuciones directas solo por un período determinado cuando existan razones de urgencia en defensa, seguridad común y bien general del Estado (incisos 1 y 2 del artículo 75). Por su parte, se les asignó a las provincias dominio originario sobre los recursos naturales, autoridad para imponer contribuciones directas y poder concurrente con la Nación sobre los impuestos indirectos, aunque no pueden ejercer las facultades delegadas a la Nación (artículos 75 y 126). Por último, los municipios no tienen ninguna autoridad fiscal pero desde 1994, cuando la Constitución reconoció la autonomía municipal, algunas provincias han introducido este cambio en sus propias constituciones y transferido algunas facultades fiscales (artículo 123).

No obstante, en la práctica la aplicación del régimen tributario es algo más compleja que las normas constitucionales. En primer lugar, aunque el gobierno nacional está facultado para recaudar en casos excepcionales impuestos directos, entre ellos el impuesto a la propiedad, ha recurrido con frecuencia a esta posibilidad usando el apartado 2 del artículo 75 de la Constitución para extender la excepcionalidad. En consecuencia, actualmente hay dos impuestos sobre la propiedad recaudados por el gobierno nacional: el impuesto a los bienes personales y el impuesto a las transferencias de inmuebles. En 2010 el gobierno nacional recaudó ARS 5.147 millones (US\$1.225 millones) en concepto de impuesto a los bienes personales, cuya base fiscal está conformada no solo por propiedades inmobiliarias sino también automóviles, barcos, bonos y dinero en efectivo. Aproximadamente el 40% de dicho impuesto proviene de activos inmobiliarios (AFIP, 2010). Por su parte, en 2010 el recaudo del

impuesto a las transferencias de inmuebles alcanzó los ARS 539 millones (US\$128 millones). Estas dos fuentes de ingresos representaron 1,37% de la recaudación tributaria nacional y el 0,4% del producto interno bruto (PIB) de ese año.

En segundo lugar, la legislación y la estructura tributaria presentan algunas similitudes en todas las provincias, donde generalmente el impuesto a la propiedad se aplica a bienes inmuebles urbanos, suburbanos y rurales. Este último suele ser una obligación anual, permanente y dividida en pagos periódicos cuya base imponible está constituida por la valuación fiscal del terreno y las mejoras (edificaciones). Las alícuotas son por lo general progresivas pero también se usan alícuotas uniformes.

En tercer lugar, la autonomía para cobrar impuestos municipales ha avanzado a velocidades diferentes y el tipo de impuestos que cobran los municipios es muy heterogéneo. Además, como cada provincia redacta su propia Constitución, tiene el derecho de decidir en qué términos organiza la autonomía fiscal municipal. Hasta ahora seis provincias –Chaco, Chubut, Formosa, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego– han transferido el cobro de los impuestos inmobiliarios en las zonas urbanas a los municipios, manteniendo para sí mismas la recaudación del impuesto rural.

Evolución del recaudo y diferencias entre provincias

A pesar de sus ventajas, en 2010 las provincias recaudaron más de ARS 5.000 millones (US\$1.200 millones) en impuestos a la propiedad, cifra que representa apenas un 7,3% de la recaudación de impuestos provinciales y un 2% del total de los ingresos provinciales, que también incluyen regalías y transferencias nacionales (véase el cuadro 1 para obtener más detalles por provincia). El recaudo de este impuesto varía ampliamente entre las provincias y ha cambiado, aunque sin tanta amplitud, a lo largo del tiempo. Además, en 2010 el impuesto a la propiedad recaudó un 0,35% del PIB, cifra muy por debajo de los estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (alrededor del 1% del

PIB), pero también por debajo de otros países de la región como Brasil (0,45% del PIB), Chile (0,63% del PIB) o Colombia (0,62% del PIB) (de Cesare, 2010a y 2010b).

Pero la recaudación del impuesto inmobiliario provincial no solo ha sido relativamente baja, sino que también ha mostrado una tendencia descendente desde 1990, disminuyendo su participación en relación con el PIB y los ingresos tributarios provinciales. Entre 1991 y 2010 el recaudo se redujo de un 0,66% a un 0,35% del PIB. Este declive se produjo a pesar de que en los mismos años la recaudación de impuestos provinciales subió del 2,8% al 4,8% del PIB y la presión fiscal total en la economía aumentó del 18,4% al 33,5% del PIB. Si se hubiera mantenido la misma proporción de 1991 en el total de los ingresos tributarios nacionales y provinciales, el impuesto inmobiliario debería actualmente recaudar alrededor del 1,1 o del 1,2% del PIB; es decir, debería ser unas tres veces superior al actual o tener un nivel similar al promedio de la OCDE. Además, su participación en los ingresos tributarios provinciales se redujo de un 26,5% en 1984 a un 23,4% en 1991 y a un 7,3% en 2010 (véase el gráfico 1.1).

La heterogeneidad entre las provincias con respecto a la recaudación es bastante significativa, ya que los ingresos del impuesto como porcentaje del producto bruto geográfico (PBG) van desde un 0,78% en Entre Ríos y un 0,62% en La Pampa hasta un 0,11% en Catamarca y un 0,07% en La Rioja. Del mismo modo, mientras que en Entre Ríos el impuesto inmobiliario recauda un 17,4% de los ingresos tributarios, en La Rioja solo asciende al 3%. Otras provincias que recaudan más que la media en términos de ingresos fiscales son La Pampa, Santa Fe, Jujuy, Tucumán, Córdoba y Ciudad de Buenos Aires (CABA) (véase el gráfico 1.2).

Si se consideran otros ingresos provinciales además de los tributarios, como las regalías o las transferencias del gobierno central, el impuesto inmobiliario representa un 6,9% en la CABA, un 3% en Santa Fe y un 2,5% en Buenos Aires y Entre Ríos. En La Pampa, Córdoba, Tucumán, Mendoza y San Luis, el impuesto representa entre un 1% y un 2% de los ingresos totales, y en todas las demás provincias, menos del 1%.

CUADRO 1.1. Ingresos provinciales en 2010

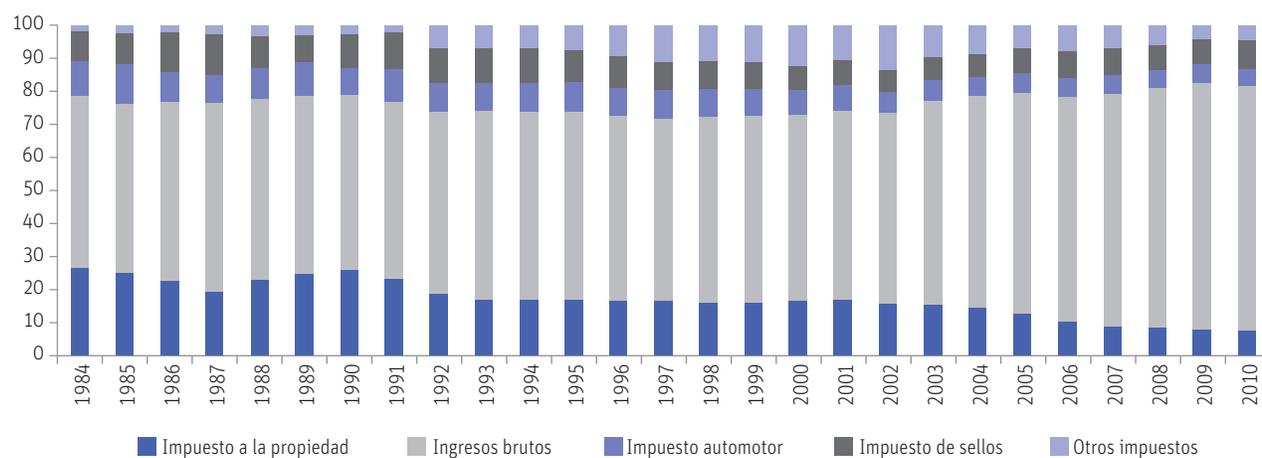
Provincia	Ingresos provinciales como porcentaje del PBG*		Recaudación tributaria como porcentaje de los ingresos totales					Otros ingresos como porcentaje de los ingresos totales			
	como porcentaje del PBG*	Ingresos tributarios como porcentaje del PBG*	Ingresos brutos	Impuesto inmobiliario	Sellos	Automotores	Impuestos	Regalías	Otros ingresos propios*	Coparticipación (transferencias automáticas)	Transferencias
Buenos Aires	14,6	5,6	28,4	2,5	2,8	2,3	2,0	0,0	18,0	28,7	15,4
CABA	6,0	4,9	57,8	6,9	6,4	5,6	5,6	0,0	5,6	9,9	2,4
Catamarca	37,8	3,0	6,4	0,3	0,5	0,6	0,0	4,1	11,4	64,8	12,0
Chaco	51,4	4,1	6,0	0,1	0,8	0,0	1,3	0,0	11,7	56,5	23,7
Chubut	25,3	3,5	11,6	0,0	2,0	0,0	0,4	27,2	27,2	26,6	5,0
Córdoba	21,1	4,7	17,7	1,8	1,7	0,9	0,0	0,0	22,6	37,4	18,0
Corrientes	34,7	3,0	6,8	0,6	1,2	0,0	0,0	0,3	14,9	61,1	15,3
Entre Ríos	31,5	4,5	8,1	2,5	1,2	1,3	1,2	1,8	14,6	50,0	19,3
Formosa	71,1	2,9	3,3	0,0	0,5	0,0	0,2	0,3	10,4	62,6	22,6
Jujuy	39,3	2,9	5,8	0,6	0,9	0,0	0,1	0,0	1,4	58,8	32,3
La Pampa	33,1	4,3	8,0	1,9	2,0	1,1	0,2	3,8	22,0	44,2	16,9
La Rioja	47,7	2,2	3,9	0,1	0,1	0,5	0,0	0,0	3,1	59,7	32,5
Mendoza	15,1	3,2	15,0	1,5	2,6	1,9	0,1	9,3	10,1	45,0	14,3
Misiones	29,9	4,1	11,7	0,5	1,3	0,2	0,1	1,4	9,9	51,8	23,1
Neuquén	20,8	3,6	14,7	0,9	1,5	0,0	0,0	25,4	25,4	22,6	9,6
Río Negro	23,7	4,0	12,6	0,8	1,6	1,7	0,2	8,8	4,1	50,6	19,6
Salta	29,9	4,6	12,5	0,1	1,9	0,0	0,9	4,7	3,3	61,2	15,3
San Juan	37,7	4,4	7,7	0,7	0,7	1,0	1,5	3,8	6,7	62,1	15,9
San Luis	22,4	4,3	15,7	1,1	1,5	1,0	0,1	0,0	4,6	68,1	8,0
Santa Cruz	32,0	3,2	8,8	0,0	1,2	0,0	0,0	16,1	26,0	24,2	23,6
Santa Fe	16,3	4,3	20,0	3,0	3,3	0,2	0,1	0,0	16,3	47,7	9,4
Santiago del Estero	49,3	3,6	5,3	0,5	0,8	0,2	0,6	0,0	1,8	66,8	24,1
Tierra del Fuego	28,6	3,8	12,6	0,0	0,6	0,0	0,1	9,6	24,5	42,1	10,6
Tucumán	34,6	6,6	14,0	1,6	1,7	0,8	1,0	0,0	3,7	53,4	23,9
TOTAL	17,6	4,8	20,1	2,0	2,3	1,4	1,2	3,0	14,5	39,9	15,7

Fuente: CIPPEC, con datos de la Secretaría de Coordinación Fiscal con las Provincias.

*Producto bruto geográfico.



GRÁFICO 1.1. Recaudación tributaria provincial total por impuesto, 1984–2010, como porcentaje de la recaudación propia



Fuente: CIPPEC, con datos de MECON, DNCFP.

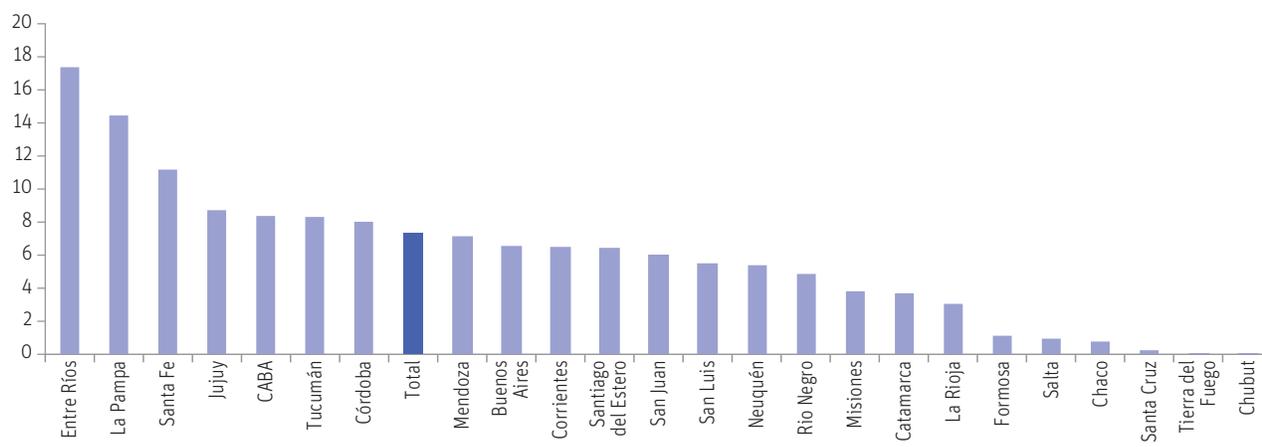
En términos per cápita, la CABA encabeza la lista, con una recaudación anual por habitante por el impuesto inmobiliario de ARS 472 (alrededor de US\$112), seguida a una distancia considerable por La Pampa, Entre Ríos y Santa Fe, como se muestra en el gráfico. Si se dejan de lado a las provincias que transfirieron la recaudación del impuesto inmobiliario urbano a los municipios, las que recaudaron menos fueron La Rioja, donde cada habitante paga en promedio solo ARS 15 (US\$3,5) por año, Misiones (ARS

31 o US\$7,4 anuales) y Catamarca (ARS 33 o US\$7,9 anuales).

Factores determinantes de la recaudación de impuestos a la propiedad inmobiliaria

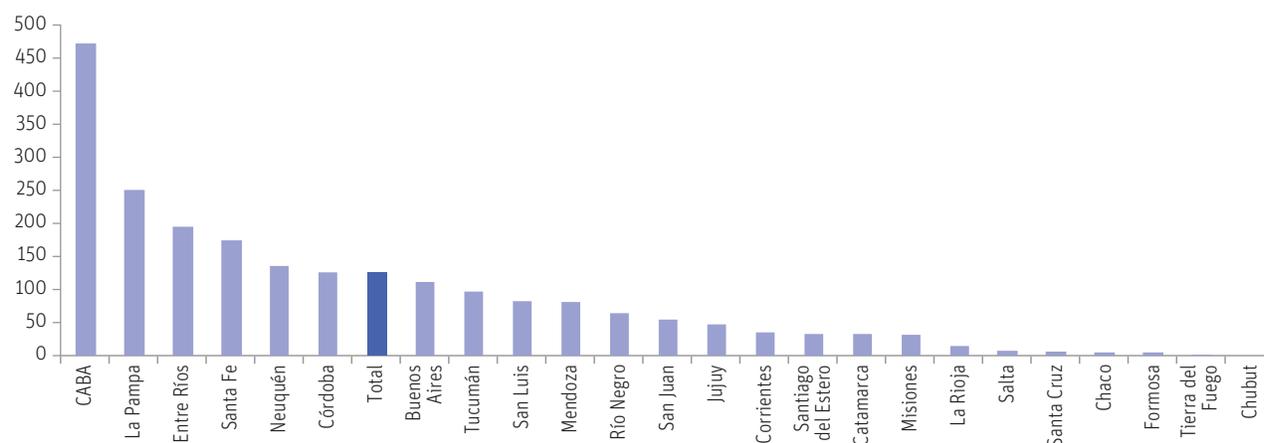
A los fines del análisis se utiliza un modelo econométrico con base en un panel de datos por provincia para el período comprendido entre 1990 y 2010. Este modelo asume: que la recaudación de los impuestos a la

GRÁFICO 1.2. El impuesto inmobiliario como porcentaje de los ingresos tributarios provinciales, 2010



Fuente: CIPPEC, con datos de MECON, DNCFP.

GRÁFICO 1.3. Impuesto inmobiliario per cápita, en pesos corrientes de 2010



Fuente: CIPPEC, con datos de MECON, DNCFP.

propiedad inmobiliaria es una función de la base imponible; la dependencia de las provincias de las transferencias del gobierno nacional; la recaudación de otros impuestos nacionales; algunas características específicas de cada provincia (por ejemplo, el tamaño de su economía, ingreso por habitante, nivel de desarrollo institucional, entre otras), así como de shocks que afectan a todas las provincias de forma similar. Formalmente, la ecuación estimable es la siguiente:

$$PTC_i^{pc} = \beta + \sum_{j=1}^k \beta_j X_{ji} + \sum_{m=k+1}^n \beta_m R_{mi} + \sum_{p=1}^s \gamma_p Z_{pi} + \varepsilon_i \quad (1)$$

Donde PTC_i^{pc} es el nivel de la recaudación de impuestos a la propiedad inmobiliaria para la provincia i ; X es un vector de variables explicativas; R es un vector de controles; Z es un vector de efectos fijos, y ε_i es el término de error independientemente e idénticamente distribuidos. A continuación se presenta una breve descripción de cada una de estas variables. Es importante notar que todas las variables monetarias entran en la ecuación (1) en pesos constantes de 2004.

La variable dependiente es el ingreso generado por la recaudación de impuestos a la propiedad inmobiliaria para la provincia i . De acuerdo con Sepúlveda y Martínez-Vázquez (2011), esta variable se incluye en la ecuación (1) en términos per cápita para controlar por diferencias en tamaño entre las provincias.

Uno de los principales factores determinantes de la recaudación de los impuestos a la propiedad inmobiliaria debería ser la capacidad fiscal local. Se espera que el recaudo sea mayor en provincias con mayor capacidad fiscal, determinada esta tanto por el tamaño relativo de la base imponible como por la capacidad administrativa de los gobiernos locales. Este análisis emplea el PBG per cápita como una aproximación de la capacidad fiscal local.

La segunda variable explicativa es la dependencia de las transferencias nacionales, medida como la participación de las transferencias nacionales en el ingreso total de cada provincia. Se espera que las transferencias federales estén negativamente asociadas con la recaudación de impuestos a la propiedad inmobiliaria, ya que reducen los incentivos de los gobiernos provinciales para cobrar sus propios impuestos.

Una tercera variable explicativa es la recaudación de derechos a la exportación aplicada por el gobierno nacional en cada provincia. Los derechos de exportación compiten directamente con los impuestos a la propiedad rural, ya que ambos se aplican a una base imponible similar: la producción agropecuaria. Asimismo, como un efecto de segundo orden, la imposición de derechos a la exportación, que son difíciles de evadir, disminuyen el ingreso disponible y desincentivan las reformas provinciales. La recaudación de

tributos provinciales puede sufrir el impacto negativo del incremento de los derechos de exportación (y otros impuestos nacionales en general). Por lo tanto, se espera una correlación negativa entre los dos impuestos. Esta variable se emplea en términos per cápita.

También se incluyen otros impuestos nacionales, en términos per cápita, como una variable adicional. Una mayor presión fiscal debería estar asociada a una menor recaudación de impuestos a la propiedad inmobiliaria.

Una quinta variable explicativa es el nivel de informalidad en el régimen de tenencia de las viviendas. Esta variable se aproxima incluyendo el porcentaje de individuos que habitan en viviendas de baja calidad por provincia, tomado de los censos nacionales (1991, 2001 y 2010). Un alto nivel de informalidad habitacional debería estar asociado a una base imponible más pequeña, y por lo tanto, a menores ingresos provenientes de impuestos a la propiedad.

Finalmente, se incluye una variable ficticia igual a 1 en las provincias con impuestos a la propiedad descentralizados. Esta variable se construye a partir de la identificación de las provincias en las que la recaudación de este impuesto se encuentra parcial o totalmente descentralizada en las municipalidades, de acuerdo con las legislaciones de las 24 jurisdicciones subnacionales de Argentina. Se espera un signo negativo para este coeficiente, ya que la descentralización de los impuestos a la propiedad implica una pérdida en el ingreso de cada provincia y un incremento para la municipalidad.

A pesar de su importancia para entender los factores determinantes de la recaudación del impuesto a la propiedad, lamentablemente no se cuenta con datos consistentes sobre la base imponible efectiva y potencial de este tributo. Regresiones preliminares usando diversas aproximaciones para la base imponible potencial³ no reportaron estimaciones estadísticamente significativas ni económicamente relevantes.

Regresión simple

El cuadro 1.2 muestra los resultados del modelo simple de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) agrupados

(*pooled OLS*), que solo explora la variación transversal de la base de datos de panel, incluyendo controles por región. Limitaciones severas en los datos estadísticos, particularmente relacionadas con estimaciones confiables de las bases imponibles y la variabilidad relativamente baja en el tiempo en algunas variables explicativas cruciales, impiden utilizar estimadores de datos de panel más sofisticados. Por otra parte, solo se puede controlar por shocks comunes que puedan afectar a provincias localizadas en la misma región geográfica; el modelo no utiliza efectos fijos de los años de estudio. Por lo tanto, debe considerarse que las limitaciones en los datos podrían fácilmente ocasionar un sesgo de variables omitidas en las estimaciones.

A pesar de estas restricciones, los resultados del modelo de MCO agrupados proporcionan indicaciones interesantes sobre los factores determinantes de la recaudación de los impuestos inmobiliarios. Como se esperaba, los derechos a la exportación y otros impuestos nacionales recaudados en la provincia están correlacionados significativamente al 1% con una menor recaudación de impuestos inmobiliarios. Ciertos tributos que se cobran a nivel nacional, particularmente los derechos de exportación, reducen la base imponible efectiva para impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y, por lo tanto, tienen un efecto negativo sobre su recaudación. Sepúlveda y Martínez-Vázquez (2011) encuentran resultados similares para Brasil y Perú, sugiriendo que el cobro de otros impuestos nacionales podría desalentar los esfuerzos locales para recaudar el impuesto inmobiliario, por ser este más difícil de cobrar.

Por el contrario, el ingreso por habitante está leve pero positivamente relacionado con una mayor recaudación. Sin embargo, el coeficiente es económicamente insignificante en términos de su magnitud, lo cual sugiere que la recaudación de impuestos a la propiedad es relativamente inelástica a esta variable.

El coeficiente de la variable ficticia para descentralización municipal es significativamente negativo. Este resultado simplemente indica que la

³ Por ejemplo, los precios de productos primarios, los salarios en el sector de la construcción local y el valor de mercado de la tierra rural.

CUADRO 1.2. Factores determinantes de recaudación provincial de impuestos a la propiedad (MCO agrupados)

Variable dependiente: Impuesto a la propiedad per cápita	(1)	(2)	(3)	(4)
PBG per cápita	0,002*** (0,001)	0,003*** (0,000)	0,003*** (0,000)	0,003*** (0,000)
Transferencias/ingresos totales	-110,506*** (27,524)	-95,357*** (28,569)	-70,862** (30,334)	-55,086** (26,121)
Derechos de exportación per cápita		-33,233*** (8,842)	-16,456*** (4,656)	-20,264*** (5,472)
Otros impuestos nacionales per cápita		-5,565* (3,097)	-4,418* (2,304)	-5,526** (2,232)
Descentralización			-0,002*** (0,001)	-0,002*** (0,001)
Informalidad				-87,540** (41,679)
Constante	126,207*** (25,369)	112,960*** (25,983)	91,106*** (26,806)	99,852*** (22,735)
Observaciones	480	408	408	408
R-cuadrado	0,786	0,840	0,869	0,884
Controles de regiones	Sí	Sí	Sí	Sí

Nota: Los errores estándares se presentan entre paréntesis. Todas las variables son expresadas en términos per cápita y en pesos argentinos constantes de 2004, con la excepción de las transferencias federales y la informalidad, las cuales se presentan en puntos porcentuales. La descentralización es una variable ficticia igual a 1 para las seis provincias en las cuales la recaudación del impuesto a la propiedad está descentralizada en los gobiernos municipales.

PBG = producto bruto geográfico.

*** p<0,01; ** p<0,05; * p<0,1.

descentralización de la administración del impuesto inmobiliario a los municipios socaba la recaudación en las provincias. Sin embargo, la magnitud de este coeficiente es pequeña, lo cual señala que este efecto es económicamente irrelevante.

Como se esperaba, la informalidad habitacional está negativa y significativamente correlacionada con la recaudación de impuestos inmobiliarios. Las provincias con mayores niveles de informalidad en materia de vivienda son propensas a tener una menor base imponible para los impuestos inmobiliarios. Este resultado es robusto controlando por shocks regionales comunes entre las provincias.

Finalmente, las transferencias federales parecen estar negativa y fuertemente correlacionadas con la

recolección de tributos inmobiliarios. Nuevamente, este hallazgo es consistente con los resultados de Sepúlveda y Martínez-Vázquez (2011) para Perú y Brasil. La inclusión de otros potenciales factores determinantes de la recaudación de impuestos a la propiedad inmobiliaria, como los impuestos nacionales, con excepción de los derechos de exportación, y el gasto público provincial mostraron resultados pobres y contra-intuitivos. Estos resultados no son reportados aquí.

Endogeneidad

Una preocupación relacionada con la especificación que se presenta en la ecuación (1) es la potencial presencia de una relación endógena entre alguna de las

variables explicativas y la recaudación de impuestos inmobiliarios. Como advierten Sepúlveda y Martínez-Vázquez (2011), puede existir cierto grado de causalidad inversa en tanto el grado de dependencia de las transferencias nacionales sea influenciado por el nivel de recaudación de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, y viceversa.

Como un intento de controlar por este posible sesgo, se realiza una estimación con el método de variables instrumentales, en cuyo caso se instrumenta la dependencia de las transferencias nacionales con el número de representantes y senadores por provincia en el Congreso Nacional de 1989. La selección de esta variable obedece al hecho de que las transferencias automáticas a las provincias fueron establecidas por el Régimen Transitorio de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley 23.548) sobre la base del promedio de

lo distribuido a las provincias en el período 1985–88. El porcentaje correspondiente a cada provincia quedó así reflejado en un coeficiente que está relacionado con el poder de negociación que cada provincia tenía en ese período, en el cual no había régimen de distribución. Diversos estudios apuntan a la relación que en ese momento había entre el grado de representación en el Congreso y la cantidad de recursos que los gobernadores lograban que se transfiriera a sus provincias (Porto y Sanguinetti, 2001; CIPPEC 2008).

El cuadro 1.3 confirma que el resultado principal del modelo MCO es robusto al controlar por posibles problemas de endogeneidad. El instrumento “Coparticipación” es significativo y está positivamente correlacionado con la variable endógena “Dependencia”, medida como la razón (*ratio*) entre transferencias federales e ingresos tributarios totales

CUADRO 1.3. Variables instrumentales

	(1)	(2)
	Primera etapa (dependencia)	IV (Impuesto a la propiedad per cápita)
PBG per cápita	-0,000*** (0,000)	0,006*** (0,001)
Derechos de exportación per cápita	-0,070*** (0,019)	-13,634** (6,244)
Otros impuestos nacionales per cápita	0,052*** (0,007)	-21,148*** (3,456)
“Coparticipación”	0,779*** (0,076)	
Transferencias/ingresos totales		-168,285*** (35,643)
Constante	0,761*** (0,020)	-60,351*** (22,615)
Observaciones	408	408
R-cuadrado	0,781	0,580
Controles de regiones	Sí	Sí

Nota: Los errores estándares se encuentran entre paréntesis. Todas las variables son expresadas en términos per cápita y en pesos argentinos constantes de 2004, con la excepción de transferencias federales e informalidad, las cuales se presentan en puntos porcentuales. La descentralización es una variable ficticia igual a 1 para las seis provincias en las cuales la recaudación del impuesto a la propiedad está descentralizada en los gobiernos municipales.

PBG = producto bruto geográfico.

*** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.

de las provincias. Los resultados de la primera etapa, que aparecen en la columna 1, son robustos al incluir las variables de control y efectos fijos regionales.

La columna 2 muestra que hay una correlación negativa y estadísticamente significativa entre la recaudación per cápita del impuesto inmobiliario y la dependencia de las transferencias federales, al igual que sucede con los derechos a la exportación y otros impuestos nacionales. Además, los resultados confirman que la *proxy* de capacidad fiscal local está débilmente correlacionada con la recaudación per cápita del impuesto inmobiliario.

El potencial del impuesto inmobiliario

El propósito del siguiente ejercicio es explorar el potencial de incrementar los ingresos provenientes del impuesto inmobiliario. Las simulaciones están basadas en microdatos de tres de las principales jurisdicciones subnacionales de Argentina: la Ciudad de Buenos Aires (CABA), la Ciudad de Córdoba y la provincia de Santa Fe. La selección de estas jurisdicciones se basó en cuatro criterios: i) acceso a los microdatos; ii) cooperación de las autoridades tributarias locales; iii) disposición explícita de las autoridades para reformar los impuestos inmobiliarios en un futuro cercano; y iv) importancia relativa de la jurisdicción en la recaudación total de impuestos inmobiliarios de Argentina.

Para realizar las microsimulaciones se obtuvo información catastral desagregada a nivel geográfico (distrito/barrio) de estas tres jurisdicciones. Los datos fueron provistos en la CABA por la Agencia Gubernamental de Ingresos Públicos (AGIP), en la provincia de Santa Fe por la Agencia Fiscal de Ingresos (AFI) y en la Ciudad de Córdoba por la Secretaría de Economía. Si bien se cuenta con una base de datos bastante completa para la CABA, la información es mucho más escasa para Santa Fe y Córdoba, como se puede apreciar en el cuadro 1.4.

En particular, no se dispone de información sobre la recaudación de impuestos a la propiedad, desagregada por distrito/barrio para Santa Fe y Córdoba. Esta variable se estima combinando datos de la recaudación total de dichos impuestos y la proporción de cada distrito en la valuación fiscal (VF) total. Además, la información del valor de mercado imponible (VMI) y del valor del mercado (VM) por distrito no se encuentra disponible para estas jurisdicciones. Por lo tanto, estas variables se calculan asumiendo un coeficiente fijo a través de los distrito/barrios, de la siguiente manera:

$$\text{Valuación fiscal} = \text{Valor de mercado imponible} \times 0,17$$

$$\text{Valor de mercado} = \text{Valor de mercado imponible} \times 1,2$$

La CABA suministró el coeficiente de 0,17 mientras que actualmente la AGIP utiliza el coeficiente de 1,2

CUADRO 1.4. Disponibilidad de información estadística para las microsimulaciones

	CABA	Ciudad de Córdoba	Santa Fe
Recaudación total de impuestos a la propiedad inmobiliaria	Sí	Sí	Sí
Recaudación de impuesto inmobiliario por distrito	Sí	Estimado	Estimado
Valuación fiscal (VF)	Sí	Estimado	Sí
Valor de mercado imponible (VMI)	Sí	Sí	Estimado
Valor de mercado (VM)	Estimado	Estimado	Estimado
Tasa estatutaria del impuesto	Sí	Sí	Sí
Recaudación potencial	Sí	Estimado	Estimado
Número de propiedades	Sí	Sí	Sí
Número de propiedades informales	Sí	Estimado	Estimado

Fuente: CIPPEC sobre la base de AGIP (CABA), AFI (Santa Fe) y Secretaría de Economía (Ciudad de Córdoba).

para poder calcular la VF sobre la base del VMI. A su vez, la recaudación de impuestos potencial fue obtenida al multiplicar el VM con la tasa estatutaria del impuesto.

Siguiendo una metodología similar a la empleada por Bahl y Martínez-Vázquez (2007), se utiliza una identidad que explica la recaudación del impuesto a la propiedad inmobiliaria como un resultado del nivel de cumplimiento tributario, la tasa de impuesto estatutario, la distancia de la VF y del VMI, la distancia entre el VMI y el VM, y el promedio del VMI por distrito/barrio. Formalmente, esta identidad puede definirse de la siguiente manera:

$$\frac{RA}{N} = \left(\frac{RA}{RT}\right) \left(\frac{RT}{VF}\right) \left(\frac{VF}{VMI}\right) \left(\frac{VMI}{VM}\right) \left(\frac{VM}{N}\right) \quad (1)$$

Donde:

- RA: Recaudación actual
- RT: Recaudación teórica o potencial
- VF: Valuación fiscal
- VMI: Valor de mercado imponible
- VM: Valor de mercado
- N: Número de propiedades

El primer término en la parte derecha de esta ecuación es la tasa de cumplimiento tributario implícita, definida como la razón entre la RA y la RT. Este término varía como resultado de los cambios en la tasa del impuesto o la base imponible. El segundo término es la tasa estatutaria del impuesto, definido como la recaudación potencial del impuesto a la propiedad sobre la VF. El tercer término representa la valuación, la proporción de la VF en relación al VMI, por medio de la que se establece el porcentaje del VMI sobre el cual se grava el impuesto. El cuarto término es la razón entre la VMI y el VM, e incluye todos los efectos de los tratamientos preferenciales, exenciones en la base imponible y errores de valuación del valor real del mercado de la propiedad. Finalmente, el quinto término es el promedio del VM por propiedad, que busca capturar los cambios en la valuación de la propiedad.

Cabe destacar que el ejercicio de simulación que se presenta a continuación busca estimar los posibles

efectos sobre la recaudación potencial de reformas *posibles* de implementar en la práctica, para los siguientes seis escenarios:

- **Escenario 1: Incremento de un 10%–20% en la tasa estatutaria del impuesto para todas las propiedades registradas.** Se asume que la tasa del impuesto se incrementa en un 20% en distritos/barrios con una VF mayor que la media de la jurisdicción, y en un 10% en distritos con una VF inferior al promedio. La tasa de aumento asumida se justifica por el hecho de que las autoridades locales tienden a subir la tasa estatutaria y la VF en línea con la inflación, que se ha ubicado en tasas cercanas a dos dígitos en el período 2006–12.
- **Escenario 2: Incremento de un 20%–30% en el valor de mercado imponible.** Se asume que el VMI aumenta un 20% en distritos/barrios con un VMI inferior a la media de la jurisdicción, y en un 30% en distritos con valores mayores al promedio. De la misma manera que la tasa estatutaria, se simula un incremento nominal en el VMI de acuerdo con la inflación anual observada en Argentina en años recientes.
- **Escenario 3: Incremento de la base imponible a través de un aumento en el número de propiedades registradas.** Se asume que todas las propiedades no registradas están incluidas en el catastro y valorizadas a un 40% del valor de mercado imponible promedio en su respectivo distrito/barrio (con excepción de la CABA; véase el apartado “Supuestos” en la siguiente sección).
- **Escenario 4: Reducción en la tasa de incumplimiento.** Se asume que la tasa de cumplimiento aumenta un 10% en distritos/barrios con un VMI menor que el promedio de la jurisdicción y en un 20% en aquellos distritos con valores mayores a la media. Estos escenarios se basan en estimaciones de las autoridades tributarias locales, de acuerdo con su experiencia reciente en campañas de cumplimiento.
- **Escenario 5: Incremento en la tasa estatutaria y actualización del valor imponible del mercado.**

Este escenario simplemente combina los resultados de los escenarios 1 y 2.

- **Escenario 6: Incremento de la base imponible y mejoramiento del cumplimiento tributario.** Este escenario simplemente representa los resultados combinados de los escenarios 3 y 4.

Para el cálculo del potencial se han realizado algunos supuestos. En la CABA se asume que el VMI para propiedades previamente no registradas es un 30% del VMI promedio para el distrito (con la excepción de los dos barrios de mayor ingreso relativo, Puerto Madero y Recoleta, para los cuales se asume una tasa de descuento del 40%). También se asume que la VF de las propiedades no registradas es un 20% de la VF promedio del distrito. De acuerdo con la legislación local, el promedio de tasa estatutaria es del 1,4%. Por su parte, la AGIP suministró datos sobre el impuesto estatutario promedio por barrio. La tasa de descuento aplicada en el VMI y en la VF para propiedades previamente no registradas también fue obtenida de estimaciones provistas por la AGIP.

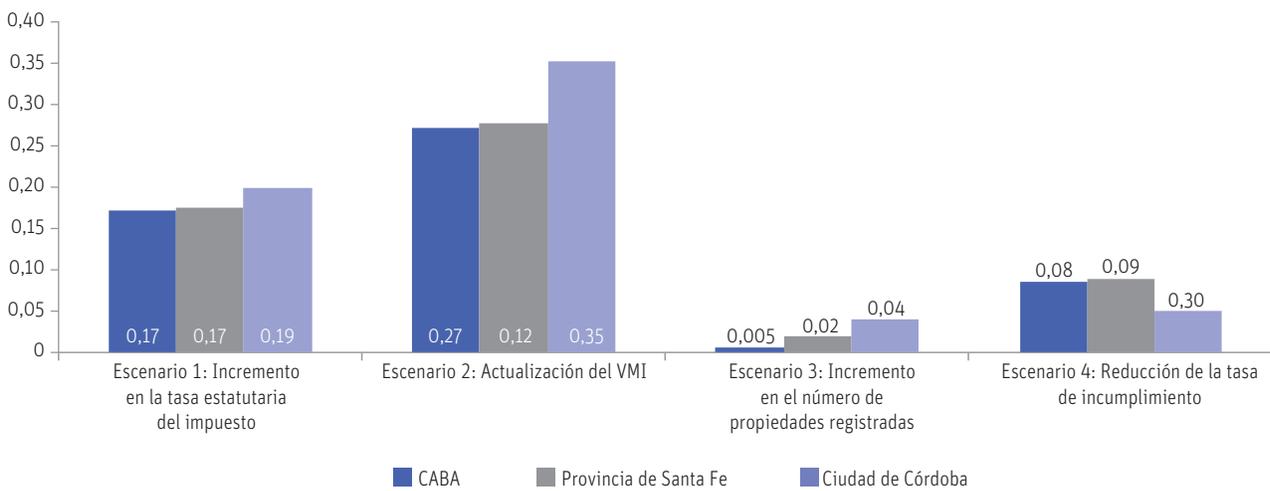
En el caso de la Ciudad de Córdoba, se asume que la VF es un 20% inferior al VMI y que el VM es 1,2

veces mayor que el VMI. Del mismo modo, se asume una tasa uniforme de informalidad del 9%, con base en datos del Censo Nacional 2010, y una tasa estatutaria promedio del 0,004%, aplicada igualmente a todos los barrios, con base en información provista por la municipalidad local.

Finalmente, en el caso de la provincia de Santa Fe, se asume que el VMI es equivalente a la VF sobre un coeficiente de 0,17, de acuerdo con la legislación local. Asimismo, se asume una tasa homogénea de informalidad del 15%, de acuerdo con el Censo Nacional 2010, y un VM igual a 1,2 veces el VMI. Finalmente, se aplica la tasa estatutaria promedio, utilizando una escala de valuación provista por la API, y diferenciando entre propiedades urbanas y rurales.

En el gráfico 1.4 se realiza una comparación de los resultados de las simulaciones para cada uno de los seis escenarios de reforma de política en las tres jurisdicciones. Los escenarios 1 y 2 producen en las tres jurisdicciones los incrementos en ingresos más altos, siendo el más pronunciado el de la Ciudad de Córdoba. Santa Fe y Buenos Aires exhiben un cambio porcentual similar en la recaudación del impuesto a la propiedad bajo estos escenarios. Reflejando un incremento

GRÁFICO 1.4. Cambio porcentual en la recaudación del impuesto inmobiliario por escenario, Ciudad de Buenos Aires, provincia de Santa Fe y Ciudad de Córdoba (porcentaje)



Fuente: Cálculos de CIPPEC a partir de información de la AGIP, AFI y la Secretaría de Economía de la Ciudad de Córdoba (2011).

CUADRO 1.5. Impuesto a la propiedad como porcentaje de los ingresos tributarios totales, 2010

Jurisdicción	Referencia	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4	Escenario 5	Escenario 6
CABA	0,25%	0,29%	0,32%	0,25%	0,27%	0,37%	0,27%
Ciudad de Córdoba	7,44%	8,92%	10,05%	8,84%	7,81%	13,26%	8,94%
Provincia de Santa Fe	5,00%	5,87%	6,38%	5,60%	5,44%	7,50%	6,78%

Fuente: Cálculos de CIPPEC a partir de información de AGIP, AFI, la Secretaría de Economía, la Ciudad de Córdoba y el Ministerio Nacional de Economía (2011).

mayor en la inscripción de propiedades, el escenario 3 genera una mayor variación de ingresos en Córdoba que en las otras dos jurisdicciones. En contraste, el incremento en la recaudación de impuestos a la propiedad es mayor en CABA y en Santa Fe en el escenario 4 (mayor cumplimiento). El cuadro 1.5 presenta los resultados para cada escenario como la razón de la recaudación de impuestos inmobiliarios sobre el total de ingresos por tributos locales. Como referencia, se presenta el peso de los impuestos a la propiedad sobre los ingresos tributarios totales en 2010. Se aprecia que la importancia relativa de los impuestos inmobiliarios como fuente de ingresos tributarios para los escenarios de políticas simuladas varía marginalmente para la CABA, moderadamente para Santa Fe y significativamente para Córdoba. Nuevamente, el mayor incremento en la recaudación de impuestos inmobiliarios se produce en el escenario 5 para las tres jurisdicciones: sube alrededor de 0,1 puntos porcentuales (pp) para la CABA; 2,5 pp para Santa Fe y 5,9 pp para la Ciudad de Córdoba.

Para estimar cuánto las provincias argentinas en su conjunto podrían recaudar en impuestos basados en la propiedad para cada una de las reformas políticas simuladas, se realiza un ejercicio de extrapolación. Primero, se asume que la recaudación por impuestos a la propiedad aumenta en una proporción similar a los resultados encontrados para Santa Fe. Esta provincia es una opción conveniente, ya que la administración tributaria local no solo aplica impuestos sobre las propiedades urbanas sino también en propiedades rurales, de manera similar a la mayoría de las agencias tributarias provinciales de Argentina.

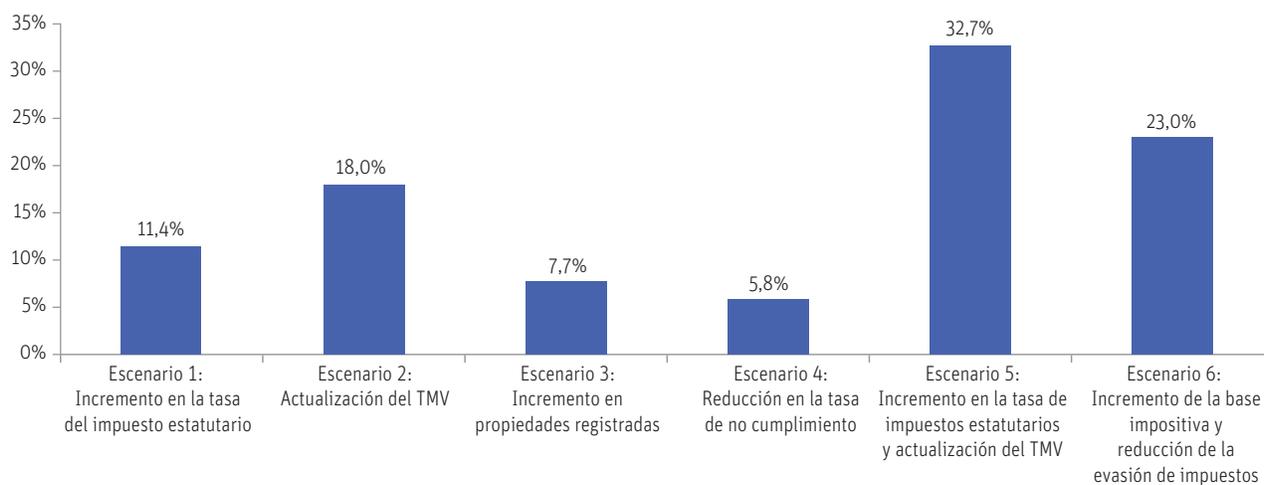
En segundo lugar, se aplica un factor de descuento en los resultados de Santa Fe para obtener las estimaciones de los ingresos potenciales provenientes de impuestos a la propiedad para cada una de las provincias restantes, con la excepción de la CABA, para la cual ya se cuenta con estimaciones. Como coeficiente de ajuste, se usa la razón entre la capacidad fiscal provincial y la capacidad fiscal de Santa Fe, aproximada por el PBG per cápita respectivo en 2010.

El gráfico 1.5 presenta los resultados de este simple ejercicio de extrapolación. La combinación de un incremento en la tasa tributaria y una actualización del VMI producirían un aumento en la recaudación de impuestos a la propiedad de casi el 33% a nivel nacional (escenario 5). Asimismo, otras reformas de política destinadas a reducir el incumplimiento tributario y el subregistro reportarían un incremento del 23% (escenario 6).

Retos de economía política: estudios de casos de reforma

A través del análisis de casos, esta sección procura arrojar luz sobre los procesos de reforma al impuesto inmobiliario y los principales desafíos de economía política que enfrentan. Como en el caso de cualquier reforma fiscal, hay dos principales intereses en conflicto. Por un lado, el gobierno busca aumentar la recaudación de ingresos y, por el otro, los contribuyentes prefieren impuestos más bajos. Sin embargo, los contribuyentes tienen capacidades diferentes para presionar a favor o en contra de diferentes tipos de reforma. Además, dentro del gobierno, por lo general

GRÁFICO 1.5. Cambio porcentual en recaudación de impuestos a la propiedad por escenario, Argentina



Fuente: Cálculos de CIPPEC a partir de información del Ministerio Nacional de Economía y AGIP (CABA) y API (provincial de Santa Fe).

existe una falta de coordinación entre las distintas reparticiones: en particular, las oficinas catastrales, las dependencias responsables de la recaudación de impuestos (direcciones de rentas), y los registros de la propiedad. Los estudios de casos seleccionados ilustran la lucha entre estos intereses, su resolución (o falta de ella) y el resultado de las negociaciones en términos de beneficios y/o pérdidas monetarias para los gobiernos que implementaron reformas.

La organización de los catastros es una actividad reservada a las provincias desde la organización del Estado. Existen tres leyes marco que regulan diversos aspectos de la propiedad de bienes raíces: la Ley 26.209 de Catastro de 2006, que creó el Consejo Federal del Catastro; la Ley 22.963 de la Carta de 1983, que creó el Instituto Geográfico Nacional que depende del Ministerio de Defensa; y la Ley 17.801 del Registro de la Propiedad Inmueble de 1968.

En Argentina los catastros están a cargo de regular el comercio de bienes raíces y su objetivo es hacer valuaciones con fines fiscales. Además, también proporcionan a compradores de inmuebles información exacta acerca del objeto en venta. Por último, cumplen una importante función cartográfica, ya que elaboran mapas de mayor escala, o con un nivel superior de detalle, que el Instituto Geográfico Nacional.

Los municipios también tienen sus propios catastros, que repiten el modelo de las provincias. Están especialmente bien organizados en las grandes ciudades como Córdoba, Rosario, Tucumán, Mendoza y Posadas (Piumetto, 2009). Los catastros municipales están vinculados a los provinciales, con los que intercambian datos e interactúan en las etapas de división, registro y valuación de la tierra.

Sin embargo, y de acuerdo con varias entrevistas realizadas con autoridades gubernamentales, las oficinas del catastro provinciales y municipales suelen tener poca jerarquía en la estructura gubernamental, y por lo general dependen del Ministerio de Hacienda o Finanzas. La falta de una planificación más integral impide la coordinación de esfuerzos con las dependencias responsables de la recaudación (direcciones de rentas). Finalmente, las oficinas catastrales suelen quejarse de la escasez de personal, de la tecnología obsoleta y de la pobre formación de los recursos humanos, factores que dificultan también los esfuerzos de reforma.

Para realizar el análisis de casos, se examinaron las reformas catastrales impulsadas en distintas provincias como parte de un programa nacional que contó con el financiamiento del Banco Mundial. De igual manera, se revisó la experiencia de algunas provincias

que trataron recientemente de modificar las alícuotas impositivas y los valores fiscales: Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, la CABA y la Ciudad de Córdoba. Entre todos estos distritos suman un 76% del PIB y un 65% de la población total del país. En el anexo 1.1 se resumen las reformas implementadas en los gobiernos subnacionales estudiados y a continuación se explica brevemente el programa nacional implementado.

Durante la década de 1990 se registraron varios avances en los sistemas catastrales provinciales. En concreto, entre 1990 y 1993, 18 de las 23 provincias argentinas pusieron en marcha proyectos de modernización catastral, de los cuales 14 habían sido aprobados y habían obtenido fondos del Banco Mundial: Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis, Santa Fe, Tierra del Fuego y Tucumán.

La necesidad de una reforma derivaba principalmente de los problemas encontrados en materia de recolección, almacenamiento y actualización de datos, así como de las serias dificultades que se hallaron en la incorporación de nuevos tipos de datos. A partir de la identificación de estos problemas, los 14 proyectos

aprobados abarcaban la introducción de nuevas formas de recolección de información con el uso de tecnología más actualizada y el almacenamiento en bases digitales. El objetivo general de los proyectos provinciales era la introducción definitiva de un Sistema de Información Territorial (SIT). Estos proyectos se incluyeron en el Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas y el Programa de Desarrollo Provincial.

El primer ciclo de los proyectos de desarrollo catastral terminó en 2000. En ese momento, algunas provincias todavía basaban sus registros en métodos tradicionales de papel y otras habían adoptado catastros modernos que proporcionaban una información más amplia. Los 14 proyectos incorporaron un total de 4,3 millones de parcelas con un costo total de US\$91 millones.

En los cuadros 1.6 y 1.7 se resume, con información de agosto de 2002, el impacto fiscal de las reformas catastrales en 16 provincias y los costos económicos de los proyectos, respectivamente. A pesar de que la emisión del impuesto inmobiliario aumentó de manera significativa, el incremento efectivo en la recaudación fue decepcionante al compararlo con el

CUADRO 1.6. El impacto de las reformas catastrales

	Antes de la reforma (en millones de pesos)	Luego de la reforma (en millones de pesos)	Aumento (en millones de pesos)	Aumento (en porcentaje)
Valuación total	78	108	30	38%
Impuesto emitido	802	1.126	324	40%
Impuesto cobrado	562	632	70	12%

Fuente: Álvarez de López (2004).

CUADRO 1.7. Costos de las reformas catastrales

Provincias con proyecto de reforma	Estado de los proyectos	Costo en millones de dólares
22	Aprobados	186,90
12	Terminados	92,47
7	En ejecución	67,44
3	No iniciados	25,21

Fuente: Álvarez de López (2004).

costo de las reformas. Esta puede ser una de las razones por las que las reformas catastrales no gozan de demasiada popularidad.

Lo observado en aquellas provincias que han emprendido reformas del sistema catastral deja varios aspectos fundamentales para su éxito o fracaso:

- i. La estrategia de comunicación de la propuesta.
- ii. El rezago en la valuación de los inmuebles.
- iii. Las políticas tendientes a mejorar la calidad de los recursos humanos de las oficinas catastrales.
- iv. La revisión de los incentivos para el pago del impuesto.
- v. La revisión de las alícuotas.
- vi. La modernización de los sistemas de información catastral.
- vii. La decisión política que acompaña el proceso de reforma.

Un primer elemento que surge como lección importante para asegurar el buen trámite de una reforma del catastro es la estrategia de comunicación de la propuesta planteada. Un ejemplo del buen manejo en este campo es lo ocurrido en la provincia de Entre Ríos. Durante el proceso legislativo de 2009, el gobierno hizo todo lo posible en materia de comunicación para transmitir y persuadir a los interesados en la propuesta de reforma que había presentado. Si bien al comienzo del proceso de debate algunos partidos se opusieron vehementemente a la propuesta, tanto el gobierno como la legislatura consultaron a los interesados y los integraron en el debate. Enfrentando la oposición de los terratenientes, el presidente de la Cámara de Diputados inició una ronda de audiencias públicas para escuchar las opiniones de los productores y así llegar a un consenso. Hacia el final del proceso, los productores aceptaron el hecho de que la valuación fiscal estaba por debajo de los precios de mercado. Cuando fue aprobada, los senadores expresaron su satisfacción por haber logrado una ley en la que todos los actores involucrados resignaron una pequeña parte de sus intereses. Además, la nueva reglamentación tuvo el apoyo de las organizaciones

rurales, que habían rechazado proyectos de reforma anteriores.

Un ejemplo adicional en este frente fue lo ocurrido con la reforma de 2010 en la Ciudad de Buenos Aires. Gran parte del apoyo en la legislatura se logró a través de una estrategia de comunicación eficaz que explicaba los puntos centrales de la propuesta. Por ejemplo, se enfatizó en la división del impuesto que proponía la reforma. En efecto, la tasa Contribuciones de Alumbrado, Barrido y Limpieza, Territorial, de Pavimentos y Aceras, y el adicional creado por la Ley Nacional 23.514, se dividió en dos componentes: un impuesto sobre la propiedad y una tasa por los servicios urbanos de limpieza y mantenimiento de los sumideros. Previo a la reforma, el impuesto iba perdiendo reputación, pues el contribuyente percibía que la calidad en la prestación de estos servicios no estaba a la altura de la carga del impuesto. A través de un cambio en el nombre del impuesto, la administración logró discriminar qué parte corresponde al financiamiento de esos servicios y cuál se destina a la recaudación general.

Un segundo elemento involucrado en el éxito de la reforma lo constituyen las estrategias que se adopten para corregir el rezago en la valuación de los inmuebles. Este es uno de los puntos de mayor discusión en el debate de una propuesta, porque las decisiones en este aspecto no solo afectan el pago del impuesto a la propiedad inmobiliaria, sino también aquellos tributos que sobre el patrimonio recauda el gobierno federal. Por ejemplo, el proyecto de reforma presentado en la provincia de Buenos Aires en 2008 fracasó por un intento fallido por parte del gobierno nacional de imponer retenciones móviles al sector agropecuario. Los líderes agropecuarios argumentaban que, además del incremento en el impuesto inmobiliario rural, se verían afectados por dos puntos adicionales. En primer lugar, la ley también creaba un nuevo impuesto sobre los movimientos de cargas en los puertos y, en segundo lugar, el revalúo propuesto, que impactaría en el impuesto sobre bienes personales que recauda el gobierno federal.

Una situación similar se presentó en la provincia de Santa Fe, donde la propuesta de reforma de 2008

fracasó también debido a la discusión que tenía lugar en el país sobre las retenciones a las exportaciones. Se argumentaba que el establecimiento de dichas retenciones había dejado al sector agropecuario en una situación de alarma, lo que hacía más difícil que apoyara un aumento en el impuesto sobre la propiedad rural. El enfrentamiento de los partidos políticos en la legislatura estatal impidió la aprobación de la reforma, aun cuando se habían introducido modificaciones a la propuesta para atender ciertas demandas.

En la CABA, la reforma de 2010 introdujo un cambio en la manera de valorar los bienes inmuebles. El valor fiscal se calculaba sumando el valor de la tierra al valor de la edificación ajustada por una tasa de depreciación. Esto implicaba que el valor fiscal de las propiedades con construcciones viejas totalmente amortizadas fuera ínfimo, independientemente del valor de mercado que pudieran tener, muchas veces muy alto. La reforma estableció criterios de valuación que reflejan las características del terreno así como también las de la construcción, teniendo en cuenta su uso, su ubicación, sus características arquitectónicas, la calidad de los materiales, la proximidad a centros de compra y zonas verdes de recreación, y también la cercanía a rutas y medios de transporte.

Para lograr aprobaciones de revaluaciones en las propiedades e introducir progresividad en el impuesto a la propiedad, en muchos casos las propuestas establecen excepciones para aquellos predios de menor valor o restringen la velocidad en la revaluación de los inmuebles. En la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, la aprobación de la Ley 14.066 de 2009 se logró con la eliminación del impuesto a la actividad portuaria, la vuelta a los valores fiscales de 2003, el establecimiento de un aumento impositivo final de entre el 20% y el 39%, la definición de las zonas productivas para determinar el impuesto, y la exención de 12 municipios debido a la emergencia agrícola. Como resultado, el incremento nominal del recaudo en la provincia de Buenos Aires fue solo un 22% en 2010. A pesar de que esta variación fue superior al aumento anual promedio del 5% que se había visto en los cuatro años anteriores, se trata de un incremento decepcionante si

se considera el esfuerzo de la reforma y la inflación del mismo período.

Otro ejemplo del juego de negociación con las entidades rurales se encuentra en la provincia de Córdoba. En 2003 el gobierno provincial había acordado con las entidades agropecuarias que las valuaciones fiscales no iban a ser modificadas hasta 2010. Para compensar, se elevó la recaudación a través de la aplicación de diversas contribuciones que el sector agropecuario debía hacer en forma paralela al pago de impuesto sobre la propiedad. Posteriormente, el acuerdo con el sector agropecuario para la aprobación de la reforma de 2010 incluyó la constitución de fondos de infraestructura a los cuales se destinaría el 10% del aumento en el recaudo. Estos recursos serían invertidos en rutas y canales en el sector rural de la provincia.

Un tercer elemento que ha sido clave es la política de recursos humanos de las oficinas catastrales. Por ejemplo, en la CABA se priorizó la capacitación del personal de la AGIP, creada en 2007. En el tema de catastro, se dio importancia a la tarea de los tasadores y se aumentó el número de empleados, en particular con mayor formación técnica. También se mejoró la calidad de las instalaciones y el personal accedió a tecnologías de información y mejores equipos (computadoras, vehículos, etc.). Todo esto contribuyó a crear un mejor y más eficiente ambiente de trabajo.

La introducción de incentivos que promuevan el pago del impuesto a la propiedad inmobiliaria es otro de los elementos que ayudan a garantizar el éxito de una reforma del catastro y una progresividad en el impuesto. Por ejemplo, en la CABA las reformas determinaron el cobro mensual del impuesto en vez de bimestral, lo que tiene la ventaja de suavizar los aumentos en el tributo aunque requiere pagos más frecuentes. Por otra parte, se estableció un descuento anual por pronto pago del 20%.

Otro elemento común en las reformas implementadas es la revisión de las alícuotas del impuesto a la propiedad inmobiliaria. Por ejemplo, la Ley 14.044 aprobada en la provincia de Buenos Aires introdujo modificaciones en las alícuotas. Para el impuesto

inmobiliario rural, se establecieron cambios en las escalas de alícuotas que implicaban aumentos promedio del 30% y un aumento máximo del 130%. La norma también eliminó la aplicación de coeficientes según la productividad de las diferentes zonas geográficas de la provincia que operaba desde 2006. Las modificaciones en el impuesto inmobiliario urbano incrementaron las alícuotas para las propiedades valuadas por encima de ARS 100.000. Por último, la ley también introdujo un 20% adicional sobre el impuesto normal, en caso de que se trate de propiedades con construcciones muy pequeñas o con edificios antiguos y ruinas. En el mismo sentido, la ley también aumentó el impuesto inmobiliario urbano sobre terrenos baldíos, sobre todo en aquellos que ostentaban un mayor valor fiscal.

En Entre Ríos, por su parte, con el objetivo de lograr mayor progresividad en el impuesto y para aumentar los ingresos fiscales, se presentó una propuesta en 2009 que consistía en segmentar la base imponible en cuatro tramos con distintos regímenes. Los pequeños propietarios quedaban exentos del pago del gravamen, mientras que la tasa aplicada a los propietarios medianos se reducía en un 12%. En el caso de los grandes terratenientes, la tasa se incrementaba entre un 108% y un 220%, debido al ajuste de la valuación fiscal. Hasta entonces, la base imponible estaba considerablemente subvaluada, con casos en los cuales la valuación fiscal era nada más que el 10% del valor de mercado.

La reforma presentada en la provincia de Santa Fe en 2008 también modificaba la escala de las alícuotas para que el aumento no afectara a los pequeños contribuyentes. Con la aplicación de la nueva escala, un 40% de los contribuyentes con propiedades de menor valor debían afrontar un aumento del 50% anual. El siguiente 40% percibía aumentos que podían llegar a ser del 100% respecto de lo que pagaba en 2008. El 20% restante lo conformaban aquellos que se verían más afectados por los cambios en las alícuotas del impuesto, aunque la norma incluía un límite del doble de lo pagado en 2008 para evitar incrementos excesivos.

Los estudios de casos también muestran que la modernización del catastro resulta clave para subir

la recaudación del impuesto a la propiedad inmobiliaria. Un primer ejemplo lo constituye la creación de la Dirección de Geodesia y Catastro (DGyC) en la provincia de San Juan, como organismo especializado en el registro gráfico y analítico de las propiedades. Para garantizar el mantenimiento de las funciones encomendadas al nuevo organismo, se dispuso que el 1,6% de la recaudación del impuesto inmobiliario se destinara a la DGyC. De igual manera, se logró el montaje del SIT, que permitió la identificación de nuevos contribuyentes y la actualización de los valores fiscales. También se digitalizó la información catastral de las áreas predeterminadas. En concreto, se incorporaron 7.500 nuevas parcelas al sistema catastral, equivalentes al 6,5% de la cantidad original. Tan solo en el sector urbano se cubrieron 3.000.000 m², lo que representa casi el 30% del área original. Como resultado, San Juan fue capaz de detener una fuerte tendencia a la disminución nominal en la recaudación del impuesto inmobiliario.

Otro ejemplo en esta línea lo constituye la modernización de la administración que se llevó a cabo en la CABA. Para corregir los problemas de subdeclaración de bienes inmuebles en la ciudad, la AGIP comenzó una serie de operaciones que llevaron a incorporar mejoras en aquellas propiedades que registraban la modificación de la clasificación del bien según el uso de la propiedad (por ejemplo, propiedades que estaban clasificadas como residenciales y pasaron a ser comerciales). Respecto de la incorporación de propiedades nuevas al catastro, la relación entre la AGIP y la Dirección General de Registro de Obras y Catastro (DGROC) fue crucial. Se estableció una rutina en la cual el sujeto a cargo de la construcción de la propiedad debía pedir un permiso de obra a la DGROC, para lo cual debía pagar un impuesto sobre residuos sólidos y además rellenar unos formularios que reportaban información de la propiedad. Esta información se enviaría luego a la AGIP, que debería verificar que la obra estuviera terminada.

En definitiva, en la CABA se destacan dos componentes. El primero fue el aumento en la velocidad a la que se agregaban las propiedades nuevas al registro

Recuadro 1.1. La revaluación general de la propiedad inmobiliaria en la Ciudad de Córdoba

El proceso que realizó la Ciudad de Córdoba en 2008 es un ejemplo interesante de una revaluación masiva en una gran ciudad. El trabajo fue dividido en varias etapas. Primero se llevó a cabo la planificación y la discusión política con respecto al proyecto. La etapa central del proceso, la revaluación, se realizó entre junio y noviembre de 2008, mientras se estudiaban cambios en las alícuotas. La implementación de la reforma ocurrió finalmente en diciembre de 2008, junto con las discusiones legislativas y la aprobación posterior. El proceso de implementación concluyó a mediados de 2009, cuando se llevaron a cabo reajustes luego de que algunos vecinos presentaran reclamos. El valor de los terrenos fue establecido mediante comparación cruzada, y el valor de las mejoras mediante su costo de reposición. Los trabajos se llevaron a cabo utilizando tecnología geográfica de avanzada, con imágenes satelitales y el uso de sistemas de información geográfica. A pesar de que se logró acercar la valuación fiscal al valor de mercado, por razones políticas se decidió que los valores se ajustarían pero a niveles inferiores a los que surgieron del estudio: 50% del valor de la tierra y 80% del valor de las mejoras. Esto se hizo para evitar un salto demasiado brusco en el ajuste, que generara una gran reprobación por parte de los contribuyentes. En el debate legislativo se introdujo un valor mínimo no imponible de ARS 40.000 (US\$13.000), lo que dio progresividad al sistema. En la misma línea, la cantidad de propiedades que debían pagar el mínimo se redujo del 65% al 20% del total. La reforma permitió un aumento del 113% en la recaudación total del impuesto sobre la propiedad.

catastral, junto con la actualización de los registros. El segundo fue el método de inteligencia fiscal para detectar propiedades subdeclaradas. Esta última acción fue llevada a cabo por el departamento de investigación impositiva, que cruzaba los datos publicados por los especialistas del mercado de bienes inmuebles y los registros de la propiedad con los datos de los seguros para empleados que trabajaban en los sitios de la construcción y con el impuesto a los residuos sólidos. También se utilizaron herramientas digitales como *Google Earth* para detectar mejoras en la propiedad.

Por último, las experiencias revisadas indican que un factor clave en los procesos de reforma de catastro es la decisión política que los acompañe. Esto se refleja, por ejemplo, en el enfrentamiento que tuvieron los partidos en la reforma presentada por el gobierno de la provincia de Santa Fe en 2008. La mayoría que el Frente Progresista tenía en la Cámara de Diputados hizo posible que el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo lograra media sanción con ligeras modificaciones. Sin embargo, el rechazo del Senado, donde el Partido Justicialista (PJ) tenía mayoría, significó una importante derrota política para el Frente

Progresista, ya que el proyecto no podía reingresar a la Cámara Baja en ese año debido a cuestiones legales. Como corolario, el gobierno provincial no pudo contar con los ARS 670 millones adicionales que estimaban recaudar para 2009.

Conclusiones y recomendaciones para la imposición sobre la propiedad inmobiliaria

La recaudación del impuesto sobre la propiedad en Argentina continúa siendo relativamente baja a nivel internacional. Durante los últimos 10 años los ingresos provenientes de esta fuente se redujeron en casi un 50%, tanto como porcentaje de los ingresos totales como del PIB. Teniendo en cuenta que este impuesto es considerado uno de los menos distorsivos, menos procíclicos y potencialmente progresivos, esta evolución es desalentadora.

El análisis de los factores determinantes de la recaudación del impuesto a la propiedad inmobiliaria arroja tres mensajes centrales. En primer lugar, los resultados sugieren que, en línea con estudios previos, la dependencia de las transferencias nacionales afecta

negativamente la recaudación de impuestos inmobiliarios provinciales en Argentina. Segundo, los derechos de exportación y otros impuestos federales socavan la recaudación del impuesto inmobiliario. Ciertos tributos gravados a nivel nacional tienden a disminuir la base imponible de los impuestos a la propiedad inmobiliaria, y por lo tanto pueden tener un efecto negativo en su recaudación. Tercero, la informalidad habitacional está asociada a una menor recaudación de impuestos a la propiedad inmobiliaria.

El potencial de este impuesto no puede ser fácilmente estimado si se omite la manera en que se distribuye la facultad recaudatoria entre los tres niveles de gobierno en Argentina. Actualmente los bienes raíces son gravados a nivel nacional (forman parte de la base imponible del impuesto a los bienes personales), provincial y municipal. Esta yuxtaposición debe ser atendida. Si se busca reforzar las finanzas provinciales, se podría reservar a los gobiernos provinciales el gravamen sobre los bienes inmuebles, mientras que los bienes muebles podrían ser gravados con el impuesto nacional sobre la propiedad. De esta manera, se evitarían los dos efectos negativos de incluir a los bienes inmuebles en la base imponible del impuesto a los bienes personales: primero, que los contribuyentes perciban que pagan dos veces el mismo impuesto; segundo, que los gobiernos locales pierdan poder de negociación cuando se tratan modificaciones en la valuación fiscal o actualizaciones en el catastro. Una reforma de las facultades tributarias como la propuesta probablemente sea una de las más importantes en términos del impacto potencial. Sin embargo, es una de las más difíciles si se tiene en cuenta el costo fiscal que debe afrontar el gobierno nacional, el cual viene concentrando facultades tributarias más que descentralizándolas.

Las considerables diferencias entre las provincias en el régimen del impuesto sobre la propiedad se deben a diversas causas: la definición de la base imponible y los factores determinantes de las alícuotas del impuesto son bastante disímiles. Consecuentemente, se podrían generar beneficios en las provincias si se compartieran las lecciones aprendidas en los procesos

de reforma más exitosos y si se comparara la recaudación obtenida. Un ejemplo interesante para analizar es la experiencia de la provincia de Entre Ríos. Allí, la reforma fue relativamente exitosa en términos de la recaudación obtenida (aumentó un 60%), e incluyó una estrategia de comunicación efectiva, la negociación previa a la presentación del proyecto en la legislatura y un discurso que ponía énfasis en la mayor progresividad.

Además, en algunas provincias hay tres tipos diferentes de registro: uno de propiedad, que busca asignar a cada propiedad un dueño legal; uno de terrenos, que se ocupa de la medición y del registro físico de los terrenos; y uno fiscal, que se usa para calcular la base imponible de las propiedades. En general, las actividades se superponen y hay poca colaboración entre los diferentes organismos oficiales, que pertenecen a distintos ministerios.

Las principales recomendaciones de política identificadas están orientadas a mejorar la administración del impuesto a la propiedad inmobiliaria, lo que incluye estrategias para mejorar el catastro, el registro y la valuación de las propiedades, la creación de unidades especializadas en el manejo del recaudo, la capacitación de los recursos humanos involucrados en el proceso, y la introducción de tecnologías de avanzada que ayuden a mejorar el registro, la valuación y el recaudo.

Otro de los retos es el rechazo de la ciudadanía y ciertos grupos de poder a las reformas del catastro. Por ello, las reformas requieren mucho esfuerzo en cuanto a la política de comunicación. Se debe acompañar el proceso con una estrategia de “educación fiscal” para los contribuyentes y políticos y una hacia los medios, que pueden generar confusión al informar sobre las propuestas de reforma.

Otro elemento en este frente es el diseño de reformas con esquemas progresivos del tributo que faciliten la aceptación de las mismas. Una manera interesante de evitar esta oposición es la que se usó en Córdoba, en donde parte de los recursos recaudados se comprometieron para mejorar obras de infraestructura en zonas rurales. La revisión de alícuotas es una alternativa

viable. De hecho, varias provincias han sorteado los obstáculos a las revaluaciones por esta vía. Las estructuras de alícuotas más progresivas también ayudaron a aumentar la legitimidad de las reformas. Tanto en las simulaciones como en los estudios de casos, la combinación de la revaluación y la revisión de alícuotas ha producido los aumentos más altos en la recaudación de este impuesto.

Otra mejora posible sería introducir mecanismos automáticos de revaluación, especialmente en un contexto inflacionario como el actual. Algunos municipios están avanzando en esta dirección, atando la base imponible a la evolución del costo de la construcción o alguna unidad real. Esto facilitaría la transición entre los momentos de revaluación generalizada. Además, se deben revisar los incentivos para el pago del impuesto. La percepción de que un gravamen es injusto o complejo disminuye la tasa de cumplimiento, mientras que los premios por pago anticipado o las simplificaciones en las boletas de pago (por ejemplo, juntando el impuesto con otra tasa de servicio) pueden disminuir la mora y la evasión.

La mayoría de las provincias ha migrado de los registros en papel a las bases de datos digitales y la información georreferenciada. No obstante, los datos no son públicos a pesar de que así sean designados en las leyes que los regulan. Existe la posibilidad de que un aumento de la transparencia sea un motor para nuevas reformas. Por supuesto, se deben tener en cuenta los costos de mantenimiento de la información. En todos los distritos surge el alto costo de la actualización de la información. Algunas provincias, como San Juan, decidieron enfrentar este desafío asignando a este fin una porción de lo recaudado. Pero el sueño de la actualización automática gracias a los avances tecnológicos aún no está cerca.

En síntesis, si bien hay muchas maneras de aumentar la recaudación de este impuesto, no existen fórmulas mágicas. Hay un ingrediente fundamental: la decisión política. Esto implica que se tengan en cuenta el costo de la reforma y las posibles reacciones de los medios, la legislatura, los intendentes y los sectores rurales, que han sido los factores de veto más contundentes en los intentos de reforma en Argentina.

ANEXO 1.1. Resumen de reformas

Aspecto principal de la reforma	Actores a favor	Actores en contra	Reforma implementada	Variación de la recaudación	Lecciones aprendidas
San Juan Actualización de catastro.	Poder Ejecutivo provincial, Banco Mundial.	—	Incorporación gradual al catastro de la región urbana (Gran San Juan) y zona rural más rica (Tulum), cerca de la mitad de la provincia.	Un 44% en 1996 pero no se sostuvo en el tiempo.	Además del costo de implementación, el costo de actualización fue mucho más alto de lo que se esperaba.
Provincia de Buenos Aires	<ul style="list-style-type: none"> Revaluaciones en las propiedades. Aumento promedio del 30% en el impuesto a propiedades rurales (máximo de 130%). Nueva tasa a la actividad portuaria. 	<ul style="list-style-type: none"> Entidades del agro con poder concentrado. Débil oposición en la legislatura, en minoría. 	<ul style="list-style-type: none"> Aumento máximo del 39% en el impuesto rural. No se actualizaron las valuaciones. 	<p>En comparación con la reforma inicial, se recaudaron ARS 765 millones menos.</p> <p>En 2010 la recaudación aumentó un 22%.</p>	<ul style="list-style-type: none"> La combinación de aumentos en el impuesto inmobiliario con una tasa a la actividad portuaria fue un obstáculo para la reforma inicial. El aumento de alícuotas fue mejor aceptado que los incrementos en las valuaciones. Las entidades del agro debieron ser incorporadas a las negociaciones después de que se aprobara la reforma inicial.

(continúa en la página siguiente)

ANEXO 1.1. Resumen de reformas (continuación)

Aspecto principal de la reforma	Actores a favor	Actores en contra	Reforma implementada	Variación de la recaudación	Lecciones aprendidas
Entre Ríos <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la recaudación del impuesto inmobiliario. Revaluaciones con el objetivo de hacerlo más progresivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Ejecutivo provincial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entidades del agro y oposición en la legislatura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma del catastro y actualización de la valuación, especialmente de grandes propiedades. 	<ul style="list-style-type: none"> • La recaudación del impuesto sobre la propiedad aumentó ARS 80 millones, pasando del 14,3% al 17,4% de los ingresos totales. Se trata de un aumento nominal del 60% para 2010. El efecto se verá plenamente con los datos de 2012. 	<ul style="list-style-type: none"> • La reforma fue aceptada por dos razones principales: i) se realizó mediante estudios técnicos; y ii) los interesados fueron incluidos en el proceso de negociación y pudieron introducir modificaciones en el proyecto. El discurso en pos del progresismo y la promesa de reducciones en otros impuestos también contribuyeron.
Santa Fe (segunda reforma)	<ul style="list-style-type: none"> • Actualización en las valuaciones. • Aumentos superiores al 200% en propiedades urbanas y suburbanas. • Personalización (consolidación de propietarios) del impuesto sobre la propiedad rural. • Aumento de hasta dos veces la alícuota del impuesto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entidades rurales con representación en el Senado. • Partido opositor (PJ), con mayoría en el Senado y por lo tanto con mucho poder político. • Intendentes municipales, muchos de ellos aliados del PJ. 	<ul style="list-style-type: none"> • La personalización del impuesto sobre la propiedad rural no fue aceptada. • La actualización en las valuaciones no fue aceptada. • El aumento en las alícuotas fue aceptado, mayormente en el área urbana. 	<ul style="list-style-type: none"> • La ley aprobada aumentó la recaudación en un 115%. 	<ul style="list-style-type: none"> • Debido a que el 50% de la recaudación del impuesto sobre la propiedad coparticipa a los municipios, los intendentes fueron actores más que importantes en el proceso de negociación. • Dado que la Constitución no permite que un proyecto de ley rechazado sea tratado nuevamente en ese mismo año, es fundamental enviar al Senado un proyecto negociado previamente.

(continúa en la página siguiente)



ANEXO 1.1. Resumen de reformas (continuación)

	Aspecto principal de la reforma	Actores a favor	Actores en contra	Reforma implementada	Variación de la recaudación	Lecciones aprendidas
Córdoba (provincia)	Las reformas consistieron principalmente en la incorporación de fondos especiales en el régimen del impuesto sobre la propiedad rural. La recaudación se destinó automáticamente a realizar reformas que beneficiarían al sector rural.	Gobierno provincial.	Sector agropecuario.	Se aceptaron todos los aspectos centrales de la propuesta.	La recaudación aumentó en promedio un 10% en los últimos cinco años, acumulando un 44%, cifra apenas por debajo del promedio provincial (63%). Para 2012 se proyecta un aumento del 18,9%.	Córdoba pudo realizar muchas modificaciones en el impuesto sobre la propiedad rurales fueron compensados por los fondos especiales de inversión en infraestructura en las zonas rurales.
Ciudad de Buenos Aires	Actualización de la valuación fiscal de las propiedades. Incorporación del impuesto a la tasa de servicio.	Gobierno de la ciudad.	Ciudadanos.	Nuevo sistema de valuación. Plan gradual de aumentos para las propiedades que estaban muy subvaloradas.	La reforma de 2008 trajo un aumento nominal del 96%. En 2012 se proyectó un aumento del 70% en la recaudación de este impuesto.	Es importante invertir en catastros. La estrategia de comunicación desempeña un papel central en la percepción de la reforma.
Ciudad de Córdoba	Actualización de la valuación fiscal de las propiedades. Revisión de montos mínimos de pago y mínimos no imponibles. Nuevas alícuotas.	Gobierno de la ciudad.	Ciudadanos.	Revaluación generalizada. Alícuotas proporcionales. Nuevos sistemas de registro.	Se logró el objetivo de duplicar la recaudación.	La estrategia de comunicación y las nuevas tecnologías contribuyeron, así como la fuerte decisión del gobierno. La restricción presupuestaria no asegura la actualización periódica de la información.

ANEXO 1.2. Legislación provincial: códigos fiscales, leyes tributarias y otra normativa

Provincia	Código fiscal	Ley tributaria	Otra legislación
Buenos Aires	http://www.arba.gov.ar/Intranet/Legislacion/Codigo/CodigoFiscal.pdf	Ley impositiva de 2011 (Ley provincial 14.200)	—
CABA	Código fiscal	Leyes tarifarias de 2011 y 2012	http://www.agip.gob.ar/web/info-normativa/leyes.htm http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2603.html http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/anexos/drl2603.html
Catamarca	http://www.agrentas.gov.ar/Leyes_Decretos/2001/legislacion_leyes%20y%20decretos_2001_ley%205022.pdf	http://www.agrentas.gov.ar/Leyes_Decretos/2001/legislacion_leyes%20y%20decretos_2001_ley%205023.pdf	—
Chaco	http://www.chaco.gov.ar/atp/legislacion/codigo_tributario_provincial.pdf	http://www.chaco.gov.ar/atp/legislacion/ley_tarifaria_provincial.pdf	—
Chubut	http://organismos.chubut.gov.ar/dgr/legislacion/codigo-fiscal/	http://organismos.chubut.gov.ar/dgr/legislacion/impuesto-inmobiliario/	—
Córdoba	http://www.cba.gov.ar/imagenes/fotos/ley6006_cod_tributario.pdf	http://www.cba.gov.ar/imagenes/fotos/LEY%20IMPOSITIVA%20ANUAL%202011.pdf	—
Corrientes	http://www.dgrcorrientes.gov.ar/rentascorrientes/jsp/normativa/codfis.pdf	Mismo documento	—
Entre Ríos	http://www.dgr-er.gov.ar/archivos/Codigofiscal2006.pdf	Mismo documento	http://www.entrerios.gov.ar/catastro/v2/leyes/ley8672.pdf http://www.dgr-er.gov.ar/Normativas/uploaded/2009/ley%209930.pdf
Formosa	http://www.dgrformosa.gob.ar/descargas/docs/DTO%20LEY%20865.pdf	http://www.dgrformosa.gob.ar/descargas/docs/LEY%20954.pdf	—
Jujuy	http://www.rentas.jujuy.gov.ar/Codigo_fiscal.pdf	http://www.rentas.jujuy.gov.ar/Ley_Impositiva_4652.pdf	—
La Pampa	http://www.dgr.lapampa.gov.ar/fiscal/pdf/leyes/Codigo_Fiscal.pdf	http://www.dgr.lapampa.gov.ar/fiscal/pdf/leyes/LeyImpositiva2011/Ley_Impositiva_2011.pdf	—
La Rioja	http://www.dgiplarioja.gov.ar/files/Codigo%20Tributario%2001-2010.pdf	http://www.dgiplarioja.gov.ar/files/Ley%208693.pdf	—

(continúa en la página siguiente)

ANEXO 1.2. Legislación provincial: códigos fiscales, leyes tributarias y otra normativa (continuación)

Provincia	Código fiscal	Ley tributaria	Otra legislación
Mendoza	http://www.rentas.mendoza.gov.ar/portaldgr/menuIzquierda/normativas/codigofiscal/pdf/codigo_fiscal_2011.pdf	http://www.rentas.mendoza.gov.ar/portaldgr/menuIzquierda/normativas/leyimpositiva/pdf11/Ley%20Impositiva%202011_8264_texto.pdf	—
Misiones	http://www.diputadosmisiones.gov.ar/digesto_juridico/Rama_XXII_numero_35	http://www.diputadosmisiones.gov.ar/digesto_juridico/Rama_XXII_numero_25	—
Neuquén	http://www.dprneuquen.gov.ar/images/stories/leyes/LEY2680_texto_ordenado_012011.pdf	http://www.dprneuquen.gov.ar/images/stories/leyes/ley2754%20ley%20impositiva.pdf	—
Río Negro	Ley I N°2686	Ley impositiva 4606-2011	http://www.legisrn.gov.ar
Salta	http://www.dgrsalta.gov.ar/rentassalta/jsp/informacionFisc/leyes/CODFISCACT_0711.pdf	http://www.dgrsalta.gov.ar/rentassalta/jsp/informacionFisc/leyes/LEY_6611_%20ACTUALIZADA_19-07-2011.pdf	—
San Juan	http://www.sanjuandgr.gov.ar/legales/CT_ver_07_2011.pdf	http://www.sanjuandgr.gov.ar/legales/Ley_8190_Ley_Impositiva_2011.pdf	—
San Luis	http://www.rentas.sanluis.gov.ar/resoluciones/L-VI-0490-2005yModif.pdf	http://www.rentas.sanluis.gov.ar/resoluciones/2011/leyes/LEY-VIII-0254-2010.pdf	—
Santa Cruz	http://www.rentasantacruz.gov.ar/legislacion.htm	(No hay información sobre el impuesto inmobiliario)	—
Santa Fe	http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/90864/435870/file/C%C3%B3digo%20Fiscal.pdf	http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/122289/605104/file/Descargar%20Archivo.pdf	—
Santiago del Estero	http://www.dgrsantiago.gov.ar/codigofiscalnuevo/index_cf.htm	http://www.dgrsantiago.gov.ar/resoluciones/resolucion_ministerial_nro_B051_2009.pdf http://www.dgrsantiago.gov.ar/resoluciones/resolucion_ministerial_nro_B050_2009.pdf (Rural)	—
Tierra del Fuego	http://www.dgrtdf.gov.ar/ver.php?modulo=normativas&opcion=mostrar_resolucion&res_id=159&c=Y29kaWdvIHRyaWJ1dGFyaW8=	—	—
Tucumán	http://extranet2.rentastucuman.gov.ar/nomina/rentastuc2/pdf/ctp.pdf	http://extranet2.rentastucuman.gov.ar/nomina/rentastuc2/pdf/ley_impositiva.pdf	—

Referencias

- AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos). 2010. *Estadísticas tributarias, anuario 2010*. Buenos Aires: Dirección de Estudios de AFIP.
- Álvarez de López, M. 2004. "Principales características del catastro argentino desde 1990 hasta el presente". En: *El catastro en Argentina en los últimos 50 años y una visión del catastro en Brasil*, capítulo 3, pp. 55–89. Copenhague: Federación Internacional de Geómetras. Disponible en http://redgeomatrica.rediris.es/Libro_Catastro_Argentina_Brasil/Vertical.pdf.
- Bahl, R. y J. Martínez-Vázquez. 2007. "The Property Tax in Developing Countries: Current Practice and Prospects." *Lincoln Institute of Land Policy*, 1–25.
- Bird, R. M. 2000. "Subnational Revenues: Realities and Prospects." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento). 2008. *Las políticas fiscales en la Argentina: un complejo camino hacia la equidad y la eficiencia*. Buenos Aires: CIPPEC.
- De Cesare, C. M. 2010a. "Overview of the Property Tax in Latin America." Inventory ID WP10CD1 (documento de trabajo de 31 pp.). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- _____. 2010b. "Panorama del impuesto predial en América Latina". Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Norregaard, J. 1997. "Tax Assignment". En: T. Ter-Minassian, *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D.C.: FMI.
- Porto, A. y P. Sanguinetti. 2001. "Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence from Argentina." *Economics and Politics*, 13(3).
- Piometto, M. 2009. "Los desafíos de los catastros ante la crisis de las finanzas públicas". Ponencia presentada en el I Congreso Nacional e Internacional del Catastro en Argentina, Córdoba.
- Saiegh, S. y M. Tommasi. 1999. "Why is Argentina's Fiscal Federalism so Inefficient?" *Journal of Applied Economics*, Vol. II, Núm. 1 (mayo), pp. 169–209. Disponible en http://www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/volume2/saiegh_tommasi.pdf.
- Saiegh, S., M. Tommasi y P. Sanguinetti. 2001. "Fiscal Federalism in Argentina: Policies, Politics, and Institutional Reform." *Economía*, Núm. 2.
- Sepúlveda, C. y J. Martínez-Vázquez. 2011. "Explaining Property Tax Collections in Developing Countries: The Case of Latin America." Georgia: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University Press.
- Spiller, P. y M. Tommasi. 2007. *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Sturzenegger, F. y R. L. F. Werneck. 2006. "Fiscal Federalism and Pro-cyclical Spending: The Cases of Argentina and Brazil." *Económica*, La Plata, Vol. LII, Núm. 1–2.
- Ter-Minassian, T. 1997. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D.C.: FMI.

La diversidad del reto: factores críticos del desempeño del impuesto a la propiedad inmobiliaria en Brasil

Claudia M. De Cesare, Rubens Alves Dantas, José Luis Duarte Ribeiro y José Luiz Portugal

Introducción

A pesar de que Brasil es el país latinoamericano con mayor recaudación tributaria en los gobiernos subnacionales,⁴ aún mantiene un alto desbalance vertical. En efecto, en la década de 2000 los desequilibrios entre los ingresos y gastos de los estados y municipios brasileños se mantuvieron, en promedio, en un 8% del producto interno bruto (PIB), muy por encima de lo observado en otros países en desarrollo. Este desequilibrio es mayor en los municipios que en los estados, ya que en los primeros el promedio estuvo en un 5% del PIB y en los segundos en un 3% del PIB.

La situación municipal es, en gran parte, resultado de la escasa generación de recursos propios.⁵ Los gobiernos locales brasileños dependen en un 71% de las transferencias, seguidas por los ingresos tributarios (16%), no tributarios (8,8%) y otros ingresos (4,5%). La participación de las transferencias en los municipios más pequeños llega al 85%, mientras que en los más grandes se acerca al 40%. Bajo este panorama, incrementar la recaudación de los gobiernos

locales se convierte en una prioridad de política pública.

A pesar de que el impuesto a la propiedad urbana tradicionalmente se señala como una fuente importante de recursos en los gobiernos locales, el impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles y territorial urbano (IPTU) no es la principal fuente de ingresos tributarios en los municipios brasileños. El impuesto local más destacado en las municipalidades brasileñas es el impuesto sobre los servicios (ISS), el cual representa, en promedio, el 50% de los ingresos tributarios totales a nivel agregado. El segundo impuesto en importancia es el IPTU, aunque perdió participación al pasar de representar un 42% del total de

⁴ De acuerdo con Afonso, Castro y Monteiro (2012), los estados y municipios brasileños recaudaron el 11,3% del PIB en 2010, un nivel muy superior al promedio regional, que ronda el 4,5%.

⁵ Aproximadamente el 81% de la recaudación subnacional brasileña es realizada por los estados, dentro de los cuales el impuesto sobre la circulación de mercaderías y servicios (ICMS) representa el 78% del total recaudado.

ingresos tributarios municipales en 2000 a un 32% en 2009.

En el contexto brasileño, el establecimiento del IPTU como un instrumento para la movilización de ingresos locales es especialmente relevante, no solo por su capacidad para generar ingresos para el gobierno local sino también por sus efectos regulatorios. La justificación para el IPTU como un componente del sistema tributario puede apoyarse en los siguientes argumentos:

- i. *Progresividad*: Debido a la alta concentración del ingreso en Brasil, los impuestos más progresivos como el IPTU son especialmente atractivos. Esto es así en particular porque el sistema tributario brasileño es esencialmente regresivo con los impuestos al consumo, los cuales representan casi el 50% de la carga fiscal (Secretaria do Tesouro Nacional, 2011). A pesar de algunas mejoras observadas hace poco (PNUD, 2010), el país aún presenta una de las mayores concentraciones del ingreso en comparación con otras economías.
- ii. *Desincentivo a la propiedad informal*: Un impuesto sobre la propiedad inmobiliaria eficientemente administrado puede ser clave para prevenir el círculo vicioso de la propiedad informal, ya que permitiría reorientar la provisión de suelo con servicios, y reducir los precios del suelo, que son extraordinariamente altos en las ciudades de los países en desarrollo, mejorando así la eficiencia del suelo urbanizado y la regularización en la titulación de tierras informales (Smolka y De Cesare, 2010).
- iii. *Información para la gestión urbana*: El IPTU constituye una valiosa fuente de información para la gestión urbana en cuanto a las características físicas de los inmuebles, sus valores y los derechos de propiedad, ya que el catastro, usado con fines tributarios, se gestiona a nivel municipal. Si los valores de los inmuebles se estiman con precisión, pueden contribuir a incrementar el grado de transparencia del mercado inmobiliario.
- iv. *Mejoramiento de la cultura fiscal*: El IPTU tiene el potencial de contribuir al establecimiento o

mejoramiento de la cultura fiscal. Debido a su universalidad, el IPTU puede hacer conscientes a los ciudadanos de sus responsabilidades con respecto al gasto público.

- v. *Rendición de cuentas y transparencia*: La visibilidad del IPTU contribuye al incremento de la transparencia fiscal de los gobiernos locales, estimulando la responsabilidad fiscal y la rendición de cuentas. Como resultado, tiende a incrementar la confianza de los contribuyentes en el gobierno.
- vi. *Autonomía local*: El IPTU es un elemento principal de la autonomía municipal en Brasil. A partir de 1934, el derecho de imponer este impuesto fue transferido a los municipios. De esta manera, el IPTU tiene el potencial de constituirse en la fuente primaria de ingresos locales para el mantenimiento de la infraestructura urbana y los servicios.

Se tiene un razonable grado de conocimiento sobre los factores determinantes y deficiencias del IPTU en Brasil, ya que varios estudios previos se han dedicado a comprender el bajo nivel de desempeño del mismo.⁶ Aunque en estos trabajos se utilizan distintas técnicas analíticas, períodos y tamaños de las muestras, se encuentran algunos resultados comunes, entre ellos: la alta heterogeneidad de la recaudación entre las municipalidades, la asociación positiva entre el recaudo del IPTU y el ingreso, los perjuicios producidos por la deficiente calidad de la administración tributaria, el difícil manejo tributario de la informalidad, y la relación negativa entre el IPTU y las transferencias que reciben los municipios.

Sin embargo, a la fecha no existe evidencia del potencial actual del IPTU como fuente de ingresos en Brasil, lo que se puede apuntar como el propósito primordial de este estudio. En dicho contexto, la presente investigación se orienta a alcanzar las siguientes metas:

⁶ Algunos de estos trabajos son: Villela (2001); De Cesare et al. (2003); Carvalho Jr. (2006); De Cesare y Lazo Marín (2008); Afonso, Araújo y Nóbrega (2010); Sepúlveda y Martínez-Vázquez (2011), e IPEA (2011).

- i. Estimar empíricamente el potencial del IPTU bajo diversos escenarios.
- ii. Complementar trabajos previos en el proceso de comprensión de los principales determinantes del pobre desempeño del IPTU como fuente de ingresos.
- iii. Examinar alternativas para alcanzar el potencial estimado del impuesto, tomando en consideración aspectos de equidad, eficiencia y efectividad.
- iv. Proporcionar recomendaciones de política, tanto a nivel nacional como local, para superar los obstáculos existentes.

Los resultados del trabajo arrojan cuatro mensajes clave:

- i. Se ratifica la alta heterogeneidad existente en la recaudación municipal del IPTU en Brasil. Estas diferencias aumentan con el grado de urbanización y son marcadas entre aquellas localidades ubicadas en las regiones del Norte y Noreste en relación con las del Sur y Sureste.
- ii. Los principales factores determinantes de la recaudación per cápita del IPTU son el nivel de ingresos y la efectiva administración del tributo. Los municipios que logran un mejor desempeño son aquellos que realizan el mantenimiento continuo de sus catastros, aprovechan las nuevas tecnologías de la información y poseen un amplio marco regulatorio urbano.
- iii. Utilizando diferentes metodologías, se considera que el potencial del IPTU en Brasil podría estar entre un 1% y un 1,2% del PIB (entre US\$116 y US\$139 per cápita), lo cual implica que hay un importante espacio para mejorar su recaudación actual, cercana al 0,43% del PIB.
- iv. Se plantean recomendaciones de política que consideran la heterogeneidad en la gestión fiscal municipal, a fin de definir acciones apropiadas para cada perfil de gobierno.

Este capítulo está compuesto por siete secciones. En la sección 2 se presentan los antecedentes y el

marco legal del IPTU. Algunos hechos estilizados del comportamiento del impuesto en Brasil se incluyen en la sección 3. En la sección 4 se desarrollan y analizan los resultados de una serie de modelos que se utilizan para identificar los principales factores determinantes del IPTU. En la sección 5 se estiman diferentes proyecciones del potencial de recaudación de este impuesto, mientras que en la sección 6 se exhiben los principales resultados arrojados por cuatro estudios de casos. Finalmente, en la sección 7 se abordan las recomendaciones de política tanto al nivel nacional como local, para superar las debilidades actuales en términos de política, valuación y gestión del IPTU.

Antecedentes y marco legal

Brasil es un país con una larga tradición en tributación del impuesto a la propiedad inmobiliaria. El primero de este tipo de tributos fue implementado en 1808 y se denominó la “Décima Urbana”. Correspondía a una tasa del 10% sobre el valor de arriendo de las edificaciones urbanas (Prefeitura do Rio de Janeiro, 2008). El impuesto fue inicialmente introducido en Río de Janeiro y poco tiempo después se extendió a otras ciudades. Su recaudación fue descentralizada a las provincias en 1834.

Por mandato de la Constitución de 1891, Brasil se transformó en una federación. El poder de imponer tributos les fue otorgado únicamente al gobierno federal y a los estados. El gravamen al suelo fue introducido en los gobiernos estatales, cubriendo tanto las propiedades urbanas como las rurales. De acuerdo con Campos (2004), el establecimiento de los ingresos municipales fue una gran innovación instituida por la Constitución de 1934. El derecho de imponer un impuesto a la propiedad inmobiliaria urbana fue transferido a los municipios, mientras que el poder de gravar las tierras rurales se mantuvo en los estados. Las constituciones de 1937 y 1946 no cambiaron las potestades tributarias conferidas a los municipios. La Enmienda Constitucional de 1961 transfirió la potestad tributaria sobre la propiedad rural de los estados a los municipios pero luego, en 1964, este derecho se le otorgó al gobierno federal.

La actual Constitución, aprobada en 1988, preservó la autoridad impositiva sobre los bienes inmuebles urbanos (IPTU) en los gobiernos municipales y el poder de gravar los suelos rurales (ITR) en el gobierno federal. La Enmienda Constitucional 42/2003 autorizó a este último a transferir, en coordinación y bajo acuerdo voluntario, la responsabilidad de administrar y recaudar el ITR a los gobiernos municipales. Cuando se establece dicha coordinación, la totalidad de los ingresos recaudados son asignados a los municipios, en vez del 50% en los casos en que esto no ocurre.

La Constitución de 1988 representa un hito en el proceso de descentralización en Brasil. Una resolución pionera fue amalgamar a los municipios como miembros autónomos de una federación; es decir, como unidades federativas junto con el gobierno federal, los estados y el distrito federal. Sin embargo, las municipalidades no cuentan con los mismos derechos, en comparación con otros niveles de gobierno (Castro, 2006). Por ejemplo, carecen de representación en el Senado, de poder judicial y de autoridad para proponer enmiendas constitucionales.

A la fecha, Brasil se divide políticamente en 5.564 municipios (IBGE, 2011b). Cada municipalidad tiene un gobierno autónomo, formado por un alcalde, elegido de manera directa para un período de cuatro años, y un cuerpo legislativo. Los concejales, también electos por la comunidad local, son responsables de la toma de decisiones en materias estrictamente relacionadas con los asuntos locales.

De acuerdo con el Secretaria do Tesouro Nacional (2011), el conjunto de gobiernos subnacionales fue responsable del 30,1% de la carga fiscal en 2010 (25,3% los estados y 4,9% los municipios). Después de las transferencias intergubernamentales, su ingreso disponible representó aproximadamente el 43% de la carga fiscal brasileña (Afonso y Castro, 2011). Los ingresos tributarios asignados a los estados y los municipios se han incrementado desde la Constitución de 1988, al igual que se delegaron mayores responsabilidades a los gobiernos subnacionales (Araújo, 2007).

Los gobiernos municipales pueden ejercer una considerable discreción en los asuntos tributarios,

porque las tarifas de los impuestos locales y las exoneraciones son decididas por los gobiernos locales (Nickson, 2011). La Constitución establece el marco básico del sistema tributario fijando los impuestos, tasas impositivas y contribuciones fiscales que se aplicarán en cada nivel de gobierno. Actualmente los impuestos municipales cubren el IPTU, el impuesto sobre transferencias de bienes inmuebles resultante de las ventas (ITBI) y el ISS. Los gobiernos municipales también pueden establecer tasas locales para cubrir el costo de los servicios públicos. Las contribuciones por mejoras pueden recaudarse cuando la apreciación de los precios de las propiedades sea ocasionada por las inversiones públicas. Otra fuente de ingreso municipal es la seguridad social, ya que los municipios recaudan directamente la porción relativa al seguro social de sus empleados para financiar los beneficios de estos.

Los impuestos locales representaron un 4,85% de la carga fiscal nacional de 2010 (Ministerio de Hacienda, 2011). Después de las transferencias, el ingreso disponible municipal representó la mayor proporción de carga tributaria, aproximadamente un 18,3%. Si se toman en consideración exclusivamente los ingresos locales, el ISS constituye la fuente más importante de ingresos. Este impuesto es fácil de determinar, administrar y recaudar, ya que la mayoría de los ingresos depende de un reducido grupo de contribuyentes (Afonso, Araújo y Nóbrega, 2010). Al margen de su regresividad inherente, el ISS está sometido a menores presiones políticas que el IPTU.

Además de una mayor proporción de los ingresos tributarios, la Constitución de 1988 también incrementó las transferencias del gobierno federal y los estados a los municipios. Para la mayoría de los municipios, las transferencias representan la principal fuente de sus entradas. Según Afonso, Araújo y Nóbrega (2010) y Sepúlveda y Martínez-Vázquez (2011), una causa mayor de preocupación es el hecho de que el diseño de las transferencias intergubernamentales de ingresos no toma en consideración ningún indicador indirecto del esfuerzo fiscal u otros beneficios derivados de esquemas y programas complementarios de compensación. Como consecuencia,

podría desestimular a los municipios, especialmente a los más pequeños, a recaudar sus propios impuestos. No existe ninguna medición de la intensidad con la cual el modelo de descentralización pudiese estar poniendo en peligro el esfuerzo fiscal. Según lo observado por Araújo (2007), la intensidad de la distorsión ocasionada por el modelo de descentralización quizá varíe en función de la capacidad institucional y técnica de los gobiernos locales para establecer sus propios impuestos de manera eficiente.

Los gobiernos locales en Brasil son completamente responsables de instituir, determinar, administrar y recaudar el IPTU. A pesar de la eventual falta de capacidad técnica y administrativa local, ni los estados ni el gobierno federal proporcionan algún tipo de directrices, estándares o controles de calidad en asuntos relacionados con este gravamen. La Constitución de 1988 y el Código Fiscal Nacional (CFN) establecen elementos importantes del IPTU, como la base imponible, el rango de propiedades sujetas al gravamen, los contribuyentes y las exenciones generales. La legislación local se encarga de otros aspectos, como las tasas,

exenciones, otras exoneraciones, condiciones de pago y valuaciones. El cuadro 2.1 resume las principales características de este impuesto en Brasil.

Para ser sujetos del IPTU, las zonas urbanas deben contar con al menos dos de los siguientes servicios públicos: i) acera o bordillo con sistema de drenaje; ii) abastecimiento de agua; (iii) sistema de alcantarillado; iv) alumbrado público; o v) una escuela de educación primaria o un centro de salud, hasta tres kilómetros de distancia de la propiedad. Las áreas que cuenten con planes de urbanización aprobados por las municipalidades también pueden ser sujetos del tributo.

Debido a la desenfrenada informalidad prevaleciente, el hecho de que tanto el propietario como el poseedor pueden ser reconocidos como los contribuyentes es especialmente relevante en Brasil. Sin embargo, el poseedor requiere tener el potencial de convertirse en el propietario del inmueble para poder ser responsable del pago del IPTU. En teoría, la base imponible debería corresponder a los valores de mercado, tomando en consideración solo los terrenos y las

CUADRO 2. 1. Principales características del IPTU

	Característica	Base legal
Aplicación del impuesto	Propiedad, posesión, titular o usufructuario y otros derechos similares, de inmuebles localizados en zonas urbanas.	Artículo 32, CTN
Contribuyente	Propietario, poseedor o titular del usufructo y otros derechos de propiedad similares.	Artículo 34, CTN
Propiedad gravable	Todos los segmentos de la propiedad, que cubran tierras baldías (terrenos no desarrollados o lotes baldíos), propiedades residenciales y no residenciales.	Artículo 156, Constitución
Base imponible	Valor venal, esto es, el valor de mercado tomando en consideración solamente el valor de la tierra y de las edificaciones.	Artículo 33, CTN
Casos no gravables (exenciones constitucionales)	Propiedades gubernamentales. Iglesias religiosas y otros templos. Propiedades bajo titularidad de partidos políticos o sindicatos. Propiedades bajo titularidad de instituciones educativas, de salud o previsión social.	Artículo 150, Constitución
Tasas	Establecidas al nivel municipal.	Legislación local
Exenciones específicas y otras concesiones	Establecidas al nivel municipal.	Legislación local

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las normas.

Cuadro 2.2. Recaudación de los impuestos a la propiedad inmobiliaria, 2010

Variable	Indicador	Valor
Recaudación total	Total de impuestos (R\$)	1.233 billones
Impuesto a la propiedad inmobiliaria	Propiedad urbana: IPTU (R\$)	15.381 millones
	Propiedad rural: ITR (R\$)	495 millones
	Total	15.876 millones
Carga tributaria total	Porcentaje del PIB	33,56
Impuestos municipales	Porcentaje del PIB	4,87
IPTU	Porcentaje del PIB	0,42
	Por habitante (R\$)	80,92
	Por habitante (US\$)	46,06
	Porcentaje de la carga tributaria	1,29
	Porcentaje de impuestos municipales	26,43

edificaciones. Como puede verse en el cuadro 2.1, la Constitución establece exenciones fiscales generales, conocidas en Brasil como “inmunidades fiscales” (inmuebles no afectados). Las demás exenciones varían sustancialmente entre las jurisdicciones.

Hechos estilizados

El gasto público en Brasil se financia sobre todo a través de la tributación. Según el Ministerio de Hacienda (2011), la carga tributaria, incluidas las contribuciones sociales, fue de aproximadamente el 34% del PIB en 2010. Esta proporción es atípicamente alta para un país en desarrollo. El sistema tributario descansa en particular sobre la base de los impuestos al consumo y a los servicios que contribuyen prácticamente con el 50% de la carga tributaria,⁷ mientras que la totalidad de los impuestos a la propiedad representaron solo el 3,5% de la carga tributaria en 2010. Aun si se lo combina con el impuesto a la propiedad rural (ITR), el IPTU representó apenas el 1,29% de la carga tributaria, o sea menos del 0,45% del PIB (véase el cuadro 2.2).

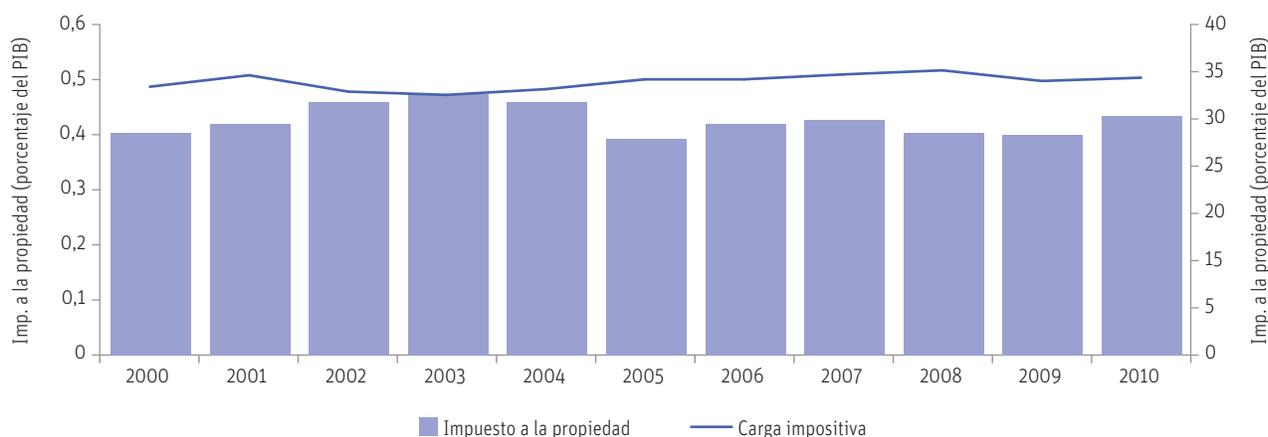
El gráfico 2.1 ilustra la recaudación del impuesto a la propiedad inmueble (IPTU e ITR) como porcentaje del PIB durante los últimos 10 años. Con un promedio de 0,42% del PIB, la recaudación se ha mantenido

relativamente estable, variando desde un mínimo de 0,39% a un máximo de 0,47% del PIB durante el período analizado. El crecimiento del recaudo proveniente de los impuestos a la propiedad inmobiliaria fue irrelevante si se compara con el crecimiento del PIB. Sin embargo, en valores corrientes, el IPTU per cápita se incrementó en un 60%, pasando de R\$ 51 a R\$ 81 durante la última década. En dólares de EE.UU., la recaudación per cápita del IPTU se incrementó de US\$ 15 a US\$ 46 (véase el gráfico 2.2).

A partir de una muestra de 5.212 municipios, correspondientes al 94% del total existente en Brasil, se encuentra que en 2010 el total de ingresos disponible en los municipios brasileños ascendía a US\$176.000 millones (R\$ 309.400 millones). Los impuestos locales representaron aproximadamente el 20% de los ingresos disponibles (véase el gráfico 2.3). Como ya se mencionó,

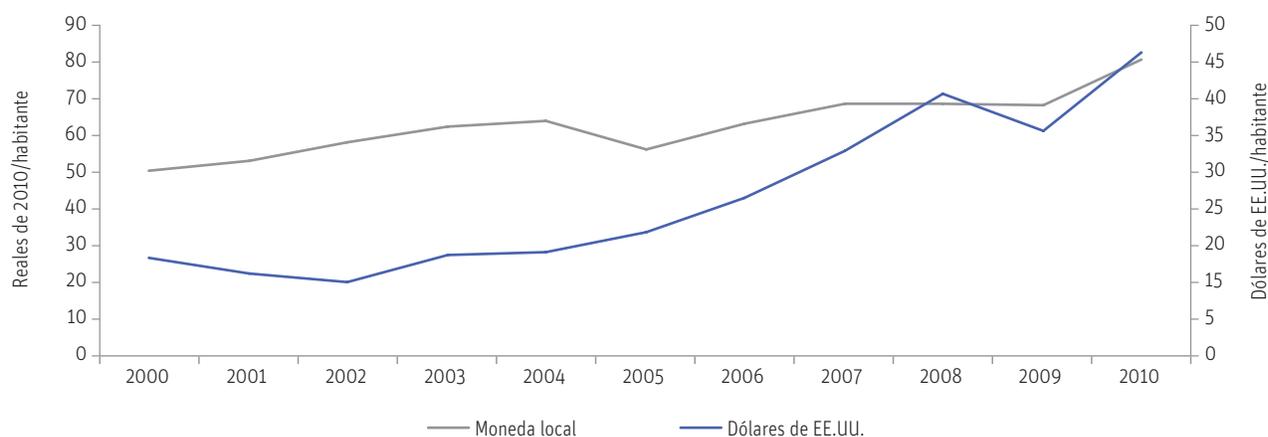
⁷ Existe una amplia literatura que analiza el poco impacto distributivo del gasto público brasileño. Por ejemplo, Baer y Fialho Galvão Jr. (2005) observaron que Brasil es un país con una alta carga tributaria y una persistente concentración del ingreso, donde el sistema tributario ha sido incapaz de producir un efecto en la distribución del ingreso. Se han registrado leves mejoras en la reducción de la inequidad del ingreso debido a los efectos en las decisiones del gasto público, incluyendo los programas nacionales que contribuyen al establecimiento de un modelo más progresivo del gasto, tales como “Fome Zero” y “Bolsa Família”.

GRÁFICO 2.1. Recaudación del IPTU y del ITR, y carga tributaria total, 2000–10



Fuente: Estimaciones propias sobre la base del Ministerio de Hacienda (2011), IBGE (2011a) e IPEA.

GRÁFICO 2.2. Recaudo per cápita del IPTU, 2000–10



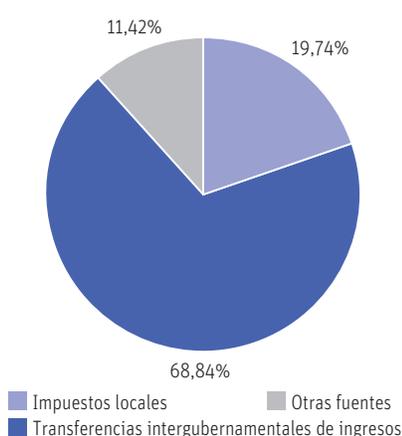
Fuente: Estimaciones propias sobre la base del Ministerio de Hacienda (2011), IBGE (2011a) e IPEA.

el IPTU y el ITR constituyen la segunda fuente de ingresos más importante entre los impuestos locales, contribuyendo con el 25% del recaudo tributario local y 5,12% de los ingresos municipales disponibles en 2010.

El cuadro 2.3 incluye una serie de datos estadísticos de la recaudación del IPTU y el ITR para 2010 usando diferentes variables que expresan el recaudo en términos per cápita, como porcentaje de los impuestos locales, como porcentaje del ingreso municipal y como porcentaje del PIB local en 2008. Tomando en cuenta que la muestra de 5.212 municipios alberga

179 millones de habitantes, se puede calcular la recaudación per cápita con base en el ingreso total del impuesto a la propiedad inmobiliaria disponible en la figura 3. Mientras que el impuesto a la propiedad inmobiliaria recaudado en Brasil fue de US\$ 50,35 por habitante, la media aritmética del recaudo per cápita municipal fue de sólo US\$ 12,83 y su mediana US\$ 4,05 (ver Tabla 3). Esto significa que 50% de los municipios recaudaron hasta US\$ 4,05 por habitante, lo que evidencia la pobre recaudación en un gran número de municipalidades. Es relevante destacar que el

GRÁFICO 2.3. Principales categorías de ingresos municipales en Brasil, 2010



Impuestos locales	Moneda local (millones de reales)	Dólares de EE.UU. (millones)	Porcentaje
Impuesto a los servicios	30.033	17.093	49,18
Impuesto a la propiedad inmobiliaria	15.845	9.018	25,95
Impuesto a las transferencias de propiedades inmobiliarias	5.301	3.017	8,68
Tasas	4.269	2.430	6,99
Contribución de mejoras	149	85	0,24
Otros	5.471	3.114	8,96
TOTAL	61.066	34.756	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaria do Tesouro Nacional (2011).

CUADRO 2.3. Recaudación del impuesto a la propiedad inmobiliaria, 2010

Estadísticos básicos	Ingresos por impuesto a la propiedad inmobiliaria				
	Per cápita (R\$)	Per cápita (US\$)	Porcentaje de impuestos locales	Porcentaje de ingresos municipales	Porcentaje del PIB 2008
Media	22,54	12,83	12,95	1,14	0,19
Mediana	7,12	4,05	8,80	0,35	0,08
Desviación estándar	55,26	31,45	12,87	2,25	0,48
Coficiente de variación (porcentaje)	245,19	245,19	99,37	196,54	251,28
Valor mínimo	0	0	0	0	0
Valor máximo	1.502,89	855,37	100	37,89	15,53

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaria do Tesouro Nacional (2011).

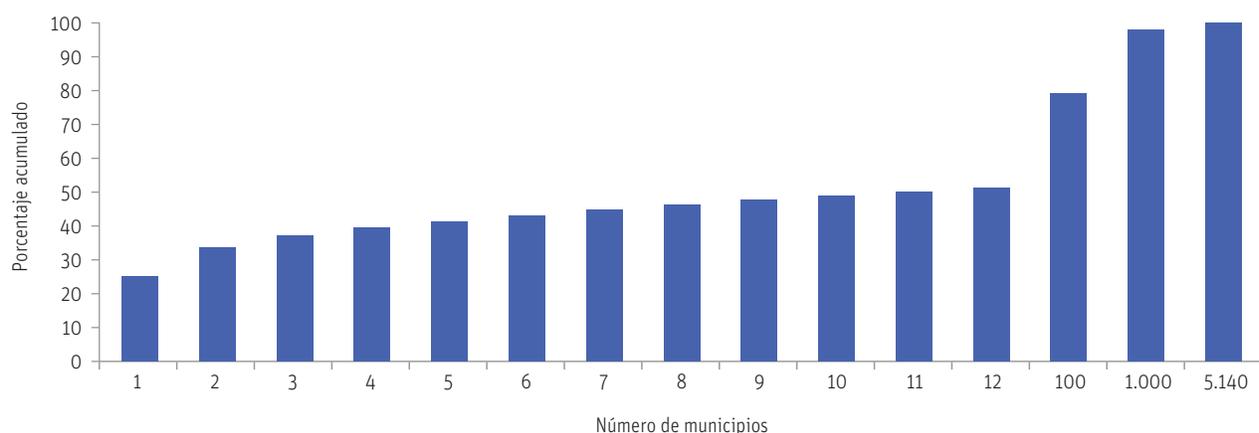
recaudo per cápita tiende a ser alto en aquellas ciudades caracterizadas por un gran número de viviendas secundarias, tales como poblados turísticos o ciudades de veraneo.

Como puede verse en el gráfico 2.4, unos pocos municipios son responsables de la mayor parte del recaudado del IPTU y del ITR en Brasil. La ciudad de São Paulo, que concentra el 6,13% de la población nacional, contribuyó con cerca del 25% del recaudo nacional. Doce municipios, que albergan el 18% de la población brasileña, contribuyeron con 50% de la

recaudación total. Aproximadamente un 98% del recaudo de los impuestos a la propiedad inmobiliaria se generaron en 1.000 municipios, donde se ubica el 70,5% de la población. La recaudación restante (cerca al 2%) tuvo lugar en 4.140 municipios.

Cuando se analiza el recaudo per cápita del IPTU y del ITR por categoría de municipios y regiones, se encuentra una fuerte evidencia de que, en promedio, las ciudades más pobladas tienen una mayor recaudación que las menos pobladas. De igual manera, existe una notable variación en el desempeño a través de las

GRÁFICO 2.4. Participación de los municipios en el recaudo del IPTU y del ITR en Brasil, 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaria do Tesouro Nacional (2011).

regiones geográficas. Por ejemplo, mientras que las ciudades donde habitan hasta 5.000 habitantes, localizadas en el Norte y Noreste, recaudaron menos de R\$ 2,5 por habitante, aquellos municipios con similar población pero ubicados en el Sur y Sureste recaudaron más de R\$ 15 por habitante. Un comportamiento similar se observa a lo largo de todas las categorías de población. En la mayoría de los casos, se aprecia una gran variabilidad dentro de los grupos estudiados, la cual tiende a reducirse en la medida en que la población se incrementa. Ello implica que las ciudades grandes son más uniformes en términos de su desempeño con relación al impuesto a la propiedad inmobiliaria. La inmensa variabilidad es un indicador acerca del amplio margen disponible para mejoramiento del IPTU en el país (véase el cuadro 2.4).

Factores determinantes

Para estudiar los factores determinantes del recaudo per cápita del IPTU, se utilizaron diversos modelos, variables, períodos y fuentes de datos. Todo ello se realizó con el fin de establecer aquellos factores que de manera robusta explican el comportamiento del recaudo del IPTU a través del tiempo y luego de controlar por diferentes variables. En esta sección se presentan las principales conclusiones que arrojaron las

estimaciones, y se explican las diferencias clave en las especificaciones y variables utilizadas.

Para la especificación de los modelos, se probó un amplio espectro de atributos como variables independientes, incluidos: información relacionada con la capacidad técnica e institucional de los gobiernos municipales, el marco legal para instituir los impuestos locales, la reglamentación de política urbana, el grado de provisión de servicios públicos, la importancia de otros impuestos y de transferencias intergubernamentales, etc. Las variables de control cubrieron las características socioeconómicas de los municipios, como la población, el porcentaje de población urbana, el ingreso promedio de los hogares, el índice de desarrollo humano, el PIB per cápita, el grado de pobreza, el índice de alfabetismo y el nivel educativo de la población. Se seleccionó otro conjunto de variables para indicar la informalidad. Además, se utilizó otro grupo de atributos para describir la localización de los municipios en relación con las principales regiones geográficas del país, que son, por su nombre: Norte, Noreste, Medio-Oeste, Sureste y Sur. La utilización de cada variable es diferente en cada uno de los modelos estimados, en función de la disponibilidad de las mismas y del método de estimación empleado.

En el análisis de los factores determinantes se utilizaron tres tipos de modelos econométricos. En primer

CUADRO 2.4. Impuesto a la propiedad inmobiliaria per cápita según categorías de población y regiones (moneda local)

	Región	Población (habitantes)						Brasil	
		Menos de 5.000	10.000	20.000	50.000	100.000	Más de 500.000		
Número de casos	Brasil	1.183	1.202	1.272	988	304	223	40	5.212
	Medio-Oeste	134	110	97	68	18	10	5	442
	Norte	80	80	90	90	27	16	3	386
	Noreste	196	348	522	405	106	42	11	1.630
	Sur	415	281	226	138	57	41	3	1.161
	Sureste	358	383	337	287	96	114	18	1.593
Media	Brasil	12,29	13,69	17,55	28,58	44,92	79,28	114,54	22,54
	Medio-Oeste	10,37	12,89	14,08	24,94	42,03	48,98	133,34	17,61
	Norte	2,44	2,39	2,62	4,04	6,95	14,39	24,90	3,32
	Noreste	1,31	1,73	1,99	3,62	6,81	17,09	55,78	3,83
	Sur	18,02	24,77	44,86	61,70	53,73	82,25	179,87	39,39
	Sureste	14,57	19,01	28,33	56,45	93,00	112,89	149,28	34,51
Coefficiente de variación (porcentaje)	Brasil	229,49	216,34	352,09	219,24	151,84	119,50	75,22	245,19
	Medio-Oeste	209,19	138,49	91,59	56,57	58,71	56,87	51,26	139,10
	Norte	152,37	133,49	150,40	160,94	130,47	90,55	44,15	331,16
	Noreste	202,96	552,33	293,32	357,09	148,05	123,24	51,14	167,32
	Sur	93,33	151,13	204,60	136,22	45,85	97,87	7,81	200,84
	Sureste	306,18	188,00	308,60	153,31	106,56	96,37	65,73	172,48

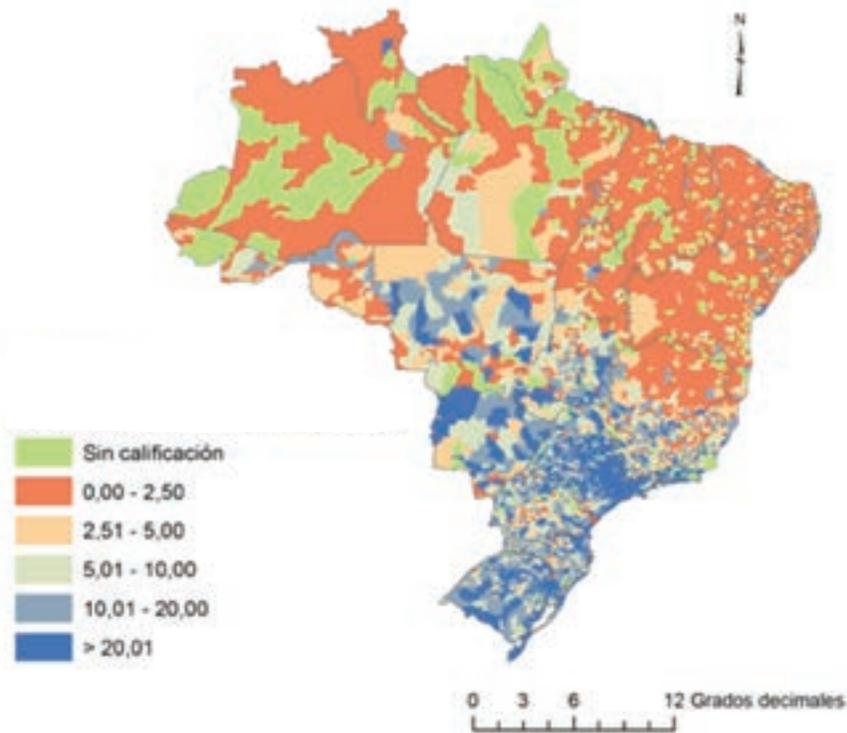
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaria do Tesouro Nacional (2011).

Nota: Tasa de cambio: R\$ 1= US\$1,7570. El análisis espacial del recaudo per cápita del IPTU y del ITR incluido en el mapa 2.1 ratifica las fuertes diferencias en el desempeño municipal a lo largo de las principales regiones geográficas. Las regiones del Sur y del Sureste tienden a recaudar más que las otras regiones, mientras que el desempeño más pobre se observa en el Norte y Noreste del país. Si se aplica un análisis similar en ciertas variables como la existencia de catastro, catastro digital, mapa de valores y mapa digital de valores en todo el país, la incidencia de las diferencias geográficas resulta evidente. A pesar de que la mayoría de los municipios se encuentra equipada con catastros de la propiedad, el número de catastros digitales es reducido en el Norte y Noreste (véase el mapa 2.2). Con respecto a la valuación de la propiedad, la comparación entre los paneles del mapa 2.3 sugiere la falta de preparación de un gran número de municipios brasileños para realizar la valuación de las propiedades satisfactoriamente.

lugar, se realizó un ejercicio de corte transversal involucrando las variables que estaban disponibles para 2010. En consecuencia, la información utilizada en este modelo cubre aproximadamente 4.800 casos; es decir, el 86% de los municipios que representaron el 99% de la recaudación del IPTU en Brasil. El segundo modelo se estimó considerando cortes transversales para 2000, 2005 y 2010, en cuyos casos se usaron estimaciones de regresiones múltiples. Para este

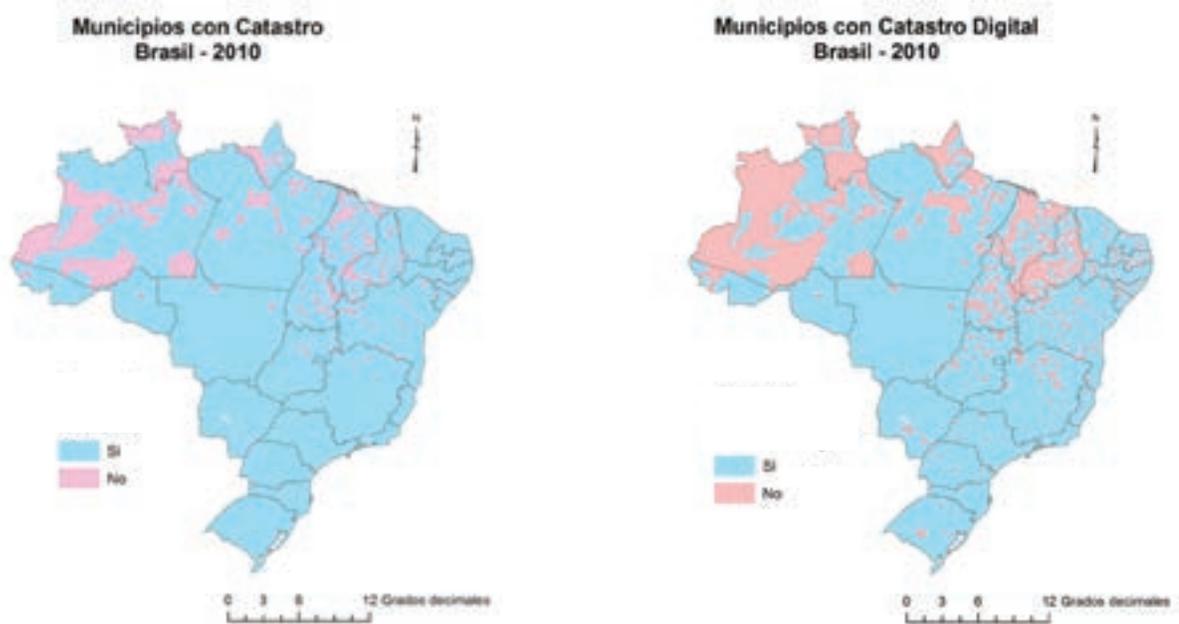
ejercicio, se tomaron en consideración únicamente los municipios en los cuales las observaciones sobre los atributos seleccionados se repitieron para los tres períodos. Como resultado, la muestra cubrió datos sobre 3.848 municipios. Finalmente, la tercera estimación desarrolló una combinación de series de tiempo con cortes transversales utilizando modelos de efectos aleatorios para evaluar cambios durante un período de 10 años basado en dos períodos: 2000 y 2010. En este

MAPA 2.1. Recaudo per cápita municipal del IPTU y ITR, 2010

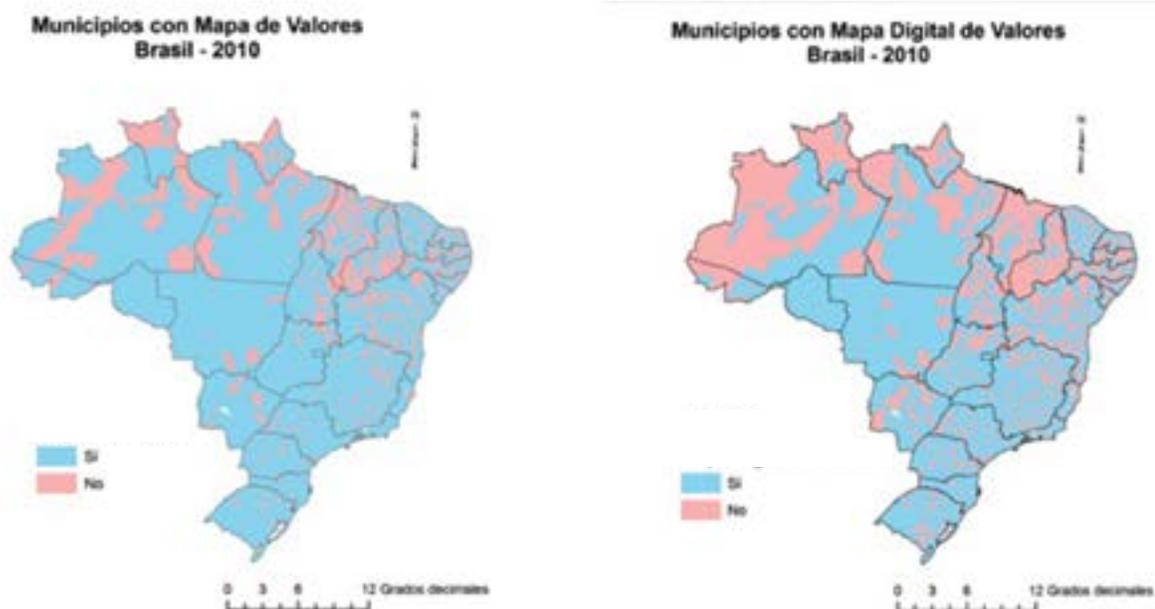


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaria do Tesouro Nacional (2011).

MAPA 2.2. Municipios con catastro y catastro digital, 2010



MAPA 2.3. Municipios con mapa de valores y mapa digital de valores, 2010



caso, la muestra se mantiene similar a la del segundo modelo y se empleó el método de mínimos cuadrados generalizados (MCG) para estimar los coeficientes.

El primer modelo se especificó usando aquellas variables con forma funcional más apropiada, mayor poder explicativo y menores errores estándares. Además, se buscó minimizar el número de variables independientes para lograr que la bondad de ajuste fuera la más adecuada posible. A excepción de las variables dicotómicas y del año de la Ley del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria, el modelo utiliza variables dependientes e independientes expresadas en sus escalas originales y transformadas en funciones logarítmicas naturales. Los resultados se resumen en el cuadro 2.5.

Los resultados del primer modelo confirman los hallazgos de estudios previos, donde las variables más importantes para explicar la variabilidad del recaudo per cápita municipal del IPTU son el nivel de ingresos y una efectiva administración del tributo. Los municipios alcanzaron mejores resultados a través del mantenimiento de catastros y mapas, el uso de las tecnologías y la provisión de un amplio marco regulatorio urbano. Por otra parte, se encontró que los municipios del Sureste y

principalmente del Sur lograron recaudar más IPTU por habitante que aquellos localizados en otras regiones.

En el segundo modelo estimado se realizaron algunas transformaciones en las variables, con el propósito de alcanzar una mayor consistencia en la comparación de coeficientes en los tres años considerados. En primer lugar, se excluyó el efecto de la inflación en aquellas variables expresadas en reales. De esta manera, las variables fueron deflactadas utilizando el índice brasileño de precios al consumidor (IPCA) y están expresadas en reales constantes de 2010. Un segundo cambio fue la estandarización de la mayor parte de las variables independientes de conformidad a su mediana. Por su parte, las variables dicotómicas fueron transformadas para evitar ceros. En consecuencia, se utilizaron modelos puros de doble entrada y la forma funcional de los modelos es multiplicativa. Finalmente, se repitieron las mismas variables en los modelos desarrollados para 2000, 2005 y 2010, aun cuando una determinada variable no resultase significativa en alguno de los períodos. En el cuadro 2.6 se describen las variables que se utilizaron y el criterio aplicado para su estandarización.

Cuadro 2.5. Resultados de la estimación del primer modelo

Variable dependiente: ingresos per cápita por el impuesto a la propiedad inmobiliaria 2010, Ln(x)					
Variables independientes	Forma	Coefficientes	Error estándar	t-estadístico	Prob.
Intercepto		-2,127	2,638	-0,806	0,420
Región Sur	X	1,264	0,052	24,086	0,000
Región Sureste	X	0,830	0,047	17,571	0,000
Región Medio-Oeste	X	0,643	0,064	10,011	0,000
Año de ley del impuesto a la propiedad inmobiliaria (2009)	X	-0,003	0,001	-2,619	0,009
Porcentaje de población urbana (2010)	Ln(x)	0,411	0,051	8,073	0,000
Región Metropolitana	X	0,090	0,054	1,695	0,090
Mediana del impuesto a los ingresos personales per cápita (2000)	Ln(x)	1,361	0,065	20,955	0,000
Áreas turísticas	X	0,060	0,032	1,865	0,062
Uso de plan urbano maestro (2009)	X	0,129	0,035	3,700	0,000
Uso de código de construcción (2009)	X	0,140	0,032	4,323	0,000
Uso de catastro digital de propiedad (2009)	X	0,340	0,052	6,594	0,000
Uso de mapa digital de valores (2009)	X	0,112	0,035	3,201	0,001
Uso de Internet de banda ancha (2009)	X	0,211	0,078	2,703	0,007
Presencia de barrios pobres y similares (2009)	X	0,057	0,032	1,766	0,077
Porcentaje de habitación inadecuada (2000)	Ln(x)	-0,135	0,016	-8,559	0,000
Porcentaje de adultos graduados (2000)	Ln(x)	0,173	0,015	11,846	0,000
Porcentaje de autonomía fiscal parcial (2010)	Ln(x)	0,319	0,028	11,322	0,000
Impuesto a servicios per cápita (2010)	Ln(x)	0,108	0,016	6,680	0,000
Coefficiente de determinación ajustado, R ²	72,45	F- estadístico	702,5	Casos	4.804
Probabilidad	-6.825,17	Akaike	13.688,34	Schwartz	13.811,41
Error estándar de la estimación	1,008				

Fuente: Estimaciones propias.

Los resultados de las estimaciones del segundo modelo, incluidos en el cuadro 2.7, refuerzan los principales hallazgos de la primera estimación. Sin embargo, al enfocarse en el análisis de los factores determinantes del IPTU per cápita a lo largo del

tiempo, se identifican algunos aspectos destacados. Aun cuando se ratifica que las regiones Sureste y Sur tienden a recaudar más que las otras zonas del país, se observa que la diferencia entre las regiones se ha acentuado durante los últimos 10 años. De igual

CUADRO 2.6. Descripción de las variables utilizadas en el segundo modelo

VARIABLES (X)	DESCRIPCIÓN (X)	VARIABLES ESTANDARIZADAS (X')
Ingreso del impuesto a la propiedad inmobiliaria per cápita	Ingreso per cápita del impuesto deflactado para reflejar los precios brasileños de diciembre de 2010, a partir de las tasas oficiales de inflación (IPCA).	—
Región	Variable discreta que asume los valores 4,5; 4; 2,5 y 1 para los municipios localizados en el Sureste, Sur, Medio-Oeste, y Norte/Noreste respectivamente.	Se tomó como base la observación mediana, que resultó en los siguientes valores: 0,25; 0,625; 1 y 1,125 para las regiones Norte/Noreste, Medio-Oeste, Sur y Sureste respectivamente.
Población	Número total de habitantes.	Población dividida por su mediana.
Porcentaje de población urbana	Porcentaje de población urbana en relación con el número total de residentes, expresado en porcentaje.	El porcentaje de población urbana se dividió por su mediana.
PIB per cápita	Producto interno bruto (PIB) dividido por población.	PIB per cápita dividido por su mediana.
Mediana del ingreso personal per cápita	Mediana del ingreso personal per cápita.	La variable se divide por su mediana (es decir, la observación mediana de la muestra de datos).
Coefficiente de Gini estatal	Concentración del ingreso medido por el coeficiente de Gini, al nivel estatal, en virtud de que no existen registros disponibles al nivel municipal. Por lo tanto, su valor es constante para todos los municipios localizados en un mismo estado.	Coefficiente de Gini estatal dividido por su mediana.
Otros impuestos per cápita	Ingresos recaudados de los impuestos locales, excluidos el impuesto a la propiedad inmobiliaria y otros impuestos por servicios, divididos por el número de habitantes.	La variable se divide por su mediana.
Impuesto sobre los servicios per cápita	Ingresos recaudados del impuesto sobre los servicios (ISS) divididos por el número de habitantes.	La variable se divide por su mediana.
Impuesto a la propiedad de vehículos automotores per cápita (IPVA)	Porción del impuesto a la propiedad de vehículos automotores que se transfiere a los municipios, dividida por el número de habitantes.	La variable se divide por su mediana.
Uso del plan maestro urbano	La variable indica el uso de un plan maestro urbano, asignando 1 para la presencia del atributo; de lo contrario se asigna 0,5.	—
Uso del código de construcción	La variable indica el uso de un código de construcción, asignando 1 para la presencia del atributo; de lo contrario se asigna 0,5.	—
Uso del catastro de la propiedad digital	La variable indica el uso de un catastro digital de la propiedad, asignando 1 para la presencia del atributo; de lo contrario se asigna 0,5.	—

CUADRO 2.7. Comparación de los Coeficientes del segundo modelo

Variable dependiente: ingresos por el impuesto a la propiedad inmobiliaria per cápita, Ln(x)	2000				2005				2010				
	Forma	Coefficientes	t-Estadíst.	Prob.	Coefficientes	t-Estadíst.	Prob.	Coefficientes	t-Estadíst.	Prob.	Coefficientes	t-Estadíst.	Prob.
Intercepto	Ln(x')	2,9195	47,95	0,000	2,5240	49,03	0,000	1,5874	24,93	0,000	1,5874	24,93	0
Región	Ln(x')	0,1570	2,64	0,0083	0,2149	4,42	0,000	0,4545	9,86	0,000	0,4545	9,86	0
Población	Ln(x')	0,0951	4,40	0,000	0,1419	8,23	0,000	0,1959	10,89	0,000	0,1959	10,89	0
Porcentaje de población urbana	Ln(x')	0,4349	8,66	0,000	0,5140	10,35	0,000	0,6190	11,95	0,000	0,6190	11,95	0
PIB per cápita	Ln(x')	0,0861	1,71	0,0864	-0,0203	-0,50	0,000	0,2958	7,45	0,6164	0,2958	7,45	0
Mediana del ingreso personal per cápita	Ln(x')	0,8746	9,01	0,000	1,0646	16,71	0,000	0,2117	9,83	0,000	0,2117	9,83	0
Coefficiente de Gini estatal	Ln(x')	-7,5001	-9,15	0,000	-3,4571	-5,05	0,000	-2,9224	-5,99	0,000	-2,9224	-5,99	0
Otros impuestos per cápita	Ln(x')	0,2597	12,70	0,000	0,2154	7,42	0,000	0,4207	13,56	0,000	0,4207	13,56	0
Impuesto sobre servicios per cápita	Ln(x')	0,1413	8,89	0,000	0,1613	8,47	0,000	0,0635	3,32	0,000	0,0635	3,32	0,0009
Impuesto a la propiedad de vehículos automotores per cápita (IPVA)	Ln(x')	0,2723	11,61	0,000	0,3223	13,30	0,000	0,2552	10,29	0,000	0,2552	10,29	0
Uso del plan maestro urbano	Ln(x')	0,0401	0,51	0,6103	0,1391	2,09	0,0363	0,2954	5,29	0,000	0,2954	5,29	0
Uso del código de construcción	Ln(x')	0,3224	5,28	0,000	0,1770	3,70	0,0002	0,1433	2,83	0,0002	0,1433	2,83	0,0047
Uso del catastro digital	Ln(x')	0,4843	7,44	0,000	0,5337	8,23	0,000	0,5295	6,55	0,000	0,5295	6,55	0,000

manera, los coeficientes de las variables población y porcentaje de población urbana se incrementaron de 2000 a 2010, lo cual indica que los municipios grandes y urbanos han continuado recaudando más IPTU a lo largo del tiempo. Por su parte, los efectos del nivel de ingreso per cápita y de la inequidad en el ingreso fueron más importantes en 2000 que en 2010,⁸ factor que quizás esté reflejando las mejorías que se han observado recientemente en Brasil en cuanto a estas dos variables.

Las variables que miden la autonomía fiscal municipal muestran resultados opuestos en el tiempo. Por un lado, la importancia del ISS per cápita en el recaudo del IPTU tiende a reducirse en el período. En contraste, el efecto positivo de otros impuestos locales en la recaudación del IPTU muestra una tendencia creciente. Un resultado similar se encuentra en las variables que miden la capacidad técnica y administrativa de los municipios. Mientras que el uso de planes maestros urbanos y del catastro digital muestra un efecto positivo y en aumento sobre el IPTU durante los años analizados,⁹ la distinción entre municipios con y sin código de construcción exhibe una tendencia decreciente en su impacto sobre el recaudo del IPTU.

A diferencia de lo que ocurre en el segundo modelo, las variables del tercero no fueron estandarizadas ni tampoco se realizó ningún ajuste a los atributos financieros, lo cual permite medir el impacto causado por la inflación a través del período. Como puede verse en el cuadro 2.8, la variable dicotómica que identifica el año 2010 es positiva y estadísticamente significativa, indicando un crecimiento del recaudo del IPTU durante los últimos 10 años. Según el modelo, el IPTU per cápita recaudado se incrementó en más de un 240%. Parte de este crecimiento se produjo por la inflación, que fue cercana al 190% en ese período.

El tercer modelo nuevamente confirma la habilidad de los municipios del Sur y del Sureste para recaudar mayor IPTU per cápita y enfatiza la pobre capacidad del Noreste y del Norte en ese sentido. A lo largo del tiempo no se identificó ninguna mejora sustantiva en el desempeño de las regiones. Los demás resultados confirman los hallazgos discutidos en el

segundo modelo. En primer lugar, se identificó el crecimiento de un gran número de coeficientes, incluidos población, porcentaje de población urbana, PIB per cápita, impuesto a la propiedad de vehículos automotores, uso del plan maestro urbano y catastro, y la importancia de otros impuestos locales.¹⁰

Por otra parte, entre 2000 y 2010 los coeficientes de algunas variables disminuyeron, entre ellos la mediana del ingreso personal per cápita, el ISS per cápita y el mapa digital de valores. La mayor disminución se refiere al ingreso personal per cápita. El coeficiente del catastro digital presentó el crecimiento más acentuado en el tiempo.

En síntesis, los diferentes modelos muestran de manera robusta que los principales factores determinantes de la recaudación per cápita del IPTU son el nivel de ingresos y una efectiva administración del tributo. En efecto, los municipios que logran un mejor desempeño son aquellos que realizan el mantenimiento continuo de sus catastros, aprovechan las nuevas tecnologías de la información y poseen un amplio marco regulatorio urbano. Asimismo, se encontró que los municipios del Sureste y principalmente del Sur lograron recaudar más IPTU por habitante que aquellos localizados en otras regiones. Estas diferencias tienden a incrementarse en el período analizado, así como también cambia la importancia del impacto de los otros impuestos diferentes del ISS en el recaudo del IPTU.

El potencial del IPTU

Dada la falta de información para estimar con precisión el potencial del IPTU tomando en cuenta el universo de municipios de Brasil, este estudio presenta

⁸ Resulta importante enfatizar también que la variable concentración del ingreso no estaba disponible al nivel municipal. En su lugar, se aplicó un índice uniforme a la municipalidad de acuerdo con cada estado.

⁹ Este hallazgo muy probablemente esté relacionado con cambios en la regulación para el uso obligatorio de los planes maestros urbanos establecido por el Estatuto de las Ciudades en 2001.

¹⁰ En esta ocasión, la importancia de otros impuestos locales se midió por la variable de autonomía parcial.

CUADRO 2.8. Modelo que combina series de tiempo con cortes transversales

Variable dependiente: ingreso del impuesto a la propiedad inmobiliaria, Ln(x)					
VARIABLES INDEPENDIENTES (x)	Forma	Coeficientes	Error est.	t-Estadist.	Prob.
Intercepto		-11,394	0,361	-31,57	0,000
Año 2010	X	1,221	0,409	2,985	0,003
Noreste	X	0,273	0,079	3,474	0,001
Medio-Oeste	X	0,657	0,0879	7,477	0,000
Sureste	X	1,218	0,0818	14,885	0,000
Sur	X	1,447	0,086	16,805	0,000
Población	Ln(x)	0,142	0,016	8,784	0,000
Porcentaje de población urbana	Ln(x)	0,545	0,038	14,149	0,000
Mediana del ingreso personal per cápita	Ln(x)	0,768	0,064	12,044	0,000
PIB per cápita	Ln(x)	0,368	0,035	10,541	0,000
Autonomía parcial (porcentaje)	Ln(x)	0,097	0,011	8,604	0,000
Impuesto sobre servicios per cápita	Ln(x)	0,097	0,009	10,421	0,000
Impuesto a la propiedad de vehículos per cápita (IPVA)	Ln(x)	0,066	0,013	4,993	0,000
Uso del plan maestro urbano	X	0,075	0,036	2,076	0,038
Uso del código de construcción	X	0,131	0,028	4,604	0,000
Uso del catastro digital de la propiedad	X	0,149	0,030	4,939	0,000
Uso del mapa digital de valores	X	0,414	0,052	7,948	0,000
2010_Noreste	X	-0,346	0,078	-4,408	0,000
2010_Medio-Oeste	X	0,118	0,089	1,327	0,185
2010_Sureste	X	-0,085	0,083	-1,024	0,306
2010_Sur	X	0,002	0,088	0,026	0,979
2010_Población	Ln(x)	0,051	0,018	2,817	0,005
2010_Porcentaje de población urbana	Ln(x)	0,192	0,044	4,279	0,000
2010_Mediana del ingreso personal per cápita	Ln(x)	-0,677	0,065	-10,437	0,000
2010_PIB per cápita	Ln(x)	0,168	0,038	4,372	0,000
2010_Autonomía parcial (porcentaje)	Ln(x)	0,108	0,027	4,034	0,000
2010_Impuesto sobre servicios per cápita	Ln(x)	-0,033	0,016	-2,093	0,036
2010_Impuesto a la propiedad de vehículos automotores (IPVA)	Ln(x)	0,054	0,019	2,796	0,005
2010_Uso del plan maestro urbano	X	0,078	0,046	1,700	0,089
2010_Uso del código de construcción	X	-0,081	0,036	-2,223	0,026
2010_Uso del catastro digital de la propiedad	X	0,187	0,052	3,563	0,000
2010_Uso del mapa digital de valores	X	-0,382	0,063	-5,9972	0,000

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 2.8. Modelo que combina series de tiempo con cortes transversales (continuación)

Variable dependiente: ingreso del impuesto a la propiedad inmobiliaria, Ln(x)					
Variables independientes (x)	Forma	Coefficientes	Error est.	t-Estadist.	Prob.
Especificación de los efectos					
Sección transversal S.D. aleatorio/Rho		0,617	0,515		0,000
Idiosincrásico S.D aleatorio/Rho		0,599	0,485		0,000
Estadísticos ponderados					
R-cuadrado	0,728	Mediana de la variable dependiente			0,863
R-cuadrado ajustado	0,727	Error estándar de variable dependiente			1,209
Error estándar de la regresión	0,632	Suma de residuos al cuadrado			3.057,768
F-estadístico	662,999	Estadísticos Durbin-Watson			1,980
Prob(F-estadístico)	0,000				
Estadísticos no ponderados					
R-cuadrado	0,757	Mediana variable dependiente			1,525
Suma de residuos al cuadrado	6.331,11	Estadísticos Durbin-Watson			0,957

proyecciones resultantes de la aplicación de dos enfoques. El primero se basa en los datos disponibles de un grupo de municipios brasileños, recolectados a través de una encuesta, mientras que el segundo toma como referente los mejores desempeños observados en grupos de municipios. A continuación se presenta el detalle de los dos enfoques metodológicos y sus resultados.

Proyección 1: basada en estudios de casos locales

Para realizar la Proyección 1 se tomó la información reportada por la encuesta del Lincoln Institute of Land Policy sobre el impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina, la cual cubre información cualitativa y cuantitativa detallada de un grupo de municipalidades de la región. La encuesta se realiza desde 2004 e incluye una muestra aleatoria de jurisdicciones. A 2011 se había recopilado información para cerca de 90 jurisdicciones latinoamericanas, con la cobertura de 28 municipios brasileños. La información requerida fue proporcionada por los funcionarios locales y/o

por los administradores fiscales. En consecuencia, es posible percibir una variabilidad en el grado de exactitud de estos indicadores intermedios del desempeño del IPTU.

A pesar del reducido número de casos obtenidos de la encuesta del Instituto Lincoln, estos contribuyen ampliamente al IPTU en Brasil. Con un total aproximado de 36 millones de habitantes (19% de la población de 2010), los municipios seleccionados recaudaron un 49% del IPTU en 2010.

Inspirada en el modelo conceptual desarrollado por Bahl (1979),¹¹ la Proyección 1 proporciona la estimación del recaudo esperado del IPTU asumiendo la hipótesis de una perfecta administración del impuesto. El potencial se estimó con base en los siguientes supuestos: i) la totalidad de las propiedades han sido incorporadas en el catastro de la propiedad (el grado de cobertura del catastro es igual al 100%); ii) los

¹¹ Recaudo tributario = base tributaria x TR x CVR x VR x CLR, donde: TR es la tasa del impuesto; CVR es la tasa de cobertura; VR es la tasa o nivel de valuación; y CLR es la tasa de recaudación.

valores estimados son iguales a los valores de mercado (el nivel de valuación es equivalente al 100%); y iii) el total del impuesto facturado fue efectivamente recaudado (la razón [*ratio*] de la recaudación es del 100%). Esta proyección aplica el mismo enfoque utilizado por De Cesare et al. (2003) para estimar el potencial del IPTU en Porto Alegre (Brasil).

Los principales pasos para estimar la proyección han sido:

- a. A partir de la encuesta del Instituto Lincoln, se seleccionó la información, incluyendo municipios brasileños en los cuales los encuestados habían provisto datos sobre los siguientes indicadores: tasa de cobertura del catastro, niveles de valuación y tasa de recaudación. En algunos casos, los encuestados no tenían estimaciones para los tres indicadores.
- b. Para los municipios de la muestra examinada, el recaudo esperado del IPTU se estimó de la siguiente manera:

$$IPTUpot_i = IPTUA_i * \left(\frac{1}{TRA_i}\right) * \left(\frac{1}{TVA_t_i}\right) * \left(\frac{1}{TCCA_i}\right) \quad (1)$$

Donde:

IPTUpot es el recaudo esperado del IPTU si todas las propiedades urbanas estuviesen registradas en el catastro, todo el impuesto facturado fuera recaudado y los valores estimados de los inmuebles fueran igual a sus valores de mercado;

IPTUA es la recaudación actual del IPTU con prácticas de administración vigentes;

TVA es la tasa de valuación actual;

TRA es la tasa de recaudación actual;

TCC es la tasa de cobertura catastral actual; e

i = municipios brasileños incluidos en la encuesta.

No fueron tomadas en cuenta otras mejoras. En otras palabras, se especificaron como fijas las tasas existentes del IPTU, las exenciones fiscales y otras exoneraciones. Esto significa que el potencial estimado no considera cambios en la estructura legal del impuesto vigente de dichos municipios.

- c. Se totaliza el potencial del IPTU calculado para cada municipio para obtener el recaudo potencial en el caso de una perfecta administración del tributo.
- d. Se calculó la relación entre la suma del recaudo esperado en el caso de una perfecta administración (IPTUP) y la suma del recaudo actual (IPTUA).
- e. El ingreso potencial del impuesto a la propiedad inmobiliaria en los municipios en los cuales los tres indicadores eran desconocidos se asumió como proporcional al grado de mejora calculado para el grupo de municipios en los que se disponía de registros. Ello significa que las mejoras potenciales estimadas en los municipios con registros conocidos se asumieron como factibles en el resto de los municipios.

Suponiendo una perfecta administración del impuesto, el IPTU se incrementaría en un 139%, de US\$ 4.500 millones a US\$10.800 millones. Si se registrara el mismo nivel de mejoramiento para otros municipios, el IPTU recaudado en el país aumentaría de US\$9.200 millones a US\$22.000 millones. Por consiguiente, la Proyección 1 estima que el IPTU en Brasil se podría elevar del 0,43% del PIB actual al 1% del PIB.

Proyección 2: basada en referencias comparativas actuales

La Proyección 2 estima el potencial del IPTU partiendo de los registros actuales del recaudo y tomando en consideración los mejores resultados obtenidos por los municipios en Brasil en términos del recaudo

per cápita. El principal reto de ejercicio es dividir a los municipios en grupos homogéneos según sus características socioeconómicas. El enfoque supone que todos los municipios incluidos en un determinado grupo homogéneo son capaces de recaudar la misma cantidad per cápita del impuesto. Se identificaron parámetros de referencia; es decir, los registros per cápita más altos en el IPTU per cápita para cada grupo de municipios con características similares. En este enfoque, el potencial del grupo es determinado al aplicar su respectivo parámetro de referencia a todos los municipios clasificados en dicho grupo.

El abordaje provee una estimación factible sobre el potencial para mejorar el IPTU, ya que la proyección se basa en los parámetros vigentes que han alcanzado algunos municipios de características socioeconómicas similares. En consecuencia, las estimaciones no están basadas en presunciones poco factibles como la existencia de un catastro con cobertura total y perfectamente administrado. Por otro lado, son tomadas en consideración las mejoras en la legislación del IPTU. Por ejemplo, una legislación más eficiente del impuesto, que promueva por ejemplo menos exenciones, reducción de los beneficios fiscales o tasas más altas, puede explicar por qué algunos municipios logran mejores resultados que otros. En consecuencia, la Proyección 2 incorpora las mejoras derivadas de catastro, valuación y administración tributaria a aquellos factores relacionados con los cambios en las decisiones de política del IPTU.

Para clasificar a los municipios en grupos con similares características socioeconómicas, se empleó el análisis de *clusters*. Así, se dividió a los municipios en grupos según su PIB per cápita y su ingreso per cápita promedio. Aunque el PIB per cápita es un indicador económico que mide el valor final de todos los bienes y servicios finales producidos, el ingreso per cápita provee un fuerte indicio de la capacidad de pago. De hecho, la combinación de ambos muy seguramente provee una sólida base para asumir un potencial fiscal semejante en cada grupo.

La Proyección 2 fue estimada conforme a los siguientes pasos:

- Tanto el PIB per cápita como el ingreso promedio per cápita fueron transformados en funciones logarítmicas naturales para ajustar su distribución no normal.
- La fuerte correlación de estas variables (0,736) indica la factibilidad de adoptar comparaciones por clases.
- Usando el método de *K-Medias* se crearon cinco clases para cada indicador: bajo, medio-bajo, medio, medio-alto y alto. Los puntos para separar por grupos a los municipios se exponen en el cuadro 2.9.
- Las agrupaciones finales de municipios fueron definidas tomando en consideración la combinación entre ambos indicadores y resultaron agregados en 21 grupos.
- A fin de evitar usar registros atípicos para los municipios incluidos en cada grupo, se aplicó el criterio de Chauvenet.¹² En consecuencia, se descartó el valor máximo del IPTU per cápita de cada grupo cuando es considerado atípico. Se seleccionó un nuevo valor máximo para cada grupo de municipios, basado en los registros típicos observados en el grupo.
- De acuerdo con el criterio de Chauvenet, se definió el recaudo per cápita máximo del IPTU para cada grupo de municipios. El recaudo potencial

CUADRO 2.9. Criterios adoptados para la agrupación municipal en la Proyección 2

Clasificación	PIB per cápita	Ingreso per cápita
Bajo	6,34–8,301	4,741–5,248
Medio-bajo	8,301–8,825	5,249–5,505
Medio	8,826–9,381	5,505–5,763
Medio-alto	9,382–10,065	5,763–6,154
Alto	10,067–12,572	6,154–8,510

Fuente: Estimaciones propias.

¹² El criterio de Chauvenet es un método para calcular si es probable que un dato sea un valor atípico. Para aplicar el criterio, primero se calcula la media y la desviación estándar de la información observada. Basándose en cuánto difiere el valor dudoso de la media, se utiliza la función de distribución normal para determinar la probabilidad de que un dato dado sea igual al valor del dato dudoso.

de un municipio resulta de multiplicar el recaudo máximo per cápita del grupo al que pertenece por el número de residentes. Sin embargo, se supone que en cada municipalidad el recaudo potencial nunca será menor que el actual.

- g. El potencial del IPTU brasileño se calculó totalizando los resultados estimados para los municipios incluidos en los 21 grupos.

Si se toman en consideración todos los municipios, el recaudo del IPTU presenta un potencial de incremento del 168%, pues pasaría de US\$9.200 millones a US\$24.800 millones (véase el cuadro 2.10). Por lo tanto, la Proyección 2 estima el potencial del IPTU en Brasil en aproximadamente un 1,2% del PIB (cerca de US\$130 per cápita) frente a un recaudo actual que representa el 0,43% del PIB.

En síntesis, los enfoques aplicados para estimar la Proyección 1 y la Proyección 2 proveen resultados similares. Utilizando diferentes metodologías, se considera que el potencial del IPTU en Brasil podría estar entre un 1% y un 1,2% del PIB (entre US\$116 y US\$139 per cápita).

Estudios de casos

El propósito de los estudios de casos es examinar en detalle la estructura y los procesos relacionados con el IPTU en aquellas localidades que han adoptado distintas políticas relacionadas con este impuesto. Se busca determinar el papel que desempeñan las diferentes opciones de políticas adoptadas, así como también los incentivos que motivan a los distintos agentes locales involucrados en la recaudación del tributo para que adopten determinadas estrategias. En este orden de ideas, esta sección presenta un vistazo general sobre el IPTU en cuatro grandes ciudades de Brasil: Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador y São Paulo.

La información incluida en el cuadro 2.11 permite caracterizar las ciudades consideradas. Un primer rasgo es que se trata esencialmente de áreas urbanas. Belo Horizonte es la capital del estado de Minas

Gerais, donde el gobierno local tiene una larga historia de innovación y buena gobernanza (Domingos, 2011). Entre otras iniciativas dignas de mención, esta ha sido una de las primeras grandes ciudades en utilizar aplicaciones de sistemas de información geográfica (SIG) para mejorar la gestión urbana. Porto Alegre es la capital del Estado de Rio Grande do Sul. En 1989 la ciudad fue pionera en impulsar un esquema de presupuesto participativo que alcanzó amplia popularidad a nivel nacional. Salvador, capital del Estado de Bahía, es la ciudad más grande de la costa del Noreste. Por último, São Paulo, la mayor ciudad de Brasil y el principal centro de negocios del país, contribuyó con alrededor del 12% del PIB nacional en 2008.

En el cuadro 2.12 se presenta un resumen de las principales características de las finanzas públicas de las ciudades seleccionadas. Al revisar el grado de autonomía local, medido como el porcentaje de los ingresos municipales que provienen de la recaudación de impuestos locales, São Paulo muestra el valor más elevado: un 47%. Las otras tres ciudades tienen un nivel similar, que se encuentra entre el 33% y el 34%. Como las ciudades estudiadas constituyen importantes centros comerciales y de negocios, el ISS representa la más importante fuente de ingresos tributarios locales. En cuanto al impuesto predial, como era esperado, São Paulo es el municipio que ostenta la mayor recaudación per cápita (R\$ 359,81). Le siguen Belo Horizonte (R\$ 222,28), Porto Alegre (R\$ 195,85) y Salvador (R\$ 74,35). Llama la atención que el recaudo por habitante de São Paulo es aproximadamente cinco veces más alto que el de Salvador.

La ciudad de São Paulo cuenta con 2,9 millones de propiedades registradas en su catastro en 2008. Un total de casi 716.000 (2010), 630.000 (2010) y 580.000 (2006) propiedades fueron registradas en los catastros de Belo Horizonte, Porto Alegre y Salvador, respectivamente. A pesar de que Salvador tiene 2,6 millones de habitantes y Porto Alegre 1,4 millones, Salvador tiene menos propiedades registradas en su catastro que Porto Alegre. En cualquier caso, las propiedades residenciales representan la mayoría de las propiedades incluidas en el catastro. Los solares

CUADRO 2.10. Proyección 2: ingreso potencial del impuesto a la propiedad inmobiliaria

Grupo por PIB	Grupo por ingreso	Municipios	Impuesto a la propiedad inmobiliaria (IPTU) 2010 Efectivo		Impuesto a la Propiedad (IPTU) 2010 Potencial		Potencial/ Efectivo	Var. (porcentaje)
			Moneda local (R\$)	US\$	Moneda local (R\$)	US\$		
Medio-bajo	Medio	308	10.447.026	5.945.912	131.457.084	74.819.042	12,58	1.158,33
Medio-bajo	Medio-bajo	114	1.492.930	849.699	16.613.082	9.455.314	11,13	1.012,78
Bajo	Medio-bajo	347	3.385.555	1.926.884	27.482.218	15.641.469	8,12	711,75
Medio	Medio	74	1.524.824	867.852	11.751.803	6.688.524	7,71	670,70
Bajo	Bajo	102	557.445	317.269	3.862.367	2.198.261	6,93	592,87
Bajo	Medio-alto	282	15.049.022	8.565.132	92.957.068	52.906.397	6,18	517,70
Bajo	Medio	558	11.876.197	6.759.322	70.364.692	40.047.975	5,92	492,49
Medio-bajo	Medio-alto	491	64.580.471	36.755.892	358.321.175	203.938.040	5,55	454,84
Medio	Alto	936	2.281.037.497	1.298.249.581	12.591.985.719	7.166.712.608	5,52	452,03
Medio	Medio-alto	567	84.137.682	47.886.854	424.836.086	241.794.917	5,05	404,93
Medio-alto	Medio-alto	195	31.259.917	17.791.542	154.669.106	88.029.724	4,95	394,78
Medio	Medio-bajo	15	236.829	134.791	1.079.352	614.312	4,56	355,75
Medio-bajo	Bajo	12	40.902	23.279	182.002	103.586	4,45	344,97
Medio-bajo	Alto	169	98.013.905	55.784.489	401.150.461	228.314.273	4,09	309,28
Alto	Medio-alto	42	10.984.042	6.251.554	43.140.955	24.553.619	3,93	292,76
Medio-alto	Medio	19	716.048	407.538	2.734.840	1.556.531	3,82	281,94
Alto	Medio	7	173.929	98.992	585.122	333.021	3,36	236,41
Bajo	Alto	34	18.167.977	10.340.281	58.893.035	33.518.896	3,24	224,16
Medio-alto	Alto	951	4.459.426.860	2.538.077.108	14.254.694.614	8.113.041.254	3,20	219,65
Medio	Bajo	4	40.686	23.157	117.536	66.895	2,89	188,88
Alto	Alto	270	9.133.778.094	5.198.478.150	14.903.729.079	8.482.438.392	1,63	63,17
TOTAL		5.497	16.226.927.837	9.235.535.277	43.550.608.117	24.786.773.050	2,68	163,38

CUADRO 2.11. Datos básicos de ciudades seleccionadas

Municipio	Estado	Región	Área (Km ²)	Población (hab.)	Población demográfica	Población urbana (porcentaje)	PIB per cápita 2008 (R\$)	PIB per cápita 2008 (US\$)	Índice de Desarrollo Humano (IDH)	IDH 2000: ingreso familiar
Belo Horizonte	Minas Gerais	Sureste	331,40	2.375.151	7.167,02	100,00	17.313,06	11.064,00	0,84	0,83
Porto Alegre	Rio Grande do Sul	Sur	496,70	1.409.351	2.837,52	100,00	25.712,62	16.431,78	0,87	0,87
Salvador	Bahía	Noreste	693,29	2.675.656	3.859,35	99,97	10.061,42	6.429,80	0,81	0,75
São Paulo	São Paulo	Sureste	1.523,30	11.253.503	7.387,69	99,10	32.493,96	20.765,43	0,84	0,84

Fuente: IBGE (2009 y 2011a).

CUADRO 2.12. Las finanzas municipales y el impuesto a la propiedad inmobiliaria

Municipio	Ingreso municipal en 2010 (R\$)	Impuestos locales como porcentaje de los ingresos municipales	Ingreso por impuesto a la propiedad inmobiliaria (R\$)	Ingresos como porcentaje de los impuestos locales		Porcentaje del ingreso municipal	Porcentaje del PIB (2008)
				Impuesto a la propiedad inmobiliaria	Impuesto a los servicios		
Belo Horizonte	5.135.676.497,17	33,00	527.947.854,05	31,15	38,57	222,28	10,28
Porto Alegre	3.365.888.641,95	33,70	276.018.244,54	24,34	42,92	195,85	8,20
Salvador	3.058.053.436,50	34,78	198.929.617,35	18,70	49,51	74,35	6,51
São Paulo	27.664.960.370,24	47,33	4.049.113.821,71	30,92	53,86	359,81	14,64

Fuente: Secretaria do Tesouro Nacional (2011).

baldíos representan entre un 4,4% y un 7,4% de las propiedades en las cuatro municipalidades.

Se identificaron varias similitudes en las ciudades estudiadas. Todas ellas realizan campañas anuales sobre el IPTU, lo cual incluye el despliegue de vallas publicitarias, anuncios de televisión y espacios periódicos, entre otros elementos. Se usa intensivamente Internet para facilitar la provisión de servicios en temas que involucran los impuestos locales en alguna medida en todas las ciudades examinadas. Por ejemplo, la normativa tributaria, las facturas de impuestos, las declaraciones de deudas fiscales, las obligaciones tributarias y sus plazos, y los formatos de pago están disponibles en línea en Porto Alegre. El correo electrónico también es utilizado para interactuar con los contribuyentes.

Además, las cuatro ciudades han introducido mejoras en la atención a los contribuyentes. Por ejemplo, se han establecido centrales de atención a los contribuyentes en Belo Horizonte, Porto Alegre y São Paulo, mientras que en Salvador se han establecido diversos centros de atención alrededor de la ciudad. Debido al tamaño de São Paulo, la administración local ha sido descentralizada en diversas subunidades. También cuentan con un centro de llamadas abierto las 24 horas. La publicación de guías para orientar a los contribuyentes acerca de los beneficios de pagar el IPTU, más sus responsabilidades y derechos, es también otro elemento común. En Belo Horizonte se promueven periódicamente programas de educación fiscal

para lograr una mejor comprensión de los temas de tributación local.

A pesar de estos elementos positivos, existen otros factores que pueden limitar el potencial de recaudación en las ciudades analizadas. En primer lugar, se detectó la existencia de exenciones y exoneraciones que reducen la base tributaria del IPTU. Además de las exenciones generales instituidas por la Constitución de 1988, los municipios pueden establecer exenciones. En términos más amplios, los incentivos fiscales adicionales cubren las propiedades históricas y las áreas con propósitos de protección ecológica, y las propiedades usadas por organizaciones culturales sin fines de lucro, centros comunitarios y asociaciones deportivas, entre otras. En Salvador, las exenciones también incluyen las propiedades detentadas por los funcionarios municipales que son reconocidos como pobres.

Las exenciones generales (“inmunidades tributarias”) y otras exenciones locales cubren alrededor del 17% de las propiedades registradas en los catastros de Belo Horizonte y Porto Alegre. Los fondos no recaudados debido a estas exenciones representaron entre el 21% y el 23% del ingreso del impuesto estimado. Un ejemplo extremo es el caso de la ciudad de São Paulo, en la cual más del 50% de las propiedades registradas en el catastro se encuentran exentas. En 2008 el ingreso no recaudado debido a dichos beneficios fue de alrededor de R\$ 526,5 millones (US\$225 millones de 2008). Ello representó aproximadamente

Recuadro 2.1. El caso de las exenciones en São Paulo

En la búsqueda de cierta racionalidad administrativa por su descomunal tamaño, en São Paulo se estableció un gran número de exenciones fiscales basadas en el valor de la propiedad. Para 2011 las exenciones cubrían las propiedades residenciales valuadas en menos de R\$ 73.850 (aproximadamente US\$44.000). De acuerdo con la calidad de la construcción, las exenciones también abracaban las propiedades residenciales cuyos valores estimados fueran menores a R\$ 97.587 (aproximadamente US\$57.000). En el caso de valores estimados para las propiedades residenciales superiores a R\$ 97,587, se aplicó un descuento fijo a los valores estimados de R\$ 39.035 (aproximadamente US\$22.000). El descuento tiene un efecto progresivo, debido a que afecta a las propiedades de valores más bajos que a otros grupos. Como resultado de esta política, un gran número de familias no paga dicho impuesto.

un 19% del ingreso esperado, si todo el impuesto estimado hubiese sido recaudado.

Un segundo factor que afecta la recaudación del IPTU en las ciudades estudiadas es el rezago en el catastro, tanto en el número de inmuebles registrados como en sus avalúos. En los municipios estudiados, los valores estimados de las propiedades han sido valuados entre un 26% y un 70% de sus valores actuales de mercado. En Porto Alegre, por ejemplo, las valuaciones generales propuestas por el Ejecutivo gubernamental en 1993, 1997 y 2001 no fueron aprobadas por la Cámara de Concejales. Como resultado, los valores estimados de 1991 aún se mantienen en efecto, con ajustes parciales menores, que fueron realizados en 1992 y 2001. Carentes de valuación durante muchos años, los valores estimados se ajustan de conformidad a las tasas de inflación.

La última gran actualización del catastro de la propiedad urbana en São Paulo se realizó en 2006, y la valuación general se llevó a cabo con técnicas de valuación masiva en 2008. De manera similar al procedimiento empleado en Belo Horizonte, el enfoque de costos fue calibrado utilizando análisis de regresión única y múltiple. Hace poco tiempo en São Paulo se estableció el mandato para efectuar la valuación inmobiliaria para propósitos fiscales en un plazo máximo de dos años. Anualmente se ha venido realizando un ajuste general de los valores estimados, basado en las tasas de inflación. Para las propiedades residenciales se ha instaurado un techo impositivo de un máximo del 30% de incremento en relación con el impuesto gravado durante el año precedente. Para los otros tipos de propiedades este límite es del 45%.

En Salvador la legislación determina que las inspecciones de la propiedad deban realizarse en intervalos máximos de cinco años. Pero en la práctica este requisito no es observado. Según Aragão (2009), la última estimación de valuación de la propiedad se realizó en 1998. Por consiguiente, el tiempo transcurrido sin valuaciones generales es de aproximadamente 13 años. En términos generales, los valores estimados han sido ajustados anualmente de acuerdo a las tasas de inflación. Durante 1998 se efectuaron pequeños

ajustes a dichos valores, y se establecieron los valores típicos por unidad de área de terreno tomando en consideración la ubicación, la provisión de servicios públicos, el potencial urbano y los valores de mercado. Los costos típicos de la construcción se determinaron de acuerdo con las categorías de uso de la propiedad y la calidad de las edificaciones.

Tal cual los demás municipios, en Belo Horizonte la información catastral se estructura en un sistema digital. En 2006 se efectuó una gran reestructuración del catastro que resultó en la creación de un departamento responsable de manejar integralmente todos los catastros que previamente eran administrados de forma separada por los diferentes departamentos fiscales de la Secretaría de Finanzas. Se establecieron enlaces con instituciones públicas y privadas para facilitar la actualización de la información y se realizaron acciones para garantizar la integridad de la misma. El intercambio de datos resultó en la inclusión inmediata de 60.000 propiedades en el sistema de catastro.

Con respecto a la valuación de la propiedad en Belo Horizonte, en la mayoría de los casos la estimación masiva se basa en el enfoque de costos. Se utilizan análisis de regresiones múltiples para establecer los factores de ajuste de los costos típicos por metro cuadrado de terrenos y de la construcción. Se aplican factores de depreciación para ajustar la disminución del valor de las edificaciones causada por el deterioro físico y/o la obsolescencia funcional o económica. Además, al costo de las edificaciones se le aplica un factor de mercado para ajustar las diferencias entre los valores de mercado y los costos de reproducción. Los ajustes generales a los valores estimados de la propiedad, que usualmente y hasta 2009 se realizaban en función de las tasas de inflación prevalecientes, actualmente se ajustan según cifras de los índices de la propiedad.

Otro hecho a destacarse es que las ciudades analizadas cuentan con sistemas de recaudación y procedimientos de fiscalización que permiten el envío de las facturas de impuestos a los contribuyentes al principio de cada año. Es tradicional ofrecer incentivos fiscales para promover los pagos completos, aunque

con diferencias entre las municipalidades. Por ejemplo, Porto Alegre garantiza un descuento del 20% para pago total, mientras que dicha reducción es de solo el 6%, el 7% y 10% en São Paulo, Belo Horizonte y Salvador, respectivamente. Estos pagos anticipados permiten garantizar suficientes ingresos para cubrir compromisos financieros al comienzo del año.

Sin embargo, además del incentivo para el pago completo, se ofrecen otros beneficios a los morosos que tienden a estimular el no pago del impuesto. En São Paulo, por ejemplo, los mecanismos utilizados para facilitar acuerdos de pago incluyen el perdón de los intereses y penalidades. En Belo Horizonte, Porto Alegre y São Paulo existe la posibilidad de realizar el pago de la deuda durante un largo período. En Porto Alegre los acuerdos de pago pueden ser confirmados automáticamente por el contribuyente a través del correo sin ninguna formalidad adicional. En Salvador se aplican medidas que suelen beneficiar a los morosos, como amnistías tributarias a los intereses y multas.

Por otra parte, existen ciertas medidas que buscan mejorar la fiscalización y castigar a los deudores morosos del IPTU. En caso de falta de pago, el cargo de intereses y las multas son las medidas administrativas de coacción disponibles. La coacción adicional para el pago puede realizarse ante la Corte y podría ultimadamente resultar en la venta de la propiedad a través de subasta pública. Los deudores fiscales también son sometidos a una serie de restricciones. Por ejemplo, se les prohíbe efectuar transacciones con cualquier dependencia municipal. En Porto Alegre los morosos fiscales no pueden acogerse a ningún beneficio fiscal. En São Paulo se utiliza un sistema público orientado a identificar públicamente a los deudores fiscales (el Cadin, o catastro informativo municipal de deudores).

En resumen, los estudios de casos confirman la importancia de contar con una sólida administración del IPTU. Los hallazgos respaldan el argumento de que los municipios deberían adoptar medidas de focalización para mejorar el catastro de la propiedad y la valuación inmobiliaria. Además, se observa que se

obtienen mejores resultados a través del mayor uso de tecnología, como los mapas digitales de Internet, y estableciendo un marco amplio de regulación urbana. Finalmente, se ratifica que las frecuentes amnistías para los contribuyentes morosos crean desincentivos para el pago oportuno del tributo.

Conclusiones y recomendaciones

La imposición de un impuesto de las características del IPTU depende fuertemente del esfuerzo operativo, la experiencia técnica y la capacidad administrativa. Entre las metas claras que se deben alcanzar cabe incluir:

- i. Mejorar el grado de cobertura del catastro y la actualización de los registros existentes, cubriendo también la propiedad informal.
- ii. Actualizar los valores inmobiliarios estimados para garantizar un nivel de valuación cercano al del mercado y un grado aceptable de uniformidad en la misma.
- iii. Lograr mayor eficiencia en la recaudación del impuesto, cubriendo acciones múltiples relacionadas con el control y monitoreo de los pagos, la negociación de créditos fiscales en el nivel administrativo y el acompañamiento del cobro coactivo en el nivel judicial.
- iv. Incrementar el grado de aceptación pública del IPTU.

Los datos indican una profunda variabilidad en la gestión fiscal de los gobiernos locales. Las capacidades técnicas y administrativas son extremadamente heterogéneas, lo que afecta la habilidad de los municipios para recaudar el impuesto. No obstante, el hecho de que algunos municipios no puedan alcanzar un desempeño satisfactorio sugiere la necesidad de cambios estructurales. Por lo tanto, es importante reconocer la profunda asimetría existente en los gobiernos municipales, a fin de diseñar políticas efectivas para mejorar el IPTU en Brasil. Aunque algunos municipios podrían beneficiarse de recomendaciones más

directas para optimizar sus sistemas (diseño y prácticas), la mayoría de ellos son actualmente incapaces de producir cambios relevantes por sí mismos. Como resultado, las recomendaciones de política se dividen en cuatro grupos:

1. Las dirigidas a municipios que requieren apoyo técnico y administrativo.
2. Las orientadas a municipalidades efectivamente autónomas.
3. Las que se enfocan en las decisiones locales de política fiscal y que son transversales al universo de municipios
4. Los aspectos complementarios que deben ser implementados por el gobierno nacional.

A continuación se describen los principales componentes de estos cuatro tipos de políticas.

Municipios en los cuales se requiere apoyo técnico y administrativo

Una alternativa efectiva para multiplicar los beneficios generales del IPTU en Brasil consiste en establecer una agencia dirigida a proporcionar servicios de apoyo a las municipalidades que sean incapaces de ejecutar satisfactoriamente las tareas complejas que les han sido asignadas. Un organismo creado para este propósito podría a su vez encargarse de construir capacidades a nivel de los gobiernos locales a través de la provisión de estándares, supervisión, capacitación y asistencia técnica. La asistencia podría brindarse bajo una base no obligatoria, en la cual cada municipio pudiese tomar la decisión de demandar servicios de conformidad con la oferta disponible.

Municipalidades efectivamente autónomas

En el caso de aquellas municipalidades capaces de ejercer de manera autónoma sus funciones de valuación de la propiedad inmobiliaria y administración del IPTU, las siguientes recomendaciones pueden contribuir al logro de su máximo potencial:

- a. Integrar el catastro con otras bases de datos manejadas por organizaciones responsables de la política social, los servicios públicos, administradores de propiedades en otros niveles del gobierno, compañías de servicios públicos, el registro público, las agencias financieras hipotecarias y otras instituciones que manejan información territorial.
- b. Usar sistemas híbridos que combinen el catastro tradicional con enfoques de catastro por declaración y esquemas de auto-avalúo de los contribuyentes. Seguramente se requerirán soluciones más flexibles y de bajo costo para incluir las propiedades informales en el registro tributario del impuesto a la propiedad inmobiliaria.
- c. Adoptar soluciones que permitan maximizar el uso de información local, como la creación de un registro único para los datos personales sobre los ciudadanos, el cual debe ser actualizado para todas las dependencias municipales.
- d. Mantener la valuación inmobiliaria cercana a los valores de mercado y un grado aceptable de uniformidad en la valuación. Probablemente se requiera flexibilidad en la adopción del método de valuación para alcanzar además una mayor exactitud en la misma.
- e. Proveer a los contribuyentes información de fácil comprensión acerca de la valuación inmobiliaria, a fin de promover la confianza tributaria.
- f. Reconocer al sistema de recaudación y fiscalización del IPTU como una parte importante del proceso de recaudación.

Decisiones locales sobre política fiscal

Se pueden recomendar algunas opciones de política para establecer sistemas más funcionales del IPTU:

- a. Construir confianza en los gobiernos locales a través de la transparencia tanto en los aspectos de ingresos como de gastos.
- b. Desarrollar una reglamentación del IPTU que no deje margen para la ambigüedad de

- interpretación de la ley relativa a las responsabilidades tributarias.
- c. Reducir las exenciones fiscales para lograr que una mayor cantidad de familias contribuya al financiamiento de los servicios locales, y restringir la amnistía tributaria y el perdón fiscal.
 - d. Establecer el IPTU sobre la propiedad informal, exceptuando únicamente a las familias sin capacidad de pago.
 - e. Incluir en la legislación parámetros que garanticen el derecho a gravar la propiedad sobre la base de datos arbitrados cuando los contribuyentes no sean cooperativos. Las objeciones tributarias darán a estos últimos la oportunidad de ajustar los registros de la propiedad.

Aspectos complementarios para implementar al nivel nacional

- a. Asegurar la actualización periódica de las valuaciones al menos cada cuatro años.
- b. Eliminar el control político sobre los valores estimados. La necesidad de aprobar los valores estimados en el foro político (Cámara de Concejales) tiende a resultar en el mantenimiento de inequidades en la valuación durante largos períodos. El papel de los cuerpos políticos debería limitarse a la elección de políticas fiscales.
- c. Definir los estándares mínimos para el desempeño de la valuación inmobiliaria al nivel nacional con la meta de garantizar un grado aceptable de equidad en dicho proceso.
- d. Establecer la integración obligatoria entre los registros públicos y los catastros municipales.

- e. Regular la confidencialidad fiscal, pues la transparencia es esencial para instituir la confianza pública en el sistema tributario.
- f. Crear incentivos fiscales que garanticen mayores transferencias a aquellos gobiernos locales que incrementen la recaudación de impuestos locales. Si bien es poco probable que produzca un impacto generalizado sobre la recaudación del IPTU, esta política, aunada a la provisión de asistencia a las autoridades locales, puede resultar particularmente atractiva.

En resumen, existe un amplio espacio para realizar mejoras a través de una mayor información, la adopción de políticas adecuadas y acciones procedimentales que afectan los componentes del IPTU. En todo caso, los costos administrativos de los sistemas tributarios deben ser compatibles con el recaudo logrado por el impuesto bajo coordinación. Los resultados deben ser monitoreados y evaluados periódicamente para medir avances, corregir el curso de las acciones e identificar nuevos desafíos. A pesar del uso de medidas efectivas para compensar la pobre capacidad técnica y administrativa, los logros potenciales pueden variar en virtud del nivel de ingresos personales, del PIB per cápita y de otras características socioeconómicas principales de los municipios. Sin embargo, sería posible reducir la dispersión en el desempeño de las municipalidades. En la mayoría de los casos, una parte de las decisiones de política tributaria local podrían revisarse para alcanzar sistemas más funcionales de tributación inmobiliaria.

Referencias

- Afonso, J. R. R. y K. Castro. 2011. *Carga tributária global no Brasil em 2010*. Disponible en http://www.jose-robertoafonso.ecn.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2101:carga-global-2010-afonso-castro-el-al&catid=36:assuntos-fiscais&Itemid=37.
- Aragão, A. L. Á. 2009. *Salvador e a cobrança do IPTU: em discussão a melhor estratégia para superar a defasagem cadastral, normativa e logística do cadastro imobiliário municipal*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy (EAD sobre tributación inmobiliaria y financiamiento urbano).
- Araújo, E. A. 2007. "Os recursos tributários próprios no financiamento dos municípios brasileiros. Diagnóstico ingressos municipais nos países do Cone Sul. Washington, D.C.: BID.
- Bahl, R. 1979. "The Practice of Urban Property Taxation in Less Developed Countries." En: R. Bahl (ed.), *The Taxation of Urban Property in Less Developed Countries* (capítulo 1). Madison, Wisconsin: University of Wisconsin Press.
- Campos, H. S. O. 2004. "O Brasil: uma breve visão histórica do Estado, das constituições e dos tributos". *Revista da Escola de Magistratura Federal (ESMAFE) da 5ª Região*, 6:75–123. Disponible en <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/27710>.
- Carvalho Jr., P. H. 2006. "IPTU no Brasil: progressividade, arrecadação e aspectos extra-fiscais". Documento de discusión Núm. 1251. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Castro, J. N. 2006. *Direito municipal positivo*. Belo Horizonte: Editorial Del Rey.
- De Cesare, C. M. y J. F. Lazo Marín. 2008. "Impuestos a los patrimonios en América Latina". Serie Macroeconomía del Desarrollo, Núm. 66 (LC/L.2902-P). Santiago de Chile: CEPAL.
- De Cesare, C. M., L. C. P. Silva Filho, M. Y. Une y S. C. Wendt. 2003. "Analyzing the Feasibility of Moving to a Land Value-based Property Tax System: A Case Study from Brasil." Documento de trabajo LPO3CD1 (78 páginas). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/1050_DeCesare%2003.doc.
- Domingos, O. P. 2011. "Implementing Local Property Tax." *Land Lines* (enero), 23–1:2–8. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/1876_1189_Land Lines Jan 2011 Final.pdf.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2009. *Contas nacionais número 33: Produto Interno Bruto dos municípios 2004–2008*. Rio de Janeiro: IBGE.
- . 2011a. *Censo 2000 e Censo 2010* (Base de datos censales). Rio de Janeiro: IBGE. Disponible en <http://www.ibge.gov.br/>.
- . 2011b. *Anuário estatístico do Brasil 2010*. Rio de Janeiro: IBGE.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). 2011. "O uso dos instrumentos de financiamento para a política urbana no Brasil". *Comunicados do IPEA*, 112 (35 pp.).
- Nickson, A. 2011. "Where is Local Government Going in Latin America? A Comparative Perspective." Documento de trabajo Núm. 6. Visby, Suecia: Swedish International Centre for Local Democracy (ICLD).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2010. *Informe sobre Desarrollo Humano 2010*. Nueva York: PNUD.
- Prefeitura do Rio de Janeiro. 2008. *IPTU 200 anos*. Rio de Janeiro: Rio Prefeitura Fazenda.
- Secretaria do Tesouro Nacional. 2011. *Finanças do Brasil: estados e municípios*. (Base de datos de gastos e ingresos municipales desde 2000 hasta 2010.) Rio de Janeiro: Secretaria do Tesouro Nacional. Disponible en http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp.
- Sepúlveda, C. y J. Martínez-Vázquez. 2011. "Explaining Property Tax Collections in Developing Countries: The Case of Latin America." Georgia: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University Press.

Smolka, M. y C. M. De Cesare. 2010. "Property Tax and Informal Property: The Challenge of Third World Cities." Documento de trabajo. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Villela. L. 2001. "A tributação subnacional, o imposto predial e os desafios para modernizá-lo". Seminário Internacional sobre Tributação Imobiliária. Porto Alegre, Brasil.

Cobrar como la ley manda: maximizando el potencial del impuesto predial en Colombia

Fabio Sánchez e Irina España

Introducción

El análisis del impuesto predial en Colombia debe enmarcarse en el contexto del proceso de descentralización que ha experimentado el país en las últimas tres décadas. En particular, se debe enfatizar que, como resultado de esta política, se ha profundizado el desequilibrio vertical en los gobiernos subnacionales (departamentos y municipios). Mientras que el gasto ejecutado por los departamentos y municipios como porcentaje del gasto total pasó del 21% en 1985 al 57% en 2004, los ingresos propios de estos gobiernos como porcentaje de los ingresos fiscales totales se han mantenido alrededor del 20% en el mismo período. Esta diferencia entre los gastos ejecutados y los ingresos recaudados crea una fuerte dependencia de las transferencias de los gobiernos nacionales a los locales, y hace que las finanzas públicas locales sean más vulnerables y menos predecibles.

Para consolidar los beneficios de una mayor descentralización, se requiere que los departamentos y municipios generen más ingresos propios. Incrementar

la responsabilidad fiscal subnacional tendría tres impactos significativos en el proceso de descentralización colombiano:

- i. Conduciría a que las autoridades puedan tener un mayor control sobre aquellas opciones de política que promueven adecuadamente el desarrollo local.
- ii. Reduciría la dependencia de transferencias del nivel central, aumentando la autonomía en la toma de decisiones por parte de los gobiernos subnacionales.
- iii. Acrecentaría la eficiencia y la transparencia en el gasto, dado que el pago de contribuciones fiscales influye en los ciudadanos a fin de que exijan una mayor rendición de cuentas a sus gobernantes (Bonet, de la Cruz y Fretes, 2013).

A pesar del desbalance vertical vigente en Colombia, los ingresos fiscales subnacionales presentaron un comportamiento positivo durante el período de descentralización. El total de los impuestos locales se elevó del 1,1% del producto interno bruto (PIB)

en 1996 al 2,1% en 2009. El impuesto de industria y comercio (ICA) se convirtió en uno de los dos impuestos locales más importantes, pues pasó del 0,5% al 0,9% del PIB en el mismo lapso, mientras que el impuesto predial unificado (IPU) creció con menor dinamismo, del 0,4% al 0,6% del PIB. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el IPU representó el 28,5% de los ingresos propios de los municipios colombianos en 2009, lo que lo convierte en una de las fuentes más significativas de ingresos locales.

El IPU tiene potencial para convertirse en un motor de la recaudación municipal que permita reducir los desbalances verticales vigentes en Colombia. Aunque los ingresos del IPU colombiano como porcentaje del PIB superan el promedio latinoamericano (0,37%),¹³ este tributo está lejos del 2,1% que exhiben los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Los cálculos realizados en este capítulo indican que el potencial de ingresos del IPU en Colombia es más del doble del actual, cercano al 1,4% del PIB.

El análisis del IPU no ha estado ausente de la literatura económica en Colombia.¹⁴ Aunque estos trabajos representan un avance en el estudio empírico de la evolución del recaudo y las tasas efectivas y nominales, el uso de muestras pequeñas y el hecho de no incluir algunas variables importantes (informalidad en la propiedad rural, avalúo catastral del inmueble, años de la última actualización catastral, concentración de la tierra y actividad económica) impiden alcanzar un conocimiento completo de sus problemas y limitaciones. El presente capítulo revisa algunos de estos vacíos a través de:

- i. Un mayor tamaño de la muestra y un período de tiempo más extenso.¹⁵
- ii. Un análisis del catastro como un factor fundamental para entender la dinámica del IPU
- iii. Una estimación de modelos de los avalúos de la propiedad catastral, de las decisiones de actualización de los gobiernos locales y del recaudo, que incorpora variables socioeconómicas catastrales.

- iv. Un cálculo del potencial del recaudo del IPU basado en el examen de la subvaloración y del subregistro de propiedades
- v. Estudios de casos que permiten evaluar los problemas técnicos y de economía política que enfrentan las autoridades locales.

El objetivo de este capítulo es analizar el potencial y los desafíos que enfrenta el IPU en Colombia. En particular, se propone: i) determinar las causas de las bajas tasas de recaudo, ii) revelar las restricciones de economía política que impiden el incremento de la recaudación, y iii) sugerir opciones de política que ayuden a incrementar el recaudo. Los resultados del estudio arrojan cinco mensajes clave:

- i. Las tasas efectivas del impuesto están muy por debajo del máximo legal permitido (5x1000 versus 16x1000).
- ii. Las propiedades urbanas y rurales están subregistradas y subestimadas.¹⁶
- iii. El principal factor determinante del bajo recaudo es la falta de actualización catastral tanto de las propiedades como de sus valores.
- iv. La decisión de actualización está relacionada positivamente con el PIB per cápita y la competencia política, y negativamente con las tasas de pobreza y las transferencias del gobierno central.
- v. Para mejorar la recaudación es fundamental contar con más tecnología y capacitación para los funcionarios encargados de esta actividad, un mejor canal de comunicación entre la Alcaldía y el Concejo Municipal, y reforzar el papel de apoyo técnico, regulatorio y financiero del gobierno nacional.

¹³ Véanse Bahl y Wallace (2008) y Sepúlveda y Martínez-Vázquez (2010).

¹⁴ Algunos de los trabajos más recientes son los de Iregui, Melo y Ramos (2003 y 2004), Leibovich y Núñez (2002), Garzón y Vásquez (2004) y Uribe (2006).

¹⁵ Todos los municipios de Colombia, excepto los de Antioquia, por un período de 10 años.

¹⁶ En promedio, los catastros se actualizan cada nueve años y tienen aproximadamente siete años de antigüedad, lo que supone un 8% de subregistro de propiedades y una subvaluación del 35% de las propiedades.

Este capítulo se divide en seis secciones. En la sección 2 se describen brevemente los aspectos legales, institucionales y políticos del IPU en Colombia y se incluye una serie de estadísticas descriptivas del período 1993–2009. En la sección 3 se presentan los tres modelos econométricos que se utilizaron para analizar los factores determinantes del IPU. El primero de estos modelos examina las variables que afectan tanto el número de propiedades registradas como el avalúo catastral existente; el segundo es un modelo de riesgo que explica las actualizaciones catastrales, y el tercero evalúa las variables que explican el desempeño local en la recaudación. En la sección 4 se muestra el cálculo de los ingresos potenciales por el IPU, mientras que en la sección 5 se resumen los resultados más importantes de los seis estudios de casos llevados a cabo. Finalmente, en la sección 6 se exponen las conclusiones y recomendaciones de política.

Antecedentes

Con el fin de brindar un contexto al análisis del IPU en Colombia, esta sección se inicia con una breve reseña de la evolución del marco legal y de las tendencias de recaudación del impuesto en los últimos años.

Marco legal

La historia legal reciente del impuesto predial en Colombia puede dividirse en tres etapas. La primera corresponde al período comprendido entre la Ley 14 de 1983 y Ley 1.333 de 1986, que estableció que la tasa de impuesto puede variar desde el 4x1000 hasta el 12x1000. La segunda etapa se inició con la Ley 44 de 1990, que creó el actual IPU a partir de la unificación de cuatro impuestos: la propiedad y la tierra, parques y arborización, estratificación socioeconómica y de pago catastral. Además, esta Ley estableció que la tasa del impuesto iría desde el 1x1000 hasta el 16x1000, mientras que los lotes urbanos baldíos tendrían una tasa del 33x1000. Con el fin de determinar la tasa, las autoridades locales tendrían en cuenta los estratos socioeconómicos, el uso del suelo y la actualización de la propiedad

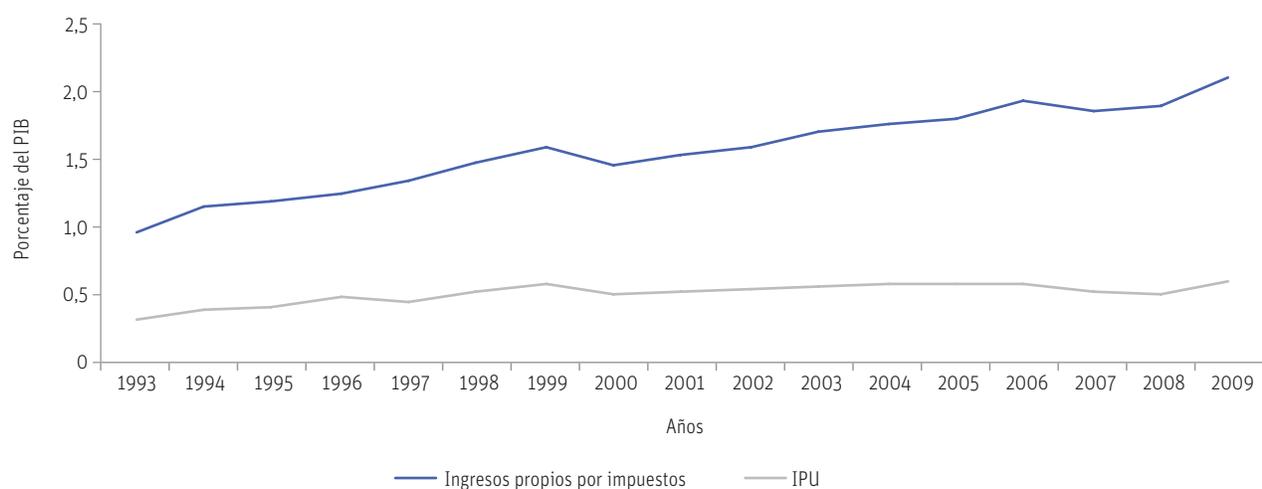
catastral. Por último, la tercera etapa se deriva del Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 que introdujo modificaciones a la Ley 44 de 1990, estableciendo un nuevo rango para la tasa entre 5x1000 y 16x1000 para las propiedades pertenecientes a los segmentos más ricos (estratos 4, 5 y 6). Para los estratos más pobres (1, 2, y 3), la tasa debe mantenerse dentro de 1x1000 a 16x1000, mientras que los lotes urbanos baldíos conservan la tasa impositiva del 33x1000.

El IPU es un impuesto municipal que se cobra en función del valor de la propiedad. El tipo y la tasa del gravamen son establecidos por los concejos municipales, de acuerdo con ciertas características y el rango prescrito por la ley. El control y recaudo es asignado a los gobiernos municipales. Sin embargo, el catastro de los bienes inmuebles con sus respectivos avalúos está centralizado en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), al cual las autoridades municipales deben solicitarle la actualización y pagarle por sus servicios. Existen también algunas entidades territoriales que tienen oficinas de catastro independientes: Bogotá, Cali, Medellín y el Departamento de Antioquia.

La regulación actual del catastro fue establecida por la Resolución 2.555 de 1988, que determinó las reglas para la formación, actualización y conservación del catastro nacional. De acuerdo con la Ley 14 de 1983 y la Ley 223 de 1995, la actualización catastral debe realizarse al menos cada cinco años. Los costos de la actualización pueden ser cubiertos por el gobierno central, departamental y local.

Las autoridades nacionales y municipales desempeñan un papel importante en la fijación del tipo impositivo y de la base imponible del IPU. A través del Congreso, el gobierno nacional establece las leyes que lo regulan. Sin embargo, las autoridades locales son las que, juntamente con el Concejo Municipal, determinan las tasas, las políticas de cobro, las exenciones y exclusiones, los niveles de descuentos y la adopción de actualizaciones catastrales. Este esquema impone numerosas restricciones e intereses locales sobre el tributo, los cuales deben ser analizados con el fin de comprender su funcionamiento local y, en especial, los procesos políticos que lo afectan. Por ejemplo,

GRÁFICO 3.1. Evolución de la recaudación del IPU y del total de los ingresos propios municipales, 1993–2009



Fuente: Estimaciones propias sobre la base del DNP.

Leibovich y Núñez (2002) afirman que los factores de economía política hacen que la recaudación del IPU sea ineficiente y se encuentre por debajo de su potencial.

Evolución reciente del recaudo

El IPU es la segunda fuente más importante de impuestos locales en Colombia después del ICA. En 2009 el IPU representó el 0,6% del PIB, una cifra que sitúa a Colombia como uno de los países con la mayor carga en este tipo de tributos en América Latina. Como puede verse en el gráfico 3.1, en los años noventa la recaudación del IPU dio un gran salto al pasar del 0,31% del PIB en 1993 al 0,57% del PIB en 1999. Esta tendencia puede estar reflejando el impacto del marco legal definido por la Ley 44 de 1990,¹⁷ el impacto de las variaciones de los tipos impositivos y la introducción del auto-avalúo.¹⁸ Sin embargo, después de 2000 el IPU se muestra estancado entre el 0,5% y el 0,6% del PIB.

Cuando se compara con los ingresos propios de los municipios, el IPU ha sido menos dinámico que el agregado. En efecto, el total de los ingresos propios como porcentaje del PIB ha estado en constante aumento, mientras que el IPU se ha mantenido relativamente constante. Según el DNP, el IPU representó el 28,5% de

los ingresos propios de los municipios en 2009, mucho menos que el 43% de los ingresos derivados del ICA.

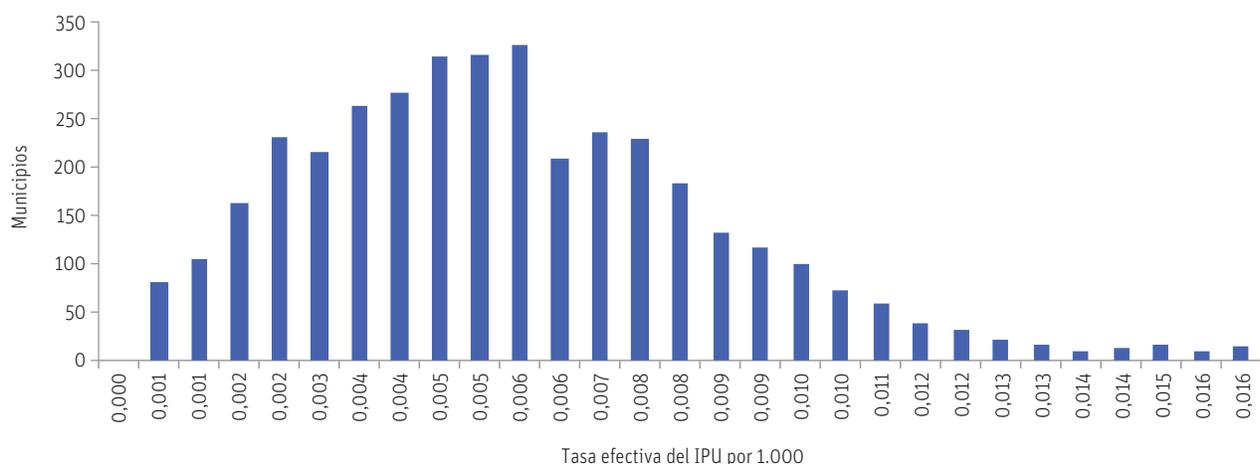
Un examen de las tasas efectivas del IPU arroja como resultado el hecho de que la mayoría de los municipios se encuentra dentro del intervalo de 4x1000 a 7x1000, y que la tasa promedio es de 5x1000, muy inferior a la tasa máxima legalmente permitida. El gráfico 3.2 muestra una diferencia significativa en la tasa efectiva entre las municipalidades, lo cual puede deberse a las exenciones, la participación relativamente mayor de propiedades en estratos bajos y los problemas con la gestión y administración del catastro, entre otros ítems.

Cuando se evalúan las tendencias en recaudación per cápita y tasa efectiva por regiones se encuentran diferencias importantes entre ellas. La región del Caribe muestra el desempeño relativo más bajo en los dos indicadores. En recaudación per cápita, su bajo nivel es similar al que se observa en la Amazonia, muy por debajo del de las regiones con mejor comportamiento, la Andina y la Oriental. Por su parte, mientras

¹⁷ En especial, la transformación de los cinco impuestos previamente existentes en el actual IPU mejoró la eficiencia en la recaudación.

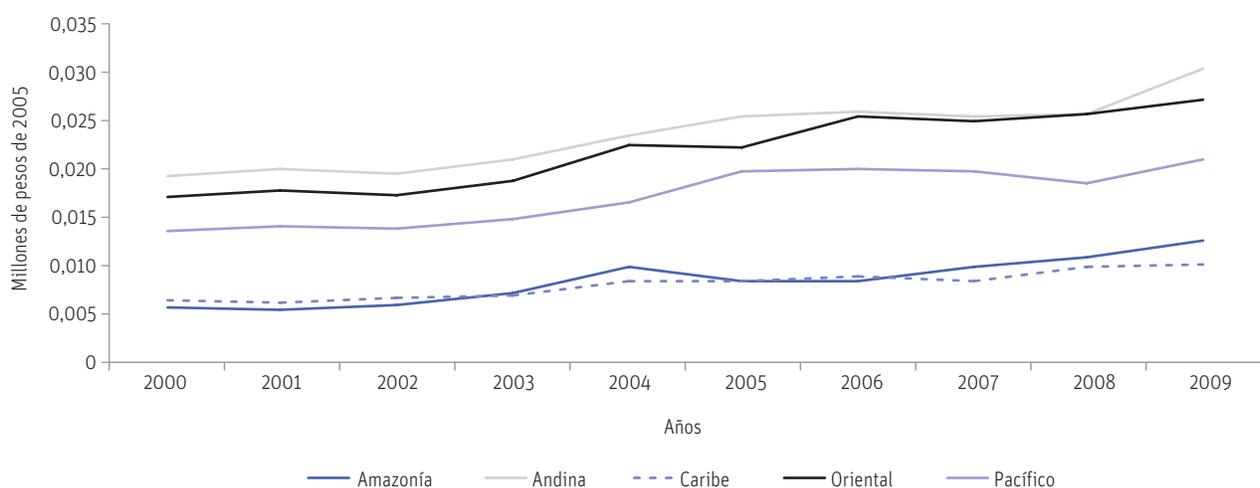
¹⁸ El sistema de auto-avalúo se implementó en Bogotá, Antioquia, Medellín y Cali, los gobiernos subnacionales con entidades catastrales separados del IGAC.

GRÁFICO 3.2. Distribución de la tasa efectiva del IPU, 1993–2009



Fuente: Estimaciones propias sobre la base del DNP.

GRÁFICO 3.3. Recaudación per cápita del IPU por regiones, 1993–2009



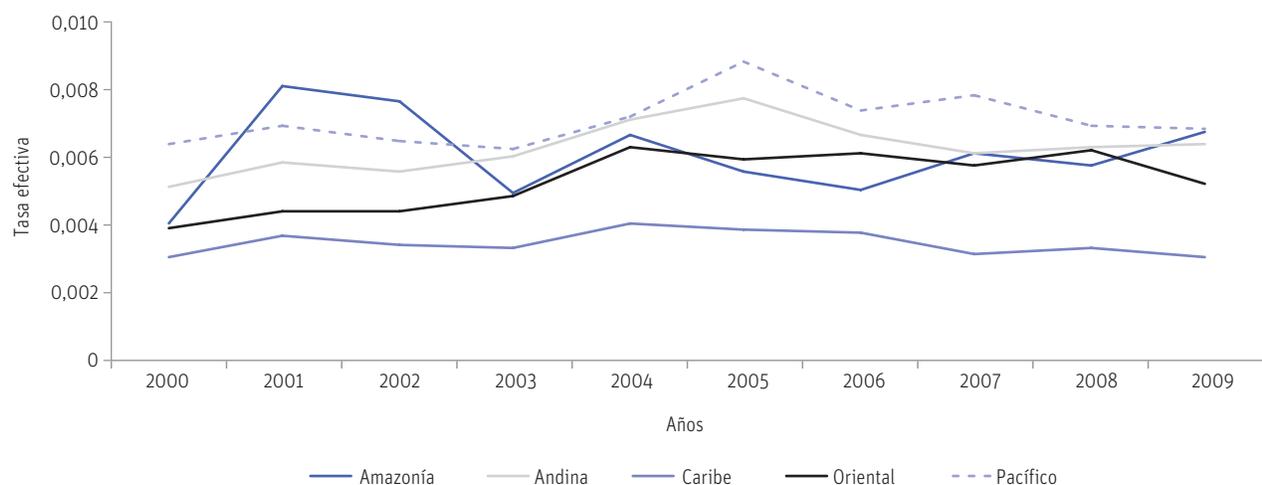
Fuente: Estimaciones propias sobre la base del DNP.

que la tasa efectiva del Caribe se mantiene con una tendencia decreciente, las de las otras regiones exhiben un cierto comportamiento convergente creciente (véanse los gráficos 3.3 y 4). Estas disparidades regionales reflejan las diferencias en las bases imponibles y en los ingresos entre las regiones. Por otra parte, también pueden revelar problemas de economía política, como el relativo poder de ciertos grupos de grandes propietarios, la menor capacidad institucional del gobierno local y/o deficiencias en la recolección de tributo.¹⁹

Otro elemento que es importante analizar es la recaudación del IPU por el tamaño de la población de los municipios. Cadena (2002) y Núñez (2005) han puesto de manifiesto diferencias significativas en el IPU por

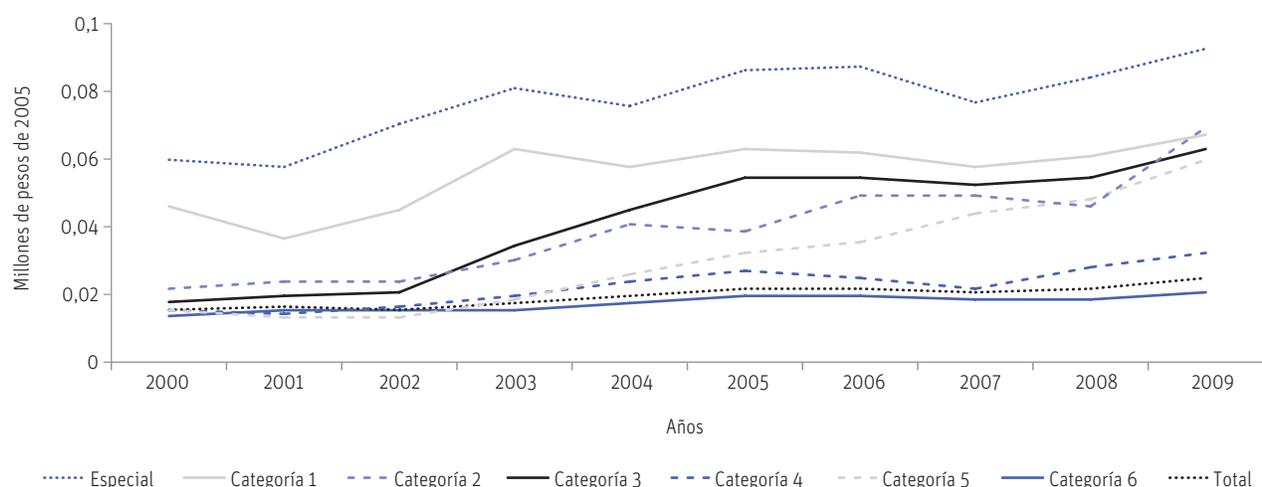
¹⁹ Otros estudios han señalado que las diferencias en la capacidad fiscal local en general, y en particular la del IPU, pueden estar relacionadas con la ampliación de las diferencias regionales en los ingresos como resultado del proceso de descentralización. Bonet (2004) afirma que los gobiernos subnacionales carecen de los incentivos y la capacidad institucional para manejar las nuevas responsabilidades, lo que ha contribuido a aumentar las diferencias regionales en los ingresos.

GRÁFICO 3.4. Tasas efectivas del IPU por regiones, 1993–2009



Fuente: Estimaciones propias sobre la base del DNP.

GRÁFICO 3.5. Recaudación per cápita del IPU por categorías de municipios, 1993–2009



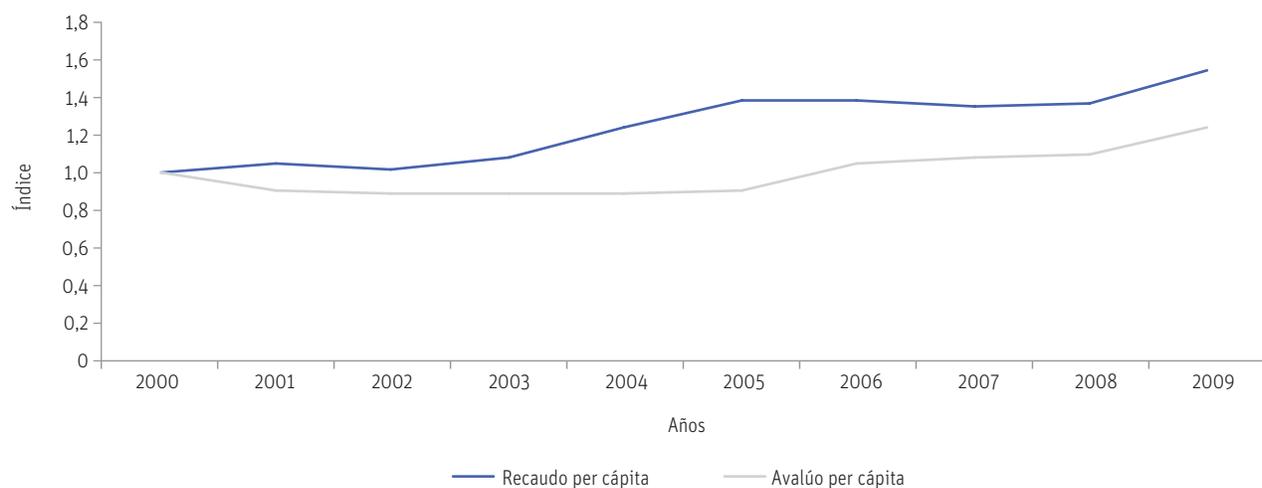
Fuente: Estimaciones propias sobre la base del DNP.

tamaño poblacional. En general, los municipios más ricos tienen poblaciones más grandes y recaudan una proporción mayor. Los municipios se han dividido en seis tamaños de población, de mayor a menor, siguiendo la metodología que se describe en el anexo de este capítulo. Al igual que en trabajos previos, se observa que los municipios con poblaciones más grandes (categoría 1) tienden a tener mayores ingresos per cápita del IPU, a pesar del descenso registrado entre 2005 y 2007. Un rasgo adicional del comportamiento es la

tendencia creciente que registran los municipios de la categoría 2, la cual los llevó a reducir la brecha con la categoría 1 durante el período. Para el resto de los municipios, el recaudo per cápita también ha aumentado, aunque a un ritmo inferior al de la categoría 2 y con la excepción de la categoría 3 (véase el gráfico 3.5).

La información catastral disponible permite analizar el comportamiento de los avalúos de los bienes inmuebles y su actualización, la informalidad en las propiedades rurales y los factores que determinan el

GRÁFICO 3.6. Índices en términos per cápita del recaudo del IPU y del valor promedio de las propiedades en el catastro, 2000–09



Fuente: Estimaciones propias sobre la base del DNP.

reajuste de los valores.²⁰ Al comparar la evolución del valor per cápita promedio de las propiedades y del recaudo per cápita del IPU, se encuentra, como era de esperarse, una asociación entre las dos variables (véase el gráfico 3.6). Sin embargo, los valores promedio de las propiedades por habitante disminuyeron después de 2000, como consecuencia de la crisis económica de finales de los años noventa, que golpeó fuertemente a los mercados de la vivienda y la tierra.

Los valores se recuperaron con un crecimiento constante desde 2005 hasta 2009. Por su parte, el recaudo per cápita de IPU no cayó en línea con los valores de las propiedades, sino que creció en forma sostenida hasta 2005. Como consecuencia, las tasas efectivas aumentaron hasta dicho año. Sin embargo, entre 2006 y 2008 el recaudo permaneció estancado, mientras que los valores de las propiedades aumentaron. Esta tendencia parece indicar un desfase entre la actualización catastral y el recaudo del impuesto.

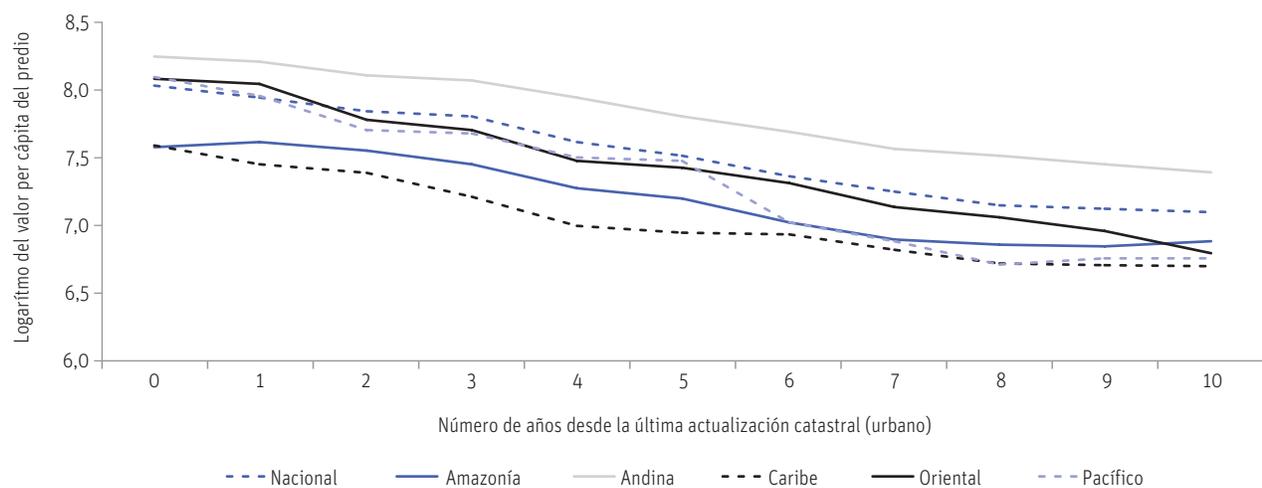
El gráfico 3.7 muestra la relación entre los valores per cápita de las propiedades y el número de años desde la última actualización catastral para el país y las diferentes regiones. Los resultados indican que el valor de la propiedad promedio por habitante en el catastro actualizado durante este período fue de Col\$ 3

millones (pesos de 2005). Si la actualización anterior ocurrió en el año previo, el valor per cápita era de Col\$ 2,8 millones (pesos de 2005), mientras que un rezago de dos años en la actualización lleva a un valor promedio de Col\$ 2,5 millones y para un rezago de ocho años el valor es de Col\$ 1,2 millones. El mismo patrón se observa en las distintas regiones del país. Por lo tanto, las actualizaciones catastrales son un elemento clave para mantener una base fiscal sólida y en crecimiento. El número medio de años desde la última actualización fue aproximadamente cinco, lo que implica que, en promedio, las propiedades están subvaloradas en alrededor de un 40%.

En cuanto al comportamiento por región, la Andina, que tiene el más alto valor per cápita promedio, presenta una caída mayor a medida en que la actualización del catastro se rezaga. En la región del Caribe los valores de las propiedades caen abruptamente durante los primeros cuatro años sin actualización y luego la caída es más leve. Los resultados

²⁰ Para este análisis se cuenta con información de los municipios cuyo catastro maneja el IGAC, y del catastro de Bogotá para el período 2000–09. Se poseen datos catastrales de 950 municipios, de un total de 1.100 que tiene el país.

GRÁFICO 3.7. Relación entre el valor promedio per cápita de las propiedades y el número de años desde la última actualización catastral para el país y las diferentes regiones



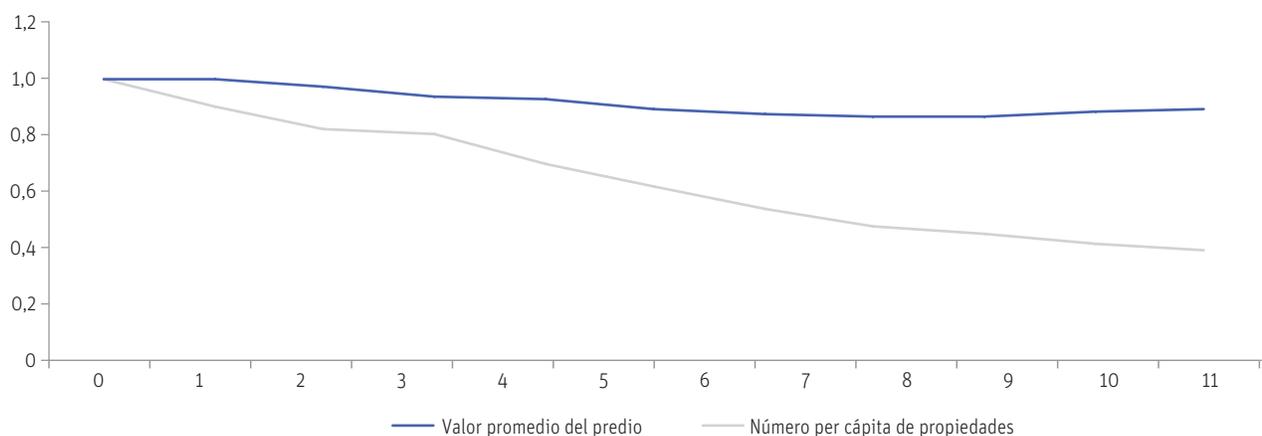
Fuente: Estimaciones propias sobre la base del DNP.

también sugieren que las diferencias en los valores de la propiedad per cápita entre las regiones tienden a disminuir a medida que crece el período entre las actualizaciones.

Finalmente, la comparación en términos per cápita del número de propiedades y el avalúo promedio dentro de los años transcurridos desde la última actualización catastral deja al descubierto importantes características sobre el comportamiento del catastro.

Como se desprende del gráfico 3.8, la falta de actualizaciones catastrales afecta más a los avalúos de las propiedades que al número de las mismas. En otras palabras, las actualizaciones catastrales tienen un impacto mayor en los valores de los inmuebles que en la incorporación de nuevos inmuebles al catastro. En promedio, si el catastro lleva seis años sin actualizar, se estima que el número per cápita de propiedades sería un 15% más bajo en comparación con una

GRÁFICO 3.8. Índices del efecto del rezago en la actualización catastral sobre el valor promedio per cápita, y del número promedio de propiedades per cápita



Fuente: Estimaciones propias sobre la base del DNP.

actualización catastral completa. Por su parte, si el catastro lleva cinco años sin actualizar, el avalúo per cápita promedio de las propiedades es un 40% menor, y hasta un 60% más bajo si transcurren 10 años sin actualizar el catastro, en comparación con el catastro actualizado.

Factores determinantes del IPU

En esta sección se presentan los resultados de la estimación de los tres modelos econométricos que se utilizaron para analizar los factores determinantes del IPU. El primero examina las variables que afectan tanto el número de propiedades registradas como el avalúo catastral existente, el segundo es un modelo de riesgo que explica las actualizaciones catastrales y el tercero evalúa las variables que explican el desempeño local en la recaudación del IPU. Estas estimaciones arrojan elementos que ayudan a comprender las tendencias observadas en el impuesto en Colombia.

Modelo 1: Factores determinantes del número de propiedades registradas y del valor catastral

Este modelo asume que el número per cápita de propiedades urbanas y rurales y los valores catastrales de propiedad de un municipio en particular están relacionados con un conjunto de variables socioeconómicas estructurales de cada localidad, así como con la actualización catastral. Es importante aclarar que la información catastral puede estar relacionada con el mercado de tierra y propiedades, pero esa información no refleja los equilibrios de mercado, sobre todo en el caso de datos concernientes a los valores de los avalúos de la propiedad. Por lo tanto, las ecuaciones establecidas para explicar la varianza del número per cápita de las propiedades y los valores de las propiedades catastrales no son una forma reducida de la demanda y la oferta de tierras y propiedades. Las ecuaciones están dirigidas a explicar la varianza de la información que el gobierno recoge sobre la fracción de la riqueza del individuo (propiedades y tierras) en los distintos municipios (urbanos y rurales) y en un

período determinado. Las ecuaciones se definen de la siguiente forma:

$$\begin{aligned} \text{Propiedad per cápita}_{it} = & \\ & f(\text{PIB per cápita}_{it}, \text{Pobreza}_{it}, \text{Gini}_{it}, \text{Años última} \\ & \text{actualización catastral}_{it}, T, \alpha) \end{aligned} \quad (1)$$

$$\begin{aligned} \text{Valor promedio del avalúo}_{it} = & \\ & f(\text{PIB per cápita}_{it}, \text{Pobreza}_{it}, \text{Gini}_{it}, \text{Años última} \\ & \text{actualización catastral}_{it}, \text{Informalidad}_{it}, T, \alpha) \end{aligned} \quad (2)$$

Se espera que el PIB per cápita esté positivamente asociado con el número de viviendas por habitante, ya que mayores ingresos implican más riqueza (tierra, vivienda y edificaciones). Además, un mayor ingreso per cápita se asocia con una mayor demanda de bienes inmuebles, a su vez más grandes y de mejor calidad. Lo anterior se refleja en mayores precios medios de mercado y, en consecuencia, en avalúos catastrales más elevados.

Por el contrario, la tasa de pobreza tendría una relación negativa con el número y el valor de los bienes inmuebles. En cuanto al coeficiente de Gini de concentración de la tierra, se espera que una mayor concentración de la propiedad de la tierra esté positivamente relacionada con el número de propiedades y probablemente con más altos valores de los avalúos, sobre todo si los grandes propietarios exigen más provisión de bienes públicos locales mediante el pago de mayores impuestos para financiarlos. Si los grandes propietarios pagan mayores impuestos, se podría esperar que registren sus propiedades y exijan tener avalúos actualizados. Los años de rezago de la actualización catastral estarían negativamente relacionados, ya que cuantos más años transcurren sin actualización mayor es la cantidad de propiedades nuevas que no se incorporan en el catastro. Por último, T representa los efectos fijos de los años estudiados y α_i los efectos fijos municipales.

El cuadro 3.1 presenta los resultados de los modelos de panel de efectos fijos para el valor de la propiedad y el número de propiedades, ambos en promedio per cápita. Como se esperaba, el PIB per cápita está positivamente relacionado con el número de

CUADRO 3.1. Factores determinantes del valor de la propiedad y del número de propiedades

Variables	Avalúo catastral promedio urbano (log)	Avalúo catastral promedio rural (log)	Número per cápita de propiedades urbanas (log)	Número per cápita de propiedades rurales (log)
Coefficiente de Gini del tamaño de las propiedades	0,635*** (6,556)	0,640*** (5,347)	-0,120** (-2,210)	0,618*** (8,355)
PIB per cápita (log)	0,155*** (4,659)	0,150*** (3,736)	0,301*** (18,75)	0,616*** (28,05)
Pobreza (NBI)	-0,279** (-2,152)	-0,0810 (-0,518)	-0,0189 (-0,261)	-0,191* (-1,926)
Años desde la última actualización catastral (urbano)	-0,0550*** (-59,25)	-0,00141 (-1,256)	-0,0151*** (-29,06)	0,00130* (1,831)
Años desde la última actualización catastral (rural)	-0,00146* (-1,876)	-0,0400*** (-42,32)	-0,00168*** (-3,842)	-0,00254*** (-4,257)
Densidad urbana (log)	0,0913** (2,436)	0,281*** (6,160)		
Informalidad		-0,331*** (-5,120)		
Constante	7,535*** (21,11)	6,327*** (14,58)	-1,408*** (-24,97)	-2,511*** (-32,51)
Observaciones	9.243	9.136	9.253	9.251
Municipios	935	925	936	936
Efectos fijos municipales	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos por años (2000-09)	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Estimaciones propias.
 Estadístico *t* entre corchetes.
 *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

propiedades per cápita, tanto urbanas como rurales. Para el caso urbano, la elasticidad es igual a 0,30, mientras que para el caso rural es 0,60. Estos resultados implican que los ingresos más altos están asociados con más activos físicos, como fincas, casas y otras construcciones.

La tasa de pobreza tiene una relación negativa, aunque débil, con el número per cápita de propiedades. De hecho, el coeficiente entre estas dos variables no es significativo para la propiedad urbana y es

significativo solo al 10% en el caso de la propiedad rural. El coeficiente de la tasa de pobreza, medida a través de las necesidades básicas insatisfechas, indica que en aquellas zonas con una baja calidad de vida se registra un menor valor per cápita de los activos físicos.

El índice de Gini de concentración de la tierra se asocia negativamente con el número de propiedades por habitante en el área urbana, y de forma positiva y fuerte en el área rural. Al parecer los grandes

terratinentes rurales poseen no solo un mayor número de propiedades, sino también las que abarcan áreas más grandes. Las zonas urbanas de los municipios con mayor concentración de la tierra tienen un número relativamente menor de propiedades per cápita. Esto sugiere que en esos municipios la inversión en activos físicos tiende a concentrarse más en las zonas rurales y menos en las urbanas.

Como era de esperarse, el número de años transcurridos desde la última actualización catastral urbana tiene una relación negativa con el número per cápita de propiedades urbanas en el catastro. Los coeficientes sugieren que el número de propiedades que dejan de inscribirse en el catastro urbano por cada año sin actualizar equivale al 1,5% de las propiedades registradas. Además, la falta de actualización de las zonas rurales también limita la inscripción catastral de los inmuebles urbanos. Cada año transcurrido desde la última actualización rural disminuye en un 0,16% el número de bienes inmuebles urbanos que deben ser inscritos en el catastro. El impacto de la falta de actualización en el número de propiedades por habitante rural es más bien pequeño. De hecho, el número de estas propiedades que debe figurar en el catastro rural se reduce en solo un 0,2% por cada año sin actualización.

Los resultados econométricos indican que los municipios con mayor concentración de la tierra presentan mayores avalúos promedio tanto en las zonas urbanas como rurales. Por lo tanto, este es un indicador clave, ya que significa que aquellos municipios con grandes propietarios de tierra tienden a avaluar más sus propiedades que aquellos con mayor proporción de pequeños propietarios. Esto implica que probablemente las autoridades locales estén menos influenciadas o cooptadas por la elite terrateniente local. Por el contrario, las autoridades de las municipalidades con una menor concentración de tierra estarían dando un menor avalúo a las propiedades en sus municipios.

También como se esperaba, el PIB per cápita tiene una relación positiva con los precios medios de la propiedad en las zonas urbanas y rurales. La elasticidad es la misma para ambas zonas (0,15). La densidad de población en las zonas urbanas y rurales se relaciona

positivamente con los precios medios, lo cual revela el impacto de las presiones demográficas sobre los valores de las propiedades y la vivienda. La tasa de pobreza se asocia negativamente con los valores catastrales urbanos y no es significativa en el caso de los rurales. La informalidad de las propiedades rurales, medida a través de los registros catastrales sin títulos de propiedad, se asocia negativamente con sus precios. El coeficiente indica que si la totalidad de las propiedades rurales en el municipio fuesen informales, sus valores catastrales estarían un 33% por debajo de sus valores reales. Al considerar que, de acuerdo con las estadísticas del IGAC, el porcentaje promedio de informalidad rural en los municipios colombianos es del 20%, se estimaría que la subvaloración producto de la informalidad rural sería aproximadamente de un 6%.

Por último, los años transcurridos desde la última actualización catastral tienen un impacto muy negativo y significativo en los precios medios de las propiedades. En las zonas urbanas, por cada año adicional sin una actualización, los valores de las propiedades avaluadas son un 5,5% inferiores a los valores que tendrían en el catastro actualizado. En las zonas rurales la subvaloración es igual al 4,0%.

Uno de los mensajes más fuertes que surge del modelo es que la actualización catastral está estrechamente relacionada con los valores de las propiedades y, en menor medida, con el número de propiedades. A partir del fundamento de que las actualizaciones catastrales son importantes para mantener el número de propiedades y su valor, en la siguiente sección se estima un modelo que intenta explicar la probabilidad de que un municipio adopte esta acción de política.

Modelo 2: Modelo de riesgo para las actualizaciones catastrales

En esta sección se presentan los resultados de la estimación de un modelo de riesgo para determinar la probabilidad de llevar a cabo una actualización catastral en un municipio i en el año t . Se utiliza una variable discreta que toma un valor igual a 0 si el catastro no se actualiza, o igual a 1 si se ha realizado la actualización.

En la medida en que las actualizaciones catastrales no se observan antes de 2000 o después de 2009, la variable está censurada, lo que podría sesgar el cálculo. La ecuación a estimar es la siguiente:

$$P\left(\frac{UP_{i,t}}{POL_{i,t}}, GDP_{i,t}, POBRE_{i,t}, TRAN_{i,t}, RA_{i,t}, T_t, DP_j\right) \quad (3)$$

Donde:

$UP_{i,t}$ Es la variable dicotómica que toma el valor de 1 si la municipalidad i realizó una actualización catastral en el año t o es igual a 0 en caso contrario. Esta variable se estima para zonas urbanas y rurales.

$POL_{i,t}$ Corresponde a las variables políticas que pueden afectar la decisión de llevar a cabo la actualización catastral: el número de partidos políticos en el Concejo Municipal, si el alcalde posee mayoría en el Concejo, el partido político del alcalde, entre otras. Se espera que si el alcalde tiene una posición fuerte en el Concejo, existiría una mayor probabilidad de realizar la actualización catastral.

$PIB_{i,t}$ PIB per cápita municipal calculado por Sánchez, España y Zenteno (2012). Cuanto mayor sea la riqueza del municipio, existe una mayor probabilidad de realizar una actualización catastral.

$POBRE_{i,t}$ Tasa de pobreza del municipio medida en términos de necesidades básicas insatisfechas. Se espera que si más personas viven en la pobreza, se reduciría la probabilidad de una actualización catastral.

$TRAN_{i,t}$ Transferencias per cápita del gobierno central. La existencia de mayores transferencias del gobierno central reduciría la necesidad de actualizar el catastro.

$RA_{i,t}$ Corresponde al número de años transcurridos desde la última actualización. Cuanto mayor sea el número de años sin actualización, mayor será la probabilidad de tener una actualización.

T_t Efectos fijos anuales.

DP_j Efectos fijos departamentales.

El anexo 3.1 contiene las estadísticas descriptivas de las variables utilizadas en el modelo de riesgo, discriminadas por zonas urbanas y rurales, y con y sin actualización catastral. En el caso urbano las estadísticas muestran que los municipios que llevaron a cabo la actualización tenían en promedio 9,6 años sin realizarla, mientras que los municipios que no poseen actualizados sus catastros llevan, en promedio, 6,6 años sin hacerlo. En el caso rural las cifras son de 10,3 años para los municipios que actualizaron y de 7,2 años para los que no lo han hecho.

El cuadro 3.2 presenta los resultados de la estimación del modelo de riesgo para determinar la influencia de las diferentes variables sobre la probabilidad de actualización del catastro urbano y rural. Todos los coeficientes tienen el signo esperado. De acuerdo con la estimación, cuanto más tiempo pase a partir de la última actualización, más alta será la probabilidad de llevar a cabo tal acción. Entre las variables socioeconómicas, el PIB per cápita incide positivamente en la probabilidad de actualizar el catastro. En los municipios más ricos, las autoridades locales parecen estar más dispuestas a llevar a cabo las actualizaciones. Puede darse el caso de que la oposición a tales medidas sea más débil en lugares donde los dueños de propiedades son relativamente acomodados. Por el contrario, los municipios rurales con índices de pobreza más altos tienden a retrasar la actualización.

Si el municipio cuenta con recursos provenientes de una fuente externa, en este caso el gobierno central, tiene menos incentivos para emprender acciones para fortalecer su capacidad fiscal, en particular la actualización catastral. Este resultado clave enriquece el debate sobre la llamada “pereza fiscal local”, lo cual no debe interpretarse como la relación entre los ingresos fiscales y las transferencias, sino más bien entre las transferencias y las medidas de política fiscal local.

Entre las variables políticas, solo el número de partidos en el Concejo está relacionado con la

CUADRO 3.2. Resultados del modelo de riesgo de actualización catastral

Variables socioeconómicas	Urbano	Rural	Rural y urbano
Coefficiente de Gini del tamaño de las propiedades	-0,325 (-0,656)	-0,707 (-1,342)	0,00492 (0,00959)
Pobreza (NBI)	-0,180 (-0,545)	-1,216*** (-3,332)	0,227 (0,776)
PIB per cápita (log)	0,185** (2,353)	0,288*** (3,499)	0,218*** (3,062)
Población urbana (porcentaje)	0,587*** (2,594)	0,599** (2,475)	0,858*** (4,062)
Variables fiscales			
Transferencias per cápita (log)	-0,613*** (-5,606)	-0,408*** (-3,451)	-0,542*** (-5,285)
Años desde la última actualización catastral (urbano)	0,284*** (14,34)	0,0584*** (4,435)	0,124*** (9,932)
Años desde la última actualización catastral (rural)	-0,0317* (-1,653)	0,140*** (11,44)	0,0871*** (7,671)
Variables políticas			
Alcalde perteneciente al partido liberal	0,0631 (0,521)	0,0956 (0,731)	-0,0117 (-0,103)
Alcalde perteneciente al partido conservador	-0,245* (-1,930)	-0,0560 (-0,431)	-0,0880 (-0,771)
Número de partidos en el Concejo Municipal	0,0934*** (2,749)	0,0842** (2,382)	0,0689** (2,238)
Número de miembros del Concejo Municipal que pertenecen al partido del alcalde	0,0209 (1,024)	0,0109 (0,493)	0,00600 (0,316)
Constante	-6,215*** (-11,66)	-4,513*** (-8,259)	-5,585*** (-11,83)
Observaciones	6.720	6.720	6.617
F	e(F)	e(F)	e(F)
Efectos fijos departamentales	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos anuales (2000–2009)	Sí	Sí	Sí
Método de estimación xtlogit.			

Fuentes: Estimaciones propias.
 Estadístico Z entre corchetes.
 *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

actualización catastral en todos los casos. Al parecer, cuando existe un mayor número de partidos políticos en el Concejo, se dispersa el costo político de implementar la actualización catastral. Por lo tanto, la competencia política aumenta la probabilidad de adoptar una medida de política fiscal local.

Modelo 3: Modelo de desempeño local en la recaudación del IPU

El último modelo a estimar busca identificar cuáles son los factores determinantes de la recaudación del IPU en Colombia. El modelo tiene la siguiente especificación:

$$RIPU_{it} = f(GINI_{it}, POBRE_{it}, PIB_{it}, URBAN_{it}, TRANS_{it}, BASE_{it}, RA_{it}, POL_{it}) \quad (4)$$

Donde:

$RIPU_{it}$	Recaudación per cápita del IPU.
$GINI_{it}$	Índice de Gini del valor de las propiedades.
$POBRE_{it}$	Tasa de pobreza medida a través del índice de necesidades básicas insatisfechas.
PIB_{it}	PIB municipal calculado por Sánchez, España y Zenteno (2012).
$URBAN_{it}$	Proporción de población urbana.
$TRANS_{it}$	Transferencias per cápita del gobierno central.
$BASE_{it}$	Valor catastral de las propiedades urbanas y rurales.
RA_{it}	Número de años transcurridos desde la última actualización.
POL_{it}	Variables políticas.

Los resultados de la estimación del modelo se presentan en el cuadro 3.3. La columna 1 corresponde a los resultados obtenidos sin incluir el valor del catastro (base imponible) y sin las variables políticas. La columna 2 introduce la base tributaria, mientras que la columna 3 incluye las variables políticas.

El signo positivo del índice de Gini del tamaño de las propiedades revela que cuanto mayor es la

concentración de la tierra, mayor es el recaudo del IPU. Este resultado puede explicarse gracias al hecho de que las propiedades más grandes se caracterizan por una mayor formalidad en la tenencia de la tierra, lo que implica que existe mayor recaudación de impuestos donde los grandes terratenientes están presentes.

Como era de esperar, las estimaciones también indican que el porcentaje de la población urbana y el PIB per cápita local están positivamente relacionados con el recaudo y son estadísticamente significativos. Esto refleja los resultados positivos asociados con un mayor nivel de ingreso y urbanización, a saber: una mejor eficiencia en la recaudación y menores costos marginales de la misma.

El coeficiente de las transferencias per cápita del gobierno central también es estadísticamente significativo y está positivamente relacionado con la recaudación. Lo anterior confirma los resultados previos de Cadena (2002), que indican que no hay “pereza fiscal” en relación con los ingresos en los municipios colombianos. De hecho, parece que los gobiernos locales están dispuestos a aumentar los ingresos fiscales si pueden proveer más bienes públicos, aun cuando cuenten con transferencias provenientes del gobierno central. Sin embargo, el resultado contrasta con el de la sección anterior, que señala que las transferencias del gobierno central afectan negativamente la probabilidad de actualización del catastro.²¹

Asimismo, como se esperaba, existe una relación negativa entre los años transcurridos desde la última actualización catastral, tanto urbana como rural, y el recaudo per cápita del IPU. Ambos coeficientes de la columna 1 son altamente significativos, lo que indicaría que si, por ejemplo, el catastro rural se actualizase después de 10 años de haberlo hecho por última vez, el recaudo se incrementaría en un 12%, mientras que

²¹ Una posible explicación para esta situación podría hallarse en el hecho de que el análisis de pereza fiscal involucra la recaudación subnacional total, incluidos los dos impuestos más dinámicos: el impuesto de industria y comercio (ICA) y el predial. En los últimos años, la tendencia muestra que el ICA ha superado el recaudo del predial, convirtiéndose en el tributo local más dinámico. Probablemente, si se considerase únicamente el efecto de las transferencias sobre el recaudo del predial el resultado sería diferente.

CUADRO 3.3. Resultados del modelo de desempeño local en la recaudación del IPU

Variables socioeconómicas	1	2	3
Coefficiente de Gini del tamaño de las propiedades	0,608*** (2,599)	0,555** (2,373)	0,648** (2,568)
Pobreza (NBI)	0,156 (0,637)	0,159 (0,653)	0,204 (0,822)
PIB per cápita (log)	0,408*** (7,615)	0,329*** (5,964)	0,341*** (6,002)
Población urbana (porcentaje)	1,159*** (5,579)	1,007*** (4,821)	0,899*** (4,216)
Variables fiscales			
Avalúo catastral per cápita (log)		0,154*** (5,940)	0,167*** (6,157)
Transferencias per cápita (log)	0,0504*** (2,887)	0,0468*** (2,689)	0,0452** (2,503)
Años desde la última actualización catastral (urbano)	-0,00910*** (-5,243)	-0,00532*** (-2,884)	-0,00492** (-2,548)
Años desde la última actualización catastral (rural)	-0,0114*** (-7,632)	-0,00667*** (-3,956)	-0,00790*** (-4,467)
Variables políticas			
Número de miembros del Concejo Municipal que pertenecen al partido del alcalde			-0,0307 (-1,113)
Alcalde perteneciente al partido liberal			-0,0363** (-2,166)
Alcalde perteneciente al partido conservador			0,0243 (1,403)
Constante	-6,164*** (-26,33)	-7,177*** (-24,82)	-0,0307 (-1,113)
Observaciones	8.288	8.288	7.487
Número de municipios	909	909	904
F	100,4	97,05	8,80
Efectos fijos municipales	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos anuales (2000-09)	Sí	Sí	Sí

Fuentes: Estimaciones propias.

El estadístico t se encuentra entre corchetes.

*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

si se actualizaran ambos catastros dicha cifra crecería en un 25%. La columna 2 introduce el avalúo per cápita del catastro, el cual –como se predijo– tiene una influencia positiva en la recaudación, aunque con baja elasticidad (0,15). Lo anterior indica que el aumento de la base impositiva se vería parcialmente reflejado en un mayor ingreso del impuesto predial.

Existe una relación negativa entre los años desde la última actualización catastral, tanto urbana como rural, y el recaudo del IPU. Ambos coeficientes son significativos pero de menor magnitud que los observados en la columna 1. En este caso, si por ejemplo los dos catastros se actualizan después de 10 años, el recaudo del IPU aumentaría en un 12%. Sin embargo, los coeficientes de la columna 2 recogen solo el efecto directo de la actualización catastral en el impuesto predial. El efecto indirecto de la actualización catastral se produce a través del aumento del valor total de las propiedades, como se pudo apreciar en la sección anterior.

Por último, en la columna 3 se presentan las variables políticas locales en la ecuación de ingresos del IPU. Todos, menos la presencia de un alcalde perteneciente al partido liberal, son estadísticamente no significativos. Esto sugiere que la política no parece influir en la recaudación del predial. Sin embargo, como se ha visto en la sección anterior, la economía política local puede influir en la decisión de adoptar ciertas medidas de política tributaria, como la actualización catastral.

Potencial del IPU

El propósito de esta sección es determinar el potencial de recaudación del IPU. Para ello, se parte de la siguiente identidad básica:

$$\begin{aligned} \text{Recaudación actual del IPU} = \\ (\text{Valor actual de las propiedades}) * \\ (\text{Tasa efectiva}) \end{aligned} \quad (5)$$

El valor actual de las propiedades puede estar subestimado por dos razones: i) el número de propiedades

que pagan el impuesto a la propiedad es menor que el número real de las propiedades, ya sea porque no están registradas o porque aunque lo estén no pagan; y ii) el avalúo de la propiedad no se corresponde con su valor real (un valor cercano al de mercado). Dado lo anterior, el valor potencial de las propiedades en un municipio particular puede expresarse como sigue:

$$\begin{aligned} \text{Valor potencial de las propiedades} = \\ [(1 + \theta) * \text{Número actual de propiedades}] * \\ [(1 + \sigma) * (\text{Avalúo promedio actual})] \end{aligned} \quad (6)$$

Donde θ es la proporción de las propiedades que no están registradas en el catastro en un año en particular debido a su desactualización y σ es la subvaloración de las propiedades que están pagando el IPU. Por lo tanto, la ecuación 6 contempla las dos fuentes de fugas: la correspondiente al número de propiedades registradas y la asociada con la subvaloración de las propiedades. Una forma de estimar algunas de las fugas en cada municipio consiste en obtener las tasas de ineficiencia mediante técnicas econométricas, la llamada “frontera estocástica”. La tasa de ineficiencia es simplemente la diferencia ya sea entre el número real de propiedades (la frontera estocástica del número de propiedades) y el número observado de propiedades, o entre el valor promedio real de las propiedades (la frontera estocástica del valor promedio de las propiedades) y el avalúo observado promedio de las mismas.

Una vez que se determina el valor potencial de las propiedades, el potencial de recaudación del IPU se puede estimar de la siguiente manera:²²

$$\begin{aligned} \text{Potencial de recaudación del IPU} = \\ \text{Valor potencial de las propiedades} * \\ \text{La tasa efectiva de impuestos} \end{aligned} \quad (7)$$

²² Es importante tener en cuenta que se asume que la tasa efectiva se mantiene igual, aunque un cambio en la base podría potencialmente alterarla. Los cálculos incluyen solo el potencial del IPU derivado del subregistro y la subvaloración de los bienes inmuebles.

Con el fin de determinar los valores de θ y σ , se deben primero especificar y estimar modelos para el número per cápita de propiedades y el valor promedio de los avalúos, tanto para las zonas urbanas como rurales, para luego estimar la frontera de eficiencia de estas variables. En el anexo 3.2 se exponen las tablas con los modelos empleados y los resultados de las estimaciones de eficiencia utilizando la técnica de fronteras estocásticas. El gráfico 3.9 presenta la tasa de eficiencia $(1 - \sigma)$ del avalúo promedio de las propiedades para las zonas urbanas y rurales y las del número per cápita de propiedades $(1 - \theta)$. Se muestra claramente que las tasas de rendimiento para las zonas rurales, tanto en los avalúos catastrales como en el número per cápita de propiedades, están sesgadas a la izquierda, lo que subraya una menor eficiencia en estas zonas.

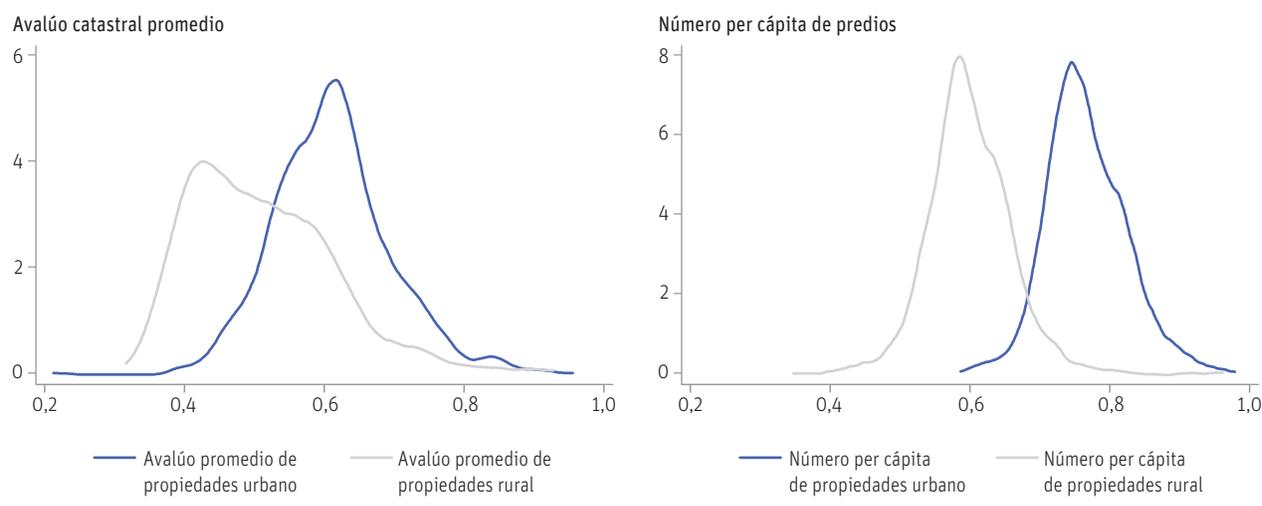
Las tasas de eficiencia fueron estimadas por categoría y región municipal, excluyendo Antioquia. Los resultados indican que el índice de eficiencia promedio de los avalúos promedios urbanos es igual a 0,6, mientras que para los precios rurales es 0,49. Para la mayoría de las categorías, la eficiencia promedio de los avalúos está por encima de 0,75, pero para la categoría 6 es 0,59. La tasa de eficiencia de los avalúos rurales está por encima de 0,55 para la mayoría de

las categorías, aunque es menor que la urbana correspondiente. Para la categoría 6, la eficiencia rural de los precios alcanza alrededor de 0,5. La eficiencia de número per cápita de propiedades urbanas llega a alrededor de 0,70 para todas las categorías municipales, mientras que el número rural alcanza en promedio 0,56.

A partir de las estimaciones de eficiencia para el número de propiedades y sus avalúos, es posible calcular el valor potencial de la base tributaria del impuesto predial utilizando la ecuación 6 y, posteriormente, el potencial de la recaudación del IPU a través de la ecuación 7. En el cuadro 3.4 se incluyen los resultados de los cálculos de eficiencia utilizando la metodología de fronteras estocásticas, así como también las estimaciones de potencial de base y de recaudo para las zonas rurales y urbanas.

Los predios urbanos registrados en el catastro del IGAC en 2009 ascendían a 7,8 millones y estaban subestimados en promedio en un 25%, mientras que los rurales contabilizaban 3,1 millones y el subregistro promedio era cercano al 39%. En cuanto al avalúo promedio de los bienes inmuebles, se encontró que el de las propiedades urbanas fue de Col\$ 16,2 millones, y el de las propiedades Col\$ 15,2 millones. En

GRÁFICO 3.9. Tasas de eficiencia del avalúo catastral promedio y el número per cápita de predios según área urbana y rural



Fuente: Estimaciones propias.

CUADRO 3.4. Potencial de recaudación del IPU para 2009

Variables	Observado	Eficiencia promedio	Potencial	Incremento porcentual
Número de propiedades urbanas	7.873.981,0	0,75	10.536.897,3	33,8
Número de propiedades rurales	3.089.231,0	0,61	5.091.881,1	64,8
Avalúo urbano promedio (millones)	16,2	0,58	28,1	73,5
Avalúo rural promedio (millones)	15,2	0,49	31,2	105,7
Valor de las propiedades urbanas (millones)	127.427.941,6		295.854.834,6	132,2
Valor de las propiedades rurales (millones)	46.850.968,4		158.841.866,6	239,0
Valor total de las propiedades (millones)	174.278.910,0		454.696.701,2	160,9
Tasa efectiva (por mil)	5,9		5,9	
Recaudo del IPU (millones)	1.032.784,3		2.694.552,2	160,9

Fuente: Estimaciones propias sobre la base de IGAC y DNP.

Nota: Las estimaciones se realizaron para los 970 municipios incluidos en catastro del IGAC. Si la variable es un promedio, corresponde a un promedio ponderado.

promedio, las primeras estaban subvaloradas un 42% y las segundas un 51%.

Después de corregir tanto el número de propiedades como sus valores catastrales, fue posible obtener el potencial de la base del IPU para los municipios que forman parte del catastro IGAC. Los cálculos indican que, después de ajustar por el subregistro y la subestimación, el valor total de la base aumentaría, aunque por supuesto los incrementos serían distintos en los diferentes municipios. Si se aplica la tasa efectiva actual de 5,9x1000 a la base potencial, la recaudación total del IPU aumentaría en un 160%. En otras palabras, el recaudo del IPU saltaría del actual 0,6% del PIB a un 1,4% del PIB. Sin embargo, en el corto plazo alcanzar el potencial de base IPU no es un objetivo probable para un gobierno local. En este sentido, los gobiernos locales pueden combinar un mayor esfuerzo fiscal conducente a reducir la subvaloración de los predios, al

tiempo que aumentan la tasa con el fin de ampliar la recaudación en etapas.

Estudios de casos

El propósito de los estudios de casos es examinar en detalle la estructura y los procesos relacionados con el IPU en contextos locales donde se han adoptado distintas políticas relacionadas con este impuesto. Se busca determinar el papel que desempeñan los distintos agentes locales involucrados en la recaudación del tributo, y los incentivos que los motivan. A fin de seleccionar los municipios que se visitarían para los estudios de casos, se consideraron dos variables: la tasa y el recaudo per cápita, y cuatro escenarios que se forman al categorizar cada una de estas variables como alta y baja. Esos criterios primarios de selección se resumen en el cuadro 3.5.

CUADRO 3.5. Criterios primarios para la selección de los estudios de casos

		Tasa efectiva del IPU		
		Alta		Baja
Recaudo per cápita	Alto	Muy exitoso		Rico pero perezoso
	Bajo	Pobre pero esforzado		Muy fracasado

Además de los criterios anteriores, la selección de los estudios de casos tuvo en cuenta a aquellos gobiernos locales que mejoraron su desempeño en el IPU durante la última década. Para ello, se identificaron los municipios que partieron de tasas impositivas y recaudos bajos en 2000 y terminaron con tasas impositivas y recaudos altos en 2009. Esto se efectuó con el fin de determinar cuáles son las políticas y los procesos implementados que permitieron lograr los resultados observados. Al final se seleccionaron cinco estudios de casos: Nobsa y Samacá en el departamento de Boyacá, Piojó y Sabanagrande en el departamento del Atlántico, y Calamar en el departamento de Bolívar. Las características de estos municipios se encuentran en el cuadro 3.6.

Durante las visitas municipales fueron entrevistados dos importantes actores institucionales locales: el secretario de Hacienda y el presidente del Concejo municipal. El primero es el funcionario más destacado del Poder Ejecutivo local en materia fiscal, mientras que el segundo es la figura más trascendente en el Poder Legislativo local. Como la literatura ha establecido (Uribe, 2006; Iregui, Melo y Ramos, 2003 y 2004; Leibovich y Núñez, 2002), estos funcionarios locales desempeñan un papel clave en el recaudo, las tasas y las actualizaciones catastrales.

De acuerdo con los resultados de los estudios de casos, existen cinco elementos que tienen un impacto positivo significativo en la recaudación del IPU: los sistemas de información, la modernización de la recaudación, la cultura de pago, la economía política local y el capital humano de la oficina de impuestos. A continuación se desarrollan estos puntos en detalle.

Sistemas de información

Los sistemas de información constituyen una herramienta útil para mejorar el recaudo y resultan esenciales para la comprensión y aceptación del tributo entre los ciudadanos. La falta de información está en la raíz de la evasión fiscal (De Cesare, 2010), lo que se hizo evidente en las visita de campo. En los municipios que utilizan los sistemas de información para difundir información sobre los impuestos locales, se observa una fuerte relación entre el gobierno local y los ciudadanos. En Nobsa y Piojó, los ciudadanos pueden efectuar consultas sobre sus impuestos a través de la página web del municipio y contactar a los funcionarios responsables para realizar preguntas y pedir aclaraciones.

Algunos gobiernos municipales han implementado formas creativas para difundir la información tributaria

CUADRO 3.6. Principales características de los municipios seleccionados en los estudios de casos

Municipios	Departamento	Cuartil ^a	Población	Recaudo per cápita en 2000 (millones de pesos de 2009)	Recaudo per cápita en 2009 (millones de pesos de 2009)	Tasa de crecimiento anual en el recaudo	Tasa nominal
Nobsa	Boyacá	4	15.194	0,049	0,118	10,3	(4 x 1.000) – (8 x 1.000)
Piojó	Atlántico	3	5.017	0,004	0,008	8,6	(4 x 1.000) – (20 x 1.000)
Samacá	Boyacá	2	17.614	0,017	0,022	2,8	(3 x 1.000) – (12 x 1.000)
Sabanagrande	Atlántico	1	25.399	0,006	0,004	-3,1	(1 x 1.000) – (10 x 1.000)
Calamar	Bolívar	1	20.772	0,002	0,001	-6,4	(2 x 1.000) – (8 x 1.000)

^a Se refiere al cuartil de crecimiento del recaudo, en cuyo caso 1 es el más bajo.

local. Por ejemplo, Nobsa, que tiene una tasa efectiva elevada y un recaudo per cápita importante, publicó una guía con las leyes fiscales locales y puso en marcha un programa especial de radio llamado “Martes Tributarios”, el cual transmite información a la comunidad sobre el recaudo y las inversiones realizadas con estos recursos. Además, se creó un espacio para que los ciudadanos puedan resolver dudas sobre su propiedad, los impuestos territoriales y obtener información precisa acerca de sus problemas fiscales. Para el Secretario de Hacienda de Nobsa, uno de los principales problemas que enfrentó cuando asumió el cargo era que los ciudadanos dejaban de pagar los impuestos porque existía un desconocimiento total de las leyes al respecto. Por lo tanto, para mejorar el conocimiento de la legislación fiscal entre los ciudadanos, el gobierno creó un compendio de las leyes fiscales donde se resumieron los códigos de impuestos municipales y las tasas de impuestos establecidas. De igual manera, se mostraba la recaudación de los impuestos y el uso de los fondos obtenidos en los últimos años.

Modernización de la recaudación

Independientemente del tamaño de un municipio, es esencial contar con las herramientas y procedimientos adecuados para llevar a cabo el proceso de recaudo del IPU. Con este fin, Piojó y Nobsa, ambos municipios con escasa población, implementaron el uso de sistemas especiales (SISMAN y Atlantis, respectivamente) para emitir facturas y recaudar los impuestos. Estos procedimientos les garantizaron un proceso puntual y facilitaron el seguimiento de los contribuyentes a través del tiempo. Los funcionarios entrevistados señalaron que los impuestos son recaudados casi en tiempo real, lo cual ha sido fundamental para la toma de decisiones.

Los municipios en el cuartil 1 y 2 del crecimiento de recaudo no presentan un sistema de recaudación de impuestos. A excepción de Samacá, carecen de programas informáticos y de un proceso de facturación sistematizada. El Secretario de Hacienda de Calamar sostiene que una de las principales limita-

ciones para la recaudación del IPU es la falta de un sistema de facturación. En Samacá, a pesar del uso de SISMAN, aún no existe un proceso de facturación sofisticado tecnológicamente. Si un contribuyente tiene que pagar el IPU, debe ir personalmente a la oficina de impuestos.

La implementación de un proceso de recolección moderna requiere un fuerte apoyo institucional. Por ejemplo, Piojó recibió el respaldo de las autoridades departamentales, las cuales seleccionaron a este municipio como caso piloto en el departamento para implementar el sistema Atlantis. En cambio, Sabanagrande y Santo Tomás, a pesar de que también se localizan en el Departamento del Atlántico al igual que Piojó, no cuentan con un programa informático para la recaudación del IPU y se encuentran rezagados en la recaudación tributaria. En algunos casos, por ejemplo en Calamar, el Secretario de Hacienda argumenta que los sistemas informáticos son caros para un municipio con ingresos tributarios bajos. A diferencia de Piojó, las autoridades locales de Calamar no han contado con el apoyo del gobierno departamental para aplicar procedimientos tributarios avanzados de recolección.

Cultura de pago

Los secretarios de Hacienda y presidentes de los concejos municipales locales coinciden en que un factor que contribuye a los bajos ingresos del impuesto predial es la falta de una cultura de pago entre los ciudadanos. Cuando a estos funcionarios se les preguntaba sobre los elementos que más afectaban la recaudación, siempre indicaban como primer factor la difícil situación económica y luego la poca cultura de pago. Para mejorar esta última, se deben aplicar dos estrategias: i) motivar a los ciudadanos a pagar impuestos y ii) aumentar el costo individual de no pagar.

En Samacá, el Presidente del Concejo destacó que la inversión en infraestructura local y carreteras llevó a aumentar el IPU, ya que en casos como estos la gente percibe que los impuestos se utilizan para mejorar el bienestar municipal. Por el contrario, el Secretario de Hacienda de Santo Tomás considera que el bajo

ingreso del predial se debe, en parte, a que los ciudadanos desconfían de la administración local. Esa desconfianza se agudiza cuando la ciudadanía percibe que existe un alto grado de corrupción en la administración municipal.

Las autoridades locales deben enviar a los contribuyentes señales de que la falta de pago tiene consecuencias. El Secretario de Hacienda de Nobsa dijo que algunas facturas son devueltas porque tienen una dirección incorrecta o por otras razones. Los nombres de los contribuyentes con facturas devueltas se publican en la gaceta municipal o en carteles, con el fin de garantizar que los ciudadanos sean conscientes de sus obligaciones fiscales. Si alguno se niega a pagar, el municipio se encargará del cobro coactivo. El Secretario de Hacienda de Piojó argumentó que el municipio debe utilizar más intensamente la recaudación coactiva como un mecanismo para alentar el pago de las obligaciones tributarias.

Economía política local

Una característica destacada de las entrevistas fueron las claras diferencias en los puntos de vista de las autoridades administrativas y legislativas en cuanto a la gestión del IPU. Para las primeras, fortalecer la gestión recaudatoria del predial es de gran relevancia, mientras que la mayoría de las autoridades legislativas prefiere incentivar su recaudación a través de acciones diferentes de los cambios en las tasas o la actualización catastral. En general, los presidentes de los concejos tienden a afirmar que los bajos ingresos de la población local constituyen un obstáculo para el aumento de la recaudación tributaria y, por lo tanto, hay que brindar alivios para el pago.

Los secretarios de Hacienda se quejan de que los concejos locales tienden a adoptar medidas que debilitan la recaudación del predial. Por ejemplo, el Secretario de Hacienda de Sabanalarga afirmó que los miembros del Concejo pueden preferir poner el bienestar del municipio en peligro mediante la reducción de las medidas para fortalecer los ingresos municipales, en lugar de pagar el posible costo político de

aumentar los impuestos. Una situación similar también fue reportada por el Secretario de Hacienda de Nobsa. Ante esta situación, es difícil persuadir a los ciudadanos de la importancia del pago del impuesto y, en particular, convencerlos de que los impuestos se usan adecuadamente para construir infraestructura y mejorar el bienestar del municipio.

Por su parte, los miembros de los concejos municipales abiertamente abogan por reducir los impuestos. Por ejemplo, el Presidente del Concejo de Nobsa afirmó que “desde el momento en que pasaron a ser miembros del Concejo, se ha tratado de favorecer a los ciudadanos. Ha habido momentos en que el gobierno ha querido subir las tasas pero el Concejo ha acordado no subirlas por mayoría absoluta”. La mayoría de los presidentes de los concejos entrevistados afirmaron que para mejorar la recaudación del predial se requiere brindarles facilidades de pago a los contribuyentes, dadas las dificultades económicas a las que están sometidos. Para ellos, un aumento de la tasa y la actualización catastral no son medidas apropiadas para mejorar los ingresos del IPU.

En Calamar y Santo Tomás las diferencias entre las autoridades administrativas y legislativas en materia del IPU permanecen sin resolver. El gobierno local de Calamar ha intentado aprobar un nuevo acuerdo, pero el Concejo lo ha rechazado. En Santo Tomás, el Presidente del Concejo Municipal declaró que las discrepancias políticas y la lucha de poder entre las autoridades legislativas y administrativas hacen que sea casi imposible llegar a un consenso sobre el predial.

El alcalde y su equipo de administración son responsables de la ejecución, del desarrollo, del montaje y de la operación de los sistemas de recaudación del IPU (Garzón y Vásquez, 2004). Sin embargo, los concejos municipales son la institución gubernamental que más influye en las tasas, políticas de recaudación, exenciones y exclusiones, los descuentos y las actualizaciones catastrales. Como señalan Uribe (2004), Iregui, Melo y Ramos (2003) y Leibovich y Núñez (2002), estos elementos de política económica generan una ineficiente recaudación del predial. Es evidente que no hay una

forma fácil de resolver estos problemas políticos y su influencia sobre las políticas fiscales locales. Estas discrepancias están en el corazón de la democracia local y la descentralización política, y cada gobierno local tiene en sus manos la posibilidad de encontrar las soluciones más pertinentes a sus circunstancias políticas únicas.

Capital humano

Otra de las limitaciones que los secretarios de Hacienda indican es el bajo nivel de capital humano dentro de sus burocracias. El Secretario de Hacienda de Nobsa se quejó de que las regulaciones del gobierno central para frenar el crecimiento de los gastos operativos han impedido la contratación de empleados competentes. En los municipios visitados, el gobierno paga a consultores externos para llevar a cabo la recaudación coercitiva de los impuestos porque los empleados actuales no conocen los procedimientos.

Los representantes de los concejos locales también muestran escaso capital humano. Por ejemplo, en las entrevistas la mayoría de los presidentes de los concejos no podía discernir con precisión cómo funciona el IPU y sus respuestas a menudo eran inexactas e imprecisas. Muchos no conocían las tasas que se aplicaban y mucho menos cuáles eran las regulaciones locales sobre los sistemas de facturación y recaudación.

Es necesario que los funcionarios públicos adscritos a las oficinas de impuestos locales posean un conocimiento mínimo sobre los procedimientos y las leyes en materia de impuestos locales, así como sobre los procesos administrativos y de gestión necesarios para su recaudación. La capacitación del personal sobre estas leyes y procedimientos es fundamental para lograr una recaudación fiscal fuerte. Por lo tanto, las autoridades locales (tanto administrativas como legislativas) deben ser sometidas a un proceso de capacitación básica sobre temas generales de administración local, así como también sobre cuestiones fiscales y procedimientos locales.

Conclusiones

A pesar de que la recaudación del impuesto a la propiedad en Colombia es relativamente alta en el contexto de América Latina, representa solo el 28% de los ingresos fiscales locales y su potencial como porcentaje del PIB podría elevarse del 0,6% al 1,46%.²³ Esta última diferencia se explica en parte por el subregistro y la subestimación del número y de los valores de las propiedades. En efecto, el número de predios urbanos registrados en el catastro del IGAC está subestimado en promedio en un 25%, mientras que para las propiedades rurales la subestimación asciende en promedio a un 39%. La subvaloración de los predios urbanos y rurales es en promedio de un 42% y un 51%, respectivamente.

Debido a esto, la actualización regular del catastro municipal es un reto continuo para los gobiernos locales. Para incentivar a los municipios a fin de que lleven a cabo actualizaciones más frecuentes, deben tomarse acciones de política pública, particularmente en los municipios con mayor rezago y más dependientes de las transferencias del gobierno central. Una de las alternativas de política podría ser vincular algunas de las transferencias a acciones de política tributaria que estén bajo directa discreción de las administraciones locales, como la actualización del catastro, en vez de asignar dichos recursos con base en el comportamiento del recaudo de los ingresos propios. Este énfasis podría convertirse en un medio más eficaz de aumentar la capacidad fiscal local de forma permanente.

La literatura colombiana ha ofrecido alternativas a las actualizaciones catastrales, las cuales son llevadas a cabo exclusivamente por el sector público. Garzón y Vásquez (2004) discuten la implementación de políticas locales para promover el registro por parte del propietario y el auto-avalúo de los valores de la propiedad. Esta política permitiría a los gobiernos locales recoger información con la que no contaban, sobre todo en los municipios con un catastro sustancialmente atrasado y una base significativamente subvaluada. Una fracción de los ingresos adicionales

²³ Manteniendo la misma tasa efectiva de 6,2x1000.

obtenidos de esta estrategia podría ser empleada para futuras actualizaciones catastrales.

Otro problema es el proceso de recaudación ineficaz. Esta ineficiencia proviene de dos fuentes: la administración del impuesto realizada por la rama ejecutiva del gobierno local, y la regulación y legislación sobre el impuesto llevada a cabo por las autoridades legislativas locales (Concejo Municipal). En el campo administrativo, las fuentes más importantes de ineficiencia provienen de la falta de sistemas de información y recaudación modernos, y de la débil formación del capital humano. Algunos municipios han adoptado o renovado las tecnologías de la información pero no existe una política para incentivar su adopción. Los gobiernos departamentales podrían convertirse en un actor clave en esta materia brindando asistencia técnica y financiera en materia tecnológica a los municipios de su territorio, así como también en la formación del capital humano municipal.

Un desafío importante es la necesidad de fortalecer la cultura de pago de impuestos de los ciudadanos. La experiencia revisada en Colombia indica que una comunicación rápida y fluida entre los ciudadanos y las autoridades locales ayuda a superar este reto. Por otra parte, las autoridades deben reforzar la voluntad de pago individual de los contribuyentes a través de mecanismos coercitivos efectivos. Más allá de campañas de promoción del pago y suministro de información electrónica, debe haber un mensaje claro a los contribuyentes sobre las consecuencias que tiene la falta de pago de los impuestos.

Una debilidad notable del IPU en Colombia es la distribución de responsabilidades de política y administración entre el Ejecutivo y el Legislativo local. Como lo señalan De Cesare (2010), Uribe (2006), Iregui, Melo y Ramos (2003) y Núñez y Leibovich (2002), los procesos de decisión sobre el impuesto a la propiedad son complejos y están altamente influenciados por diferentes grupos de interés. Como la mayoría de las políticas debe ser aprobada por las legislaturas locales, los debates en torno a estas pueden conducir a resultados subóptimos. Las discusiones sobre los impuestos y las políticas fiscales están en el corazón de la democracia local, y está en manos de la rama ejecutiva del gobierno facilitar los acuerdos y llegar a un consenso con respecto a la tributación local.

Finalmente, es fundamental el apoyo técnico, financiero y regulatorio que debe cumplir el gobierno nacional. Una propuesta en este campo consiste en reformular el papel del IGAC a fin de que se convierta en una entidad capaz de ejercer un papel de apoyo a los catastros municipales dentro de un marco regulatorio claro para los procesos de actualización de inmuebles y sus valores. Una opción es que los municipios con cierta capacidad institucional administren sus propios catastros bajo la supervisión del IGAC, el cual, a su vez, concentraría su trabajo de actualización en los municipios pequeños. Además, se pueden pensar en alternativas de apoyo que permitan una atención más ágil a las demandas municipales bajo la supervisión y el control del IGAC.

ANEXO 3.1. Estadísticas descriptivas de las variables relacionadas con el modelo de riesgo de actualización catastral (media y desviación estándar entre paréntesis)

Variables	No actualización urbana	Actualización urbana	No actualización rural	Actualización rural
Años desde la última actualización catastral	6,170 (3,9)	9,663 (3,0)	7,215 (5,0)	10,30 (3,7)
Número de partidos políticos	2,959 (1,3)	3,240 (13,0)	2,968 (1,3)	3,422 (1,4)
Alcalde perteneciente al partido liberal	0,250 (0,4)	0,219 (0,4)	0,245 (0,4)	0,220 (0,4)
Alcalde perteneciente al partido conservador	0,201 (0,4)	0,158 (0,4)	0,207 (0,4)	0,189 (0,4)
Transferencias per cápita (millones de pesos colombianos de 2005)	0,290 (0,200)	0,270 (0,160)	0,283 (0,187)	0,272 (0,175)
PIP per cápita (log)	1,660 (0,8)	1,786 (0,7)	1,737 (0,7)	1,930 (0,7)
Pobreza (NBI)	0,448 (0,2)	0,416 (0,2)	0,434 (0,2)	0,375 (0,2)

Fuente: Estimaciones propias.

ANEXO 3.2. Metodología de fronteras estocásticas

Los modelos de fronteras estocásticas se basan en una función de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) del siguiente tipo:

$$Y_{it} = \exp(X_{it}\beta + V_{it} - U_{it})$$

Se asume que existen dos tipos de errores: V_{it} y U_{it} . V_{it} representa la porción aleatoria de los errores que se distribuye independientemente e idénticamente de la forma $(0, \sigma^2)$. U_{it} es el error no positivo que se encuentra independientemente distribuido de V_{it} y se define como:

$$U_{it} = U_i \exp(\eta(t-T))$$

Intuitivamente, la técnica de frontera estocástica permite separar los factores responsables de las desviaciones del recaudo del impuesto predial municipal de su potencial en dos categorías: los aleatorios (V_{it} , relacionados con factores exógenos o variables omitidas que están fuera del control de las autoridades), y la U_{it} , que representan ineficiencias técnicas y/o decisiones de políticas (por ejemplo, incentivos o exenciones) que reducen la recaudación. La relación:

$$\frac{Y_{it}}{[f(X_{it}; \beta) + V_{it}]}$$

Representa el esfuerzo o rendimiento del municipio i en la recaudación de un determinado impuesto. En el anexo 3.3 muestra el estimador de máxima verosimilitud de la eficiencia para el número de propiedades y el avalúo promedio de los predios.

ANEXO 3.3. Estimación de máxima verosimilitud de la eficiencia para el número de propiedades y el avalúo promedio de los predios en zonas urbanas y rurales

Variables	Avalúo promedio urbano (log)	Avalúo promedio rural (log)	Número de propiedades urbanas (log)	Número de propiedades rurales (log)
PIB per cápita	0,328*** (11,08)		0,141*** (6,363)	0,257*** (8,019)
Años desde la última actualización catastral urbana	-0,0642*** (-35,26)		-0,0121*** (-14,93)	
Densidad urbana		0,344*** (6,724)		
Años desde la última actualización catastral rural		-0,0634*** (-33,68)		-0,00308*** (-4,756)
Informalidad		-1,561*** (-12,19)		
M	2,490*** (9,494)	3,419*** (10,97)	1,334*** (10,04)	2,574 (1,314)
σ^2	-0,663*** (-14,59)	0,0193 (0,413)	-1,924*** (-41,69)	-1,286*** (-27,40)
γ	3,327*** (50,27)	3,141*** (45,64)	3,767*** (56,67)	4,103*** (60,58)
Constante	11,05*** (42,64)	10,23*** (19,29)	-0,160 (-0,532)	0,757 (0,386)
Observaciones	1.916	1.821	1.878	1.788
Municipios	958	911	940	897
F	e(F)	e(F)	e(F)	e(F)
Efectos fijos departamentales	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos anuales	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Estimaciones propias.
Estadístico Z entre corchetes.
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Referencias

- Bahl, R. y S. Wallace, S. 2008. "Reforming the Property Tax in Developing Countries: A New Approach." Atlanta, GA: International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia States University.
- Bonet, J. 2004. "Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional: la experiencia colombiana". Documentos de Trabajo sobre Economía Regional Núm. 49:1-46.
- Bonet, J., R. de la Cruz y V. Fretes. 2013. "Más ingresos propios para más desarrollo local". En A. Corbacho, V. Fretes y E. Lora (eds.), *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. Washington, D.C.: BID.
- Cadena, X. 2002. "¿La descentralización empereza? Efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia". *Desarrollo y Sociedad*, 50:67-108.
- De Cesare, C. M. 2010. "Panorama del impuesto predial en América Latina". Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Garzón, H. y J. Vásquez. 2004. *Colombia: la perspectiva del impuesto predial en áreas rurales*. Washington D.C.: Chemonics International Inc. Disponible en <http://www.frpii.org/english/Portals/0/Library/Propert%20Taxation/ColombiaLa%20Perspectiva%20del%20Impuesto%20Predial%20en%20Areas%20Rurales.pdf>.
- Iregui, A., I. Melo y J. Ramos. 2003. "El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo". Bogotá: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos.
- . 2004. "El impuesto predial en Colombia: factores explicativos del recaudo". Bogotá: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos.
- Leibovich, J. y J. Nuñez. 2002. *El impuesto a la tierra en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Nuñez, J. 2005. "Diagnóstico básico de la situación de los ingresos por impuestos del orden municipal en Colombia". Documento CEDE Núm. 44:1-137.
- Sánchez Torres, F., I. España Eljaiek y J. Zenteno. 2012. *Sub-national Revenue Mobilization in Latin American and Caribbean Countries: The Case of Colombia* (Documento Núm. 78579). Washington, D.C.: BID.
- Sepúlveda, C. y J. Martínez-Vázquez. 2010. "The Consequences of Fiscal Decentralization on Poverty and Income Equality." Atlanta, GA: International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia States University.
- Uribe, C. 2006. "El impuesto predial en los municipios colombianos: base imponible y cuestiones institucionales". Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Recaudación local en un medio centralizado: cómo potenciar la eficiencia del impuesto sobre bienes inmuebles en Costa Rica

Juan Robalino, Luis J. Hall, Pablo Slon y Catalina Sandoval

Introducción

Desde hace algún tiempo, los países en desarrollo han pasado a través de un proceso de descentralización. El argumento a favor se centra en el hecho de que los gobiernos locales entienden mejor las necesidades de sus electores y, por lo tanto, podrían proveer aquellos bienes y servicios públicos que mejor se adapten a sus necesidades (Oates y Portney, 2003; Besley y Coate, 2003).

Para atender las demandas de sus ciudadanos, los gobiernos locales requieren recursos financieros. La falta de acción en esta área ha provocado importantes desequilibrios verticales en América Latina, donde la descentralización ha sido mayor en el gasto que en el ingreso. De acuerdo con Bonet, de la Cruz y Fretes (2013), el gasto de los gobiernos subnacionales latinoamericanos pasó del 20% en 1985 al 30%

en 2009 del gasto nacional, mientras que el porcentaje de ingresos propios recaudado por estos gobiernos permaneció estancado alrededor del 10% del total nacional.

A pesar de que los impuestos a la propiedad son un elemento clave de los procesos de descentralización, no todas las municipalidades en América Latina tienen las capacidades para recolectarlos y administrarlos adecuadamente. Para que el proceso de descentralización continúe exitosamente, es necesario identificar qué factores influyen en la recolección del impuesto a la propiedad en los gobiernos locales.

Costa Rica también ha pasado por un proceso de descentralización de las responsabilidades funcionales hacia los gobiernos locales, incluyendo la recaudación del impuesto a la propiedad (Ryan, 2005). Este es un caso interesante para analizar por varias razones. En primer lugar, Costa Rica es una economía pequeña

y centralizada,²⁴ que pertenece a un conjunto de países con bajos niveles de recaudación del impuesto a la propiedad como porcentaje del producto interno bruto (PIB). En este sentido, algunas de las conclusiones podrían ser aplicables a este tipo de países. En segundo lugar, existe una alta variabilidad en el desempeño entre las municipalidades en todo el país (Morales, 2010), lo que permitirá identificar los factores que están asociados al buen o mal desempeño del impuesto. En tercer lugar, la fracción que representa el impuesto a la propiedad en los ingresos totales de las municipalidades es relativamente alta (alrededor del 25%). Esto implica que las capacidades de los cantones para responder a las demandas locales dependerán en parte de la capacidad de recaudar el impuesto a la propiedad.

Estudios previos muestran que los gobiernos locales en Costa Rica enfrentan varios desafíos relacionados con la gestión (Morales, 2010; CGR, 2002; CGR, 2003), que también son comunes en toda la región (Sepúlveda y Martínez-Vázquez, 2009; Bird, 2010). Un gran porcentaje carece de los recursos adecuados para llevar a cabo sus responsabilidades (CGR, 2002; CGR, 2003). Los mismos alcaldes han reportado que sus municipalidades no tienen acceso a los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades (CGR, 2002). Estas deficiencias también se traducen en un pobre desempeño de la recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles (ISBI), ya que las municipalidades son las instancias encargadas de la recolección de este impuesto en Costa Rica.

En este capítulo se exploran los factores que explican la efectividad de las municipalidades en la recaudación del ISBI en Costa Rica, usando datos de panel. Esto permite controlar los efectos fijos no observables de la municipalidad y los efectos no observables temporales que afectaron a todo el país. Diferentes prácticas, políticas y programas han tenido lugar a nivel municipal en el país, lo cual plantea un contexto ideal para llevar a cabo un análisis empírico que identifique los factores determinantes de la recaudación del impuesto de bienes inmuebles.

El análisis arroja cinco importantes mensajes:

- i. La recaudación del ISBI crece en períodos subsiguientes al incremento del endeudamiento de las municipalidades.
- ii. Los programas de digitalización catastral han sido efectivos en mejorar el registro de viviendas en aquellos municipios donde el tamaño promedio de las unidades es menor.
- iii. La recaudación fue significativamente mayor en aquellos municipios donde existe alineación política del alcalde y el presidente.
- iv. Las tendencias apuntan a que el ISBI seguirá creciendo, pero manteniendo la desigualdad en la recolección entre las municipalidades.
- v. Los factores más restrictivos identificados para la recaudación del ISBI son los niveles de endeudamiento y el impacto de los ciclos políticos en la recolección.

Este capítulo se organiza como se explica a continuación. En la sección 2 se presentan los antecedentes del caso costarricense, y la evolución de los sistemas de financiamiento y de las políticas de las municipalidades. En la sección 3 se describen los hallazgos previos de la literatura relacionada con las capacidades de los gobiernos locales en Costa Rica. El análisis econométrico se expone en la sección 4, e incluye la descripción de los datos, la estrategia econométrica y los resultados. En la sección 5 se despliegan los resultados de un ejercicio de proyección que prueba la

²⁴ Costa Rica posee dos niveles de gobierno (nacional y municipal), con elección por voto directo de autoridades y autonomía administrativa en asuntos de sus competencias. Los municipios contemplan en sus territorios a los distritos y concejos municipales distritales. Las municipalidades (81) están divididas en distritos (470), los cuales están representados políticamente ante la municipalidad por los síndicos y concejos de distrito. Los concejos municipales distritales (8) son órganos con autonomía funcional propia, adscritos a la municipalidad del cantón respectivo. Las transferencias financieras del gobierno central al municipio, denominadas “partidas específicas”, están dirigidas al financiamiento de proyectos de inversión local. La Ley 7755 “Control de Partidas Específicas a Cargo del Presupuesto Nacional” de 1998 determina un monto anual que es asignado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Según el Código Municipal (Ley 7794), las municipalidades acordarán sus respectivos presupuestos, propondrán sus tributos a la Asamblea Legislativa y fijarán las tasas y precios de servicios municipales (Eguino et al., 2010).

aplicación de diferentes alternativas de política y, posteriormente, en la sección 6 se muestra el análisis de los estudios de casos de cuatro municipios del país. Por último, en la sección 7 se desarrolla una discusión de los resultados y se exhiben las conclusiones.

Antecedentes de la recolección del ISBI en Costa Rica

Costa Rica se divide en provincias y cantones. No hay un gobierno provincial y los cantones son administrados por un gobierno local: la municipalidad. Existen siete provincias y 81 municipalidades en todo el país. Estas últimas unidades políticas de administración son el foco de este estudio y serán mencionadas en adelante como municipalidades o cantones. La Constitución Política del país establece que las municipalidades son entidades autónomas que formulan sus presupuestos, los cuales deben someterse a la aprobación de la Contraloría General de la República (CGR).

La centralización del poder y de las funciones públicas ha sido una tradición en Costa Rica desde la Constitución de 1871 (Hall, Arce y Monge, 2002). Sin embargo, importantes reformas han otorgado más independencia a los gobiernos locales. El primer Código Municipal se publicó en 1970, mientras que en 1971 se creó el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) para ofrecer asesoramiento jurídico, técnico y otros tipos de apoyo a las municipalidades.

Otro destacado esfuerzo de descentralización fue la implementación de la Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (ISBI), que se aprobó en 1995. El impuesto a la propiedad era recaudado anteriormente por el Ministerio de Hacienda, y actualmente es recolectado y utilizado por las municipalidades. La Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles tasa la tierra, las instalaciones o edificios con su base imponible del valor de la propiedad registrada al 1 de enero del año respectivo. En la versión 1995 de esta Ley, la tasa de impuestos era del 0,6%, pero en 1997 hubo una enmienda que redujo dicha tasa al 0,25%.²⁵ Las municipalidades constituyen la autoridad fiscal, y por tanto son responsables de valorar las propiedades y

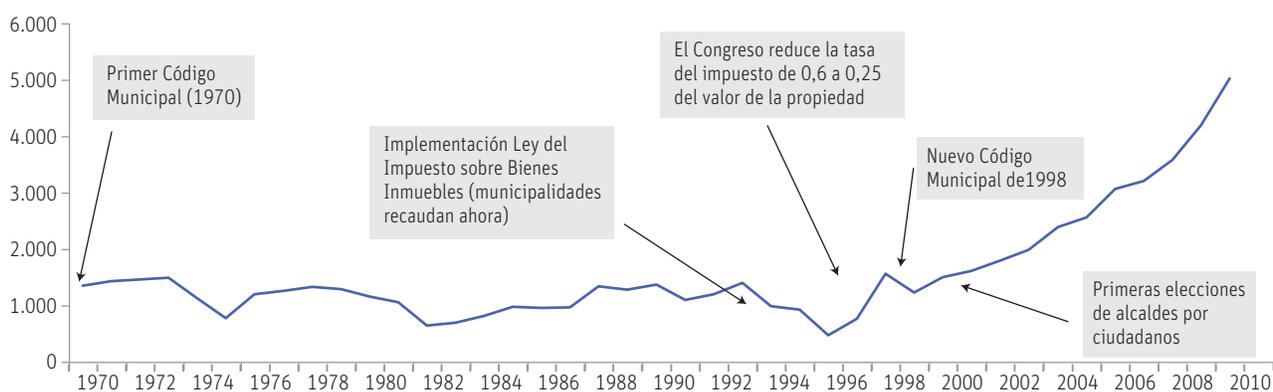
de recolectar y gestionar el recaudo. De acuerdo con la Ley de 1997, el valor de la propiedad será producto de una valoración general o producto de un cambio en el valor en la Oficina del Registro Nacional.

Las exenciones del impuesto sobre bienes inmuebles, establecido en el artículo 4 de la Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, comprenden las propiedades públicas del Estado, municipalidades, e instituciones autónomas, semiautónomas o designadas como tales por una ley especial. Otras propiedades que están exentas son las cuencas hidrográficas o áreas protegidas, los centros públicos de educación y salud, los beneficiarios del Instituto de Desarrollo Agrícola (IDA), las propiedades que pertenecen a grupos religiosos, sedes diplomáticas, organizaciones internacionales, la Cruz Roja y las instalaciones del Departamento de Bomberos, las áreas de uso común y aquellas declaradas de utilidad pública. La Ley establece que los individuos con una sola propiedad con un valor inferior a 45 salarios básicos están exentos.

El Código Municipal de 1998 fomentó la descentralización política. Un primer cambio fue la elección popular de los alcaldes. Como resultado de la elección directa, un regidor que pertenece a un determinado partido podría tener un alcalde de otro partido. Con el nuevo código, cada miembro del Concejo Municipal también es escogido en elección directa. Estos cambios

²⁵ De acuerdo con la Ley de Impuesto Sobre Bienes Inmuebles (Ley 7509) son objeto de este impuesto: terrenos, instalaciones o construcciones fijas o permanentes existentes. Las municipalidades tendrán carácter administrativo, realizando valoraciones de bienes inmuebles, facturando, recaudando y tramitando el cobro judicial, y administrando los tributos generados. El porcentaje establecido del impuesto se aplicará sobre el valor del inmueble registrado por la Administración Tributaria (órgano administrativo municipal a cargo de la percepción y fiscalización de tributos). Solo se podrá disponer del 10% del monto por este tributo en gastos administrativos. La base imponible para el cálculo del ISBI será el valor del inmueble registrado en la Administración Tributaria. En cuanto a la base imponible, esta será el valor del inmueble registrado en la Administración Tributaria al 1 de enero del año correspondiente. Todo inmueble será valorado de acuerdo con una valuación general que abarque, por lo menos, todos los inmuebles de un distrito del cantón respectivo. Toda valoración general o individual se realizará una vez cada cinco años. Solo podrán efectuarse nuevas valoraciones cuando haya expirado este plazo.

GRÁFICO 4.1. Recaudación del ISBI en Costa Rica (millones de colones de 1992)



Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR.

políticos y electorales se llevaron a cabo por primera vez en 2002.

El proceso de descentralización siguió en 2001, con una reforma a la Constitución que estableció que el gobierno central debe transferir fondos a las municipalidades. De acuerdo con el artículo 170, se asignará a los gobiernos locales un 10% del presupuesto del gobierno central. Este incremento se llevará a cabo gradualmente hasta que se alcance el mencionado 10%. Con cada incremento aprobado, el Congreso tendrá que definir y aprobar también los deberes y responsabilidades que se transfieren.²⁶ Hasta que los deberes y las responsabilidades transferidas sean definidos no habrá aumentos en el presupuesto asignado a las municipalidades. El proceso de definición de estas responsabilidades ha sido tan complejo que la ley reglamentaria se aprobó recién en 2010 (Mideplan, 2011). Los aumentos de los impuestos y la asignación de presupuesto no se han puesto en práctica hasta la fecha.

La tendencia creciente en la recaudación del ISBI es evidente (véase el gráfico 4.1). El aumento en la recaudación no ha sido uniforme en todas las municipalidades. Algunos de los cantones que actualmente recaudan más impuestos en términos per cápita están localizados alrededor de las áreas urbanas, principalmente en la provincia de San José, y en las zonas costeras, donde el turismo y la construcción han aumentado significativamente en los últimos 10 años (véase el

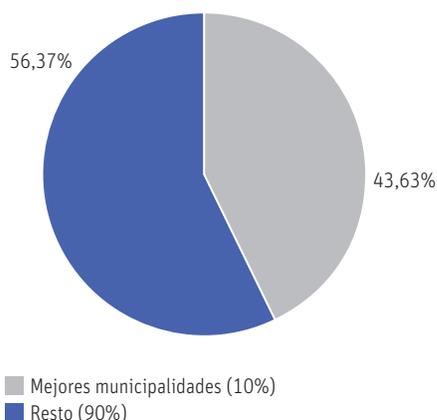
gráfico 4.2a). De hecho, el 10% de las municipalidades con mayor recaudación per cápita representa el 43% de los ingresos totales (véase el gráfico 4.2b).

Como puede verse en el cuadro 4.1, el ISBI representó el 5% de los ingresos tributarios totales de Costa Rica en 2010. Sin embargo, dentro del financiamiento de las municipalidades, este impuesto representa casi una cuarta parte de sus ingresos (véase el gráfico 4.3). La importancia del ISBI dentro del financiamiento municipal varía de forma significativa. En el gráfico 4.4 se muestra la fracción de los ingresos que representa el impuesto en cada municipalidad.

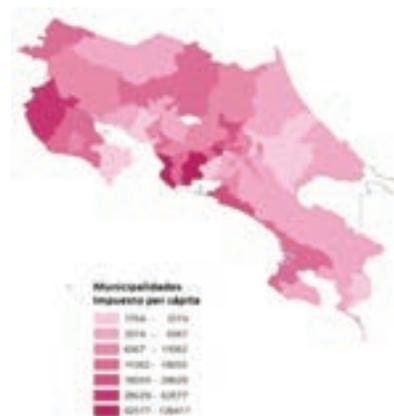
²⁶ De acuerdo con el Código Municipal, las municipalidades deben: i) dictar reglamentos autónomos de organización y servicio; ii) acordar y ejecutar presupuestos; iii) administrar y prestar servicios públicos; iv) percibir y administrar (en su carácter de Administración Tributaria) los tributos e ingresos municipales; y v) concertar acuerdos para cumplir con sus funciones. El alcalde cumple funciones ejecutivas y debe: i) presentar ante el Concejo Municipal el presupuesto y el plan operativo anual, coherente con el Plan de Desarrollo Municipal; ii) sancionar y promulgar resoluciones y acuerdos aprobados por el Concejo; y iii) presentar planes de desarrollo institucional. Por su parte, el Concejo Municipal debe: i) aprobar presupuestos anuales; ii) fijar políticas y prioridades de desarrollo; iii) dictar reglamentos y medidas de ordenamiento urbano; y iv) organizar la prestación de servicios municipales. La Constitución Política establece que los regidores que conforman el Concejo tienen la facultad de elegir a su presidente. El alcalde asiste al Concejo con voz pero sin voto, manteniendo capacidad de veto a los acuerdos. El alcalde, los regidores y los síndicos se eligen por voto directo para un período de cuatro años con posibilidad de reelección (Eguino et al., 2010).

GRÁFICO 4.2. Recaudación del ISBI en Costa Rica, 2010

a. Recaudación del ISBI del primer decil contra el resto



b. Mapa de recaudación del ISBI per cápita



Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR.

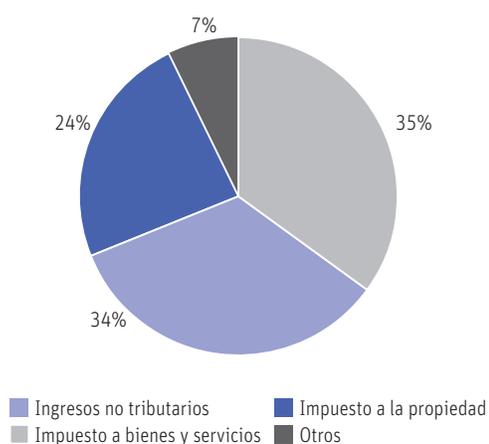
CUADRO 4.1. Importancia del ISBI en la estructura de impuestos de Costa Rica, 2010 (millones de dólares)

Impuestos a bienes y servicios	2,805
Impuesto a la renta	1,453
Impuesto al comercio exterior	330
Otros impuestos a la propiedad	243
Impuesto a la propiedad	86
Otros	7

Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR.

Si bien hubo un aumento significativo de la recolección del ISBI durante los últimos años, es importante señalar que el recaudo es aún relativamente bajo con respecto al PIB: 0,19% en 2010. Esto es particularmente notorio cuando se compara con lo observado en otros países, como Argentina, Brasil, Colombia y Chile, donde se alcanza una recaudación cercana al 0,5% del PIB (De Cesare, 2010). La determinación de los factores que afectan el recaudo en Costa Rica es interesante de analizar por los aportes que esto puede hacer para identificar estrategias de políticas orientadas a mejorarlo, estrategias que podrían ser replicables en países con niveles de recaudo similar, como Guatemala, México, Perú y República Dominicana.

GRÁFICO 4.3. Importancia del ISBI en los ingresos totales de los gobiernos locales en Costa Rica, 2010

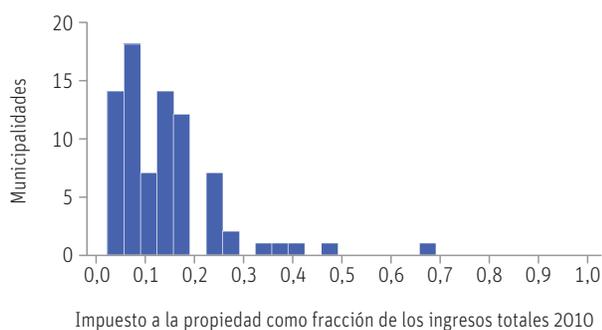


Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR.

Revisión de la literatura especializada

A pesar de la falta de estudios que identifiquen los factores determinantes de la recolección del ISBI en Costa Rica, hay trabajos que tratan cuestiones de gestión y administración de las municipalidades. Algunos de los problemas que han sido claramente identificados son: la gestión no está orientada a resultados como consecuencia de una mala planificación; no existen planes

GRÁFICO 4.4. El ISBI como fracción de los ingresos totales de las municipalidades en 2010



Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR.

de desarrollo y algunos planes pasan por alto los requisitos legales y técnicos; la rendición de cuentas es pobre; la formulación del presupuesto no se utiliza como un instrumento de planificación real y guía para la ejecución de las actividades; las tarifas y los precios no se actualizan; y los sistemas de información son tan deficientes que no permiten la toma eficiente de decisiones ni tampoco un buen control interno (CGR, 2002).²⁷

Estos problemas tienen consecuencias importantes para los ingresos y la recaudación de impuestos. De hecho, se han identificado algunas de las consecuencias que se derivan de estas cuestiones y otros problemas cuando se trata de la recaudación del ISBI (CGR, 2010; 2011): el deficiente registro de morosidad, la falta de actualización de los registros administrativos como consecuencia de la falta de inspección; y la ausencia de regulación y de procedimientos bien establecidos sobre el proceso de recaudación.

Todas estas cuestiones dificultan las posibilidades de la municipalidad para tener un conocimiento adecuado de la base imponible actual, que permita monitorear los cambios en la base imponible y llevar a cabo acciones legales contra los que no cumplen con el pago del impuesto. Esto, a su vez, limita las posibilidades de las municipalidades para identificar qué medidas estratégicas deben ser adoptadas para aumentar la recaudación tributaria efectivamente.

Otra razón que podría explicar el pobre desempeño de un gran número de municipalidades es la falta

de recursos adecuados para llevar a cabo sus responsabilidades (CGR, 2002; 2003). Un 67% de los alcaldes entrevistados en un estudio de la CGR declaró que sus municipios no tienen acceso a los recursos necesarios para satisfacer sus obligaciones (CGR, 2002). Sin acceso a más recursos, es difícil que esta situación cambie, y se crea un círculo vicioso. Sin embargo, cabe destacar la gran variación en la capacidad de las municipalidades (Morales, 2010). Algunas de las municipalidades, especialmente en las zonas urbanas, son muy eficientes cuando se trata de la prestación de servicios así como de los sistemas de recaudación fiscal.

Factores determinantes del ISBI

Los factores determinantes de la recaudación del ISBI se dividen en tres grupos: i) financieros, ii) de informalidad y iii) políticos. En esta sección se describen los datos, luego se discute la estrategia empírica elegida y finalmente se presentan los resultados del modelo econométrico estimado.

Fuentes de datos

La información utilizada cubre los 81 cantones en los años comprendidos entre 2002 y 2010. El anexo 4.1 muestra el nombre de las variables y su explicación, la fuente y las estadísticas descriptivas. El conjunto de datos proviene principalmente de cuatro fuentes. La primera fuente es la Contraloría General de la República (CGR), de donde se obtuvieron la

²⁷ Esta situación se presenta no obstante las disposiciones del Art. 12 de la Ley 7509 que establece la creación del Órgano de Normalización Técnica, adscrito al Ministerio de Hacienda, para actuar como órgano técnico especializado y asesor obligado de las municipalidades. Entre sus atribuciones están: i) mantener la coordinación estricta con las municipalidades y el Catastro Nacional para desarrollar en forma óptima la valoración; ii) suministrar a las municipalidades los métodos de depreciación, las tasas de vida útil totales y estimadas, los valores de las edificaciones según los tipos, los métodos para valorar terrenos, factores técnicos y económicos por considerar en cuanto a topografía, ubicación, descripción, equipamiento urbano y servicios públicos del terreno; y iii) analizar y recomendar la calidad de los avalúos realizados por las municipalidades para aplicar las correcciones necesarias.

recaudación del impuesto de bienes inmuebles, los ingresos tributarios como porcentaje de los ingresos totales, los ingresos de capital como porcentaje de los ingresos totales, el endeudamiento como porcentaje de los ingresos totales, el déficit como porcentaje de los ingresos totales y las transferencias del gobierno central como porcentaje de los ingresos totales. Es importante mencionar que el ISBI incluye los bienes urbanos y rurales.

La segunda fuente importante de datos es el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). De aquí se consiguió la información sobre el partido político del alcalde de cada municipio, el partido político de los miembros del Concejo Municipal, el número de votos recibidos por el alcalde y por el resto de los candidatos a alcalde; y el número de votos recibidos por el presidente y por el resto de los candidatos presidenciales.

La tercera fuente de datos es el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Este instituto cuenta con una encuesta anual en la cual los hogares están geográficamente referenciados a nivel de cantón. De la encuesta se obtuvo la fracción de vivienda informal. Además, del Censo 2000 se obtuvo el tamaño promedio de una casa en número de habitaciones y la fracción de vivienda urbana. En el análisis también se utilizó la información sobre la condición de empleo. El INEC dispone de estadísticas acerca de los permisos de construcción que reporta cada municipalidad.

Finalmente, se obtuvo información de la Oficina de Catastro (OC) sobre la disponibilidad de datos digitales en las municipalidades y las fechas de los acuerdos de apoyo entre esta oficina y cada municipalidad, si existieran.

Especificación econométrica

Se llevó a cabo un análisis econométrico con datos de panel para probar sistemáticamente diferentes hipótesis. La regresión estimada es:

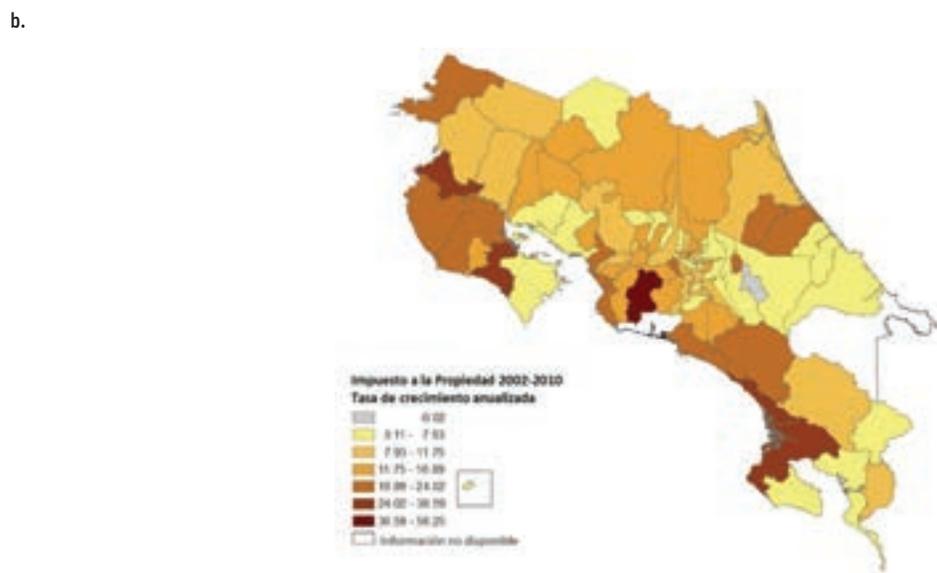
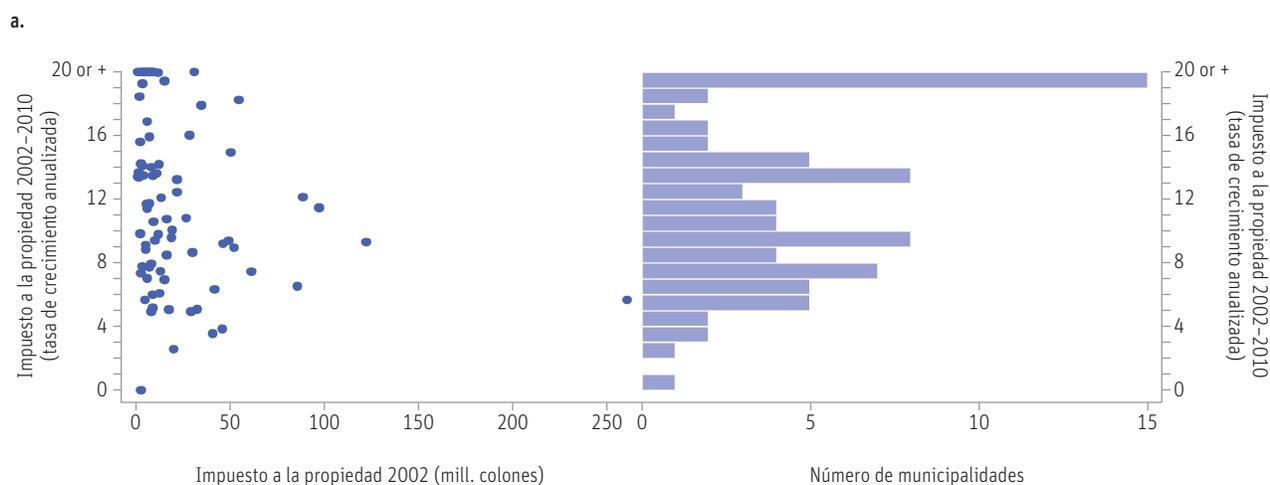
$$y_{it} = \alpha_i + \pi_t + \tau_1 y_{it-1} + \tau_2 (y_{it-1})^2 + \tau_3 (y_{it-1})^3 + \beta_f X_{it-1}^f + \beta_p X_{it}^p + \beta_{si} X_{it}^{si} + \mu_{it}$$

Donde y_{it} es el logaritmo del ISBI per cápita en la municipalidad en el tiempo t ; α_i son los efectos fijos de las municipalidades; π_t son los efectos fijos de los años; τ_1 , τ_2 y τ_3 son en tal orden los efectos lineales, cuadrados y cúbicos del rezago de la variable dependiente; X_{it-1}^f es un vector de factores financieros de la municipalidad i en el tiempo $t-1$; β_f es el vector de los efectos de factores financieros sobre la recolección del ISBI; X_{it}^p es un vector de factores políticos de la municipalidad i en el tiempo t ; β_p es el vector de los efectos de las características políticas en la recaudación del ISBI; X_{it}^{si} es un vector de medidas del tamaño del sector informal del cantón i en el tiempo t ; y β_{si} es el vector de efectos del tamaño de la informalidad en la recaudación del ISBI.

El uso de datos de panel tiene importantes ventajas. En primer lugar, permite eliminar todos los efectos fijos no observables a nivel de municipalidad. Esto asegura que incluso si esos efectos fijos municipales no observables se correlacionaran con una de las variables de interés, los efectos estimados no estarían sesgados. Además, las políticas no observadas o los efectos macroeconómicos que han afectado de forma simultánea todas las municipalidades en un año determinado también se pueden controlar utilizando variables *dummies* temporales. Esto también elimina los sesgos generados por la correlación entre los efectos no observados del año y las variables de interés.

La dirección del efecto causal entre algunas de las variables de interés y la variable dependiente a veces no es clara. Contar con la dinámica de tiempo a través de las municipalidades permite comprobar si las variables rezagadas tienen un efecto sobre la variable dependiente. Por ejemplo, la magnitud de la economía informal afecta la recaudación de impuestos, pero la recaudación de impuestos también afecta la magnitud de la economía informal. En este caso, los datos de panel permiten verificar si el rezago de la economía informal afecta la recaudación de impuestos, ya que es menos probable que la recaudación de impuestos actual se vea afectada por la magnitud de la economía informal del año anterior.

GRÁFICO 4.5. Tasa de crecimiento anual de la recaudación del ISBI 2002–10



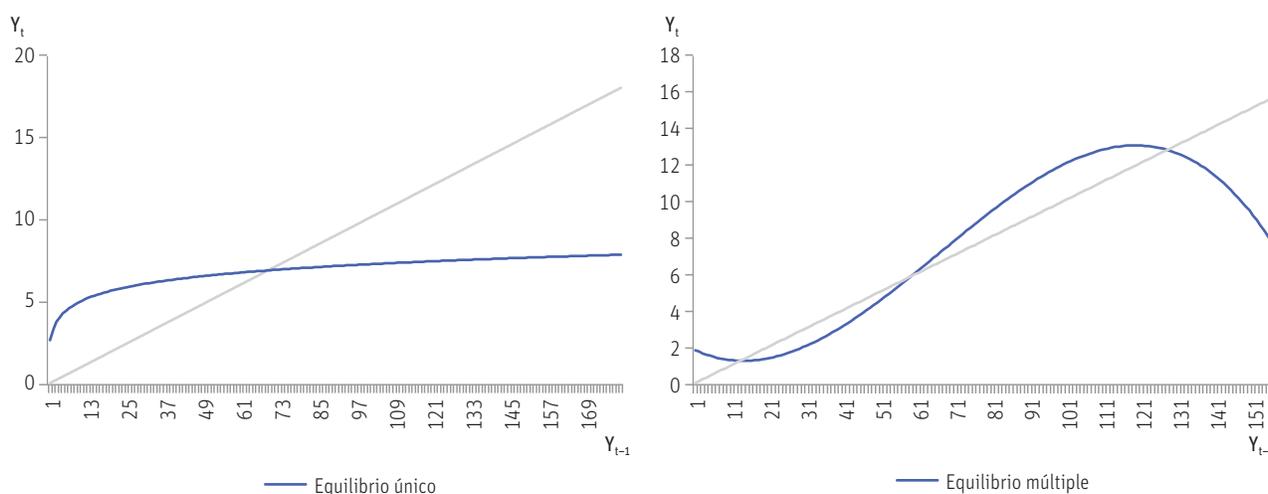
Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR.

Otro punto en el análisis son las diferentes políticas y programas que se han desarrollado para mejorar el desempeño de las municipalidades y el hecho de que las capacidades de las municipalidades varíen considerablemente entre ellas. Como puede verse en el gráfico 4.5a, entre 2002 y 2010, una buena parte de las municipalidades alcanzó una tasa de crecimiento anual del ISBI de más del 20%, mientras que otras tienen tasas significativamente más bajas. El mapa del mismo gráfico (b) muestra que esta variación está

presente en todo el país. Esto comprueba que existe una variabilidad en la muestra para llevar a cabo un análisis empírico que pueda identificar los factores determinantes de la recaudación del impuesto.²⁸

²⁸ La identificación de efectos causales se basa en el supuesto de que el término de error no está correlacionado con las variables independientes explicativas. Si hay variables no observadas que afectan a la recaudación de impuestos y eso cambia de forma similar a las variables explicativas de una manera sistemática, los coeficientes estimados de estas variables explicativas estarán sesgados.

GRÁFICO 4.6. Ejemplos de equilibrios potenciales (único y múltiple)



Fuente: Elaboración propia con datos simulados.

Hipótesis de los mecanismos causales

En esta sección se describen las posibles relaciones entre las variables independientes que se utilizaron en el análisis y la recaudación del ISBI, discutiendo cada posible factor y explicando los posibles canales en los que esta relación puede tener lugar.

Recolección del ISBI rezagada

La hipótesis sobre el efecto de la recaudación del ISBI rezagada en la recaudación actual del impuesto a la propiedad plantea que es no lineal. A bajos niveles de recaudación del impuesto, el aumento de la recolección podría empujar a la gente hacia fuera e incrementar la informalidad, dado que el nivel de recaudación no es suficiente para expandir la provisión de los servicios prestados por el municipio. Sin embargo, en los niveles medios de la recaudación del impuesto esta relación puede cambiar, debido a que las municipalidades podrían tener recursos suficientes para invertir en la mejora de los mecanismos de recaudación de impuestos. Esto implica una relación en forma de U.

La especificación econométrica que incluye los rezagos lineales, cuadrados y cúbicos de la variable dependiente permitirá identificar cambios más

complejos en el signo y la tasa de cambio del efecto. Una consecuencia interesante de los efectos no lineales de la variable dependiente rezagada es que podrían surgir equilibrios múltiples. Esto significa que si hay shocks transitorios en la recolección del ISBI, estos podrían ser irrelevantes o extremadamente importantes en el largo plazo. El gráfico 4.6 muestra dos escenarios, uno con un equilibrio único y el otro con tres equilibrios posibles diferentes.

Importancia del rezago en los ingresos tributarios y en los ingresos de capital

La relación entre la importancia del rezago en los ingresos tributarios y la recaudación del ISBI puede ser positiva. El aumento de la importancia de los ingresos fiscales podría estar asociado con los esfuerzos de las municipalidades para aumentar los ingresos fiscales en el futuro, incluida la recolección de ISBI. Sin embargo, la importancia de los ingresos fiscales también podría verse negativamente correlacionada con el incremento en la recaudación de dicho impuesto, si las municipalidades no tienen el objetivo de diversificar las fuentes de ingreso. Se esperarían efectos opuestos cuando se consideran los efectos de la importancia de los ingresos de capital.

Endeudamiento

La relación entre el endeudamiento y el recaudo del ISBI puede ir en ambas direcciones. Los gobiernos locales podrían endeudarse con el objetivo de ampliar la infraestructura y la capacidad de recaudación de impuestos, lo que se debería reflejar en tasas de recaudación más altas a medida que aumenta la deuda. Como se explica en Hall, Arce y Monge (2002), las municipalidades en Costa Rica están muy limitadas por la CGR para endeudarse. Bajo tales restricciones, se podría esperar que cualquier acceso a la deuda sea muy controlado en su aplicación y que pueda traducirse directamente en una mayor recaudación. Sin embargo, un municipio con mayores niveles de deuda podría tener menos incentivos para recolectar impuestos, debido a la sustitución entre ambas fuentes de financiamiento.

Déficits y superávits

Un mayor déficit podría reflejar las restricciones sobre el gobierno local para financiar su presupuesto, lo que puede conducir a mayores incentivos para aumentar su recaudación. El déficit también puede ser el resultado de gastos significativos para mejorar los niveles de recaudación de impuestos. Sin embargo, el aumento del déficit, en períodos anteriores, también podría dar lugar a restricciones en los recursos para recolectar adecuadamente el ISBI.

Por un lado, los superávits pueden ser el resultado de la falta de capacidad para gastar. Si este es el caso, un incremento en el superávit podría estar asociado con un aumento en la capacidad para recolectar impuestos. Por otro lado, si la municipalidad no es capaz de gastar todos sus recursos, estos podrían reducir su esfuerzo para recaudar el ISBI.

Transferencias del gobierno central

Las transferencias de recursos por parte de los gobiernos también podrían tener efectos compensatorios. Por un lado, el aumento de los recursos, si se utiliza correctamente, puede llevar a un mejor rendimiento en la recolección de ISBI. Por otro lado, el incremento de las transferencias podría reducir los incentivos de los gobiernos locales para recaudar el ISBI.

Apoyo técnico de la Oficina de Catastro

La OC apoya a las municipalidades con el fin de mejorar la recaudación del ISBI.²⁹ La OC desarrolló una herramienta llamada Plataforma de Valor de la Tierra, que es un instrumento de medición para estimar el valor de la propiedad por metro cuadrado en las zonas con características similares dentro del cantón (Ministerio de Hacienda, 2009). Esta plataforma se ha aplicado en algunos municipios y en diferentes momentos, lo que permite estimar el efecto que esta herramienta ha tenido en la recaudación del ISBI en Costa Rica.

Los gobiernos locales, con el apoyo técnico de la OC, deberían tener mayores tasas de recaudación. Estos esfuerzos de mejora del catastro podrían dar lugar a diferentes efectos en virtud del potencial de la base imponible de la municipalidad, de cómo se refleja en las zonas urbanas, de la existencia de nuevos permisos para la construcción y del tamaño promedio de la vivienda. Por ejemplo, si la fracción de viviendas urbanas es más grande se esperaría que las mejoras en la información de catastro se traduzcan en mayores ingresos fiscales en tanto la base imponible en la municipalidad se incremente.

Sin embargo, también podría ocurrir lo contrario. En las zonas con mayor fracción de viviendas rurales, donde es menos común declarar y más difícil monitorear, el catastro digital podría tener un efecto mayor. Problemas similares podrían ocurrir en las municipalidades con casas más grandes frente a casas más pequeñas. La mejora de la información podría conducir a una mayor recolección en las municipalidades con viviendas más grandes, en tanto la base imponible sea mayor. También podría ocurrir que las viviendas más pequeñas

²⁹ De acuerdo con el Art. 30 de la Ley de Impuesto Sobre Bienes Inmuebles (Ley 7509) cada año las municipalidades deberán girar a la Junta Administrativa del Registro Nacional el 3% del ingreso anual que recauden por concepto de inmuebles. El Catastro Nacional utilizará el porcentaje establecido para mantener actualizada y accesible, permanentemente, la información catastral para las municipalidades, que le exigirán y supervisarán el cumplimiento de las metas relativas a esta obligación. El Catastro deberá informar anualmente a las municipalidades sobre los resultados de su gestión relacionada con el uso y destino de dichos recursos, sin perjuicio de la fiscalización superior que corresponde a la Contraloría General de la República.

sean menos propensas a declarar y el efecto de esta política podría ser más fuerte en estos municipios.

Infraestructura de la vivienda informal

Es de esperarse que las localidades con mayor proporción de vivienda informal obtengan una menor recaudación del ISBI, ya que estas áreas no están sujetas legalmente al pago de impuestos o muestran una mayor evasión. Sin embargo, como lo indican estudios previos (De Cesare y Smolka, 2011), la presencia de este tipo de vivienda puede estar correlacionada con una mayor actividad económica en la que se recogen los impuestos más altos. Por supuesto, si este es el caso, este tipo de resultados empíricos no dará lugar a una recomendación de política razonable, teniendo en cuenta que el aumento de la vivienda informal no resultará en una recaudación de impuestos más alta, pero el aumento de la actividad económica sí. La hipótesis adoptada es que, cuando se controlan los efectos fijos, los resultados muestran que la vivienda informal tendrá un efecto negativo o no significativo sobre la recaudación del ISBI.

Factores políticos

El propósito de esta variable es detectar el efecto de la composición de la afiliación política entre el presidente, el alcalde y el Concejo Municipal en la recaudación del ISBI.³⁰ Por lo tanto, se crean cinco variables dicotómicas para clasificar las municipalidades en un año determinado: 1) el presidente, el alcalde y el Concejo Municipal pertenecen al mismo partido político (cohesión total); 2) el alcalde y el presidente pertenecen al mismo partido pero el Concejo Municipal es dirigido por otro partido (cohesión parcial externa); 3) el alcalde y el Concejo Municipal pertenecen al mismo partido pero el presidente pertenece a otro partido (cohesión parcial interna); 4) el presidente y el Concejo Municipal pertenecen al mismo partido y el alcalde pertenece a otro partido (cohesión parcial externa); y 5) el presidente, el alcalde y el Concejo Municipal pertenecen a partidos diferentes (sin cohesión).

La hipótesis es que el nivel de cohesión entre estos tres actores políticos puede llegar a ser estadísticamente relevante para el esfuerzo de recaudación

de impuestos. Sin embargo, existen diversas hipótesis que pueden apoyar diferentes direcciones de esta relación. Por ejemplo, se podría esperar que la cohesión total entre los tres actores aumente la comunicación entre los distintos niveles de poder. Por lo tanto, esta mejora en la comunicación facilitaría la transferencia de recursos desde el gobierno central al gobierno local de diferentes maneras, tales como asistencia técnica, mejora de la infraestructura o una mayor inversión en educación. Esto podría reforzar la voluntad de los ciudadanos para pagar impuestos. Sin embargo, también podría conducir a una disminución del esfuerzo de la municipalidad para recaudar los impuestos, especialmente antes de las elecciones.

El efecto de ausencia de cohesión es menos ambiguo. Si los tres actores pertenecen a partidos distintos se esperaría un bajo monto de transferencias para inversión local, poca disposición de los ciudadanos a pagar impuestos, y falta de capacidad para coordinar esfuerzos y aumentar la recaudación. Sin embargo, si hay cohesión parcial y un equilibrio de poder, se podría esperar un aumento en la recaudación de impuestos, debido tanto a la mayor prestación de los servicios locales del gobierno central, que conducen a una mayor voluntad de los ciudadanos para pagar impuestos, y a algún grado de control por parte de otro partido para no disminuir el esfuerzo de recaudación de impuestos en la municipalidad.

Resultados econométricos

En el cuadro 4.2 se presentan los resultados de la regresión. Se probaron diferentes especificaciones del panel: efectos fijos (columna 1) y efectos aleatorios (columna 2). También se ensayó la especificación de efectos fijos con diferentes submuestras: exclusión de las municipalidades en la costa (columna 3), de las municipalidades

³⁰ El Presidente de Costa Rica es elegido a nivel nacional cada cuatro años en el mes de febrero. En la misma elección, se elige al Concejo Municipal. La composición del Concejo Municipal se determina por el número de votos que recibe cada partido a nivel local. Los alcaldes son elegidos en el mismo año, pero las elecciones no tienen lugar hasta diciembre.

CUADRO 4.2. Resultados de la regresión principal

Variable dependiente: Logaritmo del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles per cápita	1	2	3	4	5
	Efectos		Efectos fijos	Efectos fijos	Efectos fijos
	Efectos fijos	aleatorios	Sin municipalidades costeras ^a	Sin municipalidades con alta actividad turística ^b	Sin municipalidades completamente rurales ^c
Variables independientes	Muestra completa	Muestra completa	Sin municipalidades costeras ^a	Sin municipalidades con alta actividad turística ^b	Sin municipalidades completamente rurales ^c
Variables financieras y de administración					
Logaritmo del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles per cápita (1 rezago)	-2,13*** (0,508)	-4,15*** (0,454)	-4,66*** (1,236)	-1,97*** (0,559)	-2,14*** (0,515)
Logaritmo del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles per cápita (1 rezago) al cuadrado	0,31*** (0,092)	0,71*** (0,078)	0,68*** (0,211)	0,27*** (0,105)	0,31*** (0,093)
Logaritmo del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles per cápita (1 rezago) al cubo	-0,01** (0,005)	-0,03*** (0,004)	-0,03** (0,012)	-0,01 (0,006)	-0,01** (0,005)
Ingresos tributarios como porcentaje de los ingresos totales (1 rezago)	0,41 (0,286)	0,28 (0,241)	0,49 (0,305)	0,40 (0,288)	0,42 (0,291)
Ingresos tributarios como porcentaje de los ingresos totales (2 rezagos)	0,06 (0,089)	0,08 (0,092)	0,08 (0,089)	0,06 (0,090)	0,06 (0,090)
Ingresos de capital como porcentaje de los ingresos totales (1 rezago)	0,00 (0,232)	0,01 (0,194)	-0,05 (0,260)	-0,01 (0,234)	-0,03 (0,238)
Ingresos de capital como porcentaje de los ingresos totales (2 rezagos)	-0,02 (0,175)	-0,10 (0,165)	0,08 (0,201)	0,00 (0,177)	-0,03 (0,183)
Endeudamiento como porcentaje de los ingresos totales (1 rezago)	0,40** (0,193)	0,24 (0,200)	0,44** (0,224)	0,41** (0,195)	0,43** (0,203)
Endeudamiento como porcentaje de los ingresos totales (2 rezagos)	0,05 (0,212)	-0,08 (0,221)	-0,09 (0,250)	0,05 (0,213)	0,06 (0,224)
Déficit como porcentaje de los ingresos totales (1 rezago)	-0,17** (0,085)	-0,17** (0,083)	-0,15 (0,100)	-0,17* (0,087)	-0,17* (0,087)
Déficit como porcentaje de los ingresos totales (2 rezagos)	-0,07 (0,048)	-0,09* (0,049)	-0,05 (0,049)	-0,07 (0,048)	-0,07 (0,048)
Transferencias del GC como porcentaje de los ingresos totales (1 rezago)	0,17 (0,315)	0,19 (0,282)	-0,22 (0,418)	0,17 (0,317)	0,16 (0,319)
Transferencias del GC como porcentaje de los ingresos totales (2 rezagos)	-0,48 (0,295)	-0,44* (0,258)	-0,96** (0,397)	-0,47 (0,297)	-0,50* (0,300)
Variables de informalidad					
Apoyo técnico de la Oficina del Catastro	0,22** (0,101)	0,05 (0,094)	0,25** (0,124)	0,22** (0,101)	0,21** (0,102)
Apoyo técnico de la Oficina del Catastro * Fracción de viviendas urbanas	-0,15 (0,136)	0,08 (0,131)	-0,16 (0,140)	-0,15 (0,136)	-0,15 (0,137)

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 4.2. Resultados de la regresión principal (continuación)

Variable dependiente: Logaritmo del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles per cápita	1	2	3	4	5
	Efectos				
	Efectos fijos	aleatorios	Efectos fijos	Efectos fijos	Efectos fijos
	Muestra completa	Muestra completa	Sin municipalidades costeras ^a	Sin municipalidades con alta actividad turística ^b	Sin municipalidades completamente rurales ^c
VARIABLES INDEPENDIENTES					
Apoyo técnico de la Oficina del Catastro *	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Permisos de construcción nuevos en m2 (1 rezago)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)	(0,000)
Apoyo técnico de la Oficina del Catastro *	-0,21**	-0,17*	-0,19	-0,21**	-0,21**
Municipalidades con tamaño promedio de casas mayor a 5 habitaciones	(0,104)	(0,099)	(0,118)	(0,105)	(0,105)
Infraestructura de vivienda informal	1,46	0,6	1,75	1,5	1,45
	(1,354)	(1,072)	(1,533)	(1,362)	(1,376)
Infraestructura de vivienda informal (1 rezago)	-0,18	0,04	-0,82	-0,17	-0,21
	(0,936)	(0,774)	(1,121)	(0,940)	(0,954)
Infraestructura de vivienda informal * Fracción de viviendas urbanas	-1,53	-0,52	-1,39	-1,61	-1,61
	(2,807)	(1,689)	(2,917)	(2,821)	(2,840)
Casas de gran tamaño (<i>dummy</i>)	0,04	0,09	0,06	0,04	0,05
	(0,069)	(0,055)	(0,071)	(0,070)	(0,070)
VARIABLES POLÍTICAS					
Alcalde y presidente del mismo partido, pero Concejo Municipal de diferente partido	0,52***	0,22*	0,44***	0,52***	0,53***
	(0,136)	(0,117)	(0,147)	(0,136)	(0,138)
Alcalde y Concejo Municipal del mismo partido, pero presidente de diferente partido	0,36**	0,09	0,26	0,36**	0,36**
	(0,153)	(0,136)	(0,169)	(0,154)	(0,155)
Presidente y Concejo Municipal del mismo partido, pero alcalde de diferente partido	0,50***	0,25**	0,41***	0,49***	0,49***
	(0,126)	(0,112)	(0,144)	(0,126)	(0,127)
Presidente, alcalde y Concejo Municipal del mismo partido	0,49***	0,22**	0,40***	0,48***	0,49***
	(0,121)	(0,104)	(0,135)	(0,122)	(0,123)
Elecciones de regidor empatadas	0,47***	0,27**	0,39**	0,46***	0,47***
	(0,134)	(0,114)	(0,151)	(0,135)	(0,136)
Elección presidencial anterior reñida	0,01	0,04	0,04	0,01	0,00
	(0,058)	(0,048)	(0,061)	(0,058)	(0,058)
Elección municipal anterior reñida	0,01	0,02	-0,03	0,01	0,01
	(0,065)	(0,057)	(0,077)	(0,066)	(0,070)
Alcalde y presidente del mismo partido, pero Concejo Municipal de diferente partido* Año previo a elecciones	-0,46**	-0,33	-0,49**	-0,46**	-0,48**
	(0,205)	(0,225)	(0,222)	(0,206)	(0,209)
Alcalde y Concejo Municipal del mismo partido, pero presidente de diferente partido* Año previo a elecciones	-0,48**	-0,33	-0,52**	-0,48**	-0,48**
	(0,225)	(0,248)	(0,250)	(0,226)	(0,227)

(continúa en la página siguiente)

CUADRO 4.2. Resultados de la regresión principal (continuación)

Variable dependiente: Logaritmo del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles per cápita	1	2	3	4	5
	Efectos		Efectos fijos	Efectos fijos	Efectos fijos
	Efectos fijos	aleatorios	Sin municipalidades costeras ^a	Sin municipalidades con alta actividad turística ^b	Sin municipalidades completamente rurales ^c
Variables independientes	Muestra completa	Muestra completa			
Presidente y Concejo Municipal del mismo partido, pero alcalde de diferente partido* Año previo a elecciones	-0,61*** (0,198)	-0,50** (0,218)	-0,59*** (0,222)	-0,61*** (0,199)	-0,59*** (0,201)
Presidente, alcalde y Concejo Municipal del mismo partido* Año previo a elecciones	-0,61*** (0,182)	-0,48** (0,199)	-0,57*** (0,204)	-0,61*** (0,182)	-0,61*** (0,184)
Elecciones de regidor empatadas* Año previo a elecciones	-0,47** (0,197)	-0,42* (0,217)	-0,46** (0,218)	-0,47** (0,198)	-0,48** (0,199)
Variables de control					
Tamaño promedio de la vivienda (número de habitaciones)	0,03 (0,073)	-0,03 (0,051)	0,04 (0,080)	0,04 (0,074)	0,02 (0,075)
Fracción de viviendas urbanas	0,25 (0,162)	-0,14** (0,059)	0,24 (0,170)	0,26 (0,163)	0,25 (0,165)
Permisos de construcción nuevos en m2 (1 rezago)	0,00 (0,000)	0,00 (0,000)	0,00 (0,000)	0,00 (0,000)	0,00 (0,000)
Constante	9,00*** (1,014)	12,03*** (0,949)	14,38*** (2,338)	8,76*** (1,068)	9,08*** (1,028)
Observaciones	644	644	475	639	627
R-cuadrado	0,583		0,56	0,579	0,583

Fuente: Estimaciones propias.

*, ** y *** representan 10%, 5% y 1% de nivel de significancia.

con una alta actividad turística (columna 4), y de las municipalidades que son completamente rurales (columna 5). En el anexo 4.2 se incluye un análisis de la robustez de las variables en las distintas especificaciones. En general, los resultados son muy robustos.

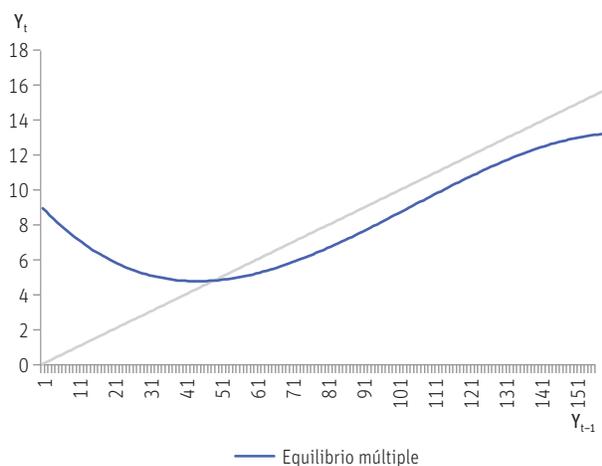
Discusión de los resultados

Como se esperaba, el rezago del recaudo del ISBI y su recaudación actual tienen una relación no lineal. Es interesante notar que la relación es primero negativa, luego positiva y finalmente negativa de nuevo (véase el gráfico 4.7). A bajos niveles de recaudación del ISBI, una mayor recaudación de dicho impuesto dará

lugar a una disminución en la recaudación en el futuro. Una explicación plausible es que existe una mayor probabilidad de que las municipalidades con bajos niveles de recaudación del ISBI provean bajos niveles de bienes y servicios públicos locales. Por lo tanto, los aumentos en la recaudación de impuestos incentivarán a los ciudadanos a evadir y/o migrar a otros cantones, lo que a su vez reducirá la recaudación del impuesto en el futuro.

Si la recolección del ISBI es relativamente alta, la relación es positiva. Una mayor recaudación del impuesto hoy en día lleva a un mayor recaudo del mismo en el futuro. En este punto, los ciudadanos no pueden reaccionar con tanta fuerza como antes (debido a una

GRÁFICO 4.7. Relación entre la recaudación del ISBI del período anterior y la recaudación actual del impuesto



Fuente: Estimaciones propias.

mayor provisión de bienes públicos, economías locales más desarrolladas u otros factores), y el contar con más recursos en el municipio podría llevar a incrementar su vigilancia y los mecanismos de control para subir los impuestos en el futuro.

Sin embargo, si la recaudación de impuestos per cápita es muy alta, los aumentos adicionales darán lugar a futuras reducciones de la recaudación de impuestos. Esto podría estar asociado al hecho de que el impuesto podría convertirse en una carga excesiva para la comunidad y la actividad económica podría verse afectada, lo que a su vez podría reducir el valor de las propiedades.

En cuanto al efecto de las prácticas financieras en la recaudación del ISBI, las conclusiones son diversas, en función de la variable utilizada. En primer lugar, la importancia de los ingresos tributarios y de capital dentro de una municipalidad no tiene efectos significativos. En segundo lugar, el endeudamiento podría llevar a aumentos en la recaudación del ISBI. Esto podría ser evidencia de un buen uso de los recursos obtenidos por las municipalidades a través de la deuda. Sin embargo, la existencia de altos déficits o bajos superávits podría conducir a una reducción de la recaudación del ISBI en el futuro. Los efectos negativos apoyan la

hipótesis de que los déficits restringen los recursos para recaudar el impuesto en el futuro. Finalmente, las transferencias parecen no tener efectos claros sobre la recaudación del ISBI. Un resultado robusto es que las transferencias del gobierno en el período anterior no tienen un efecto sobre la recaudación del impuesto. Sin embargo, las transferencias del gobierno efectuadas dos años antes podrían tener un efecto de exclusión (*crowding out*), no robusto, sobre el esfuerzo de recaudación del ISBI en la municipalidad.

Por otro lado, la estrategia de identificación permite reconocer claramente el efecto de una aplicación de la tecnología de la información que el gobierno de Costa Rica denomina Plataforma de Valor de la Tierra. Esta iniciativa parece ser importante en las municipalidades más pobres (aquellas con bajo promedio del tamaño de las viviendas medido en número de habitaciones) y no tener impactos en las municipalidades más ricas (aquellas con alto promedio del tamaño de las viviendas medido en número de habitaciones).³¹ Es precisamente porque es más fácil recaudar impuestos en viviendas más grandes que en pequeñas que el efecto de esta tecnología tiene un impacto más notable sobre las municipalidades con viviendas pequeñas.

En cuanto a la infraestructura de vivienda informal, se intenta probar si la informalidad aumenta o reduce la recaudación de impuestos en la municipalidad usando la fracción de casas que fueron construidas de manera informal. Cuando se controla con efectos fijos, se determina de manera robusta que la vivienda informal no afecta a la recaudación de impuestos. Además, cabe mencionar que las casas que tienen un valor bajo

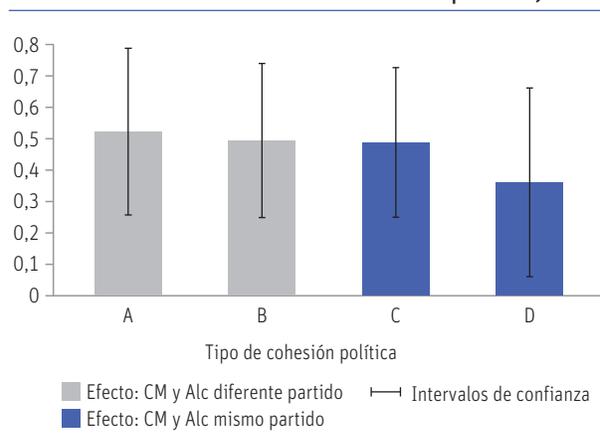
³¹ Es importante señalar que la Oficina de Catastro (OC) y las municipalidades entran en un acuerdo de cooperación. A pesar de que se utilizan efectos fijos que pueden controlar por las diferencias fijas entre los cantones, el momento del acuerdo podría ser endógeno. Las municipalidades con mayor potencial para aumentar sus impuestos podrían entrar en el acuerdo antes que las municipalidades con menor potencial. Por lo tanto, los coeficientes estimados pueden estar sesgados. Sin embargo, en este caso las municipalidades más pobres (con casas más pequeñas en promedio) son las que más se benefician y, hasta ahora, solo un 30% de estas municipalidades ha entrado en el acuerdo, mientras que en el caso de las municipalidades más ricas (casas más grandes) lo ha hecho un 41%, lo que parece ser prueba de que no existe tal proceso de sesgo.

no están sujetas al pago del impuesto en Costa Rica. Por lo tanto, se podría esperar que las municipalidades donde se formalizan casas con tamaños similares a los de los establecimientos precarios no aumenten la recaudación del impuesto a la propiedad significativamente debido a la exención.

Por último, se evaluó el grado de alineación entre los tres actores políticos: el presidente, el alcalde y el Concejo Municipal, además de la proximidad de los resultados de las elecciones (véase el gráfico 4.8). Así, se encuentra en forma robusta que las municipalidades cuyos tres actores políticos relevantes (presidente, alcalde y Concejo Municipal) pertenecen a tres partidos diferentes recolectan significativamente menos impuestos que cuando hay algún tipo de cohesión. Sin embargo, que todos los actores políticos relevantes sean del mismo partido tampoco es la situación que genera más recaudación. De hecho, se observó que las municipalidades con cohesión externa y sin cohesión interna (Concejo Municipal y alcalde de diferentes partidos y presidente del mismo partido del Consejo Municipal o del alcalde) son las que recaudan más impuestos (véanse las columnas rojas del gráfico 4.8). Esto podría ser evidencia del control entre partidos, y el balance de poder dentro de las municipalidades podría ser un buen mecanismo para aumentar la recaudación del ISBI. Consistente con este resultado, también se determina que en las municipalidades cuyo Concejo Municipal no tenía claro el partido dominante la recolección del impuesto fue mayor (véase el cuadro 4.2, variables políticas, elecciones de regidor empatadas).

Existe evidencia de que aquellas municipalidades donde hay algún nivel de cohesión política tienden a disminuir la recaudación de ISBI antes de las elecciones. De hecho, este efecto fue más significativo en aquellas municipalidades donde el presidente, el alcalde y el Concejo Municipal pertenecían al mismo partido político. Igualmente, en todas las municipalidades en las que se dividía el poder político la recaudación de impuestos se redujo significativamente el año antes de las elecciones. Todos estos resultados fueron bastante robustos y siempre sólidos dentro de las especificaciones de efectos fijos (véase el anexo 4.2).

GRÁFICO 4.8. Efecto de diferentes tipos de cohesión política en la recaudación del ISBI (con respecto al grupo omitido: todos los actores de diferente partido)



Nota:
A: Alcalde y presidente del mismo partido, Concejo Municipal de diferente partido.
B: Concejo Municipal y presidente del mismo partido, alcalde de diferente partido.
C: Alcalde y Concejo Municipal de diferente partido, presidente de diferente partido.
D: Presidente, alcalde y Concejo Municipal del mismo partido.
Abreviaturas: ALc: Alcalde; CM: Concejo Municipal.

Proyecciones de los ingresos potenciales

En esta sección se presentan los resultados de las proyecciones de la recaudación del ISBI en las municipalidades entre 2011 y 2020. Para calcular la línea base de la recaudación del impuesto en el municipio i en el 2011, se utiliza la siguiente ecuación:

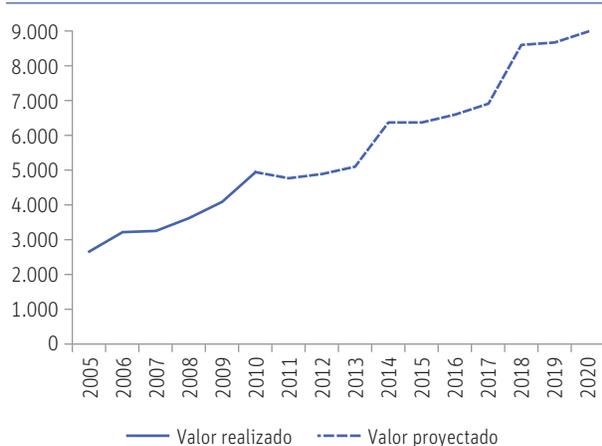
$$y_{i,2011} = \alpha_i + \pi_{2011} + \tau_1 y_{i,2010} + \tau_2 (y_{i,2010})^2 + \tau_3 (y_{i,2010})^3 + \beta_{2010} f X_{i,2010} f + \beta_{2009} f X_{i,2009} f + \beta_{sf} X_{i,2010sf} + \beta_p X_{i,2010p} + \mu_{it}$$

Para los años siguientes, se incluye el valor estimado de la variable dependiente con rezago de un año en la ecuación de la siguiente manera:

$$y_{i,2012} = \alpha_i + \pi_{2011} + \tau_1 y_{i,2011} + \tau_2 (y_{i,2011})^2 + \dots$$

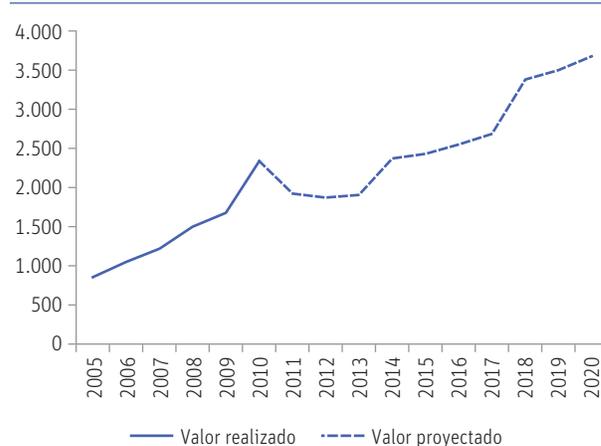
Se mantienen los niveles de las otras variables como en la ecuación anterior. No obstante, como las elecciones se realizan en fechas predeterminadas, esta información es actualizada para capturar los

GRÁFICO 4.9. Recaudación del ISBI: valor actual 2005–10 y valor proyectado 2011–20 (millones de colones)



Fuente: Estimaciones propias.

GRÁFICO 4.10. Desviación estándar de la recaudación del ISBI, 2005–20 (colones de 1991)



Fuente: Estimaciones propias.

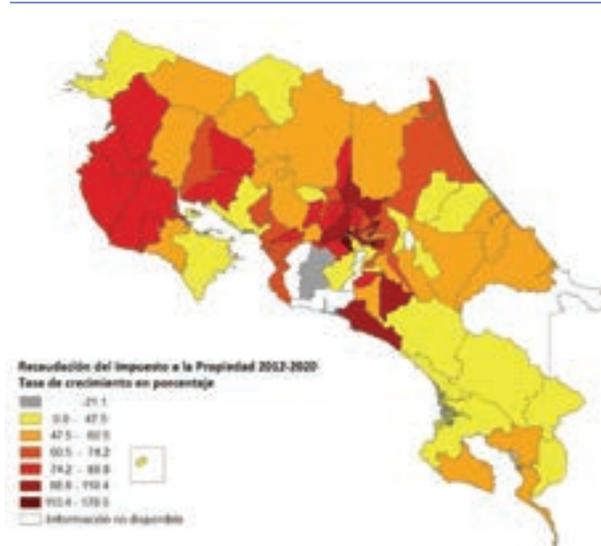
ciclos políticos. De todos modos, los resultados de las elecciones son difíciles de prever, por lo tanto asumimos que ganan las elecciones los mismos partidos que lo hicieron en 2010. Se sigue de esta manera hasta estimar el valor en 2020.

Los resultados indican que la recolección total del ISBI en 2020 sería un 81% superior que en 2010. En el gráfico 4.9 se observa la tendencia creciente de la recolección del impuesto, con los ciclos políticos capturados dentro de dicha tendencia.

Por otra parte, se encuentra que a medida que pasa el tiempo las desigualdades en la recaudación del ISBI se incrementarán. Como se muestra en el gráfico 4.10, la desviación estándar de la recolección per cápita del impuesto entre las municipalidades continúa aumentando. Esto es evidencia de que si las cosas no cambian, las diferencias entre las municipalidades crecerán de manera significativa.

El mapa 4.1 presenta la tasa de crecimiento del recaudo del ISBI entre 2012 y 2020. En general, se ve que, a excepción de un municipio (color gris³²), en 2020 todas las municipalidades aumentarán la recaudación de impuestos. Así mismo, se descubre que en el 75% de los cantones se incrementará la recaudación del impuesto a una tasa de crecimiento superior

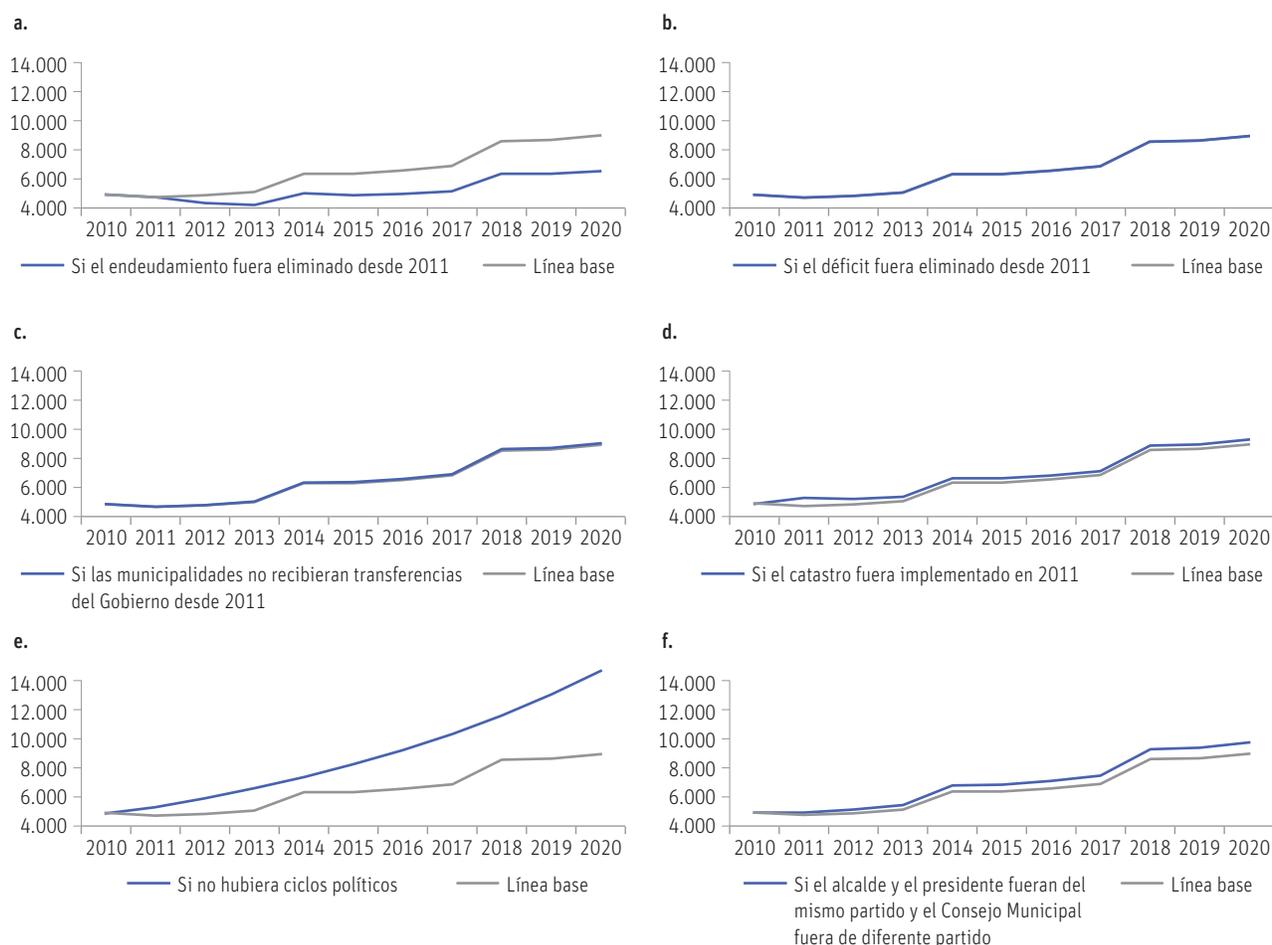
MAPA 4.1. Tasa de crecimiento de la recaudación del ISBI por municipalidad, 2012–20



Fuente: Estimaciones propias.

³² La reducción de la recaudación proyectada de este municipio se presenta debido a que las condiciones iniciales (las características del municipio) hacen que se estime que el equilibrio estable está por debajo de los niveles de recolección actuales.

GRÁFICO 4.11. Proyecciones del recaudo del ISBI, 2010–20 (millones de colones)



Fuente: Estimaciones propias.

al 50% y en el 12% de ellos se logrará recolectar el doble de ingresos del impuesto en 2020.

Un ejercicio adicional fue la simulación de diferentes políticas o escenarios para calcular cuál sería la recaudación del ISBI. En cada una de las figuras incluidas en el gráfico 4.11, la recolección del tributo si la política se llevara a cabo está en color rojo y el escenario de línea base en color azul. Como se puede ver en los gráficos 4.11d, 4.11e y 4.11f, las políticas que tendrían un mayor impacto en aumentar la recaudación del ISBI son las mejoras en el sistema de información de registro de la tierra (por ejemplo, la aplicación de la Plataforma de Valor de la Tierra en los cantones que no lo hayan hecho todavía), la eliminación de los ciclos políticos (excluir el

efecto de la reducción del recaudo el año anterior a la elección) y el balance del poder político (equilibrio de poder entre el alcalde y el Concejo Municipal, pero sin vínculos políticos entre el presidente y el alcalde).

En relación con el rendimiento de las tres alternativas de políticas mencionadas, los resultados indican que las mejoras en el sistema de información de registro de la tierra aumentarían en promedio los ingresos anuales en un 6%. Sin los ciclos políticos, la recaudación total del impuesto se incrementaría en casi un 300% durante el período proyectado. Finalmente, si las municipalidades estuvieran balanceadas en términos de poder político, el recaudo del ISBI subiría aproximadamente un 9% anual.

Por su parte, el establecimiento de una restricción al financiamiento de las municipalidades afectaría negativamente el recaudo del ISBI (véase el gráfico 4.11a). Otros instrumentos financieros parecen tener poco efecto en las tendencias. Por ejemplo, si las municipalidades no incurrieran nunca en déficit no cambiaría mucho la tendencia proyectada (gráfico 4.11b). Una situación similar se proyecta si las transferencias del gobierno fueran eliminadas (gráfico 4.11c).

Estudios de casos

El propósito de los estudios de casos es verificar en el campo los elementos que influyen en la recaudación del ISBI en Costa Rica. Para realizar el ejercicio, se seleccionaron dos pares de municipalidades, uno urbano y otro rural, que son relativamente similares excepto en el desempeño de la recaudación del impuesto. Se realizaron visitas de campo para implementar entrevistas a los funcionarios de las municipalidades. Las preguntas estaban dirigidas a identificar las causas de la recaudación del ISBI en la práctica y los aspectos que varían entre las municipalidades.

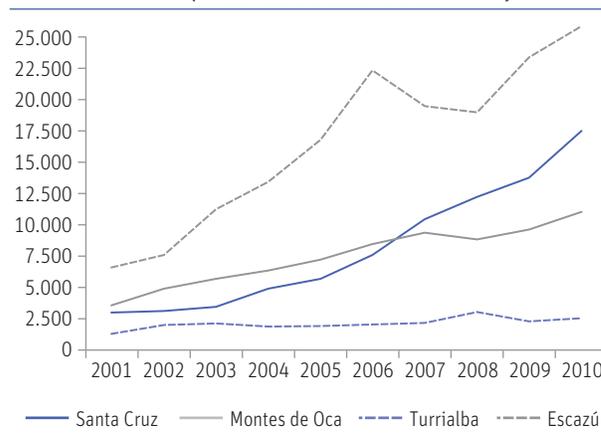
Los cantones seleccionados fueron: Turrialba y Santa Cruz, que son rurales y se ubican fuera de la Región Central, y Escazú y Montes de Oca, que son urbanos y están localizados en el interior del país. Montes de Oca se encuentra en primer lugar en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), mientras que Escazú cuenta con la recaudación del ISBI per cápita

CUADRO 4.3. Casos de estudio seleccionados: Índice de Desarrollo Humano (IDH) y recaudación per cápita (RPC), por municipalidad

Municipalidad	Índice de Desarrollo Humano 2009	Recolección del ISBI per cápita 2010
Montes de Oca	1	2.189
Escazú	5	4.947
Santa Cruz	33	4.291
Turrialba	58	373

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 4.12. Recaudación del ISBI por municipalidad, 2001–10 (millones de colones de 1991)



Fuente: Estimaciones propias.

más alta. Turrialba es uno de los últimos cantones en términos del IDH y también en términos de recaudación per cápita. El desempeño de un municipio rural y relativamente pobre como Santa Cruz es muy destacable, porque su recaudación per cápita en 2010 ha sido muy cercana a la Escazú, un municipio urbano perteneciente al área metropolitana de la capital del país (véase el cuadro 4.3). Con la excepción de Turrialba, los cantones seleccionados muestran una tendencia creciente en el recaudo (gráfico 4.12).

En las municipalidades estudiadas no hubo una mayoría absoluta de un partido en el Concejo Municipal. Sin embargo, el partido presidencial (PLN) tenía más miembros en tres de estas municipalidades (Montes de Oca, Turrialba y Santa Cruz). Los alcaldes de Montes de Oca, Turrialba y Santa Cruz eran del PLN y el de Escazú pertenecía a un partido local (Yunta) (véase el cuadro 4.4).

Existe heterogeneidad en la morosidad en el pago del ISBI en los cantones seleccionados. En Santa Cruz se reportó un 32% de morosidad en el pago del impuesto; un 50% de los contribuyentes está al día y el 18% restante paga intereses moratorios o responde ante medidas de presión. En Turrialba se reportó que, al cierre del año 2010, un 47% de las propiedades inscritas no había abonado el ISBI. En Escazú se estima que hay un

CUADRO 4.4. Afiliación política de los miembros del Consejo Municipal por partido, 2011

Municipalidad	PASE	PAC	PLN	ML	PUSC	Otros partidos	Alcalde (partido)
Escazú	1	1	2	1		2	Yunta
Montes de Oca	1	2	3	1		1	PLN
Turrialba		2	3	1	1		PLN
Santa Cruz		1	3	1			PLN

Fuente: Blanco (2011) con datos del TSE.

4% de morosidad por contribuyente. Sin embargo, por monto las cifras se elevan, porque son los propietarios de bienes más caros quienes tienden a ser morosos.

Las visitas de campo ratificaron que una adecuada gestión municipal es el factor clave para el buen desempeño en la recaudación del ISBI. En aquellos municipios con buen comportamiento en este campo, Escazú y Santa Cruz, la gestión en materia de inscripción y valoración de inmuebles y el cobro del tributo marcaron la diferencia con las otras municipalidades. A continuación se presentan los rasgos más sobresalientes de los estudios de casos.

Manejo de la información catastral

En general se encontró que las municipalidades tienen problemas para mantener actualizada la información de sus catastros. La información de los contribuyentes no se acostumbra a actualizar, lo que vuelve muy problemático el cobro y la notificación de la morosidad. En algunos casos, esta limitación está asociada con problemas logísticos y escasez de recursos, lo que impide realizar las visitas requeridas. Por ejemplo, en las municipalidades rurales como Santa Cruz y Turrialba, el tamaño del cantón y la dispersión de la población dificultan las labores de notificación y revisión. Por el contrario, Escazú mantiene una actualización permanente de su catastro con la ayuda de empresas privadas y los reportes de cambios por parte del Registro Nacional. Se estima que esta municipalidad tiene un 98% de precisión sobre las propiedades que deben pagar el impuesto en su territorio. El número de contribuyente se elevó de 12.600 en 2000 a 32.000 en 2011.

Uno de los elementos que han ayudado en este frente es el registro electrónico de los inmuebles en el Registro Nacional de la Propiedad. También ayuda la información que surge cuando los bancos formalizan las hipotecas de los inmuebles ante el Registro. En Escazú y Santa Cruz han realizado un importante esfuerzo para actualizar el registro de inmuebles a través de estas bases de datos. Por el contrario, Turrialba no ha tomado ninguna acción en esta dirección aduciendo falta de fondos. Nuevamente se genera un círculo vicioso que impide la actualización del catastro. Sin información acerca de quién debe pagar, la cantidad de impuestos prácticamente dependerá de la voluntad de los ciudadanos para pagar en un país donde existe poca cultura de pago de impuestos.

Valoración de los inmuebles

Esta es otra de las áreas de mejora en el recaudo del ISBI costarricense. Gran parte del éxito de Escazú y Santa Cruz se origina en la actualización que mantienen de los avalúos de los inmuebles. Por ejemplo, la estrategia de actualización de avalúos en Santa Cruz se compone de varios elementos. En primer lugar, se llevó a cabo una campaña de valoración voluntaria, durante la cual los contribuyentes visitaron la municipalidad a fin de registrar los nuevos valores de propiedad para fines fiscales. Además, se realizaron visitas de campo para evaluar y verificar el valor de los bienes inmuebles en el lugar, en comparación con el valor registrado en el municipio para el pago de tributos. Por otra parte, se tuvieron en cuenta la base

de datos del Registro Nacional³³ y las solicitudes de permisos de construcción.³⁴ Finalmente, el Órgano de Normalización Técnica del Ministerio de Hacienda ha facilitado información sobre los totales de la deuda hipotecaria de los contribuyentes, información que ha demostrado ser muy útil para tener una aproximación del valor real de los inmuebles.

Además de las estrategias adoptadas por Santa Cruz, una posible recomendación de política en este campo es fortalecer el apoyo técnico prestado a las municipalidades a través de la aplicación de la Plataforma de Valor de la Tierra. Continuar este trabajo debe ser prioridad del gobierno nacional para consolidar el proceso de descentralización fiscal y disminuir la presión de las municipalidades para obtener mayores recursos.

Procedimiento de recaudación

El otro elemento que muestra tener un impacto importante es el procedimiento de recaudación que implemente cada municipalidad. Entre las principales estrategias seguidas para recaudar el ISBI, se encuentran las campañas de información, las visitas y las advertencias. Los esfuerzos de comunicación han demostrado ser muy exitosos. Por ejemplo, en Escazú informar a los ciudadanos mediante llamadas telefónicas es una estrategia que ha incrementado de manera significativa la recolección. En Santa Cruz las visitas para valorar las propiedades también se aprovecharon como un medio para informar a los ciudadanos sobre sus derechos y obligaciones. Aunque las campañas de información han sido útiles, la carencia de presupuestos ha limitado estos esfuerzos.

Otro hecho que surge de los casos analizados es la heterogeneidad entre municipalidades en la implementación del proceso judicial. Si el impuesto no se ha pagado, se debe iniciar un proceso de cobro judicial. Las experiencias de Santa Cruz y Escazú muestran la importancia de la correcta implementación de este proceso para recaudar la mora. Estas municipalidades han adoptado opciones diferentes en este campo. Mientras que en Escazú el tema es manejado por su

propio personal, en Santa Cruz se ocupan de ello abogados externos contratados. En Santa Cruz y Montes de Oca se utiliza la hipoteca preferente como un mecanismo eficiente para combatir la morosidad.³⁵ El caso opuesto se encuentra Turrialba, que tiene la más baja recaudación per cápita y donde no se ha abierto un proceso judicial desde 2001.

Los conflictos políticos pueden afectar a la recaudación

Se consideró que los conflictos políticos pueden afectar la recaudación del ISBI. La razón es que los miembros de la municipalidad que no están alineados con el partido del alcalde presionarían para reducir los esfuerzos políticos y centrarse en aumentar la recaudación de impuestos. En una de las municipalidades, donde el alcalde pertenecía al mismo partido que el presidente, y el Concejo Municipal era en mayoría absoluta del mismo partido, se sugirió que el Concejo Municipal no permitiera las nuevas actualizaciones en el sistema de información, ya que aumentaría los impuestos a la población.

Formación de los recursos humanos

Después de 2000 se ha evidenciado una tendencia a la profesionalización del personal que trabaja en las administraciones tributarias con el objeto de dotarlas de recursos humanos competentes a fin de aumentar los niveles de eficiencia en la gestión operativa. En algunas municipalidades no se consideró necesaria la contratación de personal adicional para la recaudación de

³³ Esta base de datos está disponible en línea y contiene información sobre el valor de la propiedad y otras características, como el nombre del dueño de la propiedad y el tamaño de la propiedad (incluido un desglose de las áreas desarrolladas y no desarrolladas).

³⁴ Los permisos son un requisito básico para el desarrollo de cualquier actividad de construcción, incluida la nueva construcción, así como ampliaciones o cualquier otro edificio o proyecto de construcción de viviendas. Esta información está disponible en todas las municipalidades.

³⁵ Esta medida posibilita el embargo salarial y de cuentas bancarias, el establecimiento de gravámenes sobre bienes muebles e inmuebles, y hasta el remate de las propiedades generadoras de la carga tributaria.

Recuadro 4.1. Las estrategias de Escazú para mejorar recaudación

Entre las principales estrategias que se han empleado en la municipalidad de Escazú se destacan la creación del Departamento de Cobros en 2001. Otra práctica que se ha implementado en Escazú es la comunicación telefónica con los contribuyentes al principio del período de cobro para avisar la fecha de vencimiento del pago de los impuestos. Esta municipalidad cuenta con los insumos necesarios para que el proceso judicial se realice de forma expedita y eficiente. Los casos que cuentan con dos períodos acumulados de atraso se envían a cobro judicial y el abogado demora alrededor de 10 días en presentar al tribunal el expediente, mientras que el juzgado toma como máximo 10 días en autorizar el embargo del bien y fijar tres fechas de remate, la primera de las cuales es a un mes del momento del dictamen. La clave para la eficiencia del proceso radica en que, según establece la ley, para poder iniciar el proceso judicial el bien debe de haber sido valorado dos años antes como máximo y la municipalidad antes de enviarlo a cobro judicial revisa que el mismo no haya cambiado de dueño. Los contribuyentes que inician proceso judicial, si no llegan al remate, tienen que pagar primero los servicios del abogado y luego ir a pagar únicamente a la municipalidad. Cuando el contribuyente acude a realizar el pago, tiene que enseñar el comprobante de que ya ha cancelado los servicios del abogado. Una vez que el contribuyente efectúa el pago correspondiente, se le comunica al abogado para que levante el embargo del bien. Otra estrategia exitosa ha resultado ser el descuento por pago por adelantado, que consiste en que si se paga todo en el primer trimestre se hace un 5% de descuento por todo el año. De igual manera, se envían cartas personalizadas cuando hay amnistías para los morosos, y en ellas se le explica al contribuyente que si paga en los próximos tres meses se aplica la amnistía y de lo contrario tendrá que pagar con intereses. La municipalidad limita las amnistías a tres meses.

impuestos.³⁶ Sin embargo, se detectó la necesidad de contratar más personal en el proceso de avalúo, y se han descubierto necesidades de capacitación en temas como los sistemas de análisis de datos geográficos y el proceso de notificación.

En resumen, muchos de los temas mencionados que restringen la capacidad de recaudar más impuestos en las municipalidades se pueden resolver con más recursos. Por ejemplo, para hacer más y mejor publicidad, lo que podría aumentar la recolección, se necesitarán recursos adicionales. De acuerdo con los resultados del análisis econométrico, las municipalidades que son capaces de incrementar sus recursos a través de la recuperación de las deudas tienden a poder recaudar más impuestos. Para asegurarse de que los fondos se gasten eficientemente, los recursos adicionales deben estar destinados a las estrategias que han demostrado ser eficaces. A partir del análisis econométrico, es evidente que la mejora de los sistemas de información dará lugar a aumentos en la recaudación de impuestos, especialmente en lugares donde es más difícil el control de las propiedades.

Además, existe una clara preocupación por aumentar los esfuerzos para recaudar impuestos desde la perspectiva política. Esto también es coherente con el efecto del ciclo político que se encontró en el análisis econométrico. Las estrategias que tiendan a eliminar los incentivos perversos sobre los funcionarios locales podrían reducir este problema. Sería necesario profundizar la investigación para identificar qué tipo de políticas pueden ser eficaces en esta dirección.

Conclusiones

El análisis arroja cinco importantes mensajes:

1. A medida que aumenta el endeudamiento de las municipalidades, la recaudación del ISBI crece en el período siguiente.

³⁶ En Santa Cruz cuentan con el apoyo de las unidades de inspección y la policía, que colaboran en el proceso de comunicación y notificación del recaudo.

2. Los esfuerzos del gobierno para reducir la presencia de viviendas no registradas a través de la digitalización del catastro han tenido un efecto más eficaz en la recaudación del impuesto predial en las municipalidades donde el tamaño de las viviendas es, en promedio, menor.
3. En las municipalidades donde el alcalde y el presidente son del mismo partido político y no están políticamente alineados con el Concejo Municipal la recaudación de impuestos fue significativamente mayor. Sin embargo, también hay evidencia que muestra que en el año anterior a las elecciones la recaudación se reduce, especialmente en las municipalidades donde el alcalde y el Concejo Municipal pertenecen al mismo partido que el presidente.
4. Las proyecciones de la recolección del ISBI indican que, de mantenerse la tendencia actual, esta seguirá creciendo de manera significativa. Empero, los niveles de desigualdad en la recolección del ISBI entre las municipalidades también se incrementarán
5. Finalmente, se determina que los dos factores que podrían tener un mayor efecto sobre la recaudación del ISBI son las restricciones en los niveles de endeudamiento y la reducción de los incentivos que tienen los responsables de las políticas para generar los ciclos políticos en la recolección del impuesto.

Las visitas de campo ratificaron que una adecuada gestión municipal es el factor clave para el buen desempeño en la recaudación del ISBI. Los municipios que ostentan una buena gestión en materia de

inscripción y valoración de inmuebles y en el de recaudo del tributo evidenciaron notorias diferencias con otros municipios en términos de recolección. En consistencia con el análisis econométrico, se encontró que la falta de acceso a los recursos reduce significativamente las posibilidades de aumentar la recaudación del ISBI. Esto es así porque, con el fin de poder hacer un seguimiento de los deudores, las municipalidades necesitan tener actualizadas las bases de datos de catastro y la información de contacto de los propietarios, lo cual es difícil y gravoso. Hay herramientas que están facilitando y reduciendo los costes de este proceso. Sin embargo, quienes están obligados a hacer estos trabajos son los individuos capacitados dentro del municipio.

Definitivamente existe un espacio para mejoras, lo cual sin dudas permitiría aumentar la recaudación de impuestos en muchas municipalidades de Costa Rica. Las mejoras de los sistemas de información parecen ser clave en estos esfuerzos, los cuales podrían contar con el apoyo técnico y financiero del gobierno nacional, en cuyo caso el aporte de recursos debería condicionarse a ciertas metas de recaudación mínimas. La formación del personal encargado del recaudo en las municipalidades y la creación de un departamento encargado del cobro son también recomendaciones de política posibles.

Este es uno de los primeros estudios, si no el primero, que analiza el recaudo del ISBI en Costa Rica. No hay duda de que se requiere más investigación. Se debe prestar especial atención a identificar los mecanismos causales en los que el ciclo político y la cohesión total afectan la recaudación del ISBI.

ANEXO 4.1. Estadísticas descriptivas, 2002–10

Variable	Fuente	Descripción	Promedio	Desviación estándar
Variable dependiente				
Impuesto a la propiedad de bienes inmuebles per cápita	CGR	Colones constantes de 1991	917	1.298
Logaritmo del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles per cápita	CGR	Logaritmo colones constantes de 1991	6,40	0,87
Variables financieras				
Ingresos tributarios como porcentaje de los ingresos totales	CGR	Porcentaje	0,31	0,13
Ingresos de capital como porcentaje de los ingresos totales	CGR	Porcentaje	0,46	0,18
Endeudamiento como porcentaje de los ingresos totales	CGR	Porcentaje	0,16	0,17
Déficit como porcentaje de los ingresos totales	CGR	Porcentaje	-0,30	0,26
Transferencias del GC como porcentaje de los ingresos totales	CGR	Porcentaje	0,02	0,07
Variables de informalidad				
Apoyo técnico de la Oficina del Catastro	OC	1: si la municipalidad ha recibido apoyo de la Oficina de Catastro en 2009 y/o 2008; 0: otro caso	0,12	0,32
Infraestructura de vivienda informal	INEC	Porcentaje de viviendas en asentamientos precarios	0,01	0,03
Variables de política				
Alcalde y presidente del mismo partido, pero Concejo Municipal de diferente partido	TSE	1: si el alcalde y el presidente son del mismo partido, pero el Concejo Municipal es de diferente partido; 0: otro caso	0,09	0,29
Alcalde y Concejo Municipal del mismo partido, pero presidente de diferente partido	TSE	1: si la mayoría de los regidores electos son del mismo partido que el alcalde electo, pero el presidente es de un partido diferente; 0: otro caso	0,05	0,21
Presidente y Concejo Municipal del mismo partido, pero alcalde de diferente partido	TSE	1: si el presidente y el Concejo Municipal son del mismo partido, pero el alcalde es de diferente partido; 0: otro caso	0,14	0,34
Presidente, alcalde y Concejo Municipal del mismo partido	TSE	1: si el presidente, el alcalde y el Concejo Municipal son del mismo partido; 0: otro caso	0,60	0,49
Elecciones de regidor empatadas	TSE	1: si hay al menos dos partidos diferentes con mayoría de regidores electos; 0: si hay solo un partido con mayoría de regidores electos	0,11	0,31

(continúa en la página siguiente)

ANEXO 4.1. Estadísticas descriptivas, 2002–10 (continuación)

Variable	Fuente	Descripción	Promedio	Desviación estándar
Elección presidencial anterior reñida	TSE	1: si la diferencia de votos entre el candidato presidencial con mayoría de votos y el siguiente candidato con más votos es menor al 5%; 0: otro caso	0,13	0,34
Elección municipal anterior reñida	TSE	1: si la diferencia de votos entre el alcalde con mayoría de votos y el siguiente candidato con más votos es menor al 5% y es un año previo a las elecciones; 0: otro caso	0,08	0,28
Variables de control				
Tamaño promedio de la vivienda (número de habitaciones)	INEC	Tamaño promedio de la vivienda	5,03	0,54
Fracción de viviendas urbanas	INEC	Porcentaje de viviendas urbanas	0,38	0,33
Permisos de construcción nuevos en m ²	INEC	Permisos de nuevas construcciones en metros cuadrados	34.824	41.524

Fuente: Estimaciones propias con datos de la CGR.

INEC = Instituto Nacional de Estadística y Censos; TSE = Tribunal Supremo de Elecciones; OC = Oficina del Catastro; CGR = Contraloría General de la República; GC = gobierno central.

ANEXO 4.2. Robustez de la significancia de las variables de las regresiones

Siempre robusta		Casi siempre robusta		Menos robusta	
Siempre significativa	Siempre no significativa	Siempre significativa para la especificación de efectos fijos	Siempre no significativa para la especificación de efectos fijos	Significativa excepto en una submuestra de efectos fijos	Significativa en tres de cinco especificaciones
Logaritmo del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles per cápita (1 rezago)	Ingresos tributarios como porcentaje de los ingresos totales (1 rezago)	Endeudamiento como porcentaje de los ingresos totales (1 rezago)	Fracción de viviendas urbanas	Logaritmo del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles per cápita (1 rezago) al cubo	Transferencias del GC como porcentaje de los ingresos totales (2 rezagos)
Logaritmo del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles per cápita (1 rezago) al cuadrado	Ingresos tributarios como porcentaje de los ingresos totales (2 rezagos)	Apoyo técnico de la Oficina del Catastro	Déficit como porcentaje de los ingresos totales (2 rezagos)	Déficit como porcentaje de los ingresos totales (1 rezago)	Alcalde y Concejo Municipal del mismo partido, pero presidente de diferente partido
Alcalde y presidente del mismo partido, pero Concejo Municipal de diferente partido	Ingresos de capital como porcentaje de los ingresos totales (1 rezago)	Alcalde y presidente del mismo partido, pero Concejo Municipal de diferente partido* Año previo a elecciones		Apoyo técnico de la Oficina del Catastro * Municipalidades con tamaño promedio de casas mayor a 5 habitaciones	
Presidente y Concejo Municipal del mismo partido, pero alcalde de diferente partido	Ingresos de capital como porcentaje de los ingresos totales (2 rezagos)	Alcalde y Concejo Municipal del mismo partido, pero presidente de diferente partido* Año previo a elecciones			
Presidente, alcalde y Concejo Municipal del mismo partido	Endeudamiento como porcentaje de los ingresos totales (2 rezagos)				
Elecciones de regidor empatadas	Transferencias del GC como porcentaje de los ingresos totales (1 rezago)				

(continúa en la página siguiente)

ANEXO 4.2. Robustez de la significancia de las variables de las regresiones (continuación)

Siempre robusta		Casi siempre robusta			Menos robusta
Siempre significativa	Siempre no significativa	Siempre significativa para la especificación de efectos fijos	Siempre no significativa para la especificación de efectos fijos	Significativa excepto en una submuestra de efectos fijos	Significativa en tres de cinco especificaciones
Presidente y Concejo Municipal del mismo partido, pero alcalde de diferente partido*	Apoyo técnico de la Oficina del Catastro * Fracción de viviendas urbanas				
Año previo a elecciones					
Presidente, alcalde y Concejo Municipal del mismo partido*	Apoyo técnico de la Oficina del Catastro * Permisos de construcción nuevos en m2 (1 rezago)				
Año previo a elecciones					
Elecciones de regidor empatadas*	Infraestructura de vivienda informal				
Año previo a elecciones	Infraestructura de vivienda informal (1 rezago)				
	Infraestructura de vivienda informal * Fracción de viviendas urbanas				
	Casas de gran tamaño (dummy)				
	Elección presidencial anterior reñida				
	Elección municipal anterior reñida				
	Tamaño promedio de vivienda (número de habitaciones)				
	Permisos de construcción nuevos en m2 (1 rezago)				
9	16	4	2	3	2

Referencias

- Besley, T. y S. Coate. 2003. "Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach." *Journal of Public Economics*, 87:2611–37.
- Bird, R. 2010. "Subnational Taxation in Developing Countries: A Review of Literature." Documento de trabajo de investigación de políticas Núm. 5450. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Blanco, R. 2011. *Decimoséptimo informe Estado de la Nación (2010). Análisis de las elecciones municipales 2010: resultados, tendencias y desafíos*. San José: Estado de la Nación. Disponible en http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/017/Ponencia_blanco_elecciones_municipales_2010.pdf.
- Bonet, J., R. de la Cruz y V. Fretes. 2013. "Más ingresos propios para más desarrollo local". En: A. Corbacho, V. Fretes y E. Lora (eds.), *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. Washington, D.C.: BID.
- CGR (Contraloría General de la República). 2002. "Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales". Informe de fiscalización DFOE-SM-233/2002. San José de Costa Rica: CGR, Área de Servicios Municipales, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.
- . 2003. "Informe de fiscalización sobre la administración del impuesto de bienes inmuebles en las municipalidades de San José" (DFOE-IP-3/2002). San José de Costa Rica: CGR, Área de Ingresos Públicos.
- . 2010. "Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales en el período 2009." Quinto informe. San José de Costa Rica: CGR, Área de Servicios Municipales, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.
- . 2011. "Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales en el período 2010." Sexto informe. San José de Costa Rica: CGR, Área de Servicios Municipales, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.
- De Cesare, C. M. 2010. "Panorama del impuesto predial en América Latina". Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- De Cesare, C. M. y M. Smolka. 2011. "El impuesto predial y la propiedad informal. El desafío de las ciudades del Tercer Mundo". Documento de trabajo ID WP10MS1SP. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Eguino, H., C. Pineda Mannheim, J. Larios, C. Vargas y D. Carías, D. 2010. "Conociendo a nuestros clientes en el sector municipal. Perfil del sector municipal en la República de Costa Rica". (Estudio de Caso 01/2010). Washington, D.C.: BID.
- Hall, L., G. Arce y A. Monge. 2002. "Bailouts in Costa Rica as a Result of Government Centralization and Discretionary Transfers." Research Network Working Paper #R-475. Washington, D.C.: BID.
- Ministerio de Hacienda. 2009. "Camino al fortalecimiento municipal sobre plataformas de valores de terrenos por zonas homogéneas". Órgano de Normalización Técnica, Programa de Regularización de Catastro y Registro Nacional de la Propiedad Inmueble y su compatibilización con el Registro Contrato de Préstamos BID 1284/OC-CR. San José de Costa Rica: Ministerio de Hacienda.
- Morales, M. 2010. "Las municipalidades en Costa Rica: evaluación del sistema tributario y la administración presupuestaria y financiera de los gobiernos locales. Alternativas para su fortalecimiento". Documento de discusión Núm. 129. Washington, D.C.: BID.
- Oates W. y P. Portney. 2003. "The Political Economy of Environmental Policy." En: K. G. Maler y J. R. Vincent (eds.), *Handbook of Environmental Economics*, Vol. 1. Ámsterdam: Elsevier Science B.V.
- Ryan, J. 2005. "Decentralization and Democratic Instability: The Case of Costa Rica." *Public Administration Review*, 64(1):81–91.
- Sepúlveda, C. y J. Martínez-Vázquez. 2009. "Property Taxation in Latin-America: An Assessment and Options for Reform." Ponencia presentada en el taller de relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina, Santiago de Chile, 25 y 26 de noviembre.

Autores y editores

Jaime Bonet es economista de la Universidad de Los Andes, con una maestría en Economía y un doctorado en Planeación Regional por la Universidad de Illinois, Urbana-Champaign. Se ha desempeñado como Jefe de la División de Desarrollo Regional y Urbano en la Cámara de Comercio de Barranquilla, Asesor de Ciencia y Tecnología del Consejo Regional de Planificación de la Costa Atlántica, Asesor Económico del Senado de la República de Colombia, y Subdirector Financiero del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior. Así mismo se desempeñó como Especialista Sénior de Gestión Fiscal y Municipal en la División de Gestión Fiscal y Municipal del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Actualmente es Gerente de la oficina del Banco de la República en Cartagena de Indias, donde ejerce como Director del Centro de Estudios Económicos Regionales de dicha entidad.

Lucio Castro es licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador; posee una maestría en el Programa de Políticas Económicas de la Universidad de Columbia y es candidato a doctor en Economía por la Universidad de Sussex. Actualmente es Director del Programa de Integración Global y Desarrollo Productivo del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. En Londres ha sido Jefe del Área de Finanzas Públicas y Economista Sénior en el Área de Comercio Internacional en Maxwell Stamp PLC, y responsable de análisis macroeconómico y diseño del portfolio macro

de inversiones bursátiles de Mercados Emergentes en Morley Fund Management.

Claudia M. de Cesare es ingeniera civil con diploma en grado de especialización por la Pontificia Universidad Católica de Rio Grande do Sul; posee una maestría en Economía de la Construcción por la Universidad Federal de Rio Grande do Sul y un doctorado por la Universidad de Salford. Ha trabajado como asesora en impuestos a la propiedad, investigadora y docente. Actualmente se desempeña como miembro de la planta docente del Lincoln Institute of Land Policy y de la Junta Consultiva del International Property Tax Institute.

Rubens Alves Dantas es ingeniero civil con una licenciatura en Economía de la Construcción por la Universidad Federal de Pernambuco (UFPE), donde obtuvo una maestría en Ingeniería de la Producción y un doctorado en Economía. Es catedrático de Valuación de la Propiedad en la UFPE y en la Universidad de Pernambuco desde 1981, y es miembro de la facultad docente del Lincoln Institute of Land Policy. Como valuador, ha trabajado con el Banco Real en São Paulo y con la Caixa Econômica Federal y el Banco Nacional da Habitação en Recife, donde coordinó el Departamento de Avalúos. Asimismo, fue Presidente del Instituto de Valuadores del Estado de Pernambuco y actualmente se desempeña como Vicepresidente de la Sociedad Brasileña de Valuadores.

Luciana Díaz es licenciada en Economía por la Universidad de Buenos Aires; posee una maestría en Historia Económica de Países en Desarrollo por la London School of Economics y un posgrado en Economía Internacional por el Instituto de Economía Internacional de Kiel. Se desempeñó como Economista Investigadora en el Instituto de Estudios sobre Realidad Argentina y Latinoamericana de la Fundación Mediterránea y asesora en el Ministerio de Economía de La Nación (Argentina). Es docente en la Universidad Nacional de Misiones y en la Universidad Torcuato di Tella, así como también Directora del Programa de Política Fiscal del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

José Luis Duarte Ribeiro posee un doctorado de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, donde es Profesor Asociado, Coordinador del Laboratorio para la Optimización de Procesos y Productos y Jefe de Departamento de Ingeniería Industrial y Transporte. De 1999 a 2001 fue Presidente de la Sociedad Brasileña de Ingeniería Industrial. También ha sido miembro de la Sociedad Americana para la Calidad y de INFORMS. Sus áreas de interés incluyen el control de calidad, confianza, seguridad y gestión de riesgos, métodos estadísticos y de sostenibilidad aplicados a los temas de ingeniería.

Irina España es economista de la Universidad del Atlántico; posee una maestría en Economía de la Universidad de los Andes y es estudiante de doctorado en el instituto Max Planck en Alemania. Sus áreas de especialización abarcan la historia económica y las finanzas públicas locales.

Luis J. Hall es doctor en economía por la New York University y actualmente es Profesor Asociado de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica y Profesor Adjunto del Baruch College of The City University of New York. Además, ha servido como Profesor en la Universidad de Alicante. Su investigación se ha enfocado en microeconomía aplicada y finanzas.

Andrés Muñoz es economista de la Universidad de los Andes, y posee una maestría y un doctorado en Administración Pública de New York University. Actualmente es Asociado Sénior en la División de Gestión Fiscal y Municipal del BID, y en el pasado ha sido investigador y asistente de docencia en la NYU y consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá. Sus áreas de especialidad comprenden la descentralización, las finanzas públicas locales, y el financiamiento del desarrollo urbano. Tiene experiencia en el diseño y la ejecución de proyectos fiscales y de desarrollo urbano en algunos países de América Latina, y ha realizado investigaciones sobre la descentralización fiscal, la gobernabilidad democrática y el desarrollo de ciudades en la región.

Carlos Pineda Mannheim es arquitecto y planificador urbano por la Universidad Federal de Rio de Janeiro, con una especialización en Planificación Territorial del Instituto Tecnológico Federal de Zúrich y una maestría en Administración, con especialidad en Finanzas, del Instituto Tecnológico de Monterrey. Se desempeña como Especialista Líder en Desarrollo Urbano y Municipal de la División de Gestión Fiscal y Municipal del BID. Ha trabajado en planificación territorial en Honduras, y tiene amplia experiencia en proyectos de planificación urbana y regional, desarrollo local, descentralización y fortalecimiento municipal en América Latina.

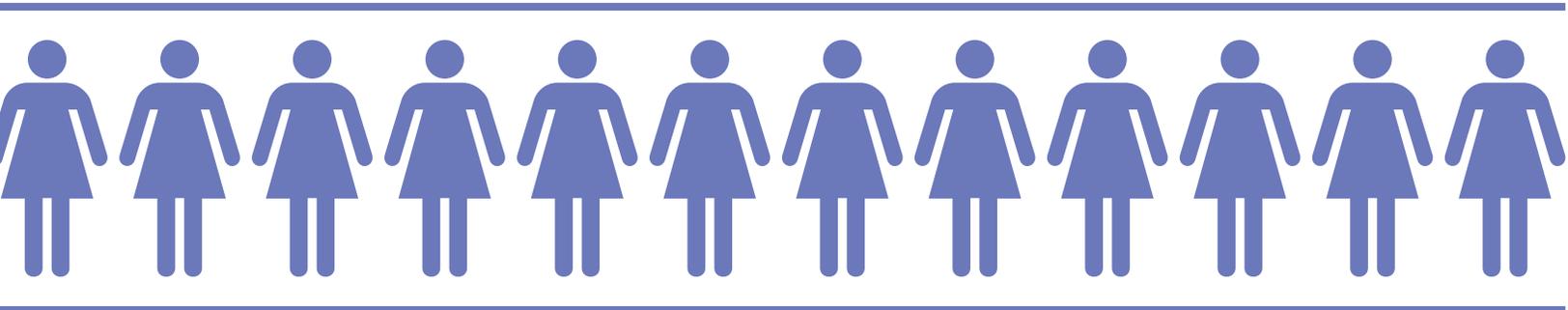
José Luiz Portugal se graduó como oficial del Ejército Brasileño de la Academia Militar de Agulhas Negras, y obtuvo una licenciatura en Administración de Empresas del Centro de Estudios Avanzados del Estado de Pará, un grado en Ingeniería Cartográfica del Instituto Militar de Ingeniería, una maestría en Sistemas y Computación del Instituto Militar de Ingeniería y un doctorado en Salud Pública de la Fundación Oswaldo Cruz. Actualmente se desempeña como docente en la Universidad Federal de Pernambuco. Ha estado trabajando extensamente en las áreas de salud pública y geodesia, con énfasis en posicionamiento satelital.

Juan Robalino es doctor en Economía por Columbia University. Actualmente es Subdirector de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica y miembro del claustro de profesores de la Escuela de Posgrado del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza. Además, ha sido director del Programa de Economía Ambiental para América Latina. Su investigación se ha enfocado en desarrollo económico y economía pública.

Fabio Sánchez posee un pregrado en Filosofía de la Universidad de los Andes, una maestría en Economía de la Universidad Nacional de Colombia y un doctorado en Economía de Rutgers University. Se desempeña como Profesor titular de la Facultad de Economía en la Universidad de los Andes, donde además ha sido director del Centro de Estudios de Desarrollo Económico. Es especialista en temas educativos, de evaluación de impacto y descentralización.

Catalina Sandoval es licenciada en Economía por la Universidad de Costa Rica, donde actualmente cursa una maestría en Estadística. Ha trabajado en temas de evaluación de impacto, economía pública y política ambiental. Es investigadora del Programa de Investigación en Desarrollo, Economía y Ambiente en el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza.

Pablo Slon posee una licenciatura en Economía de la Universidad de Costa Rica y una maestría en Administración de Negocios de la Universidad Latina de Costa Rica. Actualmente es estudiante de la maestría en Economía de la Universidad de Essex, y se desempeña como economista del Departamento de Estadística Macroeconómica del Banco Central de Costa Rica. Ha colaborado en la investigación de temas de salud en la Universidad de Costa Rica.



Esta investigación identifica los factores que determinan el desempeño del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina y estima su potencial recaudatorio. Durante la última década, el nivel de recaudación del impuesto se estancó y la región percibió en promedio cuatro veces menos que los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Este pobre desempeño se explica por las limitadas capacidades locales para la gestión del impuesto, principalmente de parte de las entidades subnacionales más pequeñas, los desincentivos al esfuerzo fiscal local prevalecientes en las estructuras de las finanzas intergubernamentales, y las dinámicas de economía política local. Definir estrategias diferenciadas para la gestión catastral y de recaudación del impuesto que reconozcan la amplia heterogeneidad entre municipalidades grandes y pequeñas, brindar apoyo técnico permanente, incorporar tecnologías modernas y capacitación a los gobiernos locales, y diseñar incentivos recaudatorios en los sistemas de transferencias fiscales, entre otras estrategias, constituyen pasos clave que permitirían a los gobiernos subnacionales doblar el recaudo, disminuir la creciente brecha fiscal vertical, y consolidar la autonomía local.

* * *

El **Banco Interamericano de Desarrollo** (BID) es una institución internacional creada en 1959 para promover el desarrollo económico y social en América Latina y el Caribe.



Instituciones para la gente

