

---

## macroeconomía del desarrollo

# Impuestos a los patrimonios en América Latina

Claudia M. De Cesare

José Francisco Lazo Marín

División de Desarrollo Económico

Santiago de Chile, mayo de 2008



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



Este documento fue preparado por Claudia M. De Cesare, Consultora de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y José Francisco Lazo Marín, Profesor de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, en el marco de las actividades del Proyecto: “Fiscal policies towards greater equity: building a fiscal covenant”, ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ). El proyecto tiene como propósito central revisar la situación actual de la tributación sobre bienes patrimoniales en América Latina. Los autores agradecen los aportes y sugerencias de Juan Pablo Jiménez, coordinador del Proyecto y Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL y la colaboración de Andrea Podestá, de la División de Desarrollo Económico, en el análisis y revisión del documento. Los autores también agradecen los comentarios y recomendaciones recibidos por los asistentes al Taller “La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos” organizado por la CEPAL en Santiago de Chile en el mes de mayo de 2007.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las Organizaciones.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8843      ISSN versión electrónica 1680-8851

ISBN: 978-92-1-323202-6

LC/L.2902-P

N° de venta: S.08.II.G.38

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2008. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>I. Consideraciones iniciales</b> .....	9
<b>II. Impuestos patrimoniales: aspectos conceptuales</b> .....	13
<b>III. Análisis y discusión de la experiencia internacional sobre la imposición a los patrimonios</b> .....	17
<b>IV. Mapeo de preferencias fiscales en América Latina</b> .....	29
<b>V. Impuestos a los patrimonios en América Latina: análisis de cuestiones de política fiscal</b> .....	35
1. Impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles .....	35
2. Impuestos recurrentes sobre el patrimonio (riqueza) neto .....	59
3. Impuestos a las transferencias por sucesión, herencias y donaciones .....	60
4. Impuestos sobre las transacciones financiera y de capital .....	62
5. Otros impuestos recurrentes sobre la propiedad .....	65
6. Otros impuestos no recurrentes sobre la propiedad .....	65

<b>VI. Comentarios puntuales de naturaleza administrativa .....</b>	<b>67</b>
1. Identificación del patrimonio.....	68
2. Identificación del valor de los bienes inmuebles.....	68
3. Proceso de valuación de inmuebles para fines fiscales .....	69
4. Auto avalúo o declaración .....	71
5. Identificación del valor de los bienes muebles .....	72
6. Eficiencia en la recaudación.....	72
7. Fuerte componente político de algunos tributos.....	74
8. Capacidad administrativa.....	74
<b>VII. Comportamiento de los impuestos al patrimonio en América Latina .....</b>	<b>77</b>
1. La presión tributaria .....	79
2. La presión tributaria patrimonial y la concentración del ingreso.....	84
3. La presión tributaria patrimonial y el IDH.....	88
4. Relación entre la presión tributaria patrimonial y el nivel de ingreso .....	90
<b>VIII. Conclusiones, desafíos y recomendaciones .....</b>	<b>93</b>
<b>Anexo .....</b>	<b>99</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>107</b>
<b>Serie Macroeconomía del desarrollo: números publicados .....</b>	<b>111</b>
<b>Índice de cuadros</b>	
Cuadro 1	Impuestos al patrimonio .....
Cuadro 2	Ingresos tributarios del gobierno general en los países de la OECD (incluye contribuciones sociales).....
Cuadro 3	Importancia de los impuestos al patrimonio en países de la OECD .....
Cuadro 4	Imposición al patrimonio: mapeo preliminar de preferencias fiscales.....
Cuadro 5	Principales impuestos al patrimonio en América Latina.....
Cuadro 6	Impuesto inmobiliario como porcentaje de los impuestos a los patrimonios en América Latina .....
Cuadro 7	Legislación básica .....
Cuadro 8	Competencias tributarias del impuesto inmobiliario.....
Cuadro 9	Sujeto pasivo del impuesto inmobiliario.....
Cuadro 10	Base de cálculo del impuesto inmobiliario .....
Cuadro 11	Tasas del impuesto inmobiliario, establecidas a nivel nacional.....
Cuadro 12	Asignación de ingresos provenientes del impuesto inmobiliario.....
Cuadro 13	Tasas del impuesto recurrente sobre el patrimonio (riqueza) neto .....
Cuadro 14	Tasas del impuesto a las transferencias por sucesión, herencias y donaciones .....
Cuadro 15	Tasas del impuesto sobre las transferencias de bienes inmuebles .....
Cuadro 16	Tasas del impuesto a las transacciones o a los movimientos financieros .....
Cuadro 17	Nivel y uniformidad de la valuación .....
Cuadro 18	Presión tributaria y los impuestos al patrimonio: América Latina y OECD.....
Cuadro 19	Indicadores económicos y otras variables: América Latina Y OECD .....
Cuadro 20	Participación de los impuestos al patrimonio en la presión tributaria (%) .....
Cuadro 21	Relación entre PBI <i>per cápita</i> corriente y PBI <i>per cápita</i> PPA (US\$): OECD y América Latina .....

**Índice de gráficos**

Gráfico 1	Ingresos tributarios del gobierno general en función del PBI (%).....	19
Gráfico 2	Tasa de variación promedio de los ingresos tributarios del gobierno general en función del PBI (%) en los países de la OECD .....	21
Gráfico 3	Ingresos tributarios del gobierno general en función del PBI (%) 2004.....	22
Gráfico 4	Ingresos provenientes de los impuestos al patrimonio (en % PBI) vs. PBI per cápita en valores corrientes (2000-2004).....	26
Gráfico 5	Ingresos provenientes de los impuestos al patrimonio (en % del PBI) vs. PBI por cápita ajustado de acuerdo con la paridad del poder adquisitivo, PPA, (2000-04).....	26
Gráfico 6	Ingresos provenientes de los impuestos al patrimonio en función del PBI (%) vs. Coeficiente GINI (2000-2004).....	27
Gráfico 7	Representatividad de los ingresos de los impuestos al patrimonio (2000-2004) .....	28
Gráfico 8	Participación del impuesto inmobiliario como porcentaje de los ingresos provenientes de los impuestos al patrimonio (%) .....	38
Gráfico 9	Impuesto inmobiliario vs. demás impuestos patrimoniales .....	39
Gráfico 10	Eficiencia en la recaudación: pago espontáneo (sin cobranza coactiva), en el período 2000-2006.....	73
Gráfico 11	Presión tributaria en América Latina .....	80
Gráfico 12	Presión tributaria en la OECD.....	81
Gráfico 13	Recaudación de impuestos al patrimonio como porcentaje del PBI (presión tributaria patrimonial) en América Latina .....	82
Gráfico 14	Recaudación de impuestos al patrimonio como porcentaje del PBI (presión tributaria patrimonial) en los países de la OECD .....	82
Gráfico 15	Representatividad de los ingresos al patrimonio en América Latina (2004-2006) .....	84
Gráfico 16	Indices de GINI en América Latina.....	85
Gráfico 17	Indices de GINI en países de OECD .....	86
Gráfico 18	Vinculación entre los impuestos al patrimonio en proporción al PBI (%) y el índice de GINI: América Latina y OECD .....	87
Gráfico 19	Índice de desarrollo humano en América Latina.....	87
Gráfico 20	Índice de desarrollo humano en la OECD.....	88
Gráfico 21	Vinculación entre los impuestos al patrimonio en proporción al PBI (%) y el índice de desarrollo humano: América Latina y OECD.....	89
Gráfico 22	Vinculación entre los impuestos al patrimonio en proporción del PBI e índice de desarrollo humano del PBI (IDH-PBI): América Latina y OECD .....	89
Gráfico 23	Vinculación entre la relación impuestos al patrimonio en PBI y el PBI per cápita PPA: América Latina y OECD.....	91
Gráfico 24	Vinculación entre la presión tributaria patrimonial y el nivel de pobreza en América Latina.....	92



## Resumen

---

El presente estudio consiste en un informe preliminar sobre la aplicación de impuestos al patrimonio en América Latina, donde se considera cuestiones institucionales, administrativas y de política fiscal.

Esta clase de tributos abarca un gran número de alternativas, siendo el impuesto inmobiliario la opción adoptada por la casi totalidad de los países latinoamericanos. A pesar de la diversidad de impuestos al patrimonio establecidos en la región, su desempeño como fuente de ingresos es marginal, representando en promedio 0,94% del PBI (4,94% de la carga tributaria). En comparación con los países de la OECD, se puede señalar que ellos recaudan casi el doble en términos de producto y existe una menor dispersión entre los países.

El estudio trata de comprender las diferencias entre los países a través del análisis de la relación entre el desempeño del impuesto como fuente de ingresos y una serie de indicadores económicos y sociales. Se percibe que en América Latina la imposición a los patrimonios es mínima en gran parte de las naciones con mayor concentración de la renta. Además, en general, la recaudación es más baja en aquellos países con mayores niveles de pobreza e IDH y PIB per cápita bajos. Sin embargo, los resultados no soportan la hipótesis de que estos impuestos necesariamente generan ingresos significativos cuando se trata de países ricos en términos relativos.

Con raras excepciones, la tributación al patrimonio es una tarea compleja desde la perspectiva administrativa, donde la determinación del impuesto involucra tareas técnicas y costosas de identificación y valuación del patrimonio. Es común observar inequidades debido a la informalidad, falta de actualización de los catastros, bajo grado de uniformidad de las valuaciones y falta de pago. Se sugiere que hay un amplio margen para aumentar los ingresos fiscales provenientes de la imposición patrimonial que contribuiría a mejorar la equidad y progresividad de los sistemas.

## I. Consideraciones iniciales

---

Las inquietudes respecto del financiamiento público en América Latina incluyen no sólo la preocupación en relación con la capacidad de captación de ingresos tributarios, sino también con la distribución de la carga tributaria.

Existen profundas diferencias entre los países latinoamericanos en lo que respecta a la magnitud de la carga tributaria. Mientras Brasil alcanza un monto tributario de alrededor de 35% del Producto Bruto Interno (PBI) - lo que es comparable al desempeño de los países desarrollados -, para la mayor parte de los países de la región, el nivel impositivo resulta inferior al 20% del PBI. Por ejemplo, la presión tributaria es de alrededor de 10% en Haití, 14% en Guatemala, Paraguay y República Dominicana y 15% en Ecuador y El Salvador (ver cuadro 18 – capítulo VII).<sup>1</sup>

Es cierto que no siempre una mayor o menor carga tributaria representa mejores o peores condiciones de financiación pública. Cetrángolo y Gómez Sabaini (2006) sostienen que la generalización sobre las condiciones de financiación pública mirando exclusivamente al PBI puede generar inconsistencias debido a la mayor o menor dependencia de los países de recursos provenientes de otras fuentes de ingreso, como por ejemplo, el uso del Canal de Panamá o los ingresos obtenidos a través del petróleo en Ecuador o Venezuela.

---

<sup>1</sup> Para la mayoría de los países fue posible considerar los resultados del gobierno general.

Sin embargo, es también cierto que niveles muy bajos de tributación tienden a reducir significativamente la capacidad de gestión de los gobiernos y, por consiguiente, afectan en mayor o menor grado la provisión de servicios públicos en áreas de fundamental importancia como educación, salud, asistencia social, habitación, infraestructura y servicios urbanos, policía, etc. La reducción de servicios públicos tiende a afectar profundamente a los más pobres quienes, a diferencia de los más ricos, dependen más de las políticas y acciones del gobierno (Gold 1979).

Por otra parte, la preocupación respecto de la distribución del monto tributario es relevante en la medida en que el diseño del sistema fiscal presenta la potencialidad de influenciar la distribución de ingresos, la actividad económica y el desarrollo urbano.

Esta preocupación es de gran relevancia en América Latina debido a la alta concentración de riqueza observada en la región. Mientras el coeficiente de GINI<sup>2</sup> promedio es de alrededor de 0,311 para los países miembros de la OECD, el coeficiente promedio de Latinoamérica es de aproximadamente 0,544 (ver cuadro 19 – capítulo VII). Se verifican casos extremos de concentración de ingresos en Brasil, Bolivia y Haití, donde el índice supera 0,600.<sup>3</sup>

En el contexto latinoamericano se verifica la mejor distribución de renta en Costa Rica y Uruguay, países donde el coeficiente de GINI es de 0,470 y 0,451, respectivamente. Aún así, este desempeño es significativamente peor que el promedio de las naciones de la OECD.

Por causa de la alta concentración de la riqueza, los impuestos de características más progresivas – como el impuesto a la renta y al patrimonio – deberían asumir una mayor importancia en el contexto latinoamericano. Sin embargo, se observa lo opuesto. Estudios desarrollados bajo la coordinación de la CEPAL han identificado la poca importancia que tienen estos impuestos en los países latinoamericanos. Los tributos a la renta representaron en 2005, sólo 3,8% del PBI, lo que significa alrededor del 22,5% del monto tributario incluyendo las contribuciones a la seguridad social (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007). En el caso de los impuestos al patrimonio, su participación en los ingresos llega a ser marginal. De acuerdo con los mismos autores, ellos representaron, en promedio, 0,8% del PBI, lo que equivale a aproximadamente el 4,5%<sup>4</sup> de la carga tributaria. Este promedio, sin embargo, sólo tiene en cuenta los resultados del gobierno central. Considerando los resultados del gobierno general para los países en los cuales fue posible el acceso a esos datos (ver cuadro 18 – capítulo VII), el promedio se eleva en alrededor de 0,94% del PBI, lo que equivale a aproximadamente el 4,94%<sup>5</sup> de la carga tributaria. De todas formas, se trata de una magnitud bastante reducida.

No obstante las numerosas reformas tributarias observadas en América Latina (Ver Clavijo 2005; Cetrángolo y Gómez Sabaini 2006; Naciones Unidas 2006; Bate 2007), el sistema tributario no ha sido alterado significativamente como para cambiar el modelo fiscal, el cual, generalmente se concentra en tributos al consumo.

Con relación a Centroamérica, Fuentes Knight (2006) señala las siguientes razones que explican la limitada capacidad del sistema tributario para redistribuir ingresos: baja carga tributaria; debilidad del impuesto a la renta; especialmente el personal y, excepto por Costa Rica, esfuerzos limitados para reducir la regresividad del sistema a través de la modificación de las

<sup>2</sup> Este coeficiente es ampliamente utilizado para medir la concentración de la renta. El GINI varía entre cero (0) y uno (1), donde los valores extremos indican perfecta igualdad (cuando todas las personas de una comunidad poseen porciones idénticas del total de ingresos) y total desigualdad (representada por el caso extremo en que una persona concentra en su poder toda la renta de la comunidad), respectivamente.

<sup>3</sup> En Bolivia, por ejemplo, 63% del total de ingresos se concentra en el 20% de las familias más ricas, siendo que 47,2% está en manos del 10% de ellas. En contraste, el 20% de las familias de menores ingresos absorben sólo 1,5% del total.

<sup>4</sup> Es el promedio de los impuestos al patrimonio en función del promedio de la carga tributaria.

<sup>5</sup> Ver nota 4.

características de la tributación indirecta. Incluso, algunos estudios previos indican que, después del pago de los impuestos, hay una tendencia a aumentar aún más la concentración de la renta.<sup>6</sup>

Los impuestos al consumo tienden a absorber una porción mayor de los ingresos de las familias menos favorecidas económicamente en comparación con aquellas que ganan más, dado que no contemplan la capacidad contributiva del consumidor. Incluso considerando que variaciones en las alícuotas entre diferentes productos pueden atenuar el efecto del gravamen sobre los estratos de ingresos inferiores, la realidad es que, entre la clase de consumidores de un determinado producto, existe regresividad. A pesar de la naturaleza regresiva de los tributos al consumo en relación con la capacidad de contribución de los ciudadanos, este tipo de impuesto normalmente genera mayor aceptabilidad entre los contribuyentes que los impuestos al patrimonio.

La importancia de los impuestos al patrimonio es tan reducida que el tema es frecuentemente ignorado en los debates sobre la reducción de la regresividad y/o inserción de un mayor grado de progresividad en los sistemas tributarios en América Latina. Sin embargo, algunos autores consideran que la concentración del patrimonio, principalmente de la tierra, tiende a ser más fuerte que la concentración de renta, especialmente en los países en desarrollo. Beck (1999) y Doebele (1997) explican que en los países en desarrollo, la propiedad de la tierra se fundó con base en la riqueza y la posición social. Además, las inversiones en tierras acostumbra ser la primera alternativa de las familias, por tratarse de una aplicación protegida contra la inflación, históricamente elevada en los países en desarrollo. También está protegida de determinaciones radicales que eventualmente integren planes económicos gubernamentales, comunes en Latinoamérica.

La reducida importancia de los tributos al patrimonio sugiere que existen algunas resistencias a su aplicación. Es difícil generalizar las razones de tales resistencias ante la diversidad de alternativas fiscales en la clase patrimonial. Considerando las alternativas más conservadoras, tales como el impuesto a la propiedad inmobiliaria, a los vehículos automotores, a las herencias y donaciones, pueden señalarse algunos puntos que contribuyen a la comprensión de esas resistencias.

Una probable razón para resistir al uso de los tributos al patrimonio y, específicamente, a la propiedad inmobiliaria, es su alta visibilidad. Los tributos más visibles presentan la tendencia a ser más impopulares y ser considerados como injustos (Lewis 1982). La alta visibilidad resulta en fuertes presiones políticas que, comúnmente, estimulan la concesión de beneficios fiscales, como exenciones, perdones y amnistías, como así también la reducción de tasas o mantenimiento de subvaluaciones.

En la mayoría de los casos, el sistema de determinación de estos tributos depende directamente de la acción y del esfuerzo administrativo. Por ejemplo, para la determinación del impuesto inmobiliario, es necesaria la elaboración de un catastro que contenga las principales características de los bienes, la identificación de los derechos de propiedad y la estimación del valor de los inmuebles. El proceso de mantenimiento del catastro actualizado requiere considerables recursos financieros y humanos, al mismo tiempo que es una actividad continua.

En general, se reconoce que existe una baja generación de ingresos provenientes de impuestos al patrimonio en comparación con los generados por los impuestos al consumo (impuestos al valor agregado o a los servicios) o por los impuestos a la renta. De este modo, se forma un círculo vicioso en la medida en que estos tributos tienen escasa importancia en términos de recursos recaudados, aumenta el desinterés por mejorar su administración y, como resultado, se reduce aún más su capacidad de generar ingresos. Por causa de esta dinámica, frecuentemente se reconoce que existe un amplio espacio para mejorar la administración de los tributos al patrimonio.

<sup>6</sup> Para más detalle, consultar un resumen de trabajos recientes en Cetrángolo y Gómez Sabaini 2006.

El presente documento consiste en un informe preliminar sobre la aplicación de impuestos a los patrimonios en América Latina. El estudio se concentra en el debate sobre cuestiones relacionadas con la política fiscal, pero también es tema de discusión la evaluación de asuntos relacionados con la administración tributaria. De esta manera, este informe tiene como propósito central revisar la actual situación de la tributación sobre bienes patrimoniales en la región, cubriendo cuestiones estructurales, institucionales y, en alguna medida, administrativas. Se busca identificar los obstáculos al fortalecimiento de los impuestos al patrimonio, discutir los efectos de las decisiones de política fiscal y examinar prácticas correspondientes a la administración impositiva. Se busca analizar los factores que afectan el desempeño potencial del impuesto, así como discutir su capacidad para contribuir a una mayor equidad del sistema tributario. Asimismo, se intenta comprender las diferencias observadas entre los países a través del análisis de la relación entre el desempeño del impuesto como fuente de ingresos y una serie de indicadores económicos y sociales. Con el fin de tener un marco comparativo, se examina la importancia de los impuestos al patrimonio en los países de la OECD. Sobre la base de este diagnóstico preliminar, se recomiendan directrices e iniciativas que podrían resultar en una mayor eficiencia, equidad y efectividad fiscal de los sistemas.

Resulta importante aclarar algunas limitaciones de este informe:

La diversidad de impuestos al patrimonio y su imposición a niveles subnacionales de gobierno impide que el documento reporte de forma completa el diseño fiscal de los impuestos patrimoniales en los diferentes países. Es decir, no es factible analizar todas las legislaciones tributarias para todos los países de la región establecidas en niveles provinciales o municipales. Tal es el caso de distintas alternativas como el impuesto inmobiliario o a los automotores en Argentina, que son establecidos a nivel provincial; o el impuesto inmobiliario urbano y a las transferencias de inmuebles establecidos a nivel municipal en Brasil, México y Venezuela. En general, el impuesto inmobiliario es tradicionalmente establecido en el ámbito de los gobiernos locales.

No se puede asegurar que toda la legislación tributaria haya sido revisada cuando la misma no se encuentra consolidada en un texto completo y actualizado. Es decir, es posible que no toda la legislación haya sido localizada en aquellos casos donde existe una serie de leyes dispersas que tratan de un mismo tema.

El análisis cuantitativo de la representatividad de los impuestos al patrimonio se efectúa fundamentalmente sobre la base de fuentes secundarias de datos que compilan los resultados tributarios de los diferentes países. Desgraciadamente, estas compilaciones no siempre están actualizadas o completas y, en algunos casos, se dedican a examinar sólo los resultados del gobierno central.

Por último, existen diferencias conceptuales entre la clasificación de los tributos en los diferentes países. La falta de conocimiento sobre los ingresos tributarios del gobierno general de manera desglosada (conteniendo los ingresos generados por cada tributo de forma aislada), no hace posible sanear completamente las inconsistencias debidas a diferencias conceptuales de clasificación.

## II. Impuestos patrimoniales: aspectos conceptuales

---

El concepto ‘patrimonio’ no es trivial, responde a una concepción desde el punto de vista económico, jurídico y contable que tiene diferentes enfoques.<sup>7</sup> Es común asociar el término para designar el conjunto de bienes pertenecientes a una persona natural o jurídica, o afectos a un fin y que son susceptibles de estimación económica (Diccionario de la Lengua Española 2005). De acuerdo con ese concepto, la composición del patrimonio estaría restringida a bienes inmuebles o muebles de una determinada persona. También su uso es común para designar los bienes de un individuo heredados de sus ascendientes.

Desde un abordaje más técnico, se puede comprender que el patrimonio es el conjunto de relaciones jurídicas constituidas por bienes, derechos y obligaciones, pertenecientes a una persona, que tienen una utilidad económica y son susceptibles de estimación pecuniaria. Los bienes y derechos constituyen todo aquello que puede ser valorado y apreciado en dinero, tales como terrenos, edificios, maquinaria, vehículos automotores, mobiliario, obras de arte y similares, depósitos o aplicaciones financieras, acciones o similares y créditos a ser recibidos. Las obligaciones abarcan gravámenes, deudas, préstamos y otras obligaciones de cualquier especie.

---

<sup>7</sup> Hay conceptos calificados de patrimonio que no se incluyen en el contexto del presente trabajo, tales como patrimonio cultural, histórico, ambiental, patrimonio de la humanidad o patrimonio nacional.

Es importante destacar algunas cuestiones centrales:

- El patrimonio tiene una significación económica y pecuniaria, desde que sólo los bienes, derechos y obligaciones valorables en dinero son considerados;
- El patrimonio es atribuido a un titular como centro de las relaciones jurídicas. Es importante observar que el mismo no se extingue por la extinción vital de la persona, siendo transmisible a herederos en el ámbito de las personas naturales o en cartera en el ámbito de las personas jurídicas;
- El patrimonio es un conjunto de bienes, derechos y obligaciones. Se consideran los bienes y derechos, pero de ellos se deben deducir las obligaciones.

Es importante definir, para la extensión del presente estudio, cuáles son los tipos de gravámenes que inciden sobre el patrimonio. Hay diferentes tipos de gravámenes, establecidos de acuerdo a hechos generadores y bases de cálculo distintos involucrando uno o más de los componentes del patrimonio de una persona física o jurídica (ver cuadro 1). Estos tributos pueden ser establecidos en intervalos regulares, en un momento único, o en situaciones en las cuales son registradas transferencias de derechos. Es decir, no todos los tributos establecidos sobre el patrimonio lo son sobre la base de la totalidad de bienes y derechos, deducidas las obligaciones sobre los mismos.

En términos internacionales, tanto el *System of National Account* (SNA) 1993<sup>8</sup> como el *Government Finance Statistics* 2001, preparado por el *Internacional Monetary Fund* - IFM (2001), suministran una referencia para la clasificación de los ingresos tributarios. Existen algunas diferencias entre los sistemas de clasificación propuestos por estos trabajos, incluso con relación al número de clases. Tampoco hay un completo consenso entre los países sobre qué impuestos son abarcados por esta categoría. Por ejemplo, impuestos a las actividades financieras se consideran como impuestos patrimoniales en Argentina, pero tradicionalmente no lo son en Brasil (sin embargo, recientemente algunos autores han adoptado esa estructura). Esto puede resultar en inconsistencias en estudios comparativos.

Por otro lado, existe una considerable diversidad entre el grupo de impuestos al patrimonio que han sido establecidos en las diferentes naciones latinoamericanas (ver cuadro 5 – capítulo IV).

Para fines de identificación de los tributos que inciden sobre el patrimonio en los distintos países, se optó por emplear básicamente el sistema de clasificación propuesto en *Government Finance Statistics* 2001 (*Internacional Monetary Fund* - IFM 2001),<sup>9</sup> donde los impuestos son agrupados según la base sobre la cual inciden. Sin embargo, se realizaron algunos ajustes en el grado de cobertura de algunas de las subclases propuestas por este sistema, los cuales serán explicados más adelante.

En este sistema, los impuestos se agrupan en seis clases principales, a saber: i) Ingresos, ganancias e incrementos de capital; ii) Nómina de pago y mano de obra; iii) Patrimonio; iv) Consumo v) Comercio internacional y vi) Demás tributos. En lo que respecta a los impuestos al patrimonio, el sistema propone la subdivisión en seis grupos, los cuales son descritos en el cuadro 1.

<sup>8</sup> Publicación conjunta de las Naciones Unidas (UN), Comisión de Comunidades Europeas, Fondo Monetario Internacional (IMF), Organización para Cooperación y Desarrollo Económico (OECD) y el Banco Mundial (WB).

<sup>9</sup> La clasificación propuesta por el FMI es semejante a la empleada por *Revenue Statistics*, publicada por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD).

**Cuadro 1**  
**IMPUESTOS AL PATRIMONIO**

Subclases	Definición
Impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles	Inciden, en intervalos regulares, sobre la propiedad o posesión de bienes inmuebles (y en algunos casos sobre el uso), incluyendo la tierra, construcciones y otras estructuras de carácter permanente fijadas al suelo. Deudas u otras obligaciones que incidan sobre el inmueble no son consideradas para la valuación de la base de cálculo.
Impuestos recurrentes sobre el patrimonio (riqueza) neto	Inciden, en intervalos regulares, sobre el patrimonio neto, cuyo valor es definido por una serie de bienes – inmuebles o muebles – menos las obligaciones correspondientes.
Impuestos a las transferencias por sucesión, herencias y donaciones	Incluyen todas las transferencias de patrimonio debido a sucesiones (causas <i>mortis</i> ) y donaciones. Usualmente son establecidos sobre la base de la suma recibida por cada beneficiario.
Impuestos sobre las transacciones financieras y de capital	Incluyen impuestos sobre la transferencia de bienes entre vivos (intervivos), sobre la garantía, compra y venta de acciones; sobre depósitos o cheques y otras formas de pago; y sobre transacciones legales específicas, tales como validaciones de contratos y ventas de propiedades inmuebles.
Otros impuestos recurrentes sobre la propiedad	Inciden, en intervalos regulares, sobre bienes personales, joyas, ganado y afines, y otros bienes muebles.
Otros tributos no recurrentes sobre la propiedad	Incluyen los gravámenes sobre el patrimonio neto o propiedad tributados de forma esporádica o única, ya sea para afrontar gastos extraordinarios o distribuir la riqueza. También incluyen las contribuciones sobre mejoras, las cuales gravan las plusvalías generadas por inversiones públicas o permisos relacionados al uso de la tierra, así como otros tributos excepcionales.

Fuente: Cuadro elaborado con base en el sistema de clasificación de ingresos de *Government Finance Statistics 2001* (International Monetary Fund, IFM, 2001).

De acuerdo con el sistema de clasificación adoptado, no están agrupados en la clase de impuestos al patrimonio los siguientes tributos:

- Impuestos establecidos con base en la renta neta presunta de bienes inmuebles;
- Impuestos sobre el uso del bien inmueble para habitación, cuyo contribuyente es el usuario y la contribución es establecida sobre la base de circunstancias personales, tales como el número de dependientes;
- Gravámenes establecidos sobre usos específicos de una propiedad para determinados tipos de actividades especiales, tales como la venta de bebidas alcohólicas, etc.;
- Gravámenes sobre la construcción, alteración de la edificación, intensidad de aprovechamiento o explotación de la tierra o subsuelo;
- Impuestos sobre ganancias de capital.

Tampoco se debe confundir impuestos a la propiedad con impuestos establecidos por el uso o permiso de usar bienes, tales como patentes y similares. El impuesto sobre los activos, en esencia, podría ser considerado como impuesto al patrimonio. Sin embargo, como observan Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007), este gravamen actúa como substitutivo o complemento del impuesto sobre la renta societaria para garantizar un monto mínimo de recaudación con el fin de mejorar los resultados obtenidos. Siendo así, en este estudio se optó por su exclusión.

Por otro lado, se entiende que el impuesto a las operaciones financieras –cheques, créditos o débitos– está contemplado en el subgrupo de impuestos al patrimonio denominado impuestos sobre las transacciones financieras y de capital. No obstante, hay posiciones divergentes. Por ejemplo,

Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007) lo han clasificado como un impuesto especial selectivo, aplicado a una actividad determinada que consiste en el uso del cheque bancario.

Resulta importante mencionar que la bibliografía internacional sobre la clase general formada por los impuestos al patrimonio no es muy amplia, tal vez debido a su relativa baja importancia como fuente de ingresos en comparación con los impuestos a la renta, al consumo (bienes y servicios) y las contribuciones a la seguridad social. La excepción es el impuesto a la propiedad inmobiliaria que, quizá por su excesiva visibilidad y universalidad, ha sido intensamente examinado en diferentes contextos. Incluso existen algunas compilaciones internacionales relativamente recientes sobre este tributo (Youngman y Malme 1994; McCluskey 1999; Andelson 2000; Bird y Snack 2003).

### **III. Análisis y discusión de la experiencia internacional sobre la imposición a los patrimonios**

---

La comparación de resultados tributarios entre países, regiones y localidades es una tarea compleja, debido a la elevada variabilidad observada entre jurisdicciones respecto a diversos aspectos que incluyen: características sociales y económicas; estructuras de financiamiento público, en las cuales puede observarse una mayor o menor dependencia de recursos no tributarios; capacidad institucional; mayor o menor grado de privatización en la provisión de servicios y, por consiguiente, gastos públicos distintos. Además, los aspectos culturales también contribuyen para justificar preferencias de política fiscal.

Por otro lado, las comparaciones internacionales son fundamentales para observar tendencias fiscales, comprender las diferencias entre sistemas e identificar fragilidades y potencialidades de mejoras. Al mismo tiempo, el estudio de las experiencias tributarias de otros países o regiones es relevante para la comprensión de los factores que provocan cambios en el desempeño tributario. En tal contexto, esta sección examina los datos tributarios de los países miembros de la OECD que, sin duda, pueden servir como un marco de referencia para América Latina.

En el cuadro 2 se presentan datos relacionados a los ingresos tributarios del gobierno general (incluyendo tributos y contribuciones a la seguridad social) para 27 países miembros de la OECD en el período 1975-2005.<sup>10</sup> La Cuadro incluye medidas estadísticas básicas sobre los ingresos tributarios, promedios para grupos de países de acuerdo con su posición geográfica y las tasas de variación de los ingresos para diferentes períodos.

**Cuadro 2**  
**INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO GENERAL EN LOS PAÍSES DE LA**  
**OECD (INCLUYE CONTRIBUCIONES SOCIALES)**

(Porcentajes)

	País/Año	Porcentaje del PIB							Tasa de variación					
		1975	1985	1995	2000	2003	2004	2005*	Pro-medio	1975 1985	1985 1995	1995 2005	1975 2004/05	2004 2005
América	Canadá	32,0	32,5	35,6	35,6	33,6	33,5	33,5	33,8	1,56	9,54	-5,90	4,69	0,00
	Estados Unidos	25,6	25,6	27,9	29,9	25,7	25,5	26,8	26,7	0,00	8,98	-3,94	4,69	5,10
	México	---	17,0	16,7	18,5	19,0	19,0	19,8	18,3	---	-1,76	18,56	---	4,21
Pacífico	Australia	25,8	28,2	28,8	31,1	30,7	31,2	---	29,3	9,30	2,13	---	20,93	---
	Corea del Sur	15,1	16,4	19,4	23,6	25,3	24,6	25,6	21,4	8,61	18,29	31,96	69,54	4,07
	Japón	20,9	27,4	26,9	27,1	25,7	26,4	---	25,7	31,10	-1,82	---	26,32	---
	Nueva Zelandia	28,5	31,1	36,6	33,6	34,4	35,6	36,6	33,8	9,12	17,68	0,00	28,42	2,81
Europa	Alemania	35,3	37,2	37,2	37,2	35,5	34,7	34,7	36,0	5,38	0,00	-6,72	-1,70	0,00
	Austria	36,7	40,9	41,1	42,6	42,9	42,6	41,9	41,2	11,44	0,49	1,95	14,17	-1,64
	Bélgica	39,5	44,4	43,6	44,9	44,7	45,0	45,4	43,9	12,41	-1,80	4,13	14,94	0,89
	Dinamarca	39,3	46,5	48,8	49,4	47,7	48,8	49,7	47,2	18,32	4,95	1,84	26,46	1,84
	Eslovaquia	---	---	---	33,1	31,2	30,3	29,4	31,0	---	---	---	---	-2,97
	España	18,4	27,2	32,1	34,2	34,3	34,8	35,8	31,0	47,83	18,01	11,53	94,57	2,87
	Finlandia	36,7	39,9	45,6	47,7	44,6	44,2	44,5	43,3	8,72	14,29	-2,41	21,25	0,68
	Francia	35,5	42,4	42,9	44,4	43,1	43,4	44,3	42,3	19,44	1,18	3,26	24,79	2,07
	Holanda	39,6	41,0	40,2	39,5	37,0	37,5	---	39,1	3,54	-1,95	---	-5,30	---
	Hungría	---	---	42,1	38,7	38,1	38,1	37,1	38,8	---	---	-11,88	---	-2,62
	Islandia	30,0	28,2	31,2	38,3	37,8	38,7	42,4	35,2	-6,00	10,64	35,90	41,33	9,56
	Italia	25,4	33,6	40,1	42,3	41,8	41,1	41,0	37,9	32,28	19,35	2,24	61,42	-0,24
	Luxemburgo	32,8	39,5	37,0	39,1	38,2	37,8	37,6	37,4	20,43	-6,33	1,62	14,63	-0,53
	Noruega	39,3	43,0	41,1	43,0	42,9	44,0	45,0	42,6	9,41	-4,42	9,49	14,50	2,27
	Polonia	---	---	37,0	32,5	34,9	34,4	---	34,7	---	---	---	---	---
	Portugal	19,7	25,2	31,7	34,1	35,0	34,5	---	30,0	27,92	---	---	75,13	---
	Reino Unido	35,3	37,7	35,0	37,2	35,4	36,0	37,2	36,3	6,80	-7,16	6,29	5,38	3,33
República Checa	---	---	37,5	36,0	37,6	38,4	38,5	37,6	---	---	2,67	---	0,26	
Suecia	41,6	47,8	48,1	53,4	50,1	50,4	51,1	48,9	14,90	0,63	6,24	22,84	1,39	
Suiza	27,4	26,1	27,8	30,5	29,4	29,2	30,0	28,6	-4,74	6,51	7,91	9,49	2,74	
OECD	Promedio	30,9	33,9	35,8	36,9	36,2	36,3	37,6	35,3	13,08	5,79	5,46	26,75	1,64
	Mediana	32,4	33,6	37,0	37,2	35,5	36,0	37,4	36,0	9,36	2,13	2,67	21,09	1,62
	Desvío Padrón	7,8	9,0	8,0	7,8	7,3	7,5	7,9	7,5	12,92	9,36	11,58	26,21	2,78
	Coefficiente de Variación (%)	25,2	26,5	22,4	21,1	20,3	20,7	21,1	21,1	98,79	161,58	212,02	98,00	169,37
	Mínimo	15,1	16,4	16,7	18,5	19,0	19,0	19,8	18,3	-6,00	-7,16	-11,88	-5,30	-2,97
	Máximo	41,6	47,8	48,8	53,4	50,1	50,4	51,1	48,9	47,83	25,79	35,90	94,57	9,56
	Casos	22	23	26	27	27	27	22	27	22,00	23,00	21,00	22,00	22,00
Promedio	OECD	28,8	29,1	31,8	32,8	29,7	29,5	30,2	30,2	0,78	9,26	-4,92	4,69	2,55
	América	22,6	25,8	27,9	28,9	29,0	29,5	31,1	27,6	14,53	9,07	15,98	36,30	3,44
	Pacífico	33,3	37,5	39,0	39,9	39,1	39,2	40,3	38,2	14,25	5,01	4,63	27,12	1,17
	Europa													

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de OECD Revenue Statistics 1965-2005. OECD 2006. ISBN 9264028129.

Nota: 2005 es preliminar.

<sup>10</sup> Los resultados para el año 2005 son preliminares. Los datos empleados provienen de la compilación disponible en las estadísticas sobre ingresos públicos elaboradas por OECD en 2006 (OECD Revenue Statistics 1965-2005). Se han excluido países sin registro de datos sobre impuestos al patrimonio.

Los ingresos tributarios para los países miembros de la OECD representaron, en promedio simple, alrededor de 36,3% del PBI en 2004. Considerando los datos preliminares disponibles para 2005, se observa un incremento en los ingresos, los cuales pasaron a representar 37,6% del PBI. Empleando como medida el coeficiente de variación, se puede apuntar una variabilidad relativamente baja de los ingresos tributarios en función del PBI en los años recientes: alrededor de 21%. Los ingresos tributarios en 2005 aumentaron, en promedio, 1,64% con relación al desempeño del año anterior. Se observó una reducción del monto tributario en pocos países: Austria, Eslovaquia, Hungría, Italia y Luxemburgo. En contraste, el mayor incremento ocurrió en Islandia (9,56%).

El gráfico 1 ilustra la evolución de la presión tributaria en función del PBI desde 1975 hasta 2005. Excepto para los países del Centro de Europa, es posible percibir una tendencia de crecimiento en los ingresos tributarios para la gran mayoría de los países. El crecimiento promedio de la tributación resultó significativo en este período, donde se apunta un incremento total de 26,75%, que fue más significativo en el período comprendido entre 1975 y 1985 (ver gráfico 2). Esto se debe, probablemente, a la expansión del sector público en los países industrializados y las limitaciones para la obtención de formas alternativas de financiamiento.

**Gráfico 1**  
**INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO GENERAL EN FUNCIÓN DEL PBI**  
(Porcentaje)

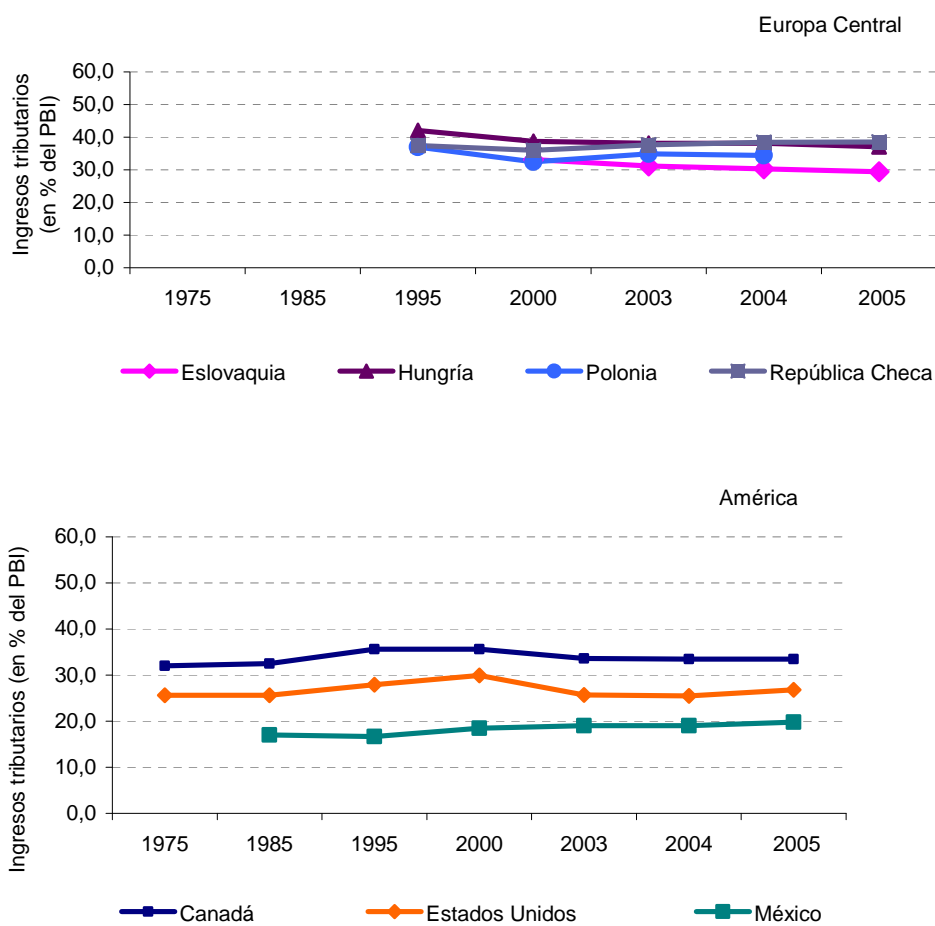
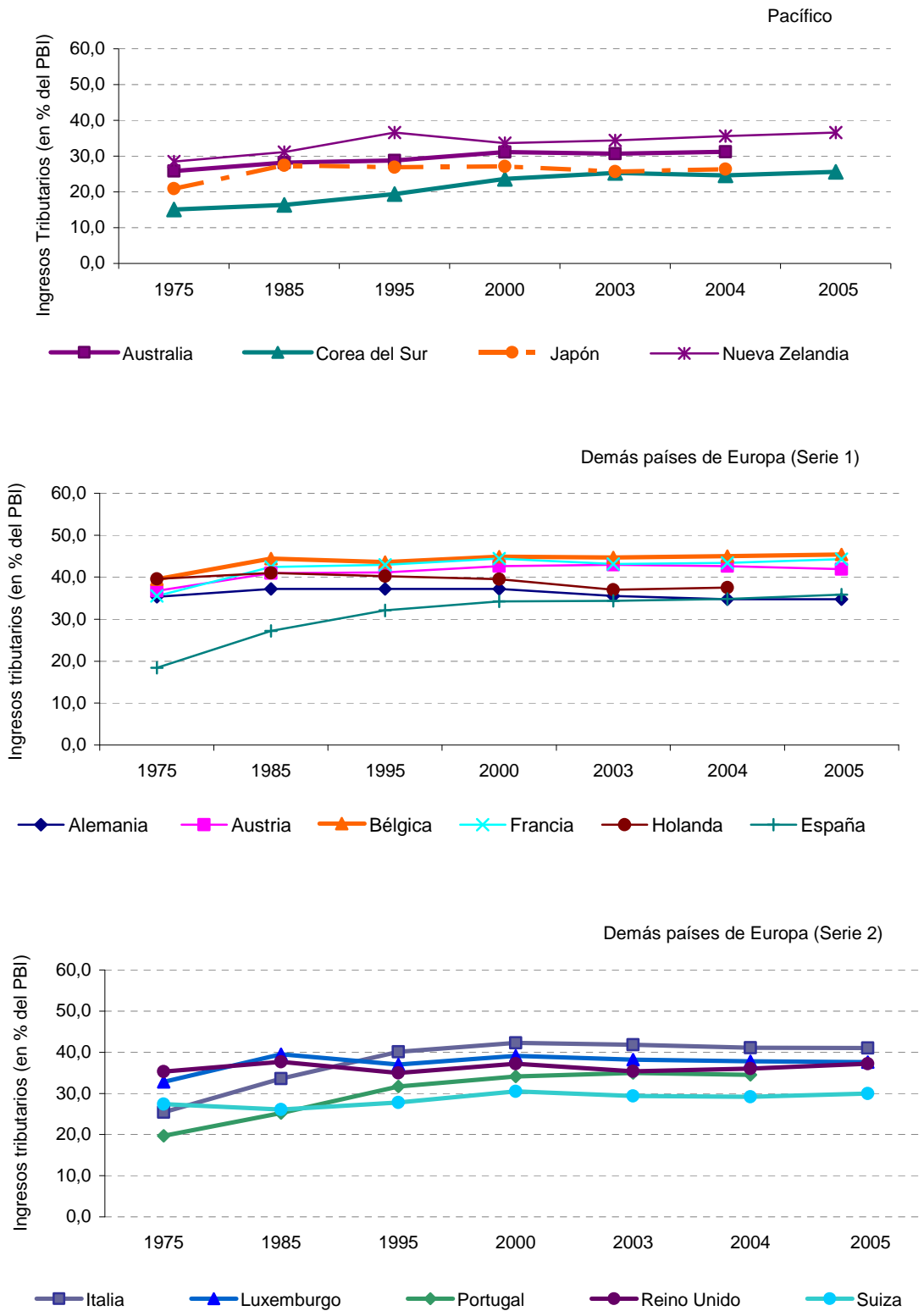
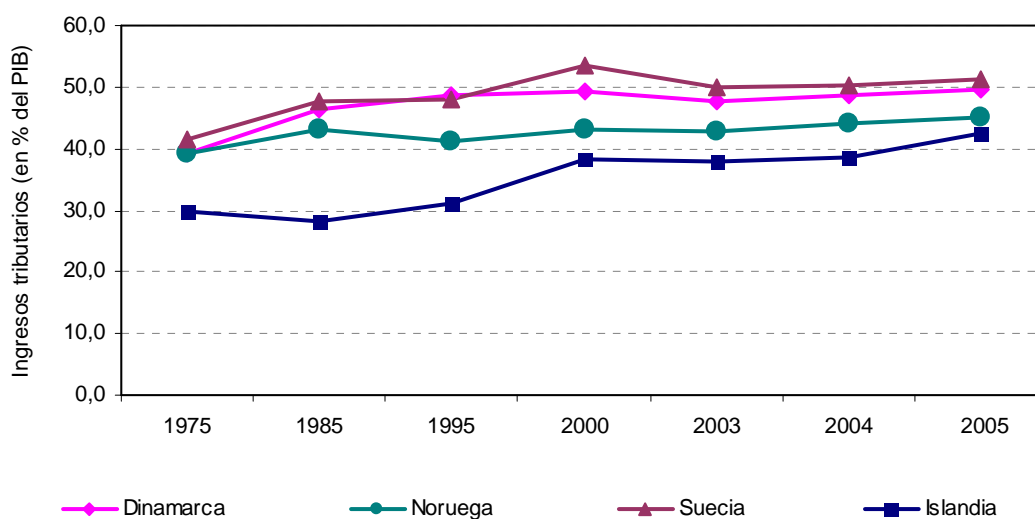


Gráfico 1 (continuación)



**Gráfico 1** (conclusión)

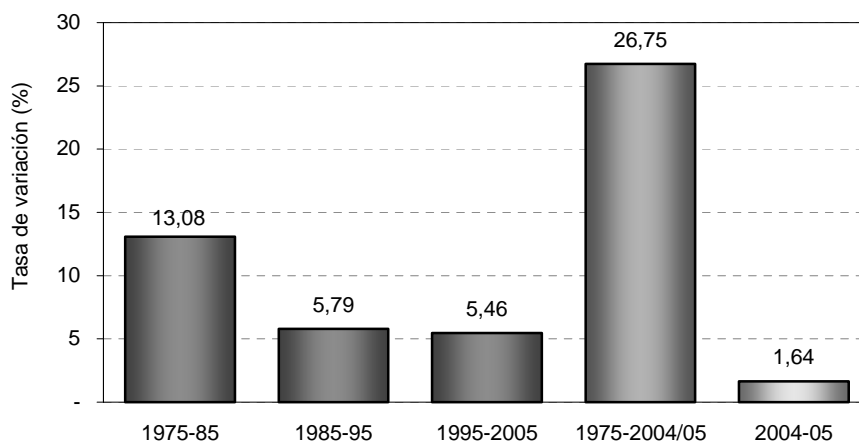
Norte de Europa y Escandinavia



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OECD Revenue Statistics 1965-2005. OECD 2006 ISBN 9264028129.

**Gráfico 2**

**TASA DE VARIACIÓN PROMEDIO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO GENERAL EN FUNCIÓN DEL PBI (%) EN LOS PAÍSES DE LA OECD**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OECD Revenue Statistics 1965-2005. OECD 2006. ISBN 9264028129.

Tal cual se observa en el gráfico 1, la carga tributaria, en general, es mayor para los países europeos en términos comparativos. Mientras para los países localizados en América y en la zona del Pacífico la carga tributaria se ubica entre 15 y 35% del PBI, es relativamente común una carga entre 30 y 40% para los países de Europa.

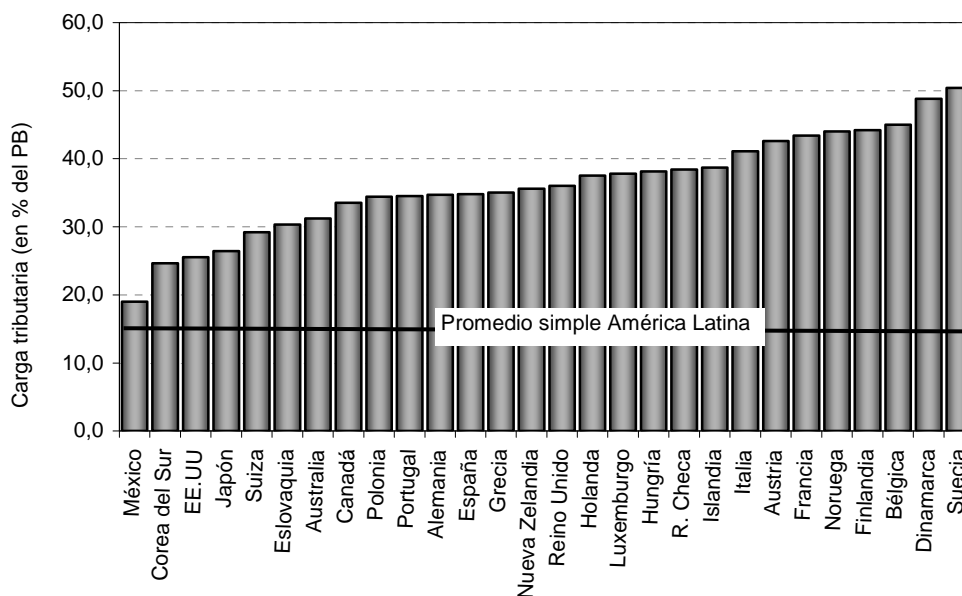
En los últimos años, tuvo lugar una reducción generalizada en las tarifas de los impuestos a la renta, que constituye una de las principales fuentes de recursos tributarios para la mayoría de los países de la OECD. Esta acción resultó en el crecimiento de la carga tributaria. De acuerdo con la

evaluación de la OECD, los factores que explican ese resultado satisfactorio incluyen los efectos del crecimiento económico, lo que resultó en un incremento en el impuesto a la renta de las sociedades (corporaciones). Además, los efectos positivos generados en algunos países por la propia reducción en las tarifas incluyeron una extensión de la base imponible, un mayor cumplimiento y una reducción de la evasión. Por otro lado, no se observaron cambios significativos recientes en la importancia como fuente de ingresos de los impuestos al patrimonio, contribuciones a la seguridad social, impuestos a la nómina salarial y mano de obra e impuestos al consumo (incluyendo bases generales y selectivas). En contraste, se observó el fortalecimiento de los impuestos generales al consumo, principalmente del impuesto al valor agregado (IVA) que es aplicado por 29 de los 30 países miembros de la OECD. El IVA aumentó significativamente en las últimas décadas, compensando así la reducción de ingresos generados por los impuestos selectivos al consumo.

El gráfico 3 ilustra la carga tributaria en el año 2004. Los países con mayor carga tributaria son Suecia, Dinamarca y Bélgica. En Suecia, los ingresos tributarios totales son superiores a 50% del PBI. En contraste, los países de menor carga son México, Corea del Sur y Estados Unidos, siendo que la carga tributaria en México es inferior a 20% del PBI. Es interesante notar que el promedio de ingresos tributarios en América Latina, incluyendo México,<sup>11</sup> que es alrededor de 19% del PBI (ver cuadro 18), es inferior a la recaudación de cualquiera de los países de la OECD.

Por otro lado, es interesante destacar que al principio del período se observaba una mayor variabilidad en la presión tributaria entre los países de la OECD, donde se registraba una variabilidad de 25% en 1975 y 27% en 1985. Con el pasar de los años, se puede apuntar una convergencia gradual en la magnitud de los ingresos tributarios entre los países, registrando una variabilidad de alrededor de 20-21% para 2004 y 2005 (ver coeficiente de variación en cuadro 2).

**Gráfico 3**  
**INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO GENERAL EN FUNCIÓN DEL PBI (%) 2004**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de *OECD Revenue Statistics 1965-2005*. OECD 2006. ISBN 9264028129.

<sup>11</sup> Los resultados publicados para México por la OECD difieren levemente de los presentados por CEPAL que son empleados en la Sección 7.

En lo que respecta a la composición de los ingresos tributarios totales del gobierno general, las principales fuentes de ingresos para los países de la OECD abarcan los impuestos a la renta y a las ganancias, al consumo (incluyendo bienes y servicios) y las contribuciones a la seguridad social. Esas clases participan aproximadamente con 35, 32 y 26% de los ingresos tributarios en 2005, respectivamente (Cetrángolo y Gómez Sabaini 2007).<sup>12</sup> Lo que demuestra que este grupo de tributos contribuye con aproximadamente 93% de la carga tributaria en 2005.

Sin embargo, se debe señalar que la composición de los ingresos tributarios es bastante variada entre los países miembros de la OECD. Por ejemplo, Dinamarca recauda casi 60% de sus ingresos a través del impuesto a la renta – personas físicas y sociedades – lo cual representa menos del 25% de los ingresos tributarios en Francia. A su vez, la mitad de los ingresos de México provienen de tributos sobre bienes y servicios.

Sobre la base de los datos compilados por Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007), se observa que los impuestos al patrimonio de los países de la OECD, en promedio, representan sólo el 5,4%<sup>13</sup> de los ingresos tributarios totales en 2005 (alrededor de 2% del PBI). Para el mismo período, los impuestos al patrimonio representan en América Latina, en promedio, el 4,5%<sup>14</sup> de los ingresos tributarios (aproximadamente el 0,8% del PBI).

Se observa una acentuada diferencia entre los países de la OECD y los de América Latina: los ingresos generados por los impuestos al patrimonio en Latinoamérica alcanzan el 50% del total recaudado en función del PBI por los países miembros de la OECD. Sin embargo, la diferencia entre los dos grupos de países no es tan significativa cuando se compara la participación de estos impuestos en la carga tributaria (que es de 5,4 y 4,5% de los ingresos tributarios totales para los países de la OECD y de Latinoamérica, respectivamente). Considerando los resultados del gobierno general para los países en los cuales fue posible el acceso a esos datos (ver cuadro 18 – capítulo VII), se eleva a 4,94%<sup>15</sup> la participación de los impuestos al patrimonio en América Latina.

En síntesis, en términos relativos, la participación de la imposición al patrimonio como un componente de la carga tributaria es semejante entre los países de la OECD y los de América Latina. Sin embargo, la recaudación de estos impuestos en función del PBI es mucho más baja en Latinoamérica.

En contraste, la imposición sobre el consumo - bienes y servicios - es similar en términos del PBI, representando 11,5% y 9,9% del producto para la OECD y América Latina, respectivamente.<sup>16</sup> Sin embargo, los impuestos al consumo representan 56,7% de los ingresos tributarios para Latinoamérica, y constituyen el 31,7% para los países miembros de la OECD. Se constata así la clara preferencia por la imposición al consumo en los sistemas tributarios de América Latina.

El cuadro 3 presenta datos sobre la importancia, en términos de ingresos, de los impuestos al patrimonio en 26 países de la OECD,<sup>17</sup> incluyendo su representatividad en razón del PBI y su participación en la carga tributaria. Además, se presenta el coeficiente GINI y el PBI para los países examinados, con el objeto de identificar si existe alguna influencia de esos indicadores en el esfuerzo fiscal de la imposición al patrimonio y se incluyen medidas estadísticas básicas sobre las variables examinadas. A continuación, se presentan algunos gráficos para examinar eventuales tendencias en el comportamiento de los distintos países.

<sup>12</sup> Los autores hacen referencia a que los datos son preliminares para el año de 2005.

<sup>13</sup> Es el promedio de los impuestos al patrimonio en función del promedio de la carga tributaria.

<sup>14</sup> Ver nota 13.

<sup>15</sup> Es el promedio de los impuestos al patrimonio (0,943% del PBI) en función del promedio de la carga tributaria (19,089% del PBI).

<sup>16</sup> Ver el análisis elaborado por Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007)

<sup>17</sup> Se ha excluido a México en este análisis por formar parte de los países de América Latina.

**Cuadro 3**  
**IMPORTANCIA DE LOS IMPUESTOS AL PATRIMONIO EN PAÍSES DE LA OECD**

País	GINI <sup>1</sup> y <sup>2</sup> 1994 a 2004	PBI per Cápita Corriente (US\$) <sup>1</sup> 2004	PIB per Cápita (PPA US\$) <sup>2</sup> 2004	Impuestos al Patrimonio (% del PBI) <sup>3</sup>	Ingresos Tributarios (% del PBI) <sup>4</sup> 2004	Participación Relativa (%)
Francia	0,327	33 896	29 300	4,43	43,40	10,21
Canadá	0,326	30 586	31 263	3,77	33,50	11,25
Islandia	0,300	41 893	33 051	3,44	38,70	8,89
Reino Unido	0,360	35 485	30 821	3,30	36,00	9,17
Estados Unidos	0,408	39 883	39 676	3,06	25,50	12,00
Bélgica	0,330	33 807	31 096	2,98	45,00	6,62
Australia	0,352	31 690	30 331	2,91	31,20	9,33
España	0,347	24 360	25 047	2,67	34,80	7,67
Suiza	0,337	48 385	33 040	2,59	29,20	8,87
Nueva Zelandia	0,362	24 364	23 413	1,89	35,60	5,31
Dinamarca	0,247	44 673	31 914	1,85	48,80	3,79
Holanda	0,309	35 560	31 789	1,78	37,50	4,75
Suecia	0,250	38 525	29 541	1,54	50,40	3,06
Italia	0,360	29 143	28 180	1,51	41,10	3,67
Luxemburgo	0,260	70 295	69 961	1,50	37,80	3,97
Polonia	0,345	6 346	12 974	1,38	34,40	4,01
Noruega	0,258	54 893	38 454	1,15	44,00	2,61
Finlandia	0,269	35 562	29 951	1,14	44,20	2,58
Hungría	0,269	9 962	16 814	0,83	38,10	2,18
Alemania	0,283	33 212	28 303	0,81	34,70	2,33
Portugal	0,385	15 970	19 629	0,55	34,50	1,59
República Checa	0,254	10 475	19 408	0,55	38,40	1,43
Austria	0,291	35 766	32 276	0,55	42,60	1,29
Corea del Sur	0,316	14 136	20 499	0,47	24,60	1,91
Eslovaquia	0,258	7 635	14 623	0,44	30,30	1,45
Japón	0,249	36 181	29 251	0,00	26,40	0,00
Promedio	0,310	31 641,65	29 254,04	1,81	36,95	5,00
Mediana	0,313	33 851,50	29 746,00	1,53	36,75	3,88
Desvío Padrón	0,047	14 966,92	10 709,41	1,20	6,80	3,53
Coefficiente de Variación (%)	15,27	47,30	36,61	66,33	18,40	70,71
Mínimo	0,247	6 346	12 974	0,00	24,60	0,00
Máximo	0,408	70 295	69 961	4,43	50,40	12,00
Casos	26	26	26	26	26	26

Fuente: <sup>1</sup> The World Bank. *The International Bank for Reconstruction and Development. 2007. 2007 World Development Indicators*. ISBN 021369598; <sup>2</sup> Naciones Unidas. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano 2006. <sup>3</sup> Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). *2006. Revenue Statistics 1965-2005*. ISBN 9264028129. <sup>4</sup> International Monetary Fund (IMF). *2007. Government Finance Statistics. Year Book 2005*. Dato para el Reino Unido modificado en función de estadísticas obtenidas en OECD.

Donde: 'PBI' es Producto Bruto Interno; Ingresos tributarios corresponden al gobierno general, incluyendo tributos y contribuciones a la seguridad social; 'GINI' es el coeficiente para medir la concentración de renta, variando de '0' a '1' para representar perfecta igualdad y total desigualdad en su distribución; 'PPA' es paridad del poder adquisitivo; y 'Participación Relativa' es la participación de los impuestos al patrimonio en la carga tributaria total.

Los impuestos al patrimonio en esos 26 países representan, en promedio, el 5% de los ingresos tributarios totales, estos últimos totalizan aproximadamente 37% del PBI. La imposición patrimonial representa, en promedio simple, 1,81% del PBI. Existe una gran variabilidad en términos de importancia de estos impuestos para los países examinados, representando entre 0,44 y 4,43% del PBI. La variabilidad es de 66% (Ver coeficiente de variación en cuadro 3). Comparando este indicador con la variabilidad de la carga tributaria de los países, se puede señalar que existe un grado significativamente mayor de uniformidad entre los países en cuanto a la carga tributaria total (alrededor de 18.5%) que en relación con los ingresos generados por los impuestos al patrimonio.<sup>18</sup> Con respecto a la participación en la carga tributaria, los impuestos al patrimonio aportan entre 1,4 y 12% de los ingresos tributarios del gobierno general.

La imposición al patrimonio genera ingresos superiores a 3% del PBI en Francia, Canadá, Islandia, Reino Unido y Estados Unidos. Francia se destaca en el liderazgo, recaudando 4,43% del PBI, esto es más del doble del promedio de los países examinados. Ese desempeño es atribuido en gran parte al “Impuesto de Solidaridad sobre la Fortuna” (ISF). Un artículo reciente en Libertad Digital.com (2007) señala que el impuesto produce un proceso de “des-localización” que desplaza las fortunas a países con fiscalizaciones más amables, como Gran Bretaña, Suiza, Luxemburgo o Portugal. De acuerdo con el artículo, “casi cuatro centenares de franceses entre los más emprendedores abandonan el hexágono a causa del impuesto sobre el patrimonio”. “El ISF comienza a gravar los patrimonios netos (descontada la deuda) a partir de un valor de 720.000 euros con un 0,55 por ciento y, a partir de los quince millones, la tasa se eleva al 1,8 por ciento. El cálculo del valor del patrimonio se hace a partir del valor real de mercado, y no del escriturado” (Libertad Digital.com 2007). Suecia y España tienen un impuesto de semejante naturaleza en sus sistemas tributarios.

El impuesto a la propiedad inmobiliaria es primordialmente responsable por el desempeño satisfactorio de los impuestos al patrimonio en Canadá, Reino Unido y en los Estados Unidos que pueden ser considerados los *benchmarks* en el uso de esta alternativa fiscal.

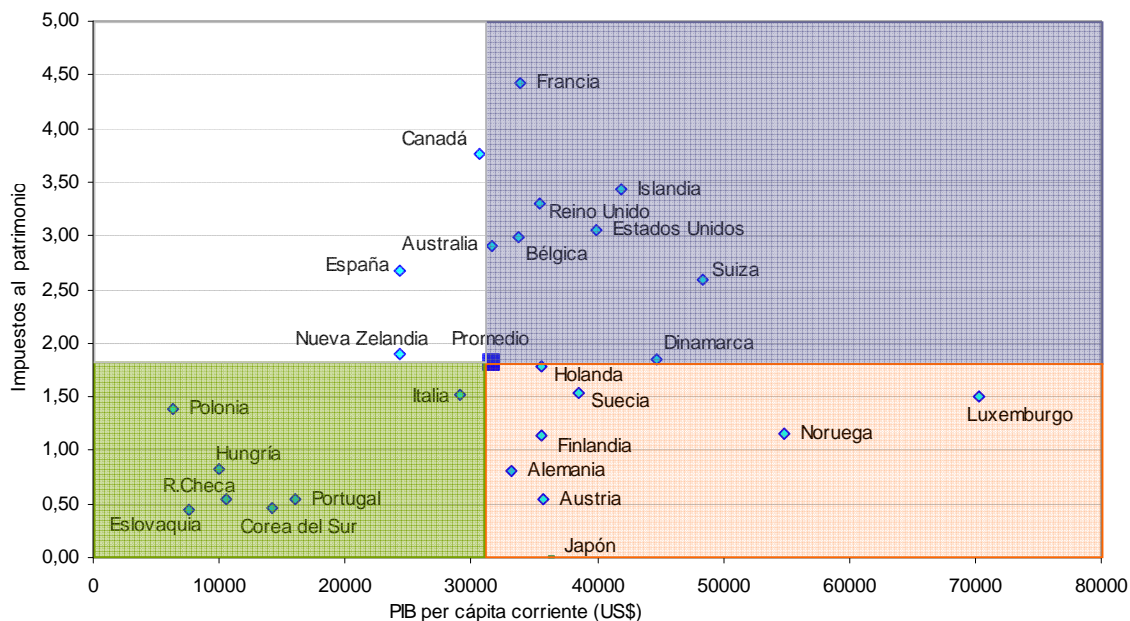
Los impuestos al patrimonio representan menos de 1% del PBI en sólo ocho de los veintiséis países examinados (aproximadamente 31% de los países). En diez de los casos, su participación en los ingresos tributarios totales es mayor al 5% (ver cuadro 3).

Las Gráficos que siguen tienen el propósito de verificar si el desempeño como fuente de ingresos de la imposición al patrimonio es influenciado por algunos indicadores tales como el PBI per cápita y el coeficiente GINI, que mide la concentración de la renta. El punto medio de las variables consideradas es demarcado en cada gráfico, de forma de segmentar cada gráfico en cuatro cuadrantes, representando zonas en las cuales los atributos son ambos superiores, ambos inferiores, o uno es inferior y el otro superior al promedio de los países examinados y viceversa.

Tal como se observa en el gráfico 4, en términos comparativos, no se puede afirmar que el desempeño de los ingresos provenientes de los impuestos al patrimonio esté directamente asociado con el nivel de riqueza de los países. Se observan países de alto PBI per cápita con ingresos superiores al promedio, y también lo opuesto: naciones de alto PBI per cápita con bajos ingresos. En cuanto a los países de bajo PBI per cápita, en términos relativos, se puede observar que, en general, la recaudación de los impuestos al patrimonio raramente es elevada. Incluso se puede señalar que Canadá y Australia, ubicados en el cuadrante junto a España, están muy cerca del PBI promedio. España es la única excepción real a esta observación.

<sup>18</sup> Se debe notar que si son considerados los treinta países del cuadro 2, la carga tributaria continúa siendo más uniforme, ya que la variabilidad, medida por el coeficiente de variación, es de alrededor de 20%.

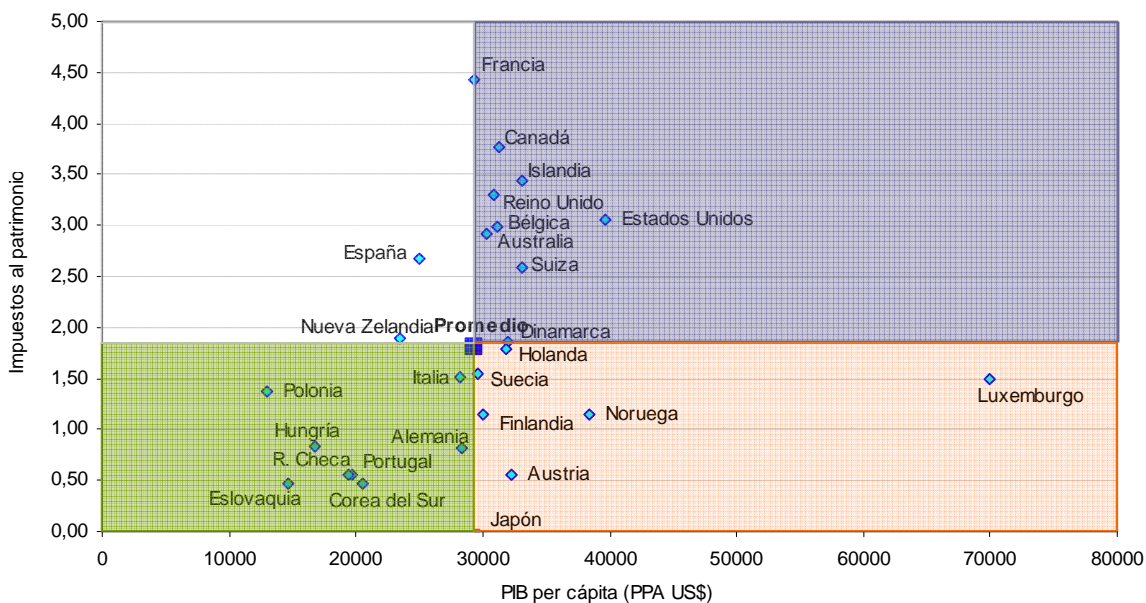
**Gráfico 4**  
**INGRESOS PROVENIENTES DE LOS IMPUESTOS AL PATRIMONIO (EN % PBI)**  
**VS. PIB PER CÁPITA EN VALORES CORRIENTES (2000-2004)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base del cuadro 3 del presente estudio.

Luego de realizar el ajuste del PBI para reflejar la paridad del poder adquisitivo en los diferentes países, se observan leves alteraciones en los resultados (ver gráfico 5). Con relación a los países situados en los cuadrantes de mayor PBI per cápita, se puede afirmar que los cambios son marginales. Aunque haya disminuido la dispersión de riqueza por habitante, se observan las dos situaciones: elevada riqueza y alto impuesto y elevada riqueza y bajo impuesto.

**Gráfico 5**  
**INGRESOS PROVENIENTES DE LOS IMPUESTOS AL PATRIMONIO (EN % DEL PBI) VS. PIB PER CÁPITA AJUSTADO DE ACUERDO CON LA PARIDAD DEL PODER ADQUISITIVO, PPA, (2000-04)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base del cuadro 3 del presente estudio.

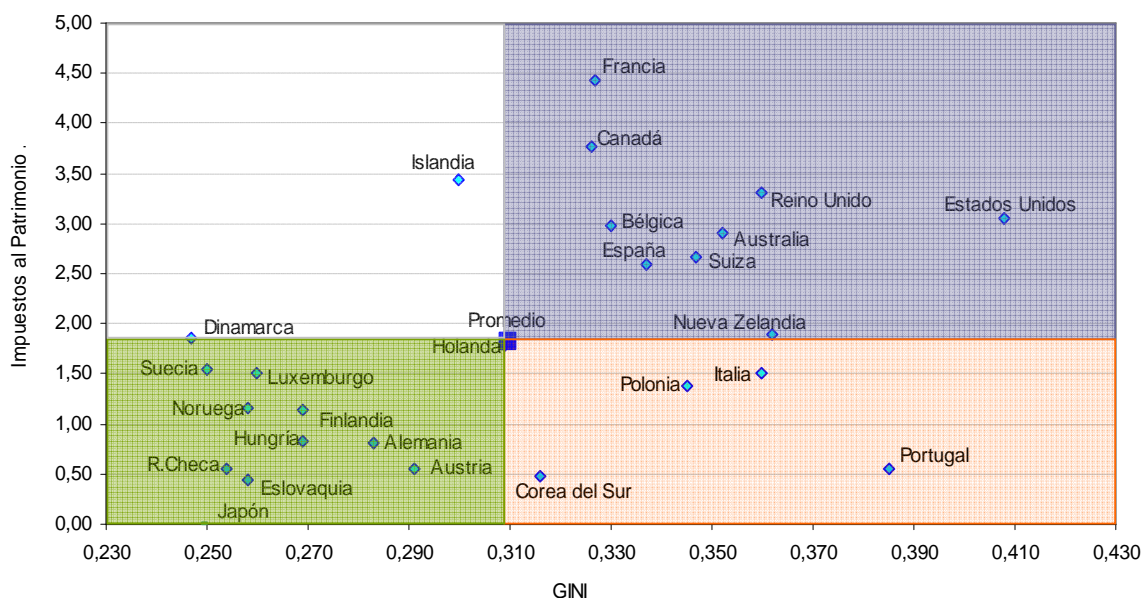
Con relación a los demás países, queda más clara la tendencia que acusa una menor importancia del impuesto en términos de ingresos para países de menor PBI per cápita.

En síntesis, los resultados no soportan la hipótesis de que los impuestos al patrimonio generan necesariamente ingresos significativos cuando se trata de países ricos. Por otro lado, tal como se observa en ambos gráficos, se puede afirmar que raramente los ingresos de los impuestos al patrimonio son elevados en los países de menor riqueza. Diversas razones pueden explicar los comportamientos observados, incluyendo: aspectos culturales, políticos, preferencias fiscales, capacidad administrativa y aspectos institucionales.

Entre los países de baja recaudación relativa se encuentran Eslovaquia, Hungría, Polonia y República Checa. En general, los países que pertenecían al bloque comunista establecieron impuestos a la propiedad inmobiliaria. Sin embargo, debido a la inexistencia de un mercado inmobiliario activo en esos países cuando los impuestos fueron efectivamente establecidos, se adoptó el área de los inmuebles como base de cálculo de esos tributos. Es probable que esto esté limitando la potencialidad de generación de ingresos en función de probables inequidades en la distribución de la carga tributaria. A pesar de la presión en muchos de esos países para cambiar la base de cálculo por el valor de los inmuebles, hasta la fecha se han aplicado pocos proyectos de reformas en ese sentido.

En el gráfico 6, se trata de verificar la eventual influencia de la concentración de renta en el desempeño de los impuestos a la propiedad como fuente de ingresos. Tal como se observa, la importancia de este tipo de impuesto es menor en los países en los cuales hay mejor distribución de la renta. Incluso se puede observar una leve tendencia al aumento de la importancia de los impuestos al patrimonio como fuente de ingresos en la medida en que aumenta la concentración de renta.

**Gráfico 6**  
**INGRESOS PROVENIENTES DE LOS IMPUESTOS AL PATRIMONIO EN FUNCIÓN DEL PBI (%)**  
**VS. COEFICIENTE GINI (2000-04)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base del cuadro 3 del presente estudio.

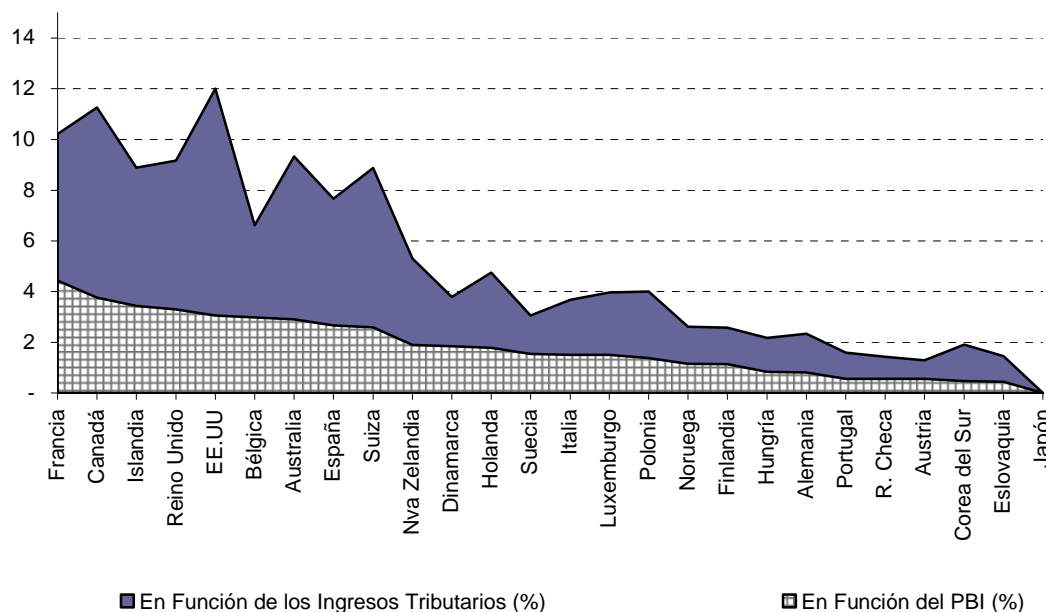
La interpretación de este resultado lleva a la hipótesis más probable de que no sea necesario tributar pesadamente al patrimonio en los países en que la renta ya está distribuida de forma más justa. En el mismo sentido, la alternativa de tributar más pesadamente el patrimonio, sería una opción atractiva para los países donde hay mayor concentración de la renta

Por otro lado, sería de extrema relevancia verificar si la tributación del patrimonio ha afectado la distribución de ingresos en los países donde hay mayor tributación. Sin embargo, la base de datos disponible no permite esa verificación.

Conjugando los tres gráficos presentados, se puede concluir que en los países más igualitarios, en términos de distribución de ingresos, independiente de su mayor o menor grado de riqueza, la tributación al patrimonio no es tan relevante en términos de ingresos. Por otra parte, los países ricos con mayor concentración de la renta tienden a confiar más fuertemente en la imposición al patrimonio.

Por último, el gráfico 7 ilustra la relación entre los ingresos provenientes de los impuestos al patrimonio en razón del PBI (%) y su participación en los ingresos tributarios totales del gobierno general. Se puede señalar que en la medida que decrece la importancia de los ingresos de los impuestos al patrimonio en función del PBI, disminuye su participación en la carga tributaria. Es interesante observar que, a partir del punto donde los ingresos representan 2% del PBI, hay una caída acentuada de su participación en los ingresos tributarios totales (Ver la mitad derecha del gráfico).

**Gráfico 7**  
**REPRESENTATIVIDAD DE LOS INGRESOS DE LOS IMPUESTOS AL PATRIMONIO (2000-04)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base del cuadro 3 del presente estudio.

No es objeto del presente estudio la revisión completa de cuáles son los impuestos al patrimonio instituidos en los países miembros de la OECD, sus principales características desde el punto de vista de diseño fiscal y la forma en que son administrados. Sin embargo, en la medida en que sean examinadas las características de los impuestos al patrimonio en América Latina se hará, cuando sea conveniente, un paralelo con la política fiscal y la administración de los referidos impuestos en otros países, incluyendo los países miembros de la OECD.

## IV. Mapeo de preferencias fiscales en América Latina

---

Existe una amplia variedad de impuestos que inciden sobre el patrimonio. A continuación se realiza un primer esfuerzo de mapeo de las preferencias fiscales en lo que respecta a los componentes del sistema tributario en dieciocho países latinoamericanos<sup>19</sup> (ver cuadro 4), cubriendo las seis subclases de impuestos al patrimonio discutidas en el Capítulo 2: impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles; impuestos recurrentes sobre el patrimonio (riqueza) neto; impuestos a las transferencias por sucesión, herencia o donaciones; impuestos sobre las transacciones financieras y de capital; otros impuestos recurrentes sobre la propiedad y otros tributos no recurrentes sobre la propiedad, incluyendo las contribuciones de mejoras.

No es posible asegurar la completa cobertura del mapeo para todos los países examinados. Los problemas para identificar las preferencias fiscales incluyen la inexistencia de un código tributario nacional; la imprecisión de definiciones sobre potestades de los impuestos en el código tributario o la Constitución y la falta de una legislación consolidada. De ello se desprende la necesidad de buscar en un gran número de leyes individuales que se refieren a tributos en diferentes niveles de gobierno. A esto hay que sumar que es posible

---

<sup>19</sup> No fue posible localizar la legislación tributaria de Haití. La única información obtenida fue sobre la inexistencia del impuesto predial de acuerdo con Pérez Mirambeaux (2003).

que alguno de los tributos a que se refiere este trabajo, aún no haya sido reglamentado o, al contrario, haya sido derogado recientemente. Sin embargo, se acredita que la gran mayoría de los impuestos han sido identificados correctamente.

No obstante, se sugiere la complementación de la presente iniciativa con estudios individuales sobre los países latinoamericanos para revisar este primer mapeo, confirmar la efectiva implementación de algunos tributos y la posible derogación de otros.

Como se observa en la cuadro 4, la gran mayoría de los países ha establecido un grupo de tributos a los patrimonios. En algunos casos, puede haber alguna inconsistencia en la clasificación. Por ejemplo, impuestos al uso de vehículos automotores y similares, o patentes, no deberían constar en la clase de impuestos al patrimonio. Sin embargo, no siempre es tan claro si se está gravando el uso o la propiedad del bien.

Entre los países examinados, prácticamente existe un consenso sobre el uso del impuesto recurrente sobre la propiedad y/o posesión de bienes inmuebles. El Salvador, Haití y Cuba - que está fuera del grupo de países examinados - son las únicas excepciones identificadas en América Latina.

El impuesto a la transferencia de bienes inmuebles entre vivos es la segunda alternativa más común, ha sido establecida por 15 de los 18 países. También el impuesto a la propiedad de los vehículos automotores es ampliamente empleado. Pero es interesante verificar que un número bien reducido de países - Argentina, Colombia y Uruguay - han establecido un impuesto recurrente sobre el patrimonio neto (riqueza). En la última década se observó la aparición - con cierta frecuencia - de los impuestos a los movimientos y transacciones financieras.

Cuadro 4

## IMPOSICIÓN AL PATRIMONIO: MAPEO PRELIMINAR DE PREFERENCIAS FISCALES

Subclase	Tipo	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	El Salvador	Ecuador	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá	Paraguay	Perú	República Dominicana	Uruguay	República Bolivariana de Venezuela
A- Impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles	Propiedad y/o posesión	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Situaciones especiales (similar a sobretasa)						x								x			x	x
B - Impuestos recurrentes sobre el patrimonio (riqueza) neto	----	x				x												x	
C - Impuestos a las transferencias por sucesión, herencias y donaciones	----			x	x			x <sub>2</sub>	x				x <sub>5</sub>				x	x <sub>2</sub>	x
D - Impuestos sobre las transacciones financieras y de capital	Transferencias de bienes inmuebles entre vivos	x	x <sub>1</sub>	x			x	x <sub>2</sub>	x		x	x	x <sub>5</sub>	x	x	x	x	x <sub>2</sub>	x
	Transferencias de patrimonio en general									x									
	Movimientos/transacciones financieras, y/o garantía, compra y venta de títulos	x	x	x		x										x			x
	Transferencia de vehículos automotores, aeronaves y embarcaciones						x												
E - Otros impuestos recurrentes sobre la propiedad	A los vehículos automotores	x	x	x		x	x <sub>2</sub>		x			x <sub>3</sub>				x	- <sup>4</sup>	x	x
	Embarcaciones y/o aeronaves similares						x <sub>2</sub>									x			
F - Otros tributos no recurrentes sobre la propiedad	Contribuciones de mejoras o similares	x	x	x		x			x	x	x	x	x		x	x		x	x

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la legislación consultada de los diferentes países, la cual se presenta en el Anexo 1.

Notas: <sup>1</sup>Incluye la venta de vehículos automotores; <sup>2</sup>El mismo impuesto se aplica a ambas situaciones. En el caso de El Salvador, el impuesto abarca sólo las transferencias onerosas y donaciones; <sup>3</sup>Es una mezcla de impuesto al uso y la tenencia; <sup>4</sup>No fue incluido el impuesto a automotores por incidir sobre el registro, asignación de la placa y circulación del vehículo y no sobre la propiedad; <sup>5</sup>Hay dos diferentes impuestos, pero las donaciones son tributadas con el impuesto a las transferencias de bienes inmuebles.

Con el objeto de identificar de forma más precisa los componentes del sistema tributario y las preferencias fiscales en lo que respecta al tipo de tributos patrimoniales, se presenta, en el cuadro 5, un resumen de los principales impuestos instituidos en los diferentes países. Las seis subclases predefinidas son representadas de la siguiente forma:

- Impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles: “A”
- Impuestos recurrentes sobre el patrimonio (riqueza) neto: “B”
- Impuestos a las transferencias por sucesión, herencias y donaciones: “C”
- Impuestos sobre las transacciones financieras y de capital: “D”
- Otros impuestos recurrentes sobre la propiedad: “E”
- Otros tributos no recurrentes sobre la propiedad: “F”.

En el caso de las contribuciones de mejoras, que es un tipo de tributo clasificado en la Subclase F, resulta difícil garantizar su efectiva implementación. En general, los municipios tienen el derecho de introducirlas. Sin embargo, siendo sus ingresos marginales, difícilmente aparecen desglosados en las cuentas públicas. Por lo tanto, sería necesario investigar caso a caso para verificar si este tributo está siendo efectivamente implementado. Tal tarea no está contemplada por el presente estudio.

En los países de América Central, en general, se establece un menor número de impuestos a la propiedad. Eso no significa necesariamente que los impuestos al patrimonio sean menos importantes como fuente de ingresos. Sin embargo, como se examina en el capítulo VII, en esos países tanto la carga tributaria total como la generada por los impuestos al patrimonio tiende a ser más baja.

**Cuadro 5**  
**PRINCIPALES IMPUESTOS AL PATRIMONIO EN AMÉRICA LATINA**

<b>Argentina</b>	<b>Bolivia</b>	<b>Brasil</b>
A- Impuesto inmobiliario B- Impuesto sobre bienes personales D- Impuesto a las transferencias de inmuebles de personas físicas y sucesiones indivisas D- Impuesto a los débitos y créditos en cuenta corriente bancaria E- Impuesto a los automotores F- Contribución de mejoras	A- Impuesto a la propiedad de bienes inmuebles D- Impuesto municipal a las transferencias D- Impuesto a las transacciones financieras E- Impuesto a la propiedad de vehículos automotores F - Contribuciones para obras públicas	A- Impuesto sobre la propiedad territorial rural A- Impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana C- Impuesto sobre la transmisión causa <i>mortis</i> y donación D- Impuesto sobre la transmisión de bienes inmuebles y derechos a ellos relativos D- Contribución provisoria sobre movimiento o transmisión de valores y de créditos y derechos de naturaleza financiera D- Impuesto sobre las operaciones de crédito, cambio y seguro, o relacionadas a títulos y valores mobiliarios E - Impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores F- Contribución de mejoría
<b>Chile</b>	<b>Colombia</b>	<b>Costa Rica</b>
A- Impuesto territorial C- Impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones	A- Impuesto predial unificado B - Impuesto de patrimonio D- Impuesto a los movimientos financieros E- Impuesto de vehículos F- Contribución de valorización F- Participación en plusvalías	A- Impuesto sobre bienes inmuebles D- Impuesto sobre el traspaso de bienes inmuebles D- Impuesto sobre la transferencia de vehículos automotores, aeronaves y embarcaciones E- Impuesto sobre la propiedad de vehículos automotores, aeronaves y embarcaciones
<b>El Salvador</b>	<b>Ecuador</b>	<b>Guatemala</b>
C/D- Impuesto de alcabala (Impuesto sobre transferencia de bienes raíces)	A- Impuesto sobre la propiedad urbana A- Impuesto sobre la propiedad rural C- Impuesto a las herencias, legados y donaciones D- Impuesto a alcabala E- Impuesto sobre vehículos motorizados F- Contribuciones especiales de mejoras	A- Impuesto único sobre inmuebles D- Impuesto sobre las transferencias de patrimonio F-Contribución por mejoras
<b>Honduras</b>	<b>México</b>	<b>Nicaragua</b>
A- Gravamen trad domini de tierras A- Impuesto sobre bienes inmuebles D- Impuesto sobre la tradición de inmuebles F - Contribución por mejoras	A- Impuesto sobre bienes inmuebles D- Impuesto sobre adquisición de inmuebles E- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos F- Contribución por mejoras	A- Impuesto sobre bienes inmuebles C- Impuesto sobre herencias y legados D- Impuesto sobre la transmisión de derechos relativos a bienes inmuebles F- Contribución por mejoras
<b>Panamá</b>	<b>Paraguay</b>	<b>Perú</b>
A- Impuesto de inmuebles D- Impuesto de transferencias de bienes inmuebles	A- Impuesto inmobiliario A- Impuesto a los inmuebles de gran extensión y a los latifundios A- Impuesto (adicional) a los inmuebles baldíos y semibaldíos D- Impuesto a las transferencias de bienes raíces F- Contribución especial por realización de obra pública	A- Impuesto predial D- Impuesto a la alcabala D- Impuesto a las transacciones financieras E- Impuesto al patrimonio vehicular E- Impuesto a las embarcaciones de recreo F-Contribución especial por obras públicas

**Cuadro 5** (conclusión)

<b>República Dominicana</b>	<b>Uruguay</b>	<b>Venezuela</b>
A- Impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, vivienda suntuaria y solares urbanos no edificados C- Impuesto sobre sucesiones o donaciones D- Contribución sobre las transferencias inmobiliarias	A- Impuestos a la propiedad inmueble urbana y suburbana (contribución inmobiliaria urbana) A- Impuesto a la propiedad rural (contribución inmobiliaria rural) A- Impuesto a los baldíos y a la edificación inapropiada B- Impuesto al patrimonio C/D- Impuesto a las transmisiones patrimoniales E- Impuesto a los vehículos de transporte F- Contribuciones por mejoras	A- Impuesto sobre los bienes inmuebles urbanos A- Impuesto sobre predios rurales A- Impuesto sobre los baldíos y a la edificación inapropiada C- Impuesto sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos D- Impuesto sobre transacciones inmobiliarias D- Impuesto a las transacciones financieras de las personas jurídicas y entidades económicas sin personalidad jurídica E- Impuesto sobre vehículos F- Contribuciones sobre plusvalías

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la legislación consultada de los diferentes países, la cual se presenta en el Anexo 1.

## **V. Impuestos a los patrimonios en América Latina: análisis de cuestiones de política fiscal**

---

Esta sección examina el diseño fiscal del impuesto a los bienes inmuebles, que constituye la alternativa tributaria de carácter patrimonial empleada por la mayoría de los países latinoamericanos. Se intenta examinar las responsabilidades tributarias (competencias), las preferencias fiscales y sus probables efectos en la equidad, efectividad y eficiencia de los sistemas. Si bien no es posible la completa caracterización de impuestos establecidos en el ámbito local o provincial, se discuten algunas experiencias para ilustrar el debate. A continuación, también se examinan brevemente los otros grupos de impuestos al patrimonio.

### **1. Impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles**

El impuesto a la propiedad inmobiliaria es reconocido internacionalmente como la opción predominante de financiamiento de los servicios públicos a escala municipal y, dejando de lado las raras excepciones de El Salvador, Haití y Cuba, también es así en Latinoamérica. El impuesto incide sobre un bien de alto valor económico: el inmueble y permite un tratamiento diferenciado sobre contribuyentes con capacidades económicas distintas.

Además de su papel como fuente de generación de ingresos, la naturaleza única de tal impuesto suministra importantes enlaces entre riqueza y renta, desarrollo urbano – uso y ocupación de la tierra – y control social. En comparación con otras formas de tributación, hay una serie de características interesantes identificadas en el impuesto sobre bienes inmuebles, que se detallan a continuación:

- Previsibilidad y estabilidad como fuente de ingresos;
- Facilidad de asignación de ingresos en el ámbito municipal;
- Universalidad del hecho generador;
- Alta visibilidad;
- Dificultad de evasión y posibilidad de uso del propio inmueble como garantía para el pago del impuesto;
- Capacidad de generar un monto tributario sobre contribuyentes ricos capaces de evitar la tributación a la renta (Gold 1979).

Además, es un impuesto que no agota su base fiscal. Cuando se instituye en la esfera local, es común la aplicación de su recaudación para la mejoría de la infraestructura urbana y de los servicios públicos, resultando generalmente en incrementos de valor para los inmuebles beneficiados. Esto resulta en el crecimiento de la base de cálculo (ya que la base típica del impuesto es el valor del inmueble) y, como consecuencia, en más ingresos para realizar nuevas inversiones, que van a generar nuevos incrementos en el valor de los inmuebles beneficiados. Es el llamado ‘círculo virtuoso’ del impuesto predial. Además, tiene la potencialidad de producir efectos urbanos positivos. A pesar de la dificultad de evidencia empírica, la parte del impuesto que incide sobre el valor de la tierra presenta la capacidad de producir efectos importantes sobre el mercado de tierras: reducción del precio de acceso a la tierra por el valor del impuesto capitalizado (Harris 1999); incentivo al desarrollo de la tierra,<sup>20</sup> reducción de la especulación inmobiliaria –por establecer un costo adicional al mantenimiento de la tierra vacante–; aumento de la oferta de tierra disponible para uso; estímulo por ciudades más compactas; y recuperación de plusvalías generadas por inversiones públicas.

Sin embargo, esta alternativa fiscal ha sido pobremente explotada, siendo poco representativa como fuente de generación de ingresos públicos y, como consecuencia, ha generado impactos extra-fiscales insignificantes.

En el cuadro 6, se compara la participación del impuesto inmobiliario con el porcentaje de ingresos provenientes de los impuestos al patrimonio para un grupo de ocho países.<sup>21</sup>

Para las naciones examinadas, el impuesto inmobiliario representa, en promedio, 0,37% del PBI o 0,33% en la mediana. La menor importancia del impuesto se verifica en República Dominicana y la mayor importancia en Colombia, donde este tributo alcanza 0,13 y 0,69% del PBI, respectivamente.

<sup>20</sup> El impuesto a la tierra es considerado neutro desde el punto de vista económico en la medida que no altera las decisiones sobre su desarrollo – momento y densidad. Cualquier acción que antes fue consideraba óptima, permanece óptima después de la aplicación del impuesto. Sin embargo, la validez del argumento es perjudicial para la parte del impuesto que incide sobre la construcción, cuando se considera su valor en la base de cálculo del impuesto.

<sup>21</sup> Los datos sobre la importancia en términos de ingresos del impuesto inmobiliario de forma aislada fueron obtenidos para doce países en América Latina. En los demás casos no se pudo encontrar la participación de forma desglosada de los impuestos al patrimonio y/o su representatividad a nivel del gobierno general.

**Cuadro 6**  
**IMPUESTO INMOBILIARIO COMO PORCENTAJE DE LOS IMPUESTOS A LOS**  
**PATRIMONIOS EN AMÉRICA LATINA**  
*(En porcentaje)*

País	Año Fiscal	1- Impuesto inmobiliario en PBI (%)	2- Impuesto a los patrimonios en PBI (%)	1/2 (%)	Observaciones/Fuentes
Argentina	2006	0,44	3,20	13,84	1- Contaduría General de la Provincia y Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias 2- CEPAL-GG
Bolivia	2006	0,60	1,72	35,02	1- Zapata (2007) 2- CEPAL-GC, ajustado para incluir los impuestos a la propiedad en nivel municipal con base en Zapata (2007)
Brasil	2006	0,52	2,78	18,75	1- Secretaria do Tesouro Nacional 2- CEPAL-GG, ajustado para incluir el impuesto a los movimientos financieros, y datos desglosados de la 'Secretaria do Tesouro Nacional
Chile	2006	0,48	1,70	28,24	1- Servicio de Impuestos Internos (SII), información al 26 de Febrero de 2007 2- CEPAL-GG
Colombia	2005	0,69	1,90	36,54	1- Informado por administrador público del país 2- CEPAL-GG
Guatemala	2004	0,16	0,16	97,60	1 y 2 Intendencia de Recaudación y Gestión, Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), Ministerio de Finanzas Públicas y Banco de Guatemala 2-GG
Honduras	2005	0,31	-	-	1- Secretaria de Gobernación y Justicia
México	2004	0,27	-	-	1- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)
Panamá	2006	0,35	-	-	1- Ministerio de Economía y Finanzas. Informe Económico Anual 2006
Paraguay	2006	0,27	-	-	1- Ministerio de Hacienda. Subsecretaría de Estado de Administración Financiera.
Perú	2005	0,15	0,22	68,65	1- Contaduría Pública de la Nación 2- CEPAL-GG
República Dominicana	2006	0,13	0,60	22,11	1- Dirección General de Impuestos Internos; 2- CEPAL-GC (Ver nota).
Media		0,37	1,54	40,09	-
Mediana		0,33	1,71	31,63	-
Desvió patrón		0,18	1,13	28,71	-
Coefficiente de variación (%)		50,37	73,83	71,61	-
Valor mínimo		0,13	0,16	13,84	-
Valor máximo		0,69	3,20	97,60	-
Número de observaciones		12	8	8	-

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL y datos oficiales.

Nota: GG = Gobierno General y GC = Gobierno Central

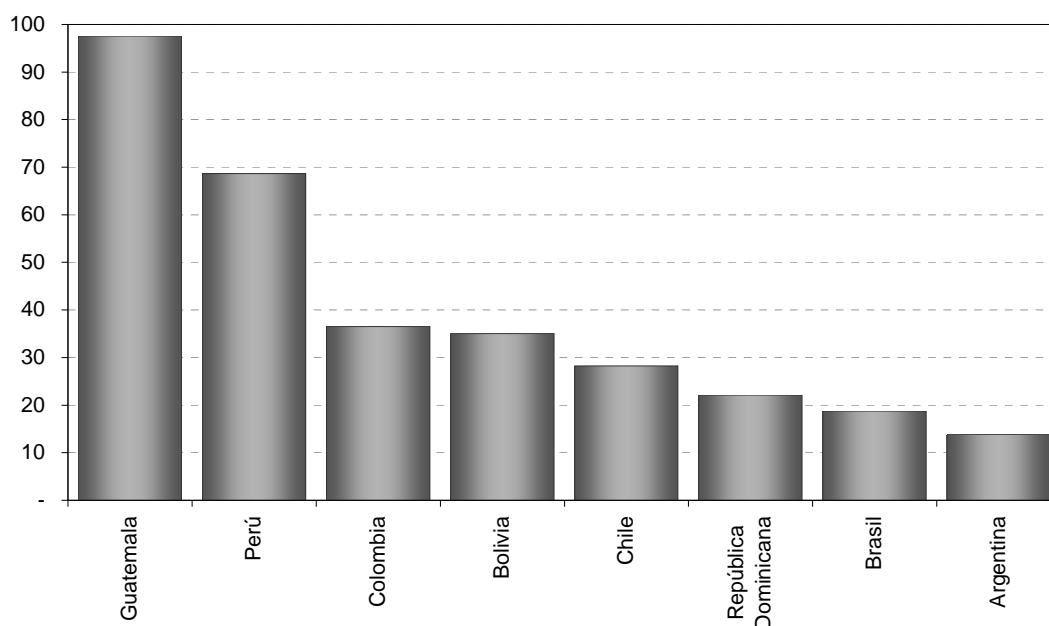
En promedio, el impuesto inmobiliario representa alrededor del 40% de los ingresos provenientes de los impuestos al patrimonio. La elevada importancia de los impuestos al patrimonio en Argentina y Brasil, donde su representatividad como fuente de ingresos resulta superior a 2,5% del PBI en el periodo examinado, no es fundamentalmente explicada por el

impuesto inmobiliario. Es decir, los ingresos recaudados en esos países a través del impuesto inmobiliario representan menos de 20% de los ingresos provenientes de los impuestos al patrimonio. O sea, otros impuestos al patrimonio parecen estar contribuyendo de forma más acentuada para explicar dicho resultado, tales como el impuesto a los movimientos y/o transacciones financieras. Sin embargo, en estos países se recaudan cifras superiores al promedio de América Latina por el concepto del impuesto inmobiliario.

Se observa también que su comportamiento como fuente de ingresos es más uniforme que el de los impuestos al patrimonio, donde se aprecia una mayor variabilidad en su importancia en los países examinados (ver coeficientes de variación en el cuadro 6).

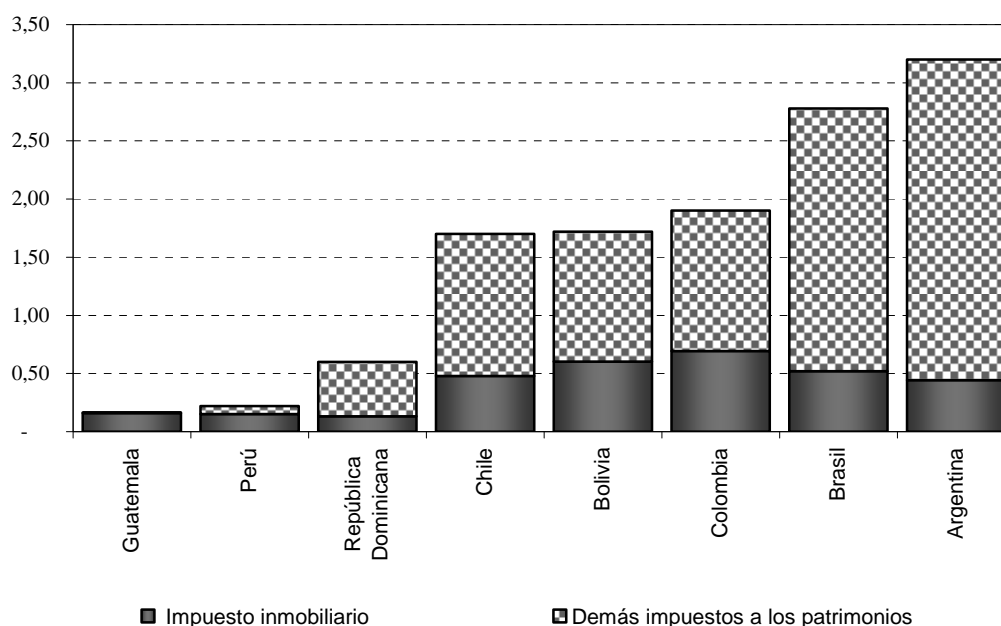
El gráfico 8 ilustra la participación del impuesto inmobiliario como porcentaje de los ingresos provenientes de los impuestos al patrimonio. En países como Guatemala y Perú, el impuesto inmobiliario contribuye con más del 65% de los ingresos de los impuestos al patrimonio. Tal cual se observa en el gráfico 9, donde los ingresos al patrimonio en función de PBI están divididos en dos grupos - impuestos inmobiliarios y demás impuestos al patrimonio -, eso no necesariamente significa un mayor desempeño del impuesto inmobiliario como fuente de ingresos. En realidad, en esos países, hay una importancia relativamente baja de los impuestos al patrimonio como fuente de ingresos (inferior a 0,2% del PBI), aunque la mayor parte de estos ingresos resulten del impuesto inmobiliario. En contraste, la representatividad del impuesto inmobiliario como fuente de ingresos es superior a 0,4% del PBI en países en los cuales los impuestos al patrimonio asumen mayor importancia como fuente de ingresos, tales como Argentina y Brasil, a pesar de la importancia moderada del impuesto inmobiliario como un componente de los impuestos al patrimonio (ver gráfico 8).

**Gráfico 8**  
**PARTICIPACIÓN DEL IMPUESTO INMOBILIARIO COMO PORCENTAJE DE LOS**  
**INGRESOS PROVENIENTES DE LOS IMPUESTOS AL PATRIMONIO (%)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base del cuadro 6.

**Grafico 9**  
**IMPUESTO INMOBILIARIO VS. DEMÁS IMPUESTOS PATRIMONIALES**  
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del cuadro 6.

## 1.1 Marco legal básico

El cuadro 7 presenta un resumen de la legislación básica referente a los impuestos sobre bienes inmuebles en los países examinados. En algunos países, como Brasil o México, donde el impuesto es una fuente de ingresos municipal, su establecimiento está previsto en la Constitución. En otras naciones, como Ecuador, Honduras o Paraguay, ese derecho es establecido en una ley donde son definidas las fuentes de ingresos y responsabilidades de los Municipios (Ley de Régimen Municipal o Ley Orgánica Municipal). Como se muestra en la cuadro 7, se emplea una diversidad de términos para denominar este impuesto en Latinoamérica.

**Cuadro 7**  
**LEGISLACIÓN BÁSICA**

<b>País</b>	<b>Nombre del Impuesto</b>	<b>Legislación Básica</b>
Argentina	Impuesto inmobiliario <sup>1 y 2</sup>	Legislación específica establecida a escala provincial <sup>3</sup>
Bolivia	Impuesto a la propiedad de bienes inmuebles	Ley 843/86 (texto ordenado 1995) Ley 2.028/99 - Ley de Municipalidades Decreto Supremo 24.204/95 Reglamento Nacional de Catastro Urbano Ley municipal con aprobación de tablas de referencia
Brasil	Impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana	Constitución Federal de 1988 Ley 5.172/66 - Código Tributario Nacional Legislación específica establecida en nivel municipal
	Impuesto sobre la propiedad territorial rural	Constitución Federal de 1988 Ley 5.172/66 - Código Tributario Nacional Ley 8.847/94 Decreto 4.382/02
Chile	Impuesto territorial	Ley 17.235/69 - Impuesto a los Bienes Raíces (Anualizado en 2006) Ley 18.695/02 - Orgánica Constitucional de Municipalidades Resolución exenta SII 057/04 Resolución exenta SII 008/06
Colombia	Impuesto predial unificado	Ley 14/83 y Ley 75/86 Ley 44/90 Ley 223/95 Legislación específica establecida a escala municipal
Costa Rica	Impuesto sobre bienes inmuebles	Ley 7.509/95 y Ley 7.729/98 - Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles Ley 7.764/98 - Código Municipal Decreto Ejecutivo 2.7601 H/99
Ecuador	Impuesto sobre la propiedad urbana	Constitución Política de la República del Ecuador de 1998 Código Tributario
	Impuesto sobre la propiedad rural	Ley de Régimen Municipal Ordenanzas establecidas a escala municipal (cantón)
Guatemala	Impuesto único sobre inmuebles	Decreto 62/87 Decreto 15/98 - Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles
Honduras	Impuesto sobre bienes inmuebles	Código Tributario Nacional Ley 134-90/99 - Ley de Municipalidades Legislación municipal
México	Impuesto predial	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Legislación específica establecida en nivel estatal Legislación específica establecida en las leyes de ingresos municipales decretadas por el Congreso del Estado
Nicaragua	Impuesto sobre bienes inmuebles	Ley 660/74 - Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles Decreto 3/95 - Impuesto sobre Bienes Inmuebles
Panamá	Impuesto de inmuebles	Código Fiscal Ley 18/06 Ley 6/05 Resolución 201-263 Resolución 201-831/07
Paraguay	Impuesto inmobiliario	Ley 1.294/87 - Ley Orgánica Municipal Ley 125/91 - Nuevo Régimen Tributario
Perú	Impuesto predial	Decreto Supremo 135/99-EF - Código Tributario Decreto Supremo 156/04-EF - Texto único ordenado de la Ley de Tributación Municipal Decreto Legislativo 952/04 Decreto Legislativo 776/93 Ley 27.305/00, Ley 27.616/01, Ley 29.972/03
República Dominicana	Impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, vivienda suntuaria y solares urbanos no edificados	Ley 11/92 - Código Tributario Ley 18/88 Ley 288/04

**Cuadro 7** (conclusión)

Uruguay	Impuesto a la propiedad inmueble urbana y suburbana (contribución inmobiliaria urbana)	Código tributario Decreto 338/96 – Texto Ordenado Tributario Legislación específica en nivel departamental
	Impuesto a la propiedad rural (contribución inmobiliaria rural)	Código tributario Decreto 338/96 - Texto Ordenado Tributario Ley 12.804/60 Ley 13.637/68 Ley 14.100/72 Ley 14.189/74 Ley 15.809/86 Ley 15.939/88 Ley 17.243/00 Ley 17.843/04
República Bolivariana de Venezuela	Impuesto sobre inmuebles urbanos	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela Ley Orgánica del Poder Público Municipal (Gaceta Oficial 5.806/06) Legislación específica establecida en nivel municipal

Fuente: <http://www.lincolninst.edu/subcenters/ptla/>, revisada por la legislación especificada en la propia tabla.

Notas: <sup>1</sup>A los Municipios en Argentina, salvo en los casos en que la constitución provincial así lo establezca, les es permitido sólo el establecimiento de contribuciones, tasas y derechos. Sin embargo, el diseño fiscal de la tasa por servicios urbanos municipales (alumbrado, barrido y limpieza) tiene, en muchos casos, características muy semejantes al impuesto inmobiliario. <sup>2</sup>La ciudad de Buenos Aires, Argentina, por tener un régimen de gobierno autónomo (como distrito federal) tiene un tributo 'Contribución de alumbrado, barrido y limpieza, contribución territorial y contribución de pavimentos y aceras' que contempla tanto el impuesto inmobiliario como la tasa por servicios urbanos. <sup>3</sup>Se delegó la potestad total o parcial del impuesto inmobiliario para los Municipios de Misiones, Chaco, Formosa, Neuquén, Santa Cruz, Corrientes, Chubut y Río Negro.

## 1.2 Marco Institucional y Problemática Intergubernamental

Es fundamental la adecuada definición de las competencias tributarias para garantizar un desempeño fiscal satisfactorio. Tradicionalmente, el impuesto inmobiliario corresponde a los niveles subnacionales de gobierno, principalmente a los gobiernos municipales. Sin embargo, se observan también otras situaciones y –como será discutido más adelante– a veces los municipios actúan como meros recaudadores o beneficiarios del impuesto sin participación en la definición de la política fiscal o en su determinación.

La autonomía fiscal está relacionada principalmente con el derecho de establecer las tasas (alícuotas) para el impuesto, así como por la libertad de proponer (o restringir) exenciones o concesiones y otros incentivos fiscales. La posibilidad de definición de la base de cálculo resulta en un poder mayor sobre la distribución del monto tributario entre las familias y sobre los impactos del impuesto en el funcionamiento del mercado de tierras. La definición de responsabilidades relativas a la administración del impuesto (catastro, valuación y recaudación/cobranza), también fundamental para la efectividad, eficiencia y equidad fiscal, depende fuertemente de la capacidad técnica y de la estrategia formulada para promover confianza en el sistema tributario.

En un contexto internacional, la mayor importancia del impuesto predial como fuente de ingresos se observa en Reino Unido, Canadá y Estados Unidos, donde el impuesto representa más de 2,5% del PBI. Como se sabe, el impuesto a la propiedad inmobiliaria es tradicionalmente la alternativa preferencial de los gobiernos locales. Es interesante notar que la institución e incluso la administración del impuesto se encuentran totalmente centralizadas en el Reino Unido. A su vez, en Canadá, es común que parte de las funciones de administración del impuesto sea efectuada en el ámbito provincial. Ese es el caso de la Provincia de Ontario, donde el *Municipal Property Assessment Corporation* (MPAC) es responsable por mantener el catastro y evaluar

aproximadamente 4,5 millones de inmuebles. Sin embargo la recaudación beneficia a los municipios en ambos países.

Existe una gran diversidad en el marco institucional del impuesto inmobiliario en América Latina. En el cuadro 8 se trata de presentar un resumen de las competencias tributarias en los diferentes países. Se observa un mayor grado de centralización en Chile, donde las disposiciones legales se establecen en la legislación nacional, el Servicio de Impuestos Internos (SII) es responsable por la administración y fiscalización (catastro, valuación y determinación del impuesto), y a la Tesorería General de la República corresponde la recaudación del tributo en todo el país. Sin embargo, la totalidad de los ingresos son destinados a los municipios. Un 40% de los ingresos recaudados se asigna a la municipalidad donde el ingreso fue generado y el resto se destina a un fondo que favorece a las jurisdicciones económicamente más débiles. Un similar grado de centralización se observa en la República Dominicana.

En contraste, se detecta una mayor descentralización del impuesto sobre los bienes inmuebles urbanos en Brasil y Venezuela. Los municipios son responsables de establecer exenciones y definir las tasas, así como de ejercer, sin intervención estatal o federal, todas las funciones relacionadas con la administración del impuesto, como catastro, valuación, determinación, recaudación y cobranza. Son pocas las reglas nacionales definidas centralmente para la introducción del impuesto. En Brasil, el Código Tributario Nacional define la base de cálculo, hecho generador y sujeto pasivo. Existen, también, casos de inmunidad tributaria - es decir, pérdida del derecho de tributar - establecidos en la Constitución nacional. Sin embargo, los municipios pueden establecer exenciones y otras concesiones.

En Brasil, el impuesto sobre los bienes rurales es de competencia del Gobierno Federal. Sin embargo, recientemente, el Gobierno Federal está autorizado a celebrar convenios con los Municipios que así lo deseen para ejecutar las funciones de determinación, fiscalización, recaudación y cobranza del impuesto (Ley 11.250/05). Hasta el presente no se ha observado un movimiento mayor de los municipios para convenir en pro del impuesto sobre los bienes rurales, de ínfima importancia en la carga tributaria.

Por otro lado, en varios países, la responsabilidad de establecer y administrar el impuesto es compartida entre las diferentes esferas de gobierno. Los gobiernos nacionales de Colombia, Ecuador y Honduras tienen libertad para imponer tasas para la determinación del impuesto. Pero deben ser respetados ciertos límites establecidos en la legislación nacional. En Colombia, la propiedad inmueble sólo puede ser gravada en forma directa por los municipios, correspondiendo a las Secretarías de Hacienda municipales las funciones de facturación, recaudación y cobro del impuesto (Pizza 1999). Sin embargo, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, un establecimiento público del Ministerio de Hacienda, es el encargado de establecer el avalúo catastral, excepto para las ciudades mayores.

En Paraguay y Perú, la legislación del impuesto es establecida a nivel nacional y es de responsabilidad del gobierno central. En Paraguay, para aquellas municipalidades que indiquen poseer capacidad técnica y administrativa para recaudar y administrar el impuesto, el Ministerio de Finanzas Públicas, les trasladará expresamente dichas atribuciones a partir de la vigencia de la ley correspondiente. En Perú, la Comisión Nacional de Tasaciones (CONATA) fija los valores arancelarios de los terrenos y construcciones. Por los servicios realizados la institución es beneficiaria de 0,3% del rendimiento del impuesto. Las funciones de fiscalización y recaudación son atribuidas a los municipios.

De forma similar, las disposiciones para la institución del impuesto se establecen a nivel municipal en Bolivia, Costa Rica y Guatemala. Sin embargo, se deben respetar los rangos - tasa mínima y tasa máxima - establecidos en la legislación nacional. En Bolivia se observa la clara

intervención nacional en las funciones de carácter administrativo, ya sea estableciendo normas catastrales, colaborando en la fiscalización del impuesto o evaluando la capacidad técnica de las municipalidades. En Guatemala, la Dirección General de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles del Ministerio de Finanzas es responsable, en principio, por las actividades administrativas de catastro y valuaciones. Esas atribuciones son trasladadas a las municipalidades que muestren capacidad técnica. Caso contrario, los ingresos son compartidos entre los municipios y el Estado.

En el caso de Uruguay el impuesto es de carácter departamental. Los municipios son responsables de establecer exenciones y definir las tasas. Excepto el caso de Montevideo, las funciones de catastro y valuaciones son de responsabilidad del gobierno central.

En México, los ayuntamientos tienen el derecho de proponer a las legislaturas de los estados, las cuotas y tarifas (tasas) aplicables a los tributos administrados por los gobiernos locales y de administrar el catastro, así como la incumbencia de establecer las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones utilizadas en la determinación del impuesto. Se faculta a los municipios el derecho de celebrar convenios con los estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de estas contribuciones. Las exenciones sólo pueden ser establecidas sobre la base de la legislación federal. Sin embargo, pueden concederse descuentos en la legislación estatal y no existe límite con respecto al porcentaje del descuento concedido, lo que puede equivaler a verdaderas exenciones.

Una situación bastante particular es el caso de Argentina donde, efectivamente, existen dos gravámenes a la propiedad inmobiliaria: uno es el impuesto inmobiliario propiamente dicho, el cual es instituido y administrado en el ámbito provincial; y el otro es un tributo instituido y administrado por los municipios, constituido por una tasa establecida en carácter de retribución por servicios públicos. Las características normativas estructurales del impuesto inmobiliario y de la tasa sobre los inmuebles son muy semejantes en muchos casos, como, por ejemplo, en la Ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe. En estas situaciones, hay una duplicación de las actividades de catastro y valuación entre la provincia y sus municipios. Además, avalúos fiscales<sup>22</sup> diferentes sirven de base para la determinación del impuesto y de la tasa para un mismo inmueble. Podría lograrse una mayor racionalización con la concentración de esas medidas en el mismo nivel de gobierno.

Como las legislaciones anteriores, la reciente Ley Nacional del Catastro (Ley 26.209, promulgada el 15 de enero de 2007) reconoce los catastros de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como los organismos administradores de los datos correspondientes a objetos territoriales y registros públicos relacionados a tales objetos.

No obstante, existe en general un catastro municipal en cada municipio que, según Álvarez (2004), se complementa con los catastros provinciales. Tal como señala este autor, se debe reconocer que los municipios son quienes primero toman razón de modificaciones edilicias o de servicios públicos, atributos indispensables para la actualización de datos catastrales.

Álvarez (2004) sostiene que a través de la celebración de acuerdos entre el catastro provincial y los catastros municipales, los cuales son cada vez más frecuentes, es posible lograr un desarrollo coordinado, un trabajo cooperativo y una economía de esfuerzos. Sin embargo, se debe reconocer que la duplicación de esfuerzos puede estar presente con una intensidad mayor que la necesaria o deseable.

Con relación a Argentina, cada provincia establece en su propia Constitución el grado de autonomía de sus municipios. Así por ejemplo, se ha delegado la potestad, total o parcial, del impuesto inmobiliario para los municipios en los siguientes casos: Misiones, Chaco, Corrientes,

---

<sup>22</sup> Hay otras bases de cálculo que son también ampliamente adoptadas por los municipios para el establecimiento de las tasas por servicios públicos, tales como la medida del frente o del área de las parcelas.

Formosa, Tierra del fuego y Santa Cruz, donde en esta última, las municipalidades pueden establecer por sí solas impuestos que graven los bienes inmuebles, excluyendo las mejoras. En Corrientes, la aplicación, recaudación y fiscalización del Impuesto Inmobiliario Urbano, Subrural es por cuenta de las municipalidades. En Chubut, el Poder Ejecutivo está facultado para suscribir convenios con las Corporaciones Municipales para efectos de recaudación, fiscalización, determinación y devolución de los impuestos inmobiliarios y a los automotores. En Río Negro, los municipios podrán comenzar a recaudar el impuesto inmobiliario coparticipando a la provincia de acuerdo a la ley-convenio que se dicte sobre la materia.

**CUADRO 8**  
**COMPETENCIAS TRIBUTARIAS DEL IMPUESTO INMOBILIARIO**

País		Institución <sup>1</sup>	Administración (determinación/ catastro/valuación)	Fiscalización	Recaudación
Argentina <sup>2</sup>		A nivel Provincial	Gobierno Provincial	Gobierno Provincial	Gobierno Provincial
Bolivia		A nivel Nacional	Gobierno Municipal <sup>3</sup>	Gobierno Central/Municipal <sup>4</sup>	Gobierno Municipal <sup>5</sup>
Brasil	Urbano	A nivel Municipal	Gobierno Municipal	Gobierno Municipal	Gobierno Municipal
	Rural <sup>6</sup>	A nivel Nacional	Gobierno Central	Gobierno Central	Gobierno Central
Chile		A nivel Nacional	Gobierno Central	Gobierno Central	Gobierno Central
Colombia		A nivel Municipal	Gobierno Municipal <sup>7</sup>	Gobierno Municipal	Gobierno Municipal
Costa Rica		A nivel Nacional	Gobierno Municipal	Gobierno Municipal	Gobierno Municipal
Ecuador	Urbano	A nivel Municipal <sup>8</sup>	Gobierno Municipal	Gobierno Municipal	Gobierno Municipal
	Rural	A nivel Municipal <sup>8</sup>	Gobierno Municipal	Gobierno Municipal	Gobierno Municipal
Guatemala		A nivel Nacional	Gobierno Central/Municipal <sup>9</sup>	Gobierno Municipal	Gobierno Central/Municipal
Honduras		A nivel Municipal	Gobierno Municipal	Gobierno Municipal	Gobierno Municipal
México		A nivel Estatal/Municipal <sup>10</sup>	Gobierno Municipal	Gobierno Municipal	Gobierno Municipal
Nicaragua		A nivel Nacional/Municipal <sup>8</sup>	Gobierno Municipal <sup>11</sup>	Gobierno Municipal	Gobierno Municipal
Panamá		A nivel Nacional	Gobierno Central	Gobierno Provincial	Gobierno Central
Paraguay		A nivel Nacional	Gobierno Central/Municipal <sup>9</sup>	Gobierno Municipal	Gobierno Municipal
Perú		A nivel Nacional	Gobierno Central	Gobierno Municipal/Distrital	Gobierno Municipal/ Distrital
República Dominicana		A nivel Nacional	Gobierno Central	Gobierno Central	Gobierno Central
Uruguay	Urbano	En nivel Departamental	Gobierno Central/Departamental <sup>12</sup>	Gobierno Departamental	Gobierno Departamental
	Rural	En nivel Nacional	Gobierno Central/Departamental <sup>12</sup>	Gobierno Departamental	Gobierno Departamental
República Bolivariana de Venezuela (urbano)		En nivel Municipal	Gobierno Municipal	Gobierno Municipal	Gobierno Municipal

Fuente: <http://www.lincolinst.edu/subcenters/ptla/> revisada por la legislación indicada en el Cuadro 7.

Notas: <sup>1-</sup> Por institución, se trata de describir la ley que establece el impuesto. En muchos casos existen algunas disposiciones establecidas por ley a escala nacional, pero es necesaria una ley municipal para definición de, por ejemplo, tasas (alícuotas) o exenciones. En tal caso, se registra la institución como perteneciente al nivel municipal. <sup>2-</sup> Algunas provincias han pasado a los municipios la potestad total o parcial. <sup>3-</sup> Cabe a los municipios la administración de los catastros de acuerdo con las especificaciones nacionales de la Dirección Nacional de Catastro Urbano. <sup>4-</sup> Es de responsabilidad del Ministerio de Finanzas junto con los Gobiernos Municipales. <sup>5-</sup> La Dirección General de Impuestos Internos es responsable por evaluar las condiciones técnicas de los gobiernos municipales. En caso de falta de capacidad, la recaudación es transferida a esa organización. <sup>6-</sup> La responsabilidad puede ser transmitida a los municipios a través de convenios. <sup>7-</sup> Excepto para grandes municipios, catastro y avalúos son establecidos generalmente por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). <sup>8-</sup> La legislación es básicamente nacional, pero los municipios pueden proponer algunas exenciones adicionales para el impuesto en Nicaragua y tasas en Ecuador. <sup>9-</sup> La función es trasladada para aquellas municipalidades que indiquen que poseen la capacidad técnica necesaria. <sup>10-</sup> Los municipios deben proponer anualmente sus tarifas y tablas de valores unitarios de terreno y construcción ante sus Congresos Estatales. <sup>11-</sup> Cabe a la Comisión Nacional de Catastro autorizar a los municipios para que puedan emitir o notificar los avalúos, aprobar tablas de valores y costos. <sup>12-</sup> Catastro y valuaciones son de responsabilidad del Servicio Nacional de Catastro, excepto por Montevideo.

Es necesario señalar que el proceso de descentralización por el cual están atravesando algunas naciones de la región es un tanto incipiente. De acuerdo con el Programa de las Naciones

Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2006), las iniciativas descentralizadoras en Perú no han alcanzado hasta la fecha los resultados esperados. En Bolivia, Zapata (2007) señala que sólo en el caso de los municipios se han cedido tributos y que, excepto por los municipios más importantes (las capitales de departamentos), la correspondencia fiscal de los municipios depende fuertemente de los recursos de coparticipación. De acuerdo con el autor, el 97% de los ingresos son recaudados por el gobierno central, el resto corresponde a los municipios y no existe recaudación propia a nivel departamental. No obstante, el autor reconoce que se observa el fortalecimiento de los gobiernos municipales desde la reforma de 1994, principalmente en relación a la descentralización y desconcentración del gasto.<sup>23</sup>

En el caso de los países de Centroamérica, Espitia (2004) explica que el avance no ha sido significativo. De acuerdo con el autor, los indicadores estudiados ratifican que es bajo el grado de participación relativa de los ingresos y gastos del nivel municipal. Además, la competencia recaudadora principalmente radica en la nación, dejando para el nivel local una tributación limitada y supeditada a un marco legal inadecuado que no permite un esfuerzo fiscal propio apreciable. Espitia (2004) identificó que la presión tributaria local de los países en Centroamérica representó, en promedio, solamente entre 0,4% y 0,6% del PBI en el periodo 1998-2002. El autor observa que el foco principal del debate es el monto de las transferencias gubernamentales sin una preocupación mayor respecto de la asignación del gasto público municipal.

En diversos países, tales como Argentina, Chile o República Dominicana, los municipios no tienen la postedad de recaudar impuestos.

La falta de autonomía financiera de los gobiernos municipales es común hasta en países considerados descentralizados. Por ejemplo, en Brasil, los municipios administran alrededor de 5% de la carga tributaria y, después de las transferencias intergubernamentales, les cabe gastar no más de 16-17% de la carga tributaria.

El impuesto predial es, frecuentemente, el primero a ser delegado a los municipios en el contexto de los procesos de descentralización. En algunos casos, como en Chile y Perú, se verifica que los municipios actúan como meros beneficiarios o agentes recaudadores del impuesto. Tal situación no contribuye a promover la necesaria conexión entre las preferencias de la comunidad respecto de la provisión de servicios públicos y sus contribuciones tributarias, ni asegura el balance entre ingresos y gastos públicos como así tampoco favorece el control social. Por otro lado, una total descentralización, amplia y sin restricciones, de todas las funciones fiscales relacionadas al impuesto, que no considere la gran heterogeneidad interna de los países en lo que respecta a tamaño, capacidad técnica e institucional de sus municipios, puede agravar ineficiencias, inequidades y bajo desempeño del impuesto como fuente de ingresos. Como se señala en la Sección VI, la administración del impuesto inmobiliario es una tarea compleja y, según la recomendación de Bahl (1999), es necesario un apoyo técnico en diferentes áreas, especialmente para las pequeñas municipalidades.

A continuación, se trata de presentar las características principales del impuesto en los diferentes países. Lamentablemente, no ha sido posible el acceso a la legislación referente al impuesto inmobiliario en Panamá, así como a las leyes sobre el impuesto a los inmuebles rurales en Venezuela. En otros casos, no fue posible hacer tal caracterización a nivel nacional debido a la autonomía provincial, departamental o municipal en la definición de los elementos del diseño fiscal del impuesto.

---

<sup>23</sup> Zapata (2007) observa que debido a omisiones legales no fueron traspasados a los municipios responsabilidades de gasto acorde con la magnitud de los recursos transferidos. Esto resultó en el endeudamiento del gobierno nacional con poca capacidad para cumplir sus responsabilidades y gobiernos locales sin correspondencia fiscal y con abundancia de recursos en comparación a sus responsabilidades de gastos.

### 1.3 Sujeto pasivo

La incidencia legal de un impuesto es consecuencia de su hecho generador. En el cuadro 9 se puede verificar el sujeto pasivo legalmente responsable por el pago del impuesto inmobiliario, lo que incluye al poseedor, además del propietario, en aproximadamente 70% de los países. Debido al elevado número de asentamientos irregulares en América Latina, su reconocimiento como sujeto pasivo es fundamental para ampliar la universalidad del impuesto.

**Cuadro 9**  
**SUJETO PASIVO DEL IMPUESTO INMOBILIARIO**

País	Propietario	Poseedor	Ocupante	Usufructuario	Otro	Observaciones	
Argentina	- <sup>1</sup>	- <sup>1</sup>	- <sup>1</sup>	- <sup>1</sup>	---	<sup>1</sup> Definido en el ámbito provincial. En general, incluye ambos - propietario y poseedor.	
Bolivia	x	-	-	-	---	---	
Brasil	Urbano	x	x	-	x	Titular del dominio útil.	---
	Rural	x	x	-	x	Titular del dominio útil.	---
Chile	x	x	x	x	Arrendatario o mero tenedor.	Sin embargo, los usufructuarios, arrendatarios y, en general, los que ocupen una propiedad en virtud de un acto o contrato que no implique transferencia de dominio, no están obligados a pagar el impuesto determinado con anterioridad al acto o contrato. Si el pago es efectuado por el arrendatario, éste quedará autorizado a deducir la respectiva suma de las reglas de arrendamiento.	
Colombia	x	x	-	x	Administradores autónomos de patrimonio por los bienes inmuebles que formen parte de él.	---	
Costa Rica	x	x	- <sup>2</sup>	x	Parcelarios del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) después del quinto año, a depender del valor de la parcela.	<sup>2</sup> Concesionarios, permisionarios u ocupantes de la franja fronteriza o de la zona marítima terrestre para instalaciones o construcciones.	
Ecuador	Urbano	x	-	-	-	---	---
	Rural	x	-	-	-	---	---
Guatemala	x	x	-	- <sup>3</sup>	---	<sup>3</sup> Usufructuarios de bienes del Estado.	
Honduras	x	x	-	x	Beneficiarios del derecho de habitación.	---	
México	- <sup>4</sup>	- <sup>4</sup>	- <sup>4</sup>	- <sup>4</sup>	---	<sup>4</sup> Definido a escala estatal. En general, incluye ambos - propietario y poseedor.	
Nicaragua	x	x	x		Tenedor a cualquier título. Dueño de las mejoras o cultivos permanentes.		
Paraguay	x	-	-	-	---	---	
Perú	x	- <sup>5</sup>	-	- <sup>5</sup>	Excepcionalmente, los titulares de concesiones otorgadas con base en el Decreto Supremo N° 059-96-PCM (concesión al sector privado de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos).	<sup>5</sup> Cuando la existencia del propietario no pueda ser determinada, son sujetos obligados al pago del impuesto - en calidad de responsables -, los poseedores o titulares del dominio útil, a cualquier título (tenedores), sin perjuicio del derecho de cobrar de los respectivos contribuyentes.	
Rep. Dominicana	x	-	-	-	---	---	
Uruguay	Urbano	- <sup>6</sup>	- <sup>6</sup>	- <sup>6</sup>	- <sup>6</sup>	---	<sup>6</sup> Definido en el ámbito provincial. En general, incluye ambos - propietario y poseedor.
	Rural	x	x	-	-	---	---
República Bolivariana de Venezuela (urbano)	x	-	-	x	Beneficiarios de concesiones administrativas sobre los bienes inmuebles.	---	

Fuente: <http://www.lincolninst.edu/subcenters/ptla/> revisada por la legislación indicada en el Cuadro 7.

Es necesario observar que la informalidad en las grandes ciudades latinoamericanas no se refiere sólo a las barriadas (*favelas*) o inmuebles ocupados por familias pobres. En realidad, una parte de esa informalidad está constituida por loteos irregulares y condominios de alto nivel en áreas públicas o privadas, así como por construcciones irregulares de nivel medio e inclusive alto ejecutadas en terrenos regularizados.

Por lo tanto, la exclusión de la base imponible de todo y cualquier inmueble informal - en ciudades marcadas por una fuerte informalidad - es probable que resulte tanto en una reducción de la capacidad del impuesto para generar ingresos como en desigualdades horizontales entre familias con la misma capacidad económica. Además, el desconocimiento de la realidad por parte de las autoridades gubernamentales trae serios perjuicios para la gestión urbana de las ciudades.

#### 1.4 Componentes y reducciones en la base imponible

A excepción de República Dominicana, los sistemas examinados gravan ambos inmuebles, urbanos y rurales. En general el mismo gravamen incide tanto sobre inmuebles urbanos como rurales (con excepción de Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela, cuyos sistemas son distintos). La base imponible para los inmuebles urbanos incluye terrenos, inmuebles residenciales y no residenciales. Las máquinas y equipos sólo son tributados en Guatemala.

Idealmente, debería garantizarse la universalidad del impuesto predial, reduciendo al máximo el número de inmuebles o contribuyentes eximidos de pago o, al menos, limitándolos a aquellos casos donde, reconocidamente, no haya capacidad económica para soportar la tributación. Sin embargo, es común la imposición de exenciones incluso en países ricos. La concesión de beneficios fiscales está generalmente asociada a algunos objetivos específicos, tales como proteger a las familias sin capacidad económica, o estimular determinada conducta como la preservación del medio ambiente o el mantenimiento de una actividad agrícola. También puede ser originada a partir de decisiones de racionalidad administrativa. Por ejemplo, el costo de tributar puede superar los ingresos a ser generados. De todas formas, es esencial que tales exenciones sean establecidas de forma transparente y con legitimidad.

Hay una enorme diversidad con relación a las exenciones del impuesto inmobiliario en los países examinados. La única opción común es el beneficio del que disfrutaban los inmuebles gubernamentales. Sin embargo, es raro, en ese caso, la limitación del beneficio a inmuebles ocupados en actividades vinculadas a finalidades esenciales o de ellas resultantes. Un caso conocido es México. Sin embargo, el cobro de esa categoría de bienes públicos no había sido implementado hasta 2003. En Perú, una modificación reciente propone un esquema semejante.

Templos religiosos y organizaciones de enseñanza son, también, objeto de beneficios fiscales en casi la totalidad de los países. Son también populares las exenciones para familias de baja renta, o inmuebles de bajo valor.

Como más adelante se verifica, la base de cálculo en República Dominicana incluye solamente inmuebles con valor superior a cinco millones de pesos (aproximadamente U\$S 150.000,00). Lo que significa que una parte muy reducida de los inmuebles es imponible. Incluso muchas familias desconocen que existe un impuesto de esa naturaleza en el país. Esto explica la reducida importancia del impuesto como fuente de ingresos (ver cuadro 6).

Otro caso a ser comentado es la situación en Chile, donde es masiva la exención para inmuebles habitacionales. Todos los inmuebles con avalúo inferior a \$ 14.655.788,00 de pesos chilenos (aproximadamente U\$S 29.000,00) están exentos del pago del impuesto territorial. Son también comunes en el país exenciones basadas en criterios exclusivamente políticos. Algunas personas jurídicas e instituciones están exentas de forma nominal, como, por ejemplo: Industrial Mineral del Lago General Carrera, Comuna de Puerto Cisnes, Sociedad de Beneficencia Hospital

Alemán de Valparaíso, Comité Olímpico de Chile y Consejo Nacional de Deportes. Como observa la Asociación Chilena de las Municipalidades (2002), sería necesario terminar con esas exenciones absolutamente discrecionales. De acuerdo con lo informado por el Servicio de Impuestos Internos (2007), las exenciones en el país representaron un 66% del total de inmuebles catastrados en 2006, abarcando casi 3,6 millones de inmuebles. El peso de las exenciones es excesivo. Aún así, el impuesto representa alrededor de 0,50% del PBI lo cual es superior al desempeño promedio de los países latinoamericanos.

No es raro que los beneficios fiscales generen resultados controvertidos. En el caso chileno, Costa y Horst (2002) observan que la política de otorgar exenciones a inmuebles de bajo valor estableciendo un valor único en todo el país, independiente de las características económicas de los municipios, resultó en una pauperización de los municipios más pobres. Dado que la mayoría de los inmuebles son beneficiados, se verifica una reducción de ingresos públicos justamente en los municipios con mayores carencias.

Vemos situaciones semejantes en Brasil. En el municipio de São Paulo, que es la mayor ciudad del país, la reforma del impuesto en 2002 amplió de tal forma el límite de exención para inmuebles residenciales que, aproximadamente, 40% de las viviendas catastradas – más de un millón - no pagan el tributo.

Las exenciones también son importantes en Panamá. Un artículo sobre el impuesto inmobiliario panameño publicado por Panamá América (2007) señala acertadamente que el impuesto podría rendir más recursos de los que actualmente genera. El texto afirma que “*se requiere de una norma legal más sencilla, que establezca de manera clara todos los elementos de la estructura del tributo (hecho generador, base imponible, sujeto pasivo y otros) y principalmente la eliminación de la excesiva cantidad de exenciones, que lo único que hacen es erosionar la base imponible y afectar la equidad que debería tener el impuesto, ya que se exoneraron las construcciones y mejoras sin considerar el valor de las mismas*”. (...) “*Es lógico que se exoneren inmuebles de poco valor para beneficiar a los propietarios u ocupantes que tienen bajos recursos, pero no se justifica exonerar inmuebles o construcciones de elevada valuación*”.

## 1.5 Base de cálculo

La selección de la base de cálculo apropiada para cada localidad depende de aspectos históricos, culturales y prácticos, incluyendo la viabilidad administrativa de su determinación. Otro factor esencial para su establecimiento es la aceptabilidad, ya que la percepción de injusticia por parte del público en general tiende a ser fuertemente relacionada con la evasión fiscal.

El cuadro 10 presenta un resumen de las bases de cálculo del impuesto, su nomenclatura, el concepto que le es asociado en la legislación en cada caso y algunas particularidades que son necesarias destacar.

Como se ha discutido previamente, tener libertad para escoger la base de cálculo significa más autonomía para decidir sobre la incidencia económica del impuesto y, por lo tanto, sobre la distribución del monto tributario. Esa libertad se observa en pocos países latinoamericanos, como Argentina y México. No siempre hay un concepto preciso asociado a la base de cálculo en las leyes. Se usan expresiones como *avalúo oficial*, *avalúo fiscal* o *valor catastral*, que son empleadas, sin tener plena seguridad legal en cuanto a su equivalencia o relación con el valor de mercado (valor comercial) de los inmuebles.

De todas formas, el valor que considera tanto la tierra como las construcciones es la base de cálculo más utilizada en el caso de los inmuebles urbanos. Una de las mayores críticas a esta alternativa es la que señala el poco estímulo a la construcción, ya que más mejoras resultan en más impuestos. Otras bases de cálculo apropiadas para el impuesto incluyen el valor de la renta y el

valor de la tierra (sin tener en cuenta las mejoras). Desde el punto de vista económico, la tributación sobre el valor de la tierra es considerada perfecta por no causar distorsiones (Ver Brueckner 1986; Lusht 1992; Reece 1992; Beaumont 1992), ya que no altera las decisiones sobre el desarrollo de la tierra.

En la práctica, la inmensa dificultad para estimar el valor de la tierra en áreas consolidadas afecta su efectividad como base de cálculo. Sin embargo, ello no representaría un problema mayor del ya existente en América Latina, ya que, generalmente, el terreno y las construcciones son valuados por separado. Otro factor que puede generar resistencia al uso del valor de la tierra como base de cálculo del impuesto es la percepción de regresividad cuando se consideran los inmuebles construidos, en la medida en que las construcciones edificadas en terrenos del mismo valor pagarían el mismo impuesto, independientemente de la cantidad de capital aplicada a la tierra.

A pesar de las ventajas desde el punto de vista económico, son pocas las experiencias observadas en América Latina sobre el uso del valor de la tierra como base de cálculo para el impuesto a la propiedad inmobiliaria. Una de ellas es la de Baja California, México, primera región de ese país en adoptar un sistema basado en el valor del suelo como base impositiva predial.

Aunque el valor de la tierra tenga una serie de defensores, su empleo también ha sido limitado en el ámbito internacional. Algunas experiencias en ese sentido se observan en Australia, Canadá, Dinamarca, Jamaica, Kenya, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Taiwán y Tailandia. Su importancia como fuente de ingresos, intensidad de uso a nivel nacional y grado de popularidad de esta opción varían enormemente en esos países (De Cesare, 2003).

Por otro lado, son también raras las experiencias donde se usan bases de cálculo que no están relacionadas con el valor del inmueble. Largada (2001 y 2002) identifica esa práctica en dos estados mexicanos: Zacatecas y el Estado de México.

En algunos de los países examinados, incluyendo Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Perú, la base imponible para la determinación del impuesto está constituida por la suma del valor de los inmuebles del contribuyente ubicados en la jurisdicción.

**Cuadro 10**  
**BASE DE CÁLCULO DEL IMPUESTO INMOBILIARIO**

País	Definición					Observaciones	
	Tierra + Construcciones	Sólo Tierra	Otra	Término			
Argentina	Ver observación	Ver observación	Ver observación	Valuación fiscal	---	La base de cálculo es definida a nivel provincial. Excepto por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluye inmuebles urbanos y rurales. La base es, en general, el valor de los inmuebles incluyendo tierra y construcciones. Son comunes los términos como valuación fiscal, avalúo fiscal, o avalúo oficial.	
Bolivia	x	-	---	Avaluó fiscal	---	No son estimados valores fiscales. Se usa el auto avalúo.	
Brasil	Urbano	x	-	---	Valor venal	---	En la determinación de la base de cálculo, no se considera el valor de los bienes muebles mantenidos en carácter permanente o no, para efectos de utilización, explotación, embellecimiento o comodidad del inmueble. El valor es estimado por los gobiernos municipales, sin la interferencia de ningún reglamento nacional, excepto las normas generales de valuación de inmuebles.
	Rural	x	-	---	Valor da terra nua	El precio de mercado de la tierra, excluidos el valor de las construcciones, mejoras, cultivos permanentes o temporarios, etc.	Es considerada la auto-valuación a precio de mercado. Se considera sólo el 'área tributable', que es la superficie total de la tierra excluyendo áreas de preservación, de reserva legal, de reserva particular del patrimonio natural, de interés ecológico para la protección de ecosistemas, y sin uso rural de cualquier naturaleza.
Chile	x	-	---	Avaluó	---	Para los inmuebles rurales, se considera la valuación de los terrenos y el valor de las residencias que excedan un valor prefijado. Los avalúos de las propiedades se actualizan semestralmente según la variación del IPC del semestre anterior. Los avalúos se modifican cuando se efectúan cambios físicos en las propiedades o por re-avalúos.	
Colombia	x	-	---	Avaluó catastral o auto avalúo	----	El avalúo catastral es determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, excepto para ciudades mayores. Por ejemplo, Bogotá que es autónoma en términos de catastro y valuaciones, emplea el auto avalúo. Sin embargo, el valor declarado no puede ser inferior al valor catastral y son sugeridas facturas para los contribuyentes.	
Costa Rica	x	-	---	Valor del inmueble	----	La base de cálculo se modifica de forma automática por: el mayor valor, registrado en instrumento público de transferencia de dominio o en hipoteca; por rectificación de área; por la unificación de fincas o fraccionamiento de inmueble; el mayor valor reconocido por los sujetos pasivos; y modificaciones en el inmueble que representen un valor igual o superior a 20%.	

Cuadro 10 (continuación)

Ecuador	Urbano	x	-	---	Valor imponible	---	Corresponde a la suma de los valores imponibles de inmuebles del mismo contribuyente. El valor de la propiedad se establece mediante la suma del valor del suelo y, de haberlas, el de las construcciones que se hayan edificado sobre él. Deducciones en el valor pueden ser solicitadas en caso de inmuebles con deudas hipotecarias. El Consejo aprueba, mediante ordenanza, el plano del valor de la tierra, los factores de aumento o reducción del valor así como los factores para la valoración de las edificaciones. Valuaciones especiales o individuales pueden ser realizadas por solicitud de los propietarios o en caso de valuación equivocada. Pueden emplearse coeficientes de actualización establecidos por ordenanzas municipales.
	Rural	x	-	---	Valor imponible		El Consejo aprobará, mediante ordenanza, el plano del valor de la tierra, los factores de aumento o reducción del valor del terreno. Para la valoración de los inmuebles rurales se estimarán los gastos e inversiones realizadas por los contribuyentes para la dotación de servicios básicos, construcción de accesos y vías, y mantenimiento de espacios verdes y de cultivo, así como la conservación de áreas sin parcelar.
Guatemala		x	-	Cultivos permanentes e instalaciones	Valor fiscal	---	La base de cálculo está constituida por los valores de los distintos inmuebles que pertenezcan al mismo contribuyente. Además del valor de los componentes de la base de cálculo, deberá ser considerado: la naturaleza del inmueble y la valorización o desvalorización causada por factores hidrológicos, topográficos, geográficos o ambientales. El valor del inmueble puede ser determinado por auto avalúo, valuación genérica de oficio y valuación individual (avalúo técnico) realizado por valuador autorizado por la Dirección fiscal a solicitud del propietario. Deben respetarse las directrices establecidas en el manual de avalúos elaborado por el Ministerio de Finanzas Públicas y los procedimientos establecidos por el Consejo Municipal.
Honduras		x	-	---	Valor catastral	---	Deben considerarse en el establecimiento del valor catastral: uso del suelo, valor de mercado, localización y mejoras.
México	Ver observación	Ver observación	Ver observación	Ver observación	Ver observación	Valor de mercado del inmueble	Definido a nivel estatal, incluye inmuebles urbanos y rurales. La base es, en general, el valor de los inmuebles incluyendo tierra y construcciones, con pocas excepciones como Mexicali, donde sólo la tierra es tributada. Son comunes los términos como: valor catastral o valor fiscal o valor catastral registrado. De acuerdo con la ley, los valores deberían ser equiparables a los comerciales.

Cuadro 10 (conclusión)

Nicaragua	x	-	---	Avalúo catastral municipal	La estimación del valor de mercado del bien inmueble	La base de cálculo es la suma del valor total de los inmuebles de un contribuyente localizados en el mismo municipio. El valor es estimado mediante la aplicación del manual, normas y procedimientos de valuación establecidos a escala nacional por la Dirección de Ingresos del Ministerio de Finanzas (catastro fiscal).
Paraguay	Ver observación	Ver observación	---	Valor oficial (Valuación oficial)	---	El valor oficial es el resultante del catastro inmobiliario en las ciudades incorporados al régimen de catastro, valuándose el suelo y las mejoras sobre la base de los valores reales. En los municipios no incorporados al régimen de catastro, el valor oficial del inmueble se determina sobre la base del valor atribuido al suelo. En los inmuebles rurales, el valor se determina sobre la base del valor de la tierra en todos los distritos o circunscripciones menores.
Perú	x	-	---	Valor total	---	La base de cálculo es el valor total de los inmuebles de un contribuyente localizados en el mismo distrito. Son aplicados valores fiscales (arancelarios) de terrenos y valores unitarios de construcción y tablas de depreciación, formuladas por el Consejo Nacional de Tasaciones (CONATA), aprobados anualmente por el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento mediante resolución ministerial. Las instalaciones fijas y permanentes son valuadas por los contribuyentes de acuerdo a la metodología establecida en el Reglamento Nacional de Tasaciones, sujeta a fiscalización municipal.
República Dominicana	x	-	---	Valor	---	Inmuebles destinados a viviendas, cuyo valor sea superior a cinco millones de pesos (aproximadamente U\$S 150.000), ajustados anualmente de acuerdo a la inflación. El valor es determinado por la Dirección General del Catastro Nacional.
Uruguay	Urbano	x	-	---	Valor del inmueble	Catastro y avalúos son de responsabilidad de la Dirección Nacional de Catastro, excepto en Montevideo. La Dirección Nacional de Catastro exige que los contribuyentes presenten una declaración jurada de caracterización urbana conteniendo los datos necesarios al catastro realizada por un arquitecto o ingeniero agrimensor.
	Rural	x	-	---	Valor real del inmueble	Se suma el veinte por ciento (20%) al valor de la tierra por concepto de mejoras.
República Bolivariana de Venezuela	Urbano	x	-	---	Valor del inmueble	La determinación se realizará partiendo del valor catastral de los inmuebles, el cual se fijará tomando como referencia el precio corriente de mercado.

Fuente: <http://www.lincolninst.edu/subcenters/ptla/> revisada por la legislación indicada en el Cuadro 7.

## 1.6 Tasas/alícuotas/tarifas

Las tasas del impuesto son determinantes para la cuantificación del gravamen, pudiendo también influenciar en la distribución de la carga tributaria. Se presentan, en el cuadro 11, tasas nominales (estatutarias), del impuesto inmobiliario en los países en los cuales dichas tasas son establecidas a nivel nacional. No ha sido posible obtener los niveles de valuación efectivamente aplicados. Su obtención permitiría el cálculo de las tasas efectivas, las cuales resultan del impuesto dividido por

el valor de mercado de inmueble. Por lo tanto, no hay garantías de que la tasa más alta resulte en un impuesto mayor y el análisis queda limitado a examinar las estructuras de tasas.

Una tasa única es establecida en Costa Rica, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana. En Paraguay, sin embargo, se establecen impuestos especiales, que en realidad son meras sobretasas aplicadas a los inmuebles de gran extensión, latifundios, inmuebles baldíos y semibaldíos. La sobretasa varía de 0,1 a 0,4%, lo que resulta en un aumento de 10 a 40% en las tasas aplicables.

La determinación de las tasas del impuesto inmobiliario para gravar la propiedad urbana está a cargo de los gobiernos provinciales en Argentina, departamentales en Uruguay y municipales en Brasil y Venezuela. En México, la Legislatura a nivel de estados es la responsable de aprobar las propuestas de los municipios.

En Colombia, Honduras y Ecuador el establecimiento de las tasas también es responsabilidad de los municipios. Sin embargo, en esos países se establecen ciertos límites - rango mínimo y máximo – para las tasas en leyes nacionales. En Colombia, las tasas deben establecerse entre 0,10 y 1,6%. La ley nacional también determina que las tarifas sean establecidas de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta los estratos socioeconómicos, los usos del suelo en el sector urbano y la antigüedad de la formación o actualización del catastro. A la vivienda popular y a la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria, se les aplica las tarifas mínimas que establezca el respectivo Consejo. Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados y a los urbanizados no edificados, pueden ser superiores a ese límite, siempre que no excedan del 3,3%.

En Honduras, las tasas para los inmuebles urbanos deben situarse entre 0,15 y 0,50%, mientras que para los rurales deben estar entre 0,15 y 0,25%. En Ecuador, el porcentaje puede oscilar entre 0,025 y 0,5% y es fijado mediante ordenanza por cada Consejo municipal. Las sobretasas relacionadas a inmuebles no edificados u obsoletos se ubican entre 0,10 y 0,20%.

Es difícil percibir una regla general. Algunos países han optado claramente por la simplicidad, resultando en tasas únicas. De todas formas, la preocupación por incentivar el desarrollo de la tierra –o penalizar la especulación sobre ella– está generalmente presente, ya sea aplicando tasas más altas, sobretasas o impuestos especiales a la tierra vacante.<sup>24</sup>

Asimismo, es relativamente común en la región, el uso de tasas progresivas que varían en función del valor de los inmuebles, posiblemente motivado por una preocupación por la perversa concentración de la renta. Su uso incluye hasta los inmuebles no residenciales. La progresión en algunas situaciones sigue un modelo discontinuo, donde el cambio de clase resulta en una tasa más alta para todo el valor tributable. En otros casos, se aplica la progresividad continua, que opera como cuotas fijas por rango de valor, donde las tasas mayores son aplicadas sobre el excedente del valor límite inferior de cada rango.

Por otra parte, se observa una mayor diversidad de criterios para la fijación de tasas en aquellos casos donde existe libertad local para el establecimiento de las mismas. En Brasil, por ejemplo, además de la progresividad, se incluye una combinación de criterios: las tasas selectivas son ampliamente empleadas de acuerdo con el uso del inmueble, área, provisión de servicios, condiciones de cercamiento del lote, ubicación y otros aspectos. Carvalho Jr. (2006) identificó

<sup>24</sup> En Brasil, con base en una disposición de la Constitución, reglamentada por una ley federal conocida como Estatuto de la Ciudad, es posible utilizar el impuesto con tasas progresivas en el tiempo, para penalizar la ociosidad de tierras en zonas de desarrollo consideradas prioritarias. En Venezuela, se creó el impuesto a las tierras ociosas, cuya base imponible es la diferencia entre el rendimiento idóneo y el real a cada ejercicio fiscal. Las tasas varían entre 0 y 12% de acuerdo al crecimiento de la base imponible. Sin embargo, la creación del impuesto mediante un decreto tornó frágil su aplicación por contrariar el principio de legalidad.

tasas no uniformes en 23% de los 223 municipios brasileños examinados en su estudio, siendo que las tasas eran progresivas en 47% de ellos (aproximadamente 11% del total de casos examinados).

La opción más común es la selectividad por el uso. Sobre la base de una muestra de 22 municipalidades en Brasil,<sup>25</sup> se puede señalar que las tasas máximas de los terrenos son, en promedio, 3,8 veces mayores que las máximas de los inmuebles residenciales. Algunos casos extremos se verifican en los municipios de Brasília, Joinville y Porto Alegre hasta el año 2006, donde las tasas a los terrenos eran 10, 8 y 7 veces mayores que las aplicadas a los inmuebles residenciales. En forma semejante, pero con menor intensidad, las tasas de los inmuebles no habitacionales son, en promedio, 1,8 veces mayores que las de los inmuebles habitacionales.

Es importante mencionar que las estructuras complejas de tarifas tienden a abrir espacio para la evasión fiscal. Por ejemplo, en la ciudad de Bogotá, Colombia, se consideran un gran número de factores para la definición de la tasa. Para los inmuebles residenciales, ello resultó en 15 extractos diferentes de tasas. Las críticas a la estructura de tarifas en Bogotá incluyen su discontinuidad; diferenciación por el tamaño del inmueble - lo que incentiva a los contribuyentes a ocultar información - y la baja efectividad de las tarifas diferenciales aplicadas a las industrias en el control de polución (Puentes 2002).

De hecho, una complejidad excesiva o actitudes extremistas pueden generar problemas de carácter administrativo y resultados controvertidos. Resultados contradictorios también se han observado en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, donde las tasas eran tan elevadas (hasta 6% sobre el valor de la tierra vacante) con el objetivo de combatir la especulación inmobiliaria, que contribuyeron para explicar la evasión de 67% de los inmuebles baldíos, mientras que para los inmuebles construidos la evasión era inferior a 15%.

Además de asegurar la viabilidad legal de la aplicación de tasas progresivas o selectivas, es también fundamental evaluar su relevancia para el cumplimiento de los objetivos tributarios y sus reales efectos en la distribución de la carga tributaria. La diferenciación para conseguir los objetivos de política fiscal debe ser caracterizada por prerrogativas de simplicidad y aceptabilidad, que deberían estar presentes en el diseño de los sistemas de tributación.

## 1.7 Progresividad vs. regresividad del impuesto inmobiliario

Es común el debate respecto de la aplicación de tasas progresivas sobre un impuesto que es clasificado como real y que incide sobre un bien inmueble. También se argumenta que la función de redistribución de la riqueza debe ser atribuida a impuestos que incidan sobre el ingreso y que tienen un alcance más general (Ver Morales 2005). El autor afirma que *“cuando el paisaje urbano es de notoria polarización espacial, caracterizado por un gran mar saturado de viviendas precarias y escasos servicios de mala calidad, salpicados con algunas islas con suntuosos edificios, espacios holgados y sobrados servicios de alta calidad, resulta difícil que los gobiernos municipales no emprendan medidas, incluidas las fiscales, que al menos en el discurso pretendan disminuir estos contrastes”*.

<sup>25</sup> La muestra está formada por Aracaju, Belém, Belo Horizonte, Brasília, Campina Grande, Campo Grande, Campinas, Curitiba, Florianópolis, Gravataí, Jaboatão dos Guararapes, João Pessoa, Joinville, Juiz de Fora, Olinda, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Paulo, Santarém y Vitória da Conquista.

**CUADRO 11**  
**TASAS DEL IMPUESTO INMOBILIARIO, ESTABLECIDAS A NIVEL NACIONAL**

País	Inmuebles Urbanos									Criterio/Observación	Inmuebles Rurales			
	Terrenos			Residenciales			No Residenciales				Número	Mínima	Máxima	Criterio/Observación
	Número	Mínima	Máxima	Número	Mínima	Máxima	Número	Mínima	Máxima					
Bolivia	4	0,350	1,500	4	0,350	1,500	4	0,350	1,500	Progresivas. Es establecida una cuota fija, función del valor del inmueble, y la alícuota incide sobre el excedente, variando de 0,35 a 1,50%.	4	0,175	0,750	Progresivas. Se establece una cuota fija en función del valor del inmueble y la alícuota incide sobre el excedente, variando de 0,35 a 1,50% con una reducción de 50% cuando el inmueble es dedicado a las actividades rurales.
Brasil (Rural)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	30	0,030	20,000	De acuerdo con la superficie total y el grado de aprovechamiento de la tierra. Cuanto mayor es el grado y menor el área, menor es la tasa. Incide sobre el valor de la tierra del área tributable.
Chile	1	2,400	2,400	1	1,000	1,200	1	1,200	1,200	Para los inmuebles residenciales, la tasa es progresiva. La tasa de los terrenos resulta de la aplicación de sobretasa. Se aplica otra sobretasa de 0,025% con destino a bomberos.	1	1,000	1,000	La incidencia es sólo para bienes con valor superior a \$ 5.306.642 (pesos chilenos), o aprox. U\$S10.000.
Costa Rica	1	0,250	0,250	1	0,250	0,250	1	0,250	0,250	---	1	0,250	0,250	---
Guatemala	3	0,200	0,900	3	0,200	0,900	3	0,200	0,900	Progresivas. Suma del valor de los inmuebles que posee el contribuyente en la jurisdicción.	3	0,200	0,900	Progresivas. Suma del valor de los inmuebles que posee el contribuyente en la jurisdicción.
Nicaragua	1	1,000	1,000	1	1,000	1,000	1	1,000	1,000	---	1	1,000	1,000	---
Paraguay	1	1,000	1,000	1	1,000	1,000	1	1,000	1,000	---	1	1,000	1,000	---
Perú	3	0,200	1,000	3	0,200	1,000	3	0,200	1,000	Progresivas. Suma del valor de los inmuebles que posee el contribuyente en la jurisdicción.	3	0,100	0,500	Progresivas. Suma del valor de los inmuebles que posee el contribuyente en la jurisdicción.
República Dominicana	1	1,000	1,000	1	1,000	1,000	1	1,000	1,000	Se aplica la tasa sobre el excedente de cinco millones de pesos (aprox. U\$S150.000).	-	---	---	Inmuebles rurales NO son tributados.
Uruguay (Rural)	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	1	1,250	1,250	---

Fuente: <http://www.lincolnst.edu/subcenters/ptla/> revisada por la legislación indicada en el Cuadro 7.

Una de las razones para la aplicación de tasas progresivas es eliminar (o reducir) la eventual regresividad inherente del impuesto (De Cesare, 2007). Carvalho Jr. (2006) señala que la participación del impuesto en los ingresos de las familias en Brasil presenta un patrón regresivo, considerando los inmuebles catastrados (los inmuebles informales no catastrados son ignorados). En su estudio, las familias son clasificadas en cinco clases de ingresos. El autor deduce que ese resultado se debe a la regresividad de las valuaciones, las exenciones y la evasión fiscal. Además examina dos pequeños grupos formados por 7 municipalidades, donde sólo en uno de ellos se adoptan tasas progresivas. Su conclusión es que el uso de tasas progresivas no resulta en mayores recaudaciones, pero redundante en una distribución más uniforme del impuesto entre las diferentes clases de ingresos.

En realidad, la regresividad del impuesto inmobiliario puede resultar de dos fuentes: la naturaleza intrínseca del impuesto y las imperfecciones de naturaleza administrativa (Paglin y Fogarty 1972; Edelstein 1979). Las imperfecciones de naturaleza administrativa se refieren, efectivamente, a la regresividad de las valuaciones. En América Latina, se han publicado pocos estudios estadísticos sobre este tema.

Entre ellos, De Cesare (1998) realiza un estudio del sistema de tributación inmobiliaria en Porto Alegre, Brasil, con la finalidad de examinar la relación entre los valores catastrales y los valores comerciales. A partir de un modelo de regresión múltiple estudia los efectos simultáneos de los factores determinantes de la inequidad horizontal y vertical. Así, identifica un gran número de factores responsables de las diferencias sistemáticas de los niveles de valuación. A través del modelo, conformado por la evaluación de grupos de inmuebles según rangos de valor, se encuentra la existencia de regresividad de las valuaciones. En este tipo de estudio, sin embargo, la regresividad se mide en relación al precio de venta de los inmuebles.

Como se mencionó, una segunda fuente de inequidad se explica por la naturaleza intrínseca del impuesto, que considera la relación entre la renta de las familias y los gastos en habitación. Como explica Yinger *et al.* (1988), el valor de la propiedad no es perfectamente proporcional a la renta de las familias. Hay un mayor distanciamiento entre la renta de la familia y el valor de los inmuebles para los segmentos más pobres de la población (Villela 2001). El autor explica que “*el pobre necesita de más meses de salario para adquirir un inmueble que el rico*”.

Nuevamente, evaluando la situación del Municipio de Porto Alegre, De Cesare (2007) identifica que la habitación realmente pesa más, proporcionalmente, para las familias más pobres. Mientras la clase formada por familias con renta de hasta 10 salarios mínimos mensuales (4.784 observaciones, representando 37% de la muestra de datos) necesitan de 2,4 años de salario para adquirir un inmueble, las familias con renta entre 40 y 80 salarios mínimos por mes (8% de los casos) necesitan de 1,62 años y aquellas con renta superior a 80 salarios mínimos (1,56% de los casos) necesitan 1,20 años. Estos resultados fueron confirmados a través de un modelo de regresión simple, en el cual la renta de las familias explicó más del 85% de la variabilidad observada en los precios de venta.<sup>26</sup>

El uso de tasas progresivas es una opción de política fiscal, la cual puede o no ser adecuada, dependiendo de las preferencias, percepciones y objetivos de la tributación. Su uso puede tener como objeto reducir la regresividad intrínseca del impuesto. Pero su utilización no debería estar asociada a correcciones de distorsiones de carácter administrativo, las cuales deben ser eliminadas del sistema a través de revisiones en los avalúos.

Con relación a los otros impuestos al patrimonio, el impuesto al patrimonio neto parece que se presta más al uso de tasas progresivas. Es un impuesto generalmente aplicado a nivel nacional y

<sup>26</sup> La muestra de datos estaba formada por más de 12.000 transacciones y contempló solamente inmuebles adquiridos por medio de financiamiento.

su hecho imponible abarca un concepto más completo de patrimonio. O sea, es un impuesto que incide sobre la riqueza neta y considera, en un cierto grado, las condiciones personales del contribuyente. Actualmente, no es tan clara la distinción entre impuestos personales y reales. Otro impuesto donde el uso de tasas progresivas puede ser atractivo es el impuesto a las herencias, sucesiones y donaciones. Salvo algunas excepciones, es un impuesto cuyo reglamento es establecido a nivel nacional, que incide sobre todo el patrimonio a ser transferido.

## 1.8 Asignación de ingresos

El Cuadro 12 presenta un resumen de la asignación de ingresos entre niveles de gobierno y/o programas. Se verifica que en algunos casos el impuesto inmobiliario es usado para propósitos de ecualización entre municipios. Quizá la mejor construcción sería preservar este impuesto, de características inherentemente locales, para legitimar la negociación entre gobierno y sociedad sobre el paquete de servicios vs. las contribuciones tributarias, y usar impuestos establecidos a nivel nacional para fines de ecualización.

**Cuadro 12**  
**ASIGNACIÓN DE INGRESOS PROVENIENTES DEL IMPUESTO INMOBILIARIO**

País	Asignación de Ingresos
Argentina	No hay un reglamento general en el país. Sin embargo, existe una coparticipación desde las provincias a los municipios en la cual se incluyen, en la gran mayoría de los casos, los ingresos del impuesto inmobiliario en un porcentaje específico o como un componente de los ingresos a transferirse.
Bolivia	Municipios.
Brasil (urbano)	Municipios.
Colombia	Municipios, excepto un 10% para un fondo de habilitación de vivienda del estrato bajo de la población y para la adquisición de terrenos destinados a la construcción de viviendas de interés social.
Costa Rica	Municipios, excepto los siguientes porcentajes: 1% para el Órgano de Normalización Técnica (ONT), 3% para el Catastro Nacional y 10% para las Juntas de Educación.
Chile	Municipios. Se destina 40% a la municipalidad donde está ubicado el predio y 60% a un Fondo Común Municipal, donde se redistribuye a todas las municipalidades, de acuerdo a un factor (calculado sobre la base del número de propiedades exentas y niveles de pobreza).
Ecuador	Municipios.
Guatemala	Municipios y Estado. Para aquellas municipalidades que indiquen que poseen capacidad técnica para recaudar y administrar el impuesto, el 100% del monto recaudado les corresponderá a las respectivas municipalidades.
Honduras	Municipios.
México	Municipios.
Nicaragua	Municipios.
Paraguay	Municipios y departamentos. El 70% de lo recaudado por cada municipalidad queda en poder de la misma, el 15% en el departamento respectivo y el 15% restante se distribuye entre las municipalidades de menores recursos.
Perú	Municipios. Excepto el 5% del rendimiento del impuesto se destina exclusivamente a financiar el desarrollo y mantenimiento del catastro del distrito, así como a las acciones para reforzar su gestión y mejorar la recaudación y 0,3% del rendimiento del impuesto se transfiere por la municipalidad del distrito al Consejo Nacional de Tasaciones, para el cumplimiento de las funciones correspondientes en la formulación periódica de los aranceles de terrenos y valores unitarios oficiales de edificación.
República Dominicana	El 80% es de los estados para financiar programas habitacionales, así como para tornar más eficientes las atribuciones y funciones de la Dirección General de Catastro. El 20% restante es destinado a los ayuntamientos del país.
Uruguay	Departamentos.
República Bolivariana de Venezuela	Municipios.

Fuente: Legislación tributaria sobre el impuesto a la propiedad inmobiliaria de los diferentes países. Las leyes básicas consultadas están especificadas en el Cuadro 7.

Tal como se comentó anteriormente, es necesario activar los mecanismos económicos que inducen a la eficiencia y participación. Como es explicado por Finot (2001), el fundamento de esos mecanismos es que los ciudadanos seleccionen los bienes públicos de los que se dotarán en función de la incidencia que esta provisión tendrá sobre su ingreso. Naturalmente se debería garantizar un paquete mínimo de servicios, lo cual podría alcanzarse a través de las transferencias gubernamentales.

## 2. Impuestos recurrentes sobre el patrimonio (riqueza) neto

Este tipo de impuestos sólo ha sido identificado en Argentina, Colombia y Uruguay. En Argentina, el impuesto, reglamentado por la Ley 23.966/97, es establecido y administrado a nivel nacional y su hecho generador es la posesión de bienes personales. La base imponible es el valor total de los bienes poseídos al 31 de diciembre de cada año, valuados de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias. No se admite la deducción de deudas, salvo en el caso de inmuebles destinados a casa habitación, en cuyo caso, se admite el cómputo de los importes adeudados para la construcción o realización de mejoras. Las tasas son progresivas y selectivas, variando de 0,5 a 1,5%. La mayor tasa se aplica a las sociedades radicadas en el exterior por bienes inmuebles ubicados en el país. Se debe liquidar el impuesto mediante declaración jurada.

Las principales exenciones se refieren a los bienes pertenecientes a miembros de misiones diplomáticas y consulares extranjeras; a cuotas sociales de cooperativas; a bienes inmateriales; depósitos a plazo fijo en moneda nacional y extranjera, en caja de ahorro y cuentas especiales de ahorro efectuadas en entidades financieras; los certificados de depósitos reprogramados (CEDROS); y títulos y bonos emitidos por la nación, provincias y municipalidades.

El ámbito de aplicación del impuesto abarca los bienes situados en el país y en el exterior tanto de las personas físicas domiciliadas en el país como de las sucesiones indivisas radicadas en el mismo. Se tributa también sobre los bienes situados en el país de las personas físicas domiciliadas en el extranjero y las sucesiones indivisas radicadas en el exterior. Las sucesiones indivisas son contribuyentes de este gravamen durante el lapso transcurrido entre el fallecimiento del causante y la declaratoria de herederos o aquella en que se haya declarado válido el testamento que cumpla la misma finalidad.

De acuerdo con la Ley 1.111/06,<sup>27</sup> el Impuesto al Patrimonio en Colombia es un tributo transitorio cuya aplicación está prevista hasta el año 2010. El impuesto es establecido y administrado a nivel nacional, y es a cargo de las personas naturales y jurídicas, declarantes del Impuesto sobre la Renta. Su hecho generador es la posesión de riqueza cuyo valor patrimonial sea igual o superior a \$ 3.000.000.000 (equivalente a aproximadamente US \$ 1,3 millones). Para efectos de este gravamen, el concepto de riqueza es equivalente al total del patrimonio neto del obligado, sobre el cual se aplica la tarifa de 1,2%. El impuesto se paga sobre la base de una declaración de bienes. La base gravable excluye el valor patrimonial neto de las acciones o aportes poseídos en sociedades nacionales y los primeros 220 millones de pesos del valor de la casa de habitación. Su pago no es deducible del impuesto sobre la renta.

Hay una serie de entidades que no están sujetas al impuesto, entre las cuales se pueden señalar las corporaciones, fundaciones y asociaciones sin fines de lucro; la Nación, los Departamentos y sus asociaciones, los Distritos, los Territorios Indígenas, los Municipios y las demás entidades territoriales; las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Asociaciones de Municipios o de Departamentos y las Federaciones de Municipios, los

<sup>27</sup> La cual modifica el Estatuto Tributario en Colombia.

Resguardos y Cabildos Indígenas; la propiedad colectiva de las comunidades negras conforme a la ley 70 de 1993; etc.

En Uruguay, de acuerdo a la Ley 18.083/06, el Impuesto al Patrimonio (PAT) recae básicamente sobre el patrimonio de las personas físicas, los núcleos familiares, las sucesiones indivisas, las personas jurídicas constituidas en el extranjero y los sujetos pasivos del Impuesto a las Rentas de Industria y Comercio (IRIC).

Las tasas del impuesto son selectivas, se aplican por escalonamientos progresivos y oscilan entre el 0,7 y 3,5% del valor del patrimonio neto. La mayor tasa se aplica a las obligaciones y *debentures*, títulos de ahorro y otros valores similares emitidos al portador.

El patrimonio comprende los bienes situados, colocados o utilizados económicamente en el país y se excluyen los bienes situados fuera del país. Son incluidos básicamente los inmuebles, vehículos automotores y los medios de transporte marítimo, derechos de usufructo, muebles y semovientes de la explotación agropecuaria, los seguros de vida y las rentas vitalicias.

Si bien se aplica la declaración, para los bienes inmuebles se debe declarar por el valor real fijado por la Dirección General del Catastro Nacional. Al inmueble destinado a casa habitación del sujeto pasivo se le deducirá el 50% de su valor con un máximo equivalente al mínimo no imponible correspondiente. Los bienes inmuebles rurales, se valuarán por el valor real aplicable para la liquidación del impuesto correspondiente al Ejercicio de 1994, el que se reajustará anualmente según el Índice de Precios Mayoristas Agropecuarios publicado por el Banco Central del Uruguay.

El cuadro 13 permite la comparación entre las bases de cálculo y las tasas de este impuesto para los tres países en los cuales se identificó su aplicación.

**Cuadro 13**

**TASAS DEL IMPUESTO RECURRENTE SOBRE EL PATRIMONIO (RIQUEZA) NETO**

País	Tasa (%)	Base de Cálculo
Argentina	0,5-1,5 <sup>1</sup>	Valor total del patrimonio (bienes poseídos) <sup>2</sup>
Colombia	1,2	Valor del patrimonio neto <sup>3</sup>
Uruguay	0,7-3,5 <sup>4</sup>	Valor del patrimonio neto

Fuente: Argentina: Ley N° 23.966/97 y sus modificaciones; Colombia: Ley N° 1.111/06; Uruguay: Ley N° 18.083/06

Nota: <sup>1</sup>Progresivas y selectivas. <sup>2</sup>No se admite la deducción de deudas, salvo en el caso de inmuebles destinados a casa habitación, en cuyo caso, se admite el cómputo de los importes adeudados para la construcción o realización de mejoras. <sup>3</sup>Se aplica el impuesto sólo cuando el valor patrimonial sea igual o superior a \$ 3.000.000.000 (equivalente a aproximadamente U\$S 1,3 millones). <sup>4</sup>Progresivas.

### 3. Impuestos a las transferencias por sucesión, herencias y donaciones

Su aplicación ha sido identificada en países como Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (ver cuadro 4). En Honduras, la ley que subsistía desde 1998 sólo para donaciones fue derogada a través del Decreto 51/03, Ley de Equidad Tributaria (CIAT 2007).

La base imponible de esa subclase es, en general, el valor de los bienes y derechos sucesorios menos las deducciones permitidas en cada caso. Los gastos pasibles de deducción varían entre los países examinados. En general, los gastos deducibles incluyen aquellos decurrentes de la última enfermedad, funeral, apertura de sucesión, deudas hereditarias y, en algunos casos, impuestos debidos. En la práctica, el impuesto comprende la idea de gravar el patrimonio neto transmitido.

Salvo en el caso de Brasil, donde el impuesto es instituido y administrado a nivel de estado, éste es un impuesto establecido a nivel nacional.

En algunas situaciones, el mismo impuesto abarca las transferencias onerosas y no onerosas, o parte de ellas. En Uruguay, el impuesto a las transmisiones patrimoniales (IPT) comprende tanto las transmisiones entre vivos como aquellas por causa de muerte. La base imponible en Uruguay es la misma que fue descrita para el Impuesto al Patrimonio (PAT). En El Salvador y Nicaragua, el impuesto se aplica a cualquier transferencia realizada entre vivos, incluyendo las donaciones<sup>28</sup>. De todas formas, en Nicaragua, la tasa para las donaciones es la misma que se aplica en los casos de herencias y sucesiones a través del impuesto sobre herencias y legados. Sin embargo, son dos impuestos distintos.

El cuadro 14 presenta la base de cálculo y las tasas de los impuestos identificados en la categoría examinada. Las tasas varían enormemente entre los países, de 1% a 55%. Los criterios para la aplicación de las tasas son tan variados, que la comparación directa entre las tasas nominales resulta inconsistente.

En Ecuador se aplica una tasa única de 5% mientras que en El Salvador existe una tasa de 3% sobre las donaciones y en República Dominicana y Uruguay se aplican tasas selectivas. En República Dominicana, la selectividad es en función del tipo de transferencia: herencias o donaciones. En Uruguay se aplica el 4%, excepto los herederos y legatarios en línea recta ascendente o descendente con el causante, para los cuales corresponde el 3%. Para los casos de transferencias por acto oneroso también incluidas en la base imponible (que se discuten en la próxima sección), se aplica una tasa de 4% a ser pagada de la siguiente forma: 2% por el enajenante y 2% por el adquirente.

**Cuadro 14**  
**TASAS DEL IMPUESTO A LAS TRANSFERENCIAS POR SUCESIÓN,**  
**HERENCIAS Y DONACIONES**

País	Tasa (%)	Base de Cálculo
Brasil	--- <sup>1</sup>	--- <sup>1</sup>
Chile	1-25 <sup>6</sup>	Valor neto de cada asignación o donación
Ecuador	5	Valor de los bienes y derechos percibidos por cada heredero, legatario o donatario, menos deducciones permitidas por la Ley
El Salvador	3 <sup>7</sup>	Valor real o comercial de los bienes enajenados
Nicaragua <sup>4</sup>	5-34 <sup>5</sup>	Valor neto de cada asignación
República Dominicana	3;25 <sup>2</sup>	Valor de los bienes y derechos percibidos por cada heredero, legatario o donatario, menos deducciones permitidas por la Ley
Uruguay	3;4 <sup>3</sup>	Valor del patrimonio neto
Rep. Bolivariana de Venezuela	1-55 <sup>5</sup>	Valor del patrimonio neto

Fuente: Brasil: Ley N° 5.172/66, modificada por la Ley N° 118/05; Chile: Ley No 16.271/00; Ecuador: Ley No 41/01 y Decreto No 2.209/01; El Salvador: Decreto N° 552/86 y sus modificaciones; Nicaragua: Decreto N° 725/62; República Dominicana: Ley No 25/69, modificada por la Ley 288/04; Uruguay: Ley No 16.107/90, Ley No 16.462/94, Ley N° 18.083/06; Venezuela: Ley N° 5.391/99.

Nota: <sup>1</sup>Establecidas a nivel estatal. Algunos estados, como, por ejemplo Rio Grande do Sul, aplican tasas progresivas de acuerdo con la suma de los valores venales de la totalidad de los bienes localizados en el Estado; <sup>2</sup>3% para las herencias y 25% para las donaciones; <sup>3</sup>3% para los herederos y legatarios en línea recta ascendente o descendente con el causante y 4% en los demás casos; <sup>4</sup>Un impuesto incide sobre sucesión y herencias, y otro sobre donaciones. Las tasas son las mismas; <sup>5</sup>Progresivas y selectivas conforme al grado de parentesco con el beneficiado; <sup>6</sup>Progresivas; <sup>7</sup>Aplicada a las donaciones.

<sup>28</sup> Sus principales características se discuten en la próxima sección.

Para los demás casos se aplican tasas progresivas, que varían de 1 hasta 55%, o una combinación entre selectividad y progresividad. En Chile, las tasas progresivas se establecen sobre el valor neto de cada asignación o donación. Además de los gastos deducibles, se deduce también el monto de la fracción básica gravada con tarifa cero. En Venezuela y Nicaragua, las tasas son progresivas de acuerdo al crecimiento de la base y selectivas según el grado de parentesco con el heredero legatario. Las mismas tasas se aplican en los casos de donaciones en Venezuela. Dependiendo del valor de los bienes transmitidos, existe una serie de deducciones aplicables al impuesto que varían desde 5 hasta 40%, según la edad o parentesco del beneficiado. Es también concedida una reducción para los discapacitados.

#### **4. Impuestos sobre las transacciones financieras y de capital**

Esta subclase comprende una serie de impuestos que incluyen tributos sobre transferencias de patrimonio en general (ya discutidos en la sección anterior); sobre transferencias de bienes inmuebles o muebles entre vivos e impuestos sobre movimientos o transacciones financieras de capital (ver cuadro 4).

En general, estos impuestos constituyen una importante fuente de información para otros tributos. En ese sentido, el establecimiento de tasas bajas puede presentar ciertas ventajas, tales como minimizar las subdeclaraciones y permitir la formación de una base de datos confiables para la estimación de la base de cálculo (valor de los bienes) para otros impuestos.

En contraste, una política de altas tasas aplicadas, por ejemplo, al impuesto a la transferencia de bienes inmuebles tiende a desmotivar compradores y vendedores a declarar los precios reales de las transacciones (IAAO 1990b; Birch et al. 1991). En los estudios citados se hace referencia a las altas tasas que eran aplicadas en Portugal (10%) y Bangladesh (15%) que resultaban en una pérdida de credibilidad respecto de los precios declarados.

De esta forma, una eventual reducción de ingresos podría ser compensada por un aumento en la recaudación de otros tributos. Las tasas altas podrían operar como un estímulo a las operaciones informales, tales como la realización de operaciones de transferencia de inmuebles por intermedio de los conocidos “contratos de cajón”.

La alternativa empleada por un mayor número de países en la subclase de Impuestos a las Transacciones Financieras y de Capital es el impuesto a las transferencias de bienes inmuebles y derechos relativos a ellos. Es prácticamente el único impuesto aplicado al patrimonio en El Salvador, donde abarca también las donaciones. La Ley fue modificada recientemente por el Decreto 552/06. Están exentos inmuebles cuyo valor sea hasta ¢ 250.000 (aproximadamente U\$S29.000).

De forma semejante, en Nicaragua, el mismo impuesto comprende las transferencias onerosas y las donaciones. En este caso, hay otro impuesto cuyo hecho imponible son las herencias y legados. Cuando por virtud de una cesión de derechos hereditarios, el cesionario llegare a ser propietario de bienes inmuebles o derechos relativos a ellos, éste deberá pagar el impuesto de transmisión, además del impuesto sobre herencia correspondiente.

Tal como se discutió en la sección anterior, el impuesto abarca también las transferencias por herencias y donaciones en Uruguay. En Perú, extraordinariamente, el mismo impuesto contempla las transferencias de bienes inmuebles y de vehículos automotores.

En Brasil, México y Venezuela, es un impuesto instituido y administrado por los municipios mientras que en Argentina y República Dominicana, ambas competencias son del gobierno

nacional. En la mayoría de los demás países, en general, se establece el impuesto nacionalmente pero su administración compete a los municipios.

El cuadro 15 presenta la base de cálculo y las tasas de este impuesto. Las tasas varían entre 1 y 4%, excepto para los casos de donaciones. Tal cual se observa en la tabla, hay una preferencia por tasas únicas. Una de las cuestiones claves es decidir si la base debe ser el valor contractual o el valor de mercado del bien. El último garantiza más equidad del gravamen. Con el objetivo de garantizar el pago rápido, puede ser establecida la exigibilidad de pago del impuesto para fines de registro público de la transferencia. En general, se ejerce una mayor presión para el pronto pago cuando el sujeto pasivo es el adquirente del bien y/o derecho.

**Cuadro 15**  
**TASAS DEL IMPUESTO SOBRE LAS TRANSFERENCIAS DE BIENES INMUEBLES**

País	Tasa (%)	Base de Cálculo
Argentina	1,5	Valor contractual (venta), salvo situaciones donde no hay precio determinado
Bolivia	3	Valor de transferencia
Brasil	--- <sup>1</sup>	Valor de mercado
Costa Rica	1,5	El monto mayor entre valor contractual (venta) y valor catastral
Ecuador	1 <sup>2</sup>	El monto mayor entre el valor contractual (venta) y el valor catastral
El Salvador	3	Valor real o comercial de los bienes enajenados
Honduras	2 - 4 <sup>3</sup>	El monto mayor entre valor contractual (venta) y el valor catastral
México	--- <sup>1</sup>	En general, es el valor
Nicaragua	1-2 <sup>4</sup> ; 5-34 <sup>5</sup>	El monto mayor entre valor contractual (venta) y el valor imponible
Paraguay (Asunción)	3	El monto mayor entre el valor contractual (venta) o el valor catastral
Panamá	2	El monto mayor entre el valor catastral y el valor declarado en la transferencia
Perú	3	Valor contractual (venta)
República Dominicana	3	Valor de mercado
Uruguay	4 <sup>6</sup>	Valor del patrimonio neto
República Bolivariana de Venezuela	--- <sup>1</sup>	<sup>1</sup>

Fuente: Argentina: Ley N° 23.905/91 y sus modificaciones; Bolivia: Ley N° 843/86 y sus modificaciones; Brasil: Ley N° 5.172/66, modificada por la Ley N° 118/05; Costa Rica: Ley N° 6.999/85 y sus modificaciones (Ley de Prórrogas y Nuevos Ingresos); Ecuador: Ley Orgánica de Régimen Municipal. Registro Oficial Suplemento 159/05; El Salvador: Decreto N° 552/86 y sus modificaciones; Honduras: Martínez C., M.D. "El Sistema Tributario de Honduras: Un Caso de Estudio". (<http://www1.worldbank.org/wbiep/fiscalpolicy/Presentaci%F3n%20World%20Bank1.pdf>); México: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y sus modificaciones; Nicaragua: Decreto N° 429/89; Panamá: Ley N° 106/74; Paraguay (Asunción): Ley N° 881/81; Perú: Decreto Supremo N° 156/04; República Dominicana: Ley N° 32/74; Uruguay: Ley N° 16.107/90. Ley N° 16.462/94. Ley N° 18.083/06; Venezuela: Ley Orgánica del Poder Público Municipal, publicada en Gaceta Oficial (extraordinaria) N° 5.806/2006.

Nota: <sup>1</sup>Establecida a nivel municipal; <sup>2</sup>Pueden ser creados impuestos adicionales al de alcabalas por leyes especiales cuyo monto del impuesto adicional no podrá exceder de 50% del 1% (tarifa básica), ni la suma de los adicionales podrá exceder del 100% de esa tarifa básica. O sea, la tasa total máxima es de 2%; <sup>3</sup>Criterio por tipo de uso, comprendiendo tres segmentos de inmuebles: rural, urbano y terrenos baldíos; <sup>4</sup>Progresivas para las enajenaciones a títulos onerosos; <sup>5</sup>Progresivas y selectivas de acuerdo con el grado de parentesco con el beneficiado para las donaciones; <sup>6</sup>Tasa de 2% para el enajenante y 2% para el adquirente.

Otro tributo relativamente nuevo que ha sido establecido en general de forma provisoria, es el impuesto a las transacciones financieras. Algunos entusiastas consideran que este impuesto será la estrella de los tributos en las próximas décadas (Correa 2007). Con nomenclaturas y reglas variadas ha sido usado en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

La introducción de un impuesto de esa naturaleza es comúnmente observada en un contexto de crisis fiscal, para arcar con gastos de emergencia. Al contrario de otros impuestos al patrimonio, es un tributo fácil de administrar. La base imponible es, en general, el monto bruto de las transacciones gravadas por este impuesto.

En Ecuador, el impuesto fue eliminado por generar una fuerte caída de las transacciones financieras. En Venezuela, la alternativa que ya había sido empleada, fue reintroducida recientemente por una vigencia de aproximadamente un año (desde el 1 de noviembre de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2008). En Colombia, el impuesto representa una fuente razonable de ingresos y opera para proveer mayor rendición de cuentas de impuestos. Además, el tributo ha servido como un indicador de la economía informal.

En Brasil, son dos los impuestos que se encuadran en esta categoría y generan más ingresos que la suma de todos los demás impuestos al patrimonio. Uno de ellos, la '*Contribuição Provisória sobre as Movimentações Financeiras (CPMF)*', fue introducido 'provisoriamente' en 1996 para contribuir con el financiamiento del sistema de salud y ha permanecido en el sistema por más de diez años. El gobierno está, incluso, por proponer una extensión de su plazo. Hay gran resistencia contra el mantenimiento de la CPMF por parte de diversos sectores, incluyendo los representantes de partidos políticos de oposición al gobierno.

Por su parte, Argentina adoptó un sistema similar en 2001, en el mismo contexto, cuando fue negociada la meta de "déficit cero" con el Fondo Monetario Internacional. En Bolivia, el impuesto también fue introducido inicialmente en carácter provisorio por un período de 24 meses por la Ley 2.646/04. Se estableció una tasa de 0,30%, durante los 12 primeros meses de su aplicación y de 0,25% durante los siguientes 12 meses. Luego, a través de la Ley 3.446/06, el impuesto fue extendido por un período adicional de 36 meses y la tasa fue reducida a 0,15%.

Gómez Sabaini (2006) examina la productividad del impuesto, la cual resulta de la recaudación como porcentaje del PBI dividida por la tasa promedio legal. El análisis evalúa los resultados fiscales de Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela en el período comprendido entre 1989 y 2001. El período de aplicación del impuesto varía entre los países examinados. Las tasas mínima y máxima observadas en el período fueron del 0,20% (Brasil, 1987-1988; Colombia, 1999-2000) y 1,41% (Perú, 1990), respectivamente. Se observa una tendencia de mayor productividad cuando las tasas son más bajas. Mientras la productividad del impuesto en Brasil y Colombia se ubicaba alrededor de 3, la productividad del impuesto en Perú era de aproximadamente 0,5. El autor explica que, posiblemente, tasas más altas generan más rechazo y estimulan la evasión fiscal, así como la elusión fiscal.

Las tasas actuales del impuesto, presentadas en el cuadro 16, se aplican sobre el monto de las transacciones gravadas. En algunos casos, como por ejemplo en Bolivia y Perú, ha ocurrido una reducción de la tasa con el transcurso del tiempo mientras que en Brasil, Colombia y Venezuela tuvo lugar un aumento de la misma y en Argentina, la misma tasa ha sido aplicada desde el 2001.

**Cuadro 16**  
**TASAS DEL IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES O A LOS MOVIMIENTOS FINANCIEROS**

País	Tasa (%)	Base de Cálculo
Argentina	0,60 <sup>1</sup>	Valor de los créditos y débitos de cualquier naturaleza efectuados en cuentas abiertas
Bolivia	0,15	Monto de las transacciones gravadas
Brasil	0,38	Monto de la transacción financiera (movimiento, transmisión, liquidación o pago)
Colombia	0,40	Monto total de la transacción financiera.
Perú	0,08	Valor de la operación
República Bolivariana de Venezuela	1,50	Importe total por cada débito en cuenta u operación gravada. En los casos de cheques de gerencia, la base imponible es el importe del cheque.

Fuente: Argentina: Ley N° 25.413/01; Bolivia: Ley N° 3.446/06; Brasil: Ley N° 9.311/96 y sus modificaciones; Colombia: Ley N° 1.111/06; Perú: Decreto Supremo N° 150/07; Venezuela: Decreto N° 5.620/07.

Nota: 1Tasa general que es aplicada sobre ambos –créditos y débitos – totalizando así una tasa de 1,2%.

Una serie de críticas se asocian al uso de esta alternativa fiscal, entre las cuales se pueden destacar: naturaleza regresiva; naturaleza acumulativa, que afecta los costos de producción y puede tener un efecto inflacionario; fuga de las inversiones extranjeras a lugares donde no se aplican tales impuestos; y reducción de las transacciones bancarias, tal como ocurrió en Ecuador (Correa 2007).

## 5. Otros impuestos recurrentes sobre la propiedad

Otros impuestos recurrentes sobre la propiedad incluyen los impuestos a la propiedad de vehículos automotores, embarcaciones, aeronaves o similares. La base de cálculo es, en general, el valor del vehículo, ya sea declarado o estimado por el fisco y su institución se verifica en diferentes niveles de gobierno. Por ejemplo, en Argentina es de potestad de las provincias mientras que en Perú y Costa Rica la legislación es nacional y la administración es local y en Venezuela es un impuesto plenamente municipal. En general, las tasas conocidas del tributo oscilan entre 1 y 2%.

## 6. Otros impuestos no recurrentes sobre la propiedad

En realidad no ha sido identificado ningún impuesto en este grupo. Sin embargo, ampliando el concepto de estos tributos, se pueden incluir las contribuciones por mejoras en esta categoría. Éste es un tributo previsto en la legislación de un gran número de países. Sin embargo, su implementación y participación en términos de ingresos ha sido muy limitada, verdaderamente irrelevante.

En general, se puede decir que es un tributo vinculado a la realización de obras y servicios públicos que genera un beneficio localizado. Tiene el objeto de recuperar total o parcialmente el costo del gasto. En algunos países como Colombia, puede estar asociado a la participación en las plusvalías generadas por la inversión pública en lugar de ser meramente asociado al costo de la inversión. En realidad, Colombia es uno de los países donde el tributo es más relevante.

Las resistencias al uso de esta alternativa pueden estar relacionadas con la eventual percepción de regresividad debido a una desigualdad temporal. Sus aplicaciones tienden a ser para la pavimentación de calles y provisión de otros servicios básicos en áreas carentes, mientras que, en el pasado, las áreas más ricas recibieron esos servicios sin haber participado directamente del costeo de las obras.



## VI. Comentarios puntuales de naturaleza administrativa

---

Salvo con relación al impuesto sobre los movimientos y transacciones financieras que es de fácil administración, la tributación al patrimonio es una tarea compleja desde la perspectiva administrativa. Es decir, en términos comparativos, gran parte de los tributos al patrimonio depende tradicionalmente de facturación por parte del fisco, involucrando una serie de actividades, algunas bastante técnicas y dispendiosas. Aún en los casos en los cuales se emplean declaraciones juradas, existe la responsabilidad de que la administración evalúe la veracidad de las informaciones presentadas por los contribuyentes.

Kelly (2000) atribuye las diferencias significativas en el desempeño del impuesto inmobiliario como fuente de ingresos en los países desarrollados *versus* los que están en vías de desarrollo, a las actividades de naturaleza administrativa, incluyendo catastro, valuaciones y recaudación/cobranza.

Para que exista equidad, eficiencia y efectividad en la tributación patrimonial, dos cuestiones claves necesitan ser resueltas: la identificación y la valuación justa del patrimonio. Ambas actividades requieren esfuerzo y capacidad administrativa, y son fundamentales para evitar desigualdades en la distribución de la carga impositiva.

Es importante percibir que el acceso a datos relativos al patrimonio tiende a ser deficiente debido a actitudes conservadoras y restricciones legales en cuanto a la publicidad de los datos (Adair y McGreal 1987; Adair et al. 1996; Wyatt 1996), principalmente en los países latinoamericanos.

## 1. Identificación del patrimonio

El catastro inmobiliario es necesario para viabilizar la imposición de un gran número de impuestos al patrimonio. Por ejemplo, los impuestos sobre bienes inmuebles requieren el conocimiento pleno de la existencia inmobiliaria en una jurisdicción, sus principales características, los derechos de propiedad que inciden sobre los mismos y su valor. Las contribuciones de mejoras requieren un similar conocimiento de los inmuebles afectados por las inversiones urbanas realizadas. Los impuestos a las transferencias de bienes inmuebles o a las herencias, sucesiones y donaciones pueden ser administrados a través de inspecciones singulares de cada transferencia. Sin embargo, la existencia de un catastro resultaría en una mayor eficiencia administrativa.

El desconocimiento de los bienes inmobiliarios<sup>29</sup> está parcialmente relacionado con la inmensa informalidad en el proceso de ocupación de la tierra. Frecuentes debilidades catastrales se deben a la mera inclusión de información sobre la ciudad legal en el catastro, ignorando una gran parte de inmuebles y áreas construidas irregularmente. Eso resulta en gran parte de la inseguridad sobre la tenencia de la tierra observada en la mayoría de las ciudades latinoamericanas. La mutualidad de los inmuebles y el crecimiento de las ciudades demandan un esfuerzo continuo de actualización de los catastros.

Otras debilidades catastrales incluyen la falta de actualización de los datos aún para los inmuebles formales, omisión de atributos relevantes, falta de integración entre los atributos alfanuméricos y los datos cartográficos, falta de integración con otros catastros y sistemas que faciliten la actualización de los datos. La calidad, plenitud y confiabilidad de las informaciones catastrales tiende a afectar directamente la precisión de las valuaciones y, por consiguiente, la determinación del impuesto.

Las debilidades catastrales mencionadas pueden resultar en la reducción significativa de la capacidad de generación de ingresos de los impuestos, falta de equidad en la distribución de la carga tributaria, errores y distorsiones en el valor estimado para los inmuebles y contestaciones administrativas y/o judiciales contra los impuestos emitidos.

Es importante recordar que la aplicación de recursos en mejoras catastrales presenta la fuerte tendencia a generar crecimiento de ingresos, sin mencionar los beneficios para la gestión urbana y confiabilidad en el sistema. Hay un gran número de experiencias en ese sentido.

En el caso del impuesto al patrimonio, es más compleja aún la tarea de identificar bienes inmuebles ubicados en el extranjero así como la identificación del patrimonio formado por bienes muebles.

## 2. Identificación del valor de los bienes inmuebles

La importancia de las valuaciones desarrolladas para fines tributarios se debe al hecho de que las deformaciones y errores en la determinación de la base de cálculo del impuesto afectan directamente a la distribución del monto tributario. O sea que, debido únicamente a la baja calidad

---

<sup>29</sup> No es raro que la falta de control sobre bienes inmuebles incluya hasta inmuebles públicos.

de las valuaciones -imperfecciones de carácter esencialmente administrativo -, la carga tributaria puede ser equivocadamente transferida entre diferentes grupos de renta (Sabella 1975).

La complejidad del proceso de valuación está relacionada a algunos factores de naturaleza intrínseca:

- El concepto de valor de mercado es de naturaleza probabilística, siendo definido usualmente como el precio de venta más probable para la negociación de un inmueble dentro de condiciones normales de mercado;
- Su estimación representa un desafío mayor cuando los mercados inmobiliarios son muy inestables o cuando la heterogeneidad de los inmuebles es muy amplia, como en las ciudades latinoamericanas;
- De igual forma, los trabajos de valuación se ven perjudicados cuando es difícil conocer precios reales de venta para la formación de la muestra que servirá de base para la estimación de los valores. La subdeclaración de los precios de las transacciones y la falta de transparencia de los mercados son las principales causas de la situación descrita. Lamentablemente, esas disfunciones son comunes en las ciudades latinoamericanas.

Cuando se trata de la valuación de derechos la situación es más compleja, resultando en el uso del valor declarado sin ningún control sobre su veracidad o en soluciones puramente arbitrarias.

### **3. Proceso de valuación de inmuebles para fines fiscales**

#### **3.1 Método de valuación**

En América Latina se emplea masivamente para fines fiscales, el método del costo de reproducción, con la estimación separada del valor de la tierra y del valor de las mejoras (construcciones). A pesar de las diferencias en la aplicación del método entre las distintas jurisdicciones latinoamericanas, la estructura de su aplicación es similar.

En general, se establece un valor unitario promedio por región sobre la base de los precios de venta de los terrenos. Ese valor es básicamente función del aprovechamiento del suelo y de la localización. Tal valor, es ajustado para la cuadra o frontón de la cuadra de acuerdo a factores que buscan reflejar las características físicas de los loteos, condiciones atípicas de equipamientos y servicios urbanos u otros factores que pueden generar diferencias entre el valor promedio de la zona y el de la cuadra.

El valor de las mejoras se calcula sobre la base del valor unitario del costo de reposición del bien, que es determinado en relación con el destino, la categoría, el patrón de calidad de la construcción, etc. Son utilizados factores de depreciación para expresar la reducción del valor generado por la edad, estado de conservación y /o obsolescencia de las mejoras. En general, las categorías se asignan de acuerdo a un sistema de puntaje.

La metodología descrita presenta una serie de debilidades, entre ellas: la ausencia de baldíos en áreas ya consolidadas de la ciudad para basar los cálculos, el uso de factores subjetivos y por lo tanto, arbitrarios, la omisión de atributos importantes para la formación del valor y la falta de contemplación de las preferencias del consumidor. Por último, es importante destacar que el valor resultante se refiere al costo de reposición del inmueble que raramente es idéntico a su valor de mercado.

Como resultado, se presenta una tendencia a distorsiones entre los valores estimados usando el abordaje de costo y el valor real de mercado de los inmuebles. Como un ejemplo de este tópico, se puede mencionar que tanto en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, como en Porto Alegre, Brasil, se han desarrollado estudios con el objetivo de comparar los valores empleados para fines de tributación con el precio de venta de los inmuebles entre los años de 2001 y 2004. En ambos casos, se identificó la fuerte presencia de desigualdades derivadas del método de valuación. Ambas ciudades han realizado trabajos de valuación que permitirían una mejora significativa en términos de precisión. Sin embargo, por diferentes razones, tales revisiones no han sido implementadas en la fecha en que los estudios fueron desarrollados. No obstante, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la legislatura ha aprobado recientemente (diciembre de 2007) modificaciones en las valuaciones de los inmuebles empleadas para fines fiscales. El aumento promedio en los avalúos sería de 60% con un incremento máximo del 200% para los inmuebles localizados en Puerto Madero y Barrio Parque en Palermo.<sup>30</sup>

### 3.2 Nivel y uniformidad de los avalúos

No es una tarea fácil conocer el nivel real de las valuaciones empleadas para fines tributarios. Es común la falta de estudios en los cuales los precios de venta sean comparados estadísticamente con los valores estimados para fines tributarios. Incluso, no siempre hay en la jurisdicción, una base de datos sobre precios de venta de inmuebles que permita tal comparación.

A través de una encuesta sobre el impuesto predial en América Latina se investigó acerca del desempeño de las valuaciones realizadas para fines de cobro del impuesto inmobiliario.<sup>31</sup> Las informaciones dadas por los administradores fiscales presentan inconsistencias. En algunas situaciones, es probable que en lugar de informar el nivel real de las valuaciones, se haya informado el reductor de valor aplicado a las estimaciones fiscales. En otros casos, es perceptible que se informó la percepción del administrador, sin ninguna base técnica.

Sólo 20 jurisdicciones de una muestra de 60, respondieron esa parte de la encuesta. De acuerdo con las respuestas obtenidas, los inmuebles en dichas jurisdicciones estaban valuados, en promedio, en 60% del valor de mercado - dentro de un rango de 5 hasta 95% -. Es probable que el nivel real de las valuaciones sea incluso bastante inferior al reflejado por la muestra.

En cuanto a la uniformidad de las valuaciones, un número muy reducido de jurisdicciones informó, indicando la ausencia de este tipo de análisis en la región. Así, no parece haber un control estructurado sobre el grado de equidad horizontal y vertical de los avalúos empleados para el cobro del impuesto. El método de valuación empleado – método del costo de reproducción - que presenta una serie de debilidades<sup>32</sup> asociadas a la falta de control sobre los resultados de los trabajos, indica un alto riesgo de inconsistencias e imprecisiones de los avalúos que resultarían en inequidades fiscales.

De todas formas, algunos trabajos puntuales que examinan casos específicos, indican debilidades en las valuaciones. Por ejemplo, De Cesare (1998) y De Cesare *et al* (2003) identifican para la ciudad de Porto Alegre, Brasil, bajos niveles de valuación, así como bajo grado de uniformidad horizontal y regresividad de las valuaciones. En estos estudios se computan medidas básicas estadísticas para evaluar el desempeño de las valuaciones de inmuebles habitacionales (ver cuadro 17). El análisis abarcó la comparación entre precios de venta y estimaciones fiscales del valor, efectivamente empleadas para el cálculo del impuesto inmobiliario. Como se observa en la tabla, las casas y apartamentos fueron valuados, en la mediana, a sólo 31 y 18 % de los precios de venta, respectivamente. Sin embargo, este no es el problema central.

<sup>30</sup> Ver Clarín.com, disponible en <http://www.clarin.com/diario/2007/12/06/um/m-01558182.htm>.

<sup>31</sup> Ver <http://www.lincolninst.edu/subcenters/ptla/es/data.asp>.

<sup>32</sup> Ver sección anterior.

Si se usa el coeficiente de dispersión de la mediana (COD) como una medida de variabilidad del nivel de las valuaciones, el estudio identifica un muy bajo grado de uniformidad de los avalúos. Mientras los CODs calculados se ubican alrededor del 60%, patrones aceptables se sitúan entre 10 y 15% (IAAO 1990a). En un estudio anterior, De Cesare (1998) trabaja con un modelo multivariado, el cual indica la existencia de regresividad de las valuaciones al examinar el segmento formado por apartamentos residenciales y los demás factores causantes de la falta de uniformidad.

**Cuadro 17**  
**NIVEL Y UNIFORMIDAD DE LA VALUACIÓN**

Medida	VA/PV			
	Terrenos	Inmuebles habitacionales <sup>33</sup>	Casas	Apartamentos
Mediana (%)	27,11	19,80	30,64	17,72
COD (%)	69,73	67,93	62,02	59,65
Valor Mínimo	0,28	0,34	0,34	2,54
Valor Máximo	167	153	153	135
Datos	475	1279	343	936

Fuente: De Cesare, C. M.; L. C. P. Silva Filho, M. Y. Une; and S. C. Wendt. 2003. Analyzing the Feasibility of Moving to a Land Value-based Property Tax System: A Case Study from Brazil. Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper: LP03CD1 (78 pages). Available at [http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/1050\\_DeCesare%2003.doc](http://www.lincolninst.edu/pubs/dl/1050_DeCesare%2003.doc).

Nota: VA/PV es el valor estimado dividido por el precio de venta; y COD es el coeficiente de dispersión con relación a la mediana.

### 3.3 Intervalos entre valuaciones generales

La legislación en diversos países ha establecido intervalos máximos entre las valuaciones generales incluyendo Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y Uruguay. En general, se establece que el intervalo no puede ser superior a un periodo de 3 a 5 años.

En muchos casos no hay una penalización directa por la ausencia de cumplimiento de la regla. En Chile, los inmuebles urbanos fueron revaluados en 2004 y los agrícolas en 2006. Sin embargo, señala la Asociación Chilena de Municipalidades (2002) que los valores de los bienes raíces no agrícolas no se habían ajustado desde el año 1995 y los bienes raíces agrícolas quedaron sin valuación por más de veinte años. O sea que no hay garantías del cumplimiento. Sin embargo, el establecimiento de un plazo máximo entre los avalúos es una iniciativa que presiona a los gobiernos para obtener la actualización de los valores.

En Brasil, es común el uso de valores históricos reajustados por índices de inflación, debido tanto a la falta de frecuencia de las valuaciones - que puede ser generada por ausencia de voluntad política - como por cuestiones legales. Los revalúos dependen, para su aplicación, de la aprobación de la Cámara de Concejales (Poder Legislativo local). Ese aspecto es examinado en mayor profundidad en la sección 3.8 de este capítulo.

Con el fin de reajustar los avalúos entre valuaciones generales, comúnmente se aplica el índice nacional de precios al consumidor. Sin embargo, no hay una relación directa de este índice con las oscilaciones del mercado inmobiliario.

## 4. Auto avalúo o declaración

Con relación al impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, el sistema de auto avalúo se emplea en Colombia, Costa Rica, Guatemala, México y Perú, constituyendo una alternativa para resolver problemas de ausencia de información, limitada capacidad técnica o insuficiente disponibilidad de recursos para la manutención del catastro actualizado. Es también una forma de promover una

<sup>33</sup> Incluye casas y apartamentos.

mayor aceptabilidad del impuesto y reducir (o eliminar) contestaciones administrativas y judiciales sobre el mismo.

El sistema opera de una forma inducida en la mayoría de los casos. En Bogotá, Colombia, que es uno de los ejemplos más importantes de su aplicación, la administración sugiere facturas a los contribuyentes. En Perú, las declaraciones deben estar basadas en las tablas de valor y costo de construcciones publicadas por el Ministerio de Finanzas. En la Ciudad del México, el sistema es usado para los inmuebles no habitacionales y se deben emplear los valores unitarios de tierra y construcción emitidos por la autoridad fiscal.

Se debe señalar que hay casos donde se observan resultados extremadamente positivos con la introducción de este sistema. En Bogotá el catastro incluía en 1993 sólo 40% de los predios y los avalúos representaban alrededor de 20% del valor de mercado. La reforma que implementó el sistema disminuyó también las tarifas. El resultado fue un aumento de 450.000 a 930.000 en el número de predios catastrados y un crecimiento de la recaudación del impuesto en 74% en términos reales (Puentes 2002). Sin embargo, fue necesario introducir un sistema simplificado para los estratos de menores ingresos en razón de la dificultad de que los contribuyentes asimilasen el esquema de auto avalúo formulado.

En Uruguay, los contribuyentes deben presentar una declaración jurada que contenga los datos necesarios para el mantenimiento de la base de datos catastrales. Sin embargo, la declaración debe ser firmada por un profesional: arquitecto o ingeniero agrimensor junto con el propietario.

## 5. Identificación del valor de los bienes muebles

El proceso de valuación de bienes muebles, excepto obras de arte y similares, tiende a ser fácil para bienes nuevos y es similar a la valuación de inmuebles para los bienes usados. Sin embargo, existe una heterogeneidad menor en dichos bienes, lo que favorece el proceso de valuación. Además, la exclusión del factor tierra como el principal elemento generador de valor, que es el caso de los bienes inmuebles, tiende a facilitar el proceso. Cuando se trata de valorar vehículos automotores, embarcaciones y similares, hay, naturalmente, elementos de difícil mensuración relacionados a la depreciación del valor causada por la edad, estado de conservación, condiciones de operación y obsolescencia.

## 6. Eficiencia en la recaudación

Otro tema de gran relevancia, que no puede ser olvidado, es la cuestión de la evasión. Es común en América Latina mencionar *'la cultura del no pago'*. También es común ignorar que la *'cultura del no pago'* está directamente asociada con la *'cultura del no cobro'*.

Diversos municipios en América Latina han percibido la necesidad de alterar la actitud de la administración tributaria para lograr resultados exitosos. Algunas iniciativas observadas incluyen la simplificación de los trámites, la eliminación de duplicidades de funciones, la reducción del tiempo de análisis de las demandas o reclamos, la facilitación del pago y la eliminación de las prácticas de perdón y amnistía fiscal.

Hay algunas experiencias interesantes que resultaron en mayor eficiencia en la recaudación. Por ejemplo, en Lima, Perú, se instituyó en 1997 el Servicio de Administración Tributaria (SAT), que es una institución pública descentralizada, con autonomía económica, administrativa y financiera, cuyo objetivo es la recaudación y fiscalización de los tributos administrados por los municipios (Arias, 2003). A través del SAT, hubo una fuerte mejora en la atención de servicios al

contribuyente, abarcando mayor calidad, extenso uso de Internet e introducción de 24 horas de servicio disponible con *help line*, *fax*, *web* y correo electrónico.

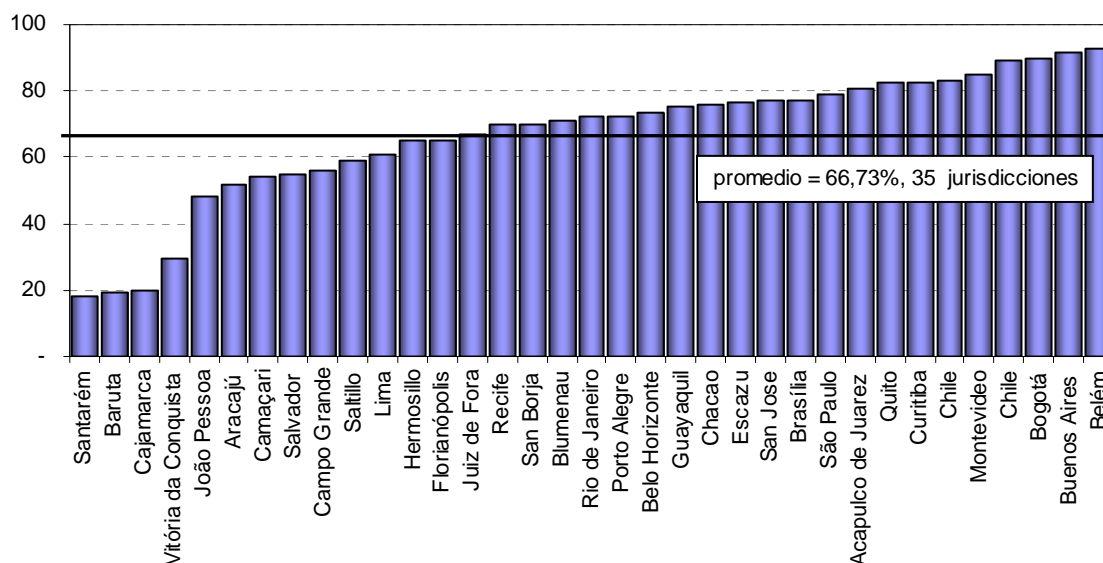
En la ciudad de Porto Alegre, el camino encontrado para reducir la evasión y aumentar la importancia del impuesto como fuente de ingresos fue aumentar el control social y asumir un compromiso del gobierno con la aplicación de ingresos. El aumento de la credibilidad del gobierno, obtenido por el proceso de Presupuesto Participativo, fue fundamental para la introducción de una reforma fiscal que cubrió principalmente el impuesto a la propiedad inmobiliaria y resultó en la duplicación de los ingresos del tributo, en valores reales, en el período de un año (de 1990 a 1991). Por otro lado, se registraron diferentes conquistas en la ciudad con relación a la provisión de servicios públicos básicos, mejora de las condiciones de transporte e inversiones de carácter social en áreas como educación, salud y asistencia social.

Considerando la gran cantidad de jurisdicciones en América Latina, se puede decir que aún es un desafío lograr índices razonables de eficiencia en la recaudación. En el gráfico siguiente se ilustra el nivel de eficiencia en la recaudación, considerando los pagos espontáneos del impuesto inmobiliario (sin incluir los resultados obtenidos por el cobro coactivo), en aproximadamente cuarenta jurisdicciones Latinoamericanas. Los pagos oscilan entre 18 y 93% del monto emitido de las facturas. En promedio, 67% del valor emitido es recaudado sin morosidad en esa pequeña muestra de municipalidades. A pesar de la falta de representatividad de la muestra de datos, los casos examinados ilustran que la morosidad y/o la evasión fiscal son cuestiones preocupantes. Obviamente, hay implicancias de esta situación en la capacidad del impuesto para generar ingresos.

Es importante resaltar que esta pérdida sólo considera los inmuebles tributados. Otras pérdidas no computadas incluyen aquellas generadas por los casos de omisiones en el catastro de inmuebles o construcciones, reducciones de la base de cálculo debido a exenciones y otras concesiones y los bajos niveles de las valuaciones.

Como identificó Kelly (2000), las causas de la evasión tributaria están muchas veces relacionadas a las percepciones de injusticias, a la impunidad o a la falta de confiabilidad en el gobierno. Las causas comúnmente señaladas por administradores públicos en América Latina incluyen crisis financieras; falta de capacidad técnica; no cumplimiento de las formalidades legales que garantizan la exigibilidad del crédito; falta de voluntad política; ausencia de sanciones efectivas que induzcan al pago o no aplicación de las sanciones previstas; y la práctica de promover perdones y amnistías fiscales.

**Gráfico 10**  
**EFICIENCIA EN LA RECAUDACIÓN: PAGO ESPONTÁNEO (SIN COBRANZA COACTIVA),**  
**EN EL PERÍODO 2000 - 2006**



Fuente: [http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/en/xls/G2-2\\_3\\_eng.xls](http://www.lincolninst.edu/subcenters/PTLA/en/xls/G2-2_3_eng.xls).

Nota: Argentina - Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Brasil - Aracajú, Belém, Belo Horizonte, Blumenau, Brasília, Camaçari, Campo Grande, Curitiba, Florianópolis, João Pessoa, Juiz de Fora, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, Santarém, São Paulo y Vitória da Conquista; Chile; Colombia: Bogotá; Costa Rica: Escazu; Ecuador- Guayaquil y Quito; México: Acapulco de Juarez, Hermosillo y Saltillo; Perú - Cajamarca, Lima y San Borja; Uruguay- Montevideo y San José; Venezuela - Baruta y Chacao.

## 7. Fuerte componente político de algunos tributos

En algunas situaciones, las valuaciones o las tablas de valores empleadas para establecer los valores catastrales para fines de determinación del impuesto inmobiliario deben ser aprobadas por legislaturas en diferentes esferas de gobierno. Por ejemplo, en el caso de Brasil, se efectúa en la esfera local; mientras en México depende de la legislatura estatal; en Guatemala es el Consejo Municipal instituido a nivel Nacional. Quizá por su transparencia excesiva, el impuesto funciona como un *chivo expiatorio* del sistema tributario, siendo el único que depende de la aprobación del Poder Legislativo para la actualización de la base de cálculo.<sup>34</sup>

Es importante comprender que la estimación del valor es una tarea de carácter técnico, que debería ser evaluada por medidas objetivas de uniformidad en lugar de sufrir una apreciación política. Lo fundamental, en este caso, es garantizar la calidad de los trabajos y, en consecuencia, la precisión del resultado. La habilidad de dissociar las actividades técnicas de las decisiones políticas es un factor determinante para la gestión satisfactoria de los impuestos.

## 8. Capacidad administrativa

La agenda de la región incluye preocupaciones respecto de la capacidad administrativa y el fortalecimiento institucional. La heterogeneidad verificada en los niveles subnacionales de

<sup>34</sup> Naturalmente, el establecimiento de tasas, exenciones, concesiones o la determinación de la base de cálculo a ser empleada son funciones del Poder Legislativo.

gobierno, especialmente en el caso de los municipios, implica condiciones extremadamente variadas para administrar los impuestos, requiriendo un mayor esfuerzo administrativo para gran parte de los tributos que inciden sobre el patrimonio.

De acuerdo con Zapata (2007), no obstante los diversos programas para mejorar la capacidad administrativa fiscal y el desarrollo institucional de los gobiernos subnacionales en la última década en Bolivia, existen grandes diferencias en cuanto a la capacidad de gestión entre los municipios más grandes y los más pequeños en ese país, siendo estos últimos los de más bajo desarrollo institucional y con mayor vulnerabilidad en cuanto a los cambios políticos.

Según Ocampo (1995), uno de los grandes desafíos para la descentralización fiscal en Colombia era exactamente la débil capacidad de gestión de las entidades territoriales para asumir sus nuevas responsabilidades y para manejar eficientemente sus recursos potenciales.

Como observa Mac Dowell (2007) al analizar la situación brasilera, los municipios tienen características fiscales muy diferentes y, cuando se piensa en políticas relacionadas con la esfera local, es importante reconocer que la misma regla no puede ser aplicada a todos. La autora opina que las políticas deben formularse considerando las diversidades.

En términos comparativos, es probable que las municipalidades mayores (o más fuertes económicamente) estén más preparadas para asumir las responsabilidades por la gestión y administración tributarias. Usando el ejemplo de Brasil, mientras el impuesto a la propiedad inmobiliaria representa 0,5% de los ingresos corrientes para municipios de hasta 5.000 habitantes, el tributo representa 12% de los ingresos para municipios con más de 1 millón de habitantes (MacDowell, 2007). La diferencia en la recaudación *per cápita* es de R\$7,00 a R\$127,00 por habitante. Como resultado, los ingresos propios representan 9% de la recaudación total corriente para los municipios menores y 53% para los mayores. Lo que demuestra que los municipios menores dependen fundamentalmente de las transferencias intergubernamentales.

El caso del México es más acentuado. De acuerdo con el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), seis estados recaudan más del 70% del total nacional del impuesto inmobiliario. En contraste, 16 estados recaudan menos de 10% del total nacional. Una iniciativa interesante ha sido el lanzamiento, a escala nacional, del 'Programa para la Optimización de la Gestión del Impuesto Predial y la Modernización Catastral' que tiene como objetivo lograr que las entidades federativas y sus municipios alcancen una recaudación del impuesto predial, como porcentaje del PBI Nacional, de 0,50% en el 2010 y del 1,0% en el 2015. El programa contempla el establecimiento de proyectos y acciones para avanzar en el proceso de modernización de la administración del impuesto predial y del catastro, con un enfoque de gerencia pública y reduciendo al mínimo el porcentaje de evasión.

Con relación a América Central, Espitia (2004) señala que la recaudación de Tegucigalpa y San Pedro Sula en un solo mes del año 2000 supera lo recaudado durante el mismo año para los demás municipios en Honduras. En Guatemala, la ciudad capital, Mixto y Villa Nueva recaudan 70% de los recursos provenientes del impuesto único sobre inmuebles. De forma similar, Managua y León son responsables por la generación de ingresos en Nicaragua; San Salvador en El Salvador; y la Ciudad del Panamá en Panamá.

Desde el punto de vista fiscal, el apoyo en la administración tributaria de los municipios por parte de niveles superiores de gobierno puede ser necesario, ya sea para la capacitación, asesoría técnica, establecimiento de programas, intercambio de datos o para el establecimiento de agencias capaces de prestar servicios a los municipios.



## VII. Comportamiento de los impuestos al patrimonio en América Latina

---

En este apartado se analiza el comportamiento de los impuestos al patrimonio a partir de una serie de variables, entre ellas: la presión tributaria total, que es la relación entre el total de tributos recaudados divididos por el PBI; el índice de GINI, que mide el nivel de concentración del ingreso; el Índice de Desarrollo Humano que calcula el PNUD; el Índice de Desarrollo Humano del PBI, que también lo trabaja el PNUD; el nivel del Ingreso *per cápita* Corriente, el Ingreso *per cápita* PPA, y el porcentaje de población en condiciones de pobreza. Las variables seleccionadas se relacionan con el indicador que resulta de dividir el total de recaudación de impuestos al patrimonio por el PBI que, para efectos prácticos, se ha denominado como ‘presión tributaria patrimonial’. Los datos sobre presión tributaria aparecen en el cuadro 18, donde se indican sus fuentes, período de referencia y se incluyen medidas estadísticas básicas. Las demás variables aparecen en el cuadro 19.

Como se explicó inicialmente, idealmente se debería evaluar la presión tributaria y, en particular la presión tributaria patrimonial, según los resultados del Gobierno General. Lamentablemente, estos datos no están disponibles para todos los países incorporados en el análisis. Sin embargo, los países en los cuales los datos no han sido localizados son naciones con una estructura tributaria más centralizada. Por lo tanto, se cree que esto no afectará substancialmente el análisis realizado.

**Cuadro 18**  
**PRESIÓN TRIBUTARIA Y LOS IMPUESTOS AL PATRIMONIO: AMÉRICA LATINA Y OECD**

País	Nivel de Gobierno	Impuestos al Patrimonio			Total de Impuestos			
		Año	% de PBI	Fuente	Año	% de PBI	Fuente	
Argentina	Ar	General	2006	3,20	CEPAL <sup>1</sup>	2006	27,40	CEPAL <sup>1</sup>
Bolivia	Bo	General	2006	1,72	CEPAL <sup>1</sup> +Ajuste <sup>4</sup>	2006	26,71	CEPAL <sup>1</sup> +Ajuste <sup>4</sup>
Brasil	Br	General	2006	2,78	CEPAL <sup>1</sup> +Ajuste <sup>4</sup>	2006	34,20	CEPAL <sup>1</sup>
Chile	Cl	General	2006	1,70	CEPAL <sup>1</sup>	2006	19,70	CEPAL <sup>1</sup>
Colombia	Co	General	2005	1,90	CEPAL <sup>1</sup>	2005	20,70	CEPAL <sup>1</sup>
Costa Rica	Cr	General	2006	0,70	CEPAL <sup>1</sup>	2006	21,40	CEPAL <sup>1</sup>
Ecuador	Ec	General	2005	0,30	CEPAL <sup>1</sup>	2005	14,68	CEPAL <sup>1</sup>
El Salvador	Sv	Central	2006	0,10	CEPAL <sup>1</sup>	2006	15,00	CEPAL <sup>1</sup>
Guatemala	Gt	General	2006	0,16	SAT, GT <sup>4</sup>	2006	13,70	SAT, GT <sup>4</sup>
Haití	Ht	Central	2006	0,00	CEPAL <sup>1</sup>	2006	10,00	CEPAL <sup>1</sup>
Honduras	Ho	Central	2006	0,20	CEPAL <sup>1</sup>	2006	19,30	CEPAL <sup>1</sup>
México	Mx	General	2000	0,30	CEPAL <sup>1</sup>	2000	17,00	CEPAL <sup>1</sup>
Nicaragua	Ni	Central	2006	0,00	CEPAL <sup>1</sup>	2006	21,30	CEPAL <sup>1</sup>
Panamá	Pa	Central	2006	0,70	CEPAL <sup>1</sup>	2006	15,90	CEPAL <sup>1</sup>
Paraguay	Py	Central	2006	0,00	CEPAL <sup>1</sup>	2006	13,50	CEPAL <sup>1</sup>
Perú	Pe	General	2004	0,22	FMI <sup>2</sup>	2004	16,50	FMI <sup>2</sup>
Rep. Dominicana	Do	Central	2006	0,60	CEPAL <sup>1</sup>	2006	14,10	CEPAL <sup>1</sup>
Uruguay	Uy	Central	2006	1,60	CEPAL <sup>1</sup>	2006	25,60	CEPAL <sup>1</sup>
Venezuela	Ve	General	2003	1,73	FMI <sup>2</sup>	2003	16,00	FMI <sup>2</sup>
Alemania	De	General	2004	0,81	FMI <sup>2</sup>	2004	34,70	OECD <sup>3</sup>
Australia	Au	General	2004	2,91	FMI <sup>2</sup>	2004	31,20	OECD <sup>3</sup>
Austria	At	General	2003	0,55	FMI <sup>2</sup>	2004	42,60	OECD <sup>3</sup>
Bélgica	Be	General	2003	2,98	FMI <sup>2</sup>	2004	45,00	OECD <sup>3</sup>
Canadá	Ca	General	2004p	3,77	FMI <sup>2</sup>	2004	33,50	OECD <sup>3</sup>
Corea del Sur	Kr	General	2001	0,47	FMI <sup>2</sup>	2004	24,60	OECD <sup>3</sup>
Dinamarca	Dk	General	2004p	1,85	FMI <sup>2</sup>	2004	48,80	OECD <sup>3</sup>
Eslovaquia	Sk	General	2003p	0,44	FMI <sup>2</sup>	2004	30,30	OECD <sup>3</sup>
España	Es	General	2003p	2,67	FMI <sup>2</sup>	2004	34,80	OECD <sup>3</sup>
Estados Unidos	Us	General	2004	3,06	FMI <sup>2</sup>	2004	25,50	OECD <sup>3</sup>
Finlandia	Fi	General	2004p	1,14	FMI <sup>2</sup>	2004	44,20	OECD <sup>3</sup>
Francia	Fe	General	2004p	4,43	FMI <sup>2</sup>	2004	43,40	OECD <sup>3</sup>
Holanda	Nl	General	2004	1,78	FMI <sup>2</sup>	2004	37,50	OECD <sup>3</sup>
Hungría	Hu	General	2003p	0,83	FMI <sup>2</sup>	2004	38,10	OECD <sup>3</sup>
Islandia	Is	General	2002	3,44	FMI <sup>2</sup>	2004	38,70	OECD <sup>3</sup>
Italia	It	General	2003	1,51	FMI <sup>2</sup>	2004	41,10	OECD <sup>3</sup>
Japón	Jp	General	2005	0,00	FMI <sup>2</sup>	2004	26,40	OECD <sup>3</sup>
Luxemburgo	Lu	General	2004p	1,50	FMI <sup>2</sup>	2004	37,80	OECD <sup>3</sup>
Noruega	No	General	2004p	1,15	FMI <sup>2</sup>	2004	44,00	OECD <sup>3</sup>
Nueva Zelanda	Nz	General	2004p	1,89	FMI <sup>2</sup>	2004	35,60	OECD <sup>3</sup>
Polonia	Pl	General	2003	1,38	FMI <sup>2</sup>	2004	34,40	OECD <sup>3</sup>
Portugal	Pt	General	2002	0,55	FMI <sup>2</sup>	2004	34,50	OECD <sup>3</sup>
Reino Unido	Uk	General	2004	3,30	OECD <sup>3</sup>	2004	36,00	OECD <sup>3</sup>
Rep. Checa	Cz	General	2004p	0,55	FMI <sup>2</sup>	2004	38,40	OECD <sup>3</sup>
Suecia	Se	General	2004	1,54	FMI <sup>2</sup>	2004	50,40	OECD <sup>3</sup>
Suiza	Sz	General	2002	2,59	FMI <sup>2</sup>	2004	29,20	OECD <sup>3</sup>
Promedio simple	América Latina			0,94	América Latina		19,09	-----
	OECD			1,81	OECD		36,95	-----
Mediana	América Latina			0,60	América Latina		17,00	-----
	OECD			1,53	OECD		36,75	-----
Desviación estándar	América Latina			0,99	América Latina		5,99	-----
	OECD			1,20	OECD		6,80	-----
COV (%)	América Latina			105,32	América Latina		31,38	-----
	OECD			66,33	OECD		18,40	-----
Valor mínimo	América Latina			-	América Latina		10,00	-----
	OECD			-	OECD		24,60	-----
Valor máximo	América Latina			3,20	América Latina		34,20	-----
	OECD			4,43	OECD		50,40	-----
Casos	América Latina			19	América Latina		19	-----
	OECD			26	OECD		26	-----

Fuente: <sup>1</sup>Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Base de Datos Tributarios en [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl). <sup>2</sup>International Monetary Fund, IFM. *Yearbook Public Institutions*. 2006, en [www.imf.org](http://www.imf.org). <sup>3</sup>Organization for Economic Cooperation and Development. *OECD Revenue Statistics 1965-2005*. OECD ISBN 9264028129. <sup>4</sup>Ajustes en los datos y/o la búsqueda de fuentes primarias de datos fueron realizados cuando fue necesario y factible con base en las estadísticas tributarias disponibles en Internet en páginas oficiales de departamentos tributarios, como del Servicio de Administración Tributaria (SAT) en Guatemala. Para Bolivia, fue agregada la recaudación de los gobiernos municipales con base en Zapata (2007). Donde: 'ND' es no disponible.

**Cuadro 19**  
**INDICADORES ECONÓMICOS Y OTRAS VARIABLES: AMÉRICA LATINA Y OECD**

País		GINI <sup>1</sup> y <sup>2</sup> (2002-05)	IDH <sup>3</sup> (2004)	IDH-PIB <sup>3</sup> (2004)	PBI per cápita corriente (2004) <sup>2</sup> y <sup>3</sup> US\$	PBI per cápita PPA (2004) <sup>2</sup> y <sup>3</sup> US\$	Pobreza % Población (2003-05) <sup>1</sup>
Argentina	Ar	0,526	0,863	0,820	3 988	13 298	26,0
Bolivia	Bo	0,614	0,692	0,550	974	2 720	63,9
Brasil	Br	0,613	0,792	0,740	3 284	8 195	36,3
Chile	Cl	0,550	0,859	0,780	5 836	10 874	18,7
Colombia	Co	0,584	0,790	0,720	2 176	7 256	46,8
Costa Rica	Cr	0,470	0,841	0,760	4 349	9 481	21,1
Ecuador	Ec	0,513	0,765	0,610	2 322	3 963	48,3
El Salvador	Sv	0,493	0,729	0,650	2 340	5 041	47,5
Guatemala	Gt	0,542	0,673	0,560	2 233	2 876	60,2
Haití	Ht	0,650	0,482	0,490	420	1 892	75,0
Honduras	Ho	0,587	0,683	0,630	1 046	4 313	74,8
México	Mx	0,528	0,821	0,770	6 515	9 803	35,5
Nicaragua	Ni	0,579	0,698	0,600	847	3 634	69,4
Panamá	Pa	0,545	0,809	0,720	4 325	7 278	33,0
Paraguay	Py	0,536	0,757	0,650	1 220	4 813	60,5
Perú	Pe	0,505	0,767	0,670	2 490	5 678	51,1
República Dominicana	Do	0,569	0,751	0,720	2 130	7 449	47,5
Uruguay	Uy	0,451	0,851	0,760	3 842	9 421	18,8
Venezuela	Ve	0,490	0,784	0,680	4 214	6 043	37,1
Alemania	De	0,283	0,932	0,940	33 212	28 303	INR
Australia	Au	0,352	0,957	0,950	31 690	30 331	INR
Austria	At	0,291	0,944	0,960	35. 766	32 276	INR
Bélgica	Be	0,330	0,945	0,960	33 807	31 096	INR
Canadá	Ca	0,326	0,950	0,960	30 586	31 263	INR
Corea del Sur	Kr	0,316	0,912	0,890	14 136	20 499	INR
Dinamarca	Dk	0,247	0,943	0,960	44 673	31 914	INR
Eslovaquia	Sk	0,258	0,856	0,830	7 635	14 623	INR
España	Es	0,347	0,938	0,920	24 360	25 047	INR
Estados Unidos	Us	0,408	0,948	1,000	39 883	39 676	INR
Finlandia	Fi	0,269	0,947	0,960	35 562	29 951	INR
Francia	Fe	0,327	0,942	0,950	33 896	29 300	INR
Holanda	Nl	0,309	0,947	0,950	35 560	31 789	INR
Hungría	Hu	0,269	0,869	0,860	9 962	16 814	INR
Islandia	Is	0,300	0,960	0,960	41 893	33 051	INR
Italia	It	0,360	0,940	0,970	29 143	28 180	INR
Japón	Jp	0,249	0,949	0,940	36 182	29 251	INR
Luxemburgo	Lu	0,260	0,945	0,960	70 295	69 961	INR
Noruega	No	0,258	0,965	0,990	54 893	38 454	INR
Nueva Zelandia	Nz	0,362	0,936	0,910	24 364	23 413	INR
Polonia	Pl	0,345	0,862	0,810	6 346	12 974	INR
Portugal	Pt	0,385	0,904	0,880	15 970	19 629	INR
Reino Unido	Uk	0,360	0,940	0,880	35 485	30 821	INR
República Checa	Cz	0,254	0,885	0,950	10 475	19 408	INR
Suecia	Se	0,250	0,951	0,970	38 525	29 541	INR
Suiza	Sz	0,337	0,947	0,678	48 385	33 040	INR
América Latina promedio simple	0,544	0,758	0,678	2.871	6 528	45,87	
OECD promedio simple	0,311	0,931	0,935	31.642	29 254	INR	

Fuente: <sup>1</sup>Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 2006. *Panorama Social de América Latina 2006*. <sup>2</sup>World Bank. The International Bank for Reconstruction and Development. 2007. *2007 World Development Indicators*. ISBN 021369598. <sup>3</sup>Naciones Unidas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2006. *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*.

Donde: 'INR' es indicador no registrado.

## 1. La presión tributaria

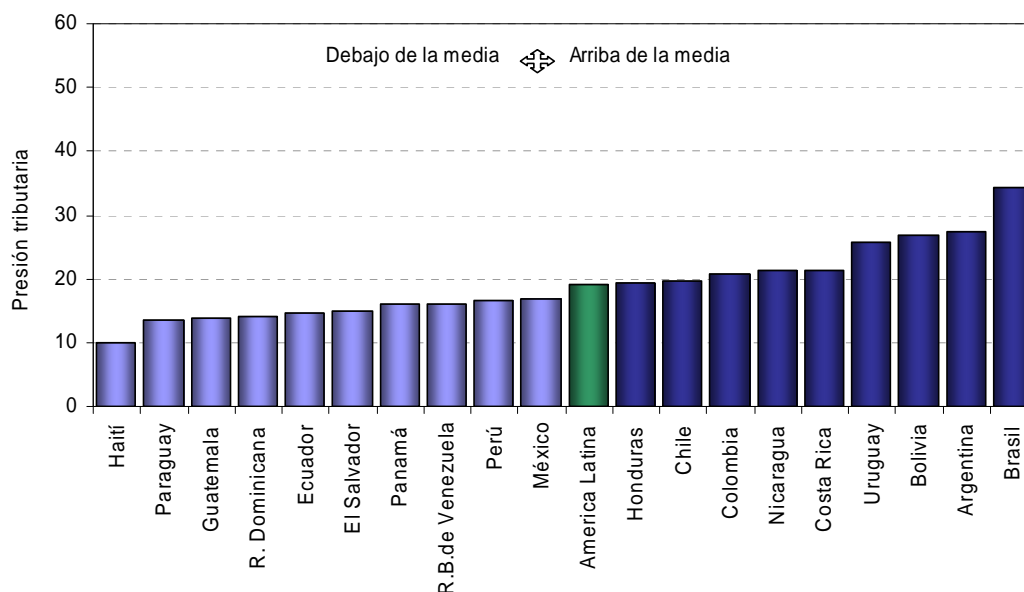
La Presión Tributaria, relación entre el total de tributos recolectados y el PBI, de los 19 países que se han considerado en América Latina presentan un promedio de aproximadamente 19%, con una

desviación estándar de 5,99; mientras que en los 26 países que se han considerado de la OECD<sup>35</sup>, la presión tributaria es de aproximadamente 37%, con una desviación estándar de 6,8.

Los países de la OECD presentan una variabilidad menor que los de América Latina en términos de desempeño tributario. Esta situación se ha medido a través de la relación entre la desviación estándar y la presión tributaria promedio (coeficiente de variación), que en el caso de la OECD representa 18,40% y en América Latina 31,38%.

En América Latina la presión tributaria más baja se observa en Haití con 10,0% del PBI, y la más alta en Brasil con 34,2% del PBI. Hay nueve países que tienen una presión que supera al promedio latinoamericano y diez que están por abajo del promedio (ver gráfico 11).

**Gráfico 11**  
**PRESIÓN TRIBUTARIA EN AMÉRICA LATINA**

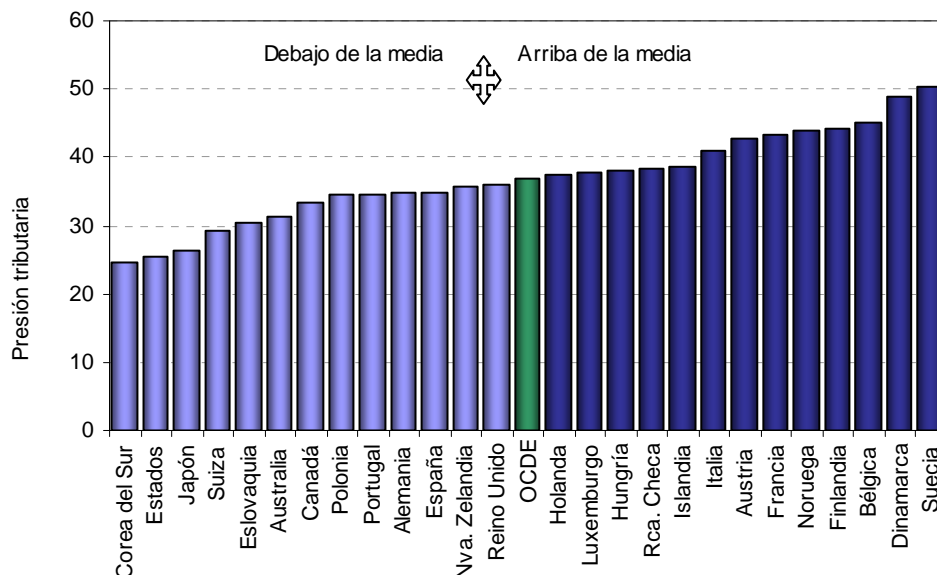


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos extraídos del cuadro 18 donde se presentan las respectivas fuentes.

En la OECD, Corea del Sur presenta la presión tributaria más baja, con 24,60% del PBI y Suecia la más elevada con 50,40% del PBI. Hay trece países por encima de la media y trece por debajo (ver gráfico 12). Corea del Sur, con dicha presión, está por encima de la mayoría de los países latinoamericanos, ya que sólo cuatro naciones la superan: Uruguay, Bolivia, Argentina y Brasil.

<sup>35</sup> En la OECD no se han incluido los siguientes países: Grecia y Turquía por no tener registro de datos en la parte de impuestos al patrimonio; y también se ha excluido a México por formar parte de los países de América Latina.

Gráfico 12  
PRESIÓN TRIBUTARIA EN LA OECD



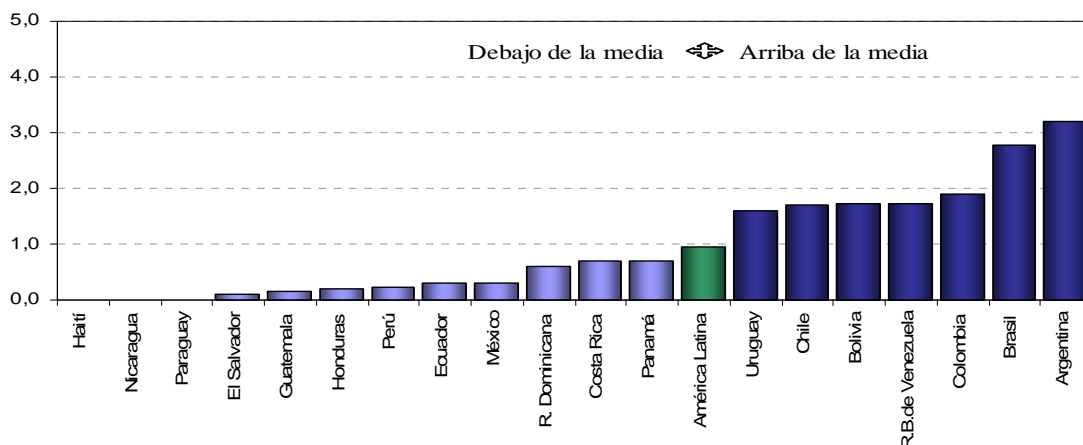
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos extraídos del cuadro 18 donde se presentan las respectivas fuentes.

Los gráficos 13 y 14 ilustran la presión tributaria patrimonial para los países de América Latina y de la OECD respectivamente. Tal como se ha discutido en el capítulo IV, los 19 países de América Latina presentan una gran diversidad respecto de los tipos de impuestos al patrimonio instituidos. La diversidad de realidades también se refleja en la importancia que los impuestos patrimoniales adquieren en la región. Según el promedio simple, los impuestos al patrimonio representan 0,94% del PBI con una desviación estándar de 0,99 y un coeficiente de variación superior al 100%, aspecto que denota las grandes diferencias existentes en Latinoamérica. Estas disparidades van desde países donde la recaudación de este tipo de impuestos es ínfima o inexistente, como en Haití, Paraguay, Nicaragua o El Salvador; hasta países en los cuales su importancia es alta, como en los casos de Argentina y Brasil, donde su recaudación supera el 2,7% respecto del producto (ver gráfico 13).<sup>36</sup>

De todos los países latinoamericanos examinados, siete presentan una recaudación respecto del PBI que supera al promedio de América Latina, los restantes doce países presentan una relación inferior a la media.

<sup>36</sup> Se debe señalar que no se pudo obtener datos sobre la carga tributaria a nivel del gobierno general en Haití, Paraguay, Nicaragua y El Salvador. Esto puede estar distorsionando un poco el análisis. Sin embargo, estos son países con una estructura fiscal un tanto centralizada, de forma que se esperaría variaciones no muy significativas.

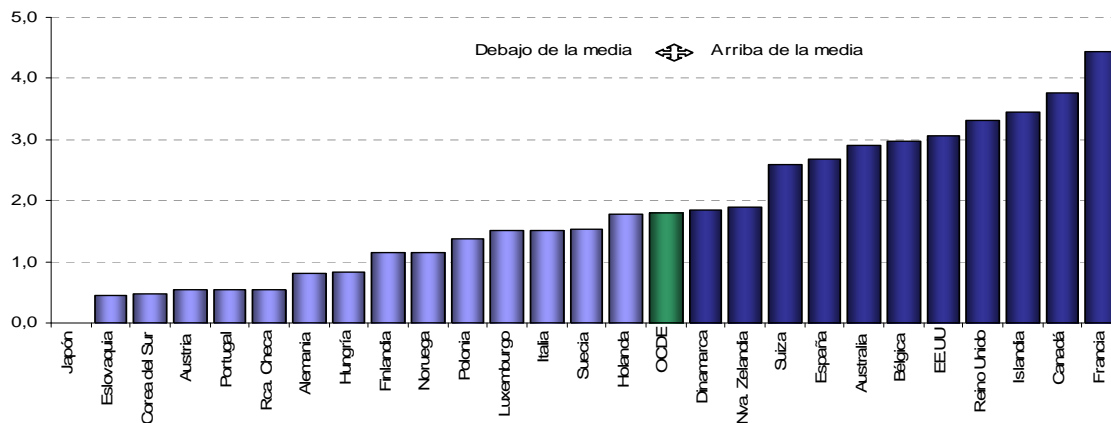
**Gráfico 13**  
**RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS AL PATRIMONIO COMO PORCENTAJE DEL PBI**  
**(PRESIÓN TRIBUTARIA PATRIMONIAL) EN AMÉRICA LATINA**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos extraídos del cuadro 18 donde se presenta la indicación de sus respectivas fuentes.

Al comparar con los países de la OECD, se evidencian diferencias notables, el promedio simple de recaudación respecto del PBI alcanza 1,81%, con una desviación estándar de 1,20. Como se observa en el cuadro 18, también hay países donde no se recaudan impuestos al patrimonio o bien su ingreso es marginal, como en Japón, o casos donde su importancia es relevante como en Francia, donde la relación llega al 4,43%, Canadá con 3,77%, Islandia con 3,44% y Reino Unido con 3,30% del PBI. Sin embargo, la variabilidad es menor que la observada en los países de América Latina. El coeficiente de variación es de alrededor de 67%, mientras este coeficiente supera el 100% para los países de América Latina. En 11 países de la OECD, la relación de captación de impuestos patrimoniales como porcentaje del PBI es superior a la media, mientras que en 15 países dicha relación es inferior a la media (ver gráfico 14).

**Gráfico 14**  
**RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS AL PATRIMONIO COMO PORCENTAJE DEL PBI**  
**(PRESIÓN TRIBUTARIA PATRIMONIAL) EN AMÉRICA LATINA**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia con base en datos extraídos del cuadro 20 donde se presenta la indicación de sus respectivas fuentes.

En términos generales, se puede indicar que en los países miembros de la OECD, los impuestos al patrimonio tienen una mayor recaudación respecto del PBI en comparación con los países latinoamericanos. Es importante aclarar que hay casos de elevada y baja importancia de los impuestos al patrimonio en los dos grupos de países examinados.

Tal cual se observa en el cuadro 20, el promedio de la participación que tienen los impuestos al patrimonio en la carga tributaria total no difiere mucho entre América Latina y OECD, con 4,27% y 5,00%, respectivamente.

Además, se obtienen resultados muy dispares entre los países que integran ambos grupos, siendo la variabilidad mayor en América Latina. Argentina, Venezuela y Colombia son los países latinoamericanos que cuentan con una mayor participación de los impuestos patrimoniales dentro de su estructura tributaria. En el otro extremo se encuentran Haití, Paraguay y Nicaragua, donde no hay recolección de este tipo de impuesto<sup>37</sup>. En El Salvador, la recaudación de impuestos patrimoniales es inferior a 0,7% de la recolección total de impuestos. Entre los países en los cuales se trabaja con datos del gobierno general, se verifica una menor participación de los impuestos patrimoniales en Guatemala y Perú, donde ellos representan menos de 1,5% de los ingresos totales del gobierno general.

**Cuadro 20**  
**PARTICIPACIÓN DE LOS IMPUESTOS AL PATRIMONIO EN LA PRESIÓN TRIBUTARIA**  
(En porcentaje)

América Latina		%	OECD		%
Argentina	Ar	11,68	Estados Unidos	Us	12,00
Venezuela	Ve	10,81	Canadá	Ca	11,25
Colombia	Co	9,18	Francia	Fe	10,21
Chile	Cl	8,63	Australia	Au	9,33
Brasil	Br	8,13	Reino Unido	Uk	9,17
Bolivia	Bo	6,44	Islandia	Is	8,89
Uruguay	Uy	6,25	Suiza	Sz	8,87
Panamá	Pa	4,40	España	Es	7,67
R. Dominicana	Do	4,26	Bélgica	Be	6,62
Costa Rica	Cr	3,27	Nueva Zelanda	Nz	5,31
Ecuador	Ec	2,04	Holanda	Nl	4,75
México	Mx	1,76	Polonia	Pl	4,01
Perú	Pe	1,33	Luxemburgo	Lu	3,97
Guatemala	Gt	1,17	Dinamarca	Dk	3,79
Honduras	Ho	1,04	Italia	It	3,67
El Salvador	Sv	0,67	Suecia	Se	3,06
Haití	Ht	0,00	Noruega	No	2,61
Nicaragua	Ni	0,00	Finlandia	Fi	2,58
Paraguay	Py	0,00	Alemania	De	2,33
			Hungría	Hu	2,18
			Corea del Sur	Kr	1,91
			Portugal	Pt	1,59
			Eslovaquia	Sk	1,45
			República Checa	Cz	1,43
			Austria	At	1,29
			Japón	Jp	0,00
Promedio simple		4,27	Promedio simple		5,00
Mediana		3,27	Mediana		3,88
Desviación estándar		3,89	Desviación estándar		3,53
COV (%)		91,28	COV (%)		70,71
Valor mínimo			Valor mínimo		-
Valor máximo		11,68	Valor máximo		12,00
Casos		19	Casos		26

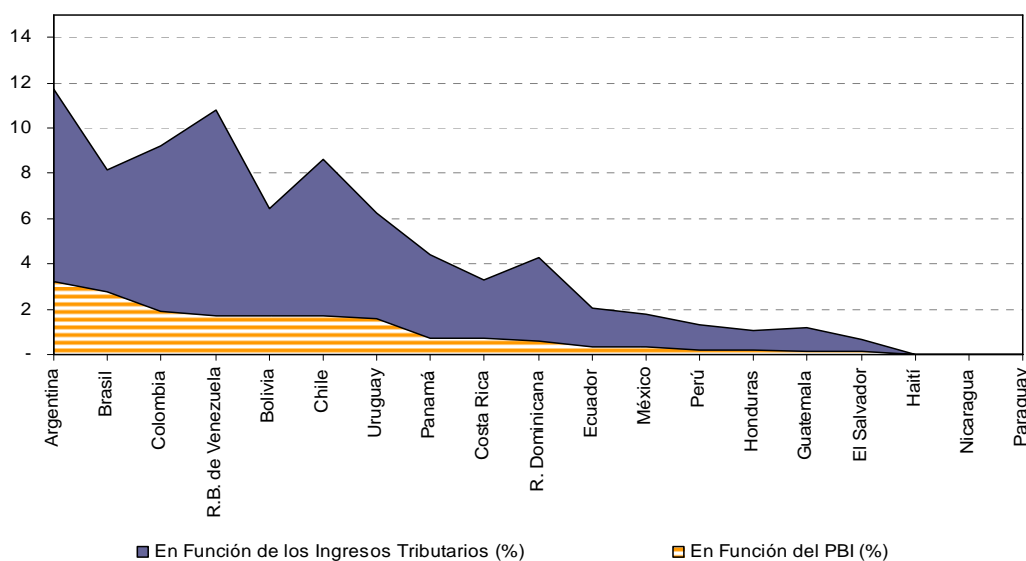
Fuente: Elaboración propia con base en datos extraídos del cuadro 18 donde se presenta la indicación de sus respectivas fuentes.

<sup>37</sup> Es importante recordar que sólo se obtuvo datos sobre impuestos recaudados a nivel del gobierno central en estos países.

Los países de la OECD que cuentan con una mayor participación de los impuestos patrimoniales dentro de su estructura tributaria son Estados Unidos, Canadá y Francia. La participación de los impuestos patrimoniales en la carga tributaria en esos países es semejante a la de Argentina y Venezuela. En el otro extremo están Japón, Austria, República Checa y Eslovaquia, donde los ingresos patrimoniales representan menos de 1,5% de los ingresos tributarios.

Por último, el gráfico 15 ilustra la relación entre los ingresos provenientes de los impuestos al patrimonio en razón del PBI (%) y su participación en los ingresos tributarios totales en América Latina.<sup>38</sup> En general, se puede señalar que en la medida que decrece la importancia de los ingresos de los impuestos al patrimonio en función del PBI, disminuye su participación en la carga tributaria.

**Gráfico 15**  
**REPRESENTATIVIDAD DE LOS INGRESOS AL PATRIMONIO EN**  
**AMÉRICA LATINA (2004-2006)**



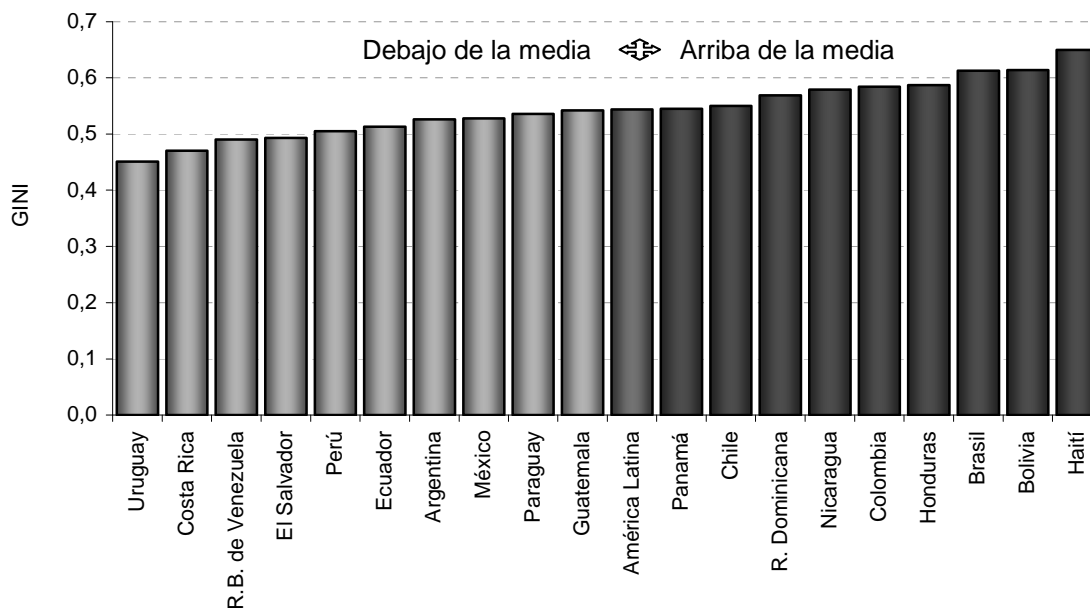
Fuente: Elaboración propia sobre la base de los cuadros 18 y 20 donde se presentan las respectivas fuentes.

## 2. La presión tributaria patrimonial y la concentración del ingreso

Al hacer la comparación entre ambas regiones en lo que se refiere a la concentración del ingreso, mediante el Índice de GINI, las diferencias son notables. Según los datos del gráfico 16, en América Latina, que se caracteriza por ser el continente donde el ingreso está más concentrado, el país que presenta la relación menos desigual es Uruguay con un GINI de 0,451 y los más concentrados son Haití, Bolivia y Brasil con GINI de 0,650, 0,614 y 0,613, respectivamente. En términos promedio, la región presenta un Índice de GINI de 0,544. Nueve países tienen un índice de GINI que supera al promedio latinoamericano y diez que están por debajo del promedio. Mientras que los países de la OECD, se caracterizan por presentar menores desigualdades en cuanto a la distribución del ingreso.

<sup>38</sup> El gráfico 7 ilustra la relación entre los ingresos provenientes de los impuestos al patrimonio en razón del PBI (%) y su participación en los ingresos tributarios totales para los países de la OECD.

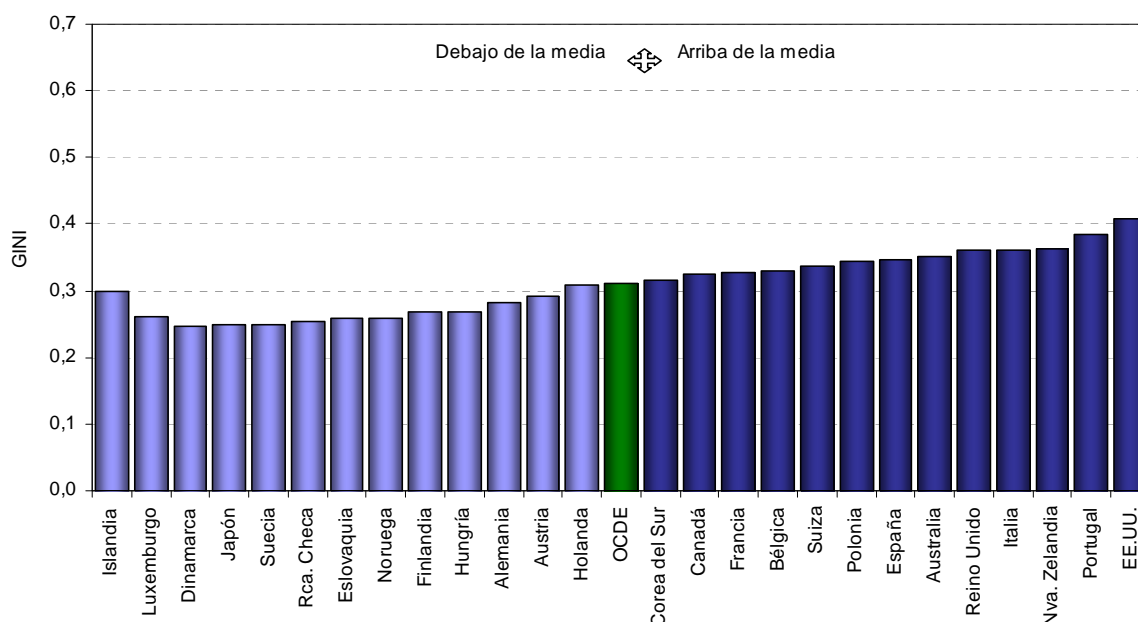
Gráfico 16  
ÍNDICES DE GINI EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Elaboración propia sobre la base del cuadro 19 donde se presentan las respectivas fuentes.

En la OECD (ver gráfico 17), los países que presentan el menor nivel de desigualdad son: Dinamarca, Japón, Suecia, República Checa con un GINI de alrededor de 0,25, le siguen muy de cerca: Eslovaquia, Noruega, Luxemburgo, Finlandia y Hungría, Alemania y Austria donde el GINI no supera 0,300. Los países que presentan los mayores niveles de concentración son: Portugal y Estados Unidos con GINI de 0,385 y 0,408 respectivamente, los cuales aún se mantienen por debajo de Uruguay. El GINI promedio en la OECD alcanza 0,311 y en 13 países el GINI es superior al promedio, mientras que 13 presentan uno que es inferior.

Gráfico 17  
**ÍNDICES DE GINI EN PAÍSES DE OECD**

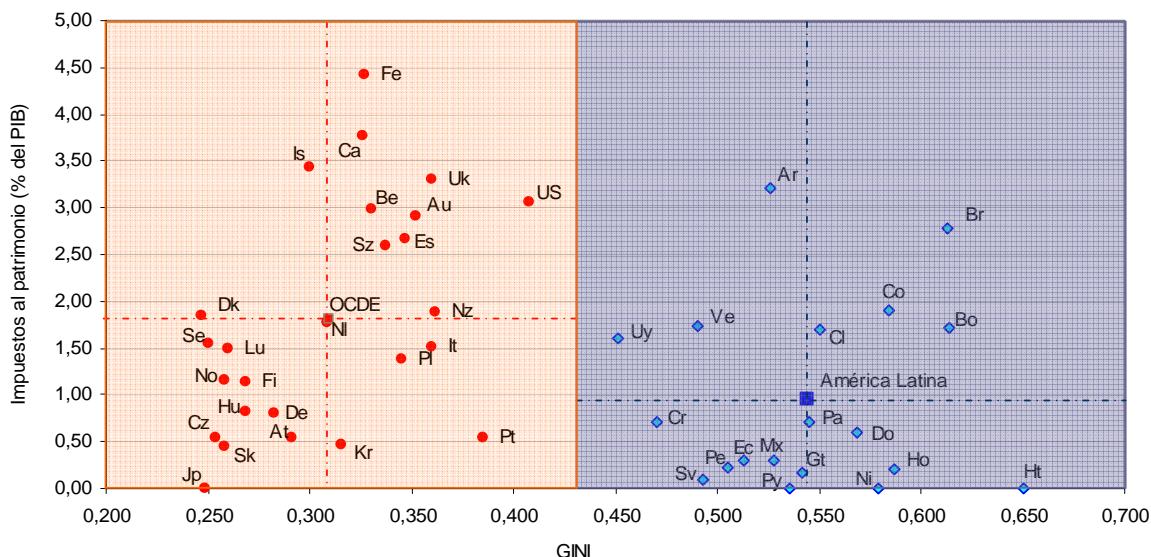


Fuente: Elaboración propia sobre la base del cuadro 19 donde se presenta las respectivas fuentes.

Es importante destacar que, en términos de importancia esperada de recaudación de impuestos que gravan al patrimonio, en las economías donde la concentración es mayor, se esperaría tener una mayor captación de este tipo de impuestos, al menos en su proporción respecto al PBI. Sin embargo, la evidencia empírica señala que en los miembros de la OECD los impuestos sobre el patrimonio son más relevantes que en los países de América Latina y presentan una concentración menor del ingreso (ver gráfico 18). Es posible que esta situación sea producto de grupos económicos en América Latina que tratan de pagar una menor proporción de impuestos sobre su situación patrimonial, beneficiándose de la estrecha vinculación con los poderes públicos.

La vinculación entre los impuestos al patrimonio en proporción al PBI (%) y la concentración de la renta no es muy clara, pero pareciera que en América Latina se da una especie de relación perversa entre la importancia de los impuestos que gravan al patrimonio y el nivel de concentración del ingreso (ver gráfico 18) en la cual se observa, en gran parte de los países con mayor concentración de ingresos, una menor importancia en términos de ingresos de los impuestos al patrimonio. Se debe tener en cuenta que la concentración de la propiedad sigue muy de cerca a la concentración en el ingreso, incluso tiende a ser más acentuada. Hay, probablemente, un sacrificio impositivo en la región, en donde los estratos poblacionales de mayores ingresos aportan menos de lo que deberían pagar en materia de gravámenes patrimoniales.

**Gráfico 18**  
**VINCULACIÓN ENTRE LOS IMPUESTOS AL PATRIMONIO EN PROPORCIÓN AL PBI (%) Y EL ÍNDICE DE GINI: AMÉRICA LATINA Y OECD**

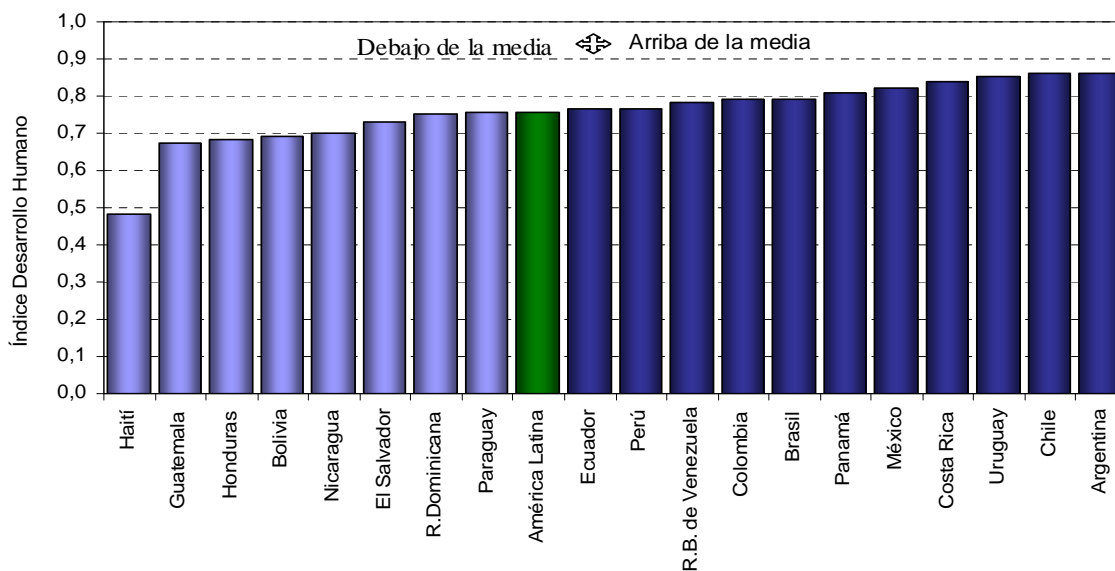


Fuente: Elaboración propia basada en datos disponibles en los cuadros 18 y 19 donde se presenta la indicación de sus respectivas fuentes y la leyenda usada.

### 3. La presión tributaria patrimonial y el IDH

El Índice de Desarrollo H-umano (IDH), que maneja el PNUD, al vincularlo con la recaudación de impuestos al patrimonio, evidencia notables diferencias entre los países de América Latina y los de la OECD. En América Latina el IDH promedio es de 0,758 y en la OECD alcanza 0,931 (ver gráficos 19 y 20). Algunos países de ambas agrupaciones tienen rasgos coincidentes. Así se tiene que Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica se asemejan a Hungría, Polonia y Eslovaquia.

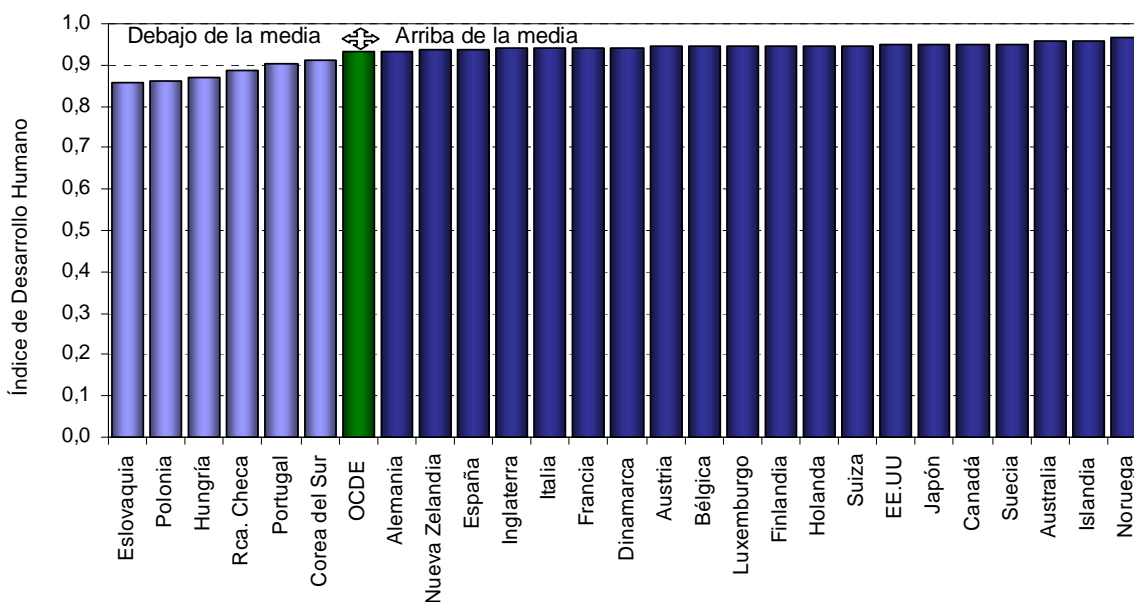
**Gráfico 19**  
**ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO EN AMÉRICA LATINA**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos extraídos del cuadro 19 donde se presenta la indicación de sus respectivas fuentes.

En América Latina, Haití presenta el IDH más bajo, con un valor de 0,482, que realmente desentona en la región, ya que el que le sigue es Guatemala con un IDH de 0,673 y el más alto corresponde a Argentina, con un valor de 0,863. En la OECD, Eslovaquia presenta el IDH más bajo con un valor de 0,856 y el más alto lo tiene Noruega con un valor de 0,965. Al comparar el IDH de Eslovaquia con los países de América Latina, resulta que únicamente dos naciones, Chile y Argentina lo superan, el resto tiene un IDH por debajo.

Gráfico 20  
ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO EN LA OECD

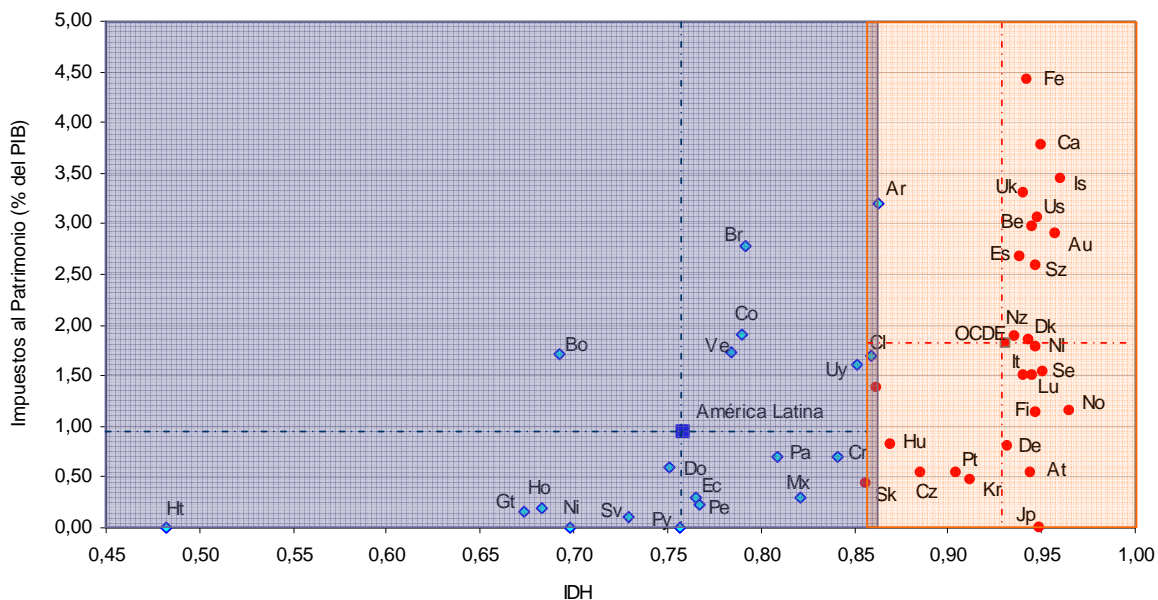


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos extraídos del cuadro 19 donde se presenta la indicación de sus respectivas fuentes.

En el gráfico 21 se puede apreciar una cierta vinculación entre la baja captación de impuestos patrimoniales con un IDH de menor escala. Es raro observar una alta captación de los impuestos patrimoniales cuando el IDH es muy bajo. La excepción es el caso de Bolivia, que tiene una captación relativamente alta en impuestos patrimoniales, cerca de 1,72% del PBI, con un bajo IDH.

Por otro lado, hay una mayor dispersión de la relación en países de IDH más alto en términos relativos. En los países de la OECD, cuando el IDH es alto, hay casos en donde la captación es alta y hay otros casos en donde la captación es insignificante. Se tienen inclusive casos extremos como Japón con un elevado IDH y una insignificante o nula captación de impuestos patrimoniales. Asimismo se encuentran casos similares en América Latina, aunque con menor relevancia en la captación. Por ejemplo, Argentina y Uruguay presentan una alta captación de tributos patrimoniales con un alto nivel relativo de IDH, mientras que México y Costa Rica muestran un alto IDH y una modesta captación de imposición patrimonial.

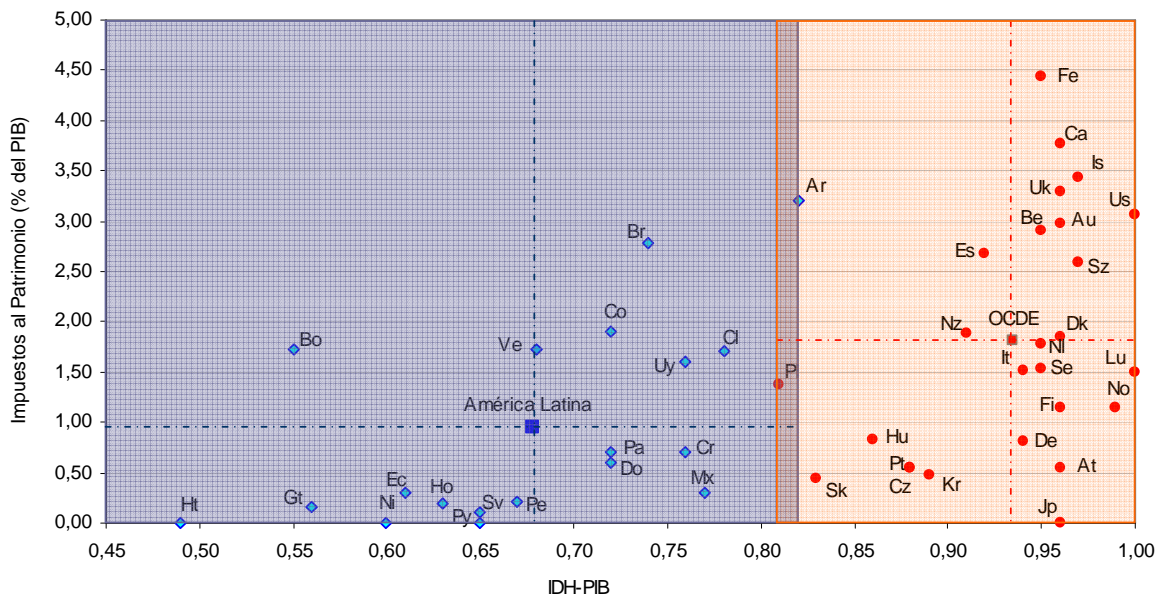
**Gráfico 21**  
**VINCULACIÓN ENTRE LOS IMPUESTOS AL PATRIMONIO EN PBI (%) Y EL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO: AMÉRICA LATINA Y OECD**



Fuente: Elaboración propia basada en datos disponibles en los cuadros 18 y 19 donde se presenta la indicación de sus respectivas fuentes y la leyenda usada.

Al tomar en cuenta el IDH del PBI, que aparece en el gráfico 22, se evidencia que en términos de comparación con los datos del IDH general, en América Latina se presenta con un menor valor: de contar con un promedio de 0,758 en IDH general cae a 0,678 en IDH del PBI; mientras que en la OECD pasa de 0,931 a 0,935. Sin embargo, la tendencia es semejante a la observada en el gráfico 23.

**Gráfico 22**  
**VINCULACIÓN ENTRE LOS IMPUESTOS AL PATRIMONIO EN PROPORCIÓN DEL PBI E ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO DEL PBI (IDH-PBI): AMÉRICA LATINA Y OECD**



Fuente: Elaboración propia basada en datos disponibles en los cuadros 18 y 19 donde se presenta la indicación de sus respectivas fuentes y la leyenda usada.

## 4. Relación entre la presión tributaria patrimonial y el nivel de ingreso

Al considerar la vinculación con otra variable económica como es el Producto Bruto Interno per cápita ajustado de acuerdo con la paridad del poder adquisitivo (PBI *per cápita* PPA), tal como aparece en el gráfico 23 y en el cuadro 21, se encuentra que las diferencias entre la OECD y América Latina se acortan. Esta situación se explica por el hecho de que en la OECD la capacidad de compra de una unidad monetaria, para el caso del dólar, es muy similar a la capacidad de compra a precios internos en dichas economías, dado que la canasta de bienes que se utiliza para hacer la equiparación a paridad del poder adquisitivo (PPA), está más cerca de los precios internos que ellas presentan.

**Cuadro 21**  
**RELACIÓN ENTRE PBI PER CÁPITA CORRIENTE Y PBI PER CÁPITA PPA (US\$):**  
**OECD Y AMÉRICA LATINA**

América Latina		PIB per cápita corriente (2004)	PIB per capita (PPA) (2004)	Relación PIB PPA / PIB Cte (2004)	OECD		PIB per cápita corriente (2004)	PIB per capita (PPA) (2004)	Relación PIB PPA / PIB Cte (2004)
Argentina	Ar	3 988	13 298	3,33	Alemania	De	33 212	28 303	0,85
Bolivia	Bo	974	2 720	2,79	Australia	Au	31 690	30 331	0,96
Brasil	Br	3 284	8 195	2,50	Austria	At	35 766	32 276	0,90
Chile	Cl	5 836	10 874	1,86	Bélgica	Be	33 807	31 096	0,92
Colombia	Co	2 176	7 256	3,33	Canadá	Ca	30 586	31 263	1,02
Costa Rica	Cr	4 349	9 481	2,18	Corea del Sur	Kr	14 136	20 499	1,45
Ecuador	Ec	2 322	3 963	1,71	Dinamarca	Dk	44 673	31 914	0,71
El Salvador	Sv	2 340	5 041	2,15	Eslovaquia	Sk	7 635	14 623	1,92
Guatemala	Gt	2 233	2 876	1,29	España	Es	24 360	25 047	1,03
Honduras	Ho	1 046	4 313	4,12	E Unidos	Us	39 883	39 676	0,99
México	Mx	6 515	9 803	1,50	Finlandia	Fi	35 562	29 951	0,84
Nicaragua	Ni	847	3 634	4,29	Francia	Fe	33 896	29 300	0,86
Panamá	Pa	4 325	7 278	1,68	Holanda	Nl	35 560	31 789	0,89
Paraguay	Py	1 220	4 813	3,95	Hungría	Hu	9 962	16 814	1,69
Perú	Pe	2 490	5 678	2,28	Inglaterra	Uk	35 485	30 821	0,87
República Dominicana	Do	2 130	7 449	3,50	Islandia	Is	41 893	33 051	0,79
Uruguay	Uy	3 842	9 421	2,45	Italia	It	29 143	28 180	0,97
R. B.de Venezuela	Ve	4 214	6 043	1,43	Japón	Jp	36 182	29 251	0,81
					Luxemburgo	Lu	70 295	69 961	1,00
					Noruega	No	54 893	38 454	0,70
					Nueva Zelandia	Nz	24 364	23 413	0,96
					Polonia	Pl	6 346	12 974	2,04
					Portugal	Pt	15 970	19 629	1,23
					Rep. Checa	Cz	10 475	19 408	1,85
					Suecia	Se	38 525	29 541	0,77
					Suiza	Sz	48 385	33 040	0,68
					Turquía	Tr	4 221	7 753	1,84

Fuente: Naciones Unidas. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2006. *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*.

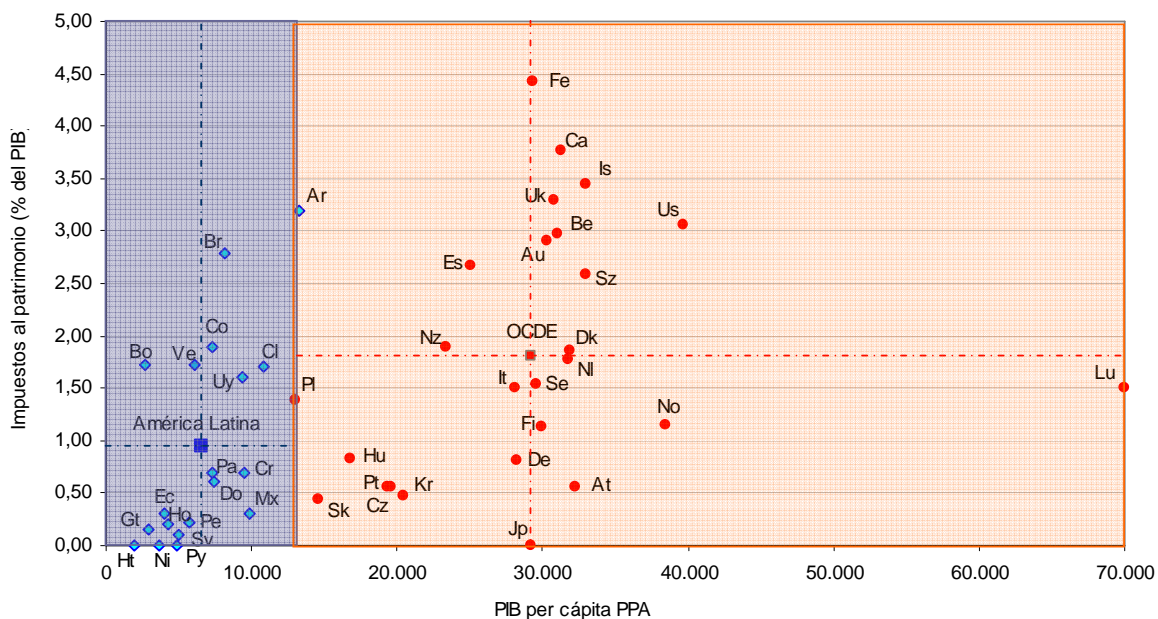
Donde: 'PBI' es Producto bruto interno; 'GINI' es el coeficiente para medir la concentración de renta, variando de '0' a '1' para representar perfecta igualdad y total desigualdad en su distribución; 'PPA' es paridad del poder adquisitivo; "PIB Cte." es el PIB *per cápita* corriente.

Al observar los datos del cuadro 21, la “Relación PBI PPA / PBI Cte” para Luxemburgo es de 1,00, ello significa que los precios de la canasta de bienes y servicios que se utiliza para dicha medición son casi idénticos a los que se observan en ese país. En Estados Unidos dicha relación es de 0,99, en Canadá es de 1,02 y en España de 1,03, ello significa que en estos países los precios de la canasta también son muy parecidos a los que tienen internamente. Si el valor de dicha relación es superior a la unidad (1,00) significa que los precios internos son inferiores a los precios de la canasta de bienes y servicios que se utiliza; si el valor es inferior a la unidad, significa que los precios internos son superiores a los de la canasta. De los países considerados de la OECD, 18 de ellos presentan precios internos de la canasta que son superiores a los precios establecidos de dicha canasta y en 11 de ellos la relación es inversa. Bajo este mecanismo de comparación, el país más caro es Suiza, con una “Relación PBI PPA / PBI Cte” de 0,68 y el país más barato es Polonia con una relación de 2,04.

En América Latina los precios de mercado de dicha canasta de bienes son significativamente inferiores a los precios establecidos de la misma, entonces en todos los países de la región, la “Relación PBI PPA / PBI Cte”, resulta ser superior a la unidad. El país menos barato es Guatemala, que presenta una relación de 1,29 y el más barato es Haití con 4,50.

La medición del PBI *per cápita* PPA permite hacer una comparación internacional para tener una mejor apreciación de las desigualdades de ingresos de los diferentes países. Por ello es que se ha considerado su relación con la captación de impuestos al patrimonio, que aparece en el gráfico 23.

**Gráfico 23**  
**VINCULACIÓN ENTRE LA RELACIÓN IMPUESTOS AL PATRIMONIO EN PBI Y EL PBI PER CÁPITA PPA: AMÉRICA LATINA Y OECD**



Fuente: Elaboración propia basada en datos disponibles de los cuadros 18 y 19 donde se presenta la indicación de sus respectivas fuentes y la leyenda usada.

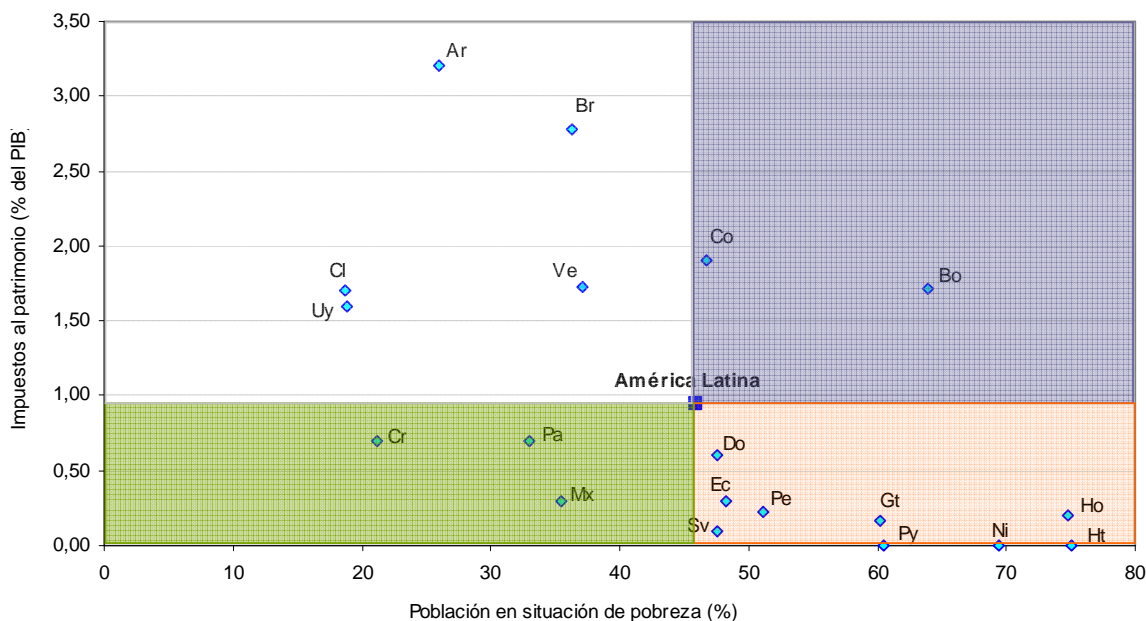
Con esta relación pareciera que existe una cierta vinculación de que a medida que aumenta el PBI per cápita PPA, aumenta la captación de impuestos patrimoniales, principalmente en América Latina. Es raro encontrar países con bajo PBI per cápita PPA en términos relativos y con alta recaudación de impuestos al patrimonio. Sin embargo, se debe observar que no hay una regla clara para los países con alto PBI per cápita PPA.

Otra relación importante a considerar es la que se da entre la captación del impuesto al patrimonio y el nivel de pobreza. Dado que en los países de la OECD los niveles de pobreza son reducidos, esta relación se ha analizado únicamente para los países latinoamericanos (ver gráfico 24). Por lo general, se puede apreciar que en los países donde la incidencia de la pobreza es más alta, la importancia de los impuestos patrimoniales es inferior. Al tomar en cuenta los siete países donde la pobreza supera el 50% de la población (Haití con 75,0%, Honduras 74,8%, Nicaragua 69,4%, Bolivia 63,9%, Paraguay 60,5%, Guatemala 60,2% y Perú 51,1%), en tres de ellos la recolección de impuestos patrimoniales es prácticamente inexistente: Nicaragua, Paraguay y Haití. Por su parte, en Guatemala, Honduras y Perú la recaudación patrimonial ronda el 0,20% del PBI mientras que Bolivia se sale de esta norma al contar con una recaudación superior a la media, del orden del 1,7% del PBI.

En el otro extremo, en los países que presentan menores índices de pobreza (Chile 18,7%, Uruguay 18,8%, Costa Rica 21,1%, Argentina 26,0%, Panamá 33,0% y México 35,5%), la importancia de la recolección de impuestos patrimoniales crece con respecto a los países con mayores niveles de pobreza.

Así, se puede indicar que a mayores índices de pobreza en una sociedad latinoamericana, existe una tendencia a una menor recaudación de impuestos patrimoniales. Esto es una relación lógica, dado que habría una menor capacidad de pago y, por qué no indicarlo, una menor base sobre la cual cobrar este tipo de impuestos. La excepción sería Bolivia que tiene un alto nivel de pobreza y una incidencia de impuestos al patrimonio superior al promedio de la región.

**Gráfico 24**  
**VINCULACIÓN ENTRE LA PRESIÓN TRIBUTARIA PATRIMONIAL Y EL NIVEL DE POBREZA EN AMÉRICA LATINA**



Fuente: Elaboración propia basada en datos disponibles en los cuadros 18 y 19 donde se presenta la indicación de sus respectivas fuentes y la leyenda usada.

## VIII. Conclusiones, desafíos y recomendaciones

---

Una diversidad de impuestos que inciden sobre el patrimonio se han establecido en América Latina. Casi la totalidad de los países han optado por establecer un impuesto recurrente sobre la propiedad y/o posesión de bienes inmuebles. Otros impuestos introducidos por un gran número de países incluyen el impuesto a la transferencia de bienes inmuebles y el impuesto a la propiedad de vehículos automotores.

A pesar de la presencia de impuestos al patrimonio en la región, su participación como fuente de ingresos es marginal. Estos impuestos representan menos de 1% del PBI, en promedio, lo que equivale a aproximadamente 4,94% de la carga tributaria. La reducida importancia de los tributos al patrimonio sugiere que existen resistencias y/o dificultades respecto de su aplicación.

Se debe señalar, sin embargo, la amplia variabilidad de la importancia de los impuestos al patrimonio como fuente de ingresos (el coeficiente de variación es superior a 100% en América Latina, mientras que la variabilidad observada en la presión tributaria es de solamente 31%). En ambos casos, hay más uniformidad del desempeño tributario en los países de la OECD.

Las naciones donde los impuestos al patrimonio tienen una mayor importancia como fuente de ingresos incluyen a Argentina y Brasil, que pueden ser considerados países con elevada presión tributaria en el contexto latinoamericano. En contraste, países con baja importancia de los impuestos al patrimonio incluyen Haití, Nicaragua, Paraguay y El Salvador que, salvo por Nicaragua donde la presión es media, los demás son países de baja presión tributaria.

En comparación con los países de la OECD, se puede señalar que los impuestos al patrimonio recaudan casi el doble en términos del PBI. Sin embargo, la participación de los impuestos al patrimonio en la carga tributaria total es prácticamente la misma entre los dos grupos, alrededor del 5%.

Salvo por raras excepciones, los tributos a los patrimonios exigen un fuerte esfuerzo administrativo desde el punto de vista de la identificación de los bienes a tributar, los derechos relacionados con ellos, el conocimiento de las principales características de esos bienes y su valuación. Debido a la mutualidad de los bienes, ello significa un esfuerzo continuo. Algunas peculiaridades de la región imponen desafíos adicionales a la tributación de bienes inmuebles, incluyendo la alta informalidad en la ocupación de la tierra, la gran heterogeneidad de los inmuebles y la falta de transparencia de los mercados.

Tal como se discutió en la Sección 8 del capítulo VI, a pesar de los progresos en la formación profesional y fortalecimiento institucional en diferentes países, la acentuada divergencia en la capacidad técnica de los municipios en América Latina es preocupante para un deseable establecimiento de tributos en el ámbito de los gobiernos subnacionales. A pesar del reducido número de estudios en esa área, se observan indicios claros de inequidades e ineficiencias en los sistemas de imposición patrimonial (Ver Sección 3 del capítulo VI).

Por otro lado, se aprecia una mezcla de modelos institucionales y bases legales para la imposición a los patrimonios. La armonía interna entre el conjunto de impuestos al patrimonio en los países no parece estar asegurada. Es común la duplicación de funciones administrativas y la falta de sincronía. La pérdida de la universalidad de algunos tributos al patrimonio ha sido generada por cuestiones catastrales, amplia concesión de exenciones y baja eficiencia de la recaudación.

La propia concentración de la renta, que es una característica incuestionable de los países latinoamericanos y del patrimonio propiamente dicho, tiende a producir presiones políticas de las capas más ricas de la población contra la imposición o fortalecimiento de los impuestos patrimoniales.

Ante el contexto descrito, no es sorprendente que en la región, la principal fuente de ingresos tributarios sean los impuestos al consumo. La preferencia por este tipo de tributos, combinada con la concentración de la renta, no favorece la equidad en la distribución de la carga tributaria.

La representatividad de los impuestos al patrimonio como porcentaje del PBI es aproximadamente el doble en los países de la OECD. El análisis desarrollado en el presente estudio sobre ese grupo de naciones, sugiere que en los países más igualitarios en la distribución de la renta, independientemente de su mayor o menor grado de riqueza, la tributación al patrimonio no es tan relevante en términos de ingresos. La interpretación de este resultado lleva a la hipótesis más probable de que no sea necesario tributar pesadamente al patrimonio en los países en que la renta ya es distribuida de forma más justa. Por otra parte, los países ricos con mayor concentración de la renta tienden a confiar más fuertemente en la imposición al patrimonio.

Con relación a los países de América Latina, la vinculación entre los impuestos al patrimonio en porcentaje del PBI y la concentración de la renta, no es muy clara. Sin embargo, se observa que en general, los países con mayor concentración de la renta tienden a tributar menos los patrimonios

en América Latina. Además, se puede indicar que a mayor nivel de pobreza en una sociedad latinoamericana, existe una tendencia a que la recaudación de impuestos patrimoniales sea menor, posiblemente por una reducción de la base tributaria sobre la cual incide este tipo de impuestos. También es posible percibir una menor importancia de los impuestos al patrimonio en países que tienen un IDH más bajo.

Tanto en los países de América Latina como de la OECD, la evidencia empírica indica que la captación de impuestos patrimoniales no se encuentra ligada directamente al grado de desarrollo de la economía, cuando se emplea el PBI *per cápita* como indicador. No obstante, si se ajusta el PBI por la paridad del poder de adquisición (PPA), se puede decir que principalmente en relación con los países latinoamericanos, es perceptible una leve tendencia de crecimiento de la recaudación de los impuestos al patrimonio con el aumento del PBI *per cápita* PPA. En cuanto a la distribución de la renta, no puede afirmarse que en Latinoamérica, la alternativa de tributar más pesadamente al patrimonio sea considerada una opción atractiva para las naciones con mayor concentración del ingreso.

A pesar de que algunos *insights* fueron extraídos del análisis realizado, aún parece existir una amplia variabilidad en el desempeño de los impuestos al patrimonio no explicadas por las relaciones examinadas. Quizá otros factores, como la voluntad política y/o la capacidad administrativa tengan un poder determinante en el desempeño tributario.

Las inquietudes respecto al financiamiento público en América Latina incluyen no sólo la preocupación por la capacidad de captación de ingresos tributarios, sino también por la distribución de la carga tributaria. Podrían esperarse beneficios extrafiscales importantes, en mayor o menor grado, con el uso más intensivo de impuestos que incidan sobre la tierra, tales como la regulación del mercado inmobiliario, la reducción de la especulación inmobiliaria, mayor facilidad de acceso de los pobres a la tierra y generación de datos de extrema relevancia para el conocimiento, comprensión e intervención en el mercado inmobiliario.

La inequidad en términos de concentración de la riqueza, asociada a la pobreza y la informalidad, es de tal magnitud en Latinoamérica que requiere un cambio en el sistema fiscal – en particular en la política y administración tributaria-. Es necesario combinar progresividad en la generación de ingresos tributarios y en la aplicación de esos ingresos. Quizá aprovechando un período de mayor estabilidad económica, incluso con algunos resultados económicos positivos, sería el momento de lograr los cambios necesarios en los sistemas fiscales de la región que generen efectos sociales y económicos deseables.

A continuación, se sugieren recomendaciones con la intención de contribuir a la elaboración de una agenda para la región, con base en los *insights* y percepciones obtenidos a través del presente estudio:

- Hay un amplio margen a ser explorado para aumentar los ingresos fiscales a través de la expansión de la base tributaria sin elevación de las tarifas. Algunas iniciativas a considerar incluyen la reducción de las exenciones y/o ampliación de la base de incidencia del tributo, la eliminación de amnistías y perdones fiscales, la tributación del patrimonio informal y la mejoría de la administración tributaria en general, incluyendo catastro, valuación de inmuebles y recaudación.
- En los casos de países donde la carga tributaria ya es elevada, como Brasil, el aumento de la importancia de los impuestos al patrimonio podría ser compensado por la disminución de la importancia de otros impuestos, tales como aquellos que inciden sobre el consumo.
- Es necesario destacar que hay una gran variedad de tributos que inciden sobre el patrimonio. Existe un grupo de tributos, como los impuestos establecidos a las

transacciones inmobiliarias, cuya función fundamental es actuar como una importante fuente de información para otros impuestos, y como un elemento de control de la economía informal. En ese sentido, se recomienda su aplicación con tasas (tarifas) bajas con el objetivo de minimizar las subdeclaraciones y permitir la formación de una base de datos confiable para la administración de otros impuestos. Se incluyen en este grupo los impuestos a las transacciones financieras, los cuales, a diferencia de otros tributos al patrimonio, son fáciles de administrar. A pesar de sus eventuales efectos perversos, su papel como fuente de información es indiscutible. Es probable - y hay evidencia a través de estudios previos - que cuanto menor sea la tasa, mayor sería la productividad del impuesto para la generación de ingresos.

- Resulta necesaria una racionalización mayor en relación a las competencias y responsabilidades fiscales. Por ejemplo, se lograría más racionalidad si la administración de todos los impuestos sobre el patrimonio inmobiliario se concentraran en el mismo nivel de gobierno, preferiblemente, en el ámbito local. La duplicación de funciones catastrales y de valuación de bienes inmuebles entre diferentes niveles de gobierno resulta en un desperdicio de esfuerzo administrativo. Además, es difícil entender para un contribuyente por qué su propiedad tiene diferentes valores de mercado o características, dependiendo del nivel de gobierno que realice los trabajos de determinación del impuesto. Sin embargo, cuando sea apropiado, se pueden establecer reglas tanto de política como de administración tributaria por parte de niveles superiores de gobierno.
- Es esencial comprender que la descentralización fiscal está directa y esencialmente relacionada con el derecho de establecimiento de las tasas de los impuestos, promoviendo mayor control de los gastos y la negociación con la comunidad del paquete de servicios públicos y contribuciones tributarias. Si no existe capacidad técnica, el hecho de pasar tareas complejas a niveles subnacionales puede representar pérdidas fiscales o inequidades. Por ello es necesario garantizar el apoyo a los municipios por parte de los niveles superiores de gobierno, ya sea en la capacitación, asesoría técnica, establecimiento de programas, intercambio de datos o en el establecimiento de agencias capaces de prestar servicios a los municipios. Con el cuidado de no afectar la eventual autonomía de los municipios, programas nacionales o iniciativas provinciales pueden ayudar a los municipios más frágiles a ejercer sus actividades fiscales.
- Aunque no se examinó en el presente estudio el tema de las transferencias intergubernamentales y sus efectos sobre el desempeño fiscal, sería importante considerar los beneficios de, eventualmente, premiar, en alguna proporción, el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales a través de las propias transferencias intergubernamentales.
- No se recomienda que los impuestos establecidos a nivel local sean usados para fines de equalización interna entre municipios. Ya es tan pequeña la importancia de esos impuestos, que los mismos deberían simplemente estimular el esfuerzo fiscal propio y reflejar preferencias locales. Los impuestos establecidos por niveles superiores de gobierno parecen más apropiados para el cumplimiento de este propósito.
- El diseño fiscal de los tributos debería necesariamente considerar las particularidades de la región. Por ejemplo, una política para tratar los inmuebles informales debe ser formulada para la tributación inmobiliaria en ciudades con alto índice de inmuebles informales.
- La modernización de los sistemas es esencial para encarar los desafíos, incluyendo la formulación de sistemas inteligentes donde las propias declaraciones sean utilizadas como control de las subdeclaraciones. Resulta necesario intensificar intercambios de

información, formación de bases de datos comunes e integración institucional. Es preciso alterar el modelo donde la fiscalización depende únicamente de un organismo de gobierno. Ese esfuerzo debe ser conjunto, incluyendo el gobierno como un todo, organizaciones no gubernamentales y a toda la comunidad.

- Algunas lecciones han demostrado que, cuando se cambia al uso del autoavalúo, la reducción de tasas puede resultar en una ampliación de la base imponible con sensibles beneficios financieros.
- Se debe eliminar la influencia política sobre las actividades esencialmente técnicas como, por ejemplo, la necesidad de que el Poder Legislativo apruebe actualizaciones de la base de cálculo (re-valoración de inmuebles para fines fiscales).
- La preocupación respecto de la uniformidad y el nivel de los avalúos es esencial para la equidad y eficiencia de los tributos patrimoniales. Varias medidas podrían contribuir a aumentar la equidad general del sistema de valoración y al mismo tiempo, mejorar la recaudación. Entre ellas pueden contarse las siguientes: incluir el concepto de la base de cálculo en la legislación; emplear métodos de valoración menos arbitrarios y subjetivos; efectuar un control sistemático de los avalúos a través de su comparación con los precios corrientes; fijar valoraciones periódicas; hacer ajustes a las valoraciones basados en estudios de mercado para los años en que no haya avalúos y definir niveles mínimos de calidad de los trabajos en el ámbito nacional.
- También es necesario concentrar esfuerzos en la eliminación de la “*cultura del no cobro*” a través del fortalecimiento de la cobranza coactiva, recuperación de las deudas y eliminación de amnistías, perdones y condonaciones. Por otro lado, promover iniciativas de educación fiscal y control social pueden contribuir a la reducción de la evasión fiscal.
- Para ganar legitimidad, aceptación del sistema tributario y confianza de los contribuyentes, es imprescindible que haya transparencia en los resultados y democratización de la información fiscal.
- La conexión entre ingresos tributarios y gastos y una mayor participación de la comunidad en la toma de decisiones respecto de la recaudación de impuestos y gastos públicos puede estimular el pago de impuestos.

Por último, es importante explorar el papel de los impuestos al patrimonio respecto de la producción y organización de datos relevantes sobre las ciudades, como características del uso y ocupación del suelo, tenencia de la tierra y derechos de propiedad y valor de los bienes. Este tipo de información es de un valor inconmensurable para la gestión de las ciudades.

Una profundización de los temas discutidos en el presente informe sería importante. Antes que nada es fundamental la formación de una base de datos que permita un manejo de los resultados de los impuestos al patrimonio de forma desglosada y que se pueda contar con información actualizada y comparable a nivel del gobierno general para todos los países examinados.

Asimismo, para mejorar un sistema tributario, es primordial conocer y comprender a fondo ese sistema, evaluando aspectos cuantitativos y cualitativos. En ese sentido, cumple un papel importante promover continuamente la realización de diagnósticos y estudios comparativos.

A continuación se sugieren algunas áreas que deberían ser objeto de estudios individuales, tales como:

- Una mejor evaluación de las sobreposiciones de las bases gravables entre los impuestos al patrimonio en general y los que inciden sobre bienes inmuebles y muebles específicos.

- La comprensión de los factores determinantes en el desempeño de los impuestos patrimoniales a través de modelos estadísticos multivariados;
- El análisis de los efectos empíricos de la tributación a los patrimonios sobre la concentración de la renta;
- El estudio del peso de la informalidad en la reducción de la carga tributaria de los impuestos patrimoniales;
- La evaluación de las causas de la evasión fiscal con relación a los impuestos patrimoniales;
- El análisis de la capacidad del sistema judicial para apoyar la imposición a los patrimonios y la identificación de las barreras y contrariedades generadas por la eventual falta de capacidad.
- El estudio de la asignación de los ingresos tributarios entre niveles de gobierno, la disponibilidad de ingresos y las responsabilidades en lo que respecta a los gastos públicos, incluyendo el estudio del diseño de los sistemas de transferencias intergubernamentales.

## **Anexo**

---



## Anexo 1

### Legislación consultada

#### Argentina

- Constitución de la Nación Argentina de 1994.
- Ley N° 1284/78 - Impuesto a los automotores y sus modificaciones.
- Ley N° 23.548/88 y sus modificaciones - Coparticipación federal de impuestos.
- Ley N° 23.905/91 y sus modificaciones - Impuesto a las transferencias de inmuebles de personas físicas y sucesiones indivisas.
- Ley N° 23.966/97 y Ley N° 25.585/02 - Impuesto sobre bienes personales.
- Ley N° 25.413/01 - Ley de competitividad: Impuesto a los débitos y créditos en cuenta corriente bancaria.
- Dirección Nacional de Investigación y análisis Fiscal. Subsecretaría de Ingresos Públicos. Secretaria de Hacienda. Ministerio de Economía y Producción. Presidencia de la Nación (2007). “Tributos Vigentes en la República Argentina a Nivel Nacional”.

#### Bolivia

- Constitución Política del Estado (Ley N° 2.650/04).
- Ley N° 843/86 y sus modificaciones (texto ordenado en 1995) - Ley de Reforma Tributaria.
- Ley N° 1.551/94 y Decreto Supremo N° 24.205/95 - Impuesto a la propiedad de vehículos automotores.
- Ley N° 1.606/94 y Decreto Supremo N° 24.074/95 - Impuesto municipal a las transferencias de inmuebles y vehículos automotores.
- Decreto Supremo N° 24.204/95 - Reglamento del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles.
- Decreto Supremo N° 24.447/96 - Reglamento a las Leyes n° 1.551 de participación popular y N° 1.654 de descentralización administrativa.
- Ley N° 2.028/99 - Ley de municipalidades.
- Ley N° 2.492/03 - Código tributario boliviano.
- Ley N° 2.646/04, Decreto Supremo N° 27.566/04 y Ley N° 3.446/06 - Impuesto a las transacciones financieras.

#### Brasil

- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Texto consolidado até a Emenda Constitucional N° 48/05).
- Lei N° 5.172/66, modificada por la Lei N° 118/05 - Código tributário nacional.
- Decreto-lei N° 57/66, Lei N° 8.847/94 y Lei N° 11.250/05 - Imposto sobre a propriedade territorial rural.

- Lei N° 8.894/94 - Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos e valores mobiliários.
- Lei N° 9.311/96 y sus modificaciones - Contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira.

### **Chile**

- Constitución Política de la República de Chile de 1980 (Decreto Supremo N° 1.150/80).
- Decreto ley N° 830/74, actualizado hasta el 18 de Octubre de 2006 - Código Tributario.
- Decreto ley N° 3.063/79 - Rentas municipales.
- Ley N° 17.235/98, actualizado al 15 de Marzo de 2006 - Impuesto territorial.
- Ley N° 18.695/99 y sus modificaciones - Ley orgánica constitucional de municipalidades.
- Ley N° 16.271/00, actualizado al 15 de Marzo 2006 - Impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones.

### **Colombia**

- Constitución Política de Colombia de 1991.
- Ley N° 14/83 - Normas sobre catastro, impuesto predial e impuesto de renta y complementarios.
  - Decreto N° 624/89 y Ley N° 1.111/06 - Estatuto Tributario.
  - Ley N° 44/90 - Impuesto predial unificado.
  - Ley N° 223/95 y Decreto nacional N° 782/96 - Normas sobre racionalización tributaria y otras disposiciones.
  - Ley N° 863/03 - Normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.
- CIAT. Base de Datos de Tributación. “Descripción general de los impuestos aplicados en Colombia” (Última fecha de revisión del archivo: 15-05-2007).
- Zuluaga Marín, J. H. (2005). “Impuestos en Colombia” (disponible en <http://www.actualicese.com/editorial/2005/05025.htm>).

### **Costa Rica**

- Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949.
- Ley N° 4.755/71 (actualizada al 12-04-2006) - Código de normas y procedimientos tributarios.
  - Ley N° 7.509/95 y Ley N° 7.729/98 - Ley del impuesto sobre bienes inmuebles.
  - Ley N° 7794/98 - Código Municipal.
  - Decreto ejecutivo N° 27601-H/99 - Reglamento a la ley de impuesto sobre bienes inmuebles.
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM). 2003. “Régimen Municipal en Costa Rica”.

**El Salvador**

- Constitución de la República de El Salvador de 1983 (actualizada hasta las reformas introducidas por el DL N°56/00).
- Decreto N° 552/86 - Ley del impuesto sobre transferencia de bienes raíces.
- Decreto N° 451/90 - Ley orgánica de la Dirección General de Impuestos Internos.
- Decreto N° 296/92 - Ley de impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios.
- Decreto N° 230/00 - Código tributario.

**Ecuador**

- Constitución Política de Ecuador de 1998.
- Ley de régimen municipal (codificación N° 000. Ro/ sup 331, 15-10-1971).
- Decreto N° 2.209/91 - Reglamento para la aplicación de la ley de régimen tributario y sus reformas.
- Ley N° 41/97 y sus modificaciones - Ley de creación del servicio de rentas internas.
- Ley N° 17/98 - Ley de reordenamiento en materia económica, tributario financiera.
- Reglamento general para la aplicación del impuesto anual de los vehículos motorizados (Registro oficial N° 460.2001).
- Decreto N° 2.209/01 - Reglamento para la aplicación de la Ley de régimen tributario y sus reformas.
- Ley de régimen provincial (Ro. 288, 20-03-2002).
- Ley de régimen tributario interno (codificación N° 26, registro oficial suplemento 463, 17-11-2004).
- Ley orgánica de régimen municipal (codificación N° 16, registro oficial suplemento 159, 05-12-2005).
- Código tributario (codificación N° 2005-09, suplemento del registro oficial 38, 14-06-2005).
- CIAT. Base de Datos de Tributación. “Descripción general de los impuestos aplicados en Ecuador” (Última fecha de revisión del archivo: 15-05-2007).

**Guatemala**

- Constitución Política reformada por Acuerdo Legislativo N° 18-93.
- Decreto N° 62/87 y Decreto N° 15/98 - Ley del impuesto único sobre inmuebles.
- Decreto N° 6/91 y modificaciones - Código tributario.
- Decreto N° 12/02 - Código municipal.

**Honduras**

- Constitución Política de Honduras (Decreto N° 131/82).
- Decreto N° 134/90 y Decreto N° 127/00, - Ley de Municipalidades.
- CIAT. Base de Datos de Tributación. “Descripción general de los impuestos aplicados en Honduras” (Última fecha de revisión del archivo: 15-05-2007).

**México**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualizada hasta la Reforma del 14-08-2001.
- Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30-12-1980, con la reforma publicada en el DOF 01-12-2004)
- Código fiscal de la federación (código publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31-12-1981, con la reforma publicada DOF 27-12-2006).
- Misael V. Hernández Gutiérrez. “El Sistema Tributario y No Tributario de México: Descripción General y Análisis Crítico”. (Disponible en <http://www.uv.mx/iiesca/revista2001-1/tributario.htm>).

**Nicaragua**

- Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987 (incluyendo la reformas parciales hasta 2005).
- Decreto N° 725/62 - Ley de impuesto sobre herencias y legados.
- Decreto N° 429/89 - Reforma a la ley de impuesto sobre transmisiones de derechos relativos a bienes inmuebles.
- Ley N° 660/74 y Decreto N° 3/95 - Impuesto sobre bienes inmuebles.
- Ley N° 439/02 - Ley de ampliación de la base tributaria.
- Ley N° 453/03 y Ley N° 528/05- Ley de equidad fiscal.
- Ley N° 562/05 y Ley N° 598/06 - Código tributario.
- CIAT. Base de Datos de Tributación. “Descripción general de los impuestos aplicados en Nicaragua” (Última fecha de revisión del archivo: 15-05-2007).

**Panamá**

- Constitución Política de la República de Panamá de 1972, y sus modificaciones.
- Ley N° 106/74 - Ley del impuesto de transferencia de bienes inmuebles.
- Ley N° 6/05 - Programa de equidad fiscal.
- Ley N° 18/06 - Código fiscal.
- Resolución 201-831/07, por la cual se reglamentan los numerales 3 y 4 del artículo 764 del código fiscal según quedaron modificados por la Ley N° 6/05.

**Paraguay**

- Constitución Política de 1992.
- Ley N° 620/76 y Ley N° 135/91 – Régimen tributario para las Municipalidades de 1ra., 2da. y 3ra. categorías.
- Ley N° 881/81 - Establece el régimen tributario y de otros recursos para la Municipalidad de Asunción.
- Ley N° 1.294/87 - Ley orgánica municipal.
- Ley N° 81/90 - Exonera de impuesto a la emisión y circulación de títulos valores emitidos por el Banco Central del Paraguay; autoriza al Banco Central a utilizar recursos para pago de interés por emisión de títulos valores y funcionamiento de la mesa de dinero y exonera del

impuesto a la renta a las utilidades provenientes de los instrumentos de captación de ahorro emitidos con autorización del Banco Central del Paraguay.

- Ley n° 125/91 - Nuevo régimen tributario; Decreto N° 12.300/92 - por el cual se dispone la vigencia de los tributos creados por la Ley N° 125/91 y se deja en suspenso la aplicación de algunos de ellos; y Decreto supremo N° 156/04 - Texto único ordenado de la Ley de tributación municipal (Ley n° 125/91).

- Ley N° 2421/04 – Ley de reordenamiento administrativo y de adecuación fiscal.

- Decreto N° 4.365/04, Decreto N° 6.899/05 y Decreto N° 8.762/06 - Por el cual se fijan para ejercicios específicos (anualmente) los valores fiscales inmobiliarios establecidos por el servicio nacional de catastro, conforme a la ley n° 125/91 como base imponible en la determinación del impuesto inmobiliario.

### **Perú**

- Constitución Política del Perú de 1993, actualizada hasta reformas introducidas por la Ley N° 27.365/00.

- Decreto legislativo N° 776/93 y modificaciones, incluyendo la Ley 27.305/00 - Ley de tributación municipal.

- Decreto supremo N° 135/99- Texto único ordenado del código tributario.

- Ley N° 27.616/01 - Ley que restituye recursos a los gobiernos locales.

- Decreto legislativo N° 939/02, Ley N° 28.194/04 y Decreto supremo N° 150/07-ef – Ley para la lucha contra la evasión y la informalidad.

- Ley orgánica de municipalidades 2003.

- Decreto supremo N° 156/04- Texto único ordenado de la ley de tributación municipal.

- Decreto legislativo N° 952/04 - Ley de tributación municipal.

- Decreto legislativo N° 955/04, reglamentado por DS 114/05- ef - Descentralización fiscal.

- Ley N° 28.294/04 - Ley que crea el sistema nacional integrado de catastro y su vinculación con el registro de predios.

- Reglamento Nacional de Tasaciones del Perú 2005. CONATA - Consejo Nacional de Tasaciones.

- Resolución de superintendencia N° 066/07 (SUNAT) - Disposiciones referidas a la declaración y pago del impuesto a las embarcaciones de recreo correspondiente al año 2007.

### **República Dominicana**

- Constitución de la República Dominicana de 2002.

- Ley N° 317/68 – Ley sobre catastro nacional.

- Ley N° 25/69, modificada por la Ley N° 288/04 - Impuesto sobre sucesiones o donaciones.

- Ley N° 11/92 - Código tributario.

- Ley N° 18/88 y Ley N° 288-04 - Ley sobre el impuesto de la vivienda suntuaria y solares urbanos no Edificados.

- Ley N° 147/00 - Ley de reforma tributaria.

- Ley N° 288/04 - Código tributario.

### **Uruguay**

- Constitución de la República de 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26-11-1989, el 26-11-1994, el 08-12-1996 y el 31-10-2004.
- Ley N° 9.515/35 - Disposiciones para el gobierno y administración de los municipios.
- Ley N° 17296/02 y Decreto 235/02 - Normas generales de derecho tributario municipal.
- Ley N° 18.083/06 - Nuevo sistema tributario.
- Ley N° 16.107/90 y Decreto N° 38/07 - Impuesto a las transmisiones patrimoniales.
- CIAT. Base de Datos de Tributación. “Descripción general de los impuestos aplicados en Uruguay” (Última fecha de revisión del archivo: 15-05-2007).

### **República Bolivariana de Venezuela**

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.
- Ley N° 4.109/89 - Ley orgánica de régimen municipal y sus modificaciones.
- Decreto N° 360/99 - Ley de impuesto sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos.
- Ley de impuesto sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos (gaceta oficial N° 5.391/99 - extraordinaria).
- Código orgánico tributario (gaceta oficial N° 37.305/01)
- Ley del impuesto al débito bancario (gaceta oficial N° 38.326/05).
- Ley orgánica del poder público municipal (gaceta oficial N° 5.806/06 - extraordinaria).
- Decreto N° 5.620/07 - Ley de impuesto a las transacciones financieras de las personas jurídicas y entidades económicas sin personalidad jurídica.

## Bibliografía

---

- Adair A. and W. McGreal. (1987), The Application of Multiple Regression Analysis in Property Valuation. *Journal of Valuation* 6-1.
- Adair, A.; J. Berry and W. McGreal. (1996), Valuation of Residential Property: Analysis of Participant Behaviour. *Journal of Property Valuation & Investment* 14-1.
- Afonso, J. R. R. y B. B. Meirelles. (2006), *Carga Tributária Global no Brasil, 2000/2005: Cálculos revisitados?* Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) y Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).
- Alvarez de López, M. (2004), Principales Características del Catastro desde 1990 hasta el Presente. *El Catastro en Argentina em los últimos 50 Años y uma Visión del Catastro en Brasil*. Federación Internacional de Geometras (FIG).
- Andelson, R. V. (2000), *Land-Value Taxation Around the World*. Third Edition. Blackwell Publishers, Inc., Oxford, United Kingdom.
- Arias, Luis Alberto. (2003), *Innovations in Local Revenue Mobilization*. Washington, U.S.
- Asociación Chilena de Municipalidades (2002), *Rentas Municipales 2*. Chile.
- Baer, K. (2006), La Administración Tributaria en América Latina: Algunas Tendencias y Desafíos. *Tributación en América Latina: En Busca de una Nueva Agenda de Reformas*. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y Caribe. Santiago, Chile.
- Bahl, R. (1999), *Implementation Rules for Fiscal Decentralization*. Georgia University. Andrew Young School of Policy Studies.
- (1998), Land Taxes versus Property Taxes in Developing and Transition Countries: *Land Value Taxation: Can It and Will It Work Today?* Edited by Dick Netzer, Lincoln Institute of Land Policy, Puritan Press, USA.

- Beaumont, M. S. (1992), Optimal Property Taxation in California: Is Greater Reliance on Land Values Feasible or Desirable? *Review of Urban and Regional Development Studies* 4.
- Birch, J. W.; M. A. Sunderman and T. W. Hamilton (1991), Estimating the Importance of Outliers in Appraisal and Sales Data. *Property Tax Journal* 10-4.
- Bird, R. and E. Slack (2004), *International Handbook of Land And Property Taxation*. Edward Elgar Publishing. ISBN-13: 978-1843766476.
- Brueckner, J. K. (1986), A Modern Analysis of the Effects of Site Value Taxation. *National Tax Journal* 39-1.
- Carvalho Jr., P. H. (2006), *IPTU no Brasil: Progressividade, Arrecadação e Aspectos Extra-Fiscais*. Texto para Discussão n° 1251. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA.
- Cetrángolo, O. y J. C. Gómez Sabaini (2006), Evolución y Situación Tributaria Actual en América Latina: Una Serie de Temas para Discusión. *Tributación en América Latina: En Busca de una Nueva Agenda de Reformas*. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y Caribe. Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_(2007), *La tributación directa en América Latina y los desafíos de la imposición sobre la renta*. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 60, CEPAL, Santiago de Chile.
- Clavijo, S. (2005), Tributación, Equidad y Eficiencia en Colombia: Guía para Salir de un Sistema Tributario Amalgamado. *Borradores de Economía*: 003663. Banco de la República (Disponible *on line* en <http://econpapers.repec.org/paper/col000094/>).
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) (2007), Sistemas Tributarios – Honduras. Base de Datos de Tributación del CIAT (Disponible *on line* en [http://www2.ciat.org/es/bdat/docures/desc/dhn\\_sistema\\_tributario\\_honduras.pdf](http://www2.ciat.org/es/bdat/docures/desc/dhn_sistema_tributario_honduras.pdf)).
- Correa, S. (2007), Impuestos a las Transacciones Financieras. Evaluación de Experiencias Nacionales. *Iniciativa Feminista de Cartagena*. (Disponible *on line* en [http://mail.repem.org.uy/iniciativafc\\_trasaccbrasil.htm](http://mail.repem.org.uy/iniciativafc_trasaccbrasil.htm)).
- Costa, R.; Horst, B. (2002), *Impuesto Territorial: Análisis del Proyecto de Ley de Rentas Municipales II y Propuesta Alternativa*. Serie Informe Económico N° 130.
- De Cesare, C. M. (2007), Progressividade Fiscal no IPTU em Porto Alegre: Discussão & Análise. Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana. *Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana*. Org. Claudia M. De Cesare and Egláisa Micheline Pontes Cunha. Programa Nacional de Capacitação das Cidades. Ministério das Cidades. Brasília, Brasil.
- \_\_\_\_\_(2004), Características generales del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina. 7a Conferencia Internacional “La Optimización de Los Sistemas del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria en Latinoamérica”: Guadalajara, México.
- \_\_\_\_\_(2003), O Cadastro como Instrumento de Política Fiscal. *Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana*. Ministério das Cidades: Brasília, Brasil.
- \_\_\_\_\_(2002), Toward more Effective Property Tax Systems in Latin America. *Lincoln Landlines* 14-1: 9-11.
- \_\_\_\_\_(1998), *An Empirical Analysis of Equity in Property Taxation: A Case Study from Brazil*. Salford (UK): University of Salford. PhD Thesis.
- De Cesare, C. M.; L. C. P. Silva Filho, M. Y. Une; and S. C. Wendt (2003), *Analyzing the Feasibility of Moving to a Land Value-based Property Tax System: A Case Study from Brazil*. Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper: LP03CD1 (78 pages). Available at [http://www.lincolnst.edu/pubs/dl/1050\\_DeCesare%2003.doc](http://www.lincolnst.edu/pubs/dl/1050_DeCesare%2003.doc).
- Diccionario de la Lengua Española (2005), Espasa-Calpe S.A.: Madrid, España.
- Doebele, W. A. (1997), Land Use and Taxation Issues in Developing Countries. *Land Use & Taxation: Applying the Insights of Henry George*. Edited by H. James Brown, Lincoln Institute of Land Policy, Massachusetts, USA.
- Edelstein, R. H. (1979), An Appraisal of Residential Property Tax Regressivity. *Journal of Finance and Quantitative Analysis* 14-4.
- Espitia Avilez, G. (2004), *Descentralización Fiscal en Centroamérica: Estudio Comparativo*. Coordinación Técnica de la CONFEDELCA y Cooperación Técnica Alemana (GTZ): San Salvador, El Salvador.
- Finot, I. (2001), *Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES. CEPAL. Naciones Unidas. Serie Gestión Pública 12. Santiago, Chile.
- Fuentes, J. A. (2006), *Retos de la Política Fiscal en America Central*. Naciones Unidas – CEPAL e Instituto Centroamérica de Estudios Fiscales (ICEFí).

- Gómez Sabaini, J. C. (2003), *Honduras: Hacia un sistema tributario más transparente y diversificado*. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. RE2-03-013.
- \_\_\_\_\_(2006), *Tributación en América Latina: En Busca de una Nueva Agenda de Reformas*. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y Caribe. Santiago, Chile.
- Gold, S. D. (1979), *Property Tax Relief*. Lexington Books: USA.
- Harriss, C. L. (1999), Fundamental and Feasible Improvements of Property Taxation. *Land-Value Taxation: The Equitable and Efficient Source of Public Finance*. Edited by Kenneth C. Wenzer, Shephard-Walwyn (Publishers) Ltd, London, England.
- International Association of Assessing Officers, IAAO (1990a), *Standard on Ratio Studies*. IAAO: USA.
- \_\_\_\_ (1990b), *Property Appraisal and Assessment Administration*. Ed. By J.K. Eckert, IAAO: USA.
- International Monetary Fund, (IMF) (2007), Government Finance Statistics. Year Book 2005. Dato para el Reino Unido modificado en función de estadísticas obtenidas en OECD.
- (2001), Government Finance Statistics.
- Kelly, R. (2000), Designing Effective Property Tax Reforms in Sub-Saharan Africa: Theory and International Experience. *IPTI Third Annual Conference: Africa Property Tax Renaissance Conference*. Cape Town, South Africa.
- Lagarda, I. L. (2002), Manual del Impuesto en Sonora. Segunda Edición. ISAP: México.
- \_\_\_\_(2001), Manual del Impuesto en Sonora: Historia, Análisis y Perspectivas. Itesca: México Libertad Digital.es. 2007. El caso francés. Impuestos sobre el patrimonio y deslocalización (Disponible on line at <http://www.libertaddigital.com/index.php?action=desaopi&cpn=27237>).
- Lewis, A. (1982), *The Psychology of Taxation*. Martin Robertson - Oxford: Great Britain.
- Lusht, K. M. (1992), *The Site Value Tax and Residential Development*. Smeal College of Business Administration - The Pennsylvania State University: Melbourne, Australia.
- Mac Dowell, M. C. (2007), Financiamento Urbano no Brasil: Um Olhar sobre as Finanças Municipais. *Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana*. Org. Claudia M. De Cesare and Egláisa Michelle Pontes Cunha. Programa Nacional de Capacitação das Cidades. Ministério das Cidades. Brasília, Brasil.
- Martino Mendiluce, Fernando (2001), *Diccionario de Conceptos Económicos y Financieros*. Editora Andrés Bello: Chile.
- McCluskey, W. J. (1991), *Comparative Property Tax Systems*. Avebury: England.
- Montecinos, E. (2005), Los Estudios de Descentralización en América Latina: Una Revisión sobre el Estado Actual de la Temática. *Revista Eure XXXI-93: 77-88*. Santiago, Chile.
- Naciones Unidas. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2006. *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*.
- Ocampo, J. A. (1995), El Proceso Colombiano de Descentralización. Seminario Internacional sobre Descentralización Fiscal en América Latina: Mejores Prácticas y Lecciones de Política. Naciones Unidas, Proyecto de Descentralización Fiscal, CEPAL/GTZ.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2006), Revenue Statistics 1965-2005. ISBN 9264028129.
- Paglin, M. and M. Fogarty (1972), Equity and the Property Tax: A New Conceptual Focus. *National Tax Journal* 25-4.
- Panamá América (2007), Informe Especial. Principales Conclusiones del Diagnóstico del Sistema Tributario Panameño (Disponible on line at <http://www.epasa.com/documentos/reforma-tributaria/articulo-25.html>).
- Pérez Mirambeaux, H. (2003), Reforma de la Dirección General de Catastro Nacional. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Piza, J. R. (1999), Impuesto Predial en Colombia. Seminario del Lincoln Institute of Land Policy y OPAMSS. San Salvador, El Salvador.
- Proexport Colombia (2007), Marco Legal Tributario Colombiano 2007 (Disponible on line at <http://www.proexport.com.co/vbecontent/library/documents/DocNewsNo5721DocumentNo6818.PDF>).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2006), *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006: Hacia una Descentralización con Ciudadanía*. PNUD. Naciones Unidas: Lima, Perú.
- Puentes, C.R. (2002), Evaluación del Impuesto Predial como Instrumento para el Logro de Objetivos de Política Pública en Bogotá. Resumen Ejecutivo. Alcaldía Mayor de Bogotá, Colombia.
- Reece, B. F. (1992), *State Land Taxation: A Critical Review*. Research Study No. 15. Australian Tax Research Foundation: NSW, Australia.

- Sabella, E. W. (1975), An Empirical Procedure for Evaluating Local Assessment Compliance with State Assessment Law. *Journal of Economics and Business* 28 (Fall).
- Smolka, M. O. and C.M. De Cesare (2006), Property Taxation and Informality: Challenges for Latin America. *Lincoln Land Lines* (July) 18-3.
- Yinger, J.; H. S. Bloom; A. Borsch-Supan; and H. F. Ladd (1988), *Property Taxes and House Values: The Theory and Estimation of Intrajurisdictional Property Tax Capitalisation*. Academic Press Inc.: USA.
- Youngman, J. and J. H. Malme (1994), *An International Survey of Taxes on Land and Buildings*. Lincoln Institute of Land Policy, Organization for Economic Co-Operation and Development, and International Association of Assessing Officers. Kluwer Law and Taxation Publishers. ISBN 90-6544-793.
- Zapata, J. A. (2007), Descentralización en Bolivia. Banco Interamericano de Desarrollo. CONO SUR Serie de Notas de Referencia: CSC-RN-07-001.
- Zuluaga Marín, J. H. (2005), Impuestos en Colombia. CEO (Disponible *on line* at <http://www.actualicese.com/editorial/2005/05025.htm>).
- Wyatt, P. (1996), Using a Geographical Information System for Property Valuation. *Journal of Property Valuation & Investment*.
- World Bank. The International Bank for Reconstruccion and Development (2007), *World Development Indicators*. ISBN 021369598.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

macroeconomía del desarrollo

## Números publicados

**El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)**

- 66 Impuestos a los patrimonios en América Latina, Claudia De Cesare y José Francisco Lazo, (LC/L.2902-P), N° de venta S.08.II.G.38 (US\$ 10.00), 2008.
- 65 The Middle Class and the Development Process, Andrés Solimano (LC/L.2892-P), Sales N°. E.08.II.G.29 (US\$ 10.00), 2008.
64. La especialización intraindustrial en Mercosur, Jorge Lucángeli, (LC/L.2853-P), N° de venta S.07.II.G.177 (US\$ 10.00), 2007.
63. Patrones de la inversión y el ahorro en la Argentina, Ariel Coremberg, Patricia Goldszier, Daniel Heymann, Adrián Ramos (LC/L.2852-P), N° de venta S.07.II.G.176 (US\$ 10.00), 2007.
62. Equilibrium Real Exchange Rates, Misalignment and Competitiveness in the Southern Cone, Peter J. Montiel, (LC/L.2850-P), Sales N°. E.07.II.G.174 (US\$ 10.00), 2007.
61. La flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Aspectos del debate, alguna evidencia y políticas, Jürgen Weller, (LC/L.2848.-P), N° de venta S.07.II.G.171 (US\$ 10.00), 2007.
60. La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta, Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez-Sabaini, (LC/L.2838-P), N°. de venta S.07.II.G.159 (US\$ 10.00), 2007.
59. Migraciones internacionales, remesas y el desarrollo económico: la experiencia latinoamericana, Andrés Solimano y Claudia Allendes, (LC/L.2813-P), N° de venta S.07.II.G.144 (US\$ 10.00), 2007.
58. Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Growth Transitions Rather than Steady States, Mario Gutiérrez. (LC/L.2784-P), Sales N° E.05.II.G. (US\$ 10.00), 2007.
57. Savings in Latin America After the Mid-1990's. Determinants, Constraints and Policies, Mario Gutiérrez. (LC/L.2662-P), Sales N° E.07.II.G.13 (US\$ 10.00), 2007.
56. Coordination of Public Expenditure in Transport Infrastructure: Analysis and Policy Perspectives for Latin America, Rodrigo Cárcamo-Díaz y John Gabriel Goddard (LC/L.2660-P), Sales N° E.07.II.G.11 (US\$10.00), 2007.
55. Asset Accumulation by the Middle Class and the Poor in Latin America: Political Economy and Governance Dimensions, Andrés Solimano (LC/L.2649-P), Sales N° E.06.II.G.176 (US\$ 10.00), 2006.
54. Migraciones internacionales en un contexto de crecimiento económico. El caso de Chile, Andrés Solimano y Víctor Tokman (LC/L.2608-P), N° de venta S.06.II.G.131 (US\$ 10.00), 2006.
53. Savings, Investment and Growth in the Global Age: Analytical and Policy Issues, Andrés Solimano y Mario Gutiérrez (LC/L.2584-P), Sales N° E.06.II.G.114 (US\$ 10.00), 2006.
52. The International Mobility of Talent and its Impact on Global Development: An Overview, Andrés Solimano (LC/L.2580-P), Sales N° E.06.II.G.110 (US\$ 10.00), 2006.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org)

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....