

TRIBUTACIÓN INMOBILIARIA: EXPERIENCIAS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA –IMPACTO A NIVEL LOCAL- Y EN EL MUNICIPIO DE CAMPINAS, ESTADO SAN PABLO, BRASIL.

Daniella Farias SCARASSATTI, Brasil
Edgardo Javier RAMÍREZ, Argentina

This article aims to contribute to an analysis of the basis for establishing property tax in la Provincia de Buenos Aires, Argentina and Campinas City, Brazil. The intents this work is discuss how each institution establishes priorities for generating and updating cadastral information, guidelines for the establishment of alternatives to optimize the processes and methods of valuation and strategies for managing property tax. From a normative study, to analyze the determinants that explain the basis of property tax. Among the expected findings, this study intended to be a tool that encourages the importance of organizations the technical and legal skills necessary to manage fiscal policy.

Key words: property tax, valuation, fiscal policy.

RESUMEN

El artículo tiene como objetivo contribuir al análisis de las bases para el establecimiento de impuestos a la propiedad en la Provincia de Buenos Aires, Argentina y la ciudad de Campinas, Brasil. Este trabajo pretende identificar cómo cada institución establece las prioridades para la generación y actualización de la información catastral, las directrices para el establecimiento de alternativas para optimizar los procesos y métodos de valoración y estrategias para la gestión de impuestos a la propiedad. A partir de un estudio normativo, se procuró el análisis de los determinantes que explican los fundamentos del impuesto predial. Entre las conclusiones se espera contribuir sobre la importancia de la dotación técnica y competencias legales necesarias en el manejo de la política fiscal.

Palabras claves: impuesto predial, valoración, política fiscal

TRIBUTACIÓN INMOBILIARIA: EXPERIENCIAS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA –IMPACTO A NIVEL LOCAL- Y EN EL MUNICIPIO DE CAMPINAS, ESTADO SAN PABLO, BRASIL.

Daniella Farias SCARASSATTI, Brasil
Edgardo Javier RAMÍREZ, Argentina

1. INTRODUCCIÓN

La búsqueda de medidas más efectivas para una adecuada gestión en el uso del suelo, un mercado de tierras más equitativo son funciones fundamentales para lograr la justicia social, el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental. En este sentido la tributación inmobiliaria es uno de los instrumentos en los países latinoamericanos que auxilian en la definición de las pautas tendientes a la prestación de los servicios públicos, como la creación y mantenimiento de infraestructura urbana y demás necesidades de la gestión pública para el ordenamiento del crecimiento de las ciudades.

La valoración fiscal inmobiliaria permite establecer no sólo la base imponible para la determinación de varios impuestos y tasas de servicios, sino también la forma que está distribuida la riqueza inmobiliaria, en fuerte relación al valor del mercado.

Las metodologías de valoración consideran como factor determinante el valor del mercado inmobiliario. Además de los criterios referentes a ese valor, a fin de alcanzar un cobro adecuado de tributos a la propiedad, es fundamental una ajustada y permanente actualización y mantenimiento del catastro. En la actualidad se impone la utilización de nuevos métodos y procedimientos para una más efectiva determinación y recaudo del tributo.

El objetivo de este trabajo es realizar un análisis comparativo sobre los determinantes del desempeño en la fijación del impuesto predial. Se procurará identificar como la valuación fiscal y su conformación impacta en la tasa de servicios que establecen los municipios y la importancia para ellos de la actualización catastral. Para este propósito se eligió, en la Argentina, el modelo de la Provincia de Buenos Aires y su influencia sobre los municipios a partir de brindarles la posibilidad de utilizar la valuación fiscal para determinar la tasa de servicios, y en Brasil, al municipio de Campinas, con competencia para establecer el impuesto predial.

2. IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD

En términos generales los elementos del impuesto predial, la base de cálculo y la alícuota determinan el monto del tributo adeudado por quienes resultan sujetos pasivos. La base imponible se construye a partir del valor fiscal o valor venal del inmueble y la alícuota que consiste en una fracción de ese valor, es el multiplicador en una unidad de medida

interpuesta de modo proporcional, progresivo o regresivo.

Uno de los principales desafíos de la gestión tributaria es la existencia de una base de cálculo lineada a la realidad del mercado inmobiliario. La definición de un valor estadístico, es una disciplina de naturaleza técnica y determinado por un conjunto o conjuntos de datos de mercado a analizar. Los múltiples factores no se valorizan en un mismo modo.

Los métodos para valuar se pueden clasificar en directos o indirectos. El directo comparativo requiere el tratamiento selectivo de los datos recopilados en el mercado que integra la propiedad. Es lo que mejor refleja la realidad del valor de mercado de la tierra y lo que conlleva menos riesgos porque las estimaciones generadas a través de evaluaciones individuales llevan a una mayor precisión (Rimoldi, 2000).

Sin embargo, para la finalidad fiscal es recomendada la valuación masiva, proceso de estimación del valor de un gran número en un determinado período, apoyado mediante la utilización de procedimientos y análisis estadísticas. Siguiendo Silva e Loch, (2004) la valoración masiva de la propiedad es basada en medidas objetivas y en legislación específica, teniendo en cuenta los datos gráficos y descriptivos del catastro. Es un proceso de estimación de una muestra de datos de un conjunto de inmuebles, que pueden ser de distintas categorías, con métodos y análisis estadísticas. Por lo tanto, se debe establecer procedimientos para evaluar las propiedades más ajustadas a la realidad y la continuidad con la finalidad de reducir las inequidades de la tributación.

Además de la valuación, Carvalho Junior (2006) identifica la actualización y mantenimiento del catastro así como la estructura de alícuotas y la progresividad del impuesto como factores determinantes en la eficiencia del monto tributario sobre la propiedad.

Comenta que la actividad de actualización y mantenimiento del catastro es también muy importante, porque hace que el catastro más realista con la inclusión de nuevos bienes inmuebles urbanos o cambios significativos que se han producido, como las áreas de expansión irregulares. Inscribir todos los inmuebles y mantener la información vigente.

El proceso permanente de la información y base de datos son fundamentales al proceso impositivo y requieren cada vez más el uso de tecnología y principalmente un presupuesto adecuado para mantenerlo. El catastro deberá contener por lo tanto una gama de información relevante, fundamental para el cálculo del valor de mercado y la recaudación de impuestos. Entre ellos se encuentra el tamaño de la propiedad, ubicación, nombre del propietario, el uso de la propiedad, límites, padrones de construcción y otra información diversa sobre las características de la propiedad.

Siguiendo Carvalho Junior (2006) la tributación más justa puede ser alcanzada con un índice de alícuotas relacionado al valor de la propiedad. Las distintas alícuotas se estructuran de acuerdo al valor fiscal, el cual considerada para su determinación distintos factores demostrativos de la riqueza patrimonial. La progresividad implica aplicar alícuotas diferenciadas de acuerdo al valor del inmueble. Las tasas progresivas generan posibilidades,

no sólo para el aumento de la recaudación del impuesto predial, así como mayor justicia en la tributación. El autor destaca que la progresividad asegura la función social de la propiedad, cuando procura atender a las exigencias fundamentales de organización y sostenibilidad de las ciudades.

3. EL CONTEXTO EN AMÉRICA LATINA

En la América Latina la tributación inmobiliaria incluye los impuestos sobre la propiedad, las tasas por prestación de servicios y contribuciones a la infraestructura de las ciudades. Además de ser uno de los impuestos más antiguos que se conocen, de la facilidad de su recaudación, así como la principal fuente de ingreso de los municipios, la tributación inmobiliaria en la región está poco desarrollada, reflejado en una baja recaudación. Diversas son las razones de este poco desarrollo. Algunas están vinculadas a decisiones políticas, otras a la estructura tributaria y competencia legal y otras referidas a inconvenientes operativos en la recogida de información que permita establecer un tributo justo y equitativo.

En cuanto al poder tributario de establecer el impuesto predial, en América Latina la situación es bastante diversa. En países como Chile, Bolivia, Costa Rica, Paraguay y Perú, existe centralización del impuesto, donde el Estado Nacional es el que establece la base imponible (la valuación fiscal) y el impuesto (la estructura del tributo). En otros países, tales como, Argentina, la facultad para determinar la valuación fiscal y el impuesto está en cabeza de las provincias o estados subnacionales. Existen países con una marcada descentralización del impuesto, siendo los municipios, prefecturas o ciudades las responsables de administrarlo integralmente. Esto ocurre en el caso de Brasil y México (De Cesare, 2012).

Cuando la determinación del impuesto predial es potestad de los municipios, existen casos donde las administraciones locales no tienen interés en establecer y actualizar adecuadamente el tributo. Esto sucede en Brasil con el Impuesto Predial y Territorial Urbano (IPTU), donde el sistema de transferencia intergubernamental brasileño no incentiva a los gobiernos locales a obtener recursos por medio de esfuerzos propios de recaudación (IPEA, 2011). A las autoridades no les interesa enfrentar el costo político que significa el ejercicio pleno de las competencias tributarias.

En este sentido De Cesare (2012) comenta por razones de esa situación algunos aspectos poco explorados como la articulación con el financiamiento urbano y la aplicación de mecanismos tributarios y normativos. También destaca las deficiencias en los sistemas de información, pues los municipios carecen de un sistema de catastro actualizado basado en los valores comerciales de los inmuebles, confiable y transparente.

3.1. Argentina

Argentina es una República Federal, que cuenta con 24 jurisdicciones. 23 Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde, además, reside el Gobierno Nacional.

La Constitución Nacional establece en su artículo 121 que las provincias conservan

todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación. Entre ese poder no delegado está el de establecer impuestos sobre los bienes inmuebles. En el caso de la Provincia de Buenos Aires el Código Fiscal contempla los distintos impuestos.

En tanto, los Municipios no están facultados para establecer impuestos y sus recursos directos provienen del régimen de tasas de servicios urbanos o rurales, que se deben pagar como retribución por la tarea el mantenimiento de las vías públicas, recolección de residuos domiciliarios y alumbrado público.

La valoración fiscal inmobiliaria permite establecer no sólo la base imponible para la determinación de varios impuestos y tasas retributivas de servicios, sino también la forma en que está distribuida la riqueza inmobiliaria, en fuerte relación con los valores de mercado.

3.1.1 Método de valoración inmobiliaria

Valuar es el acto de atribuir un valor económico a un objeto. En el caso que nos ocupa, los objetos son los bienes inmuebles, el fin fundamental es estructurar una base económico/fiscal para el cobro de un impuesto o tasa.

El método de valoración basado en el Costo de Reposición es el que establece la legislación de la Provincia de Buenos Aires (Ley 10707). Para determinar *el valor de los edificios, mejoras e instalaciones complementarias* – que, sumados al valor del terreno, darán como resultado la valuación fiscal–, se fijan los llamados “Valores Unitarios Básicos”, según destino, tipo y características, dentro de zonas de características similares, compensadas a fin de reproducir los valores que surgen de los cómputos y presupuestos aplicados a los prototipos considerados. También se clasifican según el destino para el cual fueron construidos y luego, según la incidencia de sus características particulares, resulta corregido por coeficientes de ajuste en función de la antigüedad, estado de conservación y categoría edilicia.

En cuanto a la aplicación del método a cada inmueble, a partir de los parámetros dados, cada predio tendrá su valuación fiscal en función de sus características constructivas. Estas características son capturadas a través de formularios de avalúo, junto con otros datos necesarios para determinar la valuación fiscal, tales como: a) el estado de conservación del edificio (bueno, regular, malo); b) la antigüedad de la construcción (data); c) el puntaje de reciclado (para edificios pre incorporados que pudieran sufrir modificaciones); d) el valor unitario del metro cuadrado que corresponda a cada tipo de construcción (A, B, C, o D).

3.1.2 Captación del dato de construcciones y/o mejoras:

El Organismo responsable de la administración del Catastro puede hacerse de esa información por tres (3) vías: - la Declaración Jurada de Avalúo que presenta en forma voluntaria el contribuyente; - la inspección “in situ” (con ingreso al inmueble), que realiza el Organismo catastral a partir de actuaciones administrativas puntuales; - la determinación

masiva presunta, a partir de la estimación de metros edificados, detectados (directamente o por información de terceros) no declarados.

3.1.3 Desactualización de los valores unitarios básicos.

Es el fenómeno por el cual los valores fiscales quedan rezagados respecto de la realidad evolutiva de los valores de mercado, producto de factores económicos y del transcurso del tiempo. Ante ello existe “el revalúo general inmobiliario”, que no se ejecuta con la frecuencia necesaria.

Esta dinámica del mercado de bienes raíces impone al Estado la instrumentación de procesos permanentes de evaluación y fijación de nuevos valores fiscales; sin embargo, esto no siempre sucede y es por ello que se torna inevitable recurrir a mecanismos alternativos de actualización que, específicamente en el caso del impuesto predial, vulneran sus principios rectores afectando la equidad tributaria. Nos referimos a la aplicación de coeficientes de actualización que, en forma lineal, impactan sobre todos los inmuebles, presumiendo erróneamente que la evolución del mercado es la misma en la totalidad del territorio.

3.1.4 Valoración Masiva

En la Provincia de Buenos Aires existe un régimen normativo que permite la valorización masiva de los predios, como herramienta para acelerar la actualización del catastro y por consiguiente la valuación fiscal como base para la determinación de la base imponible del impuesto predial, de manera de obtener la equidad tributaria.

Aspectos metodológicos de esta forma de valoración

Como este procedimiento de determinación masiva es presunto, requiere de una definición legal precisa en cuanto a los parámetros para establecer el valor fiscal de los edificios detectados y que no han sido declarados.

El relevamiento puede realizarse desde el exterior de los edificios, presumiendo los metros construidos, el estado de conservación, la fecha de culminación del edificio y su tipo, de acuerdo a las pautas legales (art. 84bis Ley 10707). También existe la posibilidad de detectar la existencia de edificios no declarados a través del uso de herramientas remotas, tales como fotografías aéreas e imágenes satelitales y determinar la valuación presunta en base a esa tecnología.

3.1.5 Aspectos generales y causas de la desactualización. Necesidad de un procedimiento ágil.

La Provincia de Buenos Aires, con más de seis (6) millones de inmuebles (parcelas y subparcelas), se caracteriza por presentar una realidad territorial heterogénea que obliga a una atención permanente a fin de evitar la subvaluación inmobiliaria.

En este contexto la legislación provincial aporta herramientas que, conforme lo descripto precedentemente, permitirían una actualización catastral sostenible en el tiempo. Sin embargo, los procesos no se realizan con la periodicidad que requiere un ámbito tan dinámico como el señalado; la demora en la toma de decisiones impacta negativamente en la imposición fiscal inmobiliaria y, a su vez, obliga a prever mecanismos paralelos tendientes a morigerar el aumento impositivo producido por efecto de la actualización de valores, cuando ésta se decide implementar.

La legislación tributaria debió establecer porcentajes de aumento en el impuesto, por tramos de valuación fiscal, ante la situación de desactualización de valores. También se puede apreciar que esa tendencia se acentuó en el último periodo fiscal, donde se tuvo que recurrir a la aplicación de un coeficiente de actualización con el propósito de corregir aún más la distorsión.

En los cuadros siguientes puede apreciarse la estructura del impuesto predial:

Inmuebles Rurales	Año 2009 Ley 13930	Año 2009 Ley 13930	Año 2011 Ley 14200	Año 2012 Leyes 14333 y 14357
Valuación Fiscal	Sumatoria del valor tierra, edificios y mejoras			
Escala de alícuotas	Se aplica la misma tabla. A partir de 2012 se aprobó una nueva tabla de alícuotas.			
Base imponible	100% de la Valuación fiscal y consideración del índice de productividad determinado por el Ministerio de Asuntos agrarios. También para 2012.			-Aplicación del Revaluación General. - 50% del valor de la tierra y 65% del valor de los edificios. -Aplicación del coeficiente de 1,7606 para los edificios.
Determinación del impuesto	Sin incrementos	Adición del 20% al 39% según el Partido.	Adición del 20% al 39% según el Partido. Incremento por coeficiente del 1, a 1,21 (según zonas).	Adición del 20% al 39% según el Partido. Incremento por coeficiente del 1,27 a 1,54 (según zonas)
Valor del edificio por metro cuadrado	Se valoran conforme lo determinado para la planta urbana			
Depreciación valor edificio	Se aplica la misma tabla, aprobada en el año 2000			

Tabla 1. Estructura del impuesto predial de los inmuebles rurales

Inmuebles Urbanos:	Año 2009 Ley 13930	Año 2009 Ley 13930	Año 2011 Ley 14200	Año 2012 Leyes 14333 y 14357
Valuación fiscal	Sumatoria del valor tierra, edificios y mejoras.			Aplicación del coeficiente de 1,7606 sobre la valuación fiscal
Escala de alícuotas	Tabla única para edificado y baldío.			Tablas nuevas y distintas para edificado y baldío
Base imponible	80% de la Valuación fiscal	80% de la valuación fiscal	90% de la valuación fiscal.	65% de la valuación fiscal para edificado y 100% para baldío

Determinación del impuesto	No puede exceder en 20% el determinado para el año 2008	No puede exceder al liquidado en 2009 si la valuación es menor o igual a U\$s 22.000. Se adiciona un 20% para el caso de que el valor de la tierra es superior a U\$s 44.000 y edificio menor a U\$s 4.444.	Aplicación directa de la Tabla de alícuotas. Se adiciona un 20% para el caso de que el valor de la tierra es superior a U\$s 44.000 y edificio menor a U\$s 4.444	Aplicación directa de la tabla de alícuotas. Se adiciona un 20% para el caso de que el valor de la tierra es superior a U\$s 78.248 y edificio menor a U\$s 7.824.
Valor del edificio por metro cuadrado	Para estos cuatro períodos fiscales el valor no se ha modificado.			
Depreciación valor edificio	Se aplica la misma tabla, aprobada en el año 2000			

Tabla 2. Estructura del impuesto predial de los inmuebles urbanos

3.2 Brasil

Brasil es una República con 27 unidades federativas, siendo 26 Estados y un Distrito Federal. La Constitución aseguró la descentralización de los recursos tributarios otorgando a las 5.561 municipalidades brasileñas la capacidad impositiva a los tributos propios sea con la utilización de recursos financieros provenientes de sus bienes y servicios.

Por lo tanto es asignado a los municipios el establecimiento, control y cobranza del impuesto sobre la propiedad urbana. El Impuesto Predial y Territorial Urbano (IPTU) tiene como hecho generador la propiedad, el dominio útil, o la posesión de las propiedades ubicadas en las áreas urbanas o de expansión urbana.

La Constitución Brasileña de 1988 amplió el compromiso de los municipios sobre la gestión plena del territorio al establecer su responsabilidad en la política urbana y en establecimiento de la función social de la propiedad privada (artículo 182).

En ese sentido el IPTU, además de la función fiscal en cuanto a la obtención de recursos financieros para los municipios, tiene la finalidad social como instrumento urbanístico de control del valor de la tierra. En 2001 el Estatuto de la Ciudad (Ley n° 10.257), reglamentó la función social y estableció los instrumentos urbanísticos aplicados a los municipios, como la progresividad del IPTU con el tiempo. Es un instrumento que permite aumentar progresivamente al lo largo de los años el IPTU de las propiedades cuyos propietarios no cumplieron con los plazos para la subdivisión, construcción o uso compulsivo. Es una manera de penalizar la retención de la especulación del valor de los bienes.

Los instrumentos tributarios, están definidos en el Código Tributario Nacional que establece el Impuesto Territorial y Predial Urbano (IPTU), el Impuesto Sobre la Transmisión de Inter Vivos de Bienes Inmuebles (ITBI), las tasas urbanas y las contribuciones de mejoras sobre los servicios públicos. El ITBI tiene como hecho generador la transmisión, “*inter vivos*”, a cualquier título propiedades o dominio útil de los inmuebles. El impuesto sobre la propiedad rural (ITR) es centralizado por el órgano recaudador del impuesto rural, la Secretaria de la Receta Federal. Es un tributo pago por el propietario de tierras fuera del perímetro urbano. La base de cálculo es solo lo que está sobre la tierra, sin considerar los

beneficios, como los cultivos.

La base de cálculo, métodos del impuesto urbano son competencia de las municipalidades así como el establecimiento de las exenciones y alícuotas. En Brasil, las normas técnicas de la Asociación Brasileña de Normas Técnicas (ABNT) orientan cuanto a los métodos de valoración de los inmuebles. La base de cálculo del impuesto predial y territorial es el valor venal o valor de venta del inmueble.

En cuanto a otros impuestos previstos en la normativa brasileña, el impuesto predial es un impuesto de menor relevancia en el total de ingresos fiscales en el país, pero de enorme importancia para los municipios. Una mayor recaudación tributaria está directamente relacionada al compromiso de cada municipio, se acumula en su propio dominio y no depende de su transferencia al Gobierno Federal o al Estado.

Municipio de Campinas

Campinas, una de las pocas ciudades en Brasil con más de 1 millón de habitantes, es sede de la región metropolitana constituida por 19 municipios. La metrópoli, con una base económica importante y dinámica, principalmente en los sectores de servicios y tecnología, ha registrado un progreso significativo en las últimas décadas superando en criterios económicos varias otras regiones metropolitanas en el país.

El municipio, con 490.000 inmuebles, ha mantenido la segunda clasificación, en las 16 ciudades más grandes en el país, en la recaudación del impuesto sobre la propiedad *per capita*, reflejando el alto grado de urbanización del municipio, así como la infraestructura social en progreso debido a los grandes programas de vivienda y proyectos urbanos en ejecución. En tanto la política tributaria ha dado más énfasis en el Impuesto Sobre Servicios (ISSQN), con cargo a profesionales y empresas, lo que resulta al pasar de los años un mayor incremento de ese impuesto en relación al IPTU.

El Impuesto sobre la propiedad es reglado por la Ley Municipal 11.111/01 y reglamentado por el Decreto municipal 15.358/05.

3.2.1 Métodos de valoración inmobiliaria

La base de cálculo del impuesto es el valor venal de los inmuebles, expresado por la suma de los valores venales de la parcela y construcciones. Los valores unitarios por metro cuadrado de tierra y la construcción se determinarán sobre la base de los siguientes factores, que pueden ser considerados conjunta o separadamente: a) los precios actuales de las transacciones y ofrecimiento a la venta en el mercado de inmobiliario; b) los costos de la reproducción; los contratos de alquiler vigentes; c) características de la región en la que se encuentra la propiedad; d) y otros elementos representativos, reconocidos técnicamente.

El valor de mercado del suelo es el resultado de la multiplicación de su superficie total o parcial por el valor unitario correspondiente por metro cuadrado de suelo contenido en el

Plan Genérico de Valores. Se aplican factores de corrección correspondiente, de acuerdo con las características y ubicación de la propiedad.

Se entiende por Plan Genérico de Valores el conjunto de planos y listas de factores e índices que determinan, mediante arbitraje, los valores unitarios medios por metro cuadrado de terreno, homogeneizada de acuerdo con criterios técnicos y uniformes y a los atributos físicos de las propiedades, las características de las áreas con respecto a la naturaleza física, la infraestructura, las instalaciones públicas, a las posibilidades de desarrollo y las posibilidades legales de uso y ocupación del suelo. El suelo no urbanizado, las construcciones verticales no residenciales, la profundidad de las parcelas sin construcciones, parcela ubicadas en la esquina o sin acceso por vía pública son factores de corrección en el valor del terreno.

A ejemplo de muchas de las ciudades brasileñas, el valor unitario de un metro cuadrado de construcción se logrará mediante la puntuación obtenida en la realización de tablas de información catastrales (PICs) y los puntos correspondientes obtenidos en las tablas de valores de metro cuadrado de construcción, en función de la categoría constructiva y del padrón del edificio valuado o de procesos indirectos de clasificación, basados en métodos estadísticos.

3.2.2 Desactualización de los valores unitarios básicos.

A pesar del municipio presentar estadísticas significativas en cuanto al recaudo de los impuestos en el país, se ha estimado en orden del treinta por ciento la desactualización de los valores y datos físicos catastrales. Las causas de este escenario son diversas: cambios en la representación geométrica de las parcelas como unificaciones, subdivisiones y anexiones; cambios en las áreas construidas las áreas ocupadas por los procesos informales de ocupación del suelo carecen de información apropiada y las representaciones cartográficas del municipio no las retratan.

Igualmente los valores fiscales de los 415.000 inmuebles del municipio son muy anticuados, entre 10% y 50% en relación con el mercado. La norma no prevé procesos periódicos de actualización masiva de los datos físicos y de evaluación y fijación de nuevos valores de las propiedades lo que ha reforzado tal situación. Se tienen iniciativas esporádicas sin la previsión de mantenerse con regularidad.

En el año de 1985 se produjo una acción para la actualización del catastro a través de la Ley 8275 que permitió a los ciudadanos la regularización de sus propiedades a través de auto declaración. De esa manera fue posible la identificación de modificaciones, ampliaciones o nuevas construcciones en el catastro de cerca de 170.000 inmuebles urbanos.

Del mismo modo la planta genérica de valores vigente es del año de 2005. Los valores fueran adoptados con base en los datos recopilados específicamente para este fin y en el aquel momento hubo una grande correlación de los valores asignados a los valores del mercado inmobiliario. Desde entonces, sobre todo desde finales de 2007, con la nueva fortaleza de la economía brasileña y el déficit de viviendas nuevas reprimido, los valores inmobiliarios se

dispararon. Aunque el índice de reajuste se indexe el INPC (Índice Nacional de Precios al Consumidor), publicado por el IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística), y se actualizan al comienzo de cada año, la variación de los precios inmobiliarios subieron mucho.

4. CUESTIONES SUJETAS A COMPARACIÓN

4.1. *Impacto del incremento de los valores del mercado en los terrenos baldíos por la desactualización del valor fiscal y la consecuente merma en el impuesto predial:*

Provincia de Buenos Aires.

Una de las iniciativas consistió en adoptar como base imponible el 100% de la Valuación Fiscal y la eliminación de los topes que mitigaban el aumento de impuesto. En rigor no implica una actualización de la valuación, sino una medida de política tributaria, adoptada, precisamente, como consecuencia de la importante desactualización de los valores fiscales y como forma de atacar la especulación sobre estas tierras e *incentivar una utilización socialmente productiva de los inmuebles urbanos*. En el mismo sentido, se previó el otorgamiento de exenciones por un período razonable de edificación para aquellos casos en que se presente o exista proyecto (debidamente acreditado) de construcción sobre tales inmuebles.

Otra de las iniciativas fue generar una tabla de alícuotas para los baldíos, que resultaría más gravosa, con el propósito de evitar el suelo ocioso.

Municipio de Campinas

La municipalidad prevé alícuotas diferenciadas sobre la base de cálculo del impuesto en función del uso de la propiedad y/o progresivo, debido a su valor de mercado. Estos índices son progresivos en el caso de los terrenos baldíos, y procuran cohibir la especulación, recibiendo tasas progresivas, que aumentan tanto mayor sean las áreas de los terrenos, hasta un límite máximo de 2,8%/año. Es una medida que fomenta la ocupación de los vacantes urbanos y procura penalizar a los propietarios que no cumplen con la función social de la propiedad. En la medida que mantienen sus propiedades sin construcciones, se está causando una pérdida de recursos financieros dedicados a la urbanización en la zona donde está ubicado, resultando una expansión de la ciudad más horizontalmente de lo deseable.

En otro sentido, las personas con menores ingresos y que residen en la periferia, no obtienen las licencias constructivas para evitar el pago de los impuestos, pero termina pagando una tarifa más alta por el terreno baldío.

4.2. *Impacto del incremento de los valores de mercado en los inmuebles edificados y las medidas fiscales para morigerar la subvaluación.*

Provincia de Buenos Aires

Al no concretarse la actualización del valor unitario del metro cuadrado de edificación, la legislación estableció un coeficiente de actualización de la valuación fiscal del 1,7606. Pero la base imponible es del 65 % de esa valuación fiscal, tal como se muestra en el cuadro del punto 3.2.5.

Para mejorar la recaudación del impuesto predial Urbano Edificado se propone para el 2013 incrementar la base imponible al 85% del valor fiscal. Producto de este cambio se estima que la mayor carga impositiva recaiga sobre los estratos con más altos ingresos.

Municipio de Campinas

Aun no hay previsión para elaborar un revalúo general en el área urbana, solo son realizadas algunas revisiones parciales para reducir la desigualdad y algunas revisiones parciales en valores absolutos, para reducir los valores de inequidad. En este último caso, en las zonas más valoradas de la ciudad, donde es verificado un desfasaje del avalúo, se ha practicado un factor de reducción en relación con los valores de mercado, a fin de reducir los cuestionamientos de los propietarios sobre los nuevos valores.

Igualmente la mejoría de la recaudación de impuesto predial observada en 30 % en el período 2007/2012 es justificada por el incremento de parcelas y edificios, ocasionado por el desarrollo de la economía del país, impulsando el sector de la construcción y a las medidas del gobierno ampliando acceso al crédito inmobiliario para la obtención de viviendas. El valor venal para esos nuevos inmuebles reflejen los valores de mercado.

4.3. Valor fiscal inmobiliario como base para la determinación de tasas municipales:

Provincia de Buenos Aires.

Tomando el caso del Municipio del Partido de General Pueyrredón (Provincia de Buenos Aires), que contiene más de 400.000 inmuebles, el impuesto predial se halla representado en la llamada “Tasa por Servicios Urbanos” a través de la cual dicha Comuna grava “Cada inmueble situado en jurisdicción del Partido beneficiado con el o los servicios alumbrado, higiene urbana, conservación de la vía pública y demás servicios urbanos no alcanzados por otros tributos municipales” (Ordenanza Fiscal).

Al analizar la base imponible de dicha Tasa de servicios, destaca un peso decisivo la valuación fiscal de los inmuebles determinada por la Provincia de Buenos Aires. Un incremento en el valor fiscal de los inmuebles gravados no sólo producirá movimientos entre rangos, sino que implicará un incremento de la tasa de servicios.

Es por ello que, entre las consecuencias naturales de una desactualización valuatoria se halla la “regresión” del tributo que, en el caso del Municipio tratado, se agrava aún más en razón de las previsiones de la Ordenanza Fiscal, en tanto dispone que “La valuación fiscal

será la determinada para el ejercicio fiscal 2006 conforme las disposiciones de la Ley de Catastro de la provincia de Buenos Aires nro. 10.707 y sus modificaciones y reglamentaciones, como así también toda otra disposición emanada de ARBA.”

Municipio de Campinas

Las tasas de recolección, eliminación y disposición de basura y la prevención, combate y extinción de incendios u otros accidentes en inmuebles urbanos, son componentes del Impuesto Predial y Territorial Urbano. Las tasas son servicios prestados a los contribuyentes o puesto a disposición. La base de cálculo de las tasas es el valor estimado de prestación de los servicios, basados en el área construida de los edificios.

En 2008 el municipio apeló ante el Supremo Tribunal en recurso Extraordinario contra la decisión del Tribunal de San Pablo, que prohibió el uso de datos de las dimensiones de la propiedad como una referencia para el cálculo de la tarifa. En la decisión el Tribunal dictaminó que la ciudad de Campinas podría imponer tasas para la recogida de basura basado en el cálculo de los metros de la propiedad.

5. CONCLUSIONES

Surgen circunstancias comunes en ambas jurisdicciones, Provincia de Buenos Aires y Campinas, que se traducen en determinantes de las deficiencias del impuesto predial y sobre las condiciones de posibilidad para que constituya un recurso importante para sostener las políticas públicas. Sin dudas el desafío es identificar conjuntamente estas cuestiones, entendiendo el orden de decisiones que deben adoptarse para resignificar el impuesto predial y dotarlo de la importancia que debe tener en un contexto de políticas tributarias.

A continuación se plantean las cuestiones entendidas como importantes y de imperioso abordaje, y las propuestas superadoras de las mismas:

Desactualización catastral: Resulta evidente que al no tener la consideración que corresponde dar al impuesto predial, misma suerte corre el insumo fundamental de la base imponible, es decir la actualización catastral.

Para remediar esta situación se requiere de la *decisión política* de actualizar la riqueza inmobiliaria fiscal. Es importante una norma que, distinguiendo el aspecto técnico de la valoración, permita esa toma de decisión. En este sentido en 2012 se incorporó una reforma a la Ley 10707 de Catastro de la Provincia de Buenos Aires, que obliga a la Autoridad Catastral a presentar, cada dos años, un informe sobre la evolución de los valores del mercado y la relación con los valores fiscales.

Falta de adecuación normativa e inversión en tecnología y modernos sistemas de captura de información: las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TICs) permiten disponer de modernos y ágiles sistemas de captación de datos. Pero en muchos casos

no existen procedimientos legales que permiten aplicar esa tecnología. Se impone la inclusión de procedimientos de determinación de la valuación fiscal que habiliten una actualización dinámica, como así también la inversión en recursos que permitan conocer el territorio de manera remota, para que tengan sentido esos procedimientos.

Distorsionada estructura del impuesto predial: la desactualización de los valores fiscales lleva necesariamente a tomar decisiones de resultado inmediato, pero que atentan contra la “salud” del impuesto predial. Esas decisiones contaminan la estructura del impuesto y por tanto relativizan su efectividad y su consideración en el imaginario colectivo de los contribuyentes.

La existencia de coeficientes de depreciación, aplicados año a año, lleva necesariamente a que al inicio de cada ejercicio fiscal la base imponible sufra una baja sensible y con ello una disminución en la recaudación.

La existencia de coeficientes de actualización, en lugar de ejecutar un revalúo general, lleva a alterar la equidad tributaria, al aplicar sobre todos los inmuebles un mismo coeficiente.

La aplicación de topes o restricciones al aumento del impuesto, para mitigar actualizaciones generales de la valuación, confunde la política tributaria, con la base imponible, profundizando la crisis de valores fiscales.

La utilización, como base imponible, de diversos porcentajes de la valuación fiscal, desvirtúa la aplicación de coeficientes de actualización, viciando aún más la estructura del impuesto.

Finalmente, haber tomado dos modelos diferentes para la elaboración de este trabajo permitirá avanzar en las investigaciones futuras sobre la importancia de dotar a las administraciones públicas locales (Municipios) de los recursos y competencias legales necesarias a la gestión tributaria.

REFERENCIAS

ARGENTINA. *Constitución de la República Argentina* (1994).

(Accesible en: <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php>)

_____. Ley 10707 de 05 de Diciembre de 1988. *Catastro Territorial de la Provincia de Buenos Aires*.

Accesible en <http://www.arba.gov.ar/Intranet/Legislacion/Catastro/Leyes/ley10707.htm>

_____. Leyes impositivas de la Provincia de Buenos Aires, 13930 (año 2009); 14044 (año 2010); 14066 (modificatoria año 2010); 14200 (año 2011); 14333 (año 2012) y 14357 (reforma fiscal año 2012). Accesibles en:

<http://marvin.arba.gov.ar/codFiscal/sinso/inicializarArbolTemasConLink.do?method=getArbolTemasConLink&tipoConsDocTrib=2>

_____. Ordenanza Fiscal 20.711. *Municipalidad de General Pueyrredón*. Accesible en: <http://appsvr.mardelplata.gob.ar/documentos/economia/Hacienda/ORD.20711%20FISCAL%202012.pdf>

BRASIL. Ley 10.257 de 10 de Julio de 2001 (Estatuto de la Ciudad). *Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*.

Accesible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm

_____. Constituição (1988). *Constituição da Republica Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal. Accesible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

_____. Ley 5.172 de 25 de octubre de 1966. *Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios*.

Accesible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm

CAMPINAS. Ley nº 5.626 de 10 de Dezembro de 1985. *Dispõe sobre o Código Tributário do Município de Campinas*. Accesible en: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei5626.htm>

_____. Decreto nº 15.358 de 28 de dezembro de 2005. *Regulamenta a Lei nº 11.111, de 26 de dezembro de 2001, que Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU*. Accesible en: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/dec15358.htm>.

_____. Ley nº6.128 de 09 de janeiro de 1995. *Concede Incentivos para o auto-cadastramento de construções clandestinas e dá outra providências*.

CARVALHO JUNIOR, Pedro H.B (2006). *IPTU no Brasil: Progressividade, Arrecadação e Aspectos Extra-Fiscais*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, Diciembre de 2006.

CESARE, Claudia M. de (2012). *Improving the Performance of the Property Tax in Latin America*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, EUA.

GONZÁLEZ, Marco Aurélio Stumpf (2010) *Elementos definidores del impuesto sobre la propiedad inmueble*, Curso a Distancia – EAD. Aplicaciones del Catastro Multifinanciado en la Definición de Políticas de Suelo Urbano. Lincoln Institute of Land Police.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2011). *Uso dos Instrumentos de Financiamento para a política urbana no Brasil*. Comunicado IPEA nº 112. Brasília, 20 de setembro de 2011.

RIMOLDI Roberto (2000). *Métodos Valuorios en la República Argentina*.

SILVA, Everton; LOCH, Carlos (2004). *A Importância do Valor das Propriedades para as Administrações Municipais*. In: 6º CONGRESSO BRASILEIRO DE CADASTRO TÉCNICO MULTIFINALITÁRIO. Anais. Universidad Federal de Santa Catarina. 10 a 14 de octubre de

2004 Florianópolis, Santa Catarina.

RAMIREZ, Edgardo y PEREZ, Ricardo (2012). La incidencia de la desactualización catastral en el impuesto predial. Argentina.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

Daniella Farias Scarassatti: Arquitecta, msc en Ingeniería y estudiante doctorado en la Universidad Estadual de Campinas. Desde hace 10 años se viene desempeñando en la actividad pública, en el área del urbanismo, catastral y tributaria. Ha coordinado desde el año 2007 el proyecto de modernización del Catastro en la Secretaria de Planificación y Desarrollo Urbano. Ha participado como ponente en distintos congresos y jornadas vinculadas con la actividad catastral. Ha publicado artículos referidos a la materia catastral.

Edgardo Javier Ramírez: Abogado, graduado de la Universidad Nacional de La Plata. Desde hace 25 años se viene desempeñando en la actividad pública, en Áreas técnicas y legales, de Gestión Operativa Interinstitucional y Cobranza judicial, vinculadas con la temática Catastral y Tributaria. Como Jefe de Departamento ha coordinado operativos de fiscalización y promovido vínculos interinstitucionales tendientes a la cooperación en el intercambio de información; y como Gerente ha liderado la gestión de la cobranza judicial de tributos. Ha sido docente y responsable de contenidos en cursos de formación Catastral-Impositiva; Ha participado como ponente en distintos congresos y jornadas vinculadas con la actividad catastral y Tributaria. Ha publicado artículos referidos a la materia catastral – impositiva.

CONTACTOS

Secretaria de Planificación y Desarrollo Urbano, Prefeitura Municipal de Campinas
Avenida n° Anchieta, 200, Ciudad de Campinas, San Pablo, Brasil.

Correo electrónico: daniella.farias@campinas.sp.gov.br

Gerencia de Servicios Catastrales - Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos
Calle 45 entre 7 y 8, Ciudad de La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Correo electrónico: eramirezdr@yahoo.com.ar