

ALREDEDOR DEL CATASTRO: ALGUNOS DESAFIOS EN LA IMPOSICIÓN PATRIMONIAL Y EL FINANCIAMIENTO SUBNACIONAL EN AMÉRICA LATINA



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Juan Pablo Jiménez

División de Desarrollo Económico CEPAL

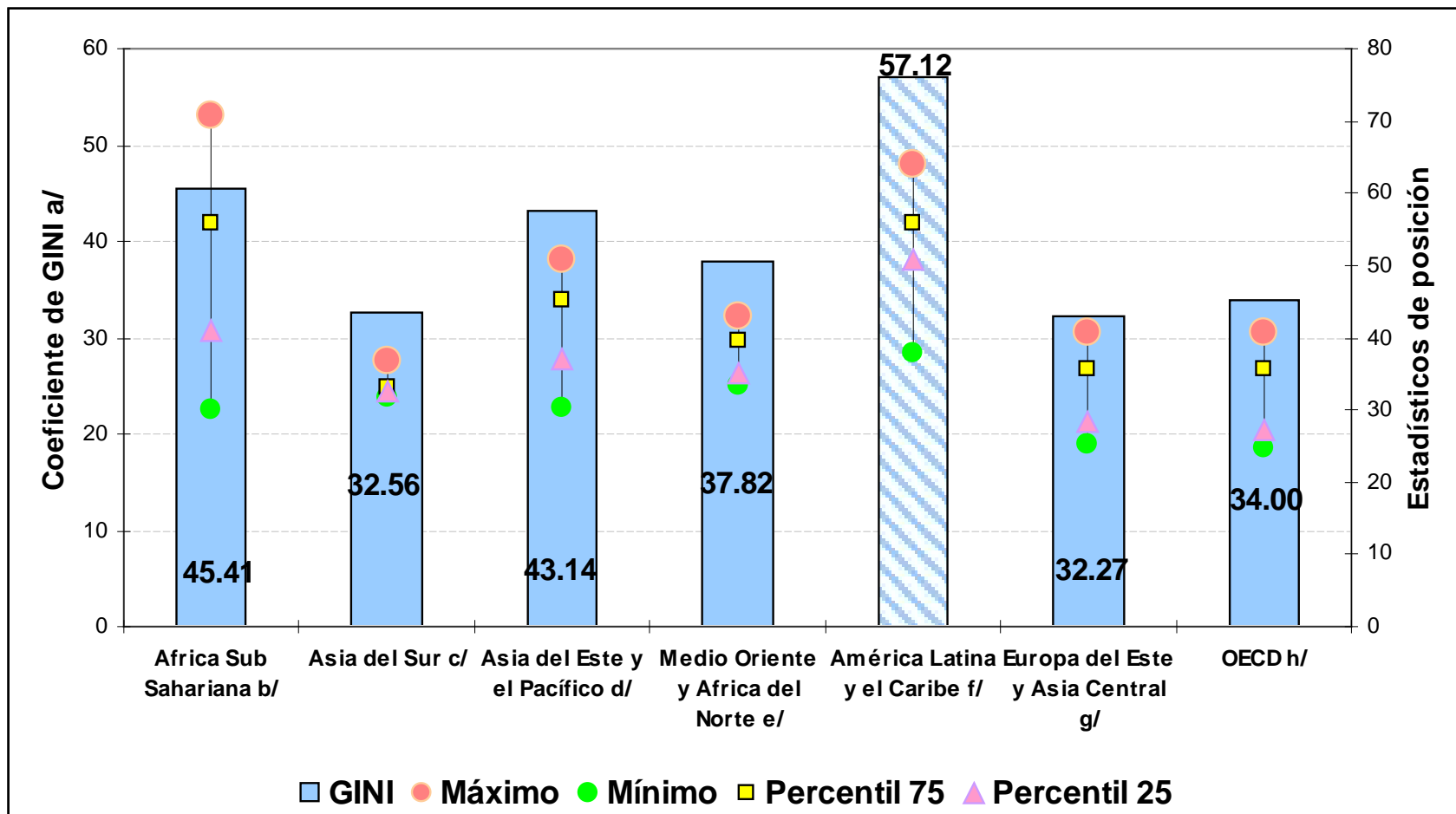
ASAMBLEA GENERAL DEL COMITÉ PERMANENTE
SOBRE EL CATRASTRO EN IBEROAMÉRICA

Lisboa, 28 de noviembre del 2007

CONTENIDO

- Introducción
- Características estructurales de la región
- Aspectos relevantes:
 - El sistema tributario: la imposición patrimonial
 - El financiamiento subnacional y las relaciones intergubernamentales
- Principales desafíos

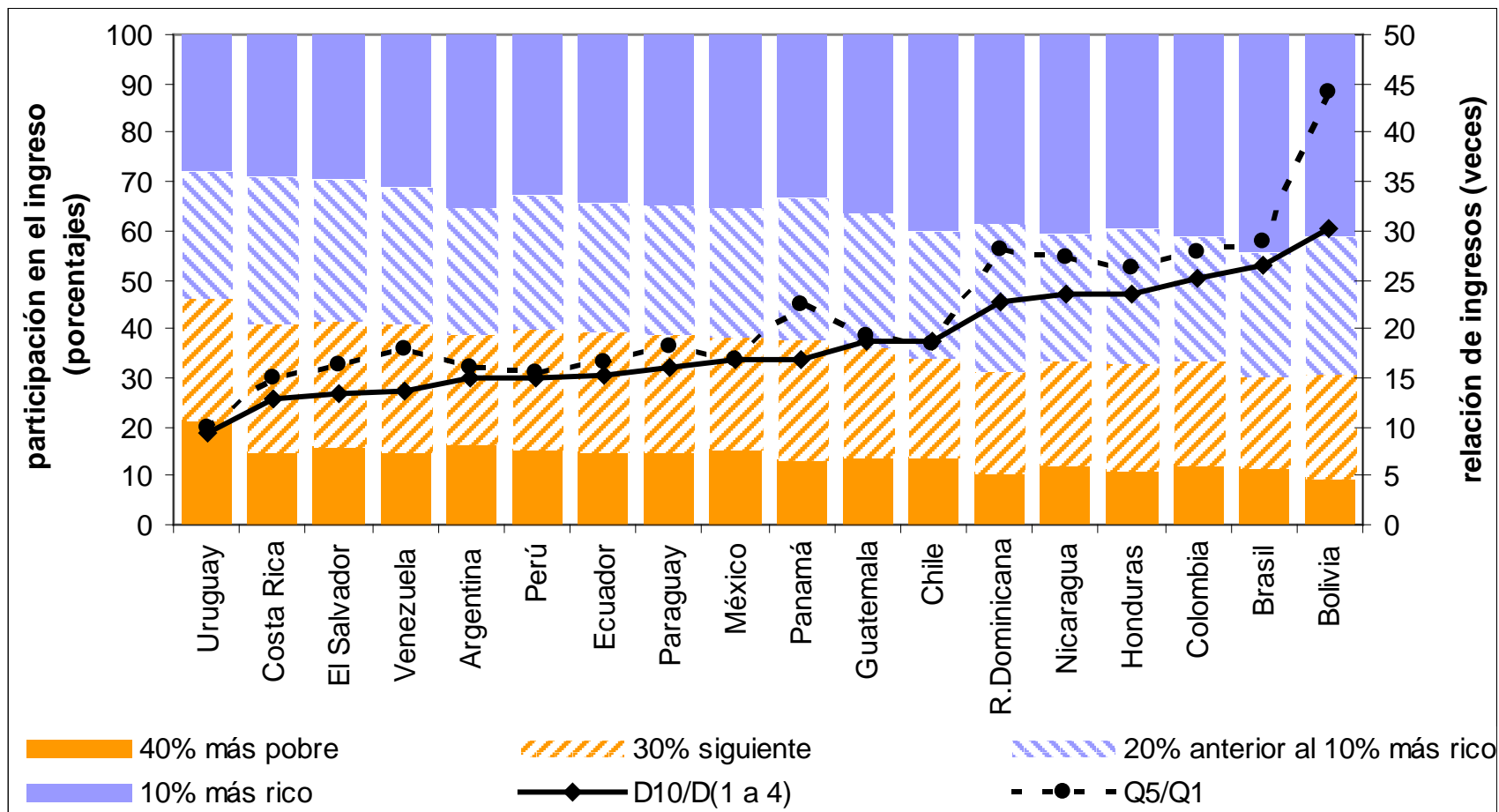
Características estructurales en AL: Alta desigualdad en la distribución personal del ingreso



Fuente: CEPAL (2006)

Características estructurales en AL:

Estructura de la distribución del ingreso por deciles



Fuente: CEPAL (2006)

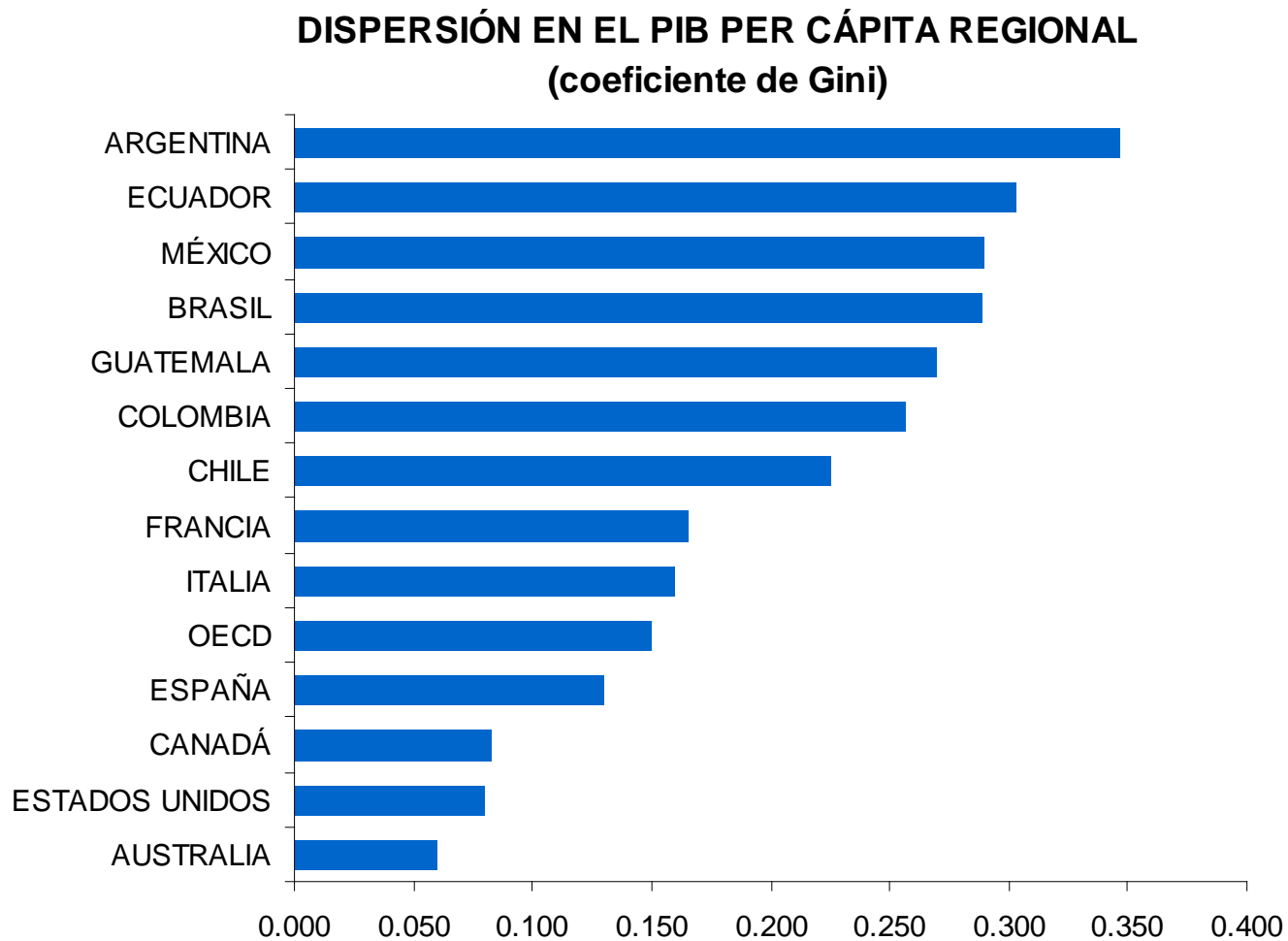
Desigualdad regional en la distribución del ingreso

Relación entre los productos per capita de las jurisdicciones más pobre y más ricas de cada país

País	Niveles de gobierno	Relación
Argentina	Provincias	8.6
Brasil	Estados	7.2
Chile	Regiones	4.1
Guatemala	Departamentos	6.4
Mexico	Estados	6.2
Peru	Municipios	7.7
Uruguay	Municipios	2.4

Fuente: Cetrangolo (2006)

Desigualdad regional en la distribución del ingreso: AL - OCDE



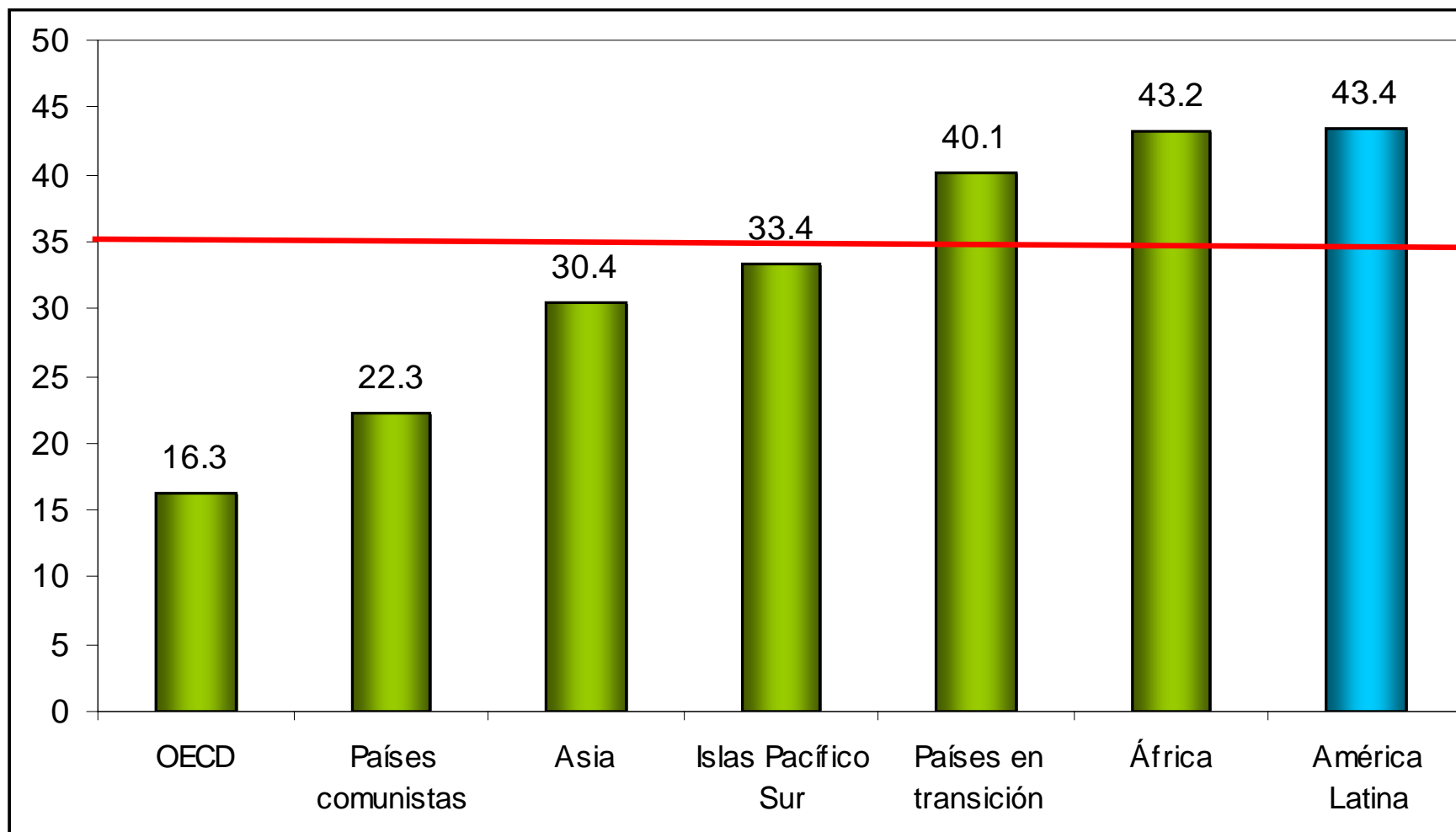
FUENTE: Elaboración propia en base a OECD (2004) e información oficial proporcionada por los países.

Elevada proporción de población urbana

POBLACIÓN URBANA, 2003
(Porcentajes respecto del total de la población)

Región	% Pob. Urbana 2003
América Latina y el Caribe	77
Caribe	64
Centroamérica	69
América del Sur	81
América del Norte	80
Europa	73
Oceanía	73
Estados Árabes	55
África	39
Asia	39

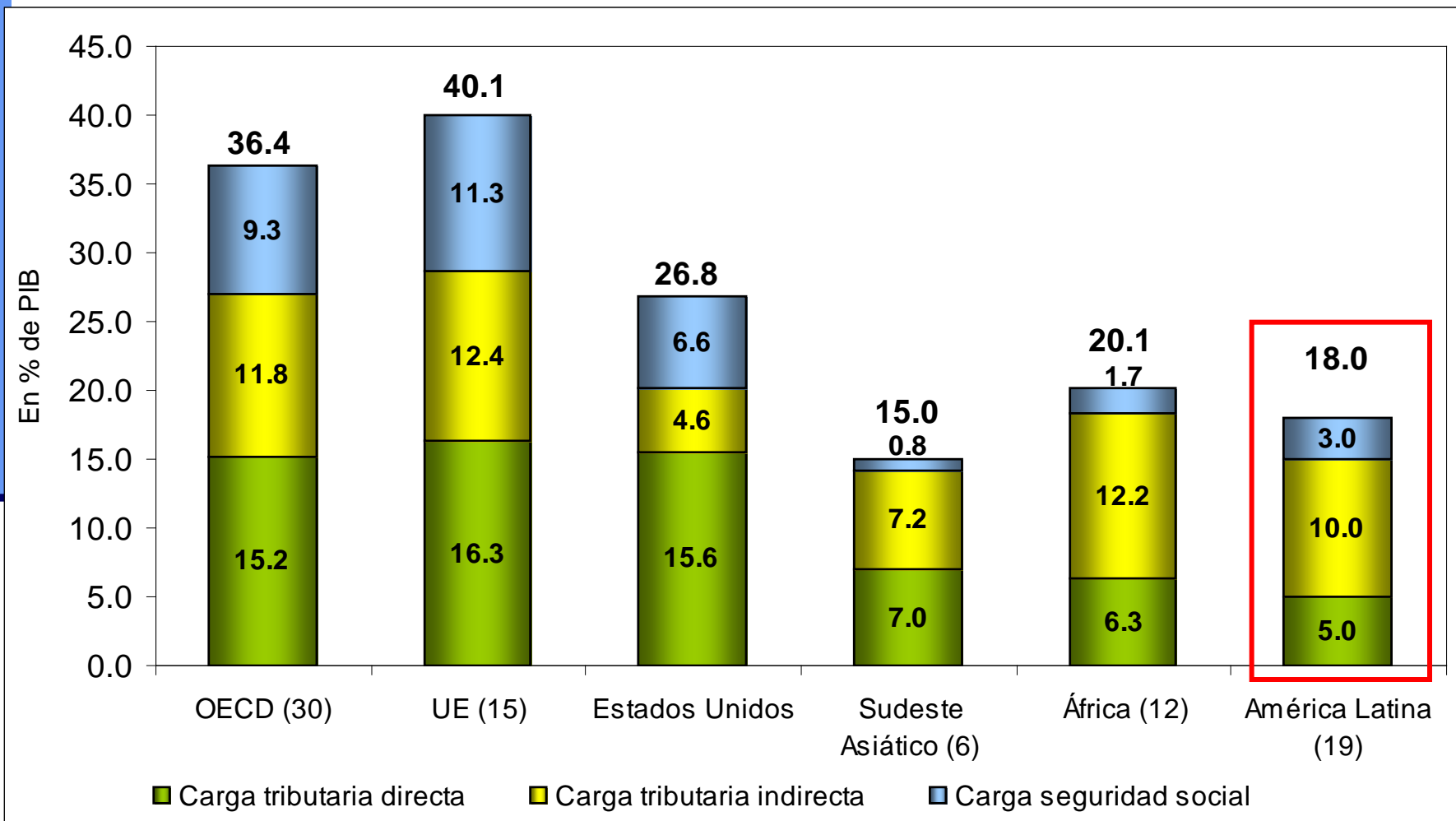
Características estructurales: la economía informal (En % del PIB)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Schneider (2006)

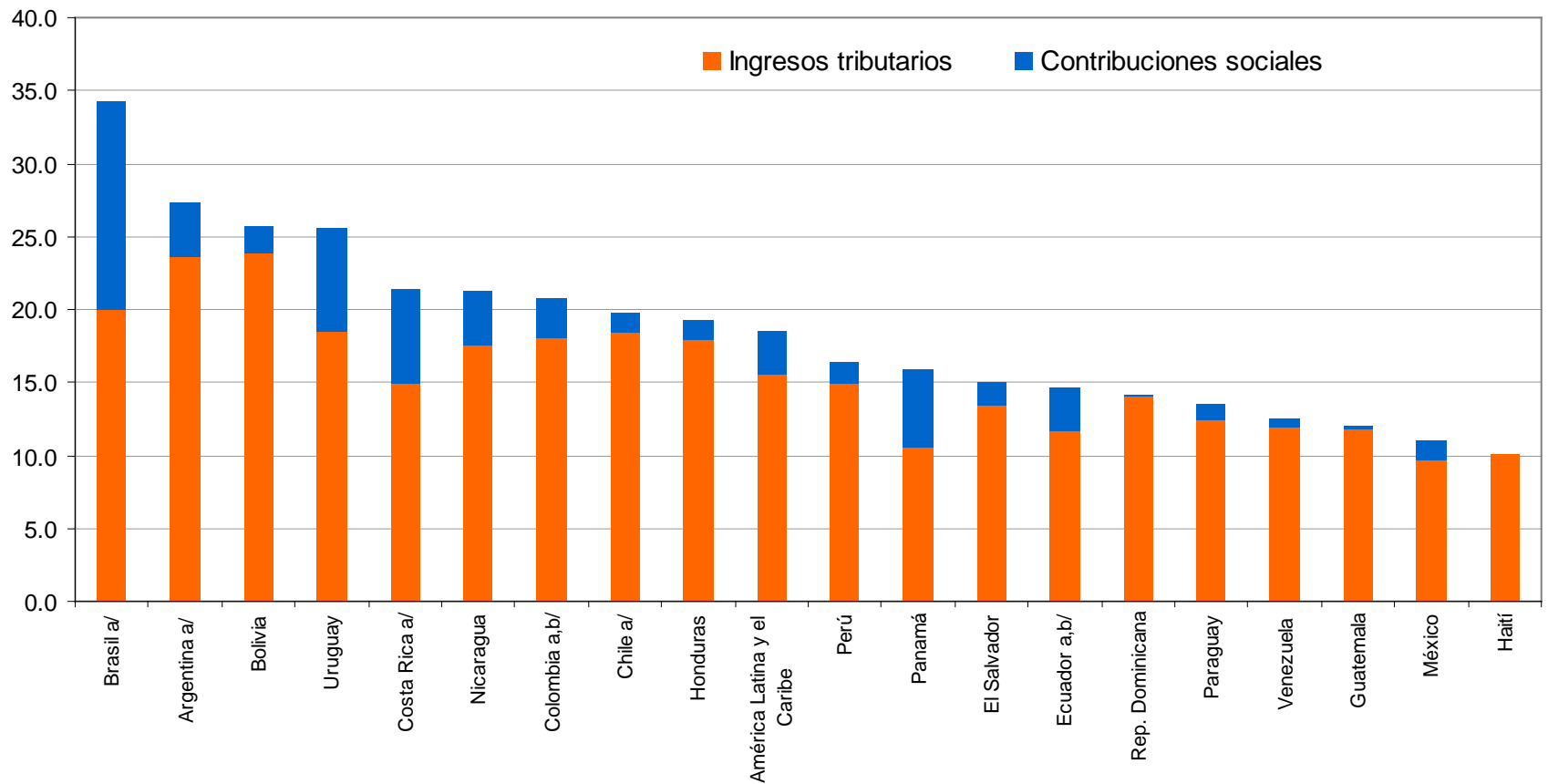
Política tributaria en AL

Carga tributaria baja, volátil y dependiente de impuestos indirectos...



.....con esfuerzo fiscal heterogéneo

Carga tributaria por países en 2006



Alta heterogeneidad, no solo institucional

PAÍS	POBLACIÓN (Miles)	FEDERALES		UNITARIOS		PROM. POBL. EN MUNICIPIO
		ESTADOS	MUNICIPIOS	DEPART.	MUNICIP.	
Brasil	183 910	37	5 508			33 390
México	105 700	32	2 446			43 123
Colombia	44 920			32	1 099	40 874
Arentina	38 370	24	2 150			17 847
Perú	27 560			25	1 836	15 011
Venezuela	26 280	24	335			78 448
Chile	16 170			13	341	47 419
Ecuador	13 040			21	205	63 610
Guatemala	12 290			22	331	37 130
Bolivia	9 010			9	311	28 971
Rep. Dominicana	8 410			28	153	54 967
Honduras	7 050			19	298	23 658
Paraguay	6 020			17	224	26 875
Nicaragua	5 380			15	152	35 395
Costa Rica	4 250			7	81	52 469
Panamá	3 180			9	75	42 400
Uruguay	3 440				19	181 053
Jamaica	2 640				14	188 571
Guyana	883				6	147 167
Suriname	450				10	45 000
Total	518 953	117	10 439	217	5 155	33 279

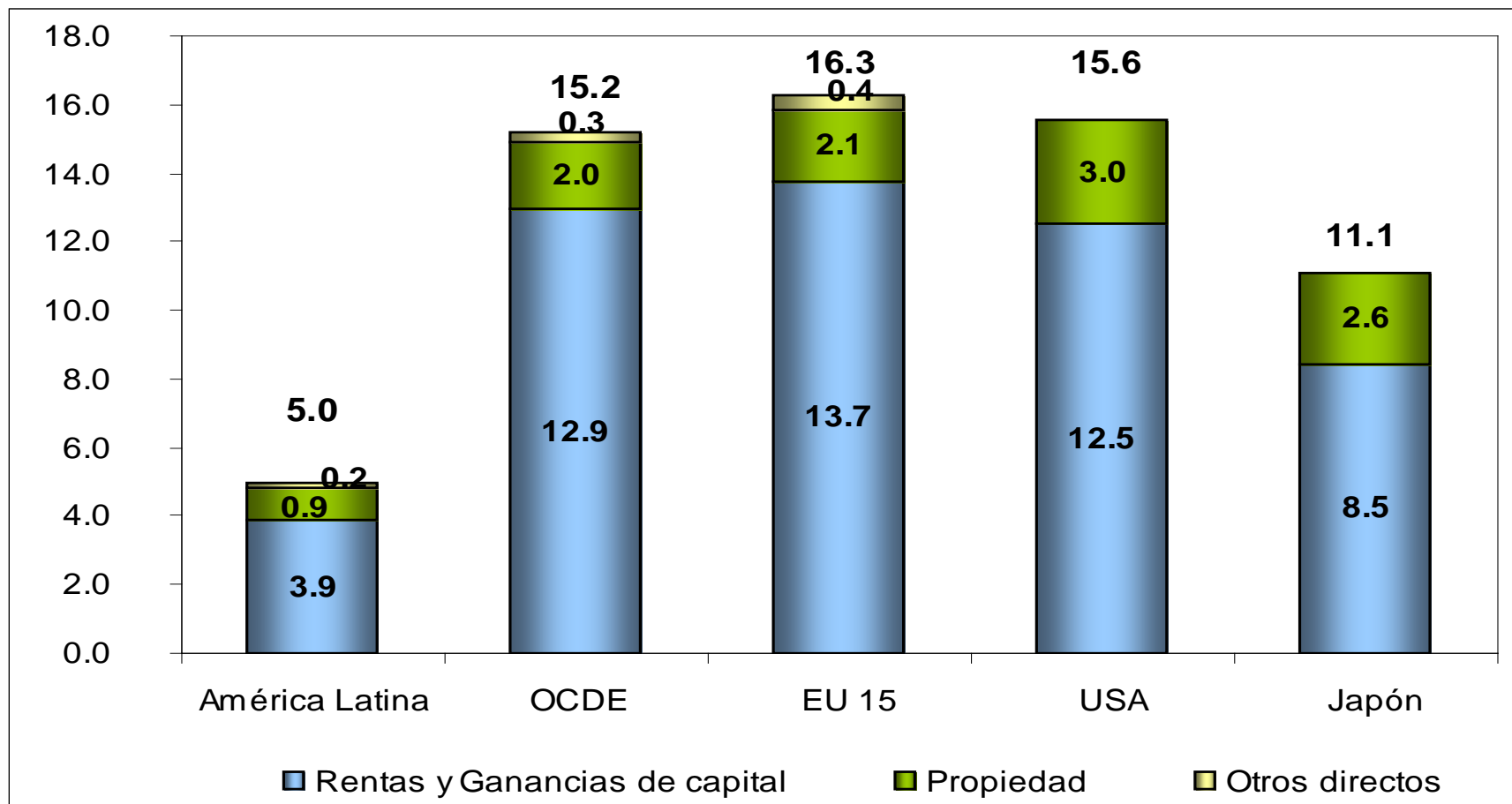
ASPECTOS RELEVANTES

- El sistema tributario: la imposición patrimonial
- El financiamiento subnacional y las relaciones intergubernamentales

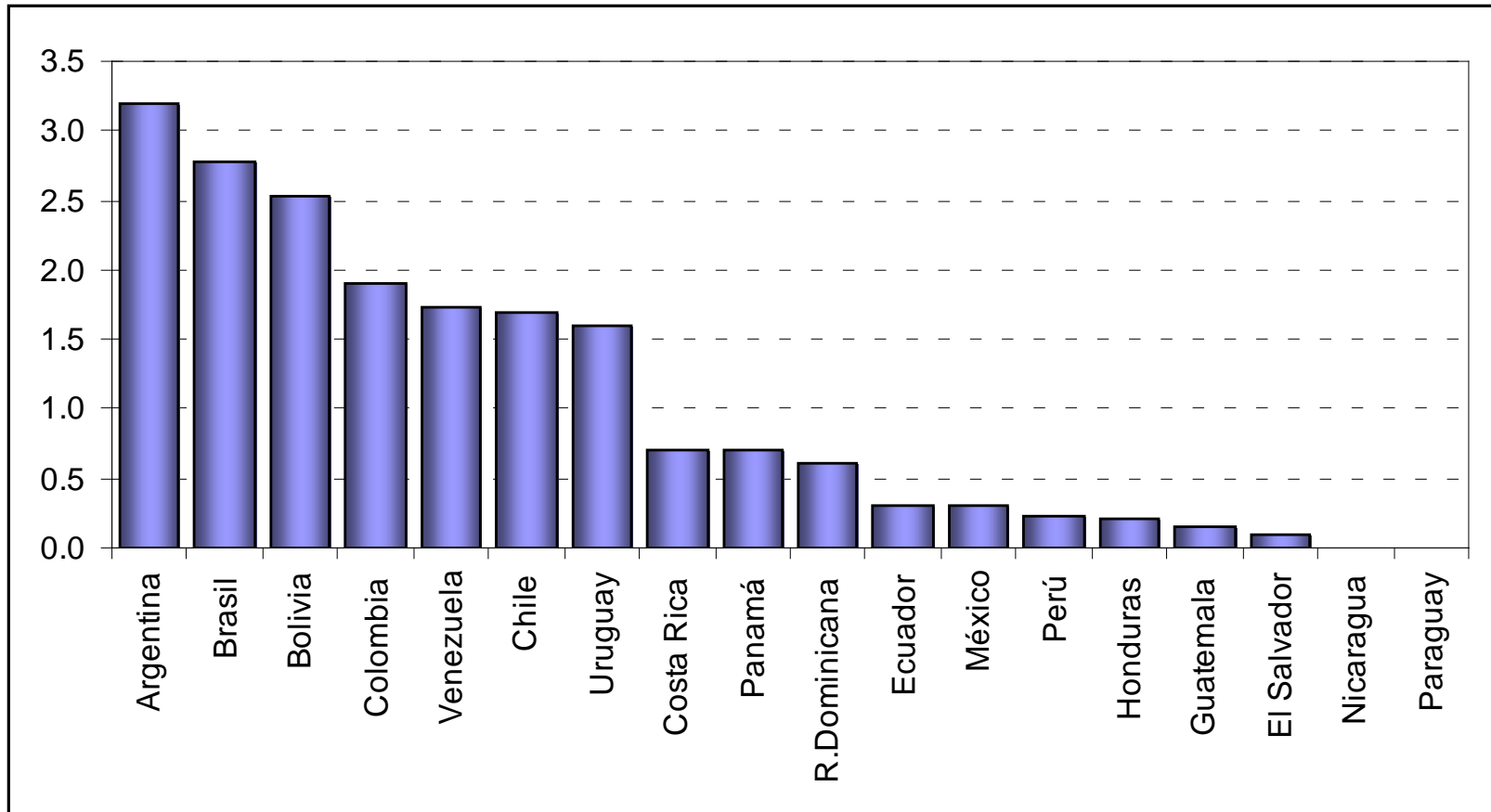
Baja recaudación de impuestos directos

(En % del PIB) – Año 2005

Comparación internacional tributación directa – en % del PIB – Año 2005



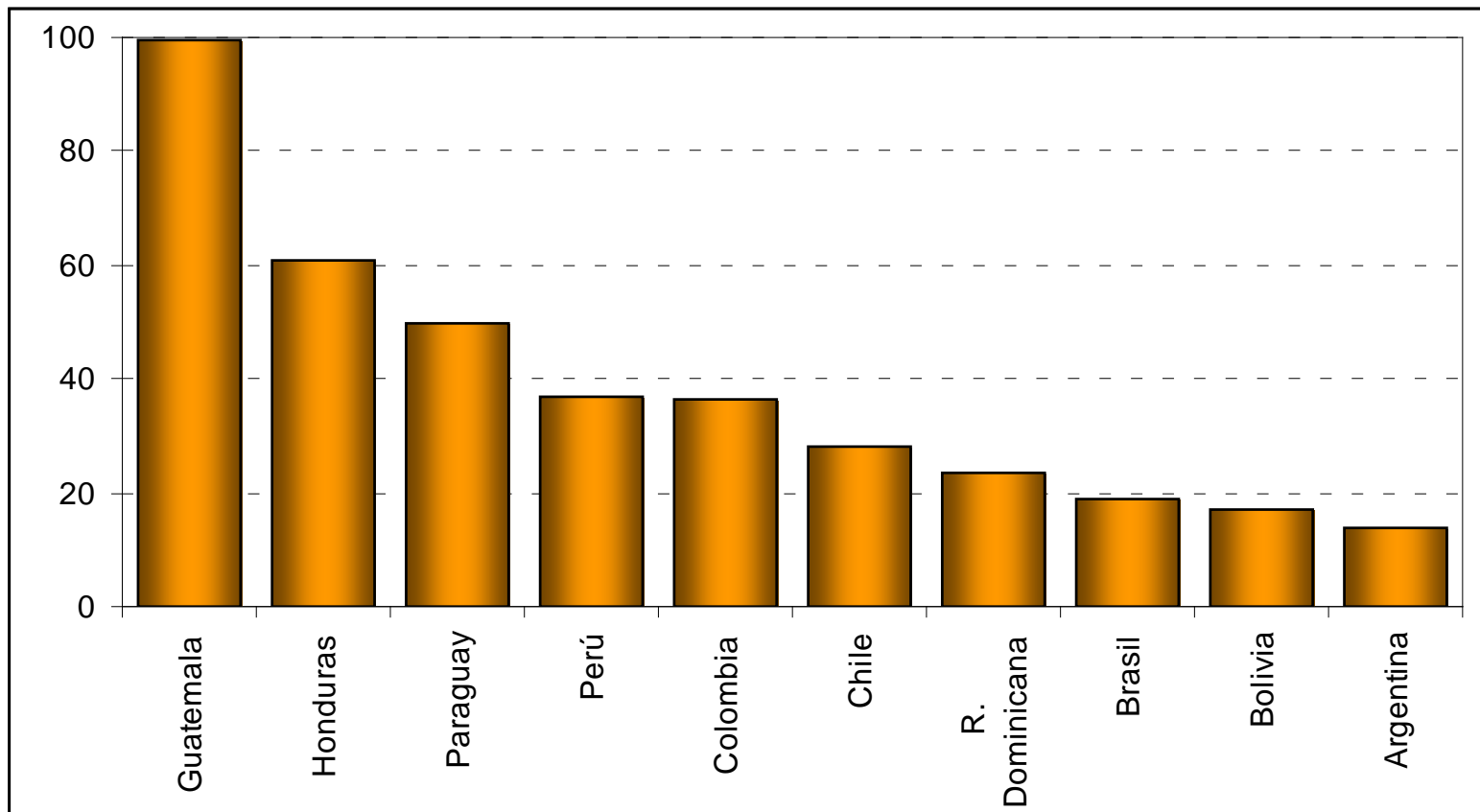
Recaudación de impuestos al patrimonio como porcentaje del PIB en América Latina



Fuente: CEPAL e International Monetary Fund (IMF). 2007. Government Finance Statistics.

Participación del Impuesto inmobiliario en los impuestos al patrimonio

PARTICIPACIÓN DEL IMPUESTO INMOBILIARIO COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS PROVENIENTES DE LOS IMPUESTOS AL PATRIMONIO



La distribución de potestades tributarias entre niveles de gobierno

	GOBIERNO PROVINCIAL	GOBIERNO MUNICIPAL
Argentina	Impuestos sobre ingresos brutos, propiedades, automóviles, sellos.	Tasas y contribuciones por servicios
Brasil	IVA cargado en el origen, porcentaje fijo del impuesto sobre la renta e impuestos sobre el consumo del gobierno central	Impuestos sobre la propiedad y servicios
Colombia	Impuestos a la cerveza, el tabaco, los licores y la gasolina	Impuesto sobre las propiedades, el impuesto de industria y comercio, sobretasa a la gasolina
Ecuador	Alcabalas, contribuciones de mejoras	Impuestos sobre los predios (urbanos, rurales), alcabalas, activos
México	Impuestos menores sobre la nómina y vehículos	Impuesto sobre las propiedades, patentes de giro
Perú	Impuestos sobre la compra de vehículos y patentes de giro	Impuesto sobre las propiedades
Venezuela		Impuestos sobre la propiedad, impuestos sobre los vehículos

Competencias tributarias: Impuesto inmobiliario

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

Principales desafíos

- Tener en cuenta las características estructurales
- Potencialidades:
 - Debilidad imposición patrimonial
 - Fortalecimiento equidad
 - Disminuir alta volatilidad y dependencia del ciclo macro
- Riesgos
 - Alta concentración de la riqueza, disparidad regional
 - Alta conflictividad
 - Debilidad institucional
 - El catastro como rehén de los conflictos intergubernamentales?
- El catastro: componente central del Pacto Fiscal

ALREDEDOR DEL CATASTRO: ALGUNOS DESAFIOS EN LA IMPOSICIÓN PATRIMONIAL Y EL FINANCIAMIENTO SUBNACIONAL EN AMÉRICA LATINA



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Juan Pablo Jiménez

División de Desarrollo Económico CEPAL

ASAMBLEA GENERAL DEL COMITÉ PERMANENTE
SOBRE EL CATRASTRO EN IBEROAMÉRICA

Lisboa, 28 de noviembre del 2007



ANEXO

EL APOORTE DE LA CEPAL

- La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas.
- Se encarga de promover el desarrollo económico y social de la región.
- Colabora con los Estados miembros y diversas instituciones en el análisis de los procesos de desarrollo a través de la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.
- Presta servicios de asistencia técnica, capacitación e información.

PROYECTOS DE LA CEPAL

- Desarrollo económico local y descentralización en LAC (1993-2001)
- Pobreza urbana: Estrategias para los gobiernos de LAC (2000-2003)
- La tributación directa en América Latina (2006-2009)
- Descentralización y gobernabilidad (2008-2010)

PROYECTOS DE LA CEPAL

Desarrollo económico local y descentralización en LAC (1993-2001)

- **Objetivo**: contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad territorial para la promoción del desarrollo económico local.
- **Resultados**
 - Evaluación del rol de las comunidades locales en la promoción del desarrollo económico.
 - Investigación de las iniciativas de desarrollo económico local existentes en la región.
 - Estudios de casos de países

PROYECTOS DE LA CEPAL

Pobreza urbana: Estrategias para los gobiernos de LAC (2000-2003)

- **Objetivo**: Fortalecer la capacidad de los países de LAC para la formulación y gestión de las políticas y programas de reducción de la pobreza urbana a nivel nacional y local.
- **Resultados**:
 - Evaluación de políticas de regularización urbana según investigaciones en las áreas de: espacio público y capital social, pobreza y financiamiento urbano, políticas públicas y precariedad, municipios y pobreza urbana.
 - Diplomado a nivel subregional, cursos, talleres, asistencias técnicas y estudios de casos de países.

PROYECTOS DE LA CEPAL

La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos (2006-2009)

- **Objetivo**: Colaborar con los gobiernos de los países de la región en el diseño y evaluación de los tributos sobre la renta y el patrimonio de manera de mejorar el cumplimiento de los mismos y su impacto distributivo.
- **Contenidos**
 - Introducción a la tributación directa en América Latina y su impacto distributivo
 - Imposición a la renta y cumplimiento impositivo
 - Imposición a los patrimonios
 - Estudios de casos de países

PROYECTOS DE LA CEPAL

Imposición a los patrimonios en América Latina

- Consideraciones sobre los distintos tipos de impuestos: inmobiliario, impuestos sobre el patrimonio neto, transferencias financieras y de capital, etc. Problemas de clasificación.
- La experiencia internacional en la imposición a los patrimonios y su comparación con América Latina.
- Asignación de estos impuestos entre niveles de gobierno.
- La imposición patrimonial y la concentración del ingreso.
- Problemas de naturaleza administrativa: valuaciones y cobranza. Problemas de registro y catastro.

PROYECTOS DE LA CEPAL

Descentralización y gobernabilidad (2008-2010)

- **Objetivo**: Fortalecer la capacidad de los gobiernos de la región en la reasignación de responsabilidades entre niveles de gobierno y en la obtención de los potenciales beneficios de los procesos de descentralización.
- **Actividades y productos**
 - Difusión de las mejores prácticas relacionadas a la provisión descentralizada de servicios públicos, transferencias intergubernamentales, transparencia fiscal y mecanismos de accountability.
 - Seminarios, talleres y cursos.
 - Creación de una red de expertos fiscales y de autoridades a cargo de las relaciones intergubernamentales.
 - Asistencia técnica a los gobiernos de la región.

La imposición al patrimonio y el financiamiento subnacional

	GOBIERNO PROVINCIAL	GOBIERNO MUNICIPAL
Argentina	Impuestos sobre ingresos brutos, propiedades, automóviles, sellos.	Tasas y contribuciones por servicios
Brasil	IVA cargado en el origen, porcentaje fijo del impuesto sobre la renta e impuestos sobre el consumo del gobierno central	Impuestos sobre la propiedad y servicios
Colombia	Impuestos a la cerveza, el tabaco, los licores y la gasolina	Impuesto sobre las propiedades, el impuesto de industria y comercio, sobretasa a la gasolina
Ecuador	Alcabalas, contribuciones de mejoras	Impuestos sobre los predios (urbanos, rurales), alcabalas, activos
México	Impuestos menores sobre la nómina y vehículos	Impuesto sobre las propiedades, patentes de giro
Perú	Impuestos sobre la compra de vehículos y patentes de giro	Impuesto sobre las propiedades
Venezuela		Impuestos sobre la propiedad, impuestos sobre los vehículos

Competencias tributarias: Impuesto inmobiliario

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

Asignación de Ingresos: Impuesto inmobiliario

País	Asignación de Ingresos
Argentina	No hay un reglamento general en el país. Sin embargo, existe una coparticipación de las provincias y 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 y 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 para las municipalidades de menores recursos.
Perú	Municipios. Excepto el 5% que se destina para financiar el desarrollo y mantenimiento del catastro del distrito, para reforzar su gestión y mejorar la recaudación y 0,3% se transfiere por la municipalidad del distrito al Consejo Nacional de Tasaciones, para el cumplimiento de las funciones correspondientes a 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 y para tornar más eficientes las atribuciones y funciones de la Dirección General de Catastro. El 20% restante se destina a los ayuntamientos del país.
Uruguay	Departamentos.
Venezuela	Municipios.

Principales desafíos de la imposición patrimonial en América Latina

- Reducida importancia de los tributos al patrimonio por:
 - Alta visibilidad: generan presiones políticas.
 - Esfuerzos administrativos: actualización de catastros.
 - Círculo vicioso: escasa importancia como fuente de recursos - desinterés por mejorar su administración.
- Otros problemas en AL:
 - Alta informalidad en la ocupación de la tierra
 - Gran heterogeneidad de los inmuebles
 - Falta de transparencia de los mercados
 - Capacidad técnica de los municipios
- Pérdida de universalidad de algunos tributos al patrimonio por:
 - cuestiones catastrales
 - amplia concesión de exenciones y
 - baja eficiencia de la recaudación.

Principales desafíos de la imposición patrimonial en América Latina

- Se puede aumentar los ingresos fiscales con la expansión de la base tributaria sin elevar las tarifas, a través de:
 - reducción de las exenciones,
 - eliminación de amnistías y perdones fiscales,
 - tributación del patrimonio informal
 - mejoría de la administración tributaria en general, incluyendo catastro, valuación de inmuebles y recaudación.
- Evitar la duplicación de funciones catastrales y de valuación de bienes inmuebles entre diferentes niveles de gobierno.
- Garantizar el apoyo a los municipios por parte de los niveles superiores de gobierno (capacitación, asesoría técnica, intercambio de información, etc.).
- Modernización de los sistemas de administración tributaria.