



XIV Simposio y IX Asamblea Comité Permanente sobre el Catastro en Iberoamérica



LA SITUACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EL ROL DEL CATASTRO Y OTROS FACTORES DETERMINANTES

Sylvia Amado - Amalia Velasco

4 al 7 de diciembre de 2023
Santiago de Chile



La vinculación del Catastro con los impuestos a la propiedad es en muchos países la clave de la sostenibilidad del Catastro

Los países de América Latina y el Caribe tienen una vasta experiencia en la definición e implementación de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria en sus diversas variantes.

En la actualidad, los gobiernos subnacionales y locales de la región se financian fundamentalmente a través de transferencias provenientes de los Gobiernos centrales

Sin embargo, se considera que su aplicación práctica, su función y resultados son significativamente inferiores a los que se podrían obtener.

lo que puede desincentivar el esfuerzo tributario y debilitar la rendición de cuentas y la autonomía financiera.

Garantizar una buena recaudación predial fortalecería el papel del catastro y consecuentemente garantizaría su sostenibilidad

TEMAS:

1 Problemática y Objetivos

2 Metodología del estudio

3 Principales Resultados

4 Conclusiones

5 Recomendaciones

TEMAS:

1 Problemática y Objetivos

2 Metodología del estudio

3 Principales Resultados

4 Conclusiones

5 Recomendaciones

PROBLEMÁTICA



Los impuestos recurrentes a la propiedad se implementan en mayoría de países de ALC con diferentes nombres, formas de aplicación y resultados, si bien, en general **son muy inferiores a su potencial**



En comparación con países OCDE, en ALC la incidencia de impuestos a la propiedad es aprox. la mitad (0,9%/PBI ALC frente a 1,8% OCDE),

En todos los países, excepto Grecia, Croacia y Portugal, los datos del catastro se utilizan para la tributación de bienes inmuebles.

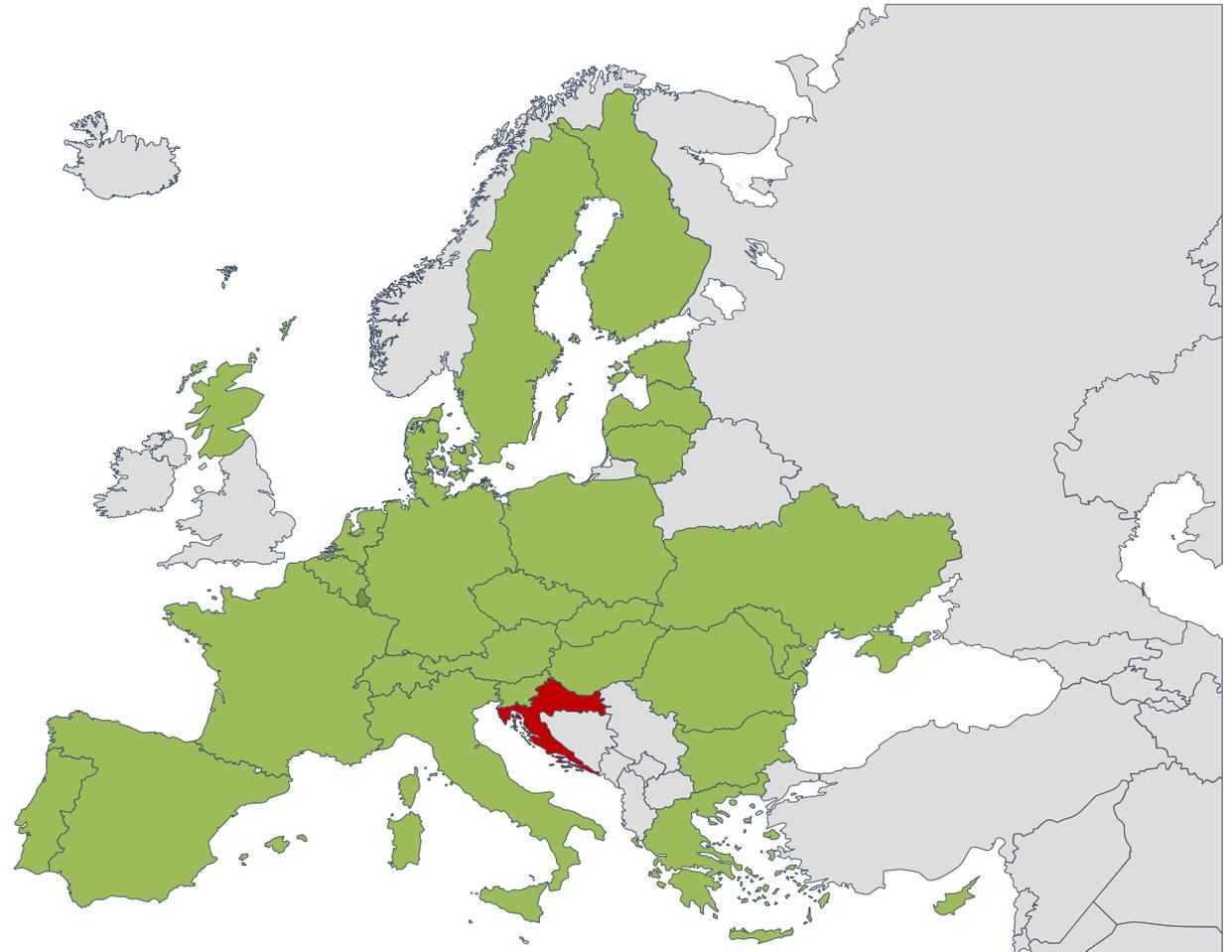
Recurrent Property Tax

- With
- Without

At what level the RPT is managed ?

- National in France, Estonia, Lithuania, Portugal
- Subnational in Switzerland
- Part National and part local in Denmark
- Part Subnational and part Local in Belgium and Germany
- Part National, part Subnacional, part Local in The Netherlands

Most of the countries (21) LOCAL (17+ 4 countries)



Impuesto Recurrente sobre la propiedad

Un impuesto recurrente a la propiedad bien diseñado puede ser un elemento importante de la combinación de impuestos, ya que puede fomentar el crecimiento, abordar cuestiones políticas relacionadas con la desigualdad y contribuir a la transición ecológica.

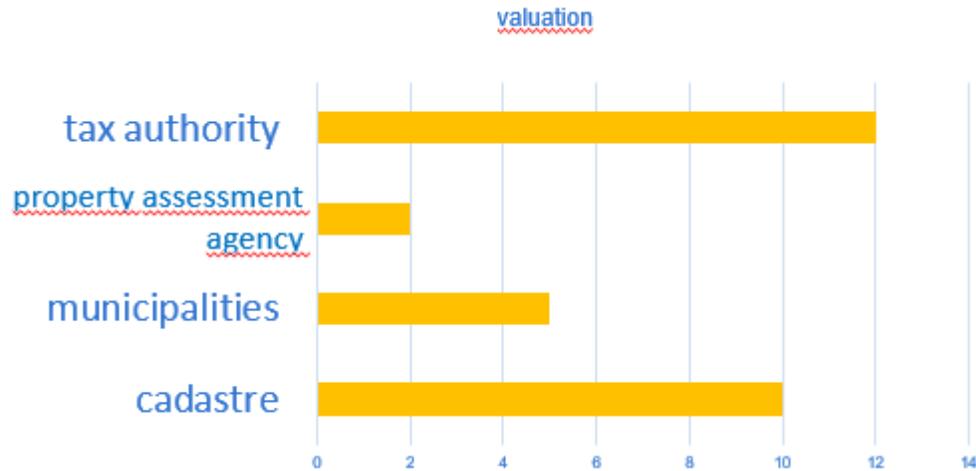
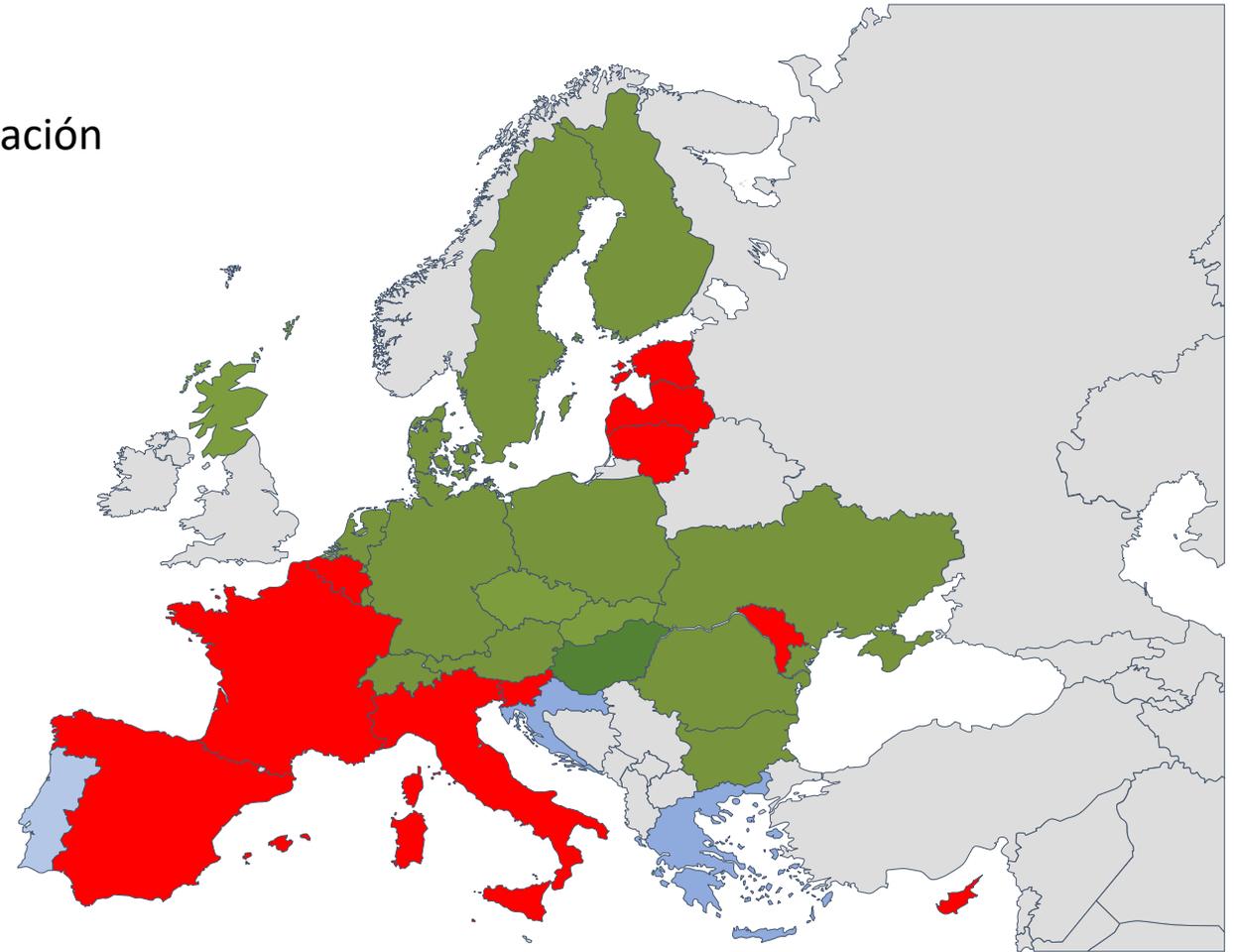
qué porcentaje promedio de los ingresos municipales representa el Impuesto Recurrente sobre la propiedad

Estonia	3
Austria	3,5
Czech Republic	5
Germany	5
Luxemboug	5
Latvia	7,1
Finland	7,9
Moldova	11,81
Ukraine	15
The Netherlands	16,6
Slovenia	20
Poland	22,7
Spain	23
Italy	25
Belgium	30
France	45



https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-02/dp156_en.pdf

- Los datos catastrales no se usan para tributación
- El catastro proporciona datos
- El catastro proporciona datos y define los valores para el impuesto predial



PROBLEMÁTICA



- Los impuestos recurrentes a la propiedad inmobiliaria (impuesto predial) suelen asignarse a gobiernos subnacionales.
- El IP es controvertido, requiere disposición de autoridades locales y los valores a los que acceden provienen de catastros incompletos y/o desactualizados
- El IP requiere de importante coordinación entre niveles de gobierno, involucra normativa, gobernanza, interoperabilidad y gestión eficaz, eficiente y equitativa.

Objetivo del estudio.



Identificar el papel del **catastro**, y otros factores relacionados, en el desempeño de los impuestos recurrentes a la propiedad inmobiliaria (IP) para los países de la región a nivel subnacional y local



TEMAS:

1 Problemática y Objetivos

2 Metodología del estudio

3 Principales Resultados

4 Conclusiones

5 Recomendaciones



Estudio integral s/ situación catastros, tributación y aspectos institucionales, normativos, metodológicos, y demás....

Instrumento de investigación: Cuestionario cuali –cuantitativo

- Diseño basado en revisión de literatura, bs prácticas y experiencias
- Dirigida a autoridades administraciones catastrales
 - . Reflejar información y opinión de altas jerarquías
 - . Involucrar en temas y resultados fiscales

Criterios de selección:

Representar todas las subzonas ALC / diferentes esquemas gobernanza catastral

Igualmente se extendió encuesta a todos los socios del CPCI



Subzona Sur: **Argentina:** Dirección General de Catastro Territorial de Formosa, Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas de la Provincia; **Brasil:** Receita Federal, Ministerio de Hacienda (RFB), **Chile:** Servicio de Impuestos Internos, Ministerio de Hacienda; **Paraguay:** Servicio Nacional de Catastro, Ministerio de Hacienda

Subzona andina: **Colombia:** Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC); **Perú:** Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal, Ministerio de Economía y Finanzas

Subzona Centroamérica **Honduras:** Dirección General del Catastro Nacional, Instituto de la Propiedad; **México:** Dirección de Catastro, Instituto de Seguridad Jurídica y Patrimonial de Yucatán,

Subzona El Caribe **República Dominicana:** Dirección General de Catastro Nacional, Ministerio de Hacienda

Dimensiones del estudio:

- **distribución de competencias** catastrales y de tributación predial.
- **situación del catastro, cobertura y actualización**, periodicidad en actualización es y tratamiento de la informalidad;
- **valoración catastral**, normativa, métodos, fuentes de datos, valoración masiva y observatorio de valores de mercado, uso de nuevas tecnologías
- **tributación inmobiliaria**, tipos de impuestos e instituciones, coordinación,, interoperabilidad, incidencia del IP, exenciones y evaluación del desempeño IP
- **estructura y capacidades locales para IP**, políticas de descentralización, organismos de articulación, programas de fortalecimiento, realización de estudios de retorno de inversión en IP;

TEMAS:

1 Problemática y Objetivos

2 Metodología del estudio

3 Principales Resultados

4 Conclusiones

5 Recomendaciones

Distribución general de competencias

FUNCIÓN	NACIONAL	SUBNACIONAL	LOCAL
Catastral			
Urbano			Brasil
Rural	Brasil		
Ambas	Colombia, Chile, Honduras, Paraguay, R. Dominicana	Argentina, México	Colombia, Perú, Paraguay
Fijación de valores			
Urbano			Brasil
Rural	Brasil		
Ambas	Colombia, Paraguay, Dominicana	Argentina, México	Colombia, Honduras, N/C, Perú
Gestión tributaria de IP			
Urbano			
Rural	Brasil		
Ambos	Chile, R. Dominicana	Argentina	Argentina, Colombia, Honduras, Paraguay, Perú, México
Recaudación de IP			
Urbano			Brasil
Rural	Brasil		
Ambos	Chile, R. Dominicana, N/A	Argentina	Argentina, Colombia, Honduras, Paraguay, Perú, México

- **Heterogeneidad** de sistemas de competencias, centralizados, descentralizados, mixtos, (s/ urbano/rural; s/funciones rectoras y operativas..)
- **En lo catastral** predominan funciones regulatorias centralizadas y operativa catastral subnacional o local.
- **En Tributación predial** generalmente asignada al ámbito local
- La **fijación de valores** catastrales de base para IP más bien asociada a operativa catastral.

Situación del catastro – Aspectos institucionales

Concepto universal sistema de información basado en la parcela, contiene registro de derechos, obligaciones e intereses s/ la tierra. Incluye descripción geométrica, propiedad, valor (en cada país s/ historia, realidad, organización Estado, etc)

Finalidad: para mayoría fiscal, algunos jurídicos, y algunos multifinalitarios

- **Agentes intervinientes:** no hay patrón común, si bien en Gral. hay presencia de múltiples instituciones y superposición de funciones catastral en varios países:
 - **Conflicto entre dos o más instituciones en relación con el ejercicio de las competencias catastrales**
- **No se encontró un organismo nacional UNICO con competencia catastral total y de valoración.(ps. estudio)**
- **Recursos:** Dificultades para estimar los recursos humanos y financieros dedicados a tareas relacionadas a tributación.

Situación del catastro – Aspectos institucionales

Se constata que en los países en los que la competencia catastral es municipal, gran parte de **los municipios no tienen la capacidad suficiente**, ni técnica ni financiera, para sustentar el trabajo catastral, y se producen enormes diferencias entre los municipios grandes y con medios, y los pequeños.

La falta de un catastro correcto ha hecho necesario desarrollar **otros sistemas** que permiten el cobro del impuesto a la propiedad, pero que generan imprecisiones y, sobre todo, desigualdades manifiestas.



Situación del catastro - Nivel de cobertura y actualización catastral.

- **Desconocimiento cuantitativo del nivel exacto de cobertura catastral.**
- **Los datos aportados muestran el bajo nivel de cobertura**
- **Desconocimiento del nivel de actualización**
- **En Gral. no existen procedimientos claros ni medios para mantener actualizados** los datos catastrales, que quedan obsoletos y por tanto de utilidad limitada para gestionar con rigor el impuesto predial.
- **Los datos catastrales existentes carecen en muchos casos de precisión y no están georreferenciados**
- **En un mismo país puede existir mucha disparidad con zonas urbanas muy completas y actualizadas y otras zonas del país sin ningún dato**

Independientemente de otros factores, se puede afirmar que la falta de datos catastrales fiables es el principal origen del problema, y que inversiones y esfuerzos en completar estos datos repercutirían enormemente en el incremento del IP, en su aplicación justa y equitativa, y en el desarrollo económico local.

La falta de conocimiento de los niveles de cobertura y actualización del catastro en cada jurisdicción.

La falta de análisis preciso de los factores determinantes de ese rezago.



Dificulta la determinación y el seguimiento de estrategias para completar la cobertura y mejorar la actualización de forma precisa.

Se constata la presencia de un círculo vicioso difícil de romper:



la inexistencia de catastro imposibilita elevar el nivel de recaudación del impuesto necesario para el desarrollo y, a la vez, la falta de interés en el incremento de la recaudación del impuesto predial tiene como resultado un catastro incompleto y mal mantenido.

Motivos

- **Falta de inversión** (Honduras).
- **Falta de recursos humanos capacitados** (Paraguay) y de tiempo para la fiscalización proactiva (Chile)
- **Falta de capacidad tecnológica.** Programas y plataformas obsoletas y sin capacidad suficiente (Paraguay).
- **Falta de cartografía básica** (topográfica u ortofotos) (Republica Dominicana)
- **Incongruencias normativas** (Paraguay)
- **Falta de coordinación entre instituciones** catastrales locales y nacionales (Paraguay).

Motivos

- **Diferentes instituciones produciendo información catastral no integrable**
(Rep Dominicana, Brasil, Perú)
- **Problemas de coordinación con el registro** de la propiedad.
- **Actualizaciones masivas esporádicas**, no muy frecuentes por el coste político,
poco o nulo mantenimiento sistematizado
- **Falta de entrega de información de Entidades Externas** que actúan en el
territorio.
- **Falta de entrega de información de los contribuyentes e Informalidad** en el
proceso de construcción y ampliación de propiedades

La gran heterogeneidad y complejidad en la distribución de competencias y en el ejercicio de las funciones catastrales dificulta la obtención de mejores resultados en la tributación predial

Duplicidad y superposición de funciones

La existencia de variados esquemas de competencias catastrales (centralizados, descentralizados y mixtos de diversas formas) parece llevar a una duplicidad y/o superposición de funciones, que se refleja en las dificultades en el cumplimiento de los cometidos básicos de un catastro en cuanto al levantamiento, mantenimiento y actualización de un registro de bienes inmuebles de un territorio.

Falta de colaboración.

Falta de interoperabilidad



No se comparte información

Valoración (1)

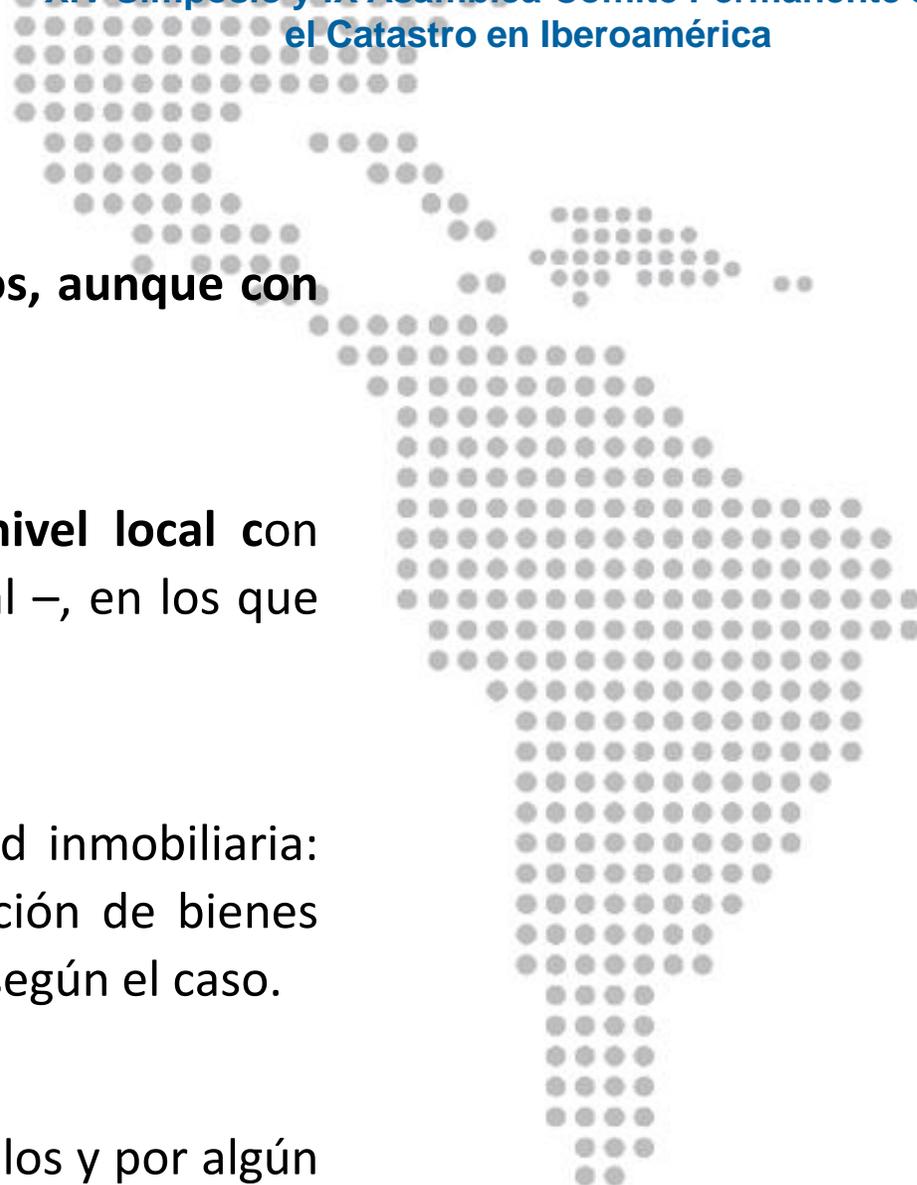
- Existe **un marco normativo claro** para la valoración de los bienes inmuebles, mas bien legislativo aunque en algún caso es a nivel subnacional y alguno local
- También **existe una metodología definida**, a veces a diferente nivel, pero que se aplica sobre catastros incompletos y desactualizados en su mayoría
- **La frecuencia de las revaluaciones está bien definida** y, pero en general **no se cumplen los plazos** y se revaloriza por índices de apreciación o depreciación sin estudiar los cambios del mercado
- **La falta de actualización viene dada por la carencia de medios, y por la impopularidad que las revaluaciones,**

Aunque es generalizada la valoración utilizando el método comparativo con el mercado, en la mayoría de los casos el análisis de los valores de mercado no está sistematizado ni automatizado y suele ser realizado por técnicos a su “leal saber y entender” lo que origina arbitrariedades, desigualdades y falta de transparencia e incluso es un escenario propicio para la corrupción.

- Con excepciones puntuales, no existe un sistema de valoración masiva informatizado que, teniendo en cuenta
 - las características diferenciales de cada bien inmueble
 - y las de los bienes inmuebles tipo cuyos valores hayan sido obtenidos por el estudio de mercado,valore de forma automática y objetiva todos los bienes inmuebles.
- Los sistemas de valoración masiva existen en determinadas ciudades (Bogotá, Medellín, Sao Paulo), provincias (córdoba) o estados, pero no están generalizados.
- La **carencia de datos catastrales sistematizados y armonizados** hace imposible aplicar esta metodología más eficiente y resulta mucho más difícil valorar objetivamente,

- ❖ las valoraciones resultan arbitrarias y, en muchos casos, injustas
- ❖ y es frecuente mantener los valores más bajos de los reales, para evitar un potencial conflicto social.

- **Presencia generalizada del IP en todos los países analizados, aunque con variada denominación, enfoque y aplicación**
- **La recaudación y gestión se ubica mayoritariamente a nivel local con excepción de Chile, República Dominicana y de Brasil – rural –, en los que es de competencia central.**
- Además de la aplicación de otros impuestos a la propiedad inmobiliaria: impuesto a las transferencias patrimoniales o a la adquisición de bienes inmuebles, con recaudación en los tres niveles territoriales, según el caso.
- En algunos países se tributa por terrenos baldíos, uso de suelos y por algún otro



Incidencia económica del IP (según encuestados)

País/institución	IP - % Ingresos totales S/ nivel de gobierno corresp	IP - %/PBI	Otros aspectos
Argentina	N/C	N/C	
Brasil	N/C	0,02	
Colombia	34	N/C	2021. Tributarios municipales s/ingr.
Chile	N/C	0,8	2022
Honduras	N/C	N/C	No aplica
Mexico	31	29	2019, INDETEC
Paraguay	N/C	0,18	2022
Peru	N/C	0,24	700 distritos de 1891
R. Dominicana	N/D	N/D	Recaudacion de DGII y alcaldias

Se confirma la baja incidencia del IP en la información proporcionada por las instituciones encuestadas

Se observan limitaciones en manejo de información para la gestión catastral con fines fiscales.

Coordinación interinstitucional

La **coordinación interinstitucional y multinivel es limitada**, a efectos de una más efectiva tributación predial, así como de la interoperabilidad de información que la facilite

- En algunos casos, **solo como transferencia de valores catastrales con fines fiscales** que la institución catastral le brinda a los municipios con dichos fines.
- En otros, refiere a **aspectos normativos o de operativa Catastral**, sin énfasis en aspectos de tributación.
- En la mayoría, se observa **escasa o falta de interoperabilidad** de información con estos fines



Otros factores

- **Grandes asimetrías entre municipios en términos de capacidades**, donde se ubican las principales ciudades están desarrolladas, pero en general, el resto cuentan con **capacidades institucionales poco desarrolladas** y se refleja tanto en el nivel y frecuencia de la actualización de los valores catastrales y en el cobro del IP.
- **Existe cierto nivel de institucionalidad y lineamientos de apoyo el ámbito local, no siempre directamente relacionada al IP.** Refieren a planes nacionales de desarrollo, políticas de descentralización, organismos e instancias de articulación, pero con escasa presencia de las instituciones catastrales y/o destinada a fin fiscal.

TEMAS:

1 Problemática y Objetivos

2 Metodología del estudio

3 Principales Resultados

4 Conclusiones

5 Recomendaciones

CONCLUSION GENERAL : CONFIRMA HIPÓTESIS

**EL DESEMPEÑO DEL IP EN LA REGIÓN SE ENCUENTRA BASTANTE POR DEBAJO DE SU POTENCIAL,
TANTO EN TÉRMINOS CUANTITATIVOS COMO CUALITATIVOS.**

Y LAS AUTORIDADES CATASTRALES LO PERCIBEN

**AMPLIA HETEROGENEIDAD DE SITUACIONES ENTRE PAÍSES Y NIVELES DE LA ADMINISTRACIÓN,
ESTE BAJO IP SE VINCULA DIRECTAMENTE CON EL DESEMPEÑO DE LOS CATASTROS**

LA TRIBUACIÓN REQUIERE REGISTRACIÓN, SON NECESARIAS Y COMPLEMENTARIAS.

- **FALTA DE DATOS CATASTRALES:** completos, precisos, georeferenciados y actualizados
- Hay metodologías y hay normativa específica para catastrar y para valorar
- Valoración de mercado existe pero no está suficientemente sistematizada y automatizada
- Dificultades de cumplimiento de plazos de actualización

ASPECTOS INSTITUCIONALES INCIDEN SIGNIFICATIVAMENTE EN DESEMPEÑO .

- Complejidad en esquemas de competencias
- Existe normativa e institucionalidad pero existen superposiciones que derivan en limitaciones en cumplimiento cometidos catastrales
- Limitada coordinación multinivel
- Asimetrías en gobiernos locales, debilidades de capacidades institucionales
- Escaso involucramiento de los catastros en IP y gobiernos locales en catastro

TEMAS:

1 Problemática y Objetivos

2 Metodología del estudio

3 Principales Resultados

4 Conclusiones

5 Recomendaciones

Frente a la falta de datos catastrales

Recomendaciones

- Dedicar **mayores esfuerzos y recursos para un catastro completo y actualizado, y para estandarizar y unificar la información,**
- **Fomentar el uso de nuevas tecnologías** también asociadas a metodologías de valoración automatizada y masiva para facilitarla y mejorar la frecuencia de actualización
- Potenciar la **declaración de ciudadanos y de las administraciones colaboradoras** (si es necesario con medidas coercitivas)
- **implementar observatorios de mercado, alimentados automáticamente con los datos de notarios, bancos y otras fuentes, que les proporcionen de forma más eficiente y objetiva esos valores-muestra para establecer la comparación al mercado.** En la medida de lo posible incluyendo la ref.catastral de cada inmueble.

Sobre aspectos institucionales

Recomendaciones

- **Simplificar esquemas de competencias para gestión catastral**, al menos con fines fiscales, redefinir y cambiar normativa si es necesario
- **Elevar de nivel administrativo de competencias catastrales** si se identifican dificultades en el avance hacia un catastro completo y actualizado a nivel local,
- **Fomentar y capacitar en el uso fiscal de los catastros**,
- **Establecer modelos de colaboración entre catastros y gestores de IP**,
- **Apoyo de programas de fortalecimiento de capacidades locales que incluyan a los catastros**, apoyo de organismos de articulación local con involucramiento de los catastros,
- **Impulsar un mayor espacio del IP asociado al desempeño de los catastros en agenda regional**



XIV Simposio y IX Asamblea Comité Permanente sobre el Catastro en Iberoamérica



Muchas gracias por su atención

Sylvia Amado - Amalia Velasco

LA SITUACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EL ROL DEL CATASTRO Y OTROS FACTORES DETERMINANTES

4 al 7 de diciembre de 2023
Santiago de Chile

