BID
Banco Interamericano de Desarrollo

PERÚ Ministerio de Economía y Finanzas

INSTITUTO LINCOLN DE POLÍTICAS DE SUELO

SESION 2

IMPUESTO PREDIAL Y CATASTRO: DESEMPEÑO COMPARADO, STATUS Y PERSPECTIVAS

Claudia M. De Cesare

1. INTRODUCCIÓN

DESEMPEÑO DEL IMPUESTO PREDIAL EN AMÉRICA LATINA:

¿PORQUÉ PREOCUPARSE?

baja importancia como fuente de ingresos
potencial 'oculto' de mejoría
base fiscal
↑ carga tributaria
↑ progresividad
↑ ingresos estables
descentralización
efectos extrafiscales

Fortalecimiento del IMPUESTO PREDIAL y otros instrumentos correlatos

RECUPERAR PLUS VALÍAS

ESTIMULAR EL USO DE LA TIERRA

↓ LA ESPECULACIÓN INMOBILARIA

FUNCIÓN SOCIAL DA LA PROPIEDAD

CAPACIDAD CONTRIBUTIVA

PROGRESIVIDAD

EQUIDAD

RACIONALIDAD ADMINSTRATIVA

MORAL TRIBUTARIA

RAZOABILIDAD

EFICIÊNCIA

PUBLICIDAD

Distribución más progresiva de la carga tributaria ⇔ BASE DE CÁLCULO

	POA-residencial	IPTU, alícuota = 1%
VALOR DEL INMUEBLE	▪ R$ 13 millones ▪ R$ 2.800 mil	R$ 130.000,00 R$ 28,00 ≅ 4,6 mil veces (0,02%)

¿APOYO DE LA MAYORÍA?

VISIBILIDAD

“El más odiado de los impuestos”

The Feudal Origins of America’s Most-Hated Tax

Property tax—one of the most criticized taxes on U.S. residents—stems from a system put in place by William the Conqueror.

ALANA SEMUELS | AUG 24, 2016 | BUSINESS

“El pueblo NO va a pagar la cuenta!”

“NO al aumento del predial”

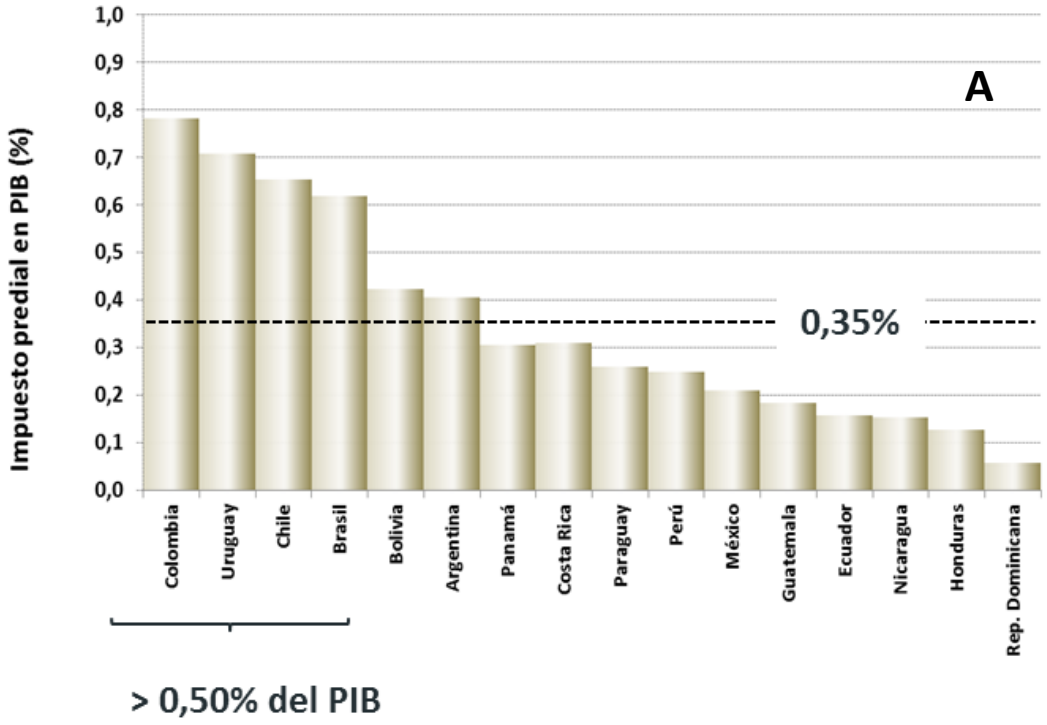
“Cierto” peso político

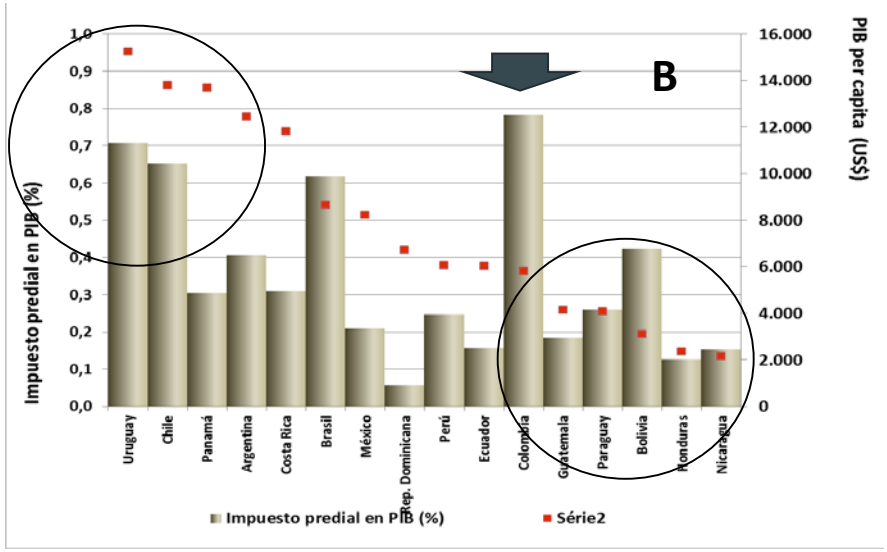
**“LOS RESPONSABLES
por el aumento del Impuesto Predial”**

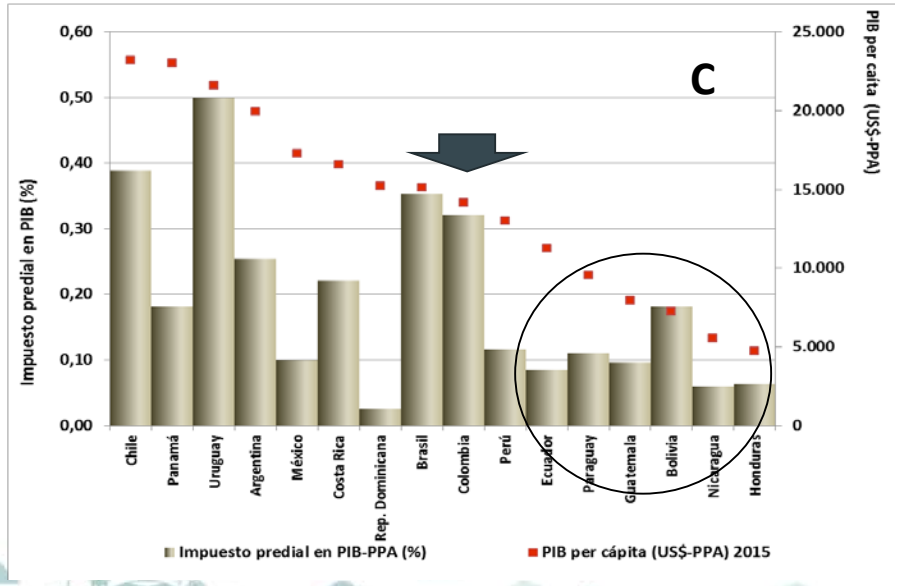
**“Concejales que votaron a favor:
RECUÉRDATE DE ESOS NOMBRES!”**

2. DESEMPEÑO COMPARADO

Figura 1: Impuesto predial en PIB (%) en países latinoamericanos

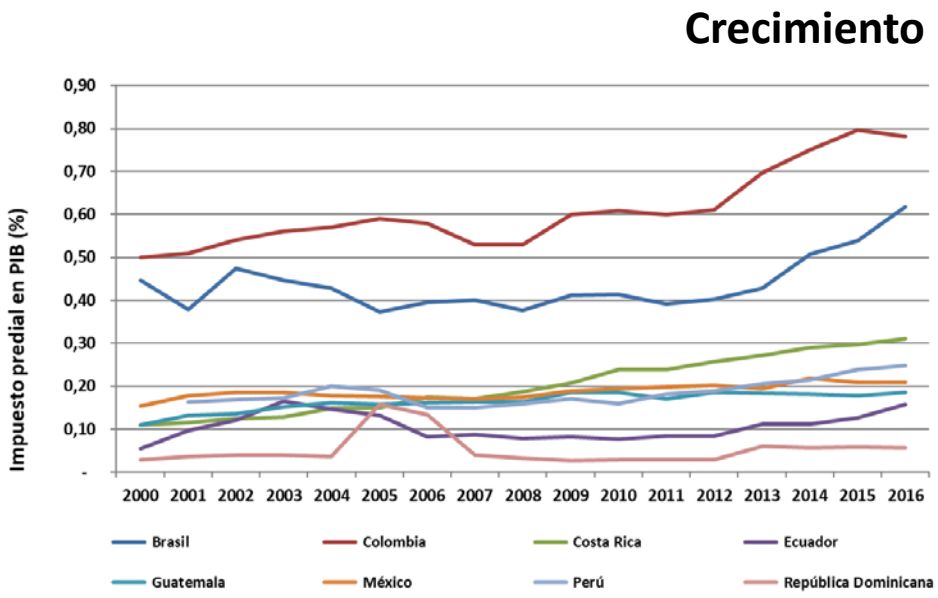


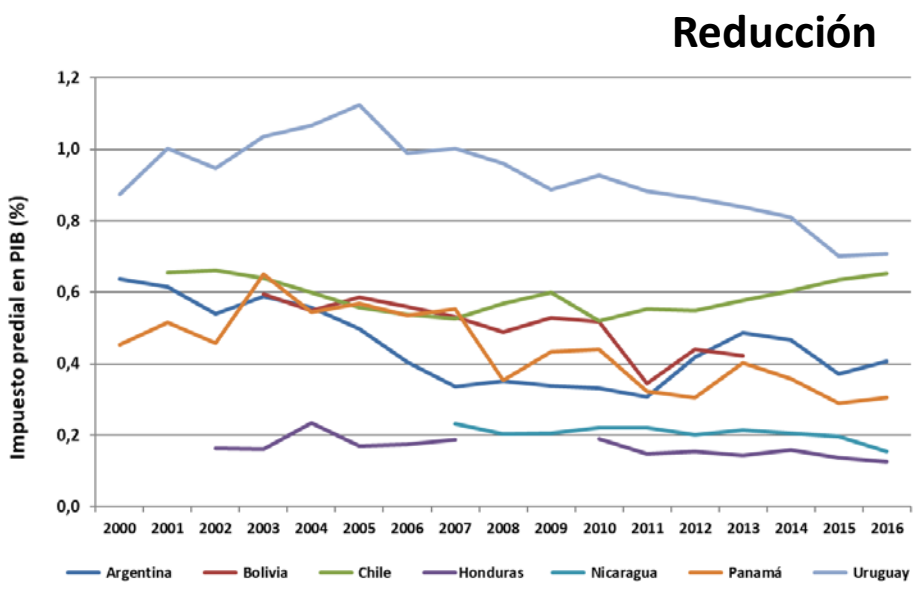




Fuente: Lincoln Institute of Land Policy. 2018. Tributación inmobiliaria en América Latina: Un análisis comparativo. Base de datos. Nota: 2013 para Bolivia, 2016 para los demás países.

Figura 2 : Impuesto predial en PIB (%), 2000-16





Fuente: Lincoln Institute of Land Policy. 2018. Tributación Inmobiliaria en América Latina: Un análisis comparativo. Base de datos.

✓ **ESFUERZO FISCAL**

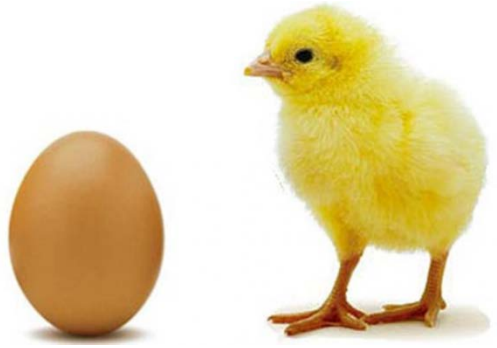
Observase mayor crecimiento en países de bajo desempeño

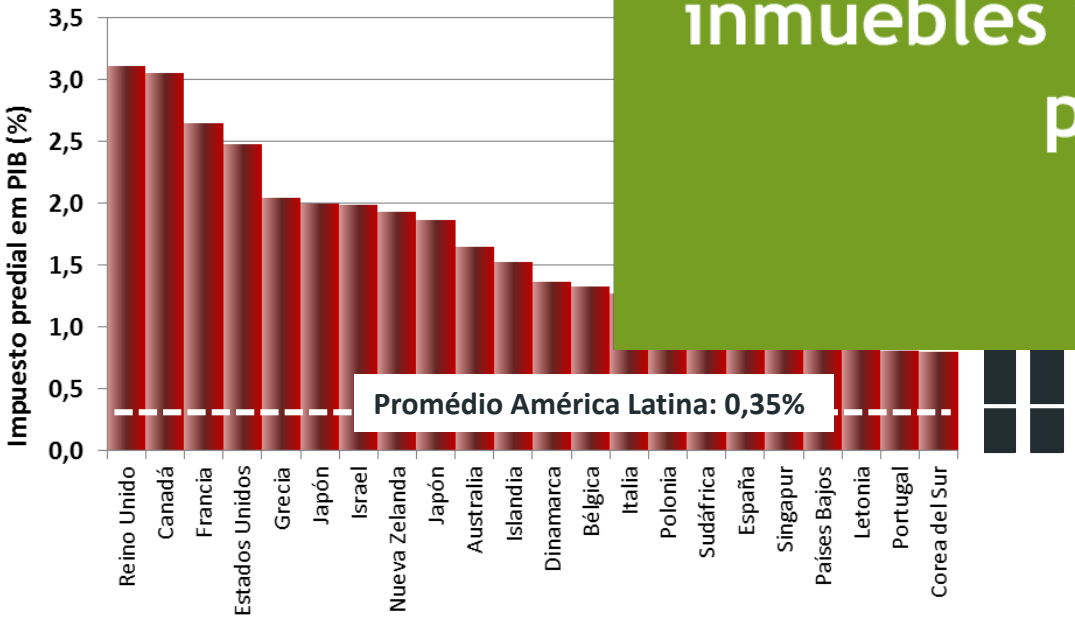
variedad de causas

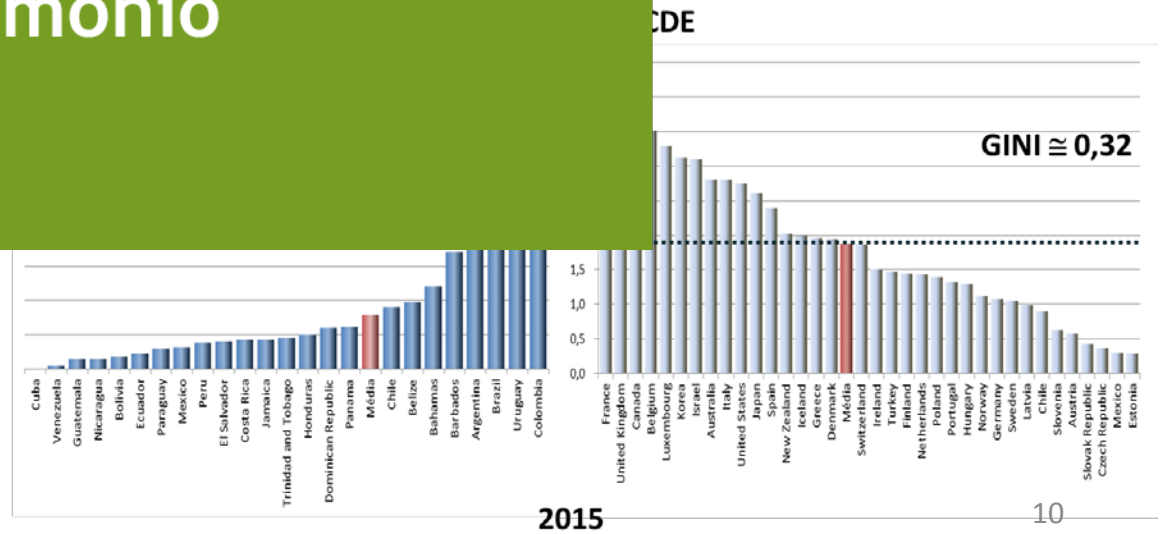
Figura 3: Impuesto Predial en PIB (%), comparación internacional

ALTA CONCENTRACIÓN DE RIQUEZA

FUERTE razón para tener impuestos vigorosos sobre bienes inmuebles y otros impuestos al patrimonio







3. STATUS DE LOS SISTEMAS EN AMÉRICA LATINA

- Perfil de recaudación

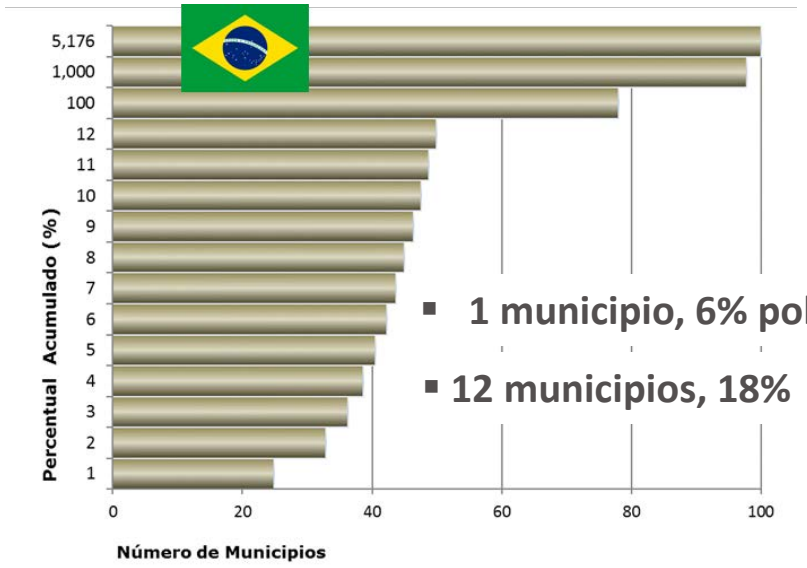
1º Diferencias en la recaudación entre los municipios son extraordinarias en el país

SEGMENTACIÓN POR CLASES DE POBLACIÓN Y REGIÓN

	Región	Población (número de habitantes)							Brasil
		< 5.000	10.000	20.000	50.000	100.000	500.000	>= 500.000	
Casos	**Brasil**	1,214	1,120	1,281	968	315	240	38	5,176
	Centro-oeste	135	95	103	73	17	14	4	441
	Norte	77	75	91	78	34	18	2	375
	Nordeste	203	316	511	385	109	46	11	1,581
	Sur	434	264	232	151	53	44	4	1,182
	Sudeste	365	370	344	281	102	118	17	1,597
Promedio	**Brasil**	15.16	17.64	19.33	36.64	56.36	96.80	148.99	28.27
	Centro-oeste	12.50	19.33	16.88	34.46	49.16	67.09	194.88	23.07
	Norte	2.70	2.72	3.63	6.43	9.69	19.39	40.78	5.35
	Nordeste	1.82	2.15	2.24	5.41	10.39	21.93	69.01	4.54
	Sur	22.72	31.11	51.39	80.93	69.11	97.31	185.15	43.06
	Sudeste	17.20	27.79	27.99	64.57	115.62	141.14	194.18	47.64
Coeficiente de variación , %	**Brasil**	224.35	316.74	288.27	188.30	167.35	118.92	67.73	234.23
	Centro-oeste	317.46	110.71	87.28	67.47	59.74	51.55	35.43	151.81
	Norte	122.73	119.00	199.51	160.56	143.51	111.55	1.55	186.05
	Nordeste	276.92	578.62	312.05	391.94	151.81	112.55	53.12	345.68
	Sur	94.79	148.23	220.10	126.61	46.70	90.19	19.46	170.61
	Sudeste	290.68	332.26	140.61	125.72	122.33	96.60	58.00	192.31

Fuente: FINBRA, 2012

2º Pocos municipios son responsables por gran parte de la recaudación en el país



- 1 municipio, 6% población: 24%
- 12 municipios, 18% población: 50%

- 20 municipios, 21% población: 50%

▪ Análisis empíricos sobre factores determinantes

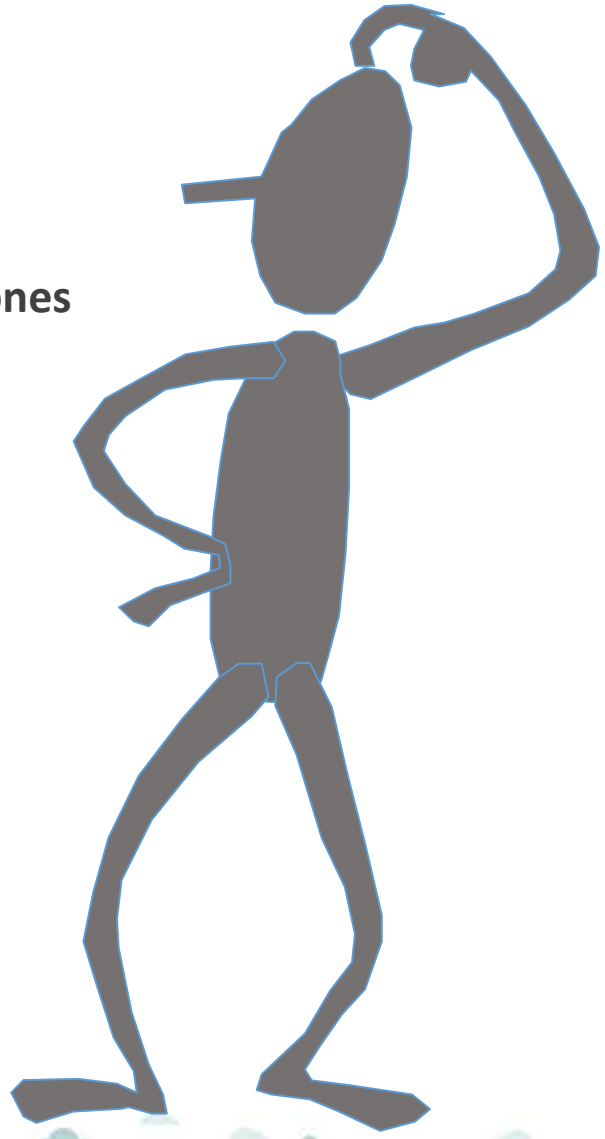
AL, Brasil y Perú ↑ IMPUESTO PREDIAL PER CÁPITA

f(factores)

- ↑ esfuerzo fiscal (actualización y/o tecnología catastral, mapas digitales, ciclos de valuaciones cortos, efectividad en la recaudación)
- ↑ estructura de regulación urbana
- ↑ más organizados (legislación, estructura, internet)
- ↑ municipios con asentamientos informales (?)
- ↑ ingresos familiares, IDH, población
- ∴ otras características de las ciudades: Fuerte influencia regional (Sul y Sudeste), áreas turísticas, % población urbana, mas viviendas "adecuadas"

↓ acceso a otras fuentes de ingresos

↓ transferencias intergubernamentales per cápita (no hay consenso en los estudios)



- Smolka and De Cesare (2010)
- Sepulveda and Martinez-Vazquez (2011)
- Afonso at al. (2010)
- De Cesare at al (2012)

▪ Percepciones sobre la estructura

ALÍCUOTAS

AUTONOMÍA

Nivel municipal:

✓ Brasil ✓ Venezuela

Nível municipal (rango de minimo y maximo):

✓ Colombia ✓ Ecuador * ✓ Honduras

Niveles intermedios de gobierno:

✓ Argentina (Provincias) ✓ Uruguay (Departmentos) ✓ Mexico (Estados)

Otros países ∴ Nivel central de gobierno

COMPETENCIAS TRIBUTÁRIAS >> compartir

País		Nivel de gobierno responsable			
	Tipo	Imposición (legislación)	Catastro, valuación y determinación (facturación) tributaria	Fiscalización	Recaudación
Chile, Panamá y República Dominicana	País	Legislación del gobierno central	Gobierno central	Gobierno central	Gobierno central
Brasil (RURAL)	País	Legislación federal	Gobierno federal	Gobierno federal	Gobierno federal
Argentina	Provincias	Legislación provincial	Gobierno provincial	Gobierno provincial	Gobierno provincial
Uruguay	Departamentos	Legislación nacional y departamental	Gobierno central o gobierno departamental	Gobierno departamental	Gobierno departamental
México	Municipios	Legislación estatal	Gobierno estatal y gobierno municipal	Gobierno municipal	Gobierno municipal
Nicaragua, Paraguay y Perú (distrital)	Municipios	Legislación nacional	Gobierno central y gobierno municipal	Gobierno municipal	Gobierno municipal
Guatemala	Municipios	Legislación nacional	Gobierno central y gobierno municipal	Gobierno municipal	Gobierno municipal
Costa Rica	Municipios	Legislación nacional	Gobierno central y gobierno municipal	Gobierno municipal	Gobierno municipal
Colombia y Honduras	Municipios	Legislación nacional y municipal	Gobierno central o gobierno municipal	Gobierno municipal	Gobierno municipal
Bolivia	Municipios	Legislación nacional y municipal	Gobierno municipal	Gobierno central o gobierno municipal	Gobierno central o gobierno municipal
Ecuador	Municipios	Legislación nacional y municipal	Gobierno municipal	Gobierno municipal	Gobierno municipal
Venezuela	Municipios	Legislación nacional y municipal	Gobierno municipal	Gobierno municipal	Gobierno municipal
Brasil (URBANO)	Municipios	Legislación nacional y municipal	Gobierno municipal	Gobierno municipal	Gobierno municipal

CATASTRO/AVALÚOS

- Uruguay: DNC + Excepciones
- Guatemala: Falta capacidad municipal -> GC
- Colombia: Pocos municipios
- Bolívia: Falta capacidad municipal (DGII) -> GC

Segmentación “institucional” entre facturación del impuesto y política fiscal/ administración tributaria

PROVINCIA DE ONTARIO, CANADÁ

Servicios privados pagos realizados por MPAC

Catastro + Valuaciones

MPAC= Municipal Property Assessment Corporation (“not-for-profit corporation”), financiada por los municipios a través de la compra de servicios, Concejo de Directores

‘Taxation Authorities’ Gobiernos locales

Alícuotas (tasas),exenciones, recaudación e cobro…

Mas de 5 millones de inmuebles

✓ **Reducción de costo (economías de escala), más tecnología y uniformidad, y mayor confiabilidad**

Economías de escala ∴ IPTI, 2007: costo por parcela de proveer servicios de valoración es mucho más bajo cuando hay más de 750.000 cuentas (<50%).

ACTUALIZACIÓN DEL VALOR DE LOS INMUEBLES

Influencia política

- ARGENTINA
- BRASIL
- COSTA RICA
- ECUADOR
- MEXICO
- VENEZUELA

DATA DA ÚLTIMA REAVALIAÇÃO EM 2017

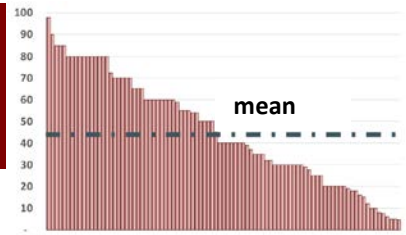
Capitais	Ano	Intervalo	Partido	Prefeito	
Porto Alegre	1991	26	PT	Olívio Dutra	* 2019
Vitória	1997	20	PSDB	Luiz Paulo Vellozo Lucas	
Maceió	1997	20	PSB	Kátia Born Ribeiro	
João Pessoa	1997	20	PMDB	Cícero de Lucena Filho	
Belém	1998	19	PT	Edmilson Brito Rodrigues	
Natal	2000	17	PSB	Wilma de Faria	
Porto Velho	2003	14	PDT	Carlos Camurça	
São Luís	2005	12	PDT	Tadeu Palácio	
Rio Branco	2005	12	PT	Raimundo Angelim Vasconcelos	
Belo Horizonte	2009	8	PSB	Márcio Araújo de Lacerda	
Cuiabá	2010	7	PTB	Francisco Bello Galindo Filho	
Manaus	2011	6	PDT	Amazonino Armando Mendes	
Brasília	2011	6	PT	Agnelo Queiroz	
Boa Vista	2012	5	PSB	Iradilson Sampaio de Souza	
São Paulo	2013	4	PT	Fernando Haddad	* 2001-9
Salvador	2013	4	DEM	Antônio Carlos Magalhães Neto	* 1994-2013
Florianópolis	2013	4	PSD	Cesar Souza Junior	
Fortaleza	2013	4	PDT	Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra	
Aracaju	2014	3	DEM	João Alves Filho	
Campo Grande	2014	3	PP	Gilmar Antunes Olarte	
Recife	2015	2	PSB	Geraldo Júlio de Mello Filho	* 1994-2013
Goiânia	2015	2	PT	Paulo Garcia	
Curitiba	2015	2	PDT	Gustavo Fruet	
Teresina	2016	1	PSDB	Firmino Silveira Soares Filho	
Rio de Janeiro	2017	0	PRB	Marcelo Crivella	* 1997-2017
Palmas	2017	0	PSB	Carlos Henrique Franco Amastha	

Fonte: Município de Porto Alegre

∴ INIQUIDADES

▪ Monitoreo de resultados por pocas jurisdicciones

Nivel de valuaciones (%)	46% (5% -98%)	91 de 240 casos (38%)

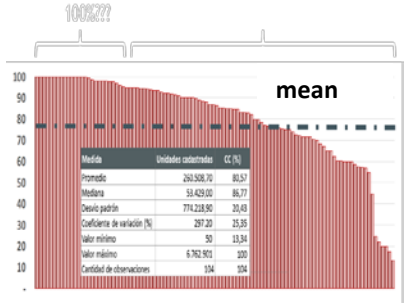


INDICADOR:
Uniformidad de los avalúos

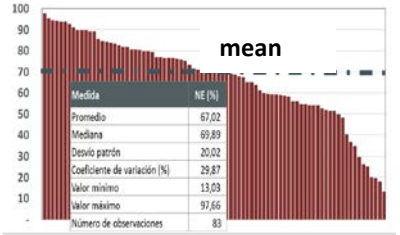
solamente 12 de 240 jurisdicciones informaron (5%)

COV (%) ∴ 20% - 108%

Grado de cobertura del catastro (%), cantidad de inmuebles	80%?? (13% -100%!!)	104 de 240 casos (43%)



Nivel de cumplimiento (%)	67% (13% -97%)	83 de 240 casos (34%)



Fuente: Lincoln Institute of Land Policy. 2017. Property tax in Latin America: Database.

4. EVALUACIÓN DEL POTENCIAL DE MEJORÍA

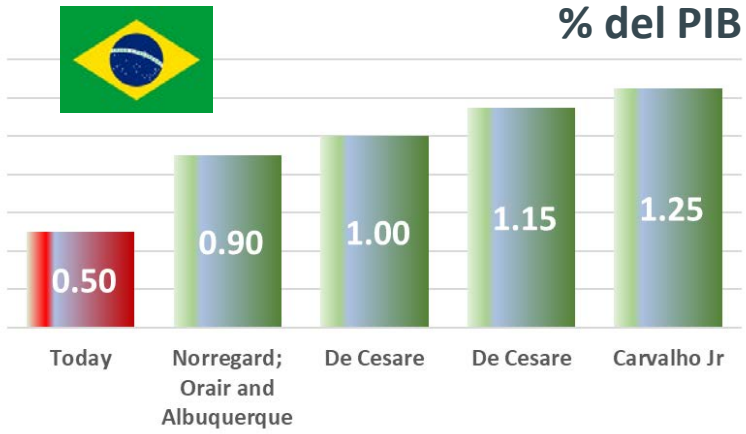
DE CESARE AT AL (BID, 2014)
NORREGARD (2013)
ORAIR AND ALBUQUERQUE (2016)
CARVALHO JR (2017)

FRERS AND CASTRO (BID, 2014)

SÁNCHEZ AND ESPAÑA (BID, 2014)

Diferentes metodologias:

- inspirados en el modelo de Roy Bahl
- desempeño de pocas jurisdicciones vrs. universo de jurisdicciones
- análisis de clusters (PIB; ingresos de las familias income)
- técnica de la frontera estocástica, estimación de máxima verosimilitud
- con datos panel (series de tiempo con cortes transversales)
- simulando diferentes cenarios



63% de incremento ∴0,37% => 0,60% del PIB

0,6% => 1,4% del PIB

5. PERSPECTIVAS

Amplio potencial de mejoría en el desempeño del Impuesto Predial, y otros tributos inmobiliarios, que podría contribuir con la provisión de servicios públicos y producir efectos regulatorios importantes.

FORTALECIMENTO ∴ ↑↑ EQUIDAD

CUESTIONES-CLAVES

MAYOR AUTONOMIA
∴ ALÍCUOTAS

ALTERNATIVAS EN TERMINOS DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTÁRIA PARA JURISDICCIONES CON MENOR CAPACIDAD TECNICA/INSTITUCIONAL

COMUNICACIÓN SOCIAL

I. Distribución de la carga tributaria, equidad y progresividad
II. Ciudadanía fiscal
III. Moral tributaria

CONCERTACIÓN

SISTEMAS DE TRANSICIÓN

MONITOREO DE RESULTADOS
Global + eficiencia en la recaudación, nivel y uniformidad de los avalúos y grado de actualización del catastro

ACTIVIDADES DE NATURALEZA TÉCNICA
>> CONTROLE TECNICO, jamás político

OBSERVATORIOS DE VALORES obtención de datos = > LIMPIEZA/CRITERIOS	Integración con la base del impuesto al traslado de bienes inmuebles	Extracción de datos de websites de agencias inmobiliarias: Web scraping and crawling
VALUACIONES PARA FINES TRIBUTÁRIOS	Menos generalización y mayor flexibilidad	Análisis espacial y apoyo de la geoestatística
CATASTRO Integración + Participación ∴ Criterios, curvas ABC, + agilidad, + eficiencia..	▪ evitar inspecciones, al envés usar arbitramentos calibrados por los contribuyentes (restitución/perfilamiento a láser/imágenes oblicuas/ identificación de cambios por análisis multitemporal de imágenes); ▪ atraer los ciudadanos a participar en plataforma de interacción a través de internet y APP; ▪ alterar la lógica de intervención en regularizaciones de inmuebles informales	
RECAUDACIÓN Y COBRO	Medias sociales, mensajes textos, negociaciones por whatsapp y APPs …	