

**FAO ESTUDIOS SOBRE TENENCIA DE LA TIERRA**

**7**

ISSN 1020-5063

# **Descentralización e impuesto predial rural**



**FAO ESTUDIOS SOBRE TENENCIA DE LA TIERRA**

**7**

**Descentralización  
e impuesto  
predial rural**

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

ISBN 92-5-305144-2

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción y difusión de material contenido en este producto informativo para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización deberán dirigirse al Jefe del Servicio de Gestión de las Publicaciones de la Dirección de Información de la FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia, o por correo electrónico a [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)

© FAO 2004

## **Estudios FAO sobre tenencia de la tierra**

La Serie de la FAO sobre tenencia de la tierra consta de publicaciones concisas del tema, a menudo complejo y polémico, de la tenencia agraria, especialmente en relación con la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Dichos estudios no pretenden ser exhaustivos sino reflejar las «buenas prácticas» descubiertas por la FAO y muchos de sus colaboradores internacionales, con relación a determinado aspecto particular de la tenencia de la tierra y su administración. En estos estudios se consideran los diversos aspectos implicados en los esfuerzos por mejorar el acceso a la tierra y a otros recursos naturales y conseguir una mayor seguridad de la tenencia. Se analiza el papel de la tenencia de tierras en el desarrollo rural, el género y el acceso a la tierra, el acceso mejorado a la tierra mediante los acuerdos de arrendamiento, los sistemas fiscales de propiedad rural y la concentración parcelaria.

Puede obtenerse más información acerca de Estudios de la FAO sobre tenencia de la tierra y sobre la labor de la FAO en ese terreno en las siguientes direcciones:

[http://www.fao.org/sd/LTdirect/ltstudies\\_es.htm](http://www.fao.org/sd/LTdirect/ltstudies_es.htm)

[http://www.fao.org/sd/IN1\\_es.htm](http://www.fao.org/sd/IN1_es.htm)

---

## **Agradecimientos**

*Orientaciones preparadas por Simon Keith y William McCluskey.*

*Grupo de examen: Andrew Hilton, Tom Konyimbih, Hamish McDonald, Alexey Overchuk y Paul Sanderson.*

*Comité Directivo: David Palmer, Paul Munro-Faure y Mika-Petteri Törhönen.*

---

# Índice

Prefacio	vii
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>2. DESCENTRALIZACIÓN</b>	<b>5</b>
Razones para la descentralización	6
Problemas en la aplicación de la descentralización	9
<b>3. FINANCIACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN</b>	<b>11</b>
Financiación intergubernamental	11
Necesidad de autonomía fiscal para los gobiernos locales	13
Posibles fuentes de ingresos para los gobiernos locales	14
Impuestos locales	17
Impuesto predial rural	20
<b>4. APLICACIÓN DE UN IMPUESTO PREDIAL RURAL</b>	<b>27</b>
Detalles prácticos de las normas: lista de comprobación	30
Maquinaria administrativa	39
Puesta en práctica: lista de comprobación cronológica	44
<b>5. PLANTEAMIENTOS Y TÉCNICAS DE TASACIÓN</b>	<b>49</b>
Métodos y normas de tasación	49
Valuación en gran escala con ayuda de la computadora	50
<b>6. OBSERVACIONES FINALES</b>	<b>53</b>

---

## Prefacio

El presente volumen forma parte de la colección Estudios sobre Tenencia de la Tierra, preparada por el Servicio de Tenencia de la Tierra, de la Dirección de Desarrollo Rural de la FAO. Los mecanismos de tenencia de la tierra son fundamentales para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural sostenible. El acceso equitativo y seguro a la tierra, en particular en el caso de la población rural pobre, es un factor crucial para reducir la pobreza y el hambre, aumentar la productividad y el crecimiento agrícolas y mejorar las condiciones rurales. Se necesitan instituciones eficaces de tenencia de la tierra para determinar quién tiene derecho a qué recursos naturales, con qué fines, durante cuánto tiempo y en qué condiciones.

Cada vez más, se pide a las instituciones de tenencia de la tierra que respalden la descentralización de los servicios a los gobiernos locales. Los principales objetivos de la descentralización son mejorar la prestación de servicios por parte del sector público y elevar el nivel de vida de los ciudadanos. Una de las expectativas al transferir ciertos poderes y responsabilidades del gobierno central a niveles inferiores de gobierno es que la prestación de servicios mejorará si los encargados de atender las diversas demandas y necesidades de la población son funcionarios locales, que conocen mejor sus deseos.

Si bien el ámbito de los servicios que se están asignando a los gobiernos locales se ha ampliado, muchas ciudades y aldeas rurales carecen de los ingresos necesarios para desempeñar las nuevas responsabilidades. Los limitados ingresos de que disponen los gobiernos locales rurales han contribuido a reforzar la creciente desigualdad entre las zonas rurales y urbanas en muchos países. Los ingresos de que

---

disponen los gobiernos locales pueden mejorarse introduciendo un impuesto predial rural. Éste puede resultar particularmente eficaz, ya que el carácter local de la propiedad hace que sea relativamente sencillo para los gobiernos locales identificar a los contribuyentes y recaudar los impuestos. Un impuesto predial puede representar una contribución notable a la base impositiva de un gobierno local, aun cuando los impuestos prediales sean sólo una pequeña parte de la base impositiva nacional.

Este volumen puede ser útil para los gestores catastrales que participan en el diseño y aplicación de los sistemas impositivos de los bienes inmuebles rurales. Está basado en el número 5 de Estudios sobre tenencia de la tierra, el cual se centraba los sistemas de recaudación fiscal sobre los bienes inmuebles rurales en Europa central y oriental. La acogida que mereció esa guía demostraba la necesidad de hacer más asequible también en otras regiones la información sobre los sistemas de impuestos prediales rurales. Además, en el presente volumen el impuesto predial rural se sitúa de manera más explícita en el contexto de la descentralización.

Esta publicación, como las demás de la serie, no pretende ser exhaustiva sino reflejar más bien lo que, en opinión de la FAO y sus numerosos colaboradores, podría calificarse como un conjunto de «buenas prácticas». La Dirección de Desarrollo Rural de la FAO desea mantener la colaboración con su público en el sentido más amplio.

**John H. Monyo**

Oficial encargado de la

Dirección de Desarrollo Rural

Subdirector General

Departamento de Desarrollo Sostenible

# 1. Introducción

- 1.1 La transferencia de la responsabilidad de la prestación de servicios del gobierno central a los niveles locales de gobierno ha creado nuevas necesidades de fuentes locales y sostenibles de ingreso. La prestación de un nivel adecuado de servicios puede ser difícil para los gobiernos locales rurales, que normalmente tienen una base impositiva limitada en comparación con los centros urbanos. Los impuestos prediales han sido considerados muchas veces, ante todo, como impuestos urbanos, pero nunca se insistirá demasiado en su importancia para las comunidades rurales. Los impuestos de las tierras e industrias rurales pueden ofrecer a los gobiernos locales una fuente importante de ingresos fiscales propios.
- 1.2 Las principales razones para la descentralización del sector público son: el logro de una mayor eficacia y eficiencia general permitiendo a los gobiernos locales mejorar la capacidad de respuesta, la rendición de cuentas y los resultados de la producción y prestación de servicios. El proceso de descentralización es requisito esencial para que los gobiernos locales puedan desempeñar un papel activo importante en relación con el sistema de gobierno local.
- 1.3 La descentralización de los poderes debe ir acompañada de ingresos suficientes para garantizar el financiamiento adecuado de las nuevas responsabilidades del gobierno local. Hay que decidir qué fuentes de ingreso deben ser para uso exclusivo de los gobiernos locales y cuáles deberán compartirse entre los diversos niveles de gobierno. Los ingresos obtenidos a través de subvenciones y otras transferencias intergubernamentales desempeñan un papel importante en las finanzas de los gobiernos locales en la mayoría de los países. No obstante, para garantizar que la autonomía fiscal del gobierno local sea real, es imprescindible que un porcentaje significativo del ingreso total del gobierno local se considere como «ingresos propios», es decir, que estén bajo su control. Los impuestos locales son una fuente importante de ingresos de origen local.

- 1.4 El impuesto predial es un impuesto local eficaz, ya que los bienes inmuebles tienen una ubicación dentro de la jurisdicción de un gobierno local específico. Pocos impuestos presentan las mismas ventajas en lo que respecta a su previsibilidad y estabilidad. Se trata de un impuesto difícil de evitar, y los bienes inmuebles representan un activo al que se puede recurrir para garantizar el pago del impuesto. Además, las comunidades rurales normalmente sólo tienen acceso limitado a otras bases imponibles significativas. Por ello, el impuesto sobre la tierra y los bienes inmuebles de las empresas agrícolas y otras actividades rurales pueden ser una fuente importante de ingresos para los gobiernos locales.
- 1.5 Para fomentar la autonomía fiscal, el gobierno local debería tener cierta libertad para decidir el alcance de la base impositiva y fijar las cuotas tributarias. Pocos países en desarrollo otorgan actualmente un amplio margen de libertad a sus gobiernos locales en este sentido. No obstante, es importante que el gobierno local tenga facultades para la determinación de los impuestos, aunque normalmente ello tendrá lugar dentro de los límites establecidos por el gobierno central. Si un gobierno local no posee autoridad para decidir el monto de ninguno de los impuestos, la política fiscal local y la rendición de cuentas a los contribuyentes locales serán débiles. En muchas economías en desarrollo, los ingresos resultantes del impuesto predial suelen ser relativamente bajos, en parte debido a la forma en que se administran los impuestos. Es menos probable que un gobierno central considere importante un impuesto si se limita a administrarlo y transferirlo luego a los gobiernos locales. Por ello, es importante que los gobiernos locales tengan un papel decisivo en los impuestos prediales, para que puedan ser los beneficiarios.
- 1.6 Los impuestos nunca son populares, y los cambios del sistema fiscal mediante la introducción o modificación del impuesto predial rural serán, con toda probabilidad, un tema políticamente delicado. Se necesitan estrategias para afrontar la oposición al impuesto, por ejemplo, ofreciendo al público información adecuada, adoptando procesos transparentes de toma de decisiones e introduciendo los cambios de forma gradual.

- 1.7 En algunos casos, la aplicación de una política de descentralización puede exigir la introducción de un impuesto predial totalmente nuevo. En otros, quizá habría que hacer hincapié en la ampliación de un sistema fiscal urbano ya existente, con el fin de incluir las propiedades rurales. Si el sistema fiscal existente no funciona adecuadamente, habrá que transformarlo en un sistema más eficiente y equitativo.
- 1.8 Lo que se pretende con esta guía, es ayudar a los países interesados a introducir nuevos sistemas de impuestos prediales o ampliar o reformar los ya existentes. El objetivo fundamental es ayudar a los gestores catastrales a quienes se ha confiado la responsabilidad del diseño técnico y aplicación de los regímenes fiscales sobre los bienes inmuebles rurales. Las partes relativas a los aspectos normativos del impuesto predial en apoyo de la descentralización pueden ser de interés para los órganos nacionales de decisión y para los componentes del gobierno central encargados de preparar la legislación y los programas de desarrollo. La información puede ser útil para los miembros de la comunidad de donantes y quienes trabajan en los programas de desarrollo rural en sentido más amplio.
- 1.9 La guía comienza describiendo los posibles beneficios de la descentralización como medio para una prestación de servicios más eficiente y eficaz, e identificar los problemas que pueden impedir que ese potencial se haga realidad. Se señala la importancia de que los gobiernos locales lleguen a ser fiscalmente autónomos, y se explica cómo el impuesto predial rural puede ser una fuente vital de ingresos para las comunidades rurales. Se señalan las cuestiones que deberían considerarse en el diseño y aplicación de dichos impuestos. El mensaje central es que el impuesto predial en las zonas rurales es técnicamente viable y aportará beneficios para la economía rural y la gobernanza rural.

## 2. Descentralización

- 2.1 El desarrollo de la democracia y la descentralización ha merecido cada vez mayor interés en todo el mundo. Desde los últimos años del decenio de 1980 muchos países han emprendido el camino hacia una u otra forma de descentralización. No hay un modelo estandarizado. Los procesos y procedimientos varían según las metas y objetivos originales, pero también de acuerdo con los acuerdos institucionales y de aplicación.
- 2.2 La descentralización puede adoptar varias formas, por ejemplo, puede ser política, administrativa o fiscal, y conseguirse mediante la desconcentración y la delegación. Las diferentes formas se distinguen por sus características, implicaciones normativas y condiciones para el éxito. Por ejemplo:
- En el caso de la desconcentración, el gobierno central dispersa algunas de sus funciones, como la planificación y las finanzas, trasladándolas del gobierno central a las oficinas regionales, al mismo tiempo que mantiene el control general. La desconcentración es ante todo un acuerdo administrativo, en el que la toma de decisiones continúa siendo competencia de los ministerios del gobierno central.
  - En el caso de la delegación, el gobierno central transfiere ciertas facultades y responsabilidades a niveles inferiores de gobierno. El objetivo principal es aproximar el gobierno a la gente y lograr una mayor transferencia y rendición de cuentas. En este contexto, un gobierno local actúa dentro de los parámetros normativos generales fijados por el gobierno central, pero goza de autonomía en relación con la manera de realizar sus funciones.
- 2.3 En esta guía se aborda fundamentalmente el tema de la descentralización a través de la delegación. No obstante, el diseño y aplicación del sistema de impuestos prediales rurales tal como se esboza en estas páginas es también de interés para los países que han optado por la descentralización a través de la desconcentración.

- 2.4 La descentralización a los gobiernos locales es sumamente compleja. Implica cuestiones relacionadas con las finanzas, la administración, el control, la regulación, la presentación de informes y la rendición de cuentas, elementos todos ellos que forman parte de la interrelación entre los diferentes niveles de gobierno. Por desgracia, hay que señalar también que la puesta en práctica de la descentralización no siempre ha sido fácil. A pesar de las fuerzas políticas económicas combinadas que impulsan la demanda en favor de la descentralización, muchas veces existe un abismo entre la realidad y el objetivo que puede establecerse en las políticas y en la legislación.

### **RAZONES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN**

- 2.5 Los principales objetivos de la descentralización son el de mejorar la prestación de servicios por el sector público y de elevar el nivel de vida de los ciudadanos. La descentralización se ha incluido entre los requisitos necesarios para hacer frente a algunos de los desafíos que se presentan, por ejemplo, el volumen creciente de exigencias que se plantean a los servicios públicos y las mayores expectativas del público acerca de la calidad de los servicios. Desde el punto de vista normativo, la descentralización debería mejorar la planificación y prestación de servicios públicos incorporando las necesidades y condiciones locales al mismo tiempo que se cumplen los objetivos regionales y nacionales.
- 2.6 En muchos países, la descentralización se ha propuesto por razones económicas. Puede haber diseconomías de escala en la prestación de algunos servicios de alcance nacional o incluso regional, lo que significa que la prestación local de servicios puede resultar menos costosa.
- 2.7 La descentralización se propone también con el fin de reforzar la democracia, aproximando el nivel de toma de decisiones a quienes se ven más afectados por las medidas gubernamentales. Se supone que la prestación de servicios debería mejorar si los encargados de atender las demandas y necesidades de la población son funcionarios locales que saben mejor lo que quiere la gente. La descentralización debería caracterizarse por la rendición pública de cuentas, para que los gobiernos locales puedan estar sujetos a control

**RECUADRO 1****BENEFICIOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

Las razones por las que los gobiernos deciden emprender el camino de la descentralización son, entre otras, las siguientes:

- **Eficiencia:** Mayor eficiencia administrativa y económica en la asignación de recursos escasos, ya que hay una mejor comprensión de las necesidades locales.
- **Transparencia:** Hay una clara vinculación entre los pagos realizados por los contribuyentes locales y el nivel de servicios recibidos por ellos.
- **Subsidiariedad:** Puede conseguirse una mayor eficiencia si se garantiza que los cargos elegidos democráticamente rindan cuentas al electorado.
- **Mobilización:** La mayor participación comunitaria de los ciudadanos locales dentro de las instituciones locales debería mejorar la toma de decisiones y el proceso democrático.

democrático. De esa forma, los ciudadanos deberían influir en las decisiones adoptadas por los consejos locales elegidos.

2.8 Así pues, la descentralización es un componente importante del desarrollo de la democracia, como se manifiesta por ejemplo en la Carta Europea de Autonomía Local adoptada por el Consejo de Europa en 1985. En ella se identifican varios componentes como base para descentralizar las tareas públicas y la financiación, en particular los siguientes:

- Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes (Art. 3.1).
- El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos (Art. 4.3).
- Las Entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias (Art. 9.1).

- Una parte al menos de los recursos financieros de las Entidades locales debe provenir de ingresos patrimoniales y de impuestos locales respecto de los que tengan la potestad de fijar la cuota o el tipo dentro de los límites de la Ley (Art. 9.3).

2.9 El ámbito de los servicios asignados a los gobiernos locales se ha ido ampliando gradualmente. Si bien los países han establecido su propia combinación de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, las competencias habituales del gobierno local son las que se señalan en el Recuadro 2.

#### RECUADRO 2 FUNCIONES DE GOBIERNO LOCAL

- desarrollo local
- ordenación territorial
- protección del entorno natural y edificado
- vivienda
- suministro de agua
- alcantarillado
- drenaje del agua de lluvia
- cementerios públicos
- caminos y zonas públicas locales
- transporte público local
- protección contra incendios
- seguridad pública local
- educación primaria, incluido el jardín de niños
- atención de salud
- servicios sociales
- actividades culturales y deportivas
- bibliotecas y centros culturales

**PROBLEMAS EN LA APLICACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

- 2.10 La descentralización no es la panacea, dada la enorme diversidad de obstáculos culturales, históricos, económicos, jurídicos y financieros a los que se enfrentan los países. La restauración o establecimiento de un equilibrio de poder y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno ha presentado normalmente significativos desafíos políticos administrativos. La delegación de facultades a los gobiernos locales requiere importantes cambios en la autoridad política, financiera y administrativa. Otra consideración importante es que en algunos países representa un paso decisivo hacia el desmantelamiento de las estructuras de control centralizado.
- 2.11 Un problema con que se encuentran muchos países en desarrollo es que el gobierno central no ofrece un nivel adecuado de servicios de manera uniforme en todo el país. Por el contrario, muchos servicios gubernamentales son de fácil acceso únicamente para quienes viven en las grandes ciudades, mientras que en las regiones remotas la presencia de organismos de gobierno central es casi nula. En tales casos, la descentralización fiscal requiere el acceso a nuevos recursos con el fin de ofrecer un nivel de servicios más uniforme en todo el país. Los esfuerzos por sufragar la prestación de servicios de los gobiernos locales no puede suponer meramente la transferencia de recursos desde el centro, sobre todo cuando esos recursos no existen. En ese contexto, para alcanzar los objetivos de la descentralización hará falta un aumento general considerable de los recursos financieros y humanos.
- 2.12 En el proceso de desarrollo del gobierno local se han creado centenares, o incluso miles, de pequeños gobiernos locales en algunos países. Es realmente difícil garantizar una administración competente de unidades administrativas tan pequeñas, dados los recursos disponibles.
- 2.13 La lista de servicios que se presenta en el Recuadro 2 no es exhaustiva pero pone de manifiesto la magnitud del problema creado por la descentralización de competencias al gobierno local. Muchas aldeas y poblados rurales no generan actualmente ingresos fiscales locales suficientes para cubrir el costo de la prestación de servicios. En consecuencia, los

gobiernos locales rurales dependen en buena medida de subvenciones recibidas del gobierno central. Además, la incapacidad de las pequeñas comunidades rurales de prestar los servicios necesarios ha hecho que las grandes ciudades desempeñen un papel importante no sólo en sus jurisdicciones respectivas sino también en las comunidades rurales circundantes. Por ello, muchas pequeñas ciudades y aldeas rurales suelen ser unidades meramente políticas, en vez de verdaderos centros de prestación de servicios.

- 2.14 A diferencia de las ciudades que se encuentran en áreas rurales, las capitales suelen tener más éxito en lo que respecta a la recaudación de impuestos y fondos necesarios en apoyo de los programas de desarrollo social y económico. Por su trascendental importancia financiera y política, las capitales han conseguido normalmente inversiones sostenidas y un mayor desarrollo de la infraestructura y los servicios, en perjuicio de las pequeñas comunidades rurales.
- 2.15 Muchos países han abandonado los programas de descentralización completa, sustituyéndolos por una mezcla de desconcentración y delegación de facultades y responsabilidades. Un planteamiento pragmático muy frecuente es buscar el equilibrio entre centralización y descentralización. El reto es determinar cuáles son las responsabilidades «locales» y las que deben continuar «centralizadas». En el siguiente capítulo se examina con más detalle la financiación de las competencias locales.

### **3. Financiación de la descentralización**

- 3.1 Las funciones fiscales de los gobiernos centrales y locales se analizan tradicionalmente teniendo en cuenta sus respectivas funciones y responsabilidades en la redistribución del ingreso, provisiones para gastos, cesiones de impuestos y transferencias fiscales. Los interrogantes acerca del alcance de la centralización y la descentralización son fundamentales cuando se aborda el problema de la financiación intergubernamental. ¿Qué nivel de gobierno se encargará de prestar determinados servicios? ¿Cómo se financiarán dichos servicios? Éstas son precisamente las cuestiones que se tratan en el presente capítulo.

#### **FINANCIACIÓN INTERGUBERNAMENTAL**

- 3.2 Las consideraciones distributivas y macroeconómicas generalmente desaconsejan soluciones extremas que atribuyan todos o casi todos los poderes fiscales a los gobiernos locales o, por el contrario, los reserven al gobierno central. La opción más frecuentemente elegida en los países de todo el mundo es la que asigna fuentes de ingreso, como los impuestos, a cada nivel de gobierno, en combinación con varios tipos de transferencias intergubernamentales para salvar las distancias entre gastos e ingresos de origen local.
- 3.3 No hay una solución universalmente aceptada sobre la manera de financiar la descentralización y las inversiones del gobierno local. Las lecciones aprendidas en numerosos países indican que el primer paso es equilibrar lo más posible las transferencias de ingresos y gastos por concepto de servicios desde el comienzo del proceso de descentralización. Ello significa que la descentralización debe ser una delegación de competencias fiscalmente neutral. Con el fin de lograr la neutralidad fiscal, deberían prepararse estimaciones sobre el costo total de los servicios que se van a delegar a los gobiernos locales. Esta estimación debería formar la base de un acuerdo sobre la combinación de servicios e ingresos que se transferirán en definitiva.

- 3.4 La forma más directa de financiar la infraestructura y de respaldar la descentralización es delegar a los gobiernos locales tanto la responsabilidad de la prestación de servicios como la capacidad de percibir ingresos. Muchos de los gobiernos centrales y locales de los países en desarrollo han tendido, sin embargo, a resistirse a este planteamiento. Por un lado, los gobiernos centrales no quieren ceder el control sobre los principales impuestos nacionales, ya que ello puede interpretarse como una pérdida de control sobre la parte de los ingresos del presupuesto nacional. No obstante, es mucho lo que se puede hacer para aumentar la capacidad y las posibilidades locales hasta el punto de que los gobiernos locales puedan establecer y recaudar los impuestos locales bajo la supervisión reguladora del gobierno central. Por lo tanto, es esencial que aquellos responsables del diseño de las responsabilidades del gobierno local, estén concientes de las fuentes de ingresos que serán necesarias para financiarlos.
- 3.5 Una estrategia adoptada por muchos países es tratar de reforzar los gobiernos locales otorgándoles mayores responsabilidades en lo que respecta a los servicios que deben ofrecer. Si bien puede parecer que así se crean gobiernos locales más independientes, la realidad es que estos no podrán hacer realidad sus nuevas facultades si no están debidamente financiados. La asignación a los gobiernos locales de responsabilidades que no pueden financiar con sus fuentes de ingresos produce un desajuste de funciones y finanzas. Este desajuste se conoce con el nombre de «desequilibrio vertical» y da lugar a una fuerte dependencia de los gobiernos locales con respecto a las transferencias del gobierno central. Por ello, es fundamental que quienes determinan las responsabilidades del gobierno local sean conscientes de las fuentes de ingreso que serán necesarias para financiarlas.
- 3.6 Un problema adicional que se encuentra en el corazón mismo de la financiación intergubernamental de muchos países es la existencia del «desequilibrio horizontal». Este se produce cuando los gobiernos locales no son iguales en población, extensión geográfica, nivel de urbanización e ingreso per cápita. La formulación de programas de equiparación y descentralización fiscal para hacer frente a esta realidad tan compleja representa un grave desafío.

### **NECESIDAD DE AUTONOMÍA FISCAL PARA LOS GOBIERNOS LOCALES**

- 3.7 La descentralización tiene mayores probabilidades de resultar eficaz cuando un gobierno local puede recaudar localmente una parte relativamente considerable de sus ingresos. Si la transferencia de responsabilidades del gobierno central no va acompañada de la capacidad de financiar el desempeño de sus competencias, existe el riesgo de crear una descentralización en gran parte ficticia. En tal caso, la financiación de los gobiernos locales dependerá en gran parte de la buena voluntad del gobierno central. Como es éste el que fija las normas y en general reserva para su propio uso los impuestos más productivos, los gobiernos locales no suelen tener acceso a ingresos fiscales y fuentes de financiamiento que les liberen de la dependencia de transferencias. Las transferencias intergubernamentales son imprescindibles para los gobiernos locales, pero no deberían utilizarse para impedir que éstos alcancen un nivel adecuado de independencia. Sin una fuente suficiente de ingresos bajo el control del gobierno local, es imposible alcanzar un nivel satisfactorio de autonomía fiscal.
- 3.8 Los gobiernos locales deberían ser capaces de recaudar ingresos para financiar los costos de los servicios propuestos de los beneficiarios de dichos servicios.

#### **RECUADRO 3**

##### **VENTAJAS DE LAS FUENTES LOCALES DE INGRESOS**

Razones por las que los ingresos de los gobiernos locales deberían proceder de fuentes locales:

- Los impuestos locales son necesarios para permitir al gobierno local modificar la cantidad y calidad de sus servicios con respecto a las preferencias locales.
- Si un gobierno local depende de las subvenciones, existe el peligro de que los políticos locales puedan gastar el dinero de manera ineficiente.
- Suele haber mayor rendición de cuentas cuando el dinero se recauda localmente que cuando se reciben transferencias fiscales del gobierno central.
- Las subvenciones del gobierno central suelen ir acompañadas de precondiciones que limitan la forma en que se pueden gastar los recursos.

La relación entre beneficiarios y contribuyentes es relevante desde la perspectiva de las finanzas públicas: los servicios públicos deberían ser decididos por el grupo beneficiario, que deberá también pagar su costo. Es decir, la estructura fiscal ideal es la basada en los «impuestos en función de los beneficios», en lo que se refiere a la función de asignación. Los ingresos recaudados localmente que se gastan también en beneficio de los contribuyentes locales ilustran la relación directa del impuesto con los beneficios recibidos por el conjunto de la comunidad. En otras palabras, los ciudadanos locales deberían pagar impuestos más altos si quieren tener mejores servicios o si el gobierno local es ineficiente. Ello ofrece los incentivos adecuados para los ciudadanos locales en el momento de las elecciones. Un alto nivel de impuestos propios priva también al gobierno local de la excusa de falta de recursos del gobierno central cuando los servicios locales son insuficientes.

- 3.9 En la práctica, hay grandes diferencias en la proporción de recursos recaudados localmente, o sobre los que el gobierno local tiene una capacidad significativa de decisión. Esta proporción es difícil de medir, ya que para cuantificarla se requiere una evaluación de la proporción y carácter de las transferencias gubernamentales así como del grado real de autonomía de los gobiernos locales para establecer el nivel de recursos (fiscales y no fiscales) recaudados localmente. No obstante, hay un amplio consenso en que la autonomía de los gobiernos locales de los países en desarrollo es todavía débil en comparación con las prácticas de otros países. La ventaja de aumentar los impuestos locales, frente al fortalecimiento de los acuerdos de distribución de ingresos impositivos es que el control sobre «los propios impuestos» contribuye a una mayor rendición de cuentas. Influye positivamente en el comportamiento de la población local y de los gobiernos locales.

### **POSIBLES FUENTES DE INGRESOS PARA LOS GOBIERNOS LOCALES**

- 3.10 La composición de los ingresos varía enormemente de un país a otro, pero los principales tipos de ingreso de los gobiernos locales normalmente son los siguientes:

- Ingresos resultantes de la venta de servicios (ingresos no fiscales y tasas/derechos cobrados a los usuarios).
- Endeudamiento, por ejemplo, para gastos de inversión.
- Diferentes tipos de subvenciones (por ejemplo, generales y específicas) del gobierno central a los gobiernos locales.
- Ingresos fiscales: impuestos locales (por ejemplo, impuesto predial) o impuestos nacionales compartidos.

3.11 Las **comisiones por prestación de servicios** son una fuente importante de ingreso, sobre todo si los gobiernos locales son considerados fundamentalmente como proveedores de servicios. En parte, esta opinión está en conformidad con el concepto de descentralización de algunas competencias al gobierno local utilizando criterios de eficiencia para la asignación de los recursos. Por consiguiente, estos servicios podrían financiarse mediante un sistema de recargo.

3.12 Las **subvenciones** recibidas del gobierno central son un factor fundamental. Si bien estas subvenciones están disminuyendo, continúan siendo una fuente significativa de ingresos para el gobierno local. En algunos países, el 50 por ciento o más del presupuesto local está representado por transferencias del gobierno central. Las subvenciones continuarán siendo importantes, dada la amplitud de las nuevas responsabilidades del gobierno local y el nivel generalmente insuficiente de las fuentes de ingreso local. Normalmente, las subvenciones deberían representar sólo una parte del ingreso local, ya que los gobiernos locales suelen rendir mejor cuenta de los ingresos que recaudan directamente, y los contribuyentes puedan asociar mejor la prestación de servicios públicos con el pago de los impuestos y ambos son competencia de un único gobierno.

3.13 La **participación automática** de los gobiernos locales en los ingresos procedentes de los impuestos nacionales (o regionales) puede ser una solución

para financiar la descentralización en muchos países. Este planteamiento permite a los gobiernos centrales mantener el control de las cuotas tributarias y la administración de impuestos, al mismo tiempo que garantiza que los gobiernos locales reciban un mayor volumen de ingresos. No obstante, la participación automática no siempre representa una base estable para financiar la descentralización y los proyectos de infraestructura local. Cuando los gobiernos centrales conservan el poder de ajustar anualmente la parte de los impuestos recaudados, los gobiernos locales continúan teniendo una gran incertidumbre acerca de sus ingresos, lo que a su vez les impide presupuestar y planificar por adelantado la financiación del capital.

- 3.14 Las tasas del **impuesto sobre la renta** han aumentado en los dos últimos siglos, sobre todo en períodos de guerra, hasta llegar a niveles históricamente altos en el decenio de 1980. Desde entonces, las tasas individuales, en particular las relativas a los tramos de ingreso más altos, han disminuido. Las cifras de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos revelan que la parte del impuesto sobre la renta personal en proporción del ingreso fiscal ha bajado en promedio en los países miembros del 30 por ciento en 1975 al 27 por ciento en 1998. Hay presiones democráticas y económicas que probablemente inhibirán un cambio significativo en la situación actual.
- 3.15 Los **impuestos sobre las sociedades** se consideraban antiguamente como fácil blanco de la presión fiscal, pues era posible elevarlos sin por ello perder votos. Eso ha cambiado como consecuencia de la intensa competencia internacional para atraer empresas al propio territorio. El nivel de este impuesto es un factor significativo en las decisiones que adoptan las empresas multinacionales cuando tienen que elegir la ubicación de sus instalaciones. Por lo tanto, esto representa una fuerte presión que impide a los gobiernos nacionales elevar las tasas del impuesto sobre las sociedades hasta situarlo en los niveles precedentes.
- 3.16 Las **contribuciones a la seguridad social** han tendido a aumentar en respuesta a las crecientes prestaciones sociales y ahora representan, en promedio, el 25 por ciento de los impuestos en los países de la OCDE.

- 3.17 Los **impuestos sobre el consumo como** fuente de ingresos se han mantenido en general constantes en proporción con los demás impuestos en los países de la OCDE, pero ahora se hace más hincapié en el impuesto sobre el valor añadido. Hay obstáculos económicos, competitivos y democráticos que los gobiernos deben tener en cuenta antes de aumentar este tipo de impuesto.
- 3.18 Los **impuestos prediales** revelan una gran variación de la proporción del impuesto predial en relación al total de los ingresos fiscales. Si en su definición se incluyen los impuestos sobre patrimonio y algunos otros, los impuestos prediales representan más del 10 por ciento del total en el Reino Unido, los Estados Unidos de América, el Canadá y el Japón. En siglos anteriores, los impuestos prediales representaban la fuente más importante de ingresos fiscales, tanto nacionales como locales. No obstante, con el tiempo ha disminuido su importancia relativa y ahora representan aproximadamente el cinco por ciento de los ingresos fiscales en los países de la OCDE. De todas formas, la importancia de este impuesto debe medirse en relación, no con la base impositiva nacional, sino con la de los gobiernos locales.

### **IMPUESTOS LOCALES**

- 3.19 El margen de elección de impuestos adecuados es menor en el caso de los gobiernos locales que en el de los gobiernos centrales e incluso regionales. Ello se debe a que los niveles superiores de gobierno son mayores, cubren jurisdicciones con poblaciones más numerosas y tienen mayor capacidad para la administración de los impuestos. Para que un impuesto pueda considerarse como un buen «impuesto local propio» debe reunir una serie de condiciones:
- El ingreso resultante de un impuesto local debería aumentar con el tiempo para acomodarse al crecimiento natural de los costos y atender la necesidad creciente de servicios públicos locales.
  - Los impuestos locales no deberían ser demasiado sensibles a las fluctuaciones cíclicas.
  - Los impuestos locales deberían estar distribuidos en forma relativamente equitativa entre los gobiernos locales. El igualar el ingreso entre los

gobiernos locales puede ser condición necesaria para equilibrar las diferencias en el acceso a las bases impositivas.

- La magnitud del posible ingreso es importante. Si los gobiernos locales sólo pueden recaudar impuestos relativamente pequeños, se producirán desequilibrios verticales (es decir, recaerán sobre los gobiernos locales obligaciones que no podrán financiar debidamente con las fuentes de ingreso locales).
- Debería haber una estrecha relación entre los ciudadanos que pagan y los que se benefician.
- La administración fiscal debería ser poco costosa, es decir, la recaudación fiscal debería ser muy superior a los costos administrativos. Un objetivo realista es que el costo de administración del impuesto predial sea significativamente inferior al cinco por ciento del ingreso generado.

3.20 De acuerdo con la clasificación de la OCDE, el alcance de la autonomía del gobierno local con respecto a los ingresos debería evaluarse de acuerdo con dos criterios: libertad para determinar tanto la base como la cuota tributaria (base impositiva es el valor colectivo de los activos sujetos a tributación, mientras que la cuota tributaria es el porcentaje del valor de una propiedad que se paga como impuesto). La OCDE ha preparado la siguiente clasificación de ingresos propios y compartidos, de conformidad con el grado de autonomía del ingreso local:

- El gobierno local controla tanto la tasa como la base impositiva;
- El gobierno local fija la cuota tributaria;
- El gobierno local fija la base impositiva;
- Acuerdos de distribución de ingresos impositivos;
- El gobierno local determina el reparto de los ingresos.

Como los impuestos locales normalmente representan la principal fuente de ingresos autónomos para los gobiernos locales, la capacidad de influir en la base impositiva, la cuota tributaria o los ingresos recaudados es una condición muy importante. Si dispone de esa capacidad, un gobierno local puede adaptar el nivel de servicios a sus circunstancias financieras.

- 3.21 Es buena práctica evitar los conflictos de intereses. La determinación de la base y de la cuota tributaria deberían hacerse de manera separada e independiente. La base impositiva es determinada por tasadores y debería estar abierta a un proceso de apelación. El establecimiento de la cuota tributaria suele ser prerrogativa de políticos elegidos mediante votación. Esta división de responsabilidades debería existir aun cuando ambas iniciativas se lleven a cabo en el mismo nivel de gobierno. Los conflictos de intereses pueden evitarse también confiando cada una de esas medidas a un nivel de gobierno diferente. Por ejemplo, cuando las fuentes locales de ingreso son escasas, los gobiernos locales podrían tener la tentación de elevar indebidamente la base impositiva con el fin de aumentar sus ingresos, o la población local influyente podría ejercer presión para que se redujeran sus obligaciones fiscales. En tales casos, los tasadores del gobierno central podrían realizar una evaluación más objetiva.
- 3.22 Hay muchos estudios sobre los criterios que deben reunir los impuestos locales bien concebidos, y se puede evaluar cada uno de los posibles impuestos para ver si cumplen esos criterios. Si bien un análisis de este tipo puede ser útil, el mismo se encuentra limitado ya que no existe un impuesto local perfecto. No obstante, hay consenso internacional general sobre los impuestos locales más satisfactorios. Los impuestos locales más comunes son los que recaen sobre los bienes inmuebles, la renta y las ventas. Pocos países han aplicado impuestos locales de gran envergadura distintos de éstos.
- 3.23 El impuesto predial es un impuesto local eficaz debido a que la naturaleza misma de los bienes inmuebles hace que sea relativamente sencillo para los gobiernos locales identificar a los contribuyentes y recaudar los impuestos. En general, este impuesto es menos atractivo para el gobierno central porque sus ingresos suelen ser muy inferiores a los del impuesto sobre la renta, sobre las ventas o sobre las sociedades. Además, el impuesto predial no suele considerarse como instrumento de políticas sociales y económicas de mayor amplitud, que suelen ser competencia del gobierno central.

### **IMPUESTO PREDIAL RURAL**

- 3.24 Un impuesto predial puede ser una buena fuente de ingresos locales ya que es previsible y estable y no tiene efectos perturbadores en las decisiones económicas. Naturalmente, un impuesto predial no debe considerarse aisladamente, sino en relación con otros impuestos locales y nacionales. El sistema fiscal de un país está condicionado por los objetivos sociales y económicos de alcance nacional. Los detallados análisis necesarios para el diseño o administración de un impuesto concreto no deben ocultar el panorama más amplio, basado en el conocimiento de la historia y de la experiencia internacional.
- 3.25 El impuesto predial es un impuesto anual que grava los bienes inmuebles. Es normalmente, pero no siempre, un impuesto local. En general está basado en el concepto de valor de mercado. La base impositiva puede ser la tierra únicamente, la tierra y las edificaciones o varias combinaciones de esos factores. En la presente guía, en el impuesto predial se consideran únicamente los impuestos anuales y se excluyen los impuestos locales sobre el patrimonio y los impuestos ocasionales a las transferencias y a las ganancias de capital realizadas.
- 3.26 El impuesto predial rural se aplica normalmente a las propiedades comerciales, industriales y residenciales ubicadas en zonas rurales, además de la tierra y las construcciones agrícolas. El uso de los impuestos prediales rurales no es una excepción. Muchos países de todo el mundo gravan la tierra agrícola y otras propiedades rurales. Este impuesto tampoco es nuevo. Existe desde hace al menos tres milenios. Las ventajas e inconvenientes de este tipo de impuestos son bien conocidas y se comprenden quizá mejor que las de cualquier otro impuesto.
- 3.27 Muchos países en desarrollo tienden a concentrarse en los impuestos prediales urbanos, al menos inicialmente, dado que éstas suelen ser las propiedades más valiosas. Aun cuando se establezcan impuestos para la tierra agrícola y forestal, normalmente la tasa es bastante más baja que en el caso de la tierra urbana. No obstante, la inclusión de los bienes inmuebles rurales en

el sistema fiscal de los países en desarrollo debería considerarse como una solución normativa importante para conseguir que la base del impuesto predial sea lo más amplia posible. Esta ampliación genera una de las pocas fuentes estables de ingreso a disposición de los gobiernos locales rurales.

3.28 Las **ventajas** de este impuesto son claras, y entre ellas figuran las siguientes:

- Es técnica y administrativamente posible introducirlo y mantenerlo en casi todas las circunstancias.
- Es fácil de administrar, y se puede intentar conseguir una relación costo/beneficio del dos por ciento o menos.
- Es muy difícil de evitar o evadir, y es fácil conseguir una tasa de recaudación del 95 por ciento.
- Es transparente.
- El público comprende el concepto de valor de mercado (sea el valor capitalizado o el valor de arrendamiento) y, por lo tanto, reconoce la base de su estimación.
- En general, hay una correlación aceptable entre el valor estimado y la capacidad de pagar.
- Si está bien concebido, este impuesto puede ser marginalmente progresivo.
- El ingreso es previsible y rentable.
- Es muy aconsejable como fuente de ingreso localmente generado para los gobiernos locales.
- Obliga a los cargos políticos elegidos a rendir cuentas. Si éstos deciden aumentar el impuesto predial, pueden enfrentar las críticas directas de los votantes.

3.29 Las **desventajas** del impuesto predial son menos claras que las ventajas. Este impuesto no es perfecto y muchas veces resulta impopular, aunque

conviene recordar que no hay impuestos perfectos y que las cargas fiscales nunca son populares.

- 3.30 Algunas de las ventajas presentan también desventajas implícitas. La transparencia del impuesto pone de manifiesto algunas inconsistencias, que podrían alcanzar así mayor relieve ante la opinión pública. Estas contradicciones puedan referirse tanto a la evaluación (algo inevitable al valorar quizá miles o centenares de miles de propiedades) como a la capacidad de pagar. Otros impuestos, como el de la renta, son mucho menos coherentes en la práctica pero el público sólo sabe cómo debe funcionar el impuesto, no cómo se aplica en la práctica. La confidencialidad oculta los resultados reales. Con el impuesto predial el público ve el sistema fiscal en acción, con todas sus imperfecciones. De la misma manera, la dificultad de evitar o evadir el impuesto predial puede hacerlo impopular. Así ocurre particularmente en el caso de sociedades donde los ricos y poderosos están acostumbrados a manipular el sistema fiscal en beneficio propio. Estas personas suelen ser las más expresivas y las que gozan de más influencia política y pueden organizar una oposición eficaz o echar por tierra una aplicación equitativa del impuesto.
- 3.31 Hay también inconvenientes más sutiles y no tan bien comprendidos. En algunas circunstancias, el impuesto predial puede representar una forma de «representación sin impuestos» para un considerable segmento de la población. El sufragio universal significa que no todos los votantes tienen que pagar impuestos prediales. Si quienes no pagan son mucho más numerosos que los contribuyentes, resultará perjudicada la relación entre democracia e impuestos en el plano local. Los efectos negativos se reforzarán si el impuesto predial constituye el único ingreso local que está bajo el control de la autoridad local. En este caso, un aumento modesto del ingreso total puede exigir un incremento considerable de los impuestos prediales individuales, debido al pequeño número de contribuyentes.
- 3.32 Existe también el problema de conseguir la «rentabilidad» del impuesto predial. Ello significa, en este contexto, un cambio de los ingresos fiscales

y, en el caso del impuesto predial, está en relación con dos mecanismos. El primero de ellos es la revisión periódica del valor catastral; en situaciones de aumento de los valores de mercado, esta revisión da lugar a un aumento de la base impositiva. El segundo es el crecimiento de la cuota tributaria para conseguir los ingresos necesarios. Ambos factores son de contenido altamente político. En teoría, la rentabilidad podría garantizarse con cualquiera de los dos. Técnicamente es posible aumentar las cuotas tributarias en una lista desfasada de estimaciones del impuesto predial. No obstante, la experiencia de muchos países revela que la opinión pública no comprende ni acepta una relación de valores catastrales no actualizada. Siempre hay resistencia a las actualizaciones del valor, y cuanto más desfasada está la relación mayor es la resistencia. El principal factor que explica la disminución de los impuestos prediales recaudados en muchos países es la incapacidad de llevar a cabo revisiones periódicas.

3.33 No se deben subestimar las dificultades en la aplicación. Aunque sea posible superar los obstáculos técnicos, éstos pueden dificultar el progreso, sobre todo en las primeras fases de aplicación. Entre los factores técnicos cabe señalar los siguientes:

- El sistema requiere una reserva de personal técnico especializado para crear y mantener una relación del valor de los inmuebles, y para establecer y ocuparse del proceso de apelaciones. En muchas jurisdicciones, hay escasez de personal especializado, sobre todo en el plano local.
- Algunas partes del proceso requieren de mucho tiempo y son costosas. Entre ellas se encuentran la compilación de una relación completa de propiedades imponibles (sobre todo cuando los registros son deficientes o incompletos, o cuando hay gran número de cuestiones jurídicas pendientes); la subcontratación de servicios al sector privado; el establecimiento de un tribunal de valoración para resolver las apelaciones, y el apoyo administrativo y de infraestructura (como tecnología de la información especializada para los sistemas de valoración y de contabilidad financiera en los procedimientos de facturación, cobro y ejecución).

- Si bien es cierto que la opinión pública entiende en general el concepto de valor de mercado, a veces hay confusión sobre la relación existente entre «valor imponible» y la fijación de la «cuota tributaria». Así ocurre particularmente cuando las actualizaciones tienen lugar después de un largo intervalo, o cuando no hay voluntad política de aumentar la cuota tributaria. Ello da lugar con frecuencia a un número elevado de apelaciones injustificadas.

- 3.34 Además de ser una fuente primaria de ingresos para los gobiernos locales, el impuesto predial puede respaldar otras funciones de gobierno. Las relaciones de valores catastrales compiladas para el gobierno local pueden ser utilizadas por otros organismos, en particular a los que podríamos llamar «autoridades de función única», como las juntas de agua. Las tarifas del agua se basan algunas veces en el valor estimado de los bienes inmuebles que aparece en la relación catastral. Estos procedimientos son muy eficaces en función de los costos y pueden tener una correlación razonable con el uso del agua en muchas circunstancias (aunque existen casos en que las propiedades comerciales e industriales tienen un bajo consumo de agua y valores relativamente elevados). Las juntas de drenaje pueden financiarse también con los gravámenes correspondientes a la relación de valores catastrales, lo que presenta ventajas sobre los cargos relacionados únicamente con la superficie de los bienes inmuebles.
- 3.35 Casi invariablemente, los beneficios de los impuestos prediales rurales serán de alcance más local que nacional. En casi todos los países se observa que la extensión del impuesto predial a las zonas rurales tiene un impacto limitado en el total de los ingresos fiscales nacionales. La base impositiva rural suele ser mucho menor que la constituida por la economía urbana. Con frecuencia, la capital del país y otras dos o tres grandes ciudades producen la mayor parte del PIB nacional. El tamaño relativo del PIB regional es una buena pista sobre la magnitud de la base impositiva. Si, por ejemplo, un impuesto predial mejorado que abarque todo el país tiene la posibilidad de producir el 10 por ciento de los ingresos fiscales globales, la proporción resultante de las zonas rurales no será probablemente superior al 20 por ciento de esa

cifra. En tales circunstancias, la base impositiva de los bienes inmuebles rurales puede constituir sólo el dos por ciento del total de los impuestos nacionales y su administración puede resultar desproporcionadamente más costosa.

- 3.36 En la mayor parte de los casos, las cifras ilustrativas antes mencionadas sobrevaloran el rendimiento potencial de las zonas rurales. No obstante, ello no merma la importancia de un impuesto predial rural. Constituye una parte fundamental de la descentralización. Importa su magnitud relativa no con respecto a la base impositiva nacional sino a los ingresos que están a disposición de un gobierno local y, en particular, con los ingresos que se generan localmente. Esa es la razón por la que el impuesto predial es un instrumento decisivo para mejorar la situación en las zonas rurales.

#### RECUADRO 4

### REVISIÓN DE LOS IMPUESTOS PEDIALES

Los factores mencionados a continuación pueden llevar a los gobiernos a revisar las posibilidades de introducir un impuesto predial donde no existe, y de examinar el mecanismo administrativo con el fin de hacerlo más eficiente.

**Alcance de la recaudación fiscal:** Si bien muchos impuestos están alcanzando ahora los límites superiores creados por los factores económicos, la competencia internacional o la aceptación pública, en la mayor parte de los países los impuestos prediales podrían rendir más. Hay pocos ejemplos de impuestos prediales que constituyan más del 12 por ciento de los ingresos fiscales totales, y ello puede representar el límite de la aceptación pública. En la mayor parte de los países, el impuesto predial es muy inferior a ese tope teórico.

**Tamaño relativamente pequeño de la base impositiva rural:** La base impositiva rural será siempre comparativamente pequeña con respecto a la urbana. La importancia del impuesto predial en las zonas rurales es de relevancia local. Los beneficios para la economía nacional son indirectos.

**Importancia superior al tamaño relativo:** La importancia de un impuesto predial en las zonas rurales es mayor en términos políticos de lo que podría indicar el tamaño absoluto de la recaudación correspondiente. Como base de la autonomía del gobierno local y como medio de financiamiento de algunos organismos de función única, muchas veces la introducción de este impuesto está sobradamente justificada.

**Viabilidad administrativa del impuesto predial:** La aplicación generalizada del impuesto predial y su larga historia revelan que, si hay suficiente voluntad política, no existen problemas técnicos o administrativos insuperables para la introducción del impuesto predial.

**Voluntad política:** Todos los impuestos requieren decisión política y aceptación pública. La apertura y transparencia del impuesto predial significan que es imposible introducir el impuesto de forma inadvertida. Por ello, la decisión política es un requisito fundamental. Si hay grandes dudas políticas, es mejor no perder el tiempo y el dinero considerando la posibilidad de introducir el impuesto predial.

## 4. Aplicación de un impuesto predial rural

- 4.1 En las jurisdicciones donde no existe un impuesto predial, la delegación de ciertas competencias a los gobiernos locales puede requerir la introducción de un sistema de impuesto predial totalmente nuevo. En aquellas donde existe un sistema pero se aplica únicamente a las propiedades urbanas, y en especial sólo a las de las grandes ciudades, para ampliarlo de manera que se incluyan las propiedades rurales se requerirían prácticamente todos los pasos necesarios para la instauración de un sistema totalmente nuevo. Otras jurisdicciones que gravan ya las propiedades rurales pueden observar que sus sistemas fiscales son ineficaces o presentan alguna disfunción. En estos casos, probablemente haya que insistir en la transición a un sistema más eficiente y equitativo.
- 4.2 Con independencia de que la tarea pendiente sea la creación de un sistema de impuestos prediales rurales totalmente nuevo, la ampliación de uno ya existente en el ámbito urbano con el fin de incluir los bienes inmuebles rurales o una notable mejora del sistema rural existente, habrá que adoptar importantes decisiones políticas. Si bien el alcance de la aplicación cambiará según que el sistema se introduzca por primera vez, se amplíe o mejore, en todos los casos habrá cambios en la estructura fiscal y en la asignación de la carga del pago de los impuestos. Como el diseño y aplicación de un impuesto predial rural son temas políticamente delicados, se necesitarán estrategias para mitigar algunos de los efectos de los cambios que se introducirán. Una evaluación de los efectos debería identificar cómo se verán afectados los diferentes grupos por los cambios propuestos en el sistema fiscal. Debería examinarse la forma más adecuada de introducir el impuesto de forma gradual, por ejemplo, aumentando progresivamente la carga fiscal, para que ésta sea más aceptable para quienes tendrán que pagarla. La difusión de información sobre el impuesto y la forma en que se utilizarán los ingresos es condición necesaria para conseguir apoyo público.

- 4.3 Los detalles de la administración del impuesto debería concebirse de conformidad con los principios básicos del mismo. ¿Para qué es necesario el impuesto predial? ¿Cómo encaja en la estructura de gobierno actual o propuesta? ¿Cómo se compagina con la estrategia de descentralización? ¿Cómo será compatible con otros impuestos existentes? ¿Cuáles serán los efectos sociales y económicos de la introducción del impuesto predial o de la modificación de uno ya existente? La concepción detallada del impuesto depende de las respuestas a esas preguntas.
- 4.4 Si bien los impuestos prediales son una solución válida para los gobiernos locales, es fundamental que el gobierno central cree y mantenga condiciones propicias que permitan a los gobiernos locales asumir más competencias. Los ministerios centrales tienen el papel crucial de promover y sustentar la descentralización formulando políticas y reglamentos nacionales adecuados y eficaces para reforzar la capacidad institucional local con el fin de asumir la responsabilidad de las nuevas funciones.
- 4.5 En relación con un impuesto predial habrá que establecer un reparto de funciones entre los gobiernos central y local, por ejemplo:
1. El acceso local a la información de las oficinas catastrales puede ayudar a mantener la base impositiva y a identificar a los contribuyentes, y mejorará el acceso a los servicios por parte de los compradores y vendedores. Los registros catastrales locales pueden organizarse como oficinas descentralizadas del organismo central de registro de la tierra, o mediante la delegación a organismos gubernamentales locales, en los casos en que éstos tengan capacidad para ofrecer servicios de registro. No obstante, conviene señalar que, si bien un registro catastral completo puede ser valioso, no es un requisito imprescindible para el establecimiento de un sistema fiscal. Existen ejemplos de censos de contribuyentes para cuya preparación se utilizan otras fuentes además del registro catastral.
  2. La identificación de los bienes inmuebles es una tarea que puede realizarse preferentemente en el plano local, dado el conocimiento de los funcionarios gubernamentales de ese nivel. En el caso de los

impuestos, la identificación de los bienes inmuebles debería estar basada, cuando sea posible, en los registros catastrales.

3. El mantenimiento de una base impositiva debería considerarse fundamentalmente como una función local. No obstante, deberían establecerse controles si hay incentivos que impidan a los funcionarios locales realizar esta función con objetividad.
4. La responsabilidad de realizar las estimaciones del valor de los bienes inmuebles requiere la asignación de recursos suficientes para establecer un sistema de tasación sólido y uniforme. En principio, el gobierno central debería tener la capacidad de prestar este servicio a las jurisdicciones de rango inferior. No obstante, los grandes gobiernos locales podrían tener los recursos necesarios para ocuparse de ello. En tales casos, deberían establecerse controles para garantizar que la tasación se lleve a cabo de manera objetiva.
5. El sistema de apelaciones debería ser independiente de la responsabilidad de las valoraciones. Las apelaciones contra los resultados de la tasación deberían ser atendidas inicialmente por un sistema local de tribunales o cortes. El sistema de apelación puede prever el derecho a apelar sobre cuestiones de derecho a una instancia superior, que será probablemente de gobierno central.
6. Un sistema regional central de facturación puede conseguir economías de escala en lo que respecta a los recursos humanos y la tecnología necesaria.
7. La recaudación es una función local importante, sobre todo en los casos en que todos los ingresos recaudados se asignan al presupuesto local. Por ello, éste tiene un incentivo para conseguir una recaudación eficaz, que quizá no tenga el gobierno central. Cuando los gobiernos locales carecen de la capacidad de recaudar impuestos, un organismo central puede ofrecer su servicio de recaudación a los gobiernos locales.
8. Lo mismo que la recaudación, la ejecución es una labor especialmente indicada para el gobierno local.

4.6 Antes del proceder a un diseño detallado, habrá que adoptar algunas **decisiones normativas**. Éstas dependerán de la opción de descentralización

y de si la jurisdicción está introduciendo un impuesto predial totalmente nuevo, ampliando el alcance de uno ya existente o reformándolo. Un aspecto importante de la planificación normativa es evaluar los efectos de los cambios propuestos en varios grupos de contribuyentes, y determinar las opciones para mitigar algunos de los efectos.

- 4.7 El **debate público** es condición necesaria para introducir o modificar los impuestos. No obstante, para que el debate no se vea paralizado por los prejuicios y la falta de información, es preciso preparar cuidadosamente el terreno con un documento de debate basado en investigaciones serias en el que se especifiquen las ventajas e inconvenientes de las diferentes opciones disponibles en las circunstancias locales. Debe organizarse también una campaña positiva de comunicaciones en que se vinculen el impuesto predial propuesto y los beneficios previstos, es decir, la mejora de los servicios locales.
- 4.8 Se necesitarán **medidas legislativas** para la aplicación del impuesto predial rural. En la sección siguiente se enumeran algunas cuestiones, distintas pero interrelacionadas, que deberían contemplarse en las disposiciones del código jurídico. Ello podría hacerse directamente en la legislación o mediante las facultades otorgadas a los ministros en virtud de la ley. La lista que se presenta no pretende ser exhaustiva.

#### **DETALLES PRÁCTICOS DE LAS NORMAS: LISTA DE COMPROBACIÓN**

- 4.9 **Jurisdicción del impuesto.** La ley debe especificar la jurisdicción y el alcance del impuesto. ¿Qué organismos pueden establecer el impuesto? ¿Qué áreas cubre? ¿Qué tipo de propiedad se verá sometida al impuesto? ¿Quién será el responsable del pago del impuesto?
- 4.10 **Beneficios y responsabilidades administrativas.** La administración del impuesto predial puede dividirse en varias fases:
1. Iniciación legal del impuesto, que normalmente es responsabilidad del ministro del gobierno central.

2. Valoración y determinación de dónde debería asignarse en la ley la responsabilidad de esta tarea.
3. Responsabilidad de establecer la cuota tributaria. Puede especificarse en la ley o asignarse al órgano de gobierno local, quizá dentro de los límites establecidos por el gobierno central.
4. La ley debe especificar el derecho de recaudación.
5. La ley debe especificar qué órgano se beneficia del ingreso.
6. La ley debe especificar qué organismo se encargará de recaudar los impuestos y de resolver los conflictos.

Es posible que cada una de esas funciones se asigne al órgano de gobierno local, pero en general esta situación es poco frecuente y el gobierno central casi nunca está dispuesto a conceder libertad total a los gobiernos locales. La independencia estatutaria de la base de valoración puede ser importante para la credibilidad pública del sistema de impuesto predial. La legislación debería ofrecer una base y apoyos jurídicos para quienes se encargan de la valoración.

- 4.11 **Base de la tasación.** La base de la tasación constituye el núcleo del proceso impositivo. Por desgracia, el debate público y político sobre las opciones disponibles muchas veces se ve frustrado por el excesivo entusiasmo de los partidarios de una u otra opción, y muchas veces se desvirtúa por las expectativas poco realistas de beneficios económicos que esperan conseguir con su propuesta. No obstante, en la práctica no hay grandes diferencias entre las distintas opciones y en la mayor parte de los casos hay al menos tres posibilidades que darían casi los mismos resultados. Ninguna solución tiene el monopolio de los beneficios y todas presentan también sus desventajas. En el Cuadro 1 se ilustran las opciones disponibles.
- 4.12 La selección de una base impositiva adecuada debe estar en conformidad con los principios generales del régimen fiscal y estar en armonía con otras disposiciones administrativas. Por ejemplo, ¿se trata de un impuesto sobre la propiedad o sobre la ocupación? Los principios básicos determinan probablemente la mejor opción sobre la base de tasación. Es también fundamental para las disposiciones jurídicas relativas a muchos de los

## CUADRO 1 Comparación de las bases de tasación

	<b>A - Supuesto de valoración: Valor limitado al uso existente.</b>	<b>B - Supuesto de valoración: Valoraciones teniendo en cuenta el «uso máximo y mejor» de los bienes inmuebles.</b>
<b>1. Valor capitalizado.</b> Precio por el que se venderían los bienes inmuebles en el mercado libre.	1A: Base común y comprobada de estimación, de acuerdo con el valor de los bienes inmuebles en su estado actual. Probablemente, el sistema más utilizado en todo el mundo. Fácil de entender. A diferencia de 1B, se ignora el valor potencial de su reconversión.	1B: Bien conocida y comprobada. Parece presentar ventajas económicas para alentar el uso óptimo de los bienes inmuebles. Requiere un código jurídico claro de la planificación física para que sea patente el uso máximo y mejor. No tan fácil de recaudar como las bases 1A y 2A.
<b>2. Valor de arrendamiento.</b> Precio al que podrían arrendarse los bienes inmuebles de año en año.	2A: Base bien comprobada de estimación. Funciona en casi todas las circunstancias. Muchas ventajas fiscales. Es la opción más fácil de recaudar. No se comprende tan bien como 1A en situaciones donde hay un mercado limitado o sometido a control oficial.	2B: No es una opción fácil de aplicar en la práctica y casi nunca vale la pena examinarla. No es realista tener en cuenta el valor potencial de la reconversión en relación con un valor anual.
<b>3. Valor del suelo.</b> Valor de la tierra únicamente. Precio por el que se venderían los bienes inmuebles sin edificaciones ni otras mejoras.	3A: Base bien comprobada de estimación que suele funcionar bien. Puede presentar ventajas administrativas y su gestión puede ser poco costosa. Menos fácil de comprender que 1A o 1B, lo que puede hacer más difícil la recaudación. No está tan bien correlacionada con la capacidad de pagar como 1A o 1B.	3B: Opción realista en algunas circunstancias. Los diferentes usos potenciales son sólo los permitidos por las clases de zonificación o planificación física.

aspectos enumerados en esta sección. La selección de una base impositiva adecuada para un sistema de impuesto *ad valorem* (es decir, basado en el valor) debería tener también en cuenta la preponderancia de las pruebas disponibles sobre el valor. Si la mayor parte de los bienes inmuebles están arrendados, sería razonable y se comprendería mejor una tasación basada en el valor de arrendamiento. Si la mayor parte se compran y venden de acuerdo con su valor de mercado, éste representará una base más creíble.

- 4.13 La adopción de una de las bases del impuesto *ad valorem* señaladas en el Cuadro 1 presenta algunas ventajas. En general, son bien comprendidas por los contribuyentes, sobre todo cuando las bases son naturales y no artificiales, y cuando reflejan la prevalencia de los datos de mercado bien conocidos y puestos a disposición del público. Favorecen una mejor utilización de los bienes inmuebles y tienen cierta correlación con la capacidad de pagar. Normalmente, la recaudación potencial de los impuestos *ad valorem* es más alta que la resultante de otras opciones. No obstante, no son la única posibilidad. Varios países utilizan lo que podría denominarse «impuesto predial de tasa fija», que depende menos de las técnicas de valoración y suele representar una opción rápida y fácil. Una opción atractiva y de bajo costo, sobre todo cuando la capacidad de tasación es limitada, consiste en adoptar un sistema de «bandas» de valores para ofrecer un grado razonable de equidad en el pago de impuestos, sin necesidad de una gran acumulación de datos ni de especialización profesional. En un sistema de este tipo, se atribuye a cada propiedad una «banda» o categoría, y todas las propiedades incluidas en una banda pagan el mismo impuesto. Ello significa que no hay necesidad de ofrecer una valoración independiente y detallada de cada propiedad inmobiliaria.
- 4.14 **Definición de los bienes inmuebles evaluados individualmente.** ¿Qué debería constituir una tasación individual? No es del todo claro, ni mucho menos, en todas las circunstancias. Por ejemplo, en los lugares donde las explotaciones agrícolas están dispersas en numerosas fincas no contiguas, la duda es si cada una de éstas debe ser objeto de una tasación independiente o el total de las posesiones del agricultor constituye una evaluación única. El concepto de posesión debe estar en conformidad con otros aspectos del impuesto. Por ejemplo, si se trata de un impuesto predial en sentido estricto, un solo bloque de apartamentos ocupado por inquilinos podría ser objeto de una tasación única. Ello no es posible si se trata de un impuesto sobre la ocupación, en cuyo caso cada apartamento debe valorarse por separado.
- 4.15 **El contribuyente: ¿quién paga?** En general, la opción es entre el propietario y el ocupante. Existen ventajas fiscales cuando el ocupante es el contribuyente,

sobre todo en los lugares donde los registros catastrales son incompletos. El ocupante es mucho más fácil de encontrar e identificar y puede haber también una mayor correlación con la capacidad de pago. Asimismo, es más probable que el ocupante sea el consumidor de los servicios ofrecidos por el gobierno local. No obstante, políticamente es más fácil convencer a la opinión pública de las ventajas de un impuesto predial cuyo contribuyente sea el propietario. Para quienes no están bien informados, puede parecer más equitativo que el propietario, que puede ser el titular de propiedades arrendadas, sea el responsable del impuesto predial. En realidad, en muchos casos no importa demasiado, y cualquiera de las dos opciones es viable. De todas formas, la carga última recaerá sobre el propietario de la tierra (aunque, naturalmente, éste puede intentar trasladar el impuesto al consumidor del producto o de los bienes generados por la tierra). Un inquilino sólo puede permitirse cierta cantidad en el impuesto sobre el alquiler y predial. Si los inquilinos, en calidad de ocupantes, son objeto de un nuevo impuesto predial, ello reducirá la cantidad que pueden permitirse ofrecer para un nuevo arrendamiento. Este punto destaca la importancia de los acuerdos transitorios para facilitar la introducción de un nuevo impuesto.

- 4.16 Hay que hacer una advertencia importante si el propietario debe figurar como contribuyente. La definición no debería estar demasiado relacionada con el registro de los bienes inmuebles, ya que los fallos del sistema podrían dar lugar a que algunas propiedades no se incluyeran en la tasación. Además, cuando el registro genera automáticamente la obligación anual de pagar el impuesto predial, ello crea un grave desincentivo al registro y pone en peligro la eficacia de la inversión en sistemas de registro. En los sistemas de impuesto predial en los que la responsabilidad primaria recae sobre el propietario, hay fórmulas jurídicas conocidas que permiten grabar al ocupante en casos de duda, con la salvedad de que éste puede transferir esa obligación al propietario de la tierra, cuando eso es posible. En los países donde las tierras públicas se arriendan a particulares o compañías, y donde el propietario tiene la responsabilidad primaria de pagar, es frecuente cargar la tasa fiscal a la persona que arrienda la tierra al sector público.

- 4.17 **Actualizaciones.** La ley debe estipular con qué frecuencia debe actualizarse el valor de las propiedades para garantizar que la tasación esté actualizada. Normalmente, debe hacerse aproximadamente cada cinco años. Si el intervalo es mayor, puede haber desventajas considerables. Cuanto mayor es la frecuencia con que se realizan las actualizaciones, mejor se reflejará en el valor de la base impositiva el valor actual de mercado y mejor comprenderán el impuesto los contribuyentes. La tecnología de la información ofrece la posibilidad de actualizaciones anuales. Hay razones de peso para introducir el concepto de ajuste anual en las revisiones del impuesto predial cuando la tecnología de la información está suficientemente desarrollada para hacerlo de forma poco costosa. Las actualizaciones pueden ser políticamente difíciles si dan lugar a grandes cambios en el valor y en las obligaciones fiscales. Como las revisiones frecuentes suelen generar cambios de valor menores que las poco frecuentes, un sistema de ajustes anuales reduciría la necesidad de tomar decisiones políticas delicadas.
- 4.18 **Fijación de la cuota tributaria.** Son varios los planteamientos posibles:
1. La tasa se fija anualmente por el gobierno local teniendo en cuenta las necesidades presupuestadas. Se trata de una decisión política, que dará lugar a debates locales. Este planteamiento ofrece la mayor autonomía a los gobiernos locales descentralizados, garantizándoles la flexibilidad necesaria para fijar las tasas de conformidad con la necesidad de ingresos. La transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos locales son requisitos fundamentales.
  2. El gobierno central fija la cuota tributaria anualmente teniendo en cuenta las necesidades del gobierno local y el alcance de las transferencias intergubernamentales del gobierno central al local.
  3. La ley fija la cuota tributaria en la legislación primaria, y los ingresos fiscales variarán de acuerdo con los cambios en los valores de mercado y las revisiones periódicas del valor catastral. Ello hace que la capacidad de reacción fiscal global sea limitada, y los ingresos dependerán de la cronología de las revisiones en relación con las fluctuaciones de los valores de mercado. Este planteamiento no ofrece un margen de discreción a los gobiernos locales descentralizados.

4. La ley fija una tasa máxima en la legislación primaria, dejando a los gobiernos locales la oportunidad de determinar las tasas efectivas dentro del límite establecido.
- 4.19 Es posible también tener tasas diferenciales de acuerdo con el valor de los bienes inmuebles o el tipo de éstos. Por ejemplo, se puede introducir una política en virtud de la cual se aplique una tasa más alta a las propiedades de mayor valor. En teoría, ello hace que el impuesto sea más progresivo y a primera vista parece atractivo. No obstante, hay muchas razones técnicas para evitarlo y adoptar una tasa única. Las tasas múltiples normalmente dan lugar a la fragmentación artificial de la propiedad para evitar las tasas más altas. Este planteamiento hace que la recaudación total sea menos previsible y, por lo tanto, complica los presupuestos del gobierno local. Hace menos transparente el impuesto. La mayor complejidad disminuye el nivel de rendición de cuentas que se puede pedir al personal administrativo, y puede dar lugar a corrupción.
- 4.20 **Excepciones.** En general, cuantas menos sean las excepciones más fácil y más económico es administrar un impuesto predial. Cuanto mayor es el número de propiedades valoradas, menor es la carga fiscal que recae sobre cada una de ellas. Las exenciones no suelen gozar de popularidad política duradera, pueden distorsionar el mercado inmobiliario y pocas veces consiguen los beneficios sociales y económicos previstos.
- 4.21 Son pocas, por no decir ninguna, las razones para eximir a las *propiedades agrícolas* de la carga fiscal. La mayor parte de las razones normalmente propuestas no han encontrado confirmación en la práctica. Existe la creencia de que al eximir a la agricultura de los impuestos se reducirán los precios de los alimentos, pero hay pocas pruebas de que eso se haya conseguido alguna vez. La teoría económica indica que la exención tiende a aumentar el precio de la tierra en relación con otros activos que están sujetos a impuesto y hay pruebas de que así ocurre en la práctica. Otra creencia es que el acceso a la tierra es más fácil si se exime de impuestos a la tierra agrícola, pero en la práctica, como ya se ha observado, la exención de impuestos hace que el precio de esa tierra aumente y los recién llegados tengan todavía

más problemas para conseguir acceso a explotaciones agrícolas. Por otro lado, al eximir a la agricultura, se contradice la idea de que el impuesto constituye una forma equitativa de repartir el gasto local. Además, hace que sea de poca utilidad para aumentar los ingresos de los organismos de función única que se ocupan fundamentalmente de la tierra agrícola (como las juntas de drenaje o de riego, etc.).

- 4.22 Hay pocas razones sólidas para eximir a las *pequeñas propiedades*. A primera vista, estas exenciones parecen razonables. Gran parte del valor imponible total puede proceder de un pequeño porcentaje de propiedades de gran valor, y el grueso de la población vive en propiedades menos valiosas que representan sólo un pequeño porcentaje del valor imponible total. (En las economías desarrolladas, quizá el 40 por ciento o más del valor imponible total procede de menos del 10 por ciento de las propiedades, mientras que aproximadamente la mitad de la población vive en propiedades que representan menos del 10 por ciento del valor total). Debido a la mayor relación costo/recaudación de estas propiedades menos valiosas y a la mayor dificultad de recaudación, podría argumentarse que sería posible eximir del impuesto a estas pequeñas propiedades sin sufrir grandes pérdidas de ingresos. A pesar de estas ventajas aparentes, esa posibilidad de exención no se hace casi nunca realidad. En primer lugar, merma el valor del impuesto en cuanto instrumento de rendición de cuentas local, porque disminuye la proporción de contribuyentes en el total de la población. En segundo lugar, puede contribuir a una fragmentación artificial de las propiedades con el fin de evitar el impuesto. En tercer lugar, provoca descontento y malestar entre los titulares cuyas propiedades superan por muy poco el umbral fijado para el pago del impuesto.
- 4.23 Hay también pocas razones que justifiquen la exención de las *propiedades públicas*. En varios países, están de hecho exentos. Esta exención podría considerarse justificada, a primera vista. Podría parecer que el fijar un impuesto para las tierras poseídas y ocupadas por el sector público constituye una complicación burocrática innecesaria. Un examen más atento revela que hay razones de peso para gravar con impuestos las propiedades públicas. En primer lugar, de esa manera se reparte la carga entre los diferentes niveles

de gobierno. Un organismo del gobierno central utiliza servicios locales y no hay ninguna razón para que el gobierno central no contribuya al costo de los servicios ofrecidos localmente a través del impuesto predial. Los impuestos que gravan los bienes inmuebles del gobierno central pueden ser muy importantes para los gobiernos locales en las zonas donde se encuentra un número relativamente grande de propiedades del gobierno central. En segundo lugar, el sector público no suele ser demasiado esmerado en cuanto usuario de los bienes inmuebles. El pago del impuesto es un incentivo para mejorar la gestión, pues los bienes inmuebles dejan de ser gratuitos. Como el sector público es casi siempre un propietario y ocupante de gran magnitud, esta cuestión adquiere especial importancia.

4.24 Entre las propiedades que podrían considerarse para ser exentas figuran las siguientes:

1. Propiedades utilizadas con fines religiosos, por ejemplo, iglesias, mezquitas, templos, etc., junto con los correspondientes cementerios.
2. Carreteras, parques públicos y propiedades semejantes «ocupados» por el público. Lo mismo podría decirse de otros servicios públicos semejantes en zonas rurales, como los pastos de acceso común. Aun cuando estos servicios no se incluyan en las relaciones de valores catastrales, ello no redundaría en perjuicio de la base impositiva. Su valor se refleja muchas veces en la mayor cotización de las propiedades que se benefician de tales servicios.
3. La tierra utilizada para la silvicultura comercial. En general, el valor de la tierra forestal es muy bajo si se excluye el valor de la madera en pie. Además, la capacidad de pago se ve limitada por el carácter periódico de los rendimientos forestales, que no encaja muy bien con un impuesto anual.

4.25 **Reglas para el pago.** La ley debe especificar cómo y cuándo se debe exigir y efectuar el pago.

4.26 **Ejecución.** La ley debe determinar las facultades de ejecución en caso de impago. Entre los recursos habituales se incluyen el embargo de bienes para

su venta como medio de efectuar el pago, el embargo de las ventas y beneficios, las multas y el pago de tasas de interés superiores a las vigentes en el mercado, la incautación de los bienes inmuebles y la reclusión.

- 4.27 **Solución de controversias.** La experiencia recogida en todo el mundo revela las ventajas de tener un sistema de tribunales que sean de alcance local, accesibles sin representación profesional, ágiles y de bajo costo. Es importante garantizar que los tribunales utilizados para resolver las apelaciones relacionadas con el impuesto predial se consideren como entidades independientes tanto con respecto al órgano responsable de la tasación de las propiedades como del que se encarga de recaudar el impuesto predial.
- 4.28 Muchas de las controversias relativas al impuesto predial se centran en cuestiones de hecho y valoración. Así se refleja en la composición habitual de esos tribunales (al menos tres personas, muchas veces pero no siempre bajo la presidencia de un abogado). Los miembros sin formación jurídica suelen ser personas locales bien informadas y respetadas o profesionales, como tasadores y contables. El sistema de solución de controversias es muy importante para evitar complicaciones en la administración del impuesto y una valiosa válvula de seguridad. Naturalmente, la ley debe especificar cómo y cuándo pueden realizarse las apelaciones.
- 4.29 Relación con otros impuestos. Habrá que decidir si el impuesto predial es un gasto deducible del impuesto sobre la renta de las personas físicas y del impuesto sobre las sociedades y, en tal caso, en qué circunstancias. Normalmente, el impuesto predial puede deducirse del impuesto sobre la renta de las personas físicas y del impuesto de sociedades pagado por las empresas.

#### **MAQUINARIA ADMINISTRATIVA**

- 4.30 **Características esenciales de la administración del impuesto predial.** Entre las características importantes de la administración del impuesto predial que deberán considerarse al planificar la aplicación del impuesto o su revisión se incluyen las siguientes:

1. Cadena de funciones: La aplicación eficaz del impuesto predial requiere la realización de varias funciones diferentes, todas ellas fundamentales para el éxito del proceso global. Son eslabones de una cadena, y la ausencia de uno de ellos significaría un fracaso total.
  2. Preparación de la relación de valores catastrales: El impuesto predial requiere que toda propiedad imponible se incluya en la relación de valores catastrales. Si la lista está incompleta, no se recaudará parte del beneficio posible. La inclusión de todas las propiedades es también importante por razones de justicia y equidad, ya que garantiza que la carga fiscal se reparte equitativamente entre todos los contribuyentes. Toda propiedad debe tasarse de acuerdo con el calendario previsto.
  3. Calendario: El tiempo necesario para la aplicación del sistema dependerá de la escala de la tarea y de los recursos disponibles. Normalmente se necesitarán al menos dos años para realizar una nueva relación de valores catastrales a partir de cero; muchas veces, el plazo debe ser todavía mayor. El tiempo puede reducirse en años posteriores si la relación se ha mantenido adecuadamente y si se utilizan sistemas informáticos bien programados. Las autoridades deben tener esto en cuenta.
  4. Módulos anuales: Normalmente, un proceso de valoración entra en vigor al comienzo de un ejercicio fiscal. El calendario debería tenerlo presente. Si la relación de valores catastrales no se termina y se aprueba de acuerdo con la legislación antes de comenzar el ejercicio fiscal, es probable que se produzca un retraso de un año completo.
- 4.31 Son varios los factores que pueden dar lugar a un fracaso. Además, la labor realizada con relaciones de valores catastrales deficientes puede representar una completa pérdida de tiempo. La mayor parte de los datos tienen una vida útil relativamente breve. Ello significa que la administración del impuesto predial debe planificarse y ejecutarse con esmero y gran determinación.
- 4.32 **Personal y conocimientos profesionales.** En las economías de mercado desarrolladas, el número de personas dedicadas a actividades de tasación

y gestión de propiedades en el sector privado suele ser tres o cuatro veces mayor que las que trabajan en el sector público. En todos los países donde los impuestos prediales anuales tienen una larga tradición, la estimación se organiza de tal manera que sea posible reducir el número de tasadores plenamente cualificados que se utilizan en el proceso. Si se utilizan técnicas de tasación en gran escala con ayuda de sistemas informáticos, gran parte de la labor puede ser realizada por personas con suficiente preparación en tecnología de la información y estadística, en colaboración con tasadores especializados. La necesidad de tasadores profesionalmente cualificados podría reducirse utilizando planteamientos como la distribución en bandas (es decir, colocar las propiedades en una serie de bandas de valoración, en vez de ofrecer una valoración individual de cada una de las propiedades).

- 4.33 Los conocimientos y técnicas de tasación escasean todavía en los países en desarrollo. Además, las técnicas específicas necesarias para las valoraciones rurales requieren tasadores debidamente capacitados, con experiencia y prestigio en los distritos respectivos. Esa escasez se ha citado entre los obstáculos a la aplicación de un impuesto *ad valorem*. Las necesidades de conocimientos técnicos sobre el impuesto predial en el sector público deben competir con la demanda del sector privado y de otras funciones del sector público que utilizan conocimientos especializados de tasación y gestión de los bienes inmuebles. En algunos países, las técnicas para determinar el valor de mercado de los bienes inmuebles están avanzando más rápidamente en el sector privado que en el sector público. Por ello, puede ocurrir que haya bastantes tasadores en el sector privado, pero pocos, en el mejor de los casos, en el sector público. En otros países, el sector privado no se ha desarrollado hasta el punto de que pueda utilizarse de manera fiable para actividades de tasación con fines fiscales.
- 4.34 En particular, al introducir un impuesto predial *ad valorem*, los países deberán considerar la necesidad de capacitación y educación de tasadores, asesores y administradores de propiedades. La escasez de tasadores profesionalmente calificados continuará siendo un desafío para la mayor parte de las economías de desarrollo durante algún tiempo, y el sector público

tendrá dificultades para conseguir y retener a los escasos profesionales disponibles. Las estrategias para combatir esta dificultad incluirán el apoyo para el desarrollo de la capacidad en universidades que organicen actividades de capacitación e investigación en esta área, la capacitación interna de los técnicos y el uso de instituciones privadas y profesionales. Las estrategias deben tener también en cuenta el hecho de que la capacitación y educación de tasadores no incluye generalmente ninguna instrucción sobre la organización de una oficina de impuestos de los bienes inmuebles ni sobre la planificación y ejecución de una actualización del valor de los inmuebles.

- 4.35 **Instituciones.** La ubicación de las diferentes funciones relativas al impuesto predial dentro de la administración gubernamental no es sencillo, y puede representar la diferencia entre el éxito y el fracaso. Hay varias y diferentes subfunciones que se pueden ubicar en diferentes ministerios o en distintos niveles de gobierno. En el Cuadro 2 pueden verse las distintas opciones.
- 4.36 Muchas veces hay fuertes intereses que deben tenerse en cuenta al asignar las responsabilidades en la labor de tasación. Los registros de la propiedad

## CUADRO 2

### Opciones para la ubicación de las responsabilidades

Función	Posible ubicación
1. Responsabilidad general	Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación Fiscal, Ministerio de Gobierno Local, Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Agricultura, y/o cualquier ministerio que controle las funciones topográficas y catastrales.
2. Evaluación	Ministerio de Hacienda, Ministerio de Gobierno Local, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Medio Ambiente, y/o cualquier ministerio que controle las funciones topográficas y catastrales (si no es uno de los citados), Gobierno local, Subcontratación al sector privado por algunos de los citados.
3. Recaudación	Gobierno local, Gobierno central en nombre del gobierno local, Subcontratación al sector privado por algunos de los citados.

relacionados con esa teoría pueden estar divididos y ubicados en diferentes Ministerios. A veces, el Ministerio de Agricultura puede tener los registros de clasificación de suelos y unidades agrícolas. A veces, los registros de propiedad de la tierra están en la oficina o departamento catastral, y los registros de construcciones pueden encontrarse en un lugar distinto.

- 4.37 Dada la escasez de profesionales encargados de la tasación en muchos países, en la mayor parte de los casos quizá no exista la opción de delegar esa función a los gobiernos locales. Cuando éstos carecen de capacidad profesional interna, quizá sea más eficaz concentrar los recursos en una unidad central de tasación. En otros casos, quizá exista la opción de confiar ese trabajo al sector privado, mediante contrato. Aun cuando la tasación se contrate al sector privado, el organismo gubernamental debería tener suficiente personal especializado para evaluar la calidad de las tasaciones.
- 4.38 Hay razones de peso para separar la función de recaudación de la de tasación, y en muchos casos el gobierno local se encarga de la recolección mientras que el gobierno central conserva el control de las tasaciones.
- 4.39 **Consideraciones técnicas.** Desde hace milenios se han compilado listas de tasación de alta calidad, sin necesidad de la moderna tecnología de la información. Es algo que conviene tener en cuenta al decidir el nivel de complejidad técnica que se va a utilizar:
- La tecnología de la información no mejora automáticamente la calidad del producto final;
  - La tecnología de la información no elimina la necesidad de personal especializado en tasación; y
  - La tecnología de la información no genera capacidad de organización.
- No obstante, la utilización cuidadosa y bien planificada de la tecnología de la información puede reducir los costos, debería aumentar la precisión y coherencia de los datos y sin duda ahorrará tiempo. Una relación de valores catastrales es una base de datos muy amplia y la tecnología de la información permite reproducir los datos contenidos en ella en diferentes formatos. Hay numerosas experiencias (tanto positivas como negativas) de informatización

del impuesto predial en todo el mundo, de las cuales se puede aprender. Es importante orientar bien la estrategia.

### **PUESTA EN PRÁCTICA: LISTA DE COMPROBACIÓN CRONOLÓGICA**

- 4.40 En esta sección se presenta el orden cronológico de las medidas necesarias para introducir un impuesto predial local, y la interrelación entre ellas. La secuencia de acontecimientos ilustrada en el Cuadro 3 indica los pasos que hay que dar desde la concepción hasta la recaudación. Con ese cuadro se intenta ayudar a planificar el proceso en los distintos países y a ayudar a identificar el recorrido crítico en cada caso concreto. La secuencia trata también de destacar la unidad de todo el proceso. Todas las partes del mismo deben funcionar para que el sistema dé buenos resultados. Basta con que uno funcione mal para que fracase todo el conjunto. En la presente guía sólo se pueden indicar las funciones. No se examina con detalle cómo se ponen en práctica, ya que ello variará de un caso otro.
- 4.41 **Planificación normativa.** Es obvio que los órganos de decisión deben indicar la dirección que desean tomar. Es del todo imposible comenzar un diseño detallado antes de proceder al examen atento de la política que se quiere adoptar.
- 4.42 **Sensibilización de la opinión pública.** Un aspecto muy importante de la preparación es la necesidad de informar al público acerca del impuesto que se propone y, en particular, de los beneficios que se conseguirán con su introducción.
- 4.43 **Legislación.** El proceso legislativo debe estar terminado antes de que el impuesto entre en vigor. Si el gobierno está seguro de que puede conseguir aprobar la legislación necesaria para esa fecha, este paso puede darse en paralelo con la preparación de la relación de valores catastrales. En el cuadro se propone terminar el proceso legislativo antes. Quizá sea lo más indicado. Es arriesgado establecer una oficina de tasación si existe el peligro de que no se acepten las reformas legislativas propuestas. Es también necesario que

**CUADRO 3**  
**Secuencia de acontecimientos**

Acción y responsabilidad	Tiempo en años, en relación con la entrada en vigor del impuesto					
	-3	-2	-1	+1	+2	permanente
1. Planificación normativa (gobierno central)	-----					
2. Información pública	-----					
3. Legislación (gobierno central)	-----					
4. Establecimiento de la oficina de tasación (gobierno central)	-----					
5. Proceso de tasación (oficina de tasación)		-----				
6. Depósito de la relación oficial de valores catastrales (oficina de tasación)			-----			
7. Establecimiento de la tasa (gobierno local)		-----				
8. Resolver las objeciones y apelaciones (oficina de tasación)			-----			
9. Establecimiento de la oficina de recaudación (gobierno central)		-----				
10. Recaudación (oficina de recaudación)				-----		
11. Ejecución (oficina de recaudación)					-----	
12. Mantenimiento de la relación de valores catastrales (oficina de tasación)		-----				

los tasadores estén autorizados por la ley a entrar en las propiedades para su reconocimiento y obtener la información necesaria para su labor.

4.44 **Establecimiento de la oficina de tasación.** El proceso de tasación es sólo una de las funciones, pero es la que presenta más dificultad desde el punto de vista técnico y organizativo. Debe haber una oficina capaz de llevar a cabo esta función de forma completa y puntual, y de acuerdo con las normas de calidad exigidas. Para ello se requiere personal con conocimientos de tasación, gestión e informática. Si esta tarea se subcontrata al sector privado, la oficina de tasación debería tener el personal especializado necesario para gestionar la subcontratación.

4.45 **Establecimiento de la oficina de recaudación.** Debe haber una entidad encargada de recaudar el impuesto. Para ello se necesitarán menos

conocimientos técnicos y menos personal que para el proceso de tasación, pero no menos determinación.

4.46 **Proceso de tasación.** Esta es la función que más tiempo consume. Sin duda, forma parte del recorrido crítico. Hay muchas subfunciones dentro de esta parte del proceso. Entre ellas se encuentran las siguientes:

- identificación de bienes inmuebles sujetos a impuesto y de las características pertinentes;
- realización de los reconocimientos de las propiedades;
- recopilación y acopio de datos sobre las transacciones del mercado;
- análisis de la información sobre mercados;
- formulación de puntos de referencia de tasación en gran escala;
- preparación del esquema de tasación;
- realización de las tasaciones; y,
- compilación de la relación de valores catastrales.

4.47 Si el sistema de impuesto predial se está introduciendo por primera vez, la compilación de los datos básicos necesarios para la relación de valores catastrales (identificación de los bienes inmuebles; posesión o arrendamiento, dirección para la facturación, etc.) puede ser sumamente difícil si no existe ya un registro completo. La recopilación de los datos disponibles no generará necesariamente una relación de valores catastrales completa. Es probable que la lista misma contenga errores. En algún momento, habrá que tomar la decisión de publicar o no la relación de valores catastrales, a pesar de no estar completa.

4.48 Con el fin de ayudar a actualizar las listas de tasación, el organismo encargado debería establecer contactos con otros organismos de gestión catastral, como el registro y el catastro (en lo que respecta a la información sobre las características de las parcelas, transferencias y precios de venta) y el organismo encargado de la planificación (acerca de la información sobre las nuevas construcciones, etc.). La recopilación masiva de datos pertinentes sobre las parcelas de tierra con el fin de poder fijar el impuesto predial es una importante tarea inicial y permanente, que requiere una planificación previa y la presupuestación de los recursos.

- 4.49 **Fijación de la cuota tributaria.** En algunos sistemas, la cuota tributaria se fija en la ley. De lo contrario, este paso consiste sustancialmente en tomar una decisión al respecto. No obstante, se trata de una decisión con fuerte contenido político y debería ir precedida por un debate. Es preciso alcanzar un equilibrio proponiendo una tasa que a) produzca el nivel de ingresos necesarios para cubrir los costos de los servicios que se van a ofrecer y b) reconozca la capacidad de pago de los contribuyentes. Si la tasa fijada es demasiado alta, habrá descontento generalizado y resistencia por parte de los contribuyentes. Si es demasiado baja, el ingreso generado quizá no sea suficiente para atender las necesidades de los gobiernos locales ni justifique el costo de la tasación y recaudación. Probablemente, la decisión de la cuota tributaria es la más importante que debe tomarse en relación con el impuesto predial.
- 4.50 Entre los pasos que deben darse para fijar la cuota tributaria figuran los siguientes:
1. Depósito de la relación de valores catastrales. Ello representa la culminación del proceso de tasación.
  2. Resolución de las objeciones y apelaciones. El proceso de tasación no termina con el depósito de la lista. En un sistema transparente y sostenible debe haber un mecanismo de apelación.
  3. Recaudación del impuesto. El proceso de recaudación sigue un ciclo anual.
  4. Ejecución. La recaudación no será completa sin una ejecución eficaz.
  5. Mantenimiento de la relación de valores catastrales. La base impositiva cambia constantemente, a medida que se levantan nuevas construcciones o se remodelan o derriban las ya existentes. Es preciso supervisar y registrar estos cambios. El proceso debe renovarse constantemente.

## 5. Planteamientos y técnicas de tasación

- 5.1 Aunque la administración del impuesto predial es un proceso complejo en su totalidad, no hay ningún elemento que no se pueda explicar en términos sencillos y juzgarse a partir de las normas del sentido común. Los órganos de decisión y los contribuyentes tienen derecho a comprender las cuestiones relacionadas con el impuesto predial. El público es cada vez más intolerante con los gestores catastrales que se ocultan tras la jerga técnica, y por ello es importante tenerle bien informado en todo momento y explicar claramente los términos utilizados.

### **MÉTODOS Y NORMAS DE TASACIÓN**

- 5.2 «Métodos de tasación» son los cálculos y técnicas utilizados para determinar el valor. Tasadores y no tasadores y los órganos de decisión deben tener presente que sólo hay una prueba sencilla de la validez de un método. ¿Funciona? Si un método de tasación trata de llegar a una estimación del valor de mercado, ¿permite prever correctamente por adelantado los precios de venta en una situación de mercado? Los que no están encargados de la tasación tienen interés en el resultado final y no en los aspectos más específicos de las técnicas utilizadas. En el caso de las tasaciones realizadas en el contexto del impuesto predial, la prueba es si las cifras resultantes son aceptables para la mayor parte de los contribuyentes como representación equitativa del valor de las propiedades en cuestión, y si esas cifras pueden defenderse ante un tribunal en caso de apelación.
- 5.3 De hecho, el punto de partida no es el método de tasación sino el método de análisis de las transacciones del mercado. El método de análisis, si da los resultados previstos, se reflejará en el método de tasación. Por ejemplo, las viviendas normalmente se analizan y valoran por referencia a la superficie que ocupan. El análisis de las ventas realizadas demuestra que el tamaño, la calidad, la antigüedad y la ubicación son factores significativos, por lo

que los valores se determinan utilizando esos factores. Si alguien concibe un método alternativo que funcione mejor, habría que utilizarlo.

- 5.4 En el impuesto predial, los problemas más polémicos de tasación se plantean cuando no hay pruebas de ventas o arrendamiento de esa clase de propiedad. Para el pequeño número de propiedades donde eso ocurre, hay métodos convencionales en virtud de los cuales se puede determinar el valor de mercado.
- 5.5 Las tasaciones relacionadas con el impuesto predial se definen en la legislación nacional, en la que se especifica qué es lo que debe tenerse en cuenta en dichas tasaciones.
- 5.6 Las normas relativas a las tasaciones establecen las materias que deben tenerse en cuenta en la práctica, sobre todo en las tasaciones para actividades del sector privado, como hipotecas, inversiones y contabilidad. Estas normas son cada vez más internacionales, debido a la creciente conciencia sobre los fuertes vínculos existentes entre las normas de tasación, los mercados financieros y la globalización.

#### **VALUACIÓN EN GRAN ESCALA CON AYUDA DE LA COMPUTADORA**

- 5.7 La valuación en gran escala es un proceso que permite valorar simultáneamente un gran número de propiedades utilizando procedimientos estandarizados. En muchos casos, es la única forma práctica de preparar una relación de valores catastrales. Cuando una persona (el encargado de la tasación) tiene la responsabilidad de evaluar quizá 100.000 propiedades en el plazo de dos años, sólo puede hacerlo con una organización adecuada y mediante una delegación eficaz de competencias. Personalmente, no puede tasar más de unas 1.000 propiedades en ese tiempo. El trabajo debe ser realizado por los tasadores y técnicos que se encuentran a sus órdenes pero de conformidad con orientaciones establecidas. Así, por ejemplo, la tierra agrícola de la categoría «x» en un lugar determinado tiene un valor «y» por hectárea. Quizá las casas de una determinada categoría en un

lugar dado se valoran a razón de «z» por metro cuadrado de superficie. Naturalmente, estas orientaciones acaban siendo más complejas, porque la cifra resultante debe ser el valor de mercado definido en la ley. Estos métodos de evaluación no son nuevos. Hay testimonios de que los romanos utilizaban métodos igualmente detallados y complejos.

- 5.8 ¿Cómo se pasa de la «valuación en gran escala» a la «valuación en gran escala con ayuda de la computadora»? Para evitar errores, conviene proceder por etapas. La primera etapa en la informatización es la transformación de los datos de la relación de valores catastrales en una base de datos. La siguiente gran prioridad será probablemente la informatización del proceso de recaudación. Sólo cuando se hayan consolidado estas aplicaciones deberá pensarse en la informatización del proceso de tasación. La descripción precedente pone de manifiesto que muchos de los procesos podrían beneficiarse de la utilización de la computadora. Las orientaciones pueden informatizarse y las tasaciones pueden generarse automáticamente.
- 5.9 Este planteamiento funciona bien, pero conviene tener en cuenta algunas advertencias. Las orientaciones, estén informatizadas o no, no pueden contemplar todos los casos posibles. Podrán aplicarse sin modificación alguna a un máximo de, quizá, el 80 por ciento de las propiedades. El resto serán atípicas y requerirán distintos grados de atención especial. Cuando se manejan en forma manual, el tasador o técnico reconoce enseguida cuándo la cifra obtenida es errónea. Es más difícil cuando se utiliza la computadora, lo que debe tenerse en cuenta en el diseño. Conviene también recordar que las computadoras no ayudan directamente a captar la información sobre el terreno, que es una parte importante de la labor. No obstante, el uso de listas de comprobación sencillas que hagan las veces de formularios de entrada automatizados, y las computadoras portátiles y de bolsillo pueden ser sumamente útiles en el proceso de tasación.
- 5.10 Hay una fase fundamental en el proceso de valuación en gran escala, que no se ha examinado con detalle en la presente guía. Antes de compilar las orientaciones de tasación, debe realizarse un análisis de la información

sobre los mercados. Por ejemplo, ¿cuántas ventas de tierras agrícolas se han producido? ¿Qué parte por hectárea es tierra agrícola de la categoría «x» que se vende en el mercado libre? ¿Cuáles son los factores de valoración significativos?

- 5.11 Una técnica de análisis que puede permitir aprovechar la información disponible sobre el mercado es el análisis de regresión, que resulta especialmente útil para manejar una gran cantidad de datos. Ayuda a identificar el significado de los diferentes factores y a conocer las tendencias. La tecnología de la información simplifica y hace más accesible el análisis de regresión. Ésta es también una fase muy importante cuando las distintas aplicaciones se integran en un bucle automatizado. La información sobre las ventas se introduce en la base de datos con información sobre los mercados y se analiza directamente mediante el análisis de regresión. Este proceso permite actualizar anualmente el valor de los inmuebles en forma muy eficiente. En algunos países quizá no se pueda conseguir a medio plazo un bucle completo, ya que depende del funcionamiento eficiente del mercado inmobiliario y de la notificación completa y exacta por las partes del verdadero precio de venta.
- 5.12 El análisis de regresión no es nuevo. Es una técnica ya consagrada y ampliamente utilizada. No es incompatible con el sentido común. Todos hacemos cada día juicios acerca del valor de las cosas -sea una bolsa de patatas, un coche de segunda mano o la casa de al lado- sin utilizar un análisis de regresión. De hecho, en el caso de una valoración individual puede que sean menos de diez las tasaciones pertinentes en el mercado libre, y el análisis de regresión no es necesario ni útil. En cambio, es una técnica muy valiosa y eficaz en las circunstancias adecuadas, sobre todo en las tasaciones en gran escala en el contexto del impuesto predial.

## 6. Observaciones finales

- 6.1 Los impuestos prediales pueden desempeñar un papel importante para conseguir medios de subsistencia y comunidades rurales sostenibles. Este impuesto tiene la ventaja de que es transparente, su administración resulta poco costosa, la recaudación es eficiente y es bien comprendido por los contribuyentes. Desde el punto de vista administrativo es viable en casi todas las circunstancias.
- 6.2 Es particularmente indicado como fuente de ingresos de origen local y para el gobierno local. Permite a las comunidades atender sus propias necesidades. Es importante en los países donde los gobiernos centrales tienen cada vez mayores dificultades para responder a las necesidades rurales locales. La falta de una estructura rural sólida representa un obstáculo para los medios de subsistencia rurales. El impuesto predial puede desempeñar un papel importante en ese sentido. Si está bien administrado y es transparente, puede generar mayores ingresos y reducir las oportunidades de corrupción.
- 6.3 Todo examen del efecto de los impuestos prediales en cuanto forma de inversión o de la repercusión del impuesto en el acceso a la tierra y otras formas de propiedad debe tener en cuenta otros muchos factores de alcance más amplio: la economía, el sistema tributario vigente y el régimen fiscal de las inversiones distintas de la tierra y otras formas de propiedad inmobiliaria. Naturalmente, los impuestos tratan ante todo de aumentar los ingresos recaudados y, por lo tanto, van más allá del mercado inmobiliario y de la gestión catastral.
- 6.4 Un impuesto sobre la tierra y otras formas de propiedad inmobiliaria puede tener efectos perturbadores en los mercados de los bienes inmuebles. El diseño de cada impuesto puede repercutir en el mercado en formas no previstas ni deseadas. Habrá que considerar cuáles son los impuestos vigentes que gravan la tierra y las construcciones, e identificar las distorsiones provocadas por el régimen fiscal. Las soluciones sólo pueden formularse

teniendo en cuenta el contexto de la economía general, la necesidad de aumentar los ingresos, la capacidad nacional de aplicar nuevos impuestos y las realidades políticas.

- 6.5 La mayor parte de las reformas fiscales necesitan tiempo, y el impuesto predial no es ninguna excepción. La fase más larga y más imprevisible es el debate público y la planificación de las políticas. Sólo cuando esta fase está terminada, puede comenzar la ejecución. Por ello, hay una serie de medidas mutuamente relacionadas cuya aplicación requerirá no menos de dos años. En consecuencia, es probable que el tiempo transcurrido desde la iniciación del debate hasta que empiece a percibirse la recaudación sea de unos cinco años. Por ello, el tiempo es un elemento importante. El paso más complejo es el proceso de tasación, que debe terminarse dentro de un determinado período (por ejemplo, un máximo de tres años), ya que la información recogida pierde actualidad y resta credibilidad al impuesto.
- 6.6 El paso más importante es la fijación de la tasa imponible. Si ésta es demasiado alta, provocará resistencia general. Si es demasiado baja, el sistema no será eficaz en función de los costos. El objetivo debería ser fijar una tasa que permita generar ingresos suficientes para justificar todo ese esfuerzo, pero que no sea tan alta que resulte imposible recaudar los impuestos por la «incapacidad de pagar».
- 6.7 El impuesto predial es un instrumento antiguo y bien conocido. Son numerosas las experiencias obtenidas en muchos países de todo el mundo, y se ha podido comprobar qué es lo que funciona y lo que no. Probablemente, no hay ninguna circunstancia en que el impuesto predial no se pueda introducir o mejorar, si hay la voluntad política para ello. El mensaje central es que el impuesto predial en las zonas rurales es técnicamente viable y redundará en beneficio de la economía y de la sociedad rural.

Esta guía sobre *Descentralización e impuesto predial rural* se ha preparado con el fin de ayudar a los gestores catastrales que participan en el diseño y aplicación del impuesto predial rural.

Cada vez más, se pide a las instituciones que se ocupan de la tenencia de la tierra que contribuyan a la descentralización de los servicios en beneficio de los gobiernos locales. Una de las expectativas de la descentralización es mejorar la prestación de servicios por el nivel de gobierno que se encuentre más próximo a los beneficiarios de los mismos. Si bien el alcance de los servicios que se asignan a los gobiernos locales ha aumentado, muchos gobiernos locales rurales carecen de los ingresos necesarios para desempeñar sus nuevas competencias. Esos ingresos pueden aumentarse gracias a los impuestos prediales.

En esta guía se asesora a los países que desean introducir nuevos sistemas de impuesto predial o ampliar o reformar los ya existentes. Se explica por qué los gobiernos locales deberían tener un grado razonable de autonomía fiscal para que puedan prestar servicios rurales de manera más eficiente y eficaz, y se describe el papel trascendental que pueden desempeñar los impuestos sobre los bienes inmuebles rústicos como fuente de ingresos para las comunidades interesadas. Por otro lado, se señalan las cuestiones normativas, administrativas y técnicas que deberían considerarse al diseñar los impuestos prediales rurales, y se presenta una lista de comprobación, en orden cronológico, para la aplicación de las reformas.

