

El impuesto predial urbano. Análisis teórico y aproximación inicial al caso de la ciudad de Caracas*

Torres Mier y Terán, Hilda**

Resumen

El impuesto predial urbano es un instrumento fundamental en el financiamiento del sector público local, presenta ventajas sobre otros instrumentos tributarios por su relativa neutralidad, estabilidad y anclaje espacial, en beneficio del logro de objetivos de equidad, eficiencia, recaudación, y de planificación urbana. El presente trabajo muestra un avance de investigación en relación con aspectos teóricos tributarios, económicos y urbanísticos, adaptados a este particular instrumento fiscal, también recoge algunas referencias internacionales de diseño del impuesto. El ámbito geográfico para el estudio son los Municipios Baruta, Chacao, Libertador y Sucre del Distrito Metropolitano de Caracas. Además de la revisión bibliográfica de la literatura especializada, fueron utilizadas las fuentes documentales oficiales. Finalmente se realiza una primera aproximación a la evaluación del caso de la ciudad de Caracas, para el cual se identifican algunas fortalezas y debilidades, pero sobre todo la necesidad de desarrollar líneas de investigación para el estudio detallado de los instrumentos disponibles. Ello tiene como fin aportar conocimientos que permitan reforzar la autonomía presupuestaria local, en el marco de políticas de bienestar y de descentralización político-administrativa.

Palabras clave: Impuesto predial urbano, teoría tributaria, urbanismo, equidad, eficiencia.

* El presente trabajo representa un avance parcial del proyecto sobre el Impuesto Predial Urbano en Venezuela desarrollado en el marco del Doctorado en Urbanismo del Instituto de Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela.

** Urbanista. MgSc. En Planificación Urbana, mención Economía y Estructura Urbana. Cursante del Doctorado en Urbanismo del Instituto de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela. Docente-Investigadora a dedicación exclusiva del Sector de Estudios Urbanos, Escuela de Arquitectura "Carlos Raúl Villanueva". E-mail: torresmier@gmail.com

Recibido: 11-07-28 • Aceptado: 12-02-10

The Urban Land Tax. Theoretical Analysis and First Approach to the Case of Caracas

Abstract

The urban land tax is a fundamental instrument in local public sector financing. It has advantages over other tax instruments due to its relative neutrality, stability and special anchorage, and benefits achieving objectives of equity, efficiency, collection and urban planning. This study offers an advance on research related to theoretical tax, economic and urbanism aspects adapted to this particular fiscal instrument; it also gathers some international references to tax design. The geographical ambit for the study includes the Baruta, Chacao, Libertador and Sucre Municipalities in the Metropolitan District of Caracas. In addition to a bibliographic review of specialized literature, official documentary sources were utilized. Finally, a first approach to assessing the case of the city of Caracas was drawn up, identifying some strengths and weaknesses and, above all, the need to develop research lines for a detailed study of the available instruments. The purpose of this study is to contribute knowledge that permits reinforcing local budgetary autonomy within the framework of welfare policies and political-administrative decentralization.

Key words: Urban land tax, tax theory, urbanism, equity, efficiency.

Introducción

El impuesto a la propiedad predial urbana es considerado un importante instrumento de financiamiento local, debido a su potencial para lograr objetivos de recaudación, equidad, eficiencia, y otros extra tributarios de desarrollo urbano y de intervención del mercado inmobiliario. Por sus ventajas de anclaje espacial, neutralidad y estabilidad, supera en ventajas a los factores móviles trabajo y capital como base imponible, e incluso a otros instrumentos tributarios de naturaleza predial, como la recuperación de plusvalías o la contribución por mejoras, limitados espacial y temporalmente hablando. Puede también contribuir a la reducción del precio de acceso a la tierra y estimular el incremento de la oferta inmobiliaria y la densificación urbana programada. La optimización de herramientas técnicas y el tratamiento de la base imponible del impuesto, conjuntamente con el estudio de la

estructura urbana e inmobiliaria asociadas, resultan relevantes para su diseño y puesta en marcha. Asimismo, debe ser complementado con el estudio de impacto de cargas sociales que implica su implementación.

Aunque conlleva costos relativamente altos de aplicación, especialmente en cuanto a la determinación de valores, y a la caracterización de los contribuyentes con fines de progresividad, ello puede verse compensado con los ingresos potenciales que ofrece, por lo que algunas estrategias de minimización de dichos costos deben ser vistas con cuidado. Por ejemplo, aunque los métodos de actualización indirecta de la base imponible mediante índices generales de inflación de uso generalizado, pueden resultar más económicos al presupuesto local, generan asimismo desajustes y quizás subvaloración, al desconocer el comportamiento espacial heterogéneo y segmentado típico de los mercados inmobiliarios, erosionando la base imponible.

En América Latina, a pesar de la tradición en su aplicación, se reconocen limitaciones en la recaudación del impuesto predial urbano, constatadas en índices de desempeño inferiores a los de países con mayor grado de desarrollo económico. La mayor participación del impuesto predial en los ingresos locales, se observa en países como el Reino Unido, Canadá y los Estados Unidos, donde representó más de 2,5% del Producto Interno Bruto (PIB) entre 2000 y 2003. Uruguay es el único país de América Latina donde el impuesto representó más de 1% del producto en este lapso. La proporción se reduce a valores desde 0,57% a 0,71%, en Colombia, Chile, Argentina y Brasil (De Cesare, 2004). En Venezuela, representó sólo un 0.1% del PIB para el año 2002 (Niculescu y Moreno, 2010). Estas proporciones sugieren la hipótesis de subutilización del instrumento.

En el país, este impuesto es recolectado por los gobiernos locales. Su recaudación como ingreso propio municipal, representa el ejercicio de un derecho originario sobre el suelo, por parte del Estado y del Municipio, con rango Constitucional (Brewer-Carías, 2001; Vigilancia, 2005; Evans, 1998). Aunque con menos historia que los impuestos sobre actividades económicas, patentes de industria, comercio y profesiones, tiene orígenes o antecedentes coloniales y republicanos. Se institucionaliza como impuesto a la propiedad a partir la aprobación de la Ordenanza del 23 de julio de 1875 sobre “Impuesto de Medios Alquileres de casas habitadas por sus propios dueños” en el Distrito Federal de Caracas (CMDF, 1875). Pasa por diferentes diseños y denominaciones como “Impuesto de frentes” en 1905 (CMDF, 1905), “Impuesto de casas” en 1915 (CMDF, 1915), e “Impuesto predial urbano” en 1941 (CMDF, 1941). Su denominación actual, de rango Constitucional, es la

de “Impuesto sobre Inmuebles Urbanos” (IIU), desde 1947 (ANC, 1947). Los impuestos por “Contribución especial por plusvalías”, y la “Contribución por Mejoras”, establecidos en la Ley Orgánica del Poder Popular Municipal vigente (ANRBV, 2005), han tenido ninguna o excepcional aplicación.

El impuesto sobre actividades económicas de Industria, Comercio y Servicios, y las transferencias tales como el situado constitucional y otros fondos especiales, tienen notablemente mayor relevancia que el IIU en el presupuesto de los ayuntamientos venezolanos. Sin embargo, el primer impuesto tiene típicamente efectos de ineficiencia sobre las actividades económicas, mientras que la fuente subsidiaria nacional, aunque indispensable, acentúa tendencias contrarias a la autonomía presupuestaria local, sin necesariamente estimular la eficiencia y la corresponsabilidad fiscal. Por el contrario el creciente financiamiento centralizado ha reforzado la cultura rentista dependiente de municipios y regiones. Asimismo resulta en gobiernos locales presupuestariamente vulnerables, por la transmisión de la volatilidad de los precios petroleros a las transferencias (Niculescu y Moreno, 2010).

La optimización de la recaudación y el logro de objetivos extra fiscales de equidad, eficiencia y desarrollo urbanístico posibles a través de este tributo, exige comprender la naturaleza y el desempeño del impuesto.

Para ello se ha propuesto revisar tanto antecedentes históricos de la legislación asociada al tema, como la recaudación reciente, fundamentalmente a partir del proceso de descentralización político administrativa seguido en el país en las últimas décadas y según la disponibilidad de datos. La investigación comprende asimismo el examen de teorías económicas, tributarias, y urbanísticas pertinente a la modelación del instrumento para su evaluación. No se incluyen as-

pectos influyentes de tipo administrativo o de cultura tributaria dentro del alcance del trabajo, ya que este se centra en variables propias de diseño y comportamiento del tributo: base imponible, alícuotas, exenciones, recaudación. Se revisan también experiencias internacionales recientes, a través de la respectiva legislación, portales virtuales de ayuntamientos, y otros documentos, con el fin de indagar sobre alternativas de diseño del impuesto a modo referencial. Ello no implica la aplicación directa al caso local, dadas las diferencias contextuales, sino la consideración de alternativas, similitudes y diferencias.

1. Teoría tributaria, teoría económica, y teoría urbana. Relación con el impuesto predial urbano

Entre los aspectos fundamentales que aborda la teoría tributaria, está la clasificación de los impuestos, y el estudio de sus efectos de equidad y eficiencia. En el caso predial, ello depende básicamente del tratamiento de la base imponible de naturaleza inmobiliaria, de las alícuotas y de las exoneraciones establecidas.

Los efectos de equidad, se asocian a los principios de beneficio, capacidad de pago, y progresividad. Los individuos deben pagar impuestos proporcionales a los beneficios recibidos de los programas públicos. El pago también debe relacionarse con la riqueza del contribuyente. Contribuyentes con igual nivel de riqueza deben contribuir en igual proporción (equidad horizontal). En el caso del impuesto predial, siendo la base imponible la constituida por el valor de los inmuebles en propiedad de los contribuyentes, estos principios se aplican bien como proporcionalidad entre el impuesto y el valor de la base imponible, entendida como indicador de riqueza,

(progresividad o equidad vertical). También se entiende en el caso predial, el pago igual monto por valores similares de inmuebles, y la necesaria igualdad entre los valores de tasación oficial de los inmuebles y los valores promedio de mercado.

Los impuestos indirectos, que gravan el consumo de bienes y servicios, no suelen favorecer la progresividad, mientras que los tributos directos, que gravan el ingreso de los individuos, permiten potencialmente obtenerla. El impuesto predial puede clasificarse como un impuesto directo sobre el patrimonio inmobiliario, asumiendo que los valores de los inmuebles representan el nivel de riqueza y la capacidad tributaria de sus propietarios. Esto derivaría en la progresividad intrínseca del impuesto, sin embargo, se exige la definición de alícuotas diferenciadas con fines de equidad, pues, la anterior interpretación resulta relativa en el caso residencial. Las familias más pobres, invierten una proporción mayor de sus ingresos en vivienda, por lo tanto, una única tasa de impuesto predial es más onerosa para estas familias, cuyas residencias constituyen su único y mayor patrimonio. Adicionalmente, la correcta valoración de las edificaciones, depende de sistemas de catastro muchas veces limitados, especialmente en zonas residenciales de menores recursos (De Cesare, 2002).

La equidad horizontal, puede lograrse también, cuando se privilegian las valuaciones individuales y no los tramos o bandas de valor, o al evitarse los intervalos de valor y de tarifas poco escalonados, que producen saltos desproporcionados en el pago, para los inmuebles cuyo valor se acerca a los extremos de dichos intervalos, aunque estas bandas pueden resultar más simples y económicas al presupuesto local. Debe también considerarse, que las tarifas diferenciadas por estratos de ingresos especializados, con factores de ponderación por

rangos de superficie construida, independientes del valor catastral individual del inmueble, pueden promover conductas de segregación social-espacial, pues los residentes tratarán de mantenerse en las zonas de baja tarifa, independientemente de que mejoren sus ingresos, impidiendo así la clara redistribución fiscal. La equidad vertical y horizontal del impuesto predial, también se verifica, cuando hay una retribución paulatina de las mejoras (beneficios o externalidades positivas) realizadas por el sector público, que el propietario debe cancelar en montos de impuesto proporcionalmente mayores, en la medida en que se favorezcan sus propiedades y el valor de la base imponible, permitiendo la redistribución a través de la acción pública. En cambio, el debilitamiento de política de recaudación, puede derivar en una menor capacidad de gasto público local, escasez de suelo urbanizado y aumento de precios, provocando la exclusión de los estratos de población más pobres.

El impuesto predial suele aplicarse al valor compuesto de edificación y terreno de cada inmueble. El impuesto al componente edificado produce inequidades en zonas pobres con densidades unifamiliares medias a altas, en la medida en que el valor de lo edificado es superior en proporción al valor del suelo ocupado respecto a otras zonas; mientras tanto, en zonas de baja densidad residencial y altos ingresos, o en zonas de desarrollos multifamiliares, las proporciones de pago por familia serían inferiores. En contraste, si sólo se considera el valor del suelo, los inmuebles residenciales de alta densidad, verían sus erogaciones disminuidas en proporción a los de densidad menor (Morales, 2004).

En términos de eficiencia económica, los modelos de optimización tributaria estudian las tasas con menor impacto sobre el equilibrio de los mercados agregados: cuando

se imponen tasas sobre bienes de capital de alta elasticidad, se causa mayor distorsión económica resultando menor el valor óptimo de las tasas. Se produce el desplazamiento del impuesto hacia los factores de producción (desplazamientos hacia atrás), o hacia el consumo (desplazamientos hacia adelante), afectando el nivel de la producción, los precios y el acceso a los bienes.

Cuando la oferta de un bien es perfectamente elástica o la demanda perfectamente inelástica al precio, la incidencia de un impuesto recae en el consumidor, pues el precio se elevará en la cuantía del impuesto. En cambio, el impuesto incidirá totalmente en los productores, si se trata de bienes de oferta inelástica. En este caso su aplicación apenas influirá en el consumo (excedente del consumidor) y en la producción, en combinación con el diseño de impuestos progresivos sobre la renta. El impuesto predial urbano también desestimula la retención de la tierra por parte del propietario y recupera la renta, que en caso contrario, se transferiría al gobierno central vía impuestos a la riqueza, en detrimento de metas de descentralización.

La neutralidad del impuesto predial se apuntala, cuando es aplicado sólo la renta del terreno o “impuesto sólo suelo” (excluyendo mejoras o edificaciones), en tanto que la tierra es un bien de oferta típicamente inelástica al precio (no así la inversión de capital edificado). Esta opción parece además tener impacto positivo en el crecimiento económico de mediano y largo plazo, a la par que favorece a la disminución de los valores de la tierra, sin transmisión de efectos a los consumidores (salvo situaciones especiales), e incluso contribuye al aumento de la recaudación (Perló, 1999; Cohen y Coughlin, 2005).

Desde un punto de vista restringido a la eficiencia urbanística, el “impuesto sólo sue-

lo” permite cumplir políticas urbanas de densificación o criterio del “mejor y más alto uso”, mediante el establecimiento de alícuotas crecientes en el tiempo, para terrenos vacantes o subutilizados, particularmente al valor del suelo descontados los equipamientos, presionando al propietario a su pronto desarrollo, y evitando el aumento de efectos de escasez en los precios.

El impuesto sobre edificaciones impacta en la eficiencia del mercado, incluso en mayor grado que los impuestos sobre otros factores como el salario o el capital, los cuales se trasladan finalmente al factor suelo, desestimulando el desarrollo de zonas vacantes o de baja densidad, y reduciendo la inversión. Esto a su vez puede distorsionar la provisión de servicios públicos locales cuando las autoridades abaten las tasas de impuesto sobre edificaciones, con el fin de aminorar la caída de la inversión.

La eficiencia del impuesto predial, es también relativa a condiciones de regulación urbanística. Bajo zonificación estricta, la lógica de la eficiencia, estimularía a los promotores a desarrollar los terrenos subutilizados ante la imposición con alícuotas crecientes (Glaeser *et al.*, 2006). Esto puede traer contradicciones con objetivos de equidad en términos del desplazamiento de los residentes pobres asentados en “zonas de transición” centrales, y del aumento de las expectativas sobre el precio del suelo. Ante una política generalizada de densificación de la ciudad, el impacto sobre la planta de valores del suelo sería relativamente uniforme, y podría ser una alternativa al aumento del precio de la tierra por expansión en tierras marginales no equipadas, proceso dominante en nuestras ciudades. En presencia de regulación del suelo, esta establece las bases de la valoración anticipada, adicionalmente al estímulo al pronto desarrollo inducido por el impuesto. La municipalidad

debe poder también anticipar, este impacto en los valores catastrales, tomando en cuenta la segmentación espacial, y la dinámica de capitalización de inversiones.

Es posible que las tasas crecientes en el tiempo puedan deprimir más que proporcionalmente el precio del suelo central cuando se aplican en forma generalizada, sin hacerlo necesariamente accesible a la población de menores recursos, o sin deprimir de modo relevante el precio del suelo en zonas pobres, todo lo cual depende de las condiciones urbanas locales. Se advierte también que el impuesto predial “*sólo suelo*”, puede provocar que valiosas edificaciones comerciales queden exentas de pago, deteriorando la recaudación. Una opción intermedia es el impuesto a dos tasas o “*two-tier tax*” (Cohen *et al.*, 2005), con alícuotas diferenciadas para suelo y para edificaciones dentro de una propiedad. Esta modalidad, elimina parcialmente efectos de ineficiencia por el cobro a edificaciones. La compensación en la pérdida de recaudación por menores impuestos a las edificaciones, dependiendo de la estructura del mercado inmobiliario local se lograría aplicando una alícuota superior al suelo.

Los subsidios, créditos fiscales, o porcentajes de descuento sobre las alícuotas, la base gravable o los montos de pago, tienen algunos efectos de ineficiencia, pues los costos terminan siendo cargados a otros contribuyentes no exentos, sin mayor dotación pública local asociada. Sin embargo es una medida más efectiva como política de equidad vertical focalizada, si se acompaña del cálculo de condiciones especiales individuales para toda la base gravable o todos los contribuyentes. Los techos o límites superiores a las alícuotas del impuesto tienen efectos positivos cuando el valor de la base gravable es estable. Tienen a generar efectos de inequidad, cuando las

propiedades que se revalorizan más rápidamente que otras, obtienen mayor protección, cancelando proporcionalmente menos tributos que propiedades con menor ritmo de valoración, o con procesos de desvalorización. Ello además deteriora la base gravable, impulsando al gobierno local a la distorsión de las alícuotas para elevar la recaudación.

Una característica importante del mercado inmobiliario urbano es su segmentación según desarrollos formales e informales. La aplicación de impuestos prediales en zonas informales, tiene así efectos que se transmiten sobre toda la ciudad. La densificación en suelo no servido, y en zonas servidas sin aumentar los equipamientos, genera informalidad incluso dentro de la formalidad, con aumentos generales de la planta de valores (Smolka, 2003). El anuncio de equipamientos o de regularización de la propiedad en zonas informales, también eleva las rentas por expectativas, favoreciendo la ocupación ilegal y los efectos de expulsión de la población de menores ingresos, en zonas centrales auto producidas. La definición aquí de políticas de impuesto predial debe tomar en cuenta estas especificaciones.

2. Diseño de variables del impuesto predial urbano: Referencias en el ámbito internacional

La experiencia nacional e internacional presenta grandes similitudes, aunque destacan algunas prácticas particulares como la aplicación de impuestos crecientes en el tiempo, impuestos “*sólo suelo*”, o las modalidades de aplicación de alícuotas mixtas a los inmuebles o “two-tier taxes”, que no están presentes en nuestra legislación actual.

Entre los instrumentos legales, tanto de países de alto grado de desarrollo económico,

como de países en crecimiento, particularmente de América Latina, se adoptan sistemas de valor del mercado de suelo y mejoras, cuantificando los valores de cada categoría separadamente. Se separan derechos de propiedad sobre suelo y construcciones en España (Ley del Suelo; MVGE, 2008), en Francia (Code d'Urbanisme; RF, 2010a y Code Général des Impôts; RF, 2010b), en el Reino Unido (Council Tax; RU, 1992), en Brasil (Estatuto da Cidade; RFB, 2001) y en Colombia (Ley 388 de Desarrollo Territorial; RC, 1997), lo que permite la aplicación de otros instrumentos fiscales novedosos como la venta de derechos de construcción, pero no afecta el carácter mixto de la base imponible del impuesto predial. Las clases de valores utilizados en la mayor parte de las experiencias, clasifican las propiedades de acuerdo a tipologías edificatorias y factores de localización relativa, con criterios cualitativos.

En latinoamérica, se mantiene tanto la tradición de avalúos institucionales masivos o por clases de inmuebles. Excepcionalmente se admiten auto avalúos, por ejemplo en Colombia. En Gran Bretaña, las propiedades se agrupan según “bandas de valores” que representan subconjuntos, no necesariamente continuos en el espacio, y se estima el impuesto como una cuota parte del presupuesto local anual, y no por alícuotas sobre el valor imponible. En Porto Alegre, Brasil, la Ley 312 (PMPA, 1993), establece valores por “divisiones fiscales” según tramos de valor fiscal y divisiones espaciales, mientras que en Francia se utiliza una detallada clasificación de suelos y se exige su valoración explícita, separada de las edificaciones.

En general, los métodos de estimación de valores son tradicionales (no econométricos). Incluyen la consideración de ventas comparables, capitalización de rentas, y costos de

reposición de las construcciones. En España, la valoración se refiere al uso y edificabilidad del inmueble, y a la dinámica del mercado; para suelo no desarrollado, se aplica el “valor residual estático” (sin tratamiento de valores equivalentes), según las variables urbanas asignadas de origen; en caso de ejecución de obras públicas o de cambios de zonificación, se aplican “valores de repercusión” o incidencias por usos, calles o polígonos urbanísticos, prefijados por la ley, con correcciones por atributos y usos sociales (MEHGE, 1993). En Francia, se aplican actas locales de valoración según precios de alquiler, valor de mercado o apreciación directa, y los inmuebles se clasifican según tipologías, usos y atributos.

Los períodos de revalúo van en general entre 3 y 6 años, a veces anuales o a conveniencia (McCluskey, 2001). Según el Código de Rentas Internas de los Estados Unidos (EEUU, 1986), en las ciudades norteamericanas, se aplican índices de actualización generales, corregidos por procesos de cambio urbano localizados, y en España las “ponencias de valores” de los Ayuntamientos. En el Reino Unido, el sistema de bandas de valores justifica la poca frecuencia de actualizaciones de la base imponible, pues sólo interesa la posición relativa de los inmuebles dentro de las bandas. En Francia, todos los valores parten de una base catastral realizada en el año 1970, sobre la cual se aplican tanto tasas de actualización específicas para cada localidad como un coeficiente de revalorización nacional. En las localidades brasileñas, las actualizaciones se realizan mediante índices locales de revalorización de los inmuebles, y se indexan anualmente con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Las alícuotas del impuesto predial en general, varían desde valores cercanos al 0% hasta el 6%, salvo en casos de políticas focalizadas o con grandes márgenes de descuento

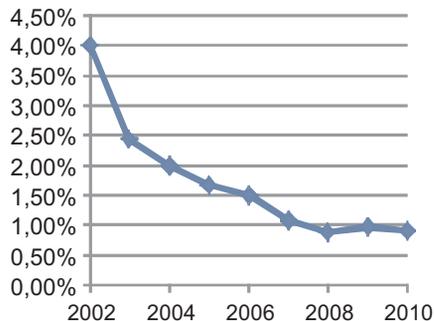
sobre el valor de la base imponible, con alícuotas superiores. En España, la alícuota máxima permitida es del 1,10% para terrenos urbanos y 1,30% para inmuebles especiales, y el mínimo de 0,4%. Para las ciudades francesas, las alícuotas son elevadas, pero se parte de un valor de la base imponible o *valeur locative*, disminuido en 50% para tomar en cuenta gastos de mantenimiento y otros en que incurriría el propietario del inmueble; se establecen además tasas diferenciadas para terrenos edificados y no edificados (*propriétés bâties et non bâties*), a diferencia de la experiencia norteamericana de impuestos a dos tasas para cada categoría, aún dentro de una misma propiedad (two-tier tax), citado anteriormente.

Cada país aplica generalmente mayores tasas los usos empleadores, a las porciones de valor más elevadas de los inmuebles y a los terrenos no desarrollados. En Bogotá, las alícuotas son notablemente menores, y van de 9,5 por mil en el caso residencial, hasta 15 por mil en el caso de usos financieros, o 33 por mil para predios urbanizados no edificados. En España, se discriminan alícuotas menores por tamaño poblacional menor de los municipios. La ciudad brasileña de Porto Alegre, ha establecido alícuotas que van desde el 0,85% para inmuebles residenciales, para los inmuebles comerciales es del 1,1%, y va del 1% hasta el 6% para terrenos. Ahora bien, en este país destaca el establecimiento de alícuotas crecientes en el tiempo para terrenos vacantes o subutilizados en áreas de urbanización y ocupación prioritarias, según ley nacional (RFB, 2001), donde las tasas máximas alcanzan hasta un 30%, so pena de expropiación al cabo de 2 años sin desarrollo de la parcela. Esta modalidad, supone el desarrollo compulsivo, favoreciendo procesos de densificación urbana y aumento de la oferta inmobiliaria.

La experiencia internacional, también muestra exenciones, exoneraciones y desgravámenes, límites a la actualización de valores catastrales, límites al pago de tributos, y créditos fiscales. Esto se aplica especialmente a establecimientos públicos, a los privados sin fines de lucro, a bienes inmuebles residenciales, a sedes diplomáticas, y a sedes religiosas. En Norteamérica, los diferimientos de pago directos son aplicados especialmente a los residentes de bajos ingresos, cuya deuda deben finalmente honrar con intereses; también se limitan las revalorizaciones, a un máximo de 2% interanual. Para personas de edad avanzada, se aplican alivios en condominios y cooperativas, según ingresos y gastos familiares estimados. En el Reino Unido se ofrecen descuentos para viviendas que requieren reparaciones mayores, o durante el primer año de construcción, viviendas vacantes, y a casas de residentes en tugurios. En Brasil se exime del impuesto predial a los inmuebles residenciales por debajo de un valor mínimo de mercado, y en Colombia se exonera del pago a los inmuebles de las Juntas de Acción Comunal, y otros similares.

3. Caracterización preliminar del IIU en la ciudad de Caracas: Recaudación y diseño.

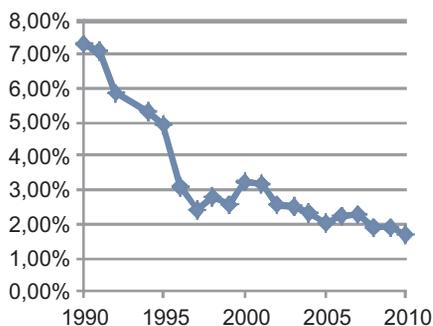
La recaudación actual del IIU en el ámbito de estudio, muestra un descenso marcado en términos absolutos y relativos en los últimos años, lo que se corrobora en la exploración documental. Por ejemplo, en el Municipio Libertador, Distrito Capital, la proporción del IIU respecto a los ingresos totales anuales en términos reales, entre 2002 y 2010, disminuyó desde un 4,01% a un 0,93%, de acuerdo a los datos a los cuales pudo tenerse acceso (Gráfico 1 y Tabla I).



Fuente: Elaboración propia. 2010.

Gráfico 1. Proporción del IIU, respecto a ingresos totales recaudados. Municipio Libertador, Distrito Capital, Distrito Metropolitano de Caracas, 2002 a 2010 (%).

En el caso del Municipio Sucre, al este de la ciudad, la proporción del IIU respecto a los ingresos totales, entre 1990 y 2010 disminuye de 7,31% a 1,68% (Gráfico 2 y Tabla II).



Fuente: Elaboración propia. 2010.

Gráfico 2. Proporción del IIU, respecto a ingresos totales recaudados. Municipio Sucre, Edo. Miranda, Distrito Metropolitano de Caracas, 1990 a 2010 (%).

Tabla I. Proporción del IIU, respecto a Recursos totales recaudados. Municipio Libertador, Distrito Capital, Distrito Metropolitano de Caracas, 2002 a 2010 (MM de Bs. de 2010).

Año	2002	2003	2004	2005(1)	2006	2007(1)	2008	2009	2010
Recursos recaudados	1.064	1.199	1.393	1.784	2.013	2.498	2.563	2.428	2.126
IIU recaudado	42,67	29,43	27,90	30,06	30,52	27,45	22,92	24,04	19,88
Proporción del IIU	4,01%	2,45%	2,01%	1,68%	1,52%	1,10%	0,89%	0,99%	0,93%

Fuente: Elaboración propia. 2010, con base a información de la Alcaldía del Municipio Bolivariano Libertador. 2010. Superintendencia Municipal de Administración Tributaria (SUMAT); y Memoria y Cuenta disponibles.

(1) Estimación propia.

Tabla II. Proporción del IIU, respecto a Recursos totales recaudados. Municipio Sucre, Estado Miranda, Distrito Metropolitano de Caracas, 2002 a 2010 (MM de Bs. de 2010).

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Recursos recaudados	531	489	555	866	886	891	893	1.074	1.128
IIU recaudado	13,66	12,38	12,92	17,55	19,83	20,44	17,13	20,12	18,99
Proporción del IIU	3,14%	2,99%	3,22%	3,18%	2,82%	2,63%	2,14%	2,03%	2,13%

Fuente: Elaboración propia. 2010, con base a información de la memoria y cuenta de la Alcaldía del Municipio Municipio (2010).

Las ordenanzas de impuestos sobre inmuebles urbanos vigentes en Baruta (AMB, 2007), Chacao (AMCH, 2009), Libertador (AMBL, 2008), y Sucre (AMS, 2007), siguen en general la tradición occidental, a pesar de las diferencias contextuales. Aplican indicadores económicos generales como la medida de unidad tributaria (UT) para la actualización masiva de valores catastrales, que no reflejan la dinámica de precios según la segmentación espacial del mercado. El estudio de variables técnicas y sociales que condicionan el instrumento, y sus incidencias en cuanto a políticas urbanísticas, de equidad y eficiencia, también son relativamente desatendidos. Se mantienen formas tradicionales como exenciones focalizadas con objetivos de equidad, más bien de naturaleza discrecional.

Los derechos sobre suelo y edificaciones, se consideran unificadamente como he-

cho imponible, aunque su valoración se realiza con cálculos separados según establece la legislación nacional. Se impone por ley el avalúo masivo (ANRBV, 2000; ANRBV, 2002), que generalmente se aplica por segmentos espaciales definidos cualitativamente. Las ordenanzas locales establecen límites a los valores de la base imponible de acuerdo al uso, la edad o el valor catastral de los inmuebles, pero no limita otras variables de diseño como en otros países.

El estímulo al desarrollo de edificaciones en parcelas vacantes, se propicia mediante la aplicación de alcuotas menores durante las obras. Esto es contrario al criterio de tasas crecientes en el tiempo establecido en Brasil, que también se incluyó en Caracas en instrumentos previos. De hecho en la Ordenanza de IIU del Municipio Libertador, Gaceta Municipal N° 13.954 del 22 de enero del año 1973, se es-

tablecían alícuotas crecientes en el tiempo a terrenos vacantes re zonificados, hasta que se verificara el inicio de desarrollo. Esta disposición permaneció vigente hasta el año 1977; las tasas se incrementaban hasta un máximo de 60 por mil durante cinco años sucesivos. La Ordenanza del año 1973, también favoreció relativamente el uso de estacionamiento, asignando una alícuota menor a los terrenos sin edificaciones destinados a esta actividad, lo cual denota una política urbanística sustentada en la aplicación del IIU. Cabe destacar que esta ordenanza, y la aprobada fue realizada con el apoyo de la extinta Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano (OMPU) de Caracas.

Las ordenanzas locales también suelen aplicar tasas mayores a los usos comerciales, y menores a los residenciales. En general las alícuotas no sobrepasan el 1,05%. Se exoneran o se establecen exenciones focalizadas (a inmuebles de propiedad pública, templos y embajadas, entre otros), y a grupos (personas mayores en vivienda principal, o contribuyentes que demuestren situación económica precaria), lo que deja sujetas a discrecionalidad la aplicación de estas políticas de equidad del impuesto. Predomina un diseño tradicional de variables y mecanismos de exenciones y descuentos en valores imposables de hasta el 80% en el caso residencial. Según se determinó en las entrevistas realizadas en las diferentes Alcaldías, los esfuerzos por el aumento de recaudación se limitan a la optimización de procedimientos de cobro, o al ajuste de alícuotas y exenciones, así como a algunos avances respecto a la digitalización de la base catastral. No se evidenciaron políticas de trabajo conjunto entre las distintas instancias para la definición de variables, salvo en los temas físico-catastrales. En cuanto a metas de progresividad, las ordenanzas reconocen este objetivo a

través de exoneraciones y rebajas como las mencionadas, pero se aplican tasas diferenciadas, incluso crecientes, por tramos de valor de los inmuebles, asumiendo que éste representa la capacidad de pago del contribuyente.

4. Reflexiones finales

La relevancia del IIU en el ámbito de estudio seleccionado, ha disminuido en los últimos años por razones a investigar debido a su impacto negativo en las finanzas locales. Las ordenanzas no se orientan expresamente al logro de objetivos de equidad, eficiencia económica, y planificación urbana, puesto que no se utiliza ni el diseño ni los estudios complementarios y recomendables para estos fines. El estudio de atributos de la base imponible, la estructura urbana e inmobiliaria local, los métodos de valoración, estudios socio económicos, y pruebas de modelación general del IIU, permitirían evaluar y aprovechar todo su potencial. La optimización daría además soporte al fortalecimiento del presupuesto municipal, con base en estimaciones acertadas de ingresos e impactos. Se espera hacer con este estudio un aporte al conocimiento y difusión del tema en el país, así como estimular el fomento de nuevas líneas de investigación.

Bibliografía citada

- Alcaldía del Municipio Baruta (2007). Ordenanza de Reforma de la Ordenanza sobre Inmuebles Urbanos. Gaceta Municipal N° Extraordinario: 381-121 2007 de fecha 21 de diciembre de 2007. Caracas. En: <http://www.alcaldia-debaruta.gob.ve/>. Consulta realizada el 10 de enero de 2010.
- Alcaldía del Municipio Bolivariano Libertador (2008). Ordenanza de Impuestos sobre

- Inmuebles Urbanos. Gaceta Municipal N° 3016-2 de fecha jueves 22 de mayo de 2008. Caracas. En: http://www.caracas.gob.ve/files/GACETA_3016-2. Consulta realizada el 10 de enero de 2010.
- Alcaldía del Municipio Bolivariano Libertador (2010). Cuadros de Ingresos Municipales Recaudados años 2002 a 2010. Superintendencia Municipal de Administración Tributaria. Mineo. Caracas.
- Alcaldía del Municipio Chacao (2009). Ordenanza de Impuestos sobre Inmuebles Urbanos. Gaceta Oficial Municipal Número Extraordinario 7.735, de fecha 24 de marzo de 2009. Caracas. En: <http://www.chacao.gov.ve/camaradetail.asp?Id=184>. Consulta realizada el 15 de enero de 2010.
- Alcaldía del Municipio Sucre (2007). Ordenanza de Impuestos sobre Inmuebles Urbanos. Gaceta Municipal N° Extraordinario 352-08 / 2007 de fecha 07 de agosto de 2007. Imprenta Municipal. Caracas.
- Alcaldía del Municipio Sucre (2010). Memoria y Cuenta Anual. Años 1990 a 2010. Imprenta Municipal. Caracas.
- Asamblea Nacional Constituyente (1947). Constitución de los Estados Unidos de Venezuela. Gaceta Oficial N° 192 extraordinario de fecha 18 de julio de 1947. Caracas.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2000). Ley de Geografía, Cartografía y Catastro Nacional. Gaceta Oficial N° 37.002 de fecha 28 de Julio de 2000. Caracas.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2002). Normas Técnicas para la Formación y Conservación del Catastro Nacional. Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales Renovables. Instituto Geográfico de Venezuela Simón Bolívar. Resolución N° 54 de fecha 28 de mayo de 2002. Publicado en Gaceta Oficial N° 5.590 de fecha 10 de junio de 2002. Caracas.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2005). Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial N° 38.204 de fecha 8 de junio de 2005. Caracas.
- Brewer-Carías, Allan (2001). "Federalismo y Municipalismo en la Constitución de 1999. Alcance de una reforma insuficiente y regresiva". **Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer-Carías**. Universidad Católica del Táchira. N° 7. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.
- Cohen, Jeffrey P. y Cletus C. Coughlin (2005). "An Introduction to Two-Rate Taxation of Land and Buildings". **Federal Reserve Bank of St. Louis Review**, May./Jun. 87(3). Pp. 359-74. En: <http://research.stlouisfed.org/publications/review/05/05/CohenCoughlinpdf>. Consulta realizada el 10 de Agosto de 2010.
- Consejo Municipal del Distrito Federal (1875). Ordenanza Municipal sobre Impuesto de Medios Alquileres de Casas Habitadas por sus Propios Dueños, Gaceta Municipal de fecha 23 de julio de 1875. Caracas.
- Consejo Municipal del Distrito Federal (1905). Ordenanza Municipal sobre Impuesto de Frentes. Gaceta Municipal del Gobierno del Distrito Federal Sección Occidental de fecha 8 de abril de 1905. Caracas.
- Consejo Municipal del Distrito Federal (1915). Ordenanza Municipal sobre Impuesto de Casas. Gaceta Municipal del Gobierno del Distrito Federal Sección Occidental de fecha 31 de diciembre de 1915. Caracas.
- Consejo Municipal del Distrito Federal (1941). Ordenanza Municipal sobre Impuesto

- Predial Urbano. Gaceta Municipal del Gobierno del Distrito Federal de fecha 7 de noviembre de 1941. Caracas.
- De Cesare, Claudia (2002). “Hacia un sistema de tributación inmobiliaria de mayor eficacia en América Latina”. En: **Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina**. Lincoln Institute of Land Policy. Martin Smolka y Laura Mullahy Editores. Cambridge, Massachusettes.
- De Cesare, Claudia M. (2004). “Características generales del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina”. Presentado en la 7a Conferencia Internacional La Optimización de Los Sistemas del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria en Latinoamérica. Guadalajara. Mineo.
- Estados Unidos de América (1986). Código de Rentas Internas de los Estados Unidos. Congreso de los Estados Unidos. En: <http://uscode.house.gov/> Consulta realizada el 14 de septiembre de 2010.
- Evans, Ronald (1998). **Introducción al Régimen Impositivo Municipal Venezolano**. McGrawHill Interamericana. Caracas.
- Glaeser, Edward L., Bryce A. Ward (2006). “The causes and consequences of land use regulation: Evidence from Greater Boston”. NBER Working Paper Series. Working Paper 12601. **National Bureau of Economic Research**. Cambridge. En: <http://www.nber.org/papers/w12601>. Consulta realizada el 25 de octubre de 2010.
- McCluskey, William (2001). El impuesto a la propiedad: una perspectiva internacional. **Seminario Oportunidades para mejorar la equidad y la eficiencia en la administración de los impuestos a la propiedad**. Porto Alegre, Brasil.
- Ministerio de Economía y Hacienda del Gobierno de España (1993). Real decreto 1020/1993, de 25 de Junio de 1993, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana. Reino de España. En: <http://www.boe.es/boe/dias/1993/07/22/pdfs/A22356-22366.pdf>. Consulta realizada el 20 de enero de 2010.
- Ministerio de Vivienda del Gobierno de España (2008). Ley del Suelo, Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de Junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo. Boletín Oficial del Estado N° 154. Reino de España. En: http://www.mviv.es/es/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=7&Itemid=33 Consulta realizada el 10 de agosto de 2008.
- Morales-Schechinger, Carlos (2004). “Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías”. Texto que forma parte de la investigación denominada: La renta del suelo, las finanzas urbanas y el municipio mexicano, Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México. México. Mineo.
- Niculescu, Irene y María Antonia Moreno (2010). La descentralización fiscal en Venezuela, un ciclo de corta duración. ¿Fallas de diseño? Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- Perló Cohen, Manuel (1999). “Mexicali: triunfo de una reforma fiscal al sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria”. En: **Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina**. Martin Smolka y Laura Mullahy Editores. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Massachusettes,

2007. En: https://www.lincolnst.edu/pubs/dl/1180_637_Chapter%203.pdf. Consulta realizada el 15 de abril de 2008.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1993). Lei Complementar nº 312, de 29-12-93. Porto Alegre, Brasil. En: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smf/usu_doc/iptu_coletanea_2009.pdf. Consulta realizada el 6 de agosto de 2008.
- Rangel Guerrero, Christi (2005). "El debilitamiento de las finanzas municipales en Venezuela y sus consecuencias". **Ciencias de Gobierno**. Vol.9, No.18. Pp.13-38. En: http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-371X2005000200002&lng=es&nrm=iso. Consulta realizada el 20 de noviembre de 2010.
- Reino Unido (1992). Council Tax. Office of Public Sector Information. Local Government Finance. United Kingdom. En: http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1992/ukpga_19920014_en_1. Consulta realizada el 9 de agosto de 2008.
- República de Colombia (1997). Ley 388 de Desarrollo Territorial del 18 de julio de 1997. Colombia. En: <http://planeacion.gobant.gov.co/pot.html>. Consulta realizada el 25 de enero de 2010.
- República Federativa del Brasil (2001). Estatuto la Ciudad de Brasil. En: <http://www.estatutodacidade.org.br/>. Consulta realizada el 14 de julio de 2010.
- República Francesa (2010a). Code d'urbanisme. Secrétariat général du gouvernement. En: http://www.legifrance.gouv.fr/telecharger_pdf.do?cidTexte=LEGITEXT000006069577. Consulta realizada el 25 de septiembre de 2010.
- República Francesa (2010b). Code général des impôts. Secrétariat général du gouvernement. En: http://www.legifrance.gouv.fr/telecharger_pdf.do?cidTexte=LEGITEXT000006069577. Consulta realizada el 14 de septiembre de 2010.
- Smolka, Martim O. (2003). "Informalidad, Pobreza Urbana y Precios de la Tierra". **Land Lines**. Volume 15, No 1. Lincoln Institute of Land Policy, En: http://www.lincolnst.edu/pubs/825_Informalidad-pobreza-urbana-y-precios-de-la-tierra. Consulta realizada el 20 de enero de 2010.
- Vigilanza, Adriana (2005). "Evolución, estado actual y perspectivas de la financiación de los municipios en Venezuela: aspectos jurídico-tributarios". En: Casado, G. – (coordinador). **La financiación de los municipios. Experiencias comparadas**. Edit. Dickinson S.L., Madrid