

Catastro: Enlace Necesario para la Tributación Predial

Ameriso, Claudia; Benitez, Élica; Ferullo, Claudio; Maceratesi, Georgina; Tapia, Alejandrina.

La ponencia presentada por los autores en las Décimoterceras Jornadas “Investigaciones en la Facultad” de Ciencias Económicas y Estadística de Rosario (Universidad Nacional de Rosario – República Argentina) en Noviembre de 2008, en el marco del proyecto de investigación “Tributación inmobiliaria como fuente de financiamiento y fortalecimiento de la gestión municipal” que se desarrolla desde el año 2006 en Centro Académico de Estudios de Tributación Municipal, dependiente de la citada Casa de Estudios reconoce que el catastro constituye un sistema de fundamental importancia para el Estado; constituyendo una de las bases de datos principales para la planificación urbanística, la ejecución de obras públicas, el desarrollo socio-económico, la protección del medio ambiente, el avalúo del territorio, entre otras aplicaciones; todo ello, en beneficio del bien común.

Desde su aspecto tributario, en particular, el catastro permite contar -provincia de Santa Fe- con la imparcialidad de una oficina técnica especializada - Servicio de Catastro e Información Territorial- que fija el valor base de los inmuebles, no relacionado directamente con el que se fija el impuesto ni la recaudación tributaria, manteniendo en consecuencia una forma de funcionamiento que garantiza la transparencia del procedimiento que es el basamento del principio de justicia tributaria. Asimismo, es el encargado de confeccionar la cartografía a nivel predial (padrón) que brinda un sistema de identificación inmobiliaria bajo normas uniformes, de las unidades que integran el patrimonio inmobiliario.

Datos curriculares:

Claudia C. Ameriso es Contadora Pública y Licenciada en Administración. Directora del Centro Académico de Estudios de la Tributación Municipal. Profesora Titular Ordinaria de grado y posgrado e Investigadora de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de Rosario (República Argentina).

Élica M. Benitez es Contadora Pública. Docente Interina de grado de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de Rosario (República Argentina). Asesora de la Municipalidad de Paraná (Entre Ríos)

Claudio F. Ferullo es Contador Público. Especialista en Sindicatura Concursal. Docente Interino de grado y posgrado e Investigador de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de Rosario (República Argentina).

Georgina Maceratesi es Contadora Pública. Docente Interina de grado de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de Rosario (República Argentina). Inspectora de la Municipalidad de Rosario.

María Alejandrina Tapia es Contadora Pública y Licenciada en Administración. Docente Interina de grado e Investigadora de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de Rosario (República Argentina).



I. INTRODUCCIÓN

El territorio, entendido como el espacio cargado de actividades humanas, de historia e imaginarios, significa un punto de encuentro para distintos intereses. Hablar de territorio ha significado tradicionalmente determinar áreas culturales, regiones hidráulicas, regiones históricas, regiones sociopolíticas, o regiones económicas. Antropológicamente, se ha planteado que la diversidad existente entre los pueblos es el resultado del medio geográfico y de la historia, desde aquí se ha intentado establecer leyes sobre el funcionamiento de las sociedades y los territorios.

La concepción de territorio y de identidad local como construcción social orientada a la acción permite reconocer que el desarrollo local ha adquirido una importancia creciente en el debate desde el punto de vista político, operativo y de la práctica. El poco conocido papel que la especificidad y las diferencias locales pueden jugar en el interior del proceso de desarrollo ha contribuido a hacer del territorio una categoría operativa de la acción estratégica, influyendo también en la definición de un marco de referencia

normativo que conduce a la multiplicación de los instrumentos para la promoción y/o el apoyo del desarrollo local induciendo la mejora de los niveles de prestación de un territorio definido como ámbito específico de las intervenciones.

II. TERRITORIO Y CATASTRO EN ARGENTINA

Cuando el territorio nacional fue conformándose, surgió la necesidad de organizarlo dentro de un contexto jurídico, económico y geométrico, que proporcionara seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra. A medida que se iba delimitando el territorio se fue dando el marco necesario para iniciar las primeras formas de organización catastral sobre el mismo.

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la palabra "catastro" significa censo y padrón estadístico de las fincas rústicas y urbanas.

Tiene sus orígenes en el momento en que el hombre se hizo sedentario, ha evolucionado en el tiempo, pudiendo resumirse su alcance como

la suma progresiva de los siguientes cuatro componentes: en primer lugar como una herramienta para fines fiscales, en segundo término con su función fundamental como pilar del tráfico inmobiliario, en tercer lugar su función como soporte al planeamiento y ordenamiento del territorio y finalmente en las últimas décadas con un alcance multifinilar o multipropósito como suele conocerse. En síntesis la suma de las cuatro funciones mencionadas resumen básicamente su misión actual.

El Catastro es un registro que tiene determinados aspectos y finalidad, lo que permite establecer una metodología para organizarlo y ejecutarlo, un ente administrativo para administrarlo y conservarlo y requiere de un aporte constante de información para mantenerlo actualizado. En nuestro país la organización, administración y mantenimiento del Catastro Territorial y de los Registros de la Propiedad Inmueble está a cargo de las Provincias siguiendo las normativas catastrales que cada una determina. La actividad del catastro territorial es de carácter registral y la unidad de registración es la parcela territorial¹.

A través de la Ley Nacional de Catastro se establece el marco normativo al que deberá ajustarse el funcionamiento de los catastros territoriales pertenecientes a las diversas jurisdicciones del país. El catastro territorial y el registro inmobiliario deben concebirse existiendo simultáneamente y funcionando armónicamente, con mayor razón cuando el registro inmobiliario reposa sobre el mecanismo del folio real, que significa dedicar a cada inmueble un folio especial, donde consten los derechos reales constituidos sobre él y las mutaciones que sufran en el curso del tiempo. Para que las constancias del folio real representen una seguridad de la efectividad

1 *Es la representación de la cosa inmueble de extensión territorial continua, deslindado (a) por una poligonal de límites correspondiente a uno o más títulos jurídicos o a una posesión ejercida, cuya existencia y elementos esenciales constan en un documento cartográfico, registrado en el registro catastral (artículo 4 - ley nacional 26.209/2007.*

de los derechos que reflejan, se requiere que ninguna mutación se opere sin que se controle que quien transfiere una propiedad procede en virtud de un título jurídico suficiente; como también que en el respectivo acto jurídico se han observado las formas legales. Pero además, que el inmueble objeto del derecho reflejado en el folio, haya sido precisamente identificado y ubicado.

El catastro tiene la finalidad de coadyuvar a la publicidad y garantizar los derechos reales, a una justa y equitativa contribución de las cargas fiscales, y sirve de base indispensable para la planificación del ordenamiento territorial y la obra pública. Ello supone una metodología para instrumentarlo, una larga y compleja tarea para ejecutarlo, una organización administrativa para conservarlo, y un aporte constante de información para mantenerlo actualizado.

Es en el Catastro donde la cosa inmueble nace a la vida jurídica, donde se conserva o se transforma y donde se extingue, acontecimientos que requieren una constatación objetiva en el terreno: la mensura y un instrumento que la exteriorice: el plano de mensura. Por eso suele decirse que la mensura es la célula generadora del catastro.

Marco legal argentino

La Ley Nacional de Catastro N° 26.209 (BO: 18/01/2007) lo define como "...los organismos administradores de los datos correspondientes a objetos territoriales² y registros públicos de los datos concernientes a objetos territoriales legales³ de derecho público y privado de su jurisdicción, expresando que constituyen un componente fundamental de la infraestructura de datos espaciales del país y forman la base del sistema inmobiliario en los aspectos tributarios,

2 *No definidos por la citada ley. Según Marcelo Alemán: "Es una porción de territorio en el cual existen condiciones homogéneas dentro de sus límites".*

3 *"Una parcela donde ya sea el derecho público o privado imponen parámetros jurídicos idénticos, podría ser llamada objeto territorial legal" (M. Alemán).*

“A través de la Ley Nacional de Catastro se establece el marco normativo al que deberá ajustarse el funcionamiento de los catastros territoriales pertenecientes a las diversas jurisdicciones del país”

de policía y ordenamiento administrativo del territorio...”. Establece que administrarán los datos relativos a los objetos territoriales con las siguientes finalidades, sin perjuicio de las demás que establezcan las legislaciones locales:

- a. Registrar la ubicación, límites, dimensiones, superficie y linderos de los inmuebles, con referencia a los derechos de propiedad emergentes de los títulos invocados o de la posesión ejercida. Establecer el estado parcelario de los inmuebles, y verificar su subsistencia conforme lo establecen las legislaciones locales y regular el ordenamiento territorial.
- b. Publicitar el estado parcelario de la cosa inmueble
- c. Registrar y publicitar otros objetos territoriales legales.
- d. Conocer la riqueza territorial y su distribución.
- e. Elaborar datos económicos y estadísticos de base para la legislación tributaria y la acción de planeamiento de los poderes públicos.

- f. Registrar la incorporación de las mejoras accedidas a las parcelas y determinar su valuación.
- g. Determinar la valuación parcelaria.
- h. Contribuir a la adecuada implementación de políticas territoriales, administración del territorio, gerenciamiento de la información territorial y al desarrollo sustentable.

Tipos de Catastros:

a. Según el tipo de información que brinda pueden clasificarse:

Catastro Económico o Catastro Fiscal: En la gran mayoría de los países del mundo, los catastros territoriales fueron originariamente estructurados con fines tributarios. En ellos se registraban datos que permitían, a través de diferentes métodos, determinar el valor del inmueble y el monto del impuesto. Los numerosos métodos que pueden ser aplicados para la determinación del valor del inmueble, su localización, forma y dimensiones constituyen elementos esenciales para el cálculo.

El *Catastro económico* tiene como función:

- Asignar precio/valor a los inmuebles y consecuentemente aportar la base imponible para el cálculo del impuesto inmobiliario, otros tributos y tasas.
- Conocer el valor económico del territorio para establecer políticas de gobierno adecuadas y lograr justicia tributaria.
- El acto de fijar la valuación es un método directo de orden masivo, en el cual se hace necesario incorporar herramientas que permitan el ordenamiento de la estructura valuatoria. Se ejecuta a través de los siguientes pasos:
 - a) Estableciendo normativas y procedimientos que utilizan elementos tales como planos de valores, prototipos constructivos, tablas de frente fondo, tablas de depreciación, etc. Comprende la recopilación de antecedentes del mercado, el análisis de costos de construcción y cultivo y el análisis y depuración de antecedentes.
 - b) Dividiendo el territorio en zonas económicas homogéneas a través de:

Métodos Directos: se utilizan para determinar el valor de la tierra principalmente en áreas urbanas por comparación con valores conocidos.

Métodos Indirectos: se utilizan para determinar el valor en parcelas rurales y de uso industrial, por capitalización de la renta y la productividad.

Las “zonas urbanas” son aquellas que conforman los centros de población y son partes integrantes de una unidad territorial.

Delimitación de zonas urbanas: residencial, comercial, administrativa, industrial, de esparcimiento y usos específicos o sea la destinada a

usos del transporte (terrestre, marítimo o fluvial y aéreo), de comunicaciones, para la producción o transmisión de energía, la defensa, la seguridad, entre otros.

Las “zonas rurales” son aquellas destinadas a emplazamientos de usos relacionados con la producción agropecuaria extensiva, forestal, minera y otros.

Delimitación de zonas rurales: tipos de suelo, tipos de explotación, etc.

- a) La determinación de valores básicos o unitarios para la tierra urbana, rural y sub-rural, para la parcela baldía libre de mejoras.
- b) Determinación de valores básicos de mejoras: construcciones, edificios, plantaciones, cultivos, desmontes, etc. El valor de las mejoras se calcula en función del costo actual de los materiales y demás gastos intervinientes en la construcción, depreciándolos por estado y antigüedad.

Los valores básicos o unitarios permiten definir criterios de equidad en las valuaciones y se toman como unidades de medida.

Cálculo del valor de las parcelas y de las mejoras a nivel urbano, rural y sub-rural.

Con todo esto se genera una cartografía específica (cartas temáticas), que pueden representar (de modo general) la planta urbana normalmente a nivel manzana, en algunos casos se llega a nivel parcela, y también se vuelcan los servicios: red eléctrica, de gas natural, de agua corriente, de telefonía, tipo de calles (pavimentada, de tierra, con mejorado, asfaltada, etc.), cloacas, centros de salud, centros educativos, comisarías, gobierno, etc. o sea todos aquellos factores que pueden influir sobre el valor de la tierra.

- *Catastro Geométrico o Catastro Físico*: Los datos de que se vale el catastro económico provie-



nen de relevamientos topográficos, geodésicos y/o fotogramétricos y constan en documentos cartográficos y bases alfanuméricas que constituyen el objetivo del catastro geométrico o físico.

En la Ley Nacional de Catastro encontramos normas que se refieren al catastro físico cuando define –en su artículo 4- la parcela territorial “como la representación de la cosa inmueble de extensión territorial continua, deslindado por una poligonal de límites correspondiente a uno o más títulos jurídicos o a una posesión ejercida, cuya existencia y elementos esenciales constan en un documento cartográfico, registrado en el organismo catastral”. Además, menciona cuales son sus elementos esenciales, es decir, aquéllos que permiten definirla unívocamente e individualizarla dentro de un conjunto, a saber:

- a) La ubicación georeferenciada del inmueble.
- b) Los límites del inmueble, en relación a las causas jurídicas que les dan origen.
- c) Las medidas lineales, angulares y de superficie del inmueble.

Asimismo establece un conjunto de operaciones que permiten determinar la unidad de registración catastral de manera individual (estado parcelario) o colectiva (ejecución o mantenimiento de un catastro), lo que implica conocer su:

- Identificación a través de la nomenclatura catastral.
- Ubicación respecto a linderos o a un sistema de referencia.
- Sus medidas lineales y superficiales.
- Representación gráfica.

- *Catastro Jurídico:* Con el transcurso del tiempo y la evolución de las relaciones jurídicas, los administradores percibieron que el catastro tenía una función más relevante aún que las anteriormente mencionadas y pasaron a organizarlo como complemento de los registros de inmuebles, basándose fundamentalmente en dos elementos:

- Identificación del titular o poseedor, por aplicación de los derechos reales y/o posesorios.
- Inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble a fin de dar publicidad a la situación jurídica de los inmuebles.

Sobre la parcela territorial -objeto de registraci3n en el catastro- se aplican los t3tulos de propiedad o posesi3n estableciendo una correspondencia entre la parcela objeto del derecho y la persona sujeto del derecho. El documento que acredita el derecho de propiedad, es el t3tulo. 3ste es el elemento legal b3sico que contiene la situaci3n de los propietarios, los datos geom3tricos de la parcela, la situaci3n del bien (si se encuentra afectado por alg3n derecho real como servidumbre, hipoteca, o alguna restricci3n al dominio) y constata que los datos del t3tulo sean los mismos que los que est3n registrados. En otras palabras, describe el estado parcelario del bien, establecido previamente a trav3s de la mensura.

Seg3n una visi3n amplia, las funciones pueden ser:

- *Catastro Tradicional*: La concepci3n tradicional del catastro -en que los mismos est3n organizados con fines meramente recaudatorios- contempla los aspectos econ3micos, f3sicos y jur3dicos tradicionales, como dep3sitos de planos para salvaguarda de derechos sobre la tierra o la de masa de datos que conforma la base de la fiscalidad inmobiliaria; fiscal pues fiscaliza que la propiedad cumpla con su funci3n social, por ejemplo al verificar si los lotes que crean nuevas parcelas se adecuan a las normas urban3sticas.

- *Catastro Multifinalitario*: La concepci3n tradicional est3 cambiando, hacia la visi3n multifinalitaria, en la cual el catastro pasa a contemplar, adem3s de los aspectos econ3micos, f3sicos y jur3dicos tradicionales, los datos ambientales y sociales del inmueble y de las personas que en 3l habitan, adem3s de contribuir en la distribuci3n equitativa de las cargas tributarias, promover la seguridad de la propiedad ra3z y crear bases para la planificaci3n urbana y regional.

A partir de esta nueva visi3n, la multifinalidad se consigue mediante la coordinaci3n y no de la centralizaci3n. Ciertamente el hecho de hacer uso

de la palabra Catastro al hablar de multifinalidad ha llevado a pensar que las actuales instituciones que administran los datos f3sico/geom3tricos, econ3micos y jur3dicos tradicionales deber3an asumir la responsabilidad de manejar tambi3n las bases sociales, ambientales, etc.

Los catastros territoriales en las jurisdicciones provinciales: santa fe

Mediante la ley N3 2996 (BO: 30/10/1941) con sus modificatorias (hasta ley 10.547 - BO. 10/12/90) se dio nacimiento a la "Avaluaci3n y catastro de la propiedad ra3z", cuyo art3culo 2 establece que: "La valuaci3n y revaluaci3n de la propiedad ra3z se practicar3 con fines impositivos y estad3sticos y como base para la indemnizaci3n por expropiaci3n p3blica...".

Asimismo, por ley N3 10.921 (BO: 26/11/1992), se cre3 el Servicio de Catastro e Informaci3n Territorial de la Provincia de Santa Fe (SCIT), el que deber3 satisfacer los siguientes objetivos b3sicos en materia de:

- a) Valuaci3n territorial,
- b) Registraci3n e inventario de la riqueza inmobiliaria provincial deber3:
 - Elaborar registros sistematizados de los bienes inmuebles, p3blicos y privados, ubicados en el territorio de la provincia de Santa Fe.
 - Actualizar la base de datos del sistema parcelario mediante la incorporaci3n registral de las modificaciones f3sicas y/o econ3micas de la parcelas.
- c) Topograf3a y cartograf3a,
- d) Fotogrametr3a y fotointerpretaci3n,

Sin perjuicio de ello podr3 realizar todas las funciones administrativas relativas al cumpli-

“Expresa que “la unidad catastral” se denomina “parcela”, entendiendo por tal al bien inmueble urbano, suburbano o rural designado como lote, fracción o unidad de propiedad horizontal, en un plano de mensura inscripto en el organismo catastral competente al tiempo de su registro”

miento de los fines previstos en la ley, así como las establecidas por la ley N° 2.996 y sus modificaciones

Además, obliga a que los registros generales de la propiedad suministren en tiempo y forma los datos necesarios para mantener actualizados los registros sistematizados de los bienes inmuebles, públicos y privados, ubicados en el territorio de la provincia. De igual manera los organismos públicos, municipales y comunas y las empresas prestatarias de servicios públicos deberán facilitar las informaciones que dispongan y que resultaren necesarias para el cumplimiento de los objetivos de esta ley.

La citada ley clasifica⁴ a la propiedad en urbana, suburbana y rural, siendo los municipios quienes propondrán la fijación de los límites que dividan dichas zonas, de conformidad a lo que establezcan las respectivas leyes orgánicas; si no lo hicieran dentro del plazo prudencial que fijará el Poder Ejecutivo, éste queda facultado para establecerlos mediante el asesoramiento de sus oficinas técnicas.

Considera con carácter general:

- a) Parcelas urbanas: las destinadas a asentamientos urbanos intensivos en las que se desarrollan usos vinculados a la residencia, las actividades terciarias, las de producción y usos específicos compatibles.
- b) Parcelas suburbanas: las destinadas a emplazamientos residenciales temporarios, las que corresponden a zona de reserva y aquéllas de uso específico fuera de la zona urbana.
- c) Parcelas rurales: las destinadas a usos agropecuarios.

La Dirección Provincial de Catastro y Cartografía llevará tres registros diferenciados:

- a) Bienes Públicos: las superficies correspondientes al cauce de los cursos de agua y a las internas a la línea de ribera, los canales, las calles, caminos y espacios verdes para uso público, obras públicas de expresión territorial.
- b) Bienes privados del Estado: identificando el nivel estatal al que corresponda su propiedad.
- c) Bienes particulares: La Dirección Provincial de Catastro y Cartografía notificará al Registro General que corresponda, las modificaciones que como consecuencia de subdivisiones de inmuebles por actos administrativos originen bienes públicos o bienes privados del Estado.

Expresa que “la unidad catastral” se denomina “parcela”, entendiendo por tal al bien inmueble urbano, suburbano o rural designado como lote, fracción o unidad de propiedad horizontal, en un plano de mensura inscripto en el organismo catastral competente al tiempo de su registro.

4 Artículo 17 – Ley 10.921/92.



Son elementos esenciales del estado parcelario, a los fines impositivos:

- a) la ubicación y linderos de la parcela;
- b) las medidas lineales, angulares si se mencionan, y de superficie de la poligonal cerrada de límites del inmueble;
- c) las mejoras de carácter permanente que incidan en el valor del inmueble.

A los efectos impositivos, denomina “finca” a la superficie comprendida por una poligonal cerrada perteneciente a un propietario o a varios en condominio, o poseída por una persona o varias en común, determinada por acto de levantamiento territorial, o en su defecto, por el título de propiedad, en las condiciones que fijará la reglamentación. Cada parcela baldía registrada constituirá una unidad tributaria llamada finca.

III. CATASTRO: ASPECTOS TRIBUTARIOS

El catastro tiene por objeto el estudio de la propiedad inmobiliaria, descripción y valoración como herramienta del modelo, representación de la realidad.

Debe tenerse en cuenta que los catastros territoriales que existían en el país antes de la ley, no debían su origen a las necesidades de la seguridad de los derechos reales sino a necesidades de otra naturaleza, como las de la legislación y acción tributaria de los gobiernos locales. Históricamente los catastros territoriales han sido creados para servir a la finalidad de distribuir la carga del impuesto inmobiliario.

Ello quiere decir que los catastros territoriales constituyen una materia legal compleja. Por su vinculación con los registros inmobiliarios, presentan facetas que deben ser contempladas en la ley nacional; y como instrumento fiscal, ofrecen otras que deben quedar reservadas a las leyes locales.

La Ley Nacional señala, respecto de la valuación parcelaria, que “los organismos catastrales de cada jurisdicción tendrán a su cargo la determinación de la valuación parcelaria de su territorio, a los fines fiscales”, dejando reservada a la legislación local el establecimiento e instrumentación de la metodología valuatoria propia. Eso sí, la ley nacional fija como lineamiento, que dicha metodología deberá tener base técnica, justipreciándose entre otros, el suelo, sus características, el uso, la capacidad productiva y las

mejoras que contenga, con el objeto de tender a la equidad fiscal.

Crea a su vez, el Consejo Federal del Catastro, integrado por todos los catastros provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que tiene entre sus funciones la de contribuir a coordinar las metodologías valuatorias con el objeto de unificar criterios. Cuestión importante a ser tenida en cuenta, en el terreno tributario, desde el punto de vista de la necesaria búsqueda de la neutralidad en la aplicación de los tributos que gravan la propiedad raíz.

La normativa legal aplicable en la provincia de Santa Fe catastro establece que, una vez practicada la valuación y asignada la nomenclatura catastral, la obligatoriedad de consignarlo en las escrituras públicas, como asimismo el impedimento a que el Registro de la Propiedad Inmueble inscriba transferencia alguna de dominio sobre inmuebles o constitución de derechos reales –salvo hipoteca- que importe una variación de las dimensiones de los datos catastrales de una parcela, sea por diferencia con el título original, por subdivisión de la propiedad o por variaciones sufridas por aluvión o avulsión, sin que previamente se registre en el Catastro de la provincia el respectivo plano de mensura. A su vez, el artículo 49 de la misma ley dispone que a los fines impositivos, los escribanos intervinientes deben requerir la certificación catastral respectiva para autorizar escrituras por las que se constituyan, transmitan, declaren o modifiquen derechos reales sobre inmuebles.

Es decir, la legislación santafesina establece un sistema de actualización permanente de los datos catastrales. Y así, el certificado catastral no sólo servirá al Fisco; también le será de utilidad al comprador de una propiedad inmueble, al brindarle información por ejemplo, sobre lo que va a tener que tributar por contribución de mejoras con posterioridad a su adquisición, por las obras públicas ya realizadas que afectan dicha propiedad y que no han sido cobradas a esa fecha.

IV. SISTEMAS DE VALUACIÓN DE INMUEBLES

La importancia de las valuaciones desarrolladas para fines tributarios se debe al hecho de que deformaciones y errores en la determinación de la base de cálculo del impuesto afectan directamente la distribución del monto tributario. En cuanto a la responsabilidad por la determinación de la base de cálculo, hay básicamente dos posibilidades:

El sujeto activo realiza, de forma unilateral, las valuaciones que son empleadas con fines de emisión del impuesto;

El contribuyente -esto es, el sujeto pasivo- es responsable por declarar el valor de sus inmuebles para fines de cobranza del impuesto, siendo el proceso conocido como auto valuación.

La auto valuación muchas veces opera como un sistema mixto, en el cual, aunque el contribuyente declare el valor de su inmueble, le queda al Poder Público la responsabilidad de homologar y, por lo tanto, ver si el valor declarado será aceptado para fines tributarios. En caso de rechazo del valor propuesto por el contribuyente, es empleado un valor alternativo resultante de la valuación desarrollada por el sujeto activo.

Bases del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria

Puede ser una medida física, es decir, por su tamaño (ad mensura), sea superficie del suelo o superficie de la construcción o por su valor (ad valorem), sea el arrendamiento que produce o por el precio en el mercado, frecuentemente denominada valor de mercado, o por los componentes del inmueble: sólo suelo, sólo construcción o el inmueble completo.

1) BASE AD MESURA SOBRE LA SUPERFICIE DEL INMUEBLE: uno de los argumentos a favor de este método, es el hecho que se gra-

“El contribuyente -esto es, el sujeto pasivo- es responsable por declarar el valor de sus inmuebles para fines de cobranza del impuesto, siendo el proceso conocido como auto valuación”

va sólo la porción de la propiedad que ha adquirido valor sin que el propietario haya hecho nada para ello; es decir que la sociedad paga sin que el propietario le haya retribuido nada; por consiguiente gravar sólo el suelo es recuperar a favor de la sociedad dicho valor. Por otro lado, la construcción que resulta del esfuerzo del propietario queda exento, el capital y el trabajo incorporado al mismo no es gravado.

A su vez, este impuesto no es transferible a otros factores de la economía e induce a la densificación urbana. Adicionalmente, implica una simplificación administrativa pues sólo se requiere medir los terrenos, que además presentan una mayor estabilidad en su tamaño que las construcciones, por lo que los registros catastrales se simplifican; asimismo si se establecen valores por metro cuadrado por zonas que sean convincentes, se evitan las discusiones sobre clasificación de tipos de construcción. El sistema se hace más transparente pues el cálculo de la base puede verificarse con operaciones aritméticas sencillas.

2) BASE ARRENDAMIENTO: la base es medida a través del canon del arrendamiento, sea éste el real o el imputado. cuando la mayoría de los inmuebles de una jurisdicción se encuentran en arrendamiento, resulta más fácil establecer como base el canon del arrendamiento y organizar la tarifa en función de ella. Algunas jurisdic-

ciones de las zonas metropolitanas cuentan con tarifas separadas para el uso habitacional y para el uso no habitacional.

3) BASE VALOR: en este caso la base es medida a través del precio del inmueble por cualesquiera de los métodos disponibles de la valuación, aunque el más utilizado en América latina es el de la determinación de “mapas de precios de suelo metro cuadrado por zonas y/o vialidades” y “costos por metros cuadrados de construcción según diversos usos y clases” y a veces “ajustados con factores de mérito o demérito”.

La base valor del inmueble presenta las ventajas y desventajas de alguna manera opuestas a los de la base suelo. En efecto, grava al capital y al trabajo pues incide sobre el componente de la construcción, eso puede interpretarse como tratar igual al agente pasivo (el propietario) que al agente activo (el constructor). Por consiguiente inhibe la industria de la construcción y alienta la retención de terrenos vacantes, desperdicia la infraestructura colectiva y captura más allá que las plusvalías del suelo, es decir las ganancias legítimas del trabajo y del capital.

4) VALUACIÓN EN MASA DE INMUEBLES: es el proceso de estimar el valor de un gran número de unidades en la misma fecha usando métodos padronzados y análisis estadísticos, tal cual ocurre en las valuaciones desarrolladas



para fines tributarios. Este tipo de valuación consiste en el desarrollo de uno o más modelos genéricos, originados -en general- con base en una muestra de datos, los cuales son aplicados para las diferentes categorías de inmuebles que serán evaluadas. Sin embargo, valuaciones individuales necesitan ser realizadas para algunos inmuebles atípicos, es decir, con características específicas significativamente distintas.

Los métodos utilizados son el comparativo de datos del mercado y el método del costo de reproducción. Es, también común emplear el método de la renta para valorar inmuebles que son explotados con fines de inversión.

5) MÉTODO COMPARATIVO DE DATOS DE MERCADO: se puede afirmar que el valor de un bien es estimado con base en el análisis de los precios de un grupo de bienes semejantes, que hayan sido comercializados en una fecha próxima a aquella de la valuación. Debido a la heterogeneidad de los inmuebles, surge la necesidad de que sea desarrollado un modelo capaz de considerar las diferencias existentes entre los inmuebles considerados.

No hay un modelo predeterminado, en la medida en que depende del tipo de inmuebles a ser evaluado, del comportamiento del mercado

inmobiliario en la localidad y de las variables testeadas.

6) MÉTODO COSTO DE REPRODUCCIÓN: se busca estimar el valor del inmueble a través de la verificación del costo de reproducir el mismo bien. factores de depreciación son comúnmente aplicados al costo total estimado, con el fin de contemplar la reducción del valor causada por la edad, obsolescencia física o funcional y el estado de conservación de las construcciones. en teoría sería recomendable aplicar un factor de comercialización al costo de reproducción obtenido, pretendiendo agregar un abono sobre los costos levantados en la posibilidad de utilización inmediata del inmueble, conocido como "ventaja de la cosa hecha".

El criterio es fundamentado en el hecho de que un inmueble normalmente no equivale a la suma del valor del terreno incrementado en el costo de construcción y demás costos. Por lo tanto, el factor de comercialización pretende reflejar la diferencia promedio entre el valor de comercialización del inmueble y su costo de reproducción. En la práctica, cuando el factor de comercialización es conocido en general es porque hay un número razonable de transacciones efectuadas sobre aquél tipo de inmueble.

7) MÉTODO DE LA RENTA: pretende identificar cuanto un inversionista pagaría por un bien en función del retorno potencial esperado. El valor del inmueble es apropiado por la capitalización presente de su renta líquida (real o estimada).

Hay pleno consenso de que el valor de comercialización de un bien es el valor presente capitalizado del flujo de renta futura que puede ser generada por su explotación económica. Por lo tanto, es posible calcular el valor de un inmueble con base en la renta que la propiedad produce anualmente, o sea, que puede ser extraída de su uso. Para el cálculo, puede ser considerado tanto el uso real como el potencial del inmueble. Dependiendo del tipo de inmueble, la renta producida por el mismo es enteramente del negocio en operación. En algunos casos, la aplicación del método puede resultar en la valuación del negocio propiamente dicho, incluyendo, por ejemplo, la influencia de bienes mobiliarios necesarios para su operación o aspectos intangibles que pueden agregar valor como el nombre de la empresa. En estos casos, si el objetivo de la valuación es estimar exclusivamente el valor de comercialización de la tierra y mejoras de naturaleza inmobiliaria, habrá de excluirse la influencia de estos aspectos del análisis.⁵

Valuaciones en Santa Fe

Las operaciones de avalúos están a cargo de la Junta Central de Valuación, con asiento en la ciudad capital, donde la unidad catastral es la parcela y donde las parcelas se clasifican en urbanas, suburbanas y rurales. Dicha valuación se debe efectuar con base en antecedentes objetivos, tomando como elemento primordial:

Para las propiedades urbanas, la renta real establecida en contratos o instrumentos públicos

⁵ De Cesare, Claudia, "Valuación de inmuebles con fines fiscales", artículo publicado en *Catastro Multifinanciado aplicado a la definición de políticas de suelo urbano*, organizador: Diego Erba, 2007, Lincoln Institute of Land Policy, Estados Unidos.

y/o privados o la presunta adoptada como base para el pago de tributos fiscales comunales o municipales;

Para las propiedades suburbanas y rurales, la configuración del suelo y calidad de las tierras y aguas subterráneas, la productividad de los campos, su subdivisión y la intensidad de su explotación, la renta real según contratos o documentos públicos o la presunta en base a estadísticas de producción y sus precios promediados.

Serán antecedentes complementarios

- a) La declaración jurada del propietario.
- b) La valuación fiscal vigente.
- c) El promedio de los precios de venta desde la valuación anterior por propiedades comprendidas dentro de las zonas de características uniformes, excluyendo los casos de liquidación forzosa.
- d) Los precios fijados por decisión judicial en juicios de expropiación.
- e) Las valoraciones realizadas por instituciones oficiales de crédito inmobiliario.
- f) Los datos que pueda suministrar la Dirección de Impuesto a los Réditos.
- g) Los registros de inmuebles o catastros municipales de zonas urbanas y suburbanas y los de la Dirección Provincial de Catastro y Cartografía.

V. IMPOSICIÓN TERRITORIAL EN ARGENTINA

En Argentina, el impuesto inmobiliario o territorial es un tributo directo y de tipo real, que toma como base de imposición el valor fiscal de cada inmueble, con independencia de las características personales del propietario. Esto

“Sintetizando, un catastro adecuadamente elaborado permite ser fuente de información permanente, conocer físicamente el territorio y suministrar información para que se organice su desarrollo, realizar estudios de planificación física y ordenamiento del territorio de los asentamientos humanos urbanos y/o rurales”

es aplicable tanto en las provincias, quienes tradicionalmente establecieron dicho gravamen real sobre los inmuebles situados en su territorio, como en los municipios en los que algunas jurisdicciones provinciales les han delegado la potestad tributaria para entender en su política y administración (por ejemplo Chubut, Tierra del Fuego, Salta).

En la provincia de Santa Fe, en concordancia con lo anterior, el Código Fiscal Provincial legisla sobre el impuesto inmobiliario que a nivel provincial deben tributar los propietarios o poseedores a título de dueño por los inmuebles situados dentro de los límites de su territorio, según las alícuotas establecidas en la ley impositiva anual, aplicadas sobre las valuaciones fiscales de la tierra y de las mejoras. Por lo que la base imponible está constituida por la valuación de los inmuebles ubicados en el territorio provincial, determinada conforme las leyes de valuación y catastro de la provincia, actualizados por coeficientes que fija la ley impositiva anual y deducidos los valores exentos.

En cuanto a las tasas impuestas por los Municipios de la provincia de Santa Fe que recaen sobre la propiedad inmueble, autorizadas legalmente por el Código Tributario Municipal como retri-

bución por prestación de determinados servicios que brinda el municipio (aplicadas también a lo largo del país aunque con distintas denominaciones) el plexo normativo provincial delega en la Ordenanza Impositiva la tipificación de los inmuebles en urbanos, suburbanos y rurales y las alícuotas a aplicar, sobre la valuación fiscal que la Provincia le asigne a los inmuebles para la percepción del impuesto inmobiliario.

VI. CONCLUSIONES

En Argentina la organización, administración y mantenimiento del Catastro Territorial y de los Registros de la Propiedad Inmueble está a cargo de las Provincias siguiendo las normativas catastrales que cada una determina. La actividad del catastro territorial es de carácter registral y la unidad de registración es la parcela territorial, estableciendo la mencionada Ley Nacional el marco normativo al que deberá ajustarse el funcionamiento de los catastros territoriales pertenecientes a las diversas jurisdicciones del país.

En lo particular, desde su aspecto tributario, el catastro permite contar -en la provincia de Santa Fe- con la imparcialidad de una oficina técnica especializada - Servicio de Catastro e In-



formación Territorial- que fija el valor base de los inmuebles, no relacionada directamente con la que fija el impuesto ni la recaudación tributaria, manteniendo en consecuencia una forma de funcionamiento que garantiza la transparencia del procedimiento que es el basamento del principio de justicia tributaria. Asimismo, es el encargado de confeccionar cartografía a nivel predial (padrón) que brinda un sistema de identificación inmobiliaria bajo normas uniformes, de las unidades que integran el patrimonio inmobiliario.

Sintetizando, un catastro adecuadamente elaborado permite ser fuente de información permanente, conocer físicamente el territorio y suministrar información para que se organice su desarrollo, realizar estudios de planificación física y ordenamiento del territorio de los asentamientos humanos urbanos y / o rurales, realizar estudios para la prestación de servicios y

ejecución de obras de infraestructura, organizar actividades administrativas y técnicas vinculadas con los avalúos y catastros, y de apoyo a terceros que lo requieran, identificación de programas y proyectos de equipamiento urbano-rural e infraestructura social necesarias, disponer de información físico-geométrica, jurídica y valorativa actualizada y confiable, constituirse en un instrumento de medida y de equidad contributiva tanto para el contribuyente como para el fisco local.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Frick, Norberto; "Ley nacional de Catastro de la República Argentina"; Editora Mundo GEO.
- Ventura, Gabriel; "Análisis de la ley nacional de Catastro 26.209"; CFNA, 26/03/2007.
- Ferreira, Marisa R.; "El catastro territorial en la República Argentina"; Universidad Nacional de La Plata.
- Kaufmann, Jürg y Steudler, Daniel; "Catastro 2014 - Una visión para un sistema catastral futuro"; Grupo de Trabajo de la Comisión 7 de la Federación Internacional de Geómetras; 1994/1998.
- Águila, Miguel y Erba, Diego Alfonso; "El Rol del Catastro en el Registro del Territorio"; Lincoln Institute of Land Policy, Boston (EEUU).
- De Cesare, Claudia; "Valuación de inmuebles con fines fiscales", artículo publicado en Catastro Multifuncional aplicado a la definición de políticas de suelo urbano, organizado por Diego Erba, 2007, Lincoln Institute of Land Policy, Boston (EEUU).
- Morales Schechinger, Carlos; "Elementos principales para definir una política fiscal del impuesto a la propiedad inmobiliaria", artículo publicado en Catastro Multifuncional aplicado a la definición de políticas de suelo urbano, organizado por Diego Erba, 2007, Lincoln Institute of Land Policy, Boston (EEUU).
- Thompson, Michelle; "Una evaluación del catastro de Bogotá " (Abril 2004). Artículo publicado en Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo para América Latina. Editores: Smolka, Martin y Mullahy, Laura, 2007, Lincoln Institute of Land Policy. Estados Unidos.
- De Cesare, Claudia; "Desafíos que enfrenta el sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria en Porto Alegre, Brasil" (Septiembre 1999). Artículo publicado en Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo para América Latina. Editores: Smolka, Martin y Mullahy, Laura, 2007, Lincoln Institute of Land Policy. Estados Unidos.