

# **Experiencias de políticas de recaudación fiscal en Brasil, Chile y Perú.**

División de desarrollo económico, CEPAL Santiago de  
Chile

## **Table of Contents**

INTRODUCCION.....	2
BRASIL.....	2
PERU.....	7

# INTRODUCCION

La recaudación fiscal en México deficiente debido a diversos factores. En primer lugar, los ingresos y gastos públicos son bajos debido al nivel de desarrollo del país. En segundo lugar, México dependía mucho de los ingresos en el sector petrolero paraestatal. Finalmente, la recaudación del gobierno federal es mínima debido a múltiples exenciones de pago en el marco jurídico fiscal. A estas características sistémicas, se le suman problemas sociales como el desempleo, el comercio informal y la evasión de impuestos, *inter alia*.

De acuerdo con datos de la OCDE, en 2017, México logró recaudar tan solo 16.2% del PIB de ese año. Ésta cifra es en extremo baja en comparación con el 34.2 por ciento de recaudación total promediada entre los países de la OCDE.<sup>1</sup> Esto hace necesario un análisis y revisión de los diversos sistemas de recaudación en países semejantes a México, como lo son Brasil, Chile y Perú. Las siguientes son prácticas que ayudaron a aumentar la recaudación en estos países, específicamente en materia de recaudación del impuesto predial.

## BRASIL

México y Brasil comparten semejanzas históricas y sociales. Sin embargo, su estructura fiscal, las prerrogativas fiscales, el ingreso y el gasto público del gobierno nacional *vis-a-vis* los sub nacionales son muy distintos entre ambos países. Por ejemplo, la recaudación fiscal ha sido más alta y descentralizada en Brasil que en México desde finales del siglo XIX.<sup>2</sup> La Constitución Brasileña de 1988 logró esto al establecer las siguientes reformas:

- 1) Amplió la base de cobro del Impuesto por Circulación de Mercancías y Prestación de Servicios (ICMS, equivalente al IVA mexicano) y eliminó los impuestos federales únicos sobre comunicación y transportes. Así, los gobiernos estatales adquirieron mayor margen de acción para gravar en esos rubros.
- 2) Libre fijación de las tasas de ICMS por parte de los Estados.
- 3) Eliminación de la facultad Federal para conceder exenciones de impuestos estatales y municipales.

---

<sup>1</sup> OCDE, *Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe*. consultado el 20 de agosto de 2019. <https://www.oecd.org/ctp/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-24104736.htm>

<sup>2</sup> Hernández, 2010.

- 4) Prohibición de etiquetar los recursos provenientes de las transferencias federales.
- 5) Aumentaron los porcentajes de Fondos de Participación de los Estados (FPE) y de los Municipios (FPM), que alcanzaron hasta 47 por ciento en 1993<sup>3</sup>
- 6) Fue creado el Impuesto sobre los Productos Industrializados (IPI), equivalente al 10 por ciento de lo recaudado.

Estas reformas, aunque aumentaron el poder y autonomía subnacionales, acomplejaron el sistema. Además del código fiscal federal, se crearon 27 códigos estatales. La carencia de coordinación entre los estados y su discrecionalidad impositiva llevó a una disparidad relativa de los precios entre los estados y a una competencia por atraer proyectos de inversión.

En 2017 Brasil tuvo una recaudación total de 32.3 por ciento del PIB. Con un crecimiento menor al uno por ciento con respecto a 2016. En general, una de las ventajas del sistema brasileño es la autonomía de sus entidades federadas. Los municipios son responsables del cálculo y administración de los impuestos que les competen, entre los que se encuentra el IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), que corresponde al impuesto predial. Estos son algunos datos y cambios relevantes que ayudaron a aumentar el ingreso fiscal del impuesto predial en tres entidades del país.<sup>4</sup>

#### **Belo Horizonte** (ejercicio fiscal 2012)

- Alícuotas del IPTU sobre predios territoriales o baldíos
  - Tasa mínima: 1.0 Tasa Máxima: 3.0
  - Criterios base: Valor del Inmueble.
- Alícuotas del IPTU sobre predios residenciales
  - Tasa mínima: 0.60 Tasa Máxima: 1.00
  - Criterios base: Valor del Inmueble.
- Alícuotas del IPTU sobre predios no residenciales
  - Tasa mínima: 1.00 Tasa Máxima: 1.20
  - Criterios base: Valor del inmueble.
- Cambios o reformas importantes: Reformas desde el año 2000. Esto incluyó actualización catastral, lo que elevó las inscripciones de 220 mil a 360 mil; modernización tecnológica; y un aumento de los inspectores fiscales. En 2006, la modernización permitió el aumento

---

<sup>3</sup> Passini Pereira, 1998

<sup>4</sup> Cesare, Claudia M. *Sistemas del impuesto predial : en América Latina y el Caribe*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2016.

en servicios digitales y la tributación por internet. En 2010, los inmuebles fueron reevaluados, con lo que se actualizó su valor catastral.

#### **Florianópolis** (ejercicio fiscal 2001)

- Alícuotas del IPTU sobre predios territoriales o baldíos
  - Tasa mínima: 1.0 Tasa Máxima: 2.0
  - Criterios base: Según el uso permitido: residencial (unifamiliar y multifamiliar) y no residencial.
- Alícuotas del IPTU sobre predios residenciales
  - Tasa mínima: 0.50 Tasa Máxima: 1.2-2.0
  - Criterios base: Se aplican en forma separada sobre los valores del terreno y de la edificación: terreno, de 0,5% al 2,0% para edificaciones unifamiliares y multifamiliares, respectivamente; y edificación, de 0,5% al 1,2% según el área.
- Alícuotas del IPTU sobre predios no residenciales
  - Tasa mínima: 0.7-1.0 Tasa Máxima: 1.7-2.0
  - Criterios base: Se aplican en forma separada sobre los valores del terreno y de la edificación: terreno, de 0,5% al 2,0% para edificaciones unifamiliares y multifamiliares, respectivamente; y edificación, de 0,5% al 1,7% según el área.
  - Cambios o reformas importantes: Fue actualizado el mapa de valores, con lo que se reportó un incremento sustancial en las recaudaciones fiscales.

#### **São Paulo** (ejercicio fiscal 2009)

- Alícuotas del IPTU sobre predios territoriales o baldíos
  - Tasa mínima: 1.20 Tasa Máxima: 1.80
  - Criterios base: Valor del inmueble. Son aplicados descuentos o incrementos de acuerdo con el valor del inmueble sobre la tasa básica de 1,5%.
- Alícuotas del IPTU sobre predios residenciales
  - Tasa mínima: 0.80 Tasa Máxima: 1.60
  - Criterios base: Son aplicados descuentos o incrementos de acuerdo con el valor del inmueble sobre la tasa básica de 1%.
- Alícuotas del IPTU sobre predios no residenciales
  - Tasa mínima: 1.20 Tasa Máxima: 1.80

- o Criterios base: Son aplicados descuentos o incrementos de acuerdo con el valor del inmueble sobre la tasa básica de 1,5%.
- Cambios o reformas importantes: En 2002, restituyó la progresividad del IPTU de acuerdo con el valor del inmueble, así como la implementación de cuotas diferenciadas en función del uso de suelo. Esto logró una distribución más adecuada de la carga tributaria entre los ciudadanos. En 2008, después de ocho años sin actualización, se aprobó el nuevo mapa de valores. La exención por valor del inmueble se restringió a un inmueble por propietario. Se creó un catastro municipal de deudores. Lo más destacable es la revisión bianual de inmuebles con fines tributarios.

## CHILE

Chile recaudó 20.2 por ciento de su PIB en 2017. En 2005–2006, se renovó el registro de valores después de 20 años sin actualización. En general, la recaudación del impuesto predial en Chile presenta resultados positivos a pesar de contar con diversas exenciones y descuentos. Cada año incrementa el número de propiedades al catastro, con lo que aumentan los ingresos. También se actualizan los valores de las propiedades ya registradas. El número de propiedades registradas aumentó de cinco millones 277 mil en 2006 a seis millones 612 mil en 2013.

De acuerdo con Carlos Orrego Acuña, el sistema de recaudación predial chileno está en una etapa de madurez. Sin embargo, el modelo administrativo no ha cambiado en los últimos 50 años. En particular, la participación de los municipios y del contribuyente es considerada como necesaria.<sup>5</sup> Es destacable que Chile es el único caso Latinoamericano en el que la recaudación fiscal del impuesto predial está absolutamente concentrada por el gobierno federal. La tasa base, el avalúo, exenciones y cuotas de todos los municipios son fijadas por el gobierno central de manera idéntica para todo el país sin importar su heterogeneidad.

---

<sup>5</sup> Cesare, Claudia M. *Sistemas del impuesto predial : en América Latina y el Caribe*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2016.

La base de cálculo es el avalúo fiscal de la propiedad de acuerdo con la determinación del Servicio de Impuestos Internos de la Secretaría de Hacienda del Gobierno de Chile. Las cuotas son las siguientes:

- a) Bienes raíces agrícolas: 1 por ciento al año.
- b) Bienes raíces no agrícolas: 1,4 por ciento al año.
- c) Bienes raíces no agrícolas destinados a la habitación: 1,2 por ciento al año, en la parte de la base imponible que no exceda de \$37.526.739 al 1 de enero de 2003; y 1,4 por ciento al año, en la parte de la base imponible que exceda del monto señalado.

Así mismo, la ley fiscal Chilena contempla dos tipos de exenciones: de aplicación general y de aplicación particular. La primera beneficia a todo propietario en general y se calcula en función del valor del inmueble y no del ingreso del propietario. Como resultado, en 2014, cerca del 64 por ciento de las propiedades en zonas urbanas estaban exentas de pago (cuatro millones 306 mil de un total de seis millones 691 mil propiedades). Entre las propiedades que gozan de la exención se encuentran propiedades con valor menor a 20 millones de pesos chilenos (28 mil USD)<sup>6</sup>, edificios gubernamentales, escuelas de todos los niveles, centros deportivos y centros de culto religioso. La exención de algunas de estas propiedades constituye el mayor problema de la escasa base tributaria en Chile.

---

<sup>6</sup> Conversión aproximada con tipo de cambio a 22 de agosto del 2019

# PERU

De acuerdo con la OCDE, Perú recaudó 15.3 como porcentaje de su PIB en 2017. Con esto, empeoró su ratio de ingreso tributario en más del uno por ciento con respecto a 2015. De todos los impuestos, el de mayor recaudación es el impuesto predial. En 2008, el impuesto predial representó 26.5 por ciento de la recaudación total en los municipios. Así mismo, este impuesto es el que más aporta al financiamiento de los gobiernos locales del Perú.

Hasta antes de 1993, existían cuatro impuestos distintos que gravaban de alguna manera la propiedad. Luego de una reforma a finales de ese año, el presidente adquirió la prerrogativa de modificar el sistema tributario de los gobiernos locales, con lo que se derogaron los impuestos anteriores y se simplificó el sistema tributario para regular un único impuesto predial.

Desde 2002, se han impulsado reformas para la descentralización y el presupuesto participativo. Sin embargo, algunas competencias y funciones quedaron sin asignar como programas de asistencia social y planes piloto de gestión educativa y de salud. De acuerdo con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), en materia fiscal es necesario asignar responsabilidades específicas de gasto a los gobiernos locales y regionales de acuerdo con sus metas y necesidades específicas. De esta manera se avanzaría a una descentralización mejor planificada y con uso eficiente de los recursos.

El marco legal regulatorio de Perú en materia tributaria otorga distintas prerrogativas a distintas ramas del gobierno. El Congreso de la República y el Poder Ejecutivo se encargan de regular el marco legal del impuesto. El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento aprueba los valores de terreno y edificación, además de los porcentajes de depreciación. Finalmente, los gobiernos locales se encargan de la recaudación del impuesto, así como de desarrollar las facultades de determinación, fiscalización, cobranza y ejecución.

La base del cálculo se obtiene con el valor total de los predios poseídos por un mismo contribuyente. El valor de los predios es actualizado cada año de acuerdo con las regulaciones vigentes del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Estas regulaciones son: (i) los valores arancelarios de los terrenos; (ii) los valores de las edificaciones; y (iii) las depreciaciones de las construcciones. Es importante notar que, en promedio, los avalúos llevados a cabo por el gobierno central sólo representan treinta por ciento del valor del mercado de los predios. Esto

afecta directamente a los gobiernos locales. Esto hace necesario replantear los mecanismos de valuación permitiendo la participación de los gobiernos locales.

En los últimos años, Perú ha aplicado un instrumento de presupuesto por resultados conocido como Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal. Su objetivo es mejorar el desempeño administrativo y financiero de los gobiernos locales. El Plan impulsa reformas de desarrollo sostenible y crecimiento local para promover la competitividad y el proceso de descentralización. Entre otros, sus objetivos específicos son los siguientes:

- Incrementar los niveles de recaudación de los tributos municipales, fortaleciendo la estabilidad y eficiencia en la percepción de los mismos.
- Mejorar la ejecución de proyectos de inversión pública, considerando los lineamientos de la política de mejora en la calidad del gasto.
- Simplificar trámites generando condiciones favorables para el clima de negocios.
- Mejorar la provisión de servicios públicos.

Cada año una Resolución Ministerial determina el monto que cada una de las 1838 municipalidades puede obtener en caso de cumplir con sus metas. En caso de cumplimiento parcial, el monto será proporcional. Los recursos que no son otorgados a las municipalidades por incumplimiento es repartido de manera igualitaria como bono adicional entre las entidades que lograron el 100 por ciento de sus metas. Una meta importante del Plan es un monto fijo de recaudación predial que debe alcanzar la municipalidad.