



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

### FUNDAMENTOS

#### Introducción

El principal problema que tiene hoy la provincia de Río Negro es la continua decadencia que caracteriza su proceso de desarrollo económico-social desde hace más de diez años. Detener el deterioro actual y transformarlo en crecimiento debería ser, entonces, el objetivo básico que tendría que perseguir el Gobierno y la comunidad en su conjunto.

Pero, para cambiar la dirección del proceso de desarrollo económico-social no sólo se requiere que todas las fuerzas políticas, sociales y económicas se pongan de acuerdo en una nueva meta común a alcanzar, tarea de por sí compleja y difícil, sino que también se necesita, inexorablemente, el acompañamiento de un gobierno modernizado y saneado en lo que respecta a su situación económico-financiera y a su capacidad institucional de planificación y ejecución.

Para el logro del saneamiento económico-financiero del Estado rionegrino es importante el aumento de los ingresos tributarios provinciales.

Entre los recursos genuinos con los que cuentan las provincias se cuentan los devenidos por la recaudación de impuestos, entre los que se cuentan Ingresos Brutos, Sellos, Inmobiliario y Automotores. Cada uno de ellos contribuye en una proporción diferente, según su base imponible, por un lado, y según el porcentaje de recaudación del total presupuestado y el nivel de cumplimiento de los contribuyentes. En la Provincia de Río Negro, durante el ejercicio fiscal 2000, el Impuesto Inmobiliario representó el 16% de la recaudación de los tributos de jurisdicción provincial (aproximadamente 23 millones de pesos).

El incremento de recaudación del impuesto inmobiliario debería ser el más importante de los mencionados y tendría que estar basado en:

- a) Cobro del impuesto a los inmuebles de las empresas que prestan servicios privatizados.
- b) Actualización del valor fiscal e incorporación de mejoras no declaradas en los inmuebles urbanos, suburbanos, subrurales y rurales.
- c) Incorporación al catastro y al padrón de contribuyentes de la Dirección General de Rentas de la provincia de las tierras fiscales vendidas y
- d) Mejora de la eficiencia recaudatoria de la Dirección General de Rentas.

Por otra parte, sabida es la intención del



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

gobierno nacional de llegar a una simplificación del sistema tributario que más allá de las aristas y objetivos de esta reforma, apunta, entre otras cosas, a la eliminación de impuestos como Ingresos Brutos y Sellos que, hoy por hoy, en nuestra provincia representan casi el 70% de la recaudación de tributos provinciales. En el marco de esta reforma, ya delineada en los sucesivos Pactos Fiscales, el Inmobiliario es uno de los que gana preponderancia, el cual resulta de aplicar un porcentaje o alícuota a la valuación fiscal que fija el organismo catastral.

Desactualización de la Base Imponible del  
Impuesto Inmobiliario

Enfoques del problema.

Al evaluar las razones de la desactualización de la base imponible del Impuesto Inmobiliario son dos los aspectos a tener en cuenta; por un lado la diferencia entre las mejoras edilicias incorporadas por el Catastro y las existentes en la realidad y por el otro, la brecha existente entre las valoraciones catastral o fiscal y real de los inmuebles.

El primer aspecto se debe, en general, a la falta de relevamientos periódicos y sistemáticos que con el transcurso del tiempo producen un acentuamiento de la diferencia mencionada anteriormente.

En el segundo aspecto expresado, la situación se da porque ante la falta de revalúos técnicos periódicos se recurre al empleo de coeficientes de actualización generales y arbitrarios, ya que más que a razones técnicas y de mercado responden a las necesidades presupuestarias de ese momento.

Ahora bien, en la Provincia de Río Negro, a diferencia de otras provincias, el aspecto que más pesa o atenta contra el incremento de la base imponible es el citado en último término debido a que se ha mantenido con cierta y considerable regularidad un proceso de relevamiento de mejoras, sea por administración (actuación de oficio), sea por el aporte que hacen los profesionales al realizar las mensuras, sea por el trabajo de contratistas. En este sentido, cabe mencionar que en 1997 se concluyó un trabajo de relevamiento masivo que implicó la incorporación a la base catastral de aproximadamente 750.000 m<sup>2</sup> de superficie edificada, con lo que se estima que la diferencia entre la superficie edificada registrada y existente en la realidad llega al 15%. Atendiendo a la forma de trabajo adoptada tanto por los contratistas como por el Catastro, las mejoras edilicias no detectadas que representan esa proporción, responden, en su gran mayoría, a ampliaciones. En este sentido, el relevamiento aerofotogramétrico ya preadjudicado contribuirá a eliminar esa diferencia.

En cambio, es muy importante la diferencia que se registra entre los valores catastrales y los reales de los



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

inmuebles, tal como se demuestra en el trabajo "Aproximación del Valor Catastral al Valor de Mercado de los Bienes Inmuebles Urbanos: Su Impacto en el Impuesto Inmobiliario y su Influencia en la Organización Catastral" (Wood-Azcona, 2000).

Esta diferencia es producto de veinte años de aplicación sucesiva de coeficientes generales de actualización sobre los valores básicos determinados en el revalúo del año 1980.

Estos coeficientes únicos para cada ciudad, muchas veces arbitrario, al mantener la relatividad en el valor de los inmuebles entre sí, desvirtúa la base de equidad que constituye el fundamento de esta contribución. No es posible, siquiera suponer, una variación uniforme del valor inmobiliario de las zonas de distintas características que conforman una urbe o región. Inclusive la normal es que la variación sea diversa para zonas de similares características.

En suma, el procedimiento no es aceptable por no ajustarse a la realidad, al establecer una variación homogénea de valores.

Tampoco es aceptable la aplicación de coeficientes de diversa magnitud, como discriminación de variación en distintos tipos de zona. Esto puede conducir a la utilización de un procedimiento erróneo o a la aplicación de coeficientes arbitrarios y, eventualmente, a ambas situaciones.

El procedimiento es erróneo, porque establecidas zonas de carácter comercial, residencial y de oficinas, el estudio de variación de valor en esas zonas no puede hacerse extensivo al de los terrenos de las mismas. Por otra parte, la aplicación de coeficientes diferenciados por zona, sólo llevaría a aumentar el nivel de discrecionalidad, a la vez que tornaría más dificultoso su manejo.

En resumen, el diagnóstico de esta situación arroja diferencias de distinta naturaleza:

- Distorsión de la relatividad de los valores entre los inmuebles.
- Brechas pronunciadas en la comparación puntual de valores.

Queda claro que estos resultados llevan a la falta de justicia y equidad tributaria, como consecuencia más importante e inmediata, sin perjuicio de otros inconvenientes para el Estado Provincial (planificación de obras públicas, expropiaciones, servidumbres, planeamiento urbano, etc.).

Situación de inequidad tributaria.

El último revalúo inmobiliario llevado a cabo en



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

la Provincia de Río Negro data del año 1980; a partir de esa fecha y hasta hoy las valuaciones catastrales han sido actualizadas mediante la aplicación de coeficientes generales por ciudad.

Si bien ya hemos señalado que tal procedimiento ha traído aparejado consecuencias nefastas tanto para el crecimiento de la base imponible del Impuesto Inmobiliario como para el mantenimiento de la equidad fiscal o tributaria, aquí desarrollaremos, en base al estudio citado, con mayor profundidad el análisis de estas consecuencias al cuantificarlas en ciudades tales como Viedma, Bariloche, General Roca y Choele Choel.

A partir de la comparación del valor imponible, que se deduce del valor catastral ajustado conforme a la valorización real de los inmuebles urbanos y suburbanos ( 80% conforme al tope establecido por el Pacto Fiscal) y el valor fiscal vigente, concluimos que en las cuatro ciudades analizadas se observa que la distorsión de la equidad fiscal es bidireccional, es decir, puede distinguirse una distorsión longitudinal y otra transversal.

La primera se pone de relieve en el crecimiento de la brecha entre el valor imponible y el valor fiscal en la medida que la ubicación del inmueble mejora, es decir, que el valor de la tierra urbana aumenta.

La distorsión transversal implica que en zonas donde el valor de la tierra es similar o cuya variación se limita a un entorno pequeño, resulta que a mayor valor de la edificación, sea por mejores características constructivas y/o por mayor superficie cubierta y/o menor antigüedad, la diferencia a favor del valor imponible aumenta.

Viedma Urbano - Inmuebles edificados  
Relación valor mercado, valor imponible y valor fiscal  
  
(cuadro comparativo)

Bariloche Urbano -Inmuebles edificados  
Relación valor mercado, valor imponible y valor fiscal  
  
(cuadro comparativo)

Gral. Roca Urbano - Inmuebles edificados  
Relación valor mercado, valor imponible y valor fiscal  
  
(cuadro comparativo)

Choele Choel Urbano - Inmuebles edificados  
Relación valor mercado, valor imponible y valor fiscal



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

(cuadro comparativo)

Aumento de la base imponible

Realizadas las proyecciones conforme al estudio citado, podemos estimar el incremento de la base imponible del Padrón Urbano y Suburbano en un 78%, lo que implica una base de \$ 5.600.000.000.

Si tenemos en cuenta que la alícuota promedio para este tipo de inmuebles asciende al 1,07%, podemos estimar que la facturación ascendería aproximadamente a \$ 60.000.000.

Atendiendo al impacto que las nuevas valuaciones catastrales tendrán en el impuesto se había estipulado, en el marco de la Comisión Mixta de Evaluación y Seguimiento de la Reforma Catastral integrada por representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo, la aplicación gradual de las mismas en un plazo no mayor a cinco años.

Lineamientos generales para su solución

La recientemente sancionada ley de Catastro (n° 3483) establece claramente la referenciación del valor catastral al valor de mercado; este principio, establecido en las nuevas legislaciones en la materia, es concordante con lo enunciado en el Pacto Fiscal, el cual en el inciso b) del artículo 5°, expresa que "la base imponible no supere el ochenta por ciento (80%) del valor de mercado de los inmuebles urbanos y suburbanos y/o subrurales o del valor de la tierra libre de mejoras en el caso de los inmuebles rurales". Al obligar que valor catastral tenga una cota superior relacionada con el valor de mercado se mantiene la consideración relativa a que el impuesto esté relacionado con el valor del objeto de la imposición.

Además la ley de Catastro proporciona instrumentos y procedimientos que apuntan a alcanzar una mayor transparencia en la gestión técnica de determinación de las valuaciones.

Todo ello debe traducirse en un procedimiento para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles, reglamentariamente desarrollado, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Si la referencia del valor catastral es el valor de mercado, es necesario conocer dicho mercado. Por ello se vuelve fundamental la realización de Estudios de Mercado con carácter previo a cada revalúo o actualización integral de las valuaciones inmobiliarias.
- b) Por definición de la ley, el valor catastral se compone, en general, del valor del terreno y el de las



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

construcciones. Esto puede parecer una incongruencia, ya que el valor de mercado es único, pero aquella ha adoptado esta distinción basada en la consideración de que, tanto el suelo como las construcciones, se tratan de dos especies valuales de distinta naturaleza.

Sin perjuicio de ello se vuelve indispensable la redefinición de los sistemas valuatorios (criterios, métodos, modos de recolección, compilación y carga de la información), ajustándolos, por un lado a las nuevas necesidades (referenciación al mercado) y, por otro, a informáticas que permiten efectuar operaciones matemáticas y estadísticas de carácter masivo impensadas manualmente, procurando siempre que los mismos persigan los siguientes objetivos:

- a) Determinación homogénea relativa del valor de cada inmueble, lo que conducirá a la eliminación de situaciones de injusticia tributaria.
- b) Mayor captación de ingresos por concepto del Impuesto Inmobiliario, como consecuencia de la homogeneización y actualización de la información de los objetos que conforman la base imponible.

Por ello:

AUTOR: Guillermo Wood.

FIRMANTES: Eduardo M. Chironi, Olga E. Massaccesi, Alfredo Lassalle, Juan Accatino, Víctor H. Medina, Iván Lazzeri y Roberto Medvedev.



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

**LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO  
C O M U N I C A**

Artículo 1°.- Al Poder Ejecutivo Provincial que es de  
fundamental importancia la reglamentación de la  
ley de catastro n° 3483.

Artículo 2°.- De forma.