

Diagnóstico sobre el Impuesto Municipal a la Utilidad y Plusvalía (IMUP) y alternativas de mejora

Juan José Jiménez*

1. Introducción.....	1
2. Características del IMUP	1
3. Problemática del IMUP	2
4. Alternativas para mejorar el impuesto a la plusvalía	5
5. Reflexión final.....	7

Los artículos presentados son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente representan la posición oficial del CEF – SRI.

1. INTRODUCCIÓN

El impuesto municipal a la utilidad y plusvalía (IMUP) es un impuesto de alcance subnacional, cuya gestión y recaudación está a cargo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADM). Este impuesto básicamente grava las ganancias producidas en las transacciones inmobiliarias.

Actualmente, se encuentra en discusión la aplicación de reformas a este impuesto para mejorar

su recaudación y regular el mercado inmobiliario, incluso se consideran alternativas de reemplazo. En este documento se reseña la situación en que se encuentra el actual IMUP y varias alternativas de reforma que podrían mejorar este impuesto.

2. CARACTERÍSTICAS DEL IMUP

El artículo 556 del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece un impuesto del 10% de las utilidades y

* Investigador del Centro de Estudios Fiscales.

Política fiscal y tributaria

plusvalía que se generaren en la transmisión de predios urbanos, este porcentaje puede modificarse vía ordenanza municipal.

El sujeto pasivo del impuesto se define en el artículo 558 como todo propietario de un bien inmueble que al venderlo obtenga una utilidad imponible. Esta utilidad imponible se define tácitamente como la diferencia entre el precio de adquisición con el cual el contribuyente obtuvo el bien inmueble y el precio de transferencia con el que lo traspasó a otra persona, considerando las deducciones establecidas en los artículos 557 y 559 del COOTAD

Las deducciones instauradas en los artículos señalados permiten agregar al precio de adquisición los valores pagado por contribución especial de mejoras, además de deducir un 5% anual de las utilidades líquidas por cada año transcurrido desde la adquisición. Debido a esta última deducción, el impuesto se anula si han transcurrido más de 20 años desde la adquisición del inmueble.

La recaudación global del impuesto para el año 2013 alcanza los USD 41,5 millones, de los cuales USD 18,6 millones (45%) se concentran en la ciudad de Quito. En la tabla Nro. 1 se muestra los rubros de los cinco principales municipios:

Tabla Nro. 1
Recaudación del IMUP
Año 2013

Municipio	Recaudación Millones de USD	Porcenta- je
Quito	18.6	45%
Samborondón	3.8	9%
Ibarra	1.5	4%
Loja	1.4	3%
Duran	1.4	3%
Resto de ciudades	14.9	36%
Total	41.6	100%

Fuente: Banco del Estado

Elaboración: Departamento de Estudios

3. PROBLEMÁTICA DEL IMUP

En primer lugar, existe un problema de definición de conceptos, porque el impuesto grava la utilidad y la plusvalía sin hacer distinción entre ambas. Conceptualmente, la plusvalía es un incremento natural del precio del suelo debido al crecimiento urba-

Política fiscal y tributaria

no, la provisión de obras públicas y otros elementos que no dependen del propietario del terreno. En cambio, la utilidad se genera de una actividad económica (ej. construcción de vivienda), con amplia intervención del propietario.

Los parámetros generales del impuesto están establecidos en el

COOTAD, pero se deja un margen de discrecionalidad importante al permitir que cada municipio fije tarifas diferenciadas y deducciones adicionales. Por ejemplo, en caso de Quito existen cuatro tarifas para distintos tipos de transacción, de acuerdo a la tabla Nro. 2:

Tabla Nro. 2
Tarifas del IMUP en Quito

Tipo de transacción	Tarifa
Primeras transferencias de dominio desde el año 2006 para personas naturales o jurídicas no dedicadas a actividades inmobiliarias o de construcción	0,5%
Transferencias de dominio a título gratuito (Donaciones)	1%
Primeras transferencias de dominio desde el año 2006 para personas naturales o jurídicas dedicadas a actividades inmobiliarias o de construcción	4%
Tarifa general en transferencias de dominio (Compra-Venta)	10%

Fuente: Ordenanzas municipales 2010-338 y 2011-155

Elaboración: Departamento de Estudios

Después de la expedición de la COOTAD en 2010, cada municipio estableció una tabla de tarifas propia, similar pero no igual a la del municipio de Quito.

Considerando que el IMUP es un impuesto de carácter subnacional, las diferencias entre las tarifas fijadas por cada municipio podrían considerarse un problema menor, pero se debe tomar en cuenta que se está pasando por alto principios de sencillez y equidad

horizontal, y en general los esquemas de tarifas no toman en cuenta la capacidad de pago de los contribuyente, por lo que tampoco existe progresividad.

El esquema de tarifas diferenciadas por tipo de transacción también da mucho espacio para intentos de evasión, porque los contribuyentes pueden declarar un tipo de transacción falso para beneficiarse de una menor tarifa, y las municipalidades en general no

Política fiscal y tributaria

cuentan con mecanismos suficientes para verificar el tipo de transacción que realizó el contribuyente.

Ciertamente, no se puede afirmar categóricamente que existe evasión debido a las tarifas diferenciadas, pero existen indicios de ello, pues en el caso de Quito (Tabla Nro. 3) se observa que las

operaciones de primera transmisión desde 2006 y donaciones generan una promedio de utilidad bruta mayor que el de las actividades inmobiliarias y de compra-venta, lo cual demuestra que las transacciones donde mayor ganancia se produce pagan un tipo impositivo más bajo.

Tabla Nro. 3
Promedio de utilidad bruta por tipo de transacción
IMUP Quito abr-2013 ago-2014

Tipo de transacción	Tarifa	Nro. transacciones	Utilidad bruta	Promedio utilidad bruta
1ra dp 2006	0,5%	11.121	652.370.762	58.661
Donaciones	1%	1.376	97.274.022	70.693
Actividades inmobiliarias	4%	8.565	306.377.687	35.771
Compra-venta	10%	8.868	302.304.841	34.089
Total General		29.930	1.358.327.313	45.383

Fuente: Municipio de Quito

Elaboración: Departamento de Estudios

Otra dificultad del impuesto a la utilidad y plusvalía está en método de cálculo de la base imponible, que considera una reducción de la utilidad grabable a razón de 5% por año. Este descuento tendría sentido si se considera una depreciación en los inmuebles edificados, pero la norma no hace distinción entre inmuebles edificados y no edificados, lo que en la práctica puede considerarse una

depreciación del terreno, en contradicción con las normas contables vigentes.

Además de los problemas señalados, el impuesto municipal a la utilidad y plusvalía y otros impuestos municipales sufren de un problema estructural, que es la falta de información fiable en los registros catastrales.

El IMUP debe calcularse fundamentalmente en base a la diferen-

Política fiscal y tributaria

cia entre los valores de adquisición y transmisión, pero en los catastros municipales muchos valores de adquisición están tremendamente subestimados, debido en algunos casos a la conversión de valores en sucres a dólares, y en otros a deficiencias en los registros administrativos. Por ejemplo, un terreno que se adquirió en el año 1990 en 2 millones de sucres aparece en el catastro con un valor de adquisición de USD 80, y ese mismo bien seguramente se vendería actualmente en varios miles de dólares.

4. ALTERNATIVAS PARA MEJORAR EL IMPUESTO A LA PLUSVALÍA

En varios países del mundo, la plusvalía y la utilidad en bienes raíces se grava con dos impuestos distintos, un impuesto de carácter seccional para la plusvalía y otro de carácter nacional para la utilidad.

En el caso de Ecuador, se podría mantener el impuesto a la plusvalía como un impuesto municipal para financiar obras de desarrollo urbano y saneamiento. Las utilidades adicionales al valor de

la plusvalía natural que se producen en la transferencia de inmuebles deben ser gravados con el impuesto nacional que corresponde a las ganancias de capital, el impuesto a la renta.

Para que el impuesto a la renta se recaude sobre las utilidades en la transferencia de bienes, se debería eliminar la exención que desgrava a los ingresos generados por la enajenación ocasional de inmuebles, acciones o participaciones. Como plusvalía y utilidad son conceptos distintos, no existiría doble tributación en el modelo propuesto, a pesar de que ambos impuestos tienen un mismo hecho generador.

Ciertamente, la propuesta de un impuesto municipal a la plusvalía, uno nacional para las utilidades en transmisión de inmuebles resultaría un cambio muy importante que sería de difícil asimilación para los actores involucrados (contribuyentes, municipios, administración tributaria). Una alternativa menos traumática sería la modificación del actual impuesto a la plusvalía, para darle tarifas progresivas y mecanismos de prevención de fraude.

Política fiscal y tributaria

Con las tarifas progresivas, en un modelo de tabla de similar estructura a la de impuesto a la renta de personas naturales, se ganaría en equidad y se podría ganar más recaudación si se grava con tipos altos a las transacciones de mayor valor. Los mecanismos de prevención de fraude sería un conjunto de cambios en las normativas que rigen el impuesto (COOTAD, ordenanzas, reglamento) para reforzar el control y reducir los riesgos de evasión.

Cualquiera sea el camino escogido (esquema de dos impuestos o reforzamiento del impuesto actual), es poco probable que funcione si se mantienen las terribles deficiencias de información que existen en la actualidad. El problema más serio probablemente se encuentra en los catastros municipales, concretamente en el valor de adquisición del inmueble.

La actualización de los precios de adquisición es una acción totalmente imprescindible si se desea hacer funcionar el impuesto a la plusvalía desde enfoques de re-

caudación y regulación. Con la mejora de la información de los catastros municipales se lograría una mayor recaudación incluso si no realizará ninguna reforma al impuesto a la plusvalía. Desafortunadamente, muchos gobiernos municipales no están haciendo los esfuerzos suficientes para este fin.

La actualización de los catastros puede tomar un tiempo importante, mientras se espera mejorar las fuentes de información una opción práctica para mejorar el impuesto actual sería cambiar la fórmula de estimación de la base imponible, de un modelo estimación directa a un modelo de estimación objetiva. En la estimación directa, como se calcula actualmente, la base imponible del impuesto a la plusvalía, se resta el valor de adquisición, las mejoras y otras contribuciones del valor de transmisión y se aplica un coeficiente de abatimiento del 5% por los años transcurridos desde la adquisición. La fórmula es la siguiente:

$$\text{Base imponible} = (V.\text{transmisión} - V.\text{adquisición} - \text{deducciones}) * (1 - (5\% * \#\text{años})) \quad (1)$$

Política fiscal y tributaria

Como se puede ver, esta fórmula de cálculo requiere de varios factores cuya información es deficiente, esto es especialmente cierto en el valor de adquisición.

El método de estimación objetivo en cambio solo toma en cuenta el valor de transmisión y aplica un coeficiente de descuento fijo que representa crecimiento natural de

la plusvalía. El coeficiente se calcula en base al crecimiento promedio de la plusvalía de la ciudad y de esa forma se estima el porcentaje del valor del inmueble que corresponde una ganancia por plusvalía del terreno. La fórmula de cálculo con coeficiente de crecimiento de la plusvalía del 3,5% anual sería la siguiente:

$$\text{Base imponible} = (V. \text{transmisión} - \text{deducciones}) * 3,5\% * \#\text{años} \quad (2)$$

Esta fórmula resulta en un cálculo más simple que la actual y requiere de menos factores, y en especial prescinde del factor de valor de adquisición, que seguramente es el dato de menor fiabilidad en los catastros municipales.

5. REFLEXIÓN FINAL

El impuesto municipal a la utilidad y plusvalía adolece de varias deficiencias y puede ser tiempo para una reforma que mejore la recaudación y regule el exceso de rentabilidad que se produce en las transmisiones de bienes raíces. En este sentido se ha explicado varios de los principales problemas que afectan el esquema actual de imposición a la plusvalía y se han lanzado varias propues-

tas de mejora, que podrían aplicarse a rajatabla o con matices y combinaciones que reduzcan el impacto político que siempre genera una reforma impositiva.

El tema aún esta discusión en varios niveles de gobierno y es muy importante que la mayor cantidad de actores intervenga con criterios que ayuden a enriquecer el debate, en pro de conseguir el mejor modelo para alcanzar los fines de política fiscal que propone el Estado, como son lograr suficiencia recaudatoria para financiar la acción estatal y regular el mercado inmobiliario para permitir el acceso a vivienda de todos los ciudadanos.

