

## **VALUACIÓN FISCAL INMOBILIARIA Y EQUIDAD TRIBUTARIA**

**Bevacqua, Cristian** <sup>(1)</sup> – **Villafañez, Miguel** <sup>(1)</sup> – **García, Luis** <sup>(2)</sup> – **Herrera Ocaranza, Juan** <sup>(3)</sup>

(1) Cátedra Valuaciones Inmobiliarias, Departamento Agrimensura, FT y CA – UNCa

(2) Cátedra Ordenamiento Territorial y Planeamiento, Depto. Agrimensura, FT y CA - UNCa

(3) Cátedra Catastro Territorial, Departamento Agrimensura, FT y CA – UNCa

e-mail: cibagrim@teccno.unca.edu.ar

**Resumen:** Con el objeto de fortalecer la autonomía de las provincias y proveer estabilidad jurídica a los contribuyentes, el Estado Nacional y veintitrés provincias firmaron a fines del año 2021 un nuevo Consenso Fiscal. El acuerdo pretende instaurar una estructura impositiva orientada a fomentar la inversión, el crecimiento económico y la generación de empleo formal en el sector privado. Se amplía de esta manera el acuerdo concretado en el año 2017, cuando los gobiernos provinciales y el Estado Nacional firmaron un primer acuerdo. Aquel documento conocido también como Consenso Fiscal, fue homologado por el Congreso por Ley Nacional N° 27.429. En el nuevo Consenso Fiscal se abarca una gran variedad de puntos, entre los que se destacan en cuanto a la administración tributaria, la necesidad de avanzar en una normativa orientada al fortalecimiento del Organismo Federal de Valuaciones de Inmuebles (O.Fe.V.I.), como así también, el compromiso por parte de las provincias de adoptar en el futuro los procedimientos valuatorios establecidos por dicho Organismo. Por otra parte, el concepto de “objeto territorial legal” incluido en la Ley Nacional de Catastro N° 26.209, sumado a las normas de derecho público que contienen restricciones al dominio, deben ser interpretadas en el marco del Consenso Fiscal vigente, lo que genera un marco normativo que conforma un gran desafío para la agrimensura del país. El desafío se centra en los Catastros Territoriales, en virtud de que los mismos constituyen una herramienta fundamental para el cumplimiento del principio constitucional de equidad en materia tributaria, ya que la determinación de los impuestos sobre bienes inmuebles se relaciona directamente con el correcto cálculo del valor fiscal de los mismos. En el presente trabajo se pretende mostrar los avances orientados a establecer pautas generales para determinar el valor fiscal de los inmuebles en concordancia con el concepto de objetos territoriales legales y las restricciones al dominio emanadas del derecho público, efectuando así, un aporte concreto en lo que se refiere a las valuaciones catastrales masivas.

**Palabras Claves:** Valor Fiscal, Catastro Territorial, Impuesto.

### **Introducción**

Las provincias argentinas durante el mes de diciembre del año 2021 suscribieron con el Gobierno Nacional el documento conocido como “Nuevo Consenso Fiscal”. De este modo se amplía el acuerdo que fuera concretado en el año 2017, cuando gobiernos provinciales y Estado Nacional firmaron un primer acuerdo. Aquel documento, conocido también como Consenso Fiscal, fue confirmado meses más tarde por Ley Nacional N° 27.429 del Congreso argentino.

El nuevo acuerdo tiene por objeto fortalecer la autonomía de las diferentes jurisdicciones provinciales, a los efectos de aportar estabilidad jurídica a los contribuyentes a partir de una estructura impositiva destinada a fomentar la

inversión, el crecimiento económico y la generación de empleo formal en el ámbito privado.

Entre la diversidad de temas que comprende el nuevo Consenso Fiscal, se destacan los vinculados con la administración tributaria y la necesidad de progresar en una normativa orientada al fortalecimiento del Organismo Federal de Valuaciones de Inmuebles (O.Fe.V.I.). El mencionado acuerdo también señala el compromiso de las provincias de adoptar en el futuro los procedimientos valuatorios que establezca dicho Organismo.

El Organismo señalado en el párrafo precedente, tiene la función de establecer procedimientos y metodologías a aplicar en la determinación del valor fiscal de los inmuebles, tendientes a reflejar la realidad de los diferentes mercados inmobiliarios y su actual dinámica territorial.

La actividad relacionada con la determinación del valor fiscal de los inmuebles es una de las finalidades de los organismos catastrales conforme la Ley Nacional de Catastro N° 26.209.

La misma normativa catastral a nivel nacional, incorpora el concepto de “objeto territorial legal” y señala además, que los Catastros Territoriales serán registros públicos de los datos concernientes a todos los objetos territoriales legales que existan en sus correspondientes jurisdicciones.

Es conforme el documento “Catastro 2014” de la Federación Internacional de Agrimensores (FIG) que introduce en el léxico catastral el término “objeto territorial legal”, que se entiende que un “objeto territorial legal es una porción de territorio en el cual existen condiciones homogéneas dentro de sus límites”; agregando además, que “estas condiciones están normalmente definidas por ley”.

Por lo antes expuesto, podemos inferir que estamos en presencia de elementos que son susceptibles de inscripción en el Catastro Territorial, es decir de “objetos territoriales legales”, sí es que son contornos que coinciden con límites que establecen donde comienza y termina un determinado derecho o restricción.

Es en función de todo lo antes detallado, incluyendo el concepto de objeto territorial legal conforme lo instaurado por la Ley Nacional de Catastro N° 26.209, sumado a las restricciones al dominio con origen el derecho público, más los alcances del nuevo Consenso Fiscal, que se denota un marco normativo nacional que forma un gran desafío para la agrimensura y los catastros territoriales del país, por la incidencia que ejercen dichas normas en el cálculo del valor fiscal de los inmuebles y la posterior determinación de tributos que deben ser justos, equitativos y no confiscatorios.

En el presente trabajo se detallan los avances orientados a establecer pautas generales para determinar el valor fiscal de los inmuebles en concordancia con el concepto de objetos territoriales legales y las restricciones al dominio emanadas del derecho público, lo que significa un aporte en materia de valuaciones catastrales masivas.

### **Materiales y Métodos**

Se aplica un estudio descriptivo de los principales aspectos del documento “Catastro 2014” de la Federación Internacional de Agrimensores (FIG) y su implicancia en los aspectos relacionados con la registración catastral de inmuebles que coexisten con

objetos territoriales legales de derecho público, para la posterior determinación de su valor fiscal.

Se emplea un método comparativo de las metodologías valuatorias a utilizar para la obtención del valor fiscal de inmuebles no afectados por restricciones al dominio o limitaciones al dominio, en confrontación con aquellos que coexisten con objetos territoriales legales de derecho público.

Todo ello, a los efectos de generar pautas orientadas a incorporar en el cálculo del valor fiscal la incidencia de restricciones al dominio generadoras de objetos territoriales legales de derecho público.

## **Resultados y Discusión**

### **Aspecto económico del Catastro Territorial**

Entre las actividades propias de los Catastros Territoriales de cada jurisdicción local, se encuentra la determinación del valor fiscal de los inmuebles que existen en su espacio territorial, lo que permite cumplir con el aspecto económico de tales organismos registrales catastrales.

Conforme lo señalado en la Ley Nacional de Catastro N° 26.209, más precisamente en su artículo 2°, se encuentra entre las finalidades de los Catastros Territoriales el “conocer la riqueza territorial y su distribución”, “elaborar datos económicos y estadísticos de base para la legislación tributaria y la acción de planeamiento de los poderes públicos”, “registrar la incorporación de las mejoras accedidas a las parcelas y determinar su valuación”, “determinar la valuación parcelaria”, entre otras.

La mencionada ley nacional, ha instaurado con referencia a los inmuebles un nuevo concepto del estado parcelario, compuesto por elementos esenciales y complementarios. Ese estado parcelario es el que debe ser determinado por un profesional de la agrimensura, al ejecutar un acto de mensura para registrarlo en el Catastro Territorial con fines jurídicos. Uno de los elementos complementarios que enumera la Ley Nacional de Catastro N° 26.209 en su artículo 5° es la valuación fiscal del inmueble.

### **Objetos territoriales legales**

La Federación Internacional de Agrimensores (FIG), por intermedio de la Comisión 7 encargada de temas inherentes al Catastro y Administración Territorial, ha elaborado y aprobado en 1998 el documento denominado Catastro 2014. Tal documento, contiene una visión para el desarrollo de los sistemas catastrales futuros y define que el Catastro 2014 “es un inventario público metódicamente ordenado de datos relativos a todos los objetos territoriales legales, en un cierto país o distrito, basado en la medición de sus límites”.

Es el mencionado documento el que incorpora el concepto de “objeto territorial legal”, con referencia a los espacios del territorio que se deben registrar en el Catastro Territorial y en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria.

Partiendo de los documentos de la Federación Internacional de Agrimensores (FIG) donde se pueden distinguir los “objetos territoriales legales” en el ámbito del derecho público y del derecho privado, y observando además que las restricciones al dominio en general constituyen algunos de los objetos territoriales legales que deben quedar

contenidos en los registros catastrales, es que se debe considerar su incidencia en el valor fiscal de los inmuebles coexistentes con los mismos.

En nuestro país pueden reconocerse objetos territoriales legales que responden a los derechos reales establecidos en el Código Civil y Comercial, que tienen aplicación al territorio y se registran en los organismos respectivos, pero también, se registran otros objetos territoriales legales no contemplados en el mencionado cuerpo normativo y que a los efectos de lograr una apropiada determinación del valor fiscal deben ser incorporados en el análisis valuatorio.

En el ámbito de las limitaciones a la propiedad privada en razón del interés público, se hallan las servidumbres administrativas, las que se diferencian de las servidumbres reales activas del Código Civil y Comercial, ya que en este caso no implican la existencia de un fundo dominante, son simples restricciones al derecho de propiedad, teniendo como objeto la utilidad pública. Las mismas recaen sobre la propiedad inmueble, significando una limitación razonable en el ejercicio del derecho de propiedad, ya que el mismo se ve restringido en su uso y goce.

En este tipo de servidumbres administrativas se encuentran los electroductos, resultando la Ley Nacional N° 19.552 y su modificatoria Ley Nacional N° 24.065 el marco regulatorio en materia de generación, transporte, distribución y demás aspectos vinculados con la energía eléctrica.

Como resultado del proceso de transporte y distribución de gas natural, propietarios de un gran número de inmuebles se ven afectados por el desarrollo de estas actividades, los que ven restringido su derecho por la existencia de servidumbres administrativas de gasoducto. Tales restricciones dan origen a objetos territoriales legales, los que resultan de constituir las servidumbres administrativas de gasoductos.

La Ley Nacional N° 17.319 de hidrocarburos y Ley Nacional N° 24.076 que regula el transporte y la distribución de gas natural, son el marco legal en la materia. Dichas servidumbres administrativas se constituyen a favor de un concesionario privado, en el marco de la actividad del Estado de proveer gas natural, quien es el titular principal de los servicios públicos.

Las servidumbres administrativas de gasoductos, al igual que las servidumbres administrativas de electroductos, dan origen así a objetos territoriales legales que surgen de las restricciones al dominio impuestas e inciden en el valor fiscal de las propiedades inmuebles afectadas.

En cada centro urbano de las diversas provincias argentinas existen Códigos de Edificación, ordenanzas para el ordenamiento territorial, y/o uso del suelo urbano, etc., que legislan las restricciones al dominio, y cuyo órgano de aplicación son las municipalidades. Este tipo de restricciones al dominio privilegian el interés público, las que pueden resultar de muy disímil índole y naturaleza, debido a que la función de las mismas es facilitar y mejorar la convivencia entre los ciudadanos.

Las restricciones al dominio impuestas con fines urbanísticos, al igual que las servidumbres administrativas señaladas en los párrafos precedentes, dan origen a objetos territoriales legales y afectan el valor de la propiedad inmueble ya que inciden a la posibilidad de uso de la misma.

## Aspectos generales para Valuación Fiscal

Los catastros territoriales provinciales obtienen el valor catastral o fiscal de un inmueble como el resultado de la suma del valor de la tierra libre de mejoras, más el valor de las mejoras en el caso de que existieran las mismas, todo ello, conforme un criterio separatista y que responde a una ecuación general como la siguiente:

$$V_p = V_t + V_m$$

**Ecuación N° 1:** Ecuación General para la Valuación Fiscal

En donde los elementos de la formula serian:

V<sub>p</sub>: Valor total de la Propiedad.

V<sub>t</sub>: Valor del Terreno.

V<sub>m</sub>: Valor de las Mejoras.

En el caso del valor del terreno, una ecuación general presenta la siguiente estructura:

$$V_t = \text{Sup.} \times VUB \times \text{Coef. Homogeneizadores}$$

**Ecuación N° 2:** Ecuación General para la Valuación del Terreno libre de mejoras

En donde los elementos de la formula serian:

V<sub>t</sub>: Valor del Terreno.

Sup: Superficie del Terreno.

VUB: Valor unitario básico del terreno (\$/unidad de superficie).

Coef. Homogeneizadores: Serie de coeficientes variable según la jurisdicción.

Para obtener el valor de la tierra conforme la Ecuación N° 2, se utilizan valores básicos del valor de la tierra conforme las diferentes zonas o sectores de la jurisdicción, las que se encuentran divididas generalmente en tierras rurales, sub rurales, sub urbanas y urbanas.

En la misma ecuación, tenemos una serie de Coeficientes Homogeneizadores que van variando según la jurisdicción catastral del país en la que nos encontremos, por lo general en zonas urbanas, por ejemplo, se refieren a medidas de frente y fondo o ubicación o no en esquina.

En el caso del valor de las mejoras, una ecuación general responde al siguiente formato:

$$V_m = S_m \times VUB_m \times \text{Coef. Homogeneizadores Mejoras}$$

**Ecuación N° 3:** Ecuación General para la Valuación de las mejoras

En donde los elementos de la formula serian:

V<sub>m</sub>: Valor de la mejora.

S<sub>m</sub>: Superficie mejora.

VUB<sub>m</sub>: Valor unitario básico de la mejora (\$/unidad de superficie).

Coef. Homogeneizadores Mejoras: Serie de coeficientes según la jurisdicción.

Para el segundo término de la Ecuación N°1, el valor de las mejoras (edificaciones, cultivos, instalaciones agrícolas, etc.) se logra aplicando diferentes metodologías según cuál sea la provincia.

En algunas provincias, como ser el caso de la provincia de Catamarca, el valor de las mejoras urbanas se obtiene asignándole un puntaje a la misma como resultado

de observar sus diferentes características constructivas y con la posterior aplicación de coeficientes de depreciación por edad y estado de conservación, y atento también a las particularidades intrínsecas de la mejora analizada.

Para otras provincias, la metodología establece un estándar de vivienda al que se le asigna un valor por metros cuadrado, para luego establecer otras categorías de viviendas por debajo o con características constructivas superiores a la estándar, a los fines de asignarles valores para cada una de las diferentes categorías.

En términos generales, los catastros territoriales provinciales no cuentan con ecuaciones para la valuación masiva de sus inmuebles que consideren la incidencia de las restricciones al dominio y que son generadoras de objetos territoriales legales de derecho público.

### **Conclusión**

Atento a lo desarrollado a lo largo del presente trabajo y con la finalidad de hacer un aporte concreto desde la agrimensura para el estudio de la temática abordada, es que se pueden extraer como principales conclusiones para el tratamiento del valor fiscal de los inmuebles que coexisten con objetos territoriales legales de derecho público que resulta conveniente que las metodologías en materia valuatoria defina coeficientes homogeneizadores que atiendan la disminución del valor del inmueble en virtud de la disminución en las posibilidades de aprovechamiento por parte del propietario, todo ello, a los efectos de que la posterior determinación de tributos sea justa, equitativa y no confiscatoria.

### **Bibliografía**

- Bevacqua, C.; Romero M. (2018). Incidencia en el valor de los inmuebles afectados por restricciones urbanísticas al dominio. IV Jornadas Estudiantiles de Investigación e Innovación Tecnológica. Facultad de Tecnología y Cs. Apl. UNCa. Catamarca.
- Bevacqua, C.; Villafañez, M.; Romero, M. (2018). Análisis de la incidencia de las restricciones urbanísticas al dominio en el valor Fiscal de los inmuebles. Exposición y publicación en Libro de Resúmenes - XIII Jornadas de Ciencia y Tecnología de las Facultades de Ingeniería del NOA. Pág. 249. ISSN: 2618-396X. Santiago del Estero.
- Bevacqua C. (2015). Identificación, Clasificación y Registración de los Objetos Territoriales Legales. Editorial Científica Universitaria. ISBN 978-987-661-183-1. Catamarca.
- Código Civil y Comercial de la República Argentina (2015).
- FIG - Federación Internacional de Agrimensores (1998). Cadastre 2014.
- Ley Nacional N° 17.319 – Hidrocarburos.
- Ley Nacional N° 19.552 - Servidumbres administrativas de electroductos
- Ley Nacional N° 24.065 – Modificatoria Ley Nacional N° 19.552 - Servidumbres administrativas de electroductos
- Ley Nacional N° 24.076 - Transporte y la distribución de gas natural
- Ley Nacional N° 26.209 – Catastro
- Ley Nacional N° 27.429 - Consenso Fiscal