

DRA. MERCEDES CANALDA

COMENTARIO SOBRE LA LEY No. 18
DEL 5 DE FEBRERO, QUE ESTABLECE
EL IMPUESTO ANUAL DENOMINADO:

**Impuesto a la Vivienda
Suntuaria y a los Solares Urbanos
No Edificados**

En la República Dominicana se ha intentado legislar acerca de la imposición de un gravamen a la propiedad inmobiliaria.

Hasta ahora los proyectos y las leyes promulgadas resultaron fallidos. Unas veces por la oposición abierta y/o solapada de terra y casatenientes, o de sus mandatarios, o por la manifiesta dificultad en la aplicación de leyes, redactadas de manera incompleta, confusa o con disposiciones de difícil y racional entendimiento y cumplimiento.

Ese historial parece superado con la promulgación de la Ley No. 18, del 5 de febrero de 1988.

Esta incidirá diariamente en las operaciones del mercado de bienes raíces y de capitales, cambiando la concepción de inversión inmobiliaria, sobre todo lo concerniente a solares urbanos baldíos.

Incidirá en la aplicación de la Ley No. 5911 de Impuesto sobre la Renta y otras, pues introduce en nuestro sistema tributario un impuesto a la propiedad inmueble del cual hasta ahora estábamos exentos, siendo el nuestro uno de los pocos países del mundo y el único país de América Latina en donde no existía este tipo de acción fiscal.

Una ley de impuesto a la propiedad inmueble es buena y conveniente, y dá al Estado la posibilidad de obtener una alta recaudación de impuestos. Sin embargo, su aplicación es complicada y laboriosa, por lo que trataremos de ofrecer algunas recomendaciones que faciliten su cumplimiento y con ello lograr que, sin que el Estado deje de cobrar los ingresos que le correspondan, las operaciones que tienen por objeto la compra, venta y acciones afines con viviendas y solares urbanos no edificados, no sean entorpecidas o retardadas por la dificultad en la declaración, liquidación y pago del impuesto.

En tal virtud y para tratar de aclarar el alcance de esta ley analizaremos las exenciones, las sanciones y la incidencia en el precio y comercialización de los inmuebles, que pueda tener el gravamen creado por esta Ley.

Además, vamos a examinar con ustedes las consecuencias para las entidades del sistema hipotecario.

El análisis general de la ley con precisiones en torno a los conceptos antes señalados, es lo que nos proponemos discutir.

Inmuebles Gravados

Los inmuebles gravados, son:

Primero, las edificaciones suntuarias destinadas o arrendadas para vivienda, no importando el lugar donde estén ubicadas sea en zonas urbana, rural o polo turístico, si su valor, incluyendo el del solar donde estén edificadas, alcance a medio millón de pesos o más;

Segundo: los solares no edificados ubicados en la zona urbana;

Tercero: la parte de los solares cuya construcción ocupe menos del 30 por ciento de la extensión total de su superficie; y

Cuarto: los solares urbanos en los que se haya levantado una construcción destinada a vivienda o actividades comerciales, que no hayan sido legalizadas por los organismos competentes, como son: Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones, Ayuntamientos Municipales, y cumplido, además, con otros requisitos contemplados por las leyes o resoluciones.

Inmuebles Exentos

La ley prevé la exención de impuestos para las edificaciones y solares propiedad de:

- a) El Estado Dominicano
- b) Las instituciones benéficas;
- c) Residencias diplomáticas propiedad de un gobierno extranjero o un organismo internacional, debidamente acreditado en el país mediante certificación expedida por la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores;
- d) Las viviendas habitadas por sus propietarios, ascendientes, descendientes o colaterales del propietario hasta el segundo grado de parentesco de éste, para la construcción, adquisición o remodelación de las cuales se han tomado préstamos a plazo, poniéndolas en garantía, estarán exentas del pago de impuesto hasta que hayan amortizado el 50 por ciento del préstamo original, cubriendo la exención sólo los préstamos tomados antes de la fecha de promulgación de la ley.

Monto del Impuesto:

—La vivienda arrendada pagará la mitad del 1 por ciento sobre el valor total;

—La vivienda habitada por el propietario, la cuarta parte del 1 por ciento del valor total;

—La primera vivienda ocupada por ascendientes, descendientes o colaterales hasta el segundo grado de parentesco del propietario, pagará un cuarto del 1 por ciento del valor total;

—Una segunda vivienda del propietario habitada por parientes, pagará la mitad del 1 por ciento sobre el valor total, es decir, no tiene descuento o reducción para el pago del impuesto.

—Los solares urbanos no edificados, un medio del 1 por ciento del valor total.

—La parte de los solares urbanos cuyas construcciones ocupen menos del 30 por ciento de la extensión total del solar, pagarán también un medio del 1 por ciento de su valor;

—Los solares urbanos cuyas construcciones no hayan sido aprobadas por las autoridades competentes, pagarán la mitad del 1 por ciento del valor total.

Sistema de Pago

El propietario debe obtener el Certificado de Avalúo de la Dirección General del Catastro.

Dentro de los primeros 60 días de cada año, el propietario de una vivienda gravada o solar urbano no edificado, deberá presentar una declaración jurada sobre el valor de la vivienda(s) solar(es), gravados con este impuesto, ante la Dirección General de Impuesto sobre la Renta. A esta declaración se debe anexar: 1) La Certificación de Avalúo, expedida por la Dirección General del Catastro; 2) Los datos necesarios para la identificación y cuantificación; 3) Cualquier otro documento que a juicio de la Dirección General de Impuesto sobre la Renta sea necesario para la determinación del impuesto a pagar, estando ésta facultada para verificar la declaración jurada, certificación y otros documentos, y en caso de advertir diferencias en el valor que

afecten el monto a pagar, notificarlo por escrito al Declarante, quien será pasible de las sanciones establecidas por esta Ley y la Ley Orgánica de Rentas Internas.

Asimismo, dentro de los primeros 60 días de cada año, y después de hecha su declaración jurada y liquidada ésta por el Director General del Impuesto sobre la Renta, el propietario deberá pagar su primera cuota semestral en la Colecturía de Rentas Internas correspondiente o en la Tesorería Municipal donde no haya Colecturía.

La Dirección General del Impuesto sobre la Renta podrá estimar de oficio el valor de las viviendas o solares y el monto del impuesto, en caso de que el propietario no haga a tiempo su declaración jurada, la haga mal o incompleta.

Pago del Impuesto

Una vez liquidado, el impuesto será pagado por el propietario en cuotas semestrales, dentro de los primeros 10 días del mes siguiente a la fecha de pago, en la Colecturía de Rentas Internas correspondiente o en la Tesorería Municipal en donde no haya Colecturía, en efectivo o en cheque certificado.

Si no se hace a tiempo la Declaración Jurada, si se ha hecho mal o incompleta o se niega a declarar, se cobrará un 25 por ciento del estimado dejado de pagar dentro del primer mes de retardo, más un 5 por ciento por cada mes adicional de retardo en declarar y pagar.

Si la Declaración es correcta y no se paga a tiempo, se pagará un 2 por ciento de recargo mensual sobre el monto vencido e impagado.

Recursos del Propietario

- a) Si el propietario no está conforme con el avalúo del inmueble hecho por la Dirección General del Catastro y fijada por la Dirección General del Impuesto sobre la Renta, podrá recurrir ante la Secretaría de Estado de Finanzas por instancia motivada, en un plazo de diez (10) días a contar de la fecha de la notificación del valor estimado y la liquidación del impuesto a pagar por la Dirección General del Impuesto sobre la Renta, previo pago de la cuota semestral correspondiente.

En atención a la reclamación del propietario, el Secretario de Estado de Finanzas o su representante, obtendrá la información necesaria para el estudio y decisión del caso, y asistido por la Comisión Revisora de Avalúo, determinará y fijará el valor del inmueble.

La Comisión Revisora de Avalúo estará compuesta por: el Secretario de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones, quien la presidirá, Secretario de la Liga Municipal Dominicana, el Director General del Catastro Nacional y el Administrador General del Banco Nacional de la Vivienda, o sus representantes. El sector privado estará representado por un funcionario de la Liga Dominicana de Ahorros y Préstamos y un representante del Colegio Dominicano de Ingenieros y Arquitectos. Esta comisión se reunirá por convocatoria del Secretario de Estado de Finanzas por intermedio del Consultor Jurídico, quien será Secretario de dicha Comisión y asistirá al Secretario en el conocimiento de los casos de reclamación de los propietarios que no estén de acuerdo con los montos del impuesto a pagar fijados por la Dirección General del Impuesto sobre la Renta. La decisión de la Comisión debe ser la base de las resoluciones del Secretario de Estado de Finanzas.

- b) Si el propietario no está conforme con la resolución del Secretario de Finanzas, podrá recurrir al Tribunal Superior Administrativo, cuyas funciones, de acuerdo con la Ley 2690 del 17 de enero de 1951 son ejercidas por la Cámara de Cuentas de la República Dominicana, mediante instancia al Presidente del Tribunal que será comunicada al Procurador General Administrativo y teniendo en cuenta las conclusiones de este y el expediente del requeriente, se dictará la sentencia, que entendemos cumpliendo con regulaciones especiales, es susceptible de recurso de casación, ante la Suprema Corte de Justicia.

Vigilancia para el Cumplimiento de la Ley.

Los Notarios Públicos o quienes hagan sus veces, no podrán instrumentar ningún acto relativo, reclarativo o traslativo, consignando a inmuebles sujetos al pago de este impuesto, incluyendo particiones, liquidaciones de cualquier naturaleza, enajenaciones, comunidades, sucesiones, arrendamientos o hipotecas,

etc., si no se le muestra recibo que acredite el pago del impuesto al momento de la ejecución del acto, haciendo constar el número y fecha del recibo.

Los Tribunales

Los Tribunales no aceptarán como medio de prueba, ni considerarán títulos de propiedades sometidos al pago de impuesto, si no se presentan los recibos de pago de éste. Asimismo no darán sentencia de desalojo ni desahucio ni levantamiento de lugares, ni fallarán acciones petitorias, ni recibirán instancias, ni darán curso a ninguna acción que directa o indirectamente afecten a inmuebles gravados por esta ley, si no se presenta el último recibo que demuestre que se ha cumplido con lo establecido por esta Ley, y toda sentencia referente al inmueble deberá de tener la descripción del recibo que demuestre que el Propietario está al día en el pago del impuesto.

Los Funcionarios Públicos

Los funcionarios públicos ante quienes se efectúe la subasta del inmueble, sometida al pago de este impuesto, solicitarán a la Dirección General del Impuesto sobre la Renta una certificación que será expedida de oficio, de que los impuestos han sido pagados. En caso de que no hayan sido pagados, al precio de venta será agregado el monto del impuesto no pagado, y no se expedirán títulos ni copias de adjudicaciones, sino cuando el impuesto haya sido pagado y los recibos serán descritos en los títulos o copias de las adjudicaciones.

El Tribunal de Tierras no adjudicará ningún derecho o interés sobre los bienes inmuebles sujetos a este impuesto y sometida la jurisdicción, sin la previa presentación del recibo que demuestre que el pago del impuesto se ha efectuado.

Registros de Título y Conservaduría de Hipotecas

Los Registros de Títulos y Conservaduría de Hipotecas no transcribirán ni registrarán actos relativos a inmuebles sometidos al pago del impuesto, sin la presentación del recibo que pruebe que el impuesto ha sido pagado, y harán mención de esto en el

asiento de los libros y en los títulos que se expidan. No expedirán el Duplicado del Certificado de Título a quien le corresponda el derecho, a menos que se presente el recibo de pago correspondiente, después de haber puesto el número y fecha al margen del Certificado de Título y del Duplicado.

Después del primer registro, los Registradores de Título no inscribirán ningún documento que contenga trasposos de un inmueble o constitución de una hipoteca o su cancelación y la constitución de cualquier derecho, cargas o gravámenes válidos, si no se presenta el recibo de pago de las cuotas anuales correspondiente.

Destino de las Recaudaciones

Los impuestos recaudados por esta Ley, se aplicarán:

—El 80 por ciento a los programas habitacionales del Estado, y para hacer más eficiente el cumplimiento de las atribuciones de la Dirección General del Catastro.

—El 20 por ciento restante, será especializado para los Ayuntamientos del país y su distribución se realizará de acuerdo a la proporción establecida por la Ley No. 140.

Comentarios:

¿Quién determina los límites de las zonas urbanas?

Una de las dificultades de aplicación que entendemos que presenta esta Ley, es la ubicación de los solares urbanos no edificados, ya que sabemos que el Ayuntamiento de cada Municipio trata de extender los límites urbanos, con el fin de cobrar mayores impuestos.

Creemos que aún cuando es a la Liga Municipal Dominicana a quien le toca fijar los límites de las zonas urbanas, la Dirección General del Catastro debe hacer los avalúos de los terrenos no edificados en el límite de las zonas urbanas y la Liga determinar si dichos terrenos están o no dentro de la zona urbana, con lo que se decidirá si se paga o no impuestos.

Para tener seguridad de que una vivienda o un solar urbano

no edificado no paga impuestos, el propietario debe mostrar un certificado de avalúo y una resolución de la Dirección General de Impuesto sobre la Renta, donde conste que su vivienda o solar está exento del pago de impuesto, o ha pagado los impuestos semestrales o anuales correspondientes. Todo el que tenga que velar por el cumplimiento de esta Ley, tendrá que exigirlo.

Queda la interrogante ante la Ley de qué viviendas deben pagar impuestos.

Parece indicar que toda vivienda que pase de los \$500,000, sea urbana o rural, o esté ubicada en un polo o desarrollo turístico, tendrá que pagar impuestos de acuerdo con esta Ley.

Creemos que existen considerables dificultades para la implementación de esta ley, es decir, que tenemos que hacer un esfuerzo para que su aplicación no paralice el mercado inmobiliario, pues puede llegar a hacer daños irreparables a la inversión de capitales y al sistema hipotecario, así como recargar de trabajo los organismos oficiales (por ejemplo, Impuesto sobre la Renta, Registro de Títulos, Conservaduría de Hipotecas, Dirección General del Catastro), a tal punto que no puedan cobrar éste ni otros impuestos; y aunque se considere un poco exagerado, creemos que en un momento dado en lugar de cobrar los impuestos creados por la Ley, tendríamos que el querer aplicarlo impediría el cobro de éstos y otros impuestos muy importantes.

A los Abogados Notarios la recomendación es que en los contratos de arrendamientos, ventas, o cualquier otro contrato que tenga como base uso, garantía o transferencia del inmueble, se agregue una cláusula en la que se haga constar la presentación del recibo de pago de impuesto o la exoneración de pago del mismo.

En caso de contratos de hipoteca u otros gravámenes, deben exigir además de la constancia de pago de impuestos, la seguridad de que éste sea pagado durante la vida del préstamo, para que no vaya a suceder que el monto del impuesto dejado de pagar sea mayor que la acreencia a ejecutar y se dificulte conseguir en la posible subasta un rápido comprador.

Las estadísticas de viviendas en la República Dominicana señalan que en el año 1985 habían en el país 1,400,000 viviendas. Siguiendo el promedio de crecimiento anual en 1988 hay 1,750,000 viviendas clasificadas como desechables, mejorables y adecuadas. De éstas 675,000 aproximadamente, pueden clasificarse como adecuadas, las cuales tendrían que ser declaradas

y evaluadas por la Dirección General del Catastro y decidir la Dirección General del Impuesto sobre la Renta el pago o no de impuestos por cada vivienda; debiendo agregarse a éstas los solares urbanos no edificados de propiedad privada, existentes en el Distrito Nacional y en los distintos municipios.

A los Registradores de Título deben presentársele los recibos de pago anual del impuesto, lo que nos hace preguntarnos si con el traspaso de un inmueble o la constitución de una hipoteca, su cancelación, la constitución de cualquier derecho, cargas o gravámenes válidos sobre un inmueble, habría que liquidar el impuesto total del año para que se ejecute dicho acto.

Preguntas que nos hacemos, analizando la Ley No. 18, para las que debemos tener una respuesta satisfactoria:

— ¿Quién controla en el caso de la exención del préstamo inicial de éste se haya pagado el 50 por ciento del monto?

— ¿Qué tipo de personas o instituciones pueden haber hecho este préstamo?

— ¿Debe estar inscrita la garantía hipotecaria para ser aceptada como prueba para la exención de impuestos?

— ¿A qué llamamos instituciones benéficas para la aplicación de esta Ley?

— ¿Cómo definimos la vivienda suntuaria en una sociedad de inflación galopante?

— ¿En qué tiempo puede hacer la Dirección General del Catastro un inventario confiable de las viviendas que deben pagar impuestos, a fin de poder aplicar éste cada año?

— Con la incidencia de la inflación en el precio de la vivienda, ¿se podría mantener el monto fijado para el pago del impuesto?

— ¿En qué tiempo tendrá la Dirección General del Impuesto Sobre la Renta las facilidades que le permitan la liquidación y cobro del impuesto?

—¿Se podrá cubrir con el monto del impuesto recaudado el costo que hay que hacer para su implementación?

—¿Se podrá hacer un Reglamento que permita la aplicación de la Ley?

Para éstas y otras preguntas, queremos buscar una respuesta con los participantes del coloquio.

NOTA: Después de escribir estos comentarios, el Poder Ejecutivo envió al Congreso un Proyecto de Ley que propone que la Dirección General del Impuesto sobre la Renta se encargue del avalúo de las viviendas suntuarias.