

*Breve análisis del borrador de la normativa
(Decreto Reglamentario) del Sistema de
Valoración Propuesto por el Servicio
Nacional de Catastro. Complementación del
análisis con valores hipotéticos basados en
una zonificación agroecológica y la
comparación de dichos valores con una
pequeña base de datos con valores de
mercado.*

Sistema de Valoración

Primeras aproximaciones

Servicio Nacional de Catastro





Contenido

I – Resumen	3
II - Propuesta del Decreto Reglamentario del Sistema de Valoración.....	3
II.1 Comentarios.	3
III - Valores para Áreas Rurales	4
III.1 Valores para Áreas rurales. Proyecto de Decreto 2017 basados en Zonificación.	4
III.1.1 Sumario.	4
III.1.2 Consideraciones:	5
III.2 Valores para Áreas rurales basadas en ofertas reales en el mercado	6
III.2.1 Sumario.	6
III.2.2 Consideraciones:	6
IV - Comparación zonal y departamental de la base imponible aplicada con los valores mínimos ofrecidos en el mercado	9
IV.1 Sumario.....	9
IV.2 Consideraciones.....	10
V - Propuesta alternativa de Zonificación.	12
VI. Consideraciones Finales.	16
VII. Anexo.	17



I – Resumen

El presente documento interno de trabajo nace con el objetivo de delinear las futuras espacios de acción del área de Avalúo.

El reporte se subdivide de manera sintética en cuatro áreas bien delimitadas por su accionar: el análisis de la propuesta de decreto reglamentario del sistema de valoración, el análisis de la base imponible actual utilizada por el Servicio Nacional de Catastro y la comparación de dichos valores con una proxy de valores de inmuebles rurales ofertados en el mercado. La cuarta área analiza y concluye con una recomendación de una propuesta de zonificación implementada por el propio Ministerio de Hacienda en el documento llamado “*Atlas de Políticas Publicas del Paraguay: tendencias y retos de intervención*”.

El documento de trabajo apunta a la creación de la base conceptual sobre la cual basar un nuevo sistema de avalúo masivo en el corto plazo, con costos contenidos.

II - Propuesta del Decreto Reglamentario del Sistema de Valoración

II.1 Comentarios.

Los aspectos más relevantes para el área de Avalúo, y para el análisis que se lleva a cabo en las siguientes secciones, viene delimitando/desagregando la propuesta del decreto reglamentario del Sistema de Valoración¹.

En él, se propone la “reglamentación del sistema de avalúo fiscal dentro del alcance normativo de la ley Nro. 5513/15”. Como aspectos y comentarios relevantes de la Ley, se mencionan los siguientes:

1. La base imponible del impuesto Inmobiliario reside en la valuación fiscal
2. Se constituye en un reglamento con un enfoque técnico dinamizador, para obtener la determinación y fijación de los valores inmobiliarios del territorio
3. La ley encarga tareas al SNC, con el fin de revisar los elementos físicos, económicos, y eliminar las posibles disparidades en la valoración fiscal de inmuebles originadas en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, mejoras y obras publicas o condiciones locales del mercado inmobiliario, que de forma practica resulten sustentables en el tiempo.

A mas de ello, los artículos 1 y 2 hablan de gravamen real, mejoras externas y zonificación agrícola del territorio. Con respecto a este ultimo punto, **se sugiere (se complementa la argumentación en las secciones posteriores) analizar al factibilidad o no de extender esta zonificación agrícola, contemplando otras variables.**

El decreto reglamentario, en su versión aun de borrador, entiende por sistema de valoración inmobiliaria el “*conjunto de normas, procesos, planos, documentos y bases de datos del territorio nacional, estructurados mediante el uso de tecnologías informáticas, cuya información inmobiliaria actualizada y oportuna permite delimitar áreas económicas homogéneas, obtener*

¹ La propuesta a la cual hacemos mención, ha sido elaborada por el Dr. Luis Mariano Melgarejo, Asesor Legal del Servicio Nacional de Catastro.



sus atributos reales, zonificar y clasificar usos de suelo, llevar índices estadísticos, y estratificar factores en sustento del gravamen fiscal”.

Es decir, el artículo 2do. también define que los inmuebles rurales verán afectada su base valorativa en función a condiciones agrologicas, estructura vial, y otros servicios que la benefician. **Se sugiere por este motivo extender y/o aclarar a que se refiere el tercer punto del mencionado artículo (“otros servicios que la benefician”).**

Se considera, de igual manera importante, el artículo 4to, en el cual se expresa que *“la información de ventas de tierra debe referir a la misma zonificación, o vecindad del terreno sometido al avalúo, dentro de un tiempo no mayor de un año, debiendo realizarse los ajustes según las características de las mismas (dimensiones, forma, ubicación, etc.)”.* **Con respecto a este específico párrafo dentro del artículo 4to., se consulta la necesidad real de establecer términos tan rígidos/estrictos.**

Con relación al artículo 5to, *“elementos de ponderación económica”*, **se consulta si resulta conveniente o no delimitar esta ponderación basada solo en la ubicación de los inmuebles y condiciones topográficas.**

Con relación al artículo 7mo (sección IV), *“calificación técnica de zonas agrologicas”*, **se plantea el cambio/ampliación completa de dicha sección.**

Con relación al artículo 9no, *“avalúos diferenciados”*, que menciona *“...o con áreas poco productivas por diferir significativamente la calidad del suelo respecto a lo normal, así cuando se encuentren anegados de forma permanente”*, **se consulta si dicha afirmación no constituye una puerta peligrosa para propiedades como las del Chaco Paraguayo o la zona del Ñeembucú. Tampoco resulta claro que se entiende por ‘normal’ desde un punto de vista jurídico.**

Sobre esta base y comentarios se han estructurado las siguientes secciones, con la idea de complementar, discernir, y elaborar una metodología común de trabajo que cumpla con los requisitos establecidos por la organización, y definidos dentro de sus ejes de acción estratégicos.

Pasamos de esta manera a analizar los valores para las áreas rurales, en el caso en que sea aplicado el criterio de zonificación.

III - Valores para Áreas Rurales

III.1 Valores para Áreas rurales. Proyecto de Decreto 2017 basados en Zonificación.

III.1.1 Sumario.

Los decretos 2854/2014², 4646/2015³ y 5775/2016⁴ han dado (entre otros) valores por hectárea a los distritos rurales, de acuerdo a las regiones y características de suelo definidas dentro de los mismos.

² <http://www.catastro.gov.py/archivos/decretos/Valores%20Fiscales/DECRETO%202854%20Valores%20Fiscales%202015.pdf>

³ <http://www.catastro.gov.py/archivos/decretos/Valores%20Fiscales/DECRETO%204646%20VALOR%20FISCAL-2016.pdf>

⁴ <http://www.gacetaoficial.gov.py/list.php?tipo=2>



La ley 5513/2015⁵ modifica los artículos 60, 62, 66, 70 y 74 de la Ley 125/91 y define que “el valor de la tierra en los inmuebles rurales se determinará teniendo en cuenta su ubicación en zonas que serán definidas, de acuerdo con la aptitud agrológica natural de los suelos y/o su costo de oportunidad”.

Se ha propuesto dentro del Servicio Nacional de Catastro establecer una zonificación agroecológica extraída de un trabajo del Ministerio de Agricultura y Ganadería⁶ (MAG) llamado “Zonificación Agroecológica de rubros agropecuarios del Paraguay Zafra 2013/2014”⁷

En función a esta propuesta, queda por establecer la factibilidad de homogeneizar los valores presentados en los decretos citados previamente, agrupándolos según las características descriptas en el informe del MAG.

Dicho esto, se ha procedido a actualizar los valores establecidos en el Decreto 5775/2016 multiplicándolo por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para el periodo Nov.2015-Oct.2016, no sin antes ponderarlo⁸ de acuerdo a su nivel de importancia (en términos relativos) en torno al nivel de recaudación potencial total del departamento al cual este distrito pertenece.

III.1.2 Consideraciones⁹:

- **Zona 1 (Amambay, Concepción, San Pedro):** se podría partir con un valor base de **Gs.982.557**, o en su defecto usar tres valores base (uno por cada departamento).
 - **Zona 2 (Paraguarí, Cordillera, Central):** se podría partir con un valor base de **Gs.1.761.805**, o en su defecto usar tres valores base (uno por cada departamento).
 - **Zona 3 (Guairá, Caaguazú y Caazapá):** se podría partir con un valor base de **Gs.1.153.720**, o en su defecto usar tres valores base (uno por cada departamento).
 - **Zona 4 (Alto Paraná y Canindeyú):** se podría partir con un valor base de **Gs.1.502.403**, o en su defecto usar dos valores base (uno por cada departamento).
 - **Zona 5 (Misiones):** se podría partir con un valor base de **Gs.977.651**.
 - **Zona 6 (Itapúa),** se podría partir con un valor base de **Gs.1.595.349**.
 - **Zona 7 (Ñeembucú),** se podría partir con un valor base de **Gs.475.001**.
 - **Zona 8 (Chaco Paraguayo),** se podría partir con un valor base de **Gs.223.727**, o en su defecto usar tres valores (uno por cada departamento).
- III.2 Valores de Mercado para el área Rural. Por Departamentos

⁵ <http://www.gacetaoficial.gov.py/list.php?tipo=1>

⁶ <http://www.mag.gov.py/>

⁷ http://www.mag.gov.py/dgp/2015/Zonificacion%20Agroecologica%202015_Ver_18_03_2015.pdf

⁸ Entendemos por ponderación en este contexto, al hecho de buscar el peso específico de cada Distrito dentro de cada Departamento al cual pertenece. Esto se efectúa multiplicando su peso relativo dentro de la recaudación potencial total del Departamento al cual pertenece, para multiplicarlo luego por el valor fiscal establecido por el Decreto 5775/2016. A este valor viene aplicado el IPC correspondiente al periodo citado.

⁹ El documento detallado del presente análisis puede ser consultado aquí: XXXXXXX



III.2 Valores para Áreas rurales basadas en ofertas reales en el mercado

III.2.1 Sumario.

Partimos esta sección con un breve análisis del sitio Clasipar¹⁰, cuyos términos y referencias, mencionan en el punto 3.1¹¹ que dichos contenidos no pueden ser distribuidos ni comunicados públicamente.

Sobre la base que el presente documento es considerado un reporte interno, cuyo objetivo final es meramente informativo, se realiza un análisis basado sobre las propiedades del área rural que han sido ofrecidas en dicho sitio web, con el único fin de evaluar la aplicabilidad o no en el uso futuro de dicho portal a manera de contrastar dichos valores con los valores fiscales actuales establecidos por el Servicio Nacional de Catastro. La idea radica en complementar éstos últimos datos en un futuro, sumandoles una técnica/análisis exhaustivo de los registros públicos.

Dicho esto, se han analizado un total de 1421 anuncios correspondientes al año 2016, en los cuáles se establecen precios por hectárea y por departamentos de las propiedades rurales que buscan – lógicamente- ser vendidas. No se han tenido en cuenta padrones u elementos cartográficos que precisen detalladamente la veracidad de los datos, sin embargo, éstos han sido delimitados por departamentos, distritos, y usos del terreno/propiedad en cuestión.

De esta forma, se obtuvo que el 10,34% de las ofertas analizadas se dan en la zona 1 (Concepción, San Pedro, Amambay), el 36,38% en la zona 2 (Cordillera, Paraguarí, Central), el 10,49% en la zona 3 (Guairá, Caaguazú, Caazapá). En estas tres zonas canalizan mas del 50% de todas las transacciones recabadas de dicho sitio web.

Consecuentemente, el 12% de transacciones corresponde a la zona 4 (Alto Paraná, Canindeyú), el 2,67% en la zona 5 (Misiones), mientras que en la zona 6 (Itapúa), se ofertan en promedio el 6,4% del total de los inmuebles rurales de la muestra.

La zona 7 (Ñeembucú) con el 6,4% y la zona 8 (Boquerón, Alto Paraguay, Presidente Hayes) con el 15.34% cierran la muestra.

III.2.2 Consideraciones:

- **Zona 1:** se han observado los siguientes valores promedio de oferta para las propiedades rurales (por hectárea):
 - **Amambay:** los precios de ‘intención de venta’ oscilan entre máximos y mínimos de Gs. 555.300.000 y Gs. 13.882.000. Como promedio, el precio de venta de la hectárea gira en torno a los **Gs. 49.898.582.**
 - **Concepción:** los precios de ‘intención de venta’ oscilan entre máximos y mínimos de Gs. 38.871.000 y Gs. 4.997.700. Como promedio, el precio de venta de la hectárea gira en torno a los **Gs. 17.400.528**

¹⁰ <http://clasipar.paraguay.com/>

¹¹ el acceso a los contenidos protegidos no autoriza al Usuario bajo ningún sentido, a alterar, modificar, explotar, reproducir, distribuir, comunicar públicamente, o de cualquier forma hacer uso de los mismos



- **San Pedro:** los precios de 'intención de venta' oscilan entre máximos y mínimos de Gs. 166.590.000 y Gs. 6.808.511. Como promedio, el precio de venta de la hectárea gira en torno a los **Gs. 36.201.942**
- **Zona 2:** se han observado los siguientes valores promedio de oferta para las propiedades rurales (por hectárea):
 - **Paraguarí:** los precios de 'intención de venta' oscilan entre máximos y mínimos de Gs. 237.985.714 y Gs. 3.054.150. Como promedio, el precio de venta de la hectárea gira en torno a los **Gs. 33.414.025**.
 - **Cordillera:** los precios de 'intención de venta' oscilan entre máximos y mínimos de Gs. 1.665.900.000 y Gs. 8.000.000. Como promedio, el precio de venta de la hectárea gira en torno a los **Gs. 111.021.976**
 - **Central:** los precios de 'intención de venta' oscilan entre máximos y mínimos de Gs. 4.720.050.000 y Gs. 3.250.000. Como promedio, el precio de venta de la hectárea gira en torno a los **Gs. 322.572.134**
- **Zona 3:** se han observado los siguientes valores promedio de oferta para las propiedades rurales (por hectárea):
 - **Guairá:** los precios de 'intención de venta' oscilan entre máximos y mínimos de Gs. 747.519.231 y Gs. 13.333.333. Como promedio, el precio de venta de la hectárea gira en torno a los **Gs. 66.815.726**.
 - **Caaguazú:** los precios de 'intención de venta' oscilan entre máximos y mínimos de Gs. 90.357.143 y Gs. 3.054.150. Como promedio, el precio de venta de la hectárea gira en torno a los **Gs. 32.014.326**
 - **Caazapá:** los precios de 'intención de venta' oscilan entre máximos y mínimos de Gs. 38.176.875 y Gs. 6.663.600. Como promedio, el precio de venta de la hectárea gira en torno a los **Gs. 21.670.154**
- **Zona 4:** se han observado los siguientes valores promedio de oferta para las propiedades rurales (por hectárea):
 - **Alto Paraná:** los precios de 'intención de venta' oscilan entre máximos y mínimos de Gs. 3.702.000.000 y Gs. 10.625.000. Como promedio, el precio de venta de la hectárea gira en torno a los **Gs. 210.236.779**
 - **Canindeyú:** los precios de 'intención de venta' oscilan entre máximos y mínimos de Gs. 236.002.500 y Gs. 7.000.000. Como promedio, el precio de venta de la hectárea gira en torno a los **Gs. 51.511.753**
- **Zona 5:** se han observado los siguientes valores promedio de oferta para las propiedades rurales (por hectárea):
 - **Misiones:** los precios de 'intención de venta' oscilan entre máximos y mínimos de Gs. 111.060.000 y Gs. 8.884.800. Como promedio, el precio de venta de la hectárea gira en torno a los **Gs. 29.934.247**



- **Zona 6:** se han observado los siguientes valores promedio de oferta para las propiedades rurales (por hectárea):
 - **Itapúa:** los precios de 'intención de venta' oscilan entre máximos y mínimos de Gs. 222.120.000 y Gs. 8.077.091. Como promedio, el precio de venta de la hectárea gira en torno a los **Gs. 45.669.721**
- **Zona 7:** se han observado los siguientes valores promedio de oferta para las propiedades rurales (por hectárea):
 - **Ñeembucú:** los precios de 'intención de venta' oscilan entre máximos y mínimos de Gs. 55.530.000 y Gs. 4.338.281. Como promedio, el precio de venta de la hectárea gira en torno a los **Gs. 14.046.545**
- **Zona 8:** se han observado los siguientes valores promedio de oferta para las propiedades rurales (por hectárea):
 - **Boquerón:** los precios de 'intención de venta' oscilan entre máximos y mínimos de Gs. 27.765.000 y Gs. 1.338.250. Como promedio, el precio de venta de la hectárea gira en torno a los **Gs. 5.772.080**
 - **Alto Paraguay:** los precios de 'intención de venta' oscilan entre máximos y mínimos de Gs. 13.327.200 y Gs. 1.542.500. Como promedio, el precio de venta de la hectárea gira en torno a los **Gs. 5.009.388**
 - **Presidente Hayes:** los precios de 'intención de venta' oscilan entre máximos y mínimos de Gs. 584.526.316 y Gs. 2.776.500. Como promedio, el precio de venta de la hectárea gira en torno a los **Gs. 20.162.274**

En todos los casos, esto ha implicado respetar los valores, sin ajustar dichos montos en función a características del terreno u otros aspectos que pudieran influenciar la variabilidad de su precio.

Ahora bien, se detallan aspectos llamativos no considerados hasta el momento:

1. Se observa que el valor de la hectárea viene influenciado por aspectos no necesariamente relacionados al valor agroecológico de la propiedad (como propuesto para el proyecto de decreto de 2017 y subsiguientes años), ya que contempla, desde una perspectiva de mercado, aspectos específicos relativos a: el río y calado (posibilidad de puertos), valor agroecológico, acceso a infraestructuras (rutas asfaltadas, terraplenadas, nacionales, internacionales), acceso a puertos, frigoríficos, distancia del centro urbano, recursos naturales y desarrollo, componente paisajístico (turismo), costo de oportunidad, caminos de todo tiempo alternativos (aeropuertos), el uso actual dado a la propiedad, precipitación, etc.
2. Se observa que el valor de la hectárea en las áreas consideradas rurales para las Zonas 2 y 3, viene influenciado fuertemente por el concepto de '**casas quinta**'. Si bien las mismas poseen características de inmuebles urbanos en cuanto a nivel de inversión (canchas de fútbol, piscinas, superficie construida), se encuentran localizadas en zonas rurales. La implicancia en este sentido se basa sobre el hecho que los valores fijados por el SNC

(áreas urbanas/rurales) no vienen reflejadas/absorbidas eficientemente para dichos inmuebles, en gran medida, por la falta de información de dichas propiedades.

IV - Comparación zonal y departamental de la base imponible aplicada con los valores mínimos ofrecidos en el mercado

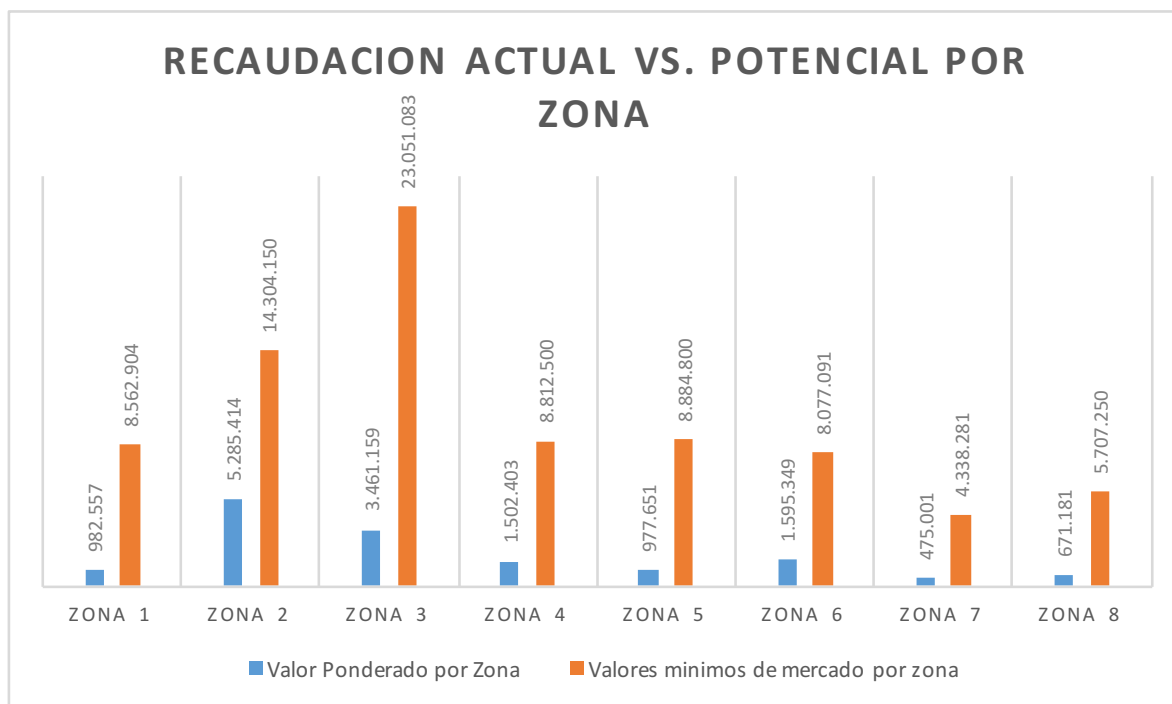
IV.1 Sumario

Como ya se ha mencionado, los decretos 2854/2014, 4646/2015 y 5775/2016 establecen la base imponible actualizándola por IPC¹², perdiendo de vista los valores transaccionales de mercado.

A efectos didácticos, y dada la muestra referida en la sección III.2.2 del presente documento, se observa que actualmente el SNC aplica una base imponible que oscila entre el **10%-17% DEL VALOR MINIMO OFERTADO EN EL MERCADO para todas sus zonas**¹³.

Esto implica que el potencial de recaudación actual, basado en la metodología de actualización de valores por IPC no logra atrapar (en promedio) el 86,02% del valor mínimo de las propiedades rurales vendidas en el mercado.

Grafico N°1. Recaudación Actual vs. Potencial de Recaudación por Zona



Fuente: Elaboración propia. Datos de los Decretos 4646 y 5775 y del sitio web Clasipar

¹² Índice de Precios al Consumidor

¹³ Se reitera al lector que para el efecto nos basamos en el análisis de 1421 anuncios para el año 2016, extraídas del sitio www.clasipar.com.py



Cuadro N°1. Base Imponible por Zonas Agroecológicas y su aproximación a valores transaccionales de mercado

ZONAS AGROECOLOGICAS	Base Imponible	Valores mínimos transaccionales de Mercado¹⁴	Recaudación actual como porcentaje del valor real de mercado
ZONA 1 - Norte	982.557	8.562.904	11.47%
ZONA 2 - Centro	1.761.805	14.304.150	12.32%
ZONA 3 - Centro Este	1.153.720	23.051.083	15.02%
ZONA 4 - Este	1.502.403	8.812.500	17.05%
ZONA 5 - Centro Sur	977.651	8.884.800	11.00%
ZONA 6 - Sur	1.595.349	8.077.091	19.75%
ZONA 7 - Sur Oeste	475.001	4.338.281	10.95%
ZONA 8 - Occidental	223.727	5.707.250	11.76%

Fuente: Elaboración propia. Datos de los Decretos 4646 y 5775 y del sitio web Clasipar

IV.2 Consideraciones

- **Zona 1:** grandes extensiones de tierras ofrecidas para los departamentos de Concepción y Amambay (entre 5800 y 6100 ha. en promedio), mientras que para San Pedro éstas giran en torno a las 660 hectáreas en promedio. Esto se complementa con el nivel de desarrollo departamental, ya mencionado por el Atlas de Políticas Públicas del Paraguay¹⁵, documento al que haremos referencia en las próximas secciones del presente informe. En esta zona se recauda actualmente el 11.47% de lo que potencialmente se podría (tomando como referencia siempre el precio más bajo al cuál se ofrecen éstos inmuebles en el sitio Clasipar)
- **Zona 2:** las extensiones de tierras vendidas oscilan en un rango promedio de 90 ha a 780 ha, para los departamentos de Central, Paraguari y Cordillera. Los precios rurales en esta zona vienen fuertemente influenciados por la categoría ‘**casas quinta**’, propiedades que si bien se encuentran en áreas rurales, poseen grandes superficies (en metros cuadrados construidas) y ‘lujos’ como piscinas, canchas de futbol, etc. que modifican fuertemente los valores de las propiedades para arriba. Si bien en esta zona se recauda el 12.32% de lo que potencialmente se podría (tomando como referencia siempre el precio más bajo al cuál se ofrecen éstos inmuebles en el sitio Clasipar), estos precios pueden verse aumentados notoriamente.
- **Zona 3:** las extensiones de tierra vendidas oscilan en promedio en un rango de 300 ha y 500 ha. para los departamentos de Caaguazú y Guaira. En estos dos departamentos se observa el mismo comportamiento que en los departamentos de la Zona 2, con extensiones de tierra no significativas, pero con alto valor (en gran medida influenciado por el concepto de casas quintas, granjas modernas, casas de descanso, y zonas turísticas). Con respecto al departamento de Caazapá, el promedio de las propiedades vendidas gira

¹⁴ Valores de mercado basados sobre anuncios en el sitio Clasipar, para transacciones en el año 2016.

¹⁵ <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/pub021.pdf>



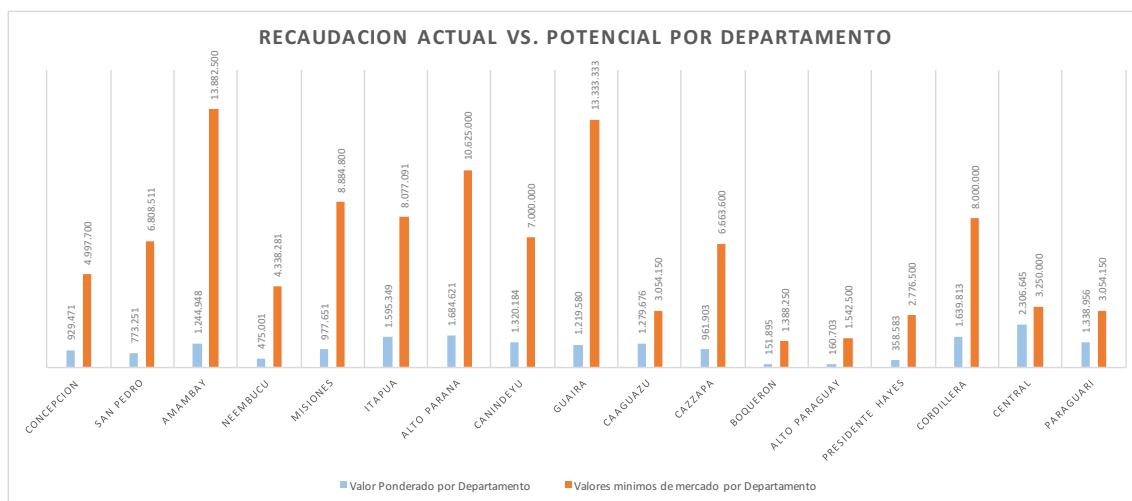
en torno a 1500 ha., conformadas en gran medida por estancias ganaderas, cabañas y campos. Los establecimientos de agricultura intensiva no son la constante en este departamento. En esta zona se recauda actualmente el 15.02% de lo que potencialmente se podría (tomando como referencia siempre el precio más bajo al cuál se ofrecen éstos inmuebles en el sitio Clasipar).

- **Zona 4:** las extensiones varían notoriamente. Mientras para el departamento de Alto Paraná, éstas se sitúan alrededor de las 440 ha. ofrecidas en promedio, las ventas ofrecidas por este portal para el departamento de Canindeyú dan cuenta de un promedio de 2475 ha por propiedades ofrecidas. Es en esta zona donde se observan los precios más altos por hectáreas, donde pueden llegar incluso a los 3702 millones (sin superficie construida, sobre asfalto, frente a un salto de agua, por citar un solo ejemplo). En esta zona se recauda actualmente el 17.05% de lo que potencialmente se podría (tomando como referencia siempre el precio más bajo al cuál se ofrecen éstos inmuebles en el sitio Clasipar). Si la referencia fueran los precios promedio, estos valores podrían llegar hasta 2000% para arriba. Esto va de la mano con el Atlas de Políticas Públicas del Paraguay, que la define –actualmente- como una/la zona más productiva del país. La evidencia empírica demuestra que el acceso a una ruta internacional (caso Alto Paraná) influencia exponencialmente el precio, con relación al departamento de Canindeyú.
- **Zona 5:** las propiedades ofertadas en promedio oscilan las 1900 ha. Se aprecia una mutación de actividades, que van de las típicamente ganaderas que han caracterizado a la zona por años, a cultivos intensivos, en especial arroz, dadas las características agrologicas del suelo. Se aprecia una aparente movilización ganadera a otras zonas del país, dando paso a actividades agroindustriales. Si bien los valores mínimos de la hectárea ofrecida se sitúan en 8 millones de Gs., ésta puede llegar incluso a costar 111 millones (si se trata de un campo armado), con un promedio de 30 millones para el departamento. En esta zona se recauda actualmente el 11.00% de lo que potencialmente se podría (tomando como referencia siempre el precio más bajo al cuál se ofrecen éstos inmuebles en el sitio Clasipar), dejando escapar un gran porcentaje de recaudación en una zona que podría tener un futuro auge económico.
- **Zona 6:** las propiedades ofertadas en promedio oscilan las 747 ha. Para considerar estos datos conclusivos, la muestra debería ser más representativa. Los precios por hectáreas van de 8 millones a 222 millones, de acuerdo al uso, calidad y tamaño. En esta zona, se logra recaudar el 19.75% del potencial total (tomando como referencia siempre el precio más bajo al cuál se ofrecen éstos inmuebles en el sitio Clasipar).
- **Zona 7:** el numero de transacciones analizadas dentro de esta zona no permite extraer una conclusión definitiva, sin embargo, las propiedades ofertadas en promedio oscilan las 1600 ha., con valores que van desde los 4 millones a los 55 millones por ha. Los valores vienen directamente ligados a su uso, que viene atado a su nivel de anegamiento. En esta zona se recauda actualmente el 10.95% de lo que potencialmente se podría (tomando como referencia siempre el precio más bajo al cuál se ofrecen éstos inmuebles en el sitio Clasipar)
- **Zona 8:** conformada por los departamentos de la Región Occidental – Chaco - , se observa que para los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay las propiedades ofrecidas giran en torno a 10.000-17.000 hectáreas. Para el departamento de Presidente



Hayes, y –quizá–, influenciada por su cercanía con Asunción, éstas giran en promedio en torno a 3.300 ha. En esta zona se recauda actualmente el 11.76% de lo que potencialmente se podría (tomando como referencia siempre el precio más bajo al cuál se ofrecen éstos inmuebles en el sitio Clasipar). Resulta interesante entender, que dada la proporción de tierras en esta región del Paraguay, y la alta concentración de las mismas, los valores en términos totales de recaudación potencial podrían cambiar completamente el dinamismo de dicha zona.

Grafico N°2. Recaudación Actual vs. Potencial de Recaudación por Departamento



Fuente: Elaboración propia. Datos de los Decretos 4646 y 5775 y del sitio web Clasipar

V - Propuesta alternativa de Zonificación.

Como ya mencionado en los apartados anteriores, para cumplir con los requisitos de la Ley 5513/2015 se ha propuesto la aplicación de la zonificación agroecológica de los suelos, y para ello, se ha recomendado la utilización del informe preparado por el MAG llamado “Zonificación Agroecológica de rubros agropecuarios del Paraguay Zafra 2013/2014”

Sin embargo, sin analizar en profundidad los aspectos legales ni la implicancia de los artículos de la ley citada más arriba, se considera que una segunda opción válida sería la de apoyarse en un documento llamado “Atlas de Políticas Públicas del Paraguay: tendencias y retos de intervención¹⁶”, que engloba el plan Nacional de Desarrollo – Paraguay 2014/2030 y “busca reequilibrar el dinamismo productivo de país”; aspecto de suma relevancia para el ordenamiento territorial de una nación, sin que ésta se contraponga o excluya a la primera recomendación citada.

Dicho Atlas cubre como aspectos esenciales la diversificación de actividades económicas (actividades agropecuarias, comerciales, industriales, turísticas), ejemplifica una mutación acelerada hacia una sociedad mayormente urbana y clasifica a las ciudades y zonas del país como principales, intermedias e intermedias funcionales. Se consideran aspectos esenciales como:

- Peso de las ciudades: ciudades emergentes que diversifican sus actividades, espacios privilegiados, espacios con altos niveles de concentración de pobreza, espacio metropolitano, etc.

¹⁶ <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/pub021.pdf>



- Actividades agropecuarias: define regiones ganaderas, agricultura familiar tradicional, intensiva, globalizada, ganadera en proceso de intensificación productiva, hyper extensiva, zonas ganaderas emergentes y zonas agroindustriales urbanas
- Red de infraestructura: define el tránsito de vehículos livianos, ómnibus y camiones de carga.
- Acceso a vivienda: distribución espacial de la población (con 8 centros urbanos importantes)
- Acceso a servicios de salud y educación: zonas carenciadas, de vacíos, problemática de la zona (ciudades expulsoras de población), etc.
- Rearticulación de servicios básicos y políticas sociales: fija los límites para la priorización geográfica, muestra el eje tradicional rural del país, y los espacios donde se concentran las mayores proporciones de población en situación de pobreza.
- Recursos naturales y desarrollo: modelo de gestión territorial, buenas prácticas agrícolas.

Se considera que el estudio podría servir de soporte al SNC ya que sintetiza zonas de intervención prioritaria, define zonas con marcada crisis rurales, el arraigo en zonas fronterizas y la debilidad poblacional, que podrían ayudar, (como el reporte mismo lo cita) a *“redefinir y re posicionar todos los territorios en el nuevo escenario regional”*.

Dicho esto, podría ser conveniente que el Servicio Nacional de Catastro, como parte integral del Ministerio de Hacienda, adopte la misma hoja de ruta adoptada a nivel institucional, a fin de adoptar una intervención por áreas homogéneas funcionales, que vienen definidas de acuerdo al siguiente mapa:

En líneas generales, el Atlas de políticas públicas enfatiza cuanto sigue:

- Zona 1: dinamizar la agricultura familiar para asegurar arraigo, incorporar cadenas productivas inclusivas, mejorar la dotación, calidad y distribución de servicios de salud y de educación, fortalecer servicios urbanos como plataforma de acceso a servicios y empleo, instalar infraestructura pertinentes y de calidad.
- Zona 2: conectar la zona a los centros urbanos, dinamizar la agricultura familiar, intensificar el sistema productivo ganadero, responder a demandas de servicios de salud y educación, fortalecer vínculos con el Chaco, instalar infraestructura pertinente
- Zona 3: acelerar y diversificar los proyectos de infraestructura, intensificar la vinculación productiva, reforzar la agricultura familiar, incorporar cadenas productivas, gestionar recursos forestales y acompañar inversiones futuras, fortalecer sistemas urbanos.
- Zona 4: acelerar los proyectos de infraestructura, responder a la demanda de servicios de salud y educación, mejorar a distribución de los servicios de salud y educación, diversificar actividades económicas.
- Zona 5: acelerar y diversificar los proyectos de infraestructura, dinamizar agricultura familiar, adaptar la demanda de servicios de salud, fortalecer capacidad de organización regional, dinamizar actividades económicas



- Zona 6: acelerar y dinamizar proyectos de infraestructura, mejorar articulación de pilar con el resto del país, instalar cadenas productivas, responder a la demanda de servicios de salud, mejorar la gestión de los recursos naturales
- Zona 7: acelerar y diversificar los proyectos de infraestructura de nivel local, desarrollar el sector agro-industrial e industrial en general, responder a la demanda de servicios de salud, asegurar el vínculo de ciudades a la red urbana

Zonas especiales:

I: mejorar, diversificar, adaptar oferta de servicios públicos (principalmente salud y educación), intensificar presencia institucional de ministerios, municipalidades, gobernaciones, reforzar sistemas urbanos como prestadores de servicios y centros comerciales.

II: integrar a toda la población a las dinámicas socioeconómicas relevantes, intensificar la implementación de programas sociales de transferencias monetarias condicionadas, mejorar dotación de equipamientos y servicios públicos.

III: mejorar al oferta de servicios, fortalecimiento de centros urbanos secundarios, etc.

Una región estratégica a atender de manera específica: el Chaco Paraguayo

- Zona A: diversificar las actividades agro-industriales, fortalecer influencia de esta región a nivel nacional, fortalecer condición de acceso a empleo, diversificar el poblamiento.
- Zona B: asegurar integración efectiva de comunidades a la dinámica regional, impulsar procesos de integración social y económica, expandir servicios básicos vinculados al acueducto, instalar capacidades laborales
- Zona C: diversificar el poblamiento de Pozo Colorado, fortalecer desarrollo de actividades comerciales, servicios, logística.
- Zona D: realizar fuertes inversiones en infraestructura vial y equipamiento, instalar capacidades laborales, reforzar servicios públicos
- Zona E: realizar fuertes inversiones sociales, mejorar la articulación regional, diversificación de servicios públicos
- Zona F: Expandir y diversificar el servicio de electricidad, expandir el sistema de ciudades, mejorar la accesibilidad por tierra.



VI. Consideraciones Finales.

Hemos partido el presente documento con la evaluación de la propuesta reglamentaria del sistema de valoración llevado a cabo por el consultor Luis M. Melgarejo, asesor del área legal del SNC.

Si bien se considera que la línea sea la correcta (desde una perspectiva externa al ámbito del derecho, por sobre todo considerando que dicho documento debe dar cumplimiento a la ley 5513/2015), se han hecho comentarios con respecto al alcance, relevancia e importancia de los artículos 1, 2, 4, 5, 7, y 9 con una visión de mas largo plazo.

En lo específico, se sugiere extender el decreto, y darle una visión mas extensa que permita en un futuro optar por opciones de avalúo que contemplen variables mas amplias, no necesariamente limitando su campo de acción a aspectos agroecológicos (características del suelo en general) y costo de oportunidad, sino hacerlo mas inclusivo y quizá darle un enfoque mas dinámico.

Como complemento a este análisis, se han comparado datos actuales utilizados por el SNC (base imponible utilizada en los decretos 4646/2015 y 5775/2016), prorrateándolos, al solo efecto de compararlos con una base de datos de transacciones inmobiliarias (limitada) extraída del sitio Clasipar. Como resultado se ha observado que el SNC no logra afianzar una metodología de captación de ingresos tramite impuestos, ya que estas se limitan solo al 10%-17% del valor mínimo ofertado en las transacciones de inmuebles rurales.

Si bien la metodología empleada contiene falencias en cuanto a rigurosidad científica y analítica, dicta y denota de manera clara un amplio margen de maniobra que debe ser atacado en la brevedad posible.

Se infiere que la metodología a ser empleada en el futuro por el área de Avalúo deberá considerar amplios márgenes de diferencia con los valores actuales comercializados en el mercado en los cuales basar la política de captación de fondos, por lo cual se sugiere complementar a la línea de zonificación ya propuesta, una segunda línea basada en una zonificación empleada por el Ministerio de Hacienda en la definición de sus líneas guías de políticas publicas.

Se considera que ello permitirá al SNC seguir las directrices y dirección principal de esta cartera de Estado, y al mismo tiempo garantizar que las políticas adoptadas no vayan “de contramano” a las implementadas por el Ministerio.

El presente documento concluye presentando dicha propuesta, a los efectos de difusión, discusión y trabajos futuros.



VII. Anexo.

Cuadro N° 1: Zona 1 - Norte [AMAMBAY, CONCEPCION, SAN PEDRO].

CONCEPTO	CONCEPCIÓN	S. PEDRO	AMAMBAY
V. PONDERADO - ZONA	982.557		
V. PONDERADO - DEPTO.	929.471	773.251	1.244.948
V. DE MERCADO – ZONA	8.562.904		
V. DE MERCADO - DEPTO	4.997.700	6.808.511	13.882.500

Fuente: Elaboración propia. Datos de los Decretos 4646 y 5775 y del sitio web Clasipar

Cuadro N° 2: Zona 2 – Centro [PARAGUARI, CORDILLERA, CENTRAL]

CONCEPTO	CORDILLERA	PARAGUARI	CENTRAL
V. PONDERADO - ZONA	1.761.805		
V. PONDERADO - DEPTO.	1.639.813	1.338.956	2.306.645
V. DE MERCADO – ZONA	14.304.150		
V. DE MERCADO – DEPTO	8.000.000	3.054.150	3.250.000

Fuente: Elaboración propia. Datos de los Decretos 4646 y 5775 y del sitio web Clasipar

Cuadro N° 3: Zona 3 – Centro Este [GUAIRÁ, CAAGUAZÚ, CAAZAPÁ]

CONCEPTO	GUAIRÁ	CAAGUAZÚ	CAAZAPÁ
V. PONDERADO - ZONA	1.153.720		
V. PONDERADO - DEPTO.	1.219.580	1.279.676	961.903
V. DE MERCADO – ZONA	23.051.083		
V. DE MERCADO - DEPTO	13.333.333	3.054.150	6.663.600

Fuente: Elaboración propia. Datos de los Decretos 4646 y 5775 y del sitio web Clasipar

Cuadro N° 4: Zona 4 - Este [ALTO PARANÁ, CANINDEYU]

CONCEPTO	ALTO PARANÁ	CANINDEYÚ
V. PONDERADO - ZONA	1.502.403	
V. PONDERADO - DEPTO.	1.684.621	1.320.184
V. DE MERCADO – ZONA	8.812.500	
V. DE MERCADO - DEPTO	10.625.000	7.000.000



Cuadro N° 5: Zona 5 – Centro Sur [MISIONES]

CONCEPTO	MISIONES
V. PONDERADO - ZONA	977.651
V. PONDERADO - DEPTO.	977.651
V. DE MERCADO – ZONA	8.884.800
V. DE MERCADO - DEPTO	8.884.800

Fuente: Elaboración propia. Datos de los Decretos 4646 y 5775 y del sitio web Clasipar

Cuadro N° 6: Zona 6 – Sur [ITAPÚA]

CONCEPTO	ITAPÚA
V. PONDERADO - ZONA	1.595.349
V. PONDERADO - DEPTO.	1.595.349
V. DE MERCADO – ZONA	8.077.091
V. DE MERCADO - DEPTO	8.077.091

Fuente: Elaboración propia. Datos de los Decretos 4646 y 5775 y del sitio web Clasipar

Cuadro N° 7: Zona 7 – Sur Oeste [ÑEEMBUCÚ]

CONCEPTO	ÑEEMBUCÚ
V. PONDERADO - ZONA	475.001
V. PONDERADO - DEPTO.	475.001
V. DE MERCADO – ZONA	4.338.281
V. DE MERCADO - DEPTO	4.338.281

Fuente: Elaboración propia. Datos de los Decretos 4646 y 5775 y del sitio web Clasipar

Cuadro N° 8: Zona 8 – Chaco [PRESIDENTE HAYES, ALTO PARAGUAY, BOQUERÓN]

CONCEPTO	P. HAYES	A. PARAGUAY	BOQUERÓN
V. PONDERADO – ZONA	223.727		
V. PONDERADO - DEPTO.	358.583	160.703	151.895
V. DE MERCADO – ZONA	5.707.250		
V. DE MERCADO – DEPTO	2.776.500	1.542.500	1.388.250

Fuente: Elaboración propia. Datos de los Decretos 4646 y 5775 y del sitio web Clasipar