

Recaudación potencial, resistencia política y opciones de reforma a los impuestos a la propiedad en América Latina

Ehtisham Ahmad (LSE), Giorgio Brosio (Universidad de Torino y Juan Pablo Jiménez (CEPAL)

VIII Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local,
1 y 2 de Octubre, México DF

Motivaciones y mensajes

- *The very reason which makes direct taxation disagreeable makes it preferable.*

Stuart Mill, Principios de economía política, 1848. Libro 5, Capitulo 4.

Motivaciones y mensajes

- El impuesto sobre la propiedad como elemento central en la agenda del financiamiento para el Desarrollo Sostenible
- Tiene claras ventajas en recaudación, externalidades e incentivos que genera, pero
 - Si bien es recomendado por expertos y organizaciones internacionales resulta altamente impopular entre votantes y políticos
 - Su potencial es poco explotado (0.3% del PIB en AL)
 - Sistema de administración tradicional (valuación catastral y administración por impuestos)

Motivaciones y mensajes

- Su fortalecimiento es particularmente importante, relacionado con algunas características de los países de la región:
 - Rápido crecimiento de la urbanización
 - Alta informalidad en el sector vivienda
 - Significativas brechas en la prestación de servicios básicos urbanos

Objetivos

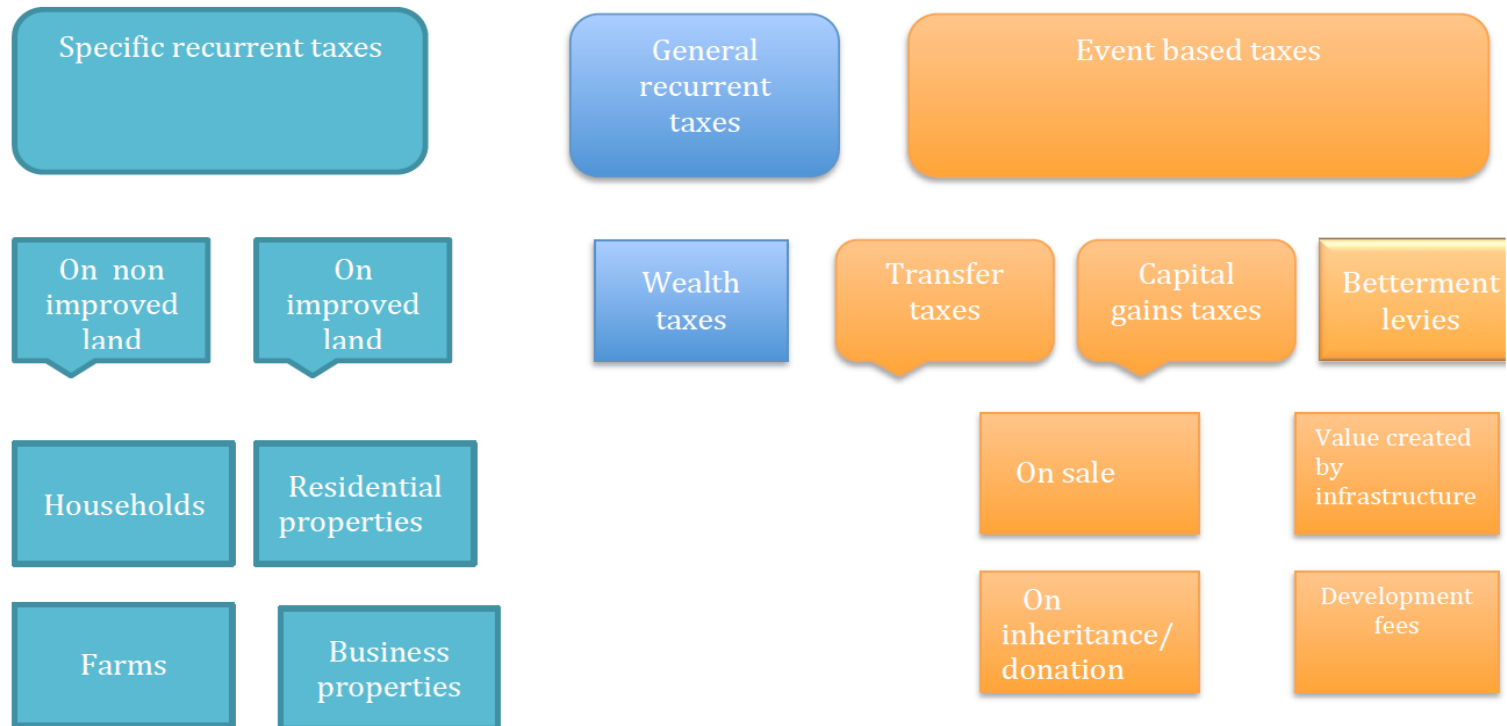
- Se propone analizar el impuesto a la propiedad inmobiliaria en algunos de los países de la región, sus limitaciones actuales, potencialidades y desafíos de reforma
- Como transformarlo en un instrumento fiscal moderno y capaz de aportar significativamente al financiamiento local?
- Se partirá del análisis de los sistemas actuales y se hará una estimación de la recaudación potencial
- Se revisará las resistencias que enfrenta
- Se explorará las potencialidades de diferentes reformas: autovaluación, participación de contribuyentes en la determinación de la base imponible, sistema de bandas....

Contenidos

- Cómo funcionan los impuestos a la propiedad en América Latina y por qué necesitan una reforma:
 - Valuaciones fiscales y catastros desactualizados
 - No se actualizan al mismo ritmo que la inflación
- Estimación del impuesto potencial
- Que resistencias enfrenta de parte de autoridades y contribuyentes
- Se propone modelo innovador que:
 - Introduzca autovaluación de parte de los contribuyentes
 - Adopción de un sistema de bandas, basado en áreas para localidades específicas
 - Participación de los contribuyentes a partir de presentar las características físicas de su propiedad

Existen diferentes instrumentos para gravar la propiedad inmueble

- Pueden ser recurrentes (por ejemplo anual) o no recurrente, basados en eventos



Determinación de la base imponible del impuesto sobre la propiedad urbana y rural

- Dos alternativas:
 - Incluyendo todas las variantes de base imponible valorada en términos monetarios
 - Valor de alquiler anual
 - Valor de capital de la tierra y edificios/mejoras
 - El valor de capital de la tierra
 - El área como referencia básica para la determinación de la base imponible

Determinación de la base imponible del impuesto sobre la propiedad urbana y rural

- Estimación de precios de mercado con el catastro tradicional

$$Base\ imponible_1 = SMRPa_i$$

SMRP es el precio de referencia de un metro cuadrado de propiedad

a: un vector de características que impactan en el precio, incluyendo ubicación (L), estructura (S) y otros

- Estimación de precios de mercado con modelo **CAMA**

precios implícitos (s_i, l_i) de las diferentes características, estimado desde un modelo hedónico

$$P_i = (s_i S_i, l_i L_i)$$

aplicados a las diferentes características de cada propiedad

- Ambos métodos requieren información actualizada sobre las características de la propiedad, recogida a través de inspección de las AATT o auto-declaraciones de los contribuyentes.

Determinación de la base imponible del impuesto sobre la propiedad urbana y rural

Alternativas basadas en el área

- Versión básica

$$Tax_1 = m^2 \text{ SMRP } T_i$$

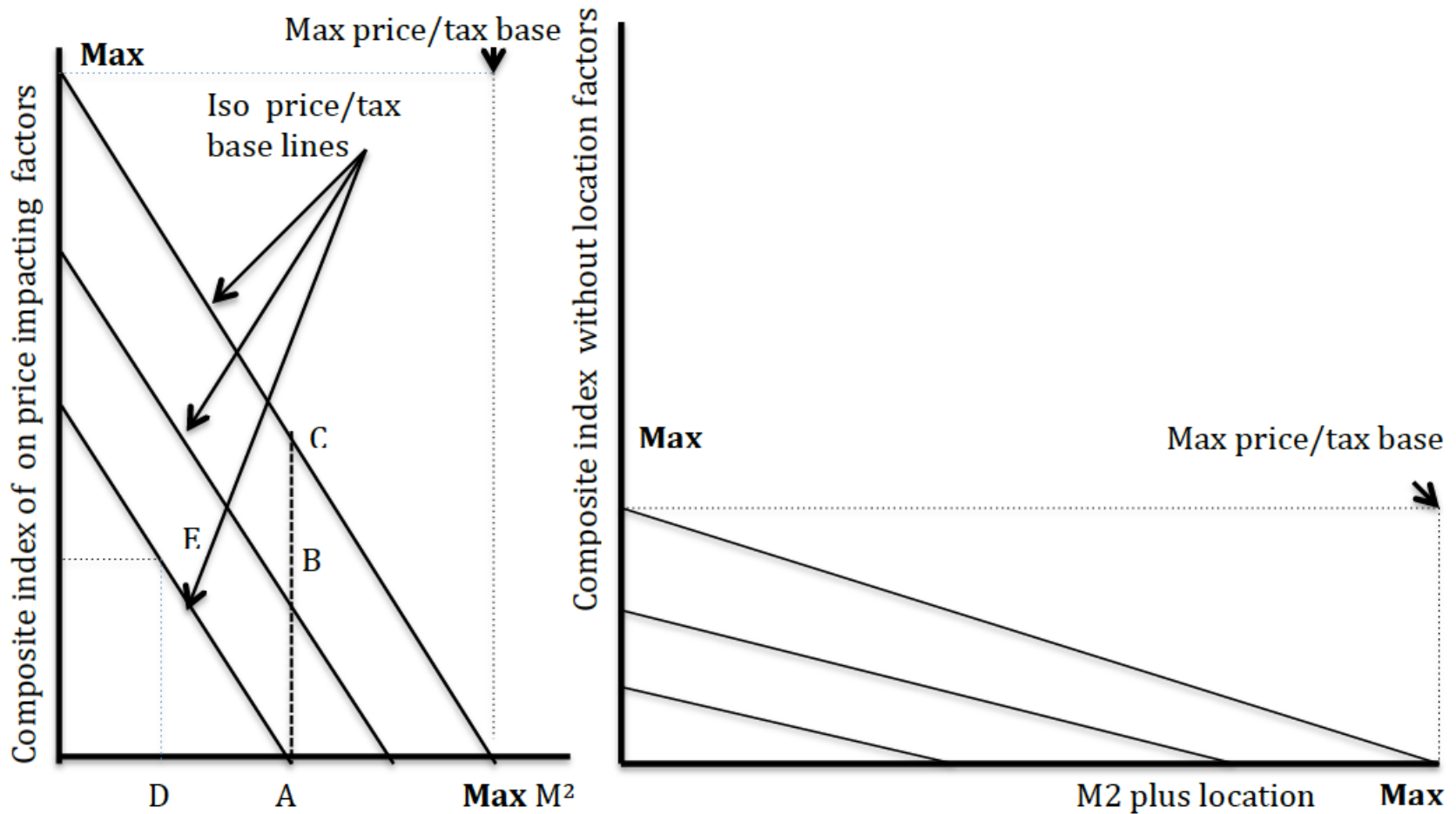
Donde T_i es la alícuota impositiva de un metro cuadrado de propiedad

- Versión ampliada

$$Tax_1 = m^2 L_i i \text{ SMRP } T_i$$

se incluyen algunas características que impactan en el precio

Convergencia entre las dos metodologías



Factores que impactan en el precio de la propiedad residencial. Montevideo 2017

		Promedio	1er cuartil	3er cuartil
Zone:	Range of price (max/min)	2.03	2.41	2.23
Quality:	price by category			
	Above standard (Confortable)	2,026	1,384	2,755
	Standard (Comun)	1.586	876	2240
	Below standard (Economica)	1,159	680	1,511
Quality:	Range (max/min) by category	1,75	2,04	1,82
Age:	price by date of construction			
	less than 10 years	2,376	1,948	2,933
	10 to 20	1,988	1,335	2,655
	20 to 30	1,936	1,123	2,693
	30 to 40	1,753	903	2,485
	40 to 50	1,775	1,019	2,443
	50 and over	1,380	854	1,809
Age	range (max/min) by age	1,72	2,16	1,62

Fuente: Elaboración de los autores sobre datos del Instituto Nacional de Estadística de Uruguay, *Indicadores de Actividad y Precios Del Sector Inmobiliario, Año 2017*.

Los países de AL recaudan en promedio 0,3% del PIB muy debajo de la recaudación de otras regiones

Impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles en América

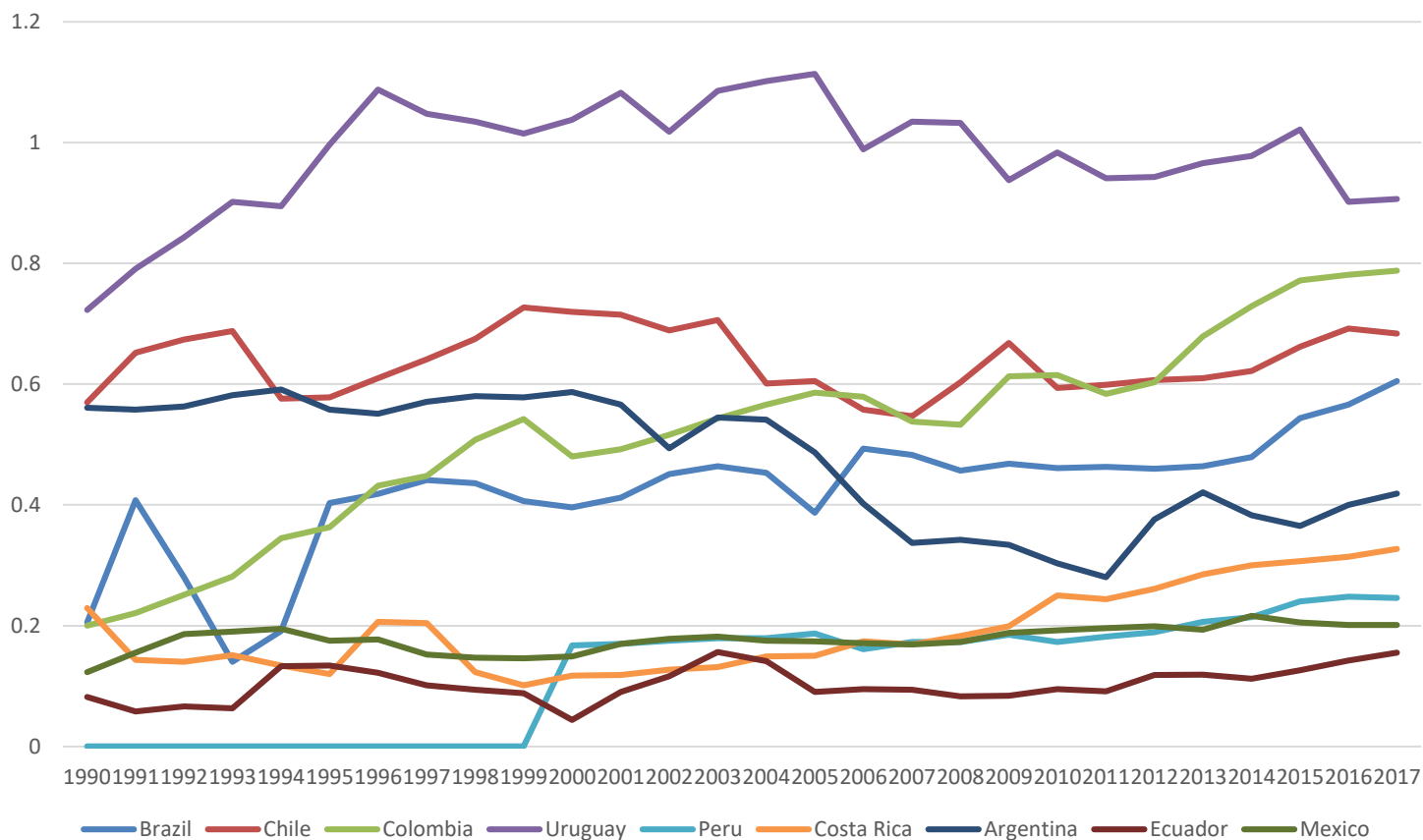
Latina y OECD, 1990-2017. (En % del PIB)

País	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017
Argentina	0,6	0,6	0,6	0,5	0,3	0,4	0,4	0.4
Brasil	0,2	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0.6
Chile	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0.7
Costa Rica	0,2	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3	0.3
Colombia	0,2	0,4	0,5	0,6	0,6	0,8	0,8	0.8
Ecuador	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0.2
México	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0.2
Perú	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0.2
Uruguay	0,6	0,9	0,9	1,1	1,1	0,9	0,8	0.9
Promedio AL	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5
OECD	0.8	0.9	0.9	0.9	1.0	1.1	1.1	1.1

Fuente: elaboración propia basado en Revenue Statistics (OECD, CEPAL, CIAT, BID, 2019)

Alta volatilidad en la recaudación de impuestos sobre la propiedad en varios países de AL

Recaudación del impuesto sobre la propiedad inmueble en América Latina - *En porcentajes del PIB- 1990-2017*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Revenue Statistics (OECD, CEPAL, CIAT, BID, 2019)

Los países de la región recaudan muy debajo del potencial en términos de impuestos sobre la propiedad inmueble

Estimaciones de ingresos potenciales de impuesto a la propiedad (%PIB). Año 2014. Países seleccionados

País	Ingresos potenciales con tasa 1% y 50% de exención para cultivos y pastura	Ingresos potenciales exceptuando propiedades urbanas sin acceso a servicios básico
Argentina	3.06	2,9
Bolivia	2.68	2,2
Chile	2,74	2,7
Colombia	3.42	3.1
Ecuador	3.27	3.0
Perú	2.95	2,9
Uruguay	2,2	2,1

Fuente: Ahmad, Brosio y Jimenez 2019

Porque son tan impopulares

- El monto a pagar es muy visible (saliente, dicen Cabral y Hoxby, “The hated property tax”)
- El pago es incómodo
- Su determinación es opaca, no transparente, sin participación de parte de los contribuyentes, lo que crea descontento y sensación de falta de equidad
- Mas profesional el método, mas opaco el resultado. Que se observa dentro de un catastro? Y dentro de un catastro que utiliza el CAMA (Computer Assisted Mass Evaluation), el método más moderno para las valuaciones?
- Las valuaciones se ubican, en el mejor de los casos, como aproximaciones del precio de mercado (‘valor presunto’ según dicen Bird y Slack).

Porque son tan impopulares

- Las valuaciones necesitan actualización continua, lo cual presenta dilemas.
 - Si hay subida astronómica del valor del predio, debida a nueva estación del metro, como se debiera actualizar?
- En la practica se transforma en un impuesto problemático (para gobiernos y contribuyentes).

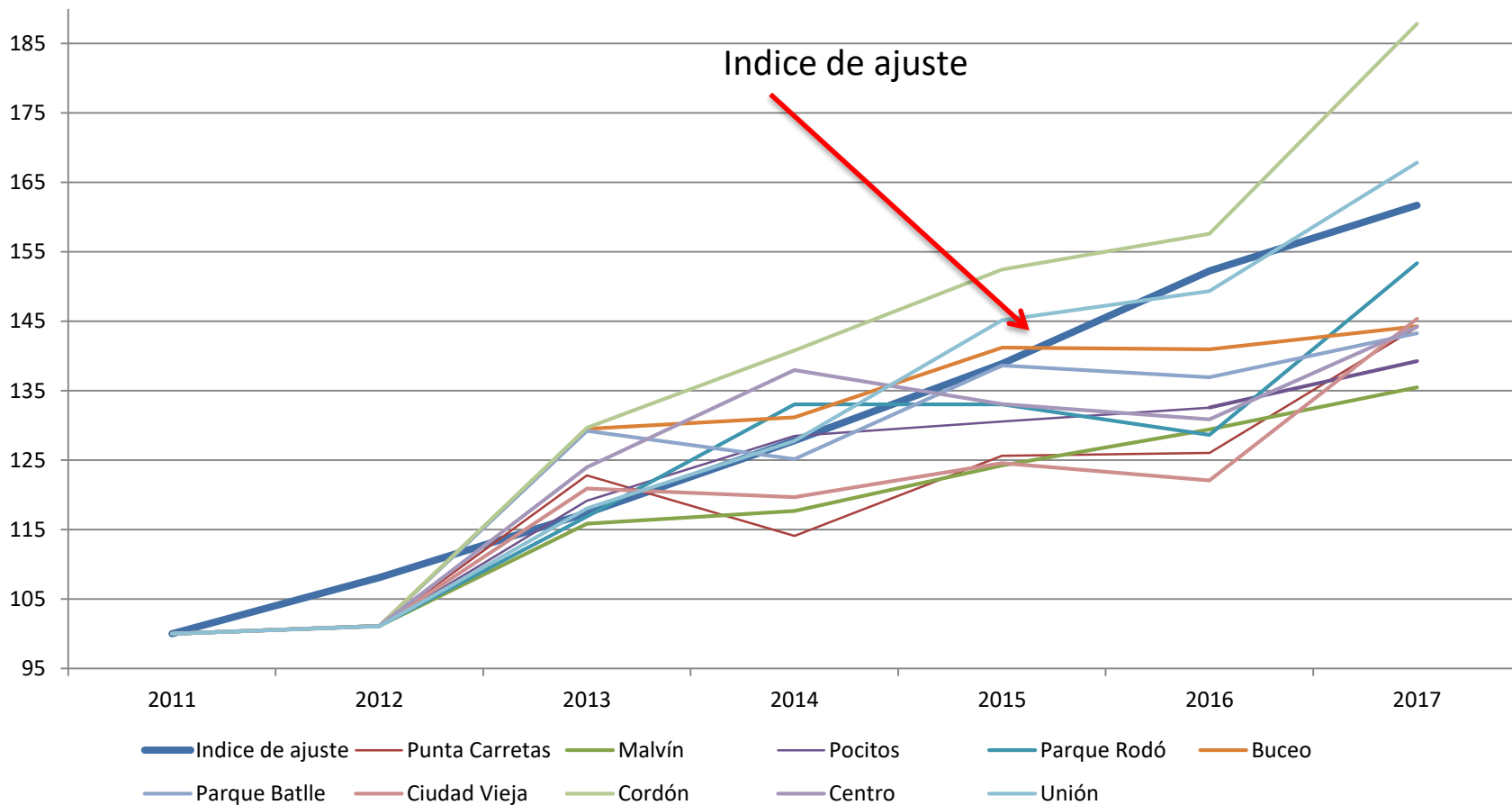
Eso no deriva de la naturaleza intrínseca del predial, sino de la practica política, del diseño de las TIG y de la administración

Los precios suben rápidamente, bajo la influencias de las políticas publicas.

Los gobiernos tienden a aplazar el revalúo, sobretodo en tiempos de elecciones, originando ciclos electorales con el predial.

Las actualizaciones automáticas adolecen de múltiples problemas

Precios de los inmuebles en barrios de Montevideo y Índice de ajuste de la base gravable. 2011-2017



El modesto e ilusorio impacto de las reformas catastrales en Argentina

	Antes de la reforma (en millones de pesos)	Después de la reforma (en millones de pesos)	Aumento (en millones de pesos)	Aumento (en %)
Valuación total	78	108	30	38%
Impuesto emitido	802	1126	324	40%
Impuesto cobrado	562	632	70	12%

Fuente: CIPPEC.

Como revitalizar el IPI?

Opciones

Autoavalúo por parte de los contribuyentes

Dos antecedentes

Bogotá, 1994

Duplicó la recaudación de manera inmediata

Pero de manera insostenible por la débil administración tributaria

Sin información de precio de mercado.

Irlanda, desde 2013

Se cumplieron las metas de recaudación

Apoyado por precios indicativos de las propiedades provistos por la administración tributaria

El sistema de bandas permitió tanto reducir la oposición política como mejorar la administración

Como revitalizar el IPI?

Opciones

Un impuesto basado en áreas fijadas de acuerdo con parámetros claves de las propiedades

- No depende del catastro
- El impuesto es determinado por la aplicación de un monto fijo multiplicado por indicadores del tamaño y valor de la propiedad.
- Antecedentes regionales: Bolivia y Colombia
- Colombia: propiedades no registradas tributan a partir de:
 - Tamaño
 - Tipo de propiedad
 - Uso
 - Calidad

Como revitalizar el IPI?

Opciones

Un impuesto basado en áreas, preferentemente sobre ocupación mas que sobre la propiedad

- Puede ser implementado rapidamente con tecnología satelital y un mecanismo de registro
- La resistencia de parte de los contribuyentes puede atenuarse en la medida que se relacione el pago del impuesto con la provision de servicios locales básicos
- La actualización de los valores de la propiedad depende del uso y control de la información provista por los contribuyentes

Como revitalizar el IPI?

Opciones

Sistema de bandas

- Valores de la propiedad son divididos en bandas o clases
- Cada propiedad individual es asignada a una banda
- Mismo impuesto – alícuota impositiva aplicada al valor central de la banda – es requerido a las propiedades de la misma banda
- Sirve para suavizar el impacto sobre el pago de los impuestos de los cambios en la base imponible, aplicado sobre
 - Cambios en el tiempo del precio de la misma propiedad (mientras permanece en la misma banda),
 - Las diferencias en valor entre propiedades situadas en la misma banda.
- Debilitamiento del principio de equidad es compensado por mayor atractivo de parte de los contribuyentes.
 - No requiere una revaluación continua de las propiedades (si bien puede convertirse en una trampa política).

Conclusiones

- La recaudación del IPI en los países de la región resulta muy baja, tanto en la comparación internacional como con su desarrollo relativo
- La estimación de su recaudación potencial demuestra que hay gran espacio para mejorar su recaudación
- Fortalecer el rol del IPI que permita cumplir los desafíos de la urbanización de la región requiere explorar la implementación de un diseño simple de impuestos a la propiedad
- Esto es: tender a un impuesto fijo basado en la ocupación y que reemplace las valuaciones catastrales: aplicado sobre ciertos parámetros, basado en autodeclaración por parte de los contribuyentes
-

Muchas gracias!

Ehtisham Ahmad (LSE), Giorgio Brosio (Universidad de Torino y
Juan Pablo Jiménez (CEPAL)

VIII Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local,
1 y 2 de Octubre, México DF