

La tributación sobre la propiedad en América Latina

Adopción de una estructura tributaria simplificada y tecnología digital

Ehtisham Ahmad, Giorgio Brosio y Juan Pablo Jiménez

**VII JORNADAS IBEROAMERICANAS DE FINANCIACIÓN LOCAL
5 y 6 de Septiembre 2018 , Cartagena de Indias, Colombia**

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
 - Es recomendado por expertos y organizaciones internacionales; pero altamente impopular entre votantes y políticos
 - Su potencial es poco explotado
 - Sistema de administración tradicional
- América Latina no es diferente
- Necesita (como la mayoría de los países de otras regiones) una reforma global

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
 - La administración tributaria separada no explota las sinergias con otros impuestos de base amplia (IVA,IR)
- Casos de países: Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, México
- Un nuevo modelo innovador que:
 - Introduzca una estructura simple de impuestos
 - Fortalezca el vínculo entre impuestos y gastos locales
 - Se esfuerce por una administración funcional y
 - Adopte nuevas tecnologías digitales.

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

Impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles en América Latina, 1990-2016. (En % del PIB)

País	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016
Argentina	0,6	0,6	0,6	0,5	0,3	0,4	0,4
Brasil	0,2	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6
Chile	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7
Costa Rica	0,2	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3
Colombia	0,2	0,4	0,5	0,6	0,6	0,8	0,8
Ecuador	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
Perú	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

Fuente: Revenue Statistics (OECD, CEPAL, CIAT, BID, 2018)

La relevancia del impuesto a la propiedad en la recaudación subnacional es menor en los países más descentralizados

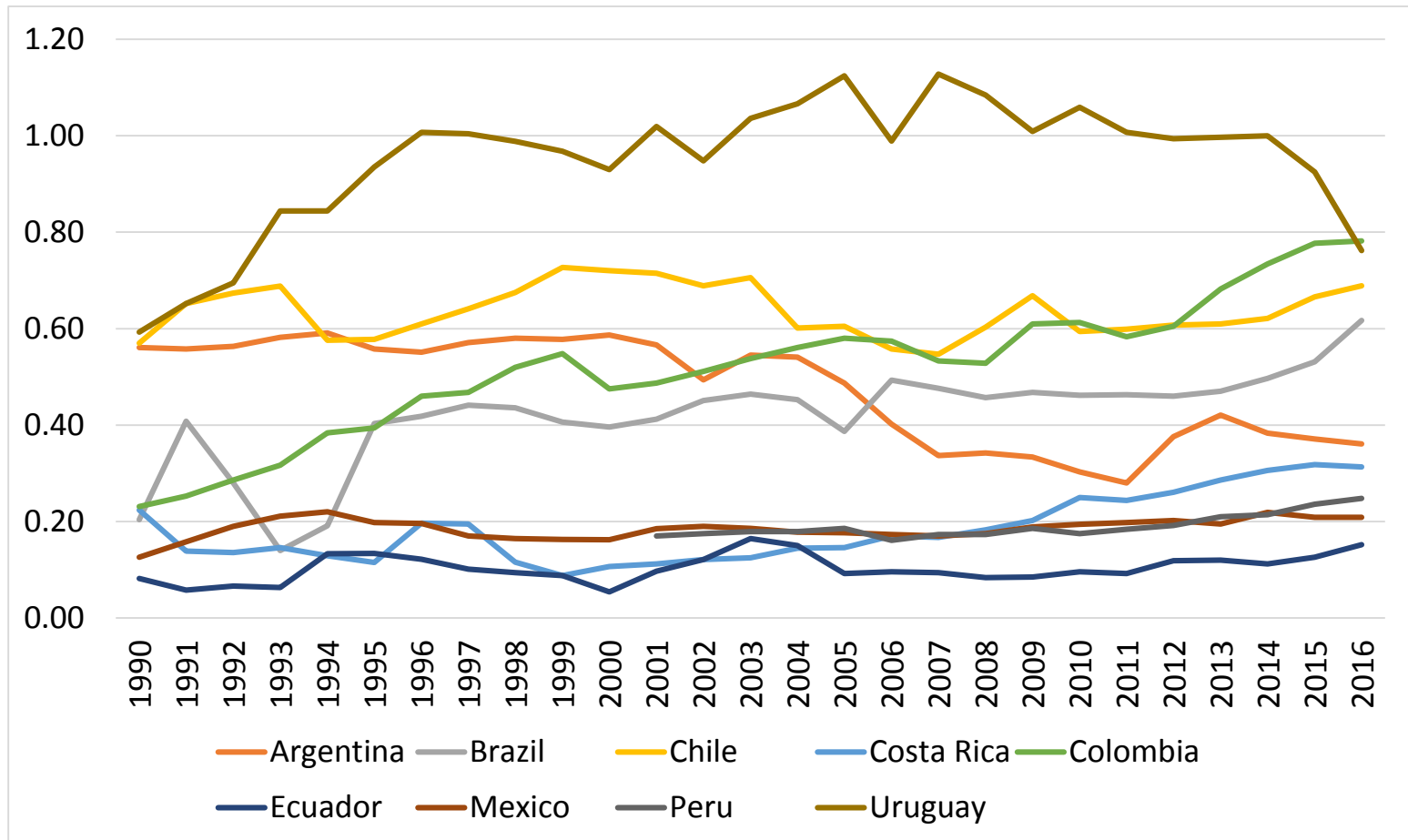
Ingresos tributarios subnacionales por tipo en América Latina, alrededor del año 2016. (En% de los ingresos fiscales totales)

País	Impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble	Impuestos sobre la producción, venta, transferencia, etc.	Impuestos sobre el uso de bienes y actividades	Otros	Total de ingresos tributarios
Argentina	6,9	75,7	5,5	12,0	100
Brasil	6,2	76,6	0,0	17,2	100
Chile	42,9	14,7	42,4	0,0	100
Colombia	23,7	43,5	0,0	32,8	100
Costa Rica	42,1	1,6	56,1	0,2	100
Ecuador	23,8	37,1	7,9	31,2	100
México*	22,3	3,0	11,8	62,9	100
Perú	45,2	6,4	8,4	40,1	100
Uruguay	57,5	0,0	42,5	0,0	100

Fuente: Revenue Statistics (OECD, CEPAL, CIAT, BID, 2018)

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

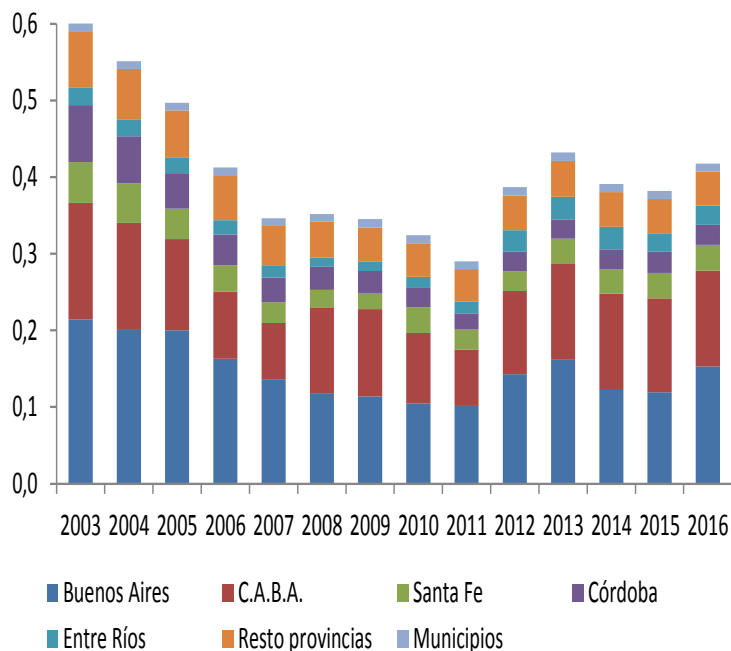
Recaudación del impuesto sobre la propiedad inmueble en América Latina - En porcentajes del PIB- 1990-2016



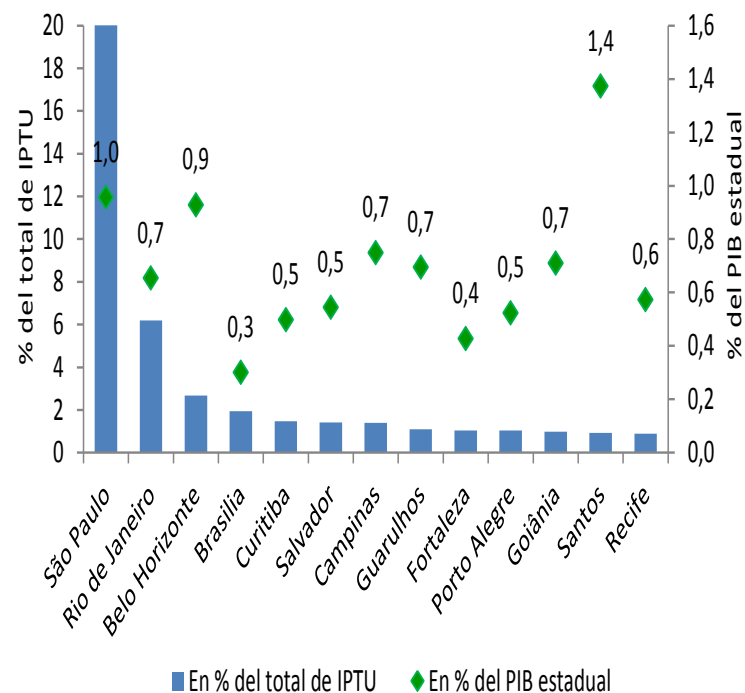
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Revenue Statistics (OECD, CEPAL, CIAT, BID, 2018)

La alta disparidad territorial se refleja también en la concentrada recaudación del impuesto a la propiedad

Argentina. Recaudación del impuesto inmobiliario según principales jurisdicciones
- En porcentajes del PIB- 2003-2016



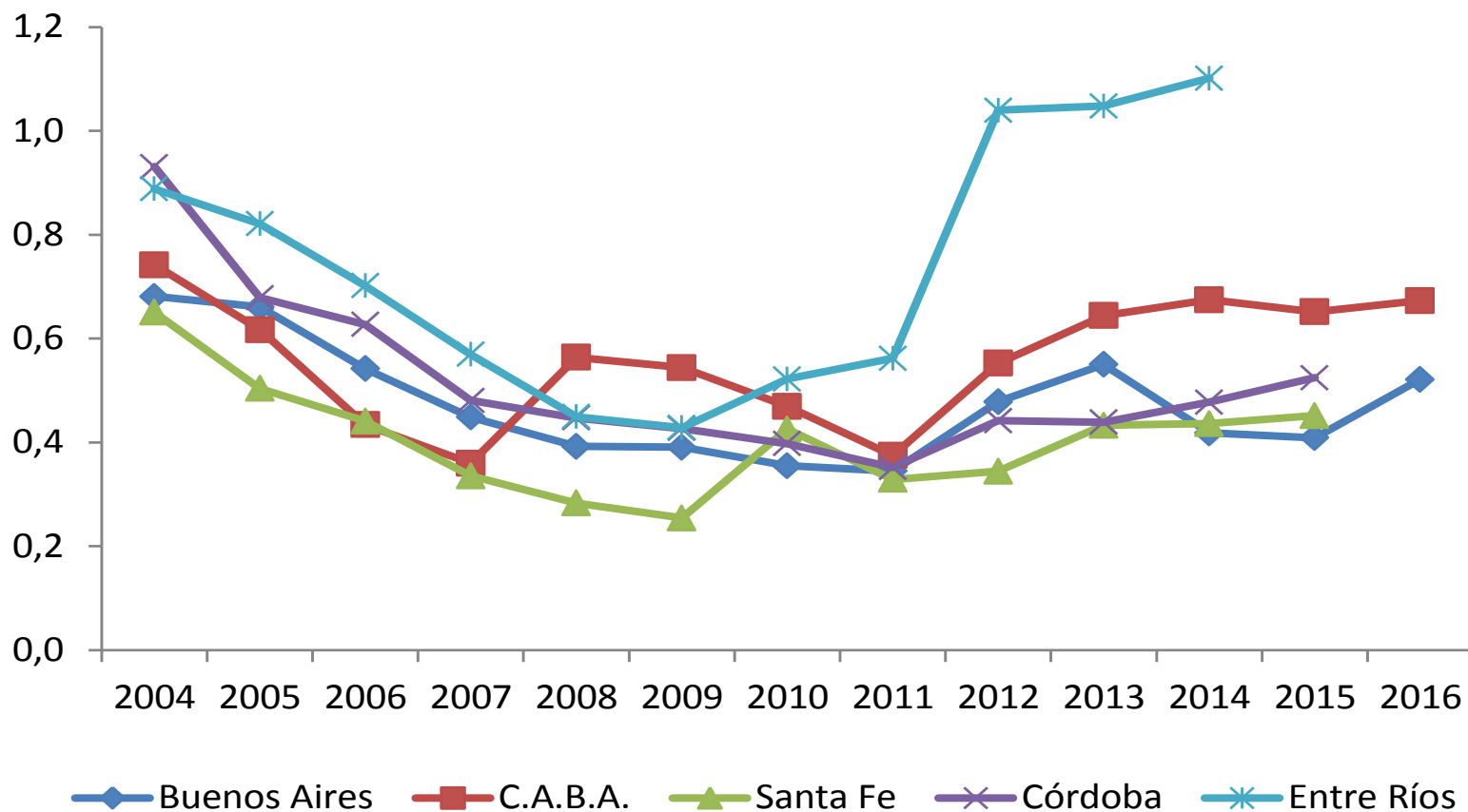
Brasil. Recaudación del IPTU en los principales municipios
En porcentajes del PBG estadual



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la DNCFP, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de Argentina; SICONFI, Tesouro Nacional e IBGE de Brasil

El desempeño del impuesto se explica principalmente por el retraso en la actualización de los avalúos

Argentina. Recaudación del impuesto inmobiliario en las cinco principales jurisdicciones - En porcentajes del PBG provincial- 2004-2016



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación.

Principales reformas en Argentina

- Reformas (o actualizaciones) con intervalos variados pero espaciados (cada año) entre ellos
- Los aumentos en los valores derivados de la actualización del catastro son elevados, pero no son enteramente aplicados. Modificaciones en las alícuotas, aumento de las exenciones, como formas de reducir el impacto.
- El costo es alto y significativo.
- Después de un tiempo (demasiados años), se vuelve a empezar de nuevo.

El (modesto/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.

Bolivia: Un impuesto fijo socavado por el retraso en las actualizaciones

- Utiliza un sistema paramétrico para la determinación de los valores de las propiedades
- Reemplaza el catastro por un registro tributario basado en información provista por los contribuyentes
- Ventajas de un impuesto fijo:
 - Rápida implementación usando tecnología satelital y un mecanismo de registro sencillo
 - Grava las propiedades de alta gama
 - Disminuye la resistencia de los contribuyentes si se vincula el impuesto a la prestación de servicios locales básicos
- Sin embargo, la falta de actualización del valor del m² hace que la base impositiva esté rezagada con respecto a la evolución de los precios de mercado

Colombia: “autoavalúo” junto con la modernización de la administración tributaria

- Colombia es junto con Uruguay el país con mayor recaudación del IPI en AL (0.8% del PIB)
- Distintos factores explican este desempeño:
- Adopción gradual de modernos métodos de administración impositiva funcional, empezando por Bogotá y siendo paulatinamente adoptados por las grandes ciudades .
- Posibilidad de optar por métodos de autoavalúo (sujeto a los criterios mínimos fijados por el IGAC). Estos criterios mínimos (tamaño, locación) deben ser aprobados por los consejos municipales.

Un nuevo modelo innovador

Requiere

- ✓ Elecciones estratégicas con respecto a:
 - el tipo de instrumento utilizado,
 - la selección del contribuyente, y
 - el método de administración y recaudación.

- ✓ Con una cuidadosa consideración de las siguiente restricciones:
 - facilitar el cumplimiento,
 - limitar la oposición política,
 - explotar el potencial de recaudación del impuesto, y
 - considerar los costos de administración y recaudación.

Especificación de opciones (las preferidas están en rojo)

Diseño del impuesto: bases tributarias y contribuyentes

¿Qué gravar?

Impuesto agrícola
o rural

- Tierra

Impuesto
inmobiliario urbano

- Tierra

- Construcción

- **Tierra + construcción**

¿Quién paga?

- Propietario

- Ocupante

- **Propietario/Ocupante**

Especificación de opciones

Diseño del impuesto: bases tributarias alternativas

- Valor anual de alquiler (valor locativo)
 - **Valor de mercado de la tierra y la construcción**
 - Valor de mercado de la tierra solamente
 - Valor de mercado de la construcción solamente
 - Valor unitario de la tierra
 - Área de propiedad.
- Ejemplos de LA
- Valor derivado de las transacciones de mercado
 - Tasaciones de expertos
 - **Métodos paramétricos «impuesto fijo»**, basado en:
 - Indicadores
 - Muestra de valores de mercado e indicadores, como en CAMA (*Computer Assisted Mass Appraisal*).

Especificación de opciones

Catastro y valuación

Catastro

- No existen en todas partes
- Son extremadamente lentos de construir
- Muy costosos
- No es esencial si se usa solo con fines fiscales
- La dependencia de los catastros retrasa los impuestos a la propiedad durante décadas o hace que sean irrelevantes
- Ejemplos en AL

Valores de mercado

- Faltan en la mayoría de los países
- La valuación individual por encuestadores/ agrimensores es:
 - costosa y, sobre todo
 - no es posible cuando no hay suficientes agrimensores (como sucede generalmente)
 - se vuelve obsoleta rápidamente.
- Ejemplos en AL

Especificación de opciones

Diseño del impuesto: Un impuesto fijo (flat tax) que reemplace las valuaciones individuales

En un impuesto fijo:

- La base impositiva se determina aplicando un valor unitario de referencia (como el valor por m²) a un (o un conjunto) de indicadores de las características de la propiedad
- No se necesita un catastro (tradicional)
- Los contribuyentes pueden proporcionar información (autovaluación)

Desde versiones simples hacia más abarcativas:

- Valor m² x cantidad de m² (como en Mauricio hasta 2011)
- Valor m² x cantidad de m² x indicadores de uso (Tanzania, impuesto rural)
- **Valor m² x cantidad de m² x indicadores de uso x tipo de construcción (Colombia y Bolivia)**
- Valor m² x cantidad de m² x indicadores de uso x tipo de construcción x ... x (Francia)

Especificación de opciones

Administración tributaria basada en modelo funcional

Modelo funcional, no organizado por impuestos sino por función:

- Organizar las agencias tributarias en torno a funciones como inscripción, entrega de facturas, cumplimiento, administración de la información y servicios al contribuyente, en vez de por impuesto.
- La búsqueda de renta se ve limitada si el registro y cumplimiento (incluido el intercambio de información entre impuestos y auditorías) se gestionan en común para todos los impuestos.
- El modelo funcional de administración tributaria puede superar el problema de incentivos limitados para administrar el impuesto centralmente, explotando las interacciones con otros impuestos.
- Agencias tributarias tradicionales del impuestos a la propiedad (como en Senegal y Tanzania) enfrentan problemas de tamaño e incentivos insuperables.

Nueva tecnología: blockchain (última revolución digital?)

- Familia de tecnologías y principios organizacionales para crear un "libro público confiable"
- Aplicable cuando un gran número de personas necesita ponerse de acuerdo sobre quién posee qué (dinero, dominio de Internet, registros de propiedad)
- Reemplaza la burocracia e instituciones centralizadas por códigos de software y mecanismos de consenso descentralizados
- Primeros experimentos en la aplicación de tecnología blockchain para propiedad electrónica: registros en países bálticos, repúblicas de la ex Unión Soviética, Suecia y algunas empresas (Maersk, IBM)
- Oportunidad para países emergentes

Conclusiones

- **América Latina debiera explorar la implementación de un diseño simple de impuestos a la propiedad y a una administración tributaria moderna. Esto es:**
- Tender a un impuesto fijo basado en la ocupación y que reemplace las valuaciones catastrales: aplicado sobre ciertos parámetros, donde el contribuyente es el propietario o el ocupante.
- La agencia tributaria debe estar organizada por funciones y no por impuesto.
- Es importante fortalecer el vínculo entre impuestos y gastos con un impuesto local propio de los gobiernos subnacionales.
- Focalizar los esfuerzos en la administración y la adopción de nuevas tecnologías (blockchain).

La tributación sobre la propiedad en América Latina

Adopción de una estructura tributaria simplificada y tecnología digital

Ehtisham Ahmad, Giorgio Brosio y Juan Pablo Jiménez

**VII JORNADAS IBEROAMERICANAS DE FINANCIACIÓN LOCAL
5 y 6 de Septiembre 2018 , Cartagena de Indias, Colombia**

Principales reformas en Argentina

Provincia de Buenos Aires

- Revalúo de la tierra libre de mejoras (2005) y actualización de valuación de edificaciones (2007): se aplicó gradualmente hasta 2011 y con topes al impuesto
- Actualización del inmobiliario urbano mediante el Índice del Costo de la Construcción y cambios en la estructura de alícuotas (2012)
- Aumento en terrenos baldíos, revalúo para barrios cerrados y creación del impuesto inmobiliario complementario (2013)
- Nuevo revalúo para inmuebles rurales según características y uso del suelo, modificaciones de alícuotas y montos fijos (2012)
- En 2018: actualización del valor fiscal de propiedades urbanas, nueva escala de alícuotas, nuevo método de valuación para barrios cerrados en desarrollo e incorporación al catastro de construcciones y mejoras no declaradas (detectadas mediante fiscalizaciones satelitales y presenciales)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (C.A.B.A.)

- Actualización de la valuación fiscal mediante un coeficiente de valor zonal (2008)
- Nuevo sistema de determinación del valor fiscal (2012): Valuación Fiscal Homogénea (VFH), con topes a los aumentos en el impuesto y actualización de la VFH cada año.
- Mejora en el proceso de revaluación e incorporación de nuevas edificaciones al catastro (cruce de bases de datos y uso de herramientas digitales)
- Mejoras administrativas en la AGIP

Provincia de Entre Ríos

- Importante reforma del impuesto inmobiliario rural (2009):
 - Nuevos valores fiscales según productividad de cada zona, implementación gradual hasta el 2012 (por segmentos según superficie y productividad)
 - Modificación de los tramos, cuotas fijas y alícuotas
 - Actualización anual de valores de la tierra según estudios técnicos
- Impuesto inmobiliario urbano:
 - Actualización del valor de la tierra libre de mejoras (2009) y coeficientes de actualización anuales
 - Nuevos valores para las mejoras (2010) que se actualizan anualmente según la variación del Índice del Costo de la Construcción
 - Modificación de tramos y alícuotas
- Ampliación de la base tributaria: cruzamiento masivo de datos con los catastros comunales; operativos de fiscalización catastral; Régimen de actualización catastral para la declaración voluntaria con condonación de intereses y multas (2017)