
El potencial recaudatorio del Impuesto Inmobiliario en Argentina: una propuesta desde el diseño de las políticas tributarias.

Lic. Analia Fortes

**Subsecretaría de Coordinación Provincial, Secretaría de Hacienda
Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación,
República Argentina**

Correo electrónico: afortes@mecon.gov.ar / analiafortes@yahoo.com

Palabras clave: Esfuerzo Tributario, Gobiernos Subnacionales, Diseño Tributario

Clasificación JEL: H, H2, H71, H73

Eje temático de las jornadas: 3. Recaudación de ingresos propios y acceso a financiamiento. i. Desempeño y potencial recaudatorio de los ingresos propios.

Índice

1. Introducción	Pág. 3
Objetivo del trabajo	
Estructura del trabajo	
Marco teórico y aspectos metodológicos	
2. Reseña de la Política Tributaria Provincial en la década pasada	Pág. 5
3. Tendencias en el diseño de las Políticas Tributarias Provinciales.....	Pág. 7
3.1. La Política Tributaria Provincial hasta 2015.	
3.2. Reformas adoptadas en el Impuesto Inmobiliario. Casos seleccionados.	
a) Provincia de Buenos Aires	
b) Provincia de Entre Ríos	
c) Provincia de Santa Fe	
d) Ciudad Autónoma de Buenos Aires	
3.3. Síntesis sobre el diseño en los casos seleccionados.	
4. Evolución de las principales variables explicativas de los valores inmobiliarios	Pág. 22
5. Estudio de Escenarios	Pág. 27
5.1. Contexto Actual	
5.2. Escenario Futuro	
6. Conclusiones	Pág. 31
7. Bibliografía	Pág. 33

1. Introducción

En este trabajo se busca explorar el potencial que puede ofrecer el diseño de la política impositiva a la hora de dotar a los gobiernos provinciales de un mejor aprovechamiento de la capacidad tributaria.

En la actualidad, luego de las elecciones de 2015, se reconfigura el mapa político a nivel nacional y provincial y se plantea una redefinición de la política fiscal transversal a todos los niveles de gobierno. Este contexto suscitaría cambios en el sistema tributario tanto a nivel nacional como sub-nacional, que propician un nuevo escenario para modificar la estructura tributaria provincial.

Esto constituye un desafío y una oportunidad para los gobiernos provinciales de disminuir la brecha que hoy existe entre la recaudación efectiva y la capacidad fiscal del Impuesto Inmobiliario.

En este contexto, se torna fundamental plantear políticas sobre el Impuesto Inmobiliario que atiendan a esta realidad, y que a la vez no resulten en un aumento exacerbado y repentino de la presión fiscal.

Es importante el diseño dado que el impuesto inmobiliario tiene un fuerte rezago respecto de los factores que lo determinan, por lo que será sustancial definir un dispositivo que logre recuperar y sostener los niveles recaudatorios en función de las variables que conforman su base imponible.

El estudio emplea métodos cuantitativos y cualitativos, y se basa en tres ejes: las reformas realizadas, la capacidad fiscal del Impuesto Inmobiliario y un nuevo marco de política fiscal.

En primer lugar, analiza y compara las reformas más relevantes realizadas por las provincias seleccionadas desde el punto de vista de su diseño y teniendo en cuenta el contexto político-institucional y económico. A través del estudio de los casos -utilizando métodos cualitativos a partir de la recolección de información primaria- se identifican los actores, procesos, estrategias y resultados de las reformas implementadas por 4 jurisdicciones.

La selección de los casos (Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe y Ciudad de Buenos Aires) se fundamenta en la disponibilidad de los datos, la magnitud de las políticas tributarias adoptadas sobre el impuesto, los resultados obtenidos de las reformas recientes y el peso relativo de la jurisdicción en la recaudación total del impuesto -estas jurisdicciones representan el 80% de la recaudación del Impuesto Inmobiliario-.

En segundo lugar, analiza la evolución de ciertos factores determinantes de la capacidad fiscal del Impuesto Inmobiliario por el lado de la oferta a modo de dilucidar su potencial recaudatorio. Para estimar la brecha que existe entre las valuaciones fiscales y los valores de los inmuebles se analizará la evolución de las principales variables que conforman las

valuaciones fiscales basada en fuentes secundarias de datos tomados de organismos oficiales y privados.

Por último, identifica el desafío y la oportunidad que tienen los gobiernos provinciales en el diseño de la política tributaria para aumentar el esfuerzo fiscal sobre el Impuesto Inmobiliario en vistas de una redefinición de la estructura tributaria actual.

Para ello, resulta importante distinguir el concepto de esfuerzo fiscal y capacidad fiscal. En términos generales, el esfuerzo fiscal representa la brecha entre la recaudación de determinada región y su capacidad fiscal. Martínez Vázquez y Boex (1997) definen la capacidad fiscal como “la habilidad potencial del gobierno de una región para recaudar ingresos de sus propias fuentes y pagar por una canasta estandarizada de bienes y servicios públicos”¹.

Bird y Martínez-Vázquez (2008)² distinguen que los factores determinantes de la recaudación pueden provenir del lado de la oferta (capacidad fiscal) como del lado de la demanda (esfuerzo fiscal). En este sentido, explican que los estudios tradicionales de esfuerzo tributario se han focalizado en los factores del lado de la oferta pero enfatizan que los factores del lado de la demanda también importan a la hora de mejorar los niveles recaudatorios.

En distintos estudios empíricos se pueden resaltar una gran variedad de factores explicativos del esfuerzo y la capacidad tributaria, como ser aspectos económicos, fiscales, institucionales, políticos y sociales que pueden variar según el impuesto de que se trate. A continuación se mencionan algunos factores a modo de ejemplo.

Del lado de la oferta se pueden encontrar los precios, la cantidad de bienes existentes, el grado de apertura externa de la economía, la informalidad del sector, el nivel de ingresos, la cultura tributaria, la división de potestades tributarias entre los distintos niveles de gobierno, entre otros.

Del lado de la demanda se pueden mencionar el costo de evasión, la correspondencia entre los impuestos pagados y la calidad de los servicios públicos, la dependencia del gobierno provincial respecto de las transferencias del gobierno nacional, el signo político del gobernador y del presidente, la competencia por las bases imponibles, la cooperación entre organismos y gobiernos, la conformación de la legislatura, entre otros.

De hecho, los países tienden a alcanzar una posición de equilibrio con respecto al tamaño y la naturaleza de sus sistemas fiscales que refleja en gran medida el equilibrio de fuerzas e instituciones políticas, y permanecen en esta posición hasta que irrumpe un nuevo equilibrio.³

En este momento de reforma fiscal es importante analizar y recuperar el rol del impuesto inmobiliario en las finanzas provinciales. ¿Tiene potencial recaudatorio? ¿Es posible convertir

¹ Martínez Vázquez, Jorge y Jameson Boex (1997), en Sour, Laura (2008).

² Bird, Richard M. y Martínez-Vázquez, Jorge, (2008).

³ Bird y Martínez-Vázquez, (2008)

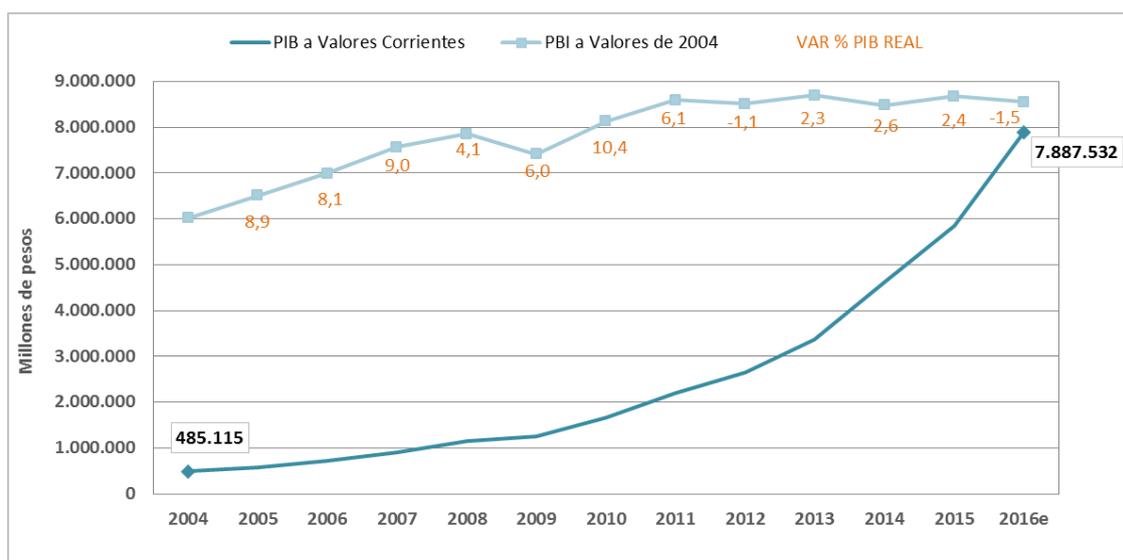
el impuesto inmobiliario en una fuente de ingresos sostenible y sustentable para las provincias?

A través del estudio de las experiencias de las provincias que llevaron adelante las reformas más profundas es posible considerar esa experiencia como punto de partida para una recomposición del potencial recaudatorio de este impuesto.

Las experiencias de los casos seleccionados revelan instrumentos y mecanismos de diversa índole. En ellos se han puesto en juego cuestiones políticas, económicas y fiscales. En definitiva, lo que se propone en este trabajo es un diálogo entre estas aristas a la espera de que puedan converger en su complejidad.

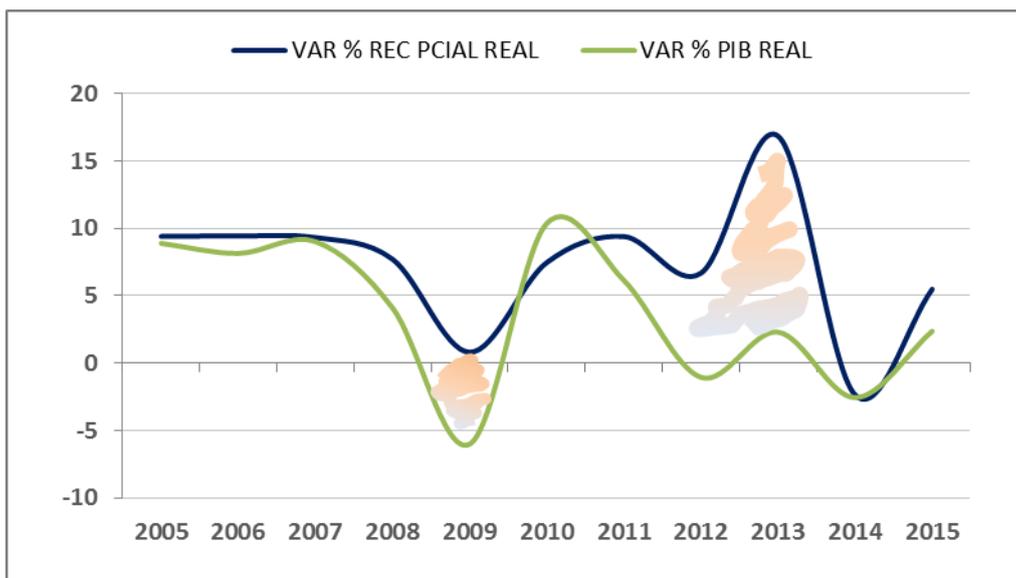
2. Reseña de la Política Tributaria Provincial en la década pasada

La coyuntura macroeconómica de los últimos años se caracterizó por un sostenido crecimiento nominal y un crecimiento real significativo en los primeros años del periodo ligados a la reactivación económica que tuvo la Argentina luego de la crisis de 2001. Hacia finales del periodo se observa una desaceleración del crecimiento real, no así nominal.



Fuente: 2016e Pautas Macrofiscales incluídas en el Proyecto de Presupuesto para la Administración Pública Nacional 2017.

La recaudación impositiva no estuvo exenta de este contexto tanto a nivel nacional como provincial. Sin embargo, al observar el crecimiento real, se puede distinguir que la recaudación tributaria provincial obtuvo tasas superiores a las del PBI. Si se compara la evolución de la recaudación provincial y del PBI, quedan bien identificados los periodos donde se impulsaron modificaciones en la legislación tributaria provincial. En general, las reformas tributarias provinciales han sido de gran relevancia y su impacto se ve reflejado en las tasas de crecimiento superiores a las del nivel de actividad.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación

No obstante, esta evolución no fue homogénea para todos los tributos que componen esta serie. Si se analiza la evolución por impuesto, los impuestos patrimoniales como ser Inmobiliario y Automotor, tuvieron tasas de crecimiento más moderadas mientras que los impuestos indirectos tuvieron un desempeño más favorable.

La tabla a continuación muestra la relación de la recaudación por impuesto respecto del PBI para 2004-2015. Lo que se observa es que Ingresos Brutos incrementó significativamente y de manera sostenida su peso relativo sobre el PBI, a la vez que Inmobiliario redujo su relación.

Tributarios Provinciales sobre PBI por impuesto

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ingresos Brutos	2,4%	2,5%	2,6%	2,7%	2,8%	3,1%	3,1%	3,2%	3,4%	3,9%	4,0%	4,1%
Inmobiliario	0,5%	0,5%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
Sellos	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%
Automotores	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%
Otros	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%
Total	3,7%	3,8%	3,8%	3,8%	3,9%	4,2%	4,1%	4,2%	4,6%	5,2%	5,2%	5,4%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Coordinación Provincial, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

En este sentido, la tasa promedio de crecimiento a valores corrientes del Impuesto sobre los Ingresos Brutos en el periodo 2004-2015 fue de 33%, mientras que para el Inmobiliario fue 23%, diez puntos porcentuales por debajo.

En consecuencia, podemos observar que los impuestos patrimoniales cuya base imponible se encuentra sujeta a los valores de padrón (Automotor) o estudios de catastro (Inmobiliario), han perdido relevancia en la estructura tributaria provincial, mientras que los impuestos indirectos cuya base se actualiza automáticamente dado que se encuentran ligados a las fluctuaciones del nivel de actividad ganaron participación.

Esto generó que el Impuesto sobre los Ingresos Brutos se consolidara como la principal fuente de ingresos propios en la estructura tributaria provincial, llevando su participación del 64% en 2004 a 76% en 2015. A la vez que el Impuesto Inmobiliario perdió más de la mitad de su peso relativo (de 15% a 7%). En 2004, el Impuesto Inmobiliario era la segunda fuente entre los tributarios provinciales en 13 provincias mientras que en 2015 sólo en 2.

El proceso de reformas impositivas implicó un aumento de la presión tributaria mediante el incremento de alícuotas de Ingresos Brutos y Sellos, como así también, la eliminación de exenciones.

Este proceso se caracterizó por la diferenciación de alícuotas entre contribuyentes según su nivel de facturación y radicación. Por su parte, la eliminación de las exenciones e algunos casos fue completa y en otros quedaron sobre los contribuyentes más pequeños.

Por otra parte las reformas llevadas a cabo sobre el Impuesto Inmobiliario en el último tiempo detuvieron la caída de su participación en la estructura tributaria provincial pero aún no se ha logrado recuperarla.

Cabe resaltar que las tasas de variación del Impuesto Inmobiliario en los años que las provincias llevaron adelante reformas llegaban a superar el 100% de variación interanual. Este hecho denota el gran esfuerzo y la dificultad que implica llevar a cabo las reformas sobre este impuesto y el grado de atraso que acumula.

3. Tendencias en el diseño de las Políticas Tributarias Provinciales

3.1 La Política Tributaria Provincial hasta 2015

La política tributaria provincial en este periodo se caracterizó por fuertes transformaciones hacia el interior de cada Jurisdicción. Este proceso tuvo dos ejes principales: la **modernización** de las administraciones tributarias y las **reformas** en la legislación tributaria. Otro punto importante a tener en cuenta es el **contexto macroeconómico** que dio impulso a la recaudación. Cabe recordar que el peso relativo de la recaudación provincial sobre el PBI en el año 2004 fue 3,7% y en 2015 asciende a 5,4%.

Administración tributaria provincial

En general, a principios de los 2000, todas las provincias emprendieron en mayor o menor grado la modernización de sus órganos recaudadores.

La modernización de las administraciones tributarias tuvo como objetivo constituir un organismo técnico especializado en la administración de todo lo que implica la acción recaudatoria logrando, así, la integralidad de la gestión tributaria. Estas administradoras

buscaron asumir el rol de facilitador como parte de la función recaudadora abandonando el modelo de gestión persecutoria. Un modelo similar es el que tiene como base la administradora nacional (AFIP) creada en 1997.

Esta transformación se tradujo en dotar de mejores herramientas a las administraciones para llevar adelante la recaudación de impuestos de manera eficiente y eficaz.

Para ello se intentó mejorar los procesos a través de la incorporación de tecnologías de la información con el objetivo de acercar la realidad de la gestión de este organismo a la del sector privado provincial -que constituye su campo de acción, dado las operaciones económicas sujetas a tributación. Este proceso también contribuyó a mejorar significativamente la atención al cliente y a generar información oportuna para la acción recaudatoria.

En consecuencia, se logró una reducción de costos administrativos tanto del lado del contribuyente como del organismo, se mejoraron la eficacia y la eficiencia en el recupero de deuda tributaria en mora y los mecanismos de control y prevención de la evasión.

Reformas tributarias provinciales

Las provincias llevaron a cabo diversas reformas en la legislación tributaria a lo largo de los últimos años. Es a partir de 2008, cuando se denota el periodo de reformas de mayor impacto. Estas reformas en la legislación tributaria abarcaron principalmente el Impuesto sobre los Ingresos Brutos, el Impuesto Inmobiliario y el Impuesto de Sellos.

En el caso del Impuesto sobre los Ingresos Brutos, las reformas se caracterizaron por incrementar las alícuotas y diferenciarlas según determinados atributos de los contribuyentes. Adicionalmente, se gravaron en mayor medida sectores específicos como la telefonía y los servicios financieros. En el caso del Impuesto de Sellos, se aumentaron las alícuotas y se incluyeron nuevos contratos.

Con respecto al Impuesto Inmobiliario, en las reformas llevadas a cabo predominaron la actualización de la base imponible y la modificación de la estructura de alícuotas en función de las variables determinantes de las valuaciones fiscales. Por último, en el Impuesto Automotor no se realizaron importantes modificaciones ya que a diferencia del Impuesto Inmobiliario, la base imponible se actualiza anualmente en función de los precios de mercado del bien que grava.

En el siguiente apartado, se abordaran en profundidad los distintos diseños llevados a cabo en las reformas del Impuesto Inmobiliario. Si bien se analizan cuatro casos, el tipo de política tributaria llevada a cabo se ha replicado en la mayoría de las jurisdicciones en mayor o menor medida. El análisis de estos cuatro casos permite identificar la variedad de diseños adoptados.

3.2 Reformas en el Impuesto Inmobiliario. Casos seleccionados.

a. Provincia de Buenos Aires

La Provincia de Buenos Aires ha emprendido reformas significativas durante el período tanto en el Inmobiliario Urbano como en el Rural.

Impuesto inmobiliario Urbano

En el caso de la provincia de Buenos Aires, por varios periodos implementa apenas una parte del revalúo y deja fijados el impuesto determinado del año 2007, 2008 y 2009. Estos periodos coinciden con una reforma importante en el Impuesto sobre los Ingresos Brutos y una recesión causada por la crisis financiera internacional. Recién en 2010, las distintas reformas sobre el Impuesto Inmobiliario empiezan a tener impacto sobre los contribuyentes con valuación mayor a \$ 100.000.

Tanto la reforma 2007 como la 2012 se han utilizado distintos instrumentos para suavizar el impacto tal es el caso de aplicar un porcentaje de los nuevos valores fiscales, o bien establecer topes al incremento del impuesto determinado.

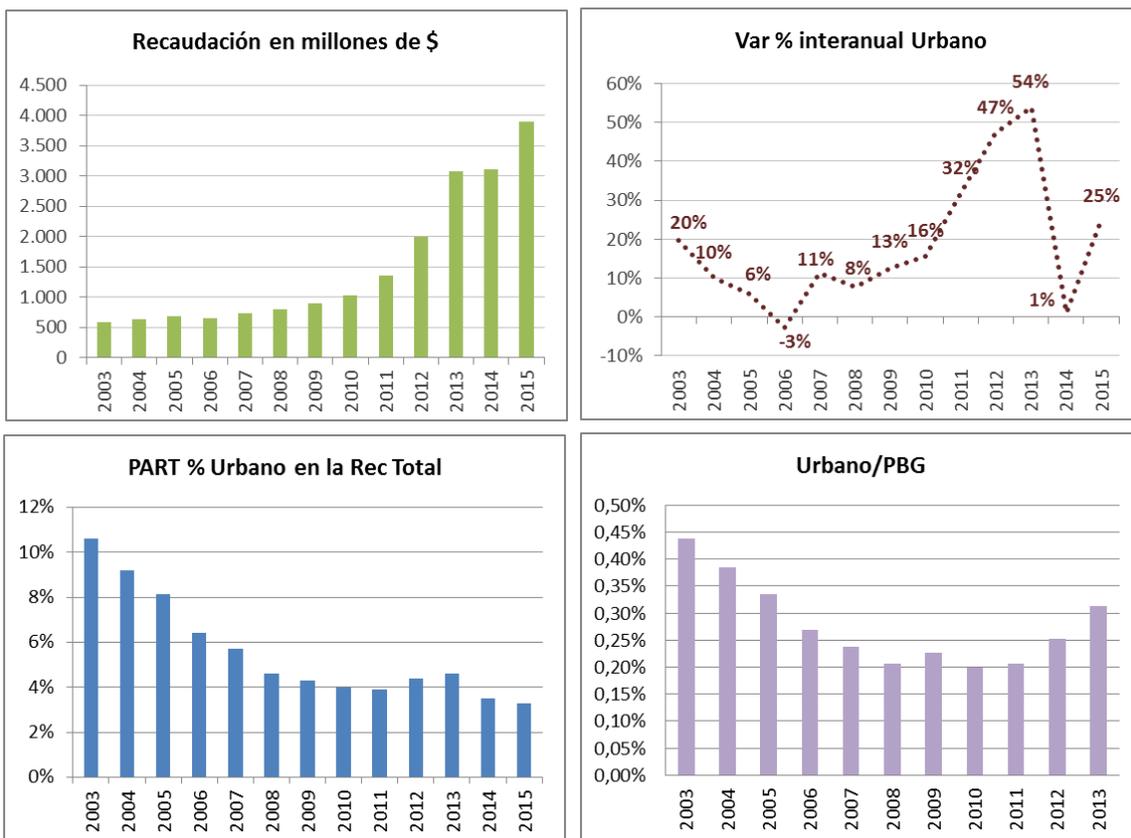
Asimismo, se realizaron cambios en la estructura de alícuotas. En 2010, se eliminan los montos fijos, y la técnica de progresión pasa de ser de tipo continua a discontinua. Esta modificación en la estructura de alícuotas generaría un incremento significativo del impuesto. No obstante, se redujeron las alícuotas para suavizar el impacto. La nueva estructura si bien mantiene la progresión aplicando alícuotas mayores a los rangos más altos de valor imponible, genera una inequidad entre los inmuebles que tributan sobre el límite superior de un rango y el límite inferior del rango siguiente por lo que contribuyentes con base imponible muy similar tributan diferentes alícuotas. Recién en 2011, seis años después, se implementa casi completamente el revalúo realizado en 2005.

Luego, en 2012, se lleva a cabo una de las reformas de mayor profundidad, a través de un nuevo revalúo que además implica una reconfiguración de la distribución del territorio eliminando una categorización de zonas que había quedado alejada del actual ordenamiento territorial. En esa oportunidad, además del revalúo, se modificaron las alícuotas nuevamente, se incrementaron aquellas que se aplican sobre las partidas de mayor valuación, y se redujeron las que se aplican sobre las de menor valuación fiscal, generando una mayor progresividad. Nuevamente se lleva a cabo una implementación gradual aplicando el 65% de los nuevos valores en 2012, que en 2013 es incrementado al 85% y persiste en la actualidad.

Resumen de Reformas Implementadas

Año	Valuación Fiscal	Alícuotas	Impuesto Determinado
2007	Revalúo 2005 (aplica el 60%)		No puede ser mayor al del año anterior
2008			No puede ser mayor al del año anterior
2009	Revalúo 2005 (aplica el 80%)	Aumenta a todos los tramos	No puede superar el 20% del año anterior
2010		Cambia la técnica de progresión de la alícuota sobre BI, se reudcen las alícuotas para disminuir el impacto	Según valuación fiscal (VF < \$ 100.000 = 2009; VF > \$ 100.000 hasta un 20% más respecto de 2009)
2011	Revalúo 2005 (aplica el 90%)		SIN TOPE
2012	Revalúo 2012 (aplica el 65%)	Aumenta a todos los tramos, más para los tramos mayores	SIN TOPE
2013	Revalúo 2012 (aplica el 85%)		
2014			
2015		Se mantienen los tramos, se incrementan los montos fijos un 30% y se incrementan las alícuotas un 30%	SIN TOPE
2016		Se mantienen los tramos, se incrementan los montos fijos y las alícuotas de 22% a 30% según VF	

Por último, los gráficos a continuación muestran el impacto de las distintas reformas analizadas en la variación de la recaudación y en la estructura tributaria provincial. En síntesis, se puede observar que si bien a raíz de las últimas reformas se obtienen tasas de variación significativas, apenas se logra revertir la caída de la participación que se venía dando desde principios del 2000.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires

Impuesto Inmobiliario Rural

En cuanto al Inmobiliario Rural, el último revalúo fiscal vigente hasta 2011 correspondía al año 2003. Sin embargo, durante el período, se aplicaron diversos coeficientes > a 1 para sostener actualizadas las valuaciones de la tierra libre de mejoras (se aplicaba un coeficiente de productividad que establecía el Ministerio de Agricultura, y por otra parte en 2010 y 2011, se incorporaron coeficientes por zona).

En los fundamentos de la reforma 2012, se menciona que (...) *tales correcciones parciales, a pesar de haber tenido el consenso del sector agropecuario, en la medida que fueron implementadas por zonas conformadas por partidos heterogéneos, resultaron en un tratamiento inequitativamente distribuido en la actualidad. (...) No puede dejar de mencionarse que en la tabla de alícuotas vigente a comienzos de 2012, el 90% de las partidas se ubican en el primer escalón.*⁴

En dicha reforma se estableció un nuevo revalúo, dado que el desarrollo territorial y el avance en la frontera productiva en la provincia habían cambiado de manera significativa la utilización del suelo y, en consecuencia, el valor de las tierras. Se eliminó la disposición por zonas y la valuación se realizó en base a las características y el uso del suelo. Esta medida estuvo acompañada de modificaciones en las alícuotas y montos fijos, se redujeron las alícuotas de los rangos de menor valuación, y se incrementaron para las tierras de mayor valuación sin

⁴ Fundamentos de la Ley 14.357

modificaciones en la técnica de progresión. A su vez, se determinó el impuesto sobre el 50% de los nuevos valores, de modo tal de suavizar el impacto.

Resumen de Reformas Implementadas

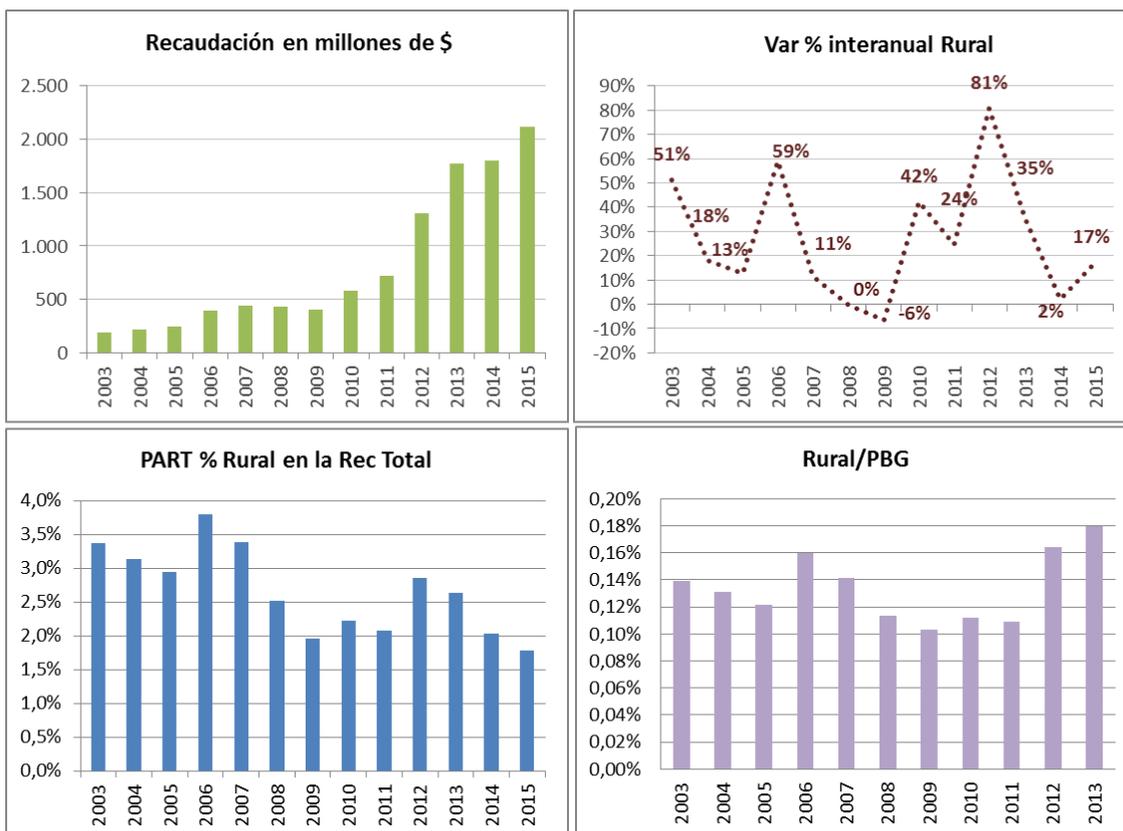
Año	Valuación Fiscal	Alícuotas
2009	Revaluo 2003 + Actualización por coeficientes	
2010	Revaluo 2003 + Actualización por coeficientes	
2011	Revaluo 2003 + Actualización por coeficientes	
2012	Tierra Libre de Mejoras: Revalúo 2012 (aplica el 50%) Zona Rural Edificada: (Igual que Planta Urbana) Revalúo 2012 (aplica el 65%)	Aumenta a todos los tramos, más para los tramos mayores
2013	Zona Rural Edificada: (Igual que Planta Urbana) Revalúo 2012 (aplica el 85%)	
2014		
2015		Se mantienen los tramos, se incrementan los montos fijos y las alícuotas un 30%
2016		Se mantienen los tramos, se incrementan los montos fijos y las alícuotas de 21% a 30% según VF

Cabe hacer referencia al contexto político al momento de la reforma la cual tuvo fuertes resistencias de varios sectores. Luego, en mayo 2012 el Poder Ejecutivo Provincial envía un proyecto de reforma tributaria que abarcaba varios puntos incluyendo el revalúo inmobiliario, acompañado por una modificación en las alícuotas.

El proyecto no encontró apoyo por parte de los legisladores provinciales ni de las agrupaciones rurales. El Poder Ejecutivo Provincial utilizó la facultad de revaluar por decreto. Finalmente, el proyecto fue tratado y aprobado pese a las resistencias de las organizaciones del sector agropecuario de la provincia.

La evolución de la recaudación fue diferente al urbano. Las tasas de crecimiento del Inmobiliario Urbano fueron positivas y siempre crecientes a diferencia de las del inmobiliario rural que mostraron alta variabilidad.

Esto indica una mayor gradualidad y continuidad en las medidas adoptadas para el Inmobiliario Urbano en comparación con las adoptadas para el rural. Además, se observa que los niveles de crecimiento interanual del Inmobiliario Rural fueron en general superiores a los del Inmobiliario Urbano. Esto sumado a que el revalúo aplicado era de 2003, indicaría un mayor esfuerzo a la hora de implementar reformas relacionadas con el Inmobiliario Rural.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires

Además, se establecieron otras medidas complementarias sobre el Impuesto Inmobiliario, por ejemplo, adicionales por baldío, con el objetivo de desalentar el mantenimiento de propiedades sin fines productivos o sujetos a la especulación inmobiliaria urbana. También, se incorporaron cuotas extras al cronograma de pagos, y se creó el Fondo Provincial de Educación que se financia con sumas fijas o sobrealícuotas aplicadas al impuesto. Por otra parte, se otorgaron beneficios como exenciones o créditos fiscales según partido principalmente a establecimientos productivos.

Por último, se incorporó el Valor Inmobiliario de Referencia que consiste en determinar un referente del valor de mercado del inmueble que se actualiza periódicamente a los fines de compararlo con la valuación fiscal, utilizarlo para el control, la fiscalización y demás requerimientos tributarios de su competencia, por ejemplo, en lo relativo al Impuesto de Sellos.

Por otra parte, los cambios en la estructura no fueron significativos debido a que también se realizaron reformas en ISIB, Automotor y Sellos. Sin embargo, cabe destacar que la pérdida de peso relativo hubiese sido mayor y continua si no se hubieran efectuado las reformas presentadas.

Pese a la magnitud de las reformas llevadas a cabo por la Provincia de Buenos Aires, se puede observar que presentaba dificultades para lograr una política impositiva continua en la actualización de las valuaciones, no ha podido sostener e instalar la periodicidad en la actualización de las valuaciones tanto del urbano como del rural.

Esto genera un stop and go en la recaudación de este impuesto. Finalmente, en los últimos tres años opta por un esquema de incremento de alícuotas y mantener las valuaciones y la base imponible en niveles más bajos.

b. Provincia de Entre Ríos

La Provincia de Entre Ríos realizó una reforma en la cual se pone énfasis en la medición y actualización de las valuaciones fiscales tanto del inmobiliario urbano como del inmobiliario rural.

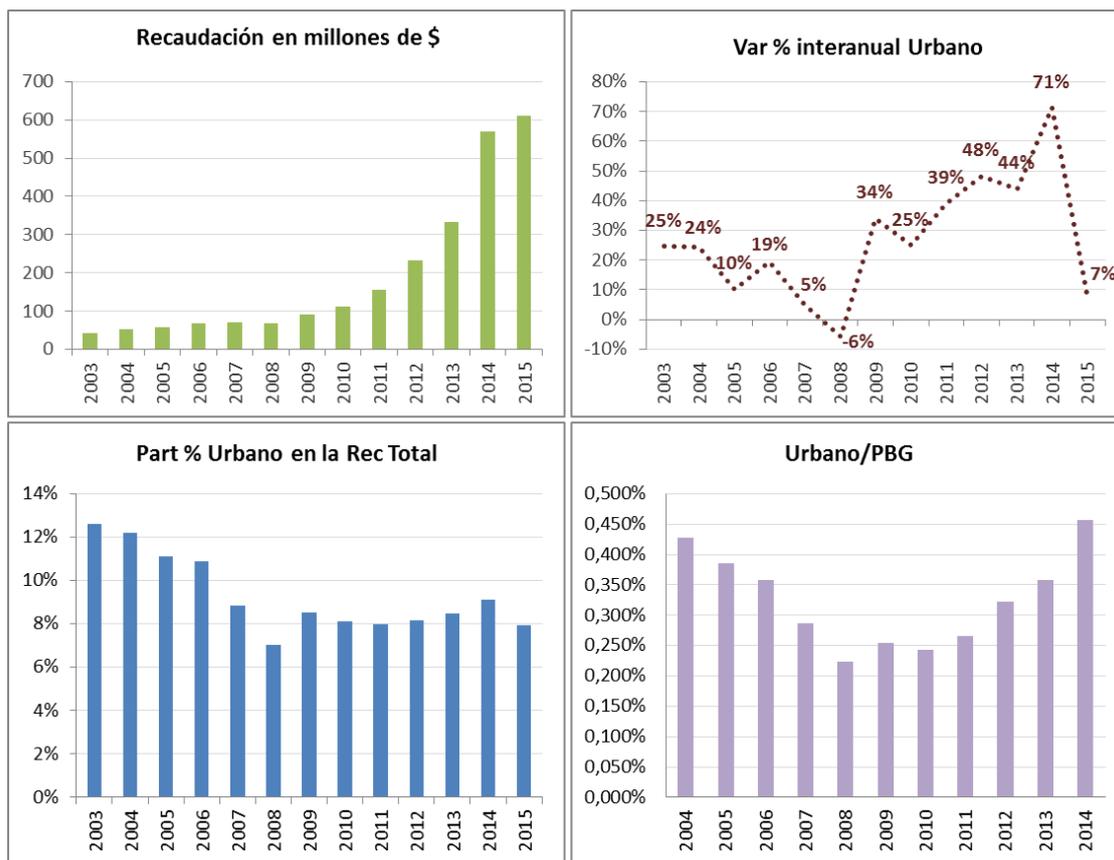
Impuesto Inmobiliario Urbano

En cuanto al Inmobiliario Urbano, en 2008 se realizaron estudios técnicos sobre la tierra libre de mejoras, los cuales no se actualizaban desde 1993. Por otro lado, se actualizaron las mejoras en función de la variación del índice del costo de la construcción. En ese entonces no fueron modificadas las alícuotas ni las escalas que fijaba la Ley Impositiva.

Estos valores se actualizaron todos los años a partir de estudios técnicos, a la vez que, se modificaron los tramos, cuotas fijas y alícuotas para regular el impacto. Es importante resaltar que este proceso de actualización se realizó con una periodicidad anual lo cual le dio continuidad y evitó que se desactualizara el catastro.

Resumen de Reformas Implementadas

Año	Valuación Fiscal	Alícuotas	Impuesto Determinado
2009	Revalúo		
2010	Revisión y actualización regular de las valuaciones.		
2011			
2012			
2013			
2014		Se incrementan las alícuotas para el último tramo.	Se crea una adicional del 20% para los inmuebles urbanos y 30% para baldíos por dos años
2015			
2016			Se prorroga el adicional hasta el 31/12/2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Provincia Entre Ríos

Impuesto Inmobiliario Rural

En relación al Inmobiliario Rural, en 2009 se comenzaron a aplicar nuevos valores fiscales para cada una de las zonas en las que se subdivide la provincia en función de la productividad.

Cabe destacar que este proceso había comenzado en 2008 con una reforma que no pudo ser implementada por la resistencia de las organizaciones del campo. Por lo que, se procedió a hacer nuevos estudios técnicos que respondieran a la Ley de Valuaciones vigente, se dispuso una segmentación y una implementación gradual en cuatro años. Se dividió el universo de partidas en 4 segmentos en función de la superficie y productividad. Las parcelas de mayor superficie se actualizaron más rápidamente, pero todos los segmentos llegaron en 2012 al 100% de los valores.⁵

Segmento	% de corrección			
	2009	2010	2011	2012
1	0%	0%	50%	100%
2	0%	25%	50%	100%
3	20%	50%	75%	100%
4	40%	80%	100%	100%

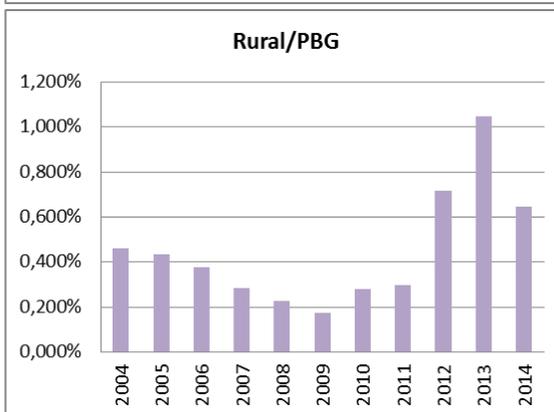
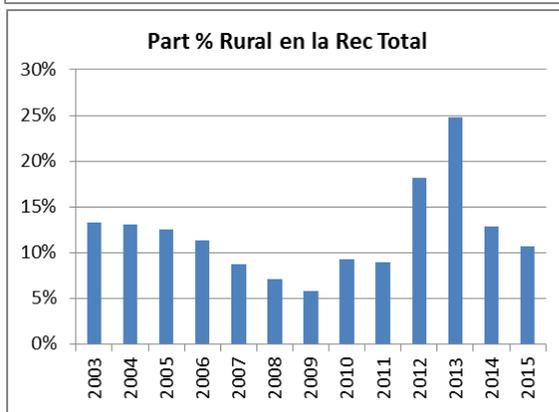
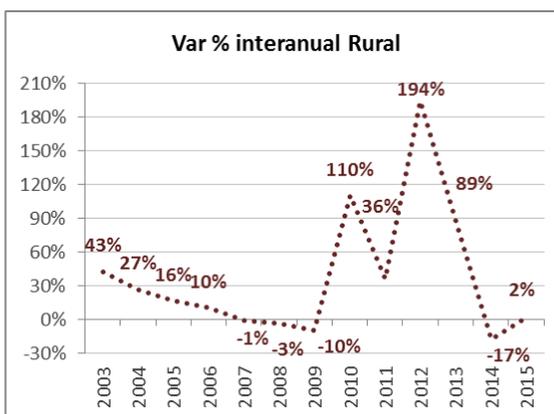
En los años sucesivos, al igual que en el Inmobiliario Urbano se actualizaron los valores fiscales. En 2015, se faculta al poder ejecutivo a modificar las cuotas fijas y tramos de las escalas de

⁵ De La Serna A., Ramponi R., Fortes A., (2013).

ambos impuestos a los efectos de adecuarlos a los incrementos de los valores fiscales. No así las alícuotas.

Resumen de Reformas Implementadas

Año	Valuación Fiscal	Alícuotas	Impuesto Determinado
2009	Revalúo (Aplicación % por segmentos)		
2010	Revalúo (Aplicación % por segmentos)		
2011	Revalúo (Aplicación % por segmentos)		
2012	Revalúo (Todos los segmentos alcanzan el 100%)	Se incrementan las alícuotas y cuotas fijas. Se ajustan tramos. (Sep-12)	
2013	Revisión y actualización regular de las valuaciones.		
2014		Se incrementan las alícuotas y cuotas fijas. Se ajustan tramos.	Se crea una adicional del 20%/30% según VF, por dos años.
2015		Aumenta las cuotas fijas.	
2016			Se prorroga el adicional del 20%/30% según VF, hasta el 31/12/2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía de la Provincia Entre Ríos

c. Provincia de Santa Fe

El Impuesto Inmobiliario, tanto urbano como rural, no tuvo reformas significativas sobre las valuaciones fiscales en el período. Sin embargo, se llevaron a cabo modificaciones supletorias que sostuvieron medianamente el nivel de recaudación del impuesto.

En 2011, se incorpora el cálculo del Valor Inmobiliario de Referencia que establece un precio máximo por hectárea por distrito reflejo del valor económico del inmueble, y se actualiza periódicamente.

En los considerandos de Decreto 31/2011 menciona que durante el año 2002 se desarrolló un revalúo sobre los inmuebles rurales el cual no fue aplicado a los valores fiscales y tampoco fue receptado en el proyecto de reforma tributaria propuesta por el Poder Ejecutivo en el año 2008 a la Honorable Legislatura Provincial. Que en consecuencia los valores que la provincia posee en sus registros inventarios y que constituyen los valores fiscales vigentes sobre los inmuebles ubicados en territorio provincial tiene una antigüedad superior a quince años.

Impuesto Inmobiliario Urbano

En el caso del Impuesto Inmobiliario Urbano, se realizaron dos actualizaciones uniformes: en 2010, se aplicó un coeficiente de 3 y, en septiembre 2012, de 4,5 a la valuación de todos los inmuebles a los fines de determinar el impuesto (Las valuaciones fiscales datan de 1993).

Si bien la actualización fue homogénea se mejora la progresividad del impuesto desde lado de las alícuotas; a la vez que se reducen las cuotas fijas y las alícuotas para los tramos menores, y se aumentan las alícuotas para los tramos mayores. Para 2012, se incrementan las cuotas fijas para todos los tramos mientras que las alícuotas permanecen iguales.

No obstante, en ambos periodos de reforma (2010 y 2012) se establecieron topes de incrementos al impuesto determinado para suavizar el impacto, siendo en el primero 200% respecto de lo liquidado en 2009, y en el segundo, por tramos de valuación fiscal desde un 0% hasta un 75% con respecto al impuesto determinado en 2011.

Resumen de Reformas Implementadas

Año	Valuación Fiscal	Alícuotas	Impuesto Determinado
2010	Revaluo 1993 + Actualización por coeficiente = 3	A la vez que se reducen las cuotas fijas y las alícuotas para los tramos menores, y se aumentan las alícuotas para los tramos mayores	TOPE: 200% de lo pagado en 2009
2011			
2012	Revaluo 1993 + Actualización por coeficiente = 4,5	Se incrementan cuotas fijas para todos los tramos. Las alícuotas permanecen iguales	0% - 75% según VF sobre el impuesto determinado en 2011
2013			
2014			22% o 28% según VF sobre el Impuesto determinado en
2015			30% sobre el impuesto determinado en 2014
2016			30% - 50% según VF del impuesto determinado en 2015

Impuesto Inmobiliario Rural

En relación al Impuesto Inmobiliario Rural, se aplican criterios distintos al urbano a la hora de hacer la reforma. En 2010, no se disponen coeficientes para actualizar la valuación, sino que se aplicó un incremento directo del 200% sobre el impuesto determinado para 2009, sin alterar tramos, alícuotas ni cuotas fijas.

En cambio, en septiembre 2012, se actualizó la valuación de manera uniforme incrementando en un 120% los valores vigentes desde 1993. Nuevamente, se aplicaron topes que van según el tramo de valuación del 100% al 300% con respecto al impuesto determinado en 2011.

En los fundamentos se menciona que el atraso de la valuación vigente con respecto a los valores de mercado era de 25 a 40 veces. Finalmente, se dispone la revaluación general de la propiedad inmueble rural y urbana, dentro de los 24 meses a partir de septiembre 2012. Aún, en 2016, no se ha procedido a revaluar el catastro.

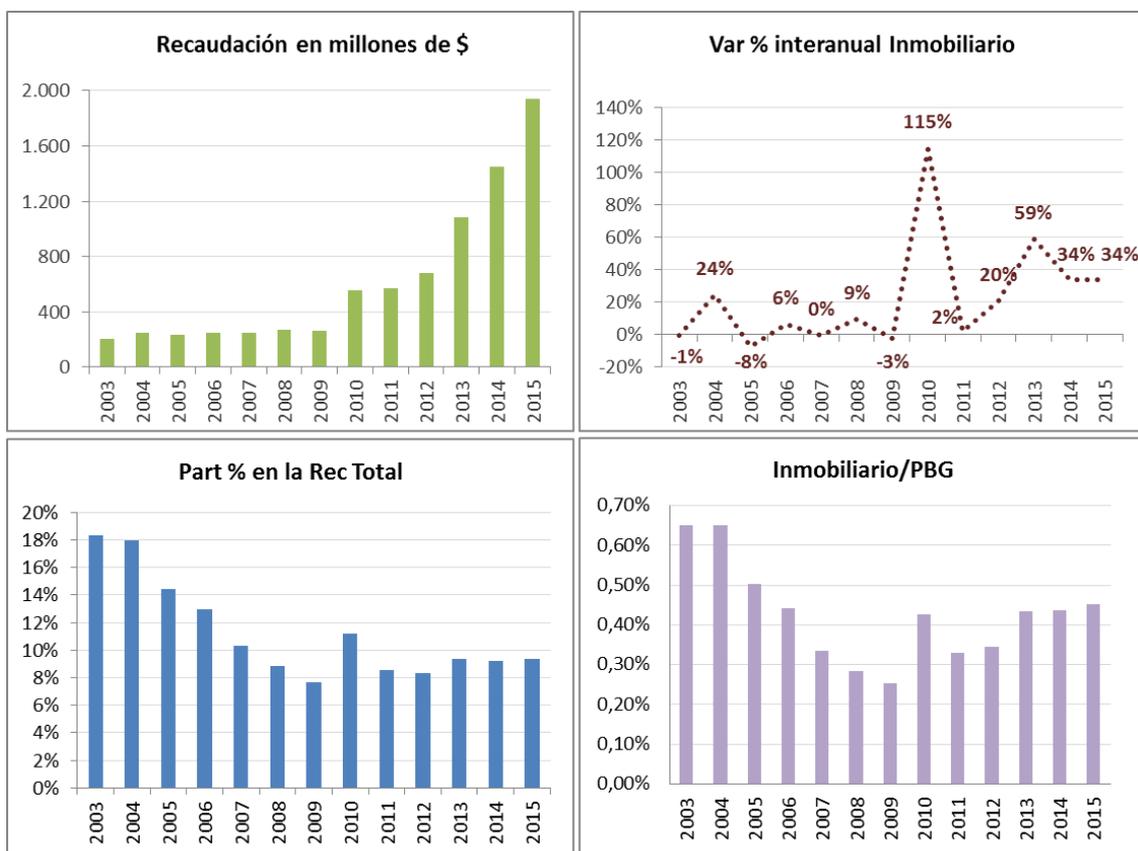
En cuanto al contexto político, la Provincia de Santa Fe fue una de las más determinantes al no actualizar las valuaciones fiscales en tanto el gobierno nacional no modificara el mínimo no imponible del Impuesto sobre los Bienes Personales. Esto se denota también en el artículo de la Ley impositiva que establece el coeficiente de actualización de las valuaciones fiscales y determina:

“Los valores fictos resultantes de la aplicación del presente artículo surtirán efectos únicamente a los fines del cálculo del impuesto inmobiliario. Dichos valores no se considerarán para la determinación de ningún otro gravamen, cualquiera fuera su naturaleza o nivel de aplicación (nacional, provincial o municipal). Ante la existencia de gravámenes cuya determinación se efectúe en función de las valuaciones fiscales del Impuesto Inmobiliario, se deberá tener en cuenta que las mismas no sufren variaciones, por lo que se seguirán aplicando las vigentes en el año fiscal 2009.” Art. 26, Ley 13286.

A partir de 2014, se aplican incrementos directos sobre el impuesto determinado del ejercicio anterior sin modificaciones de las valuaciones fiscales. Este tipo de reforma respondería más al objetivo de sostener los niveles reales de la recaudación en un contexto inflacionario, teniendo en cuenta que no se estaban actualizando los valores fiscales del bien económico que grava este tributo o incrementando las alícuotas.

Resumen de Reformas Implementadas

Año	Valuación Fiscal	Alícuotas	Impuesto Determinado
2010	Revalúo 1993 (aplica el 80%)		200% sobre el impuesto determinado en 2009
2011			
2012	Revaluo 1993 + Actualización por coeficiente 120%	Se incrementan cuotas fijas y alícuotas para todos los tramos.	100% - 300% según VF sobre el impuesto determinado en 2011
2013			
2014			25% del Impuesto determinado para el período fiscal 2013.
2015			30% del impuesto determinado para el período fiscal 2014
2016			30% - 50% según VF del impuesto determinado en 2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Coordinación Provincial, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas y la Dirección de Estadística Provincial

d. Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En 2008, se revalúa con coeficientes por zonas. Las zonas de mayor desarrollo y valor inmobiliario alcanzan a duplicar su valuación mientras que las zonas de menor valor no tuvieron modificaciones en sus valuaciones fiscales.

Hasta 2011, se encontraban vigentes la Contribución de Alumbrado, Barrido y Limpieza, Territorial y de Pavimentos y Aceras (ABL)⁶. Para ese momento, la relación entre la valuación fiscal y el valor de mercado en promedio ascendía al 18,5%. Cabe destacar que existe una gran dispersión entre las partidas de las distintas comunas, en promedio una partida de la Comuna 1 es equivalente al valor de 3,4 partidas de la Comuna 8. Sin embargo, se advierte que esta proporción fluctúa entre el 12,5% (Comuna 8) y el 25,1% (Comuna 1), siendo las comunas del sur de la Ciudad las que mayor diferencia de valuación (fiscal vs. valor inmobiliario) presentan.⁷

En 2012, la Legislatura aprobó la reformulación del impuesto comúnmente llamado ABL, que a partir de entonces se divide en el Impuesto Inmobiliario y la tasa de Alumbrado, Barrido y Limpieza y realizó una actualización de las valuaciones fiscales y de la tierra, que en promedio fue del 66%.

En los fundamentos de la reforma se expone que su objetivo consiste en actualizar -en forma proporcionalmente homogénea al valor de mercado- las valuaciones fiscales de las propiedades, que desde hace 30 años no reflejaban en forma sistémica los impactos de la inflación y de las nuevas realidades urbanísticas y constructivas de la Ciudad. Se propone simplificar las alícuotas, y mantener la progresividad en el componente patrimonial.

A partir de allí, el gobierno de la ciudad debe presentar en la legislatura hasta el 31 de Julio, los valores vigentes para el año siguiente. Esta actualización periódica es por el valor de la construcción y por las categorías. No se modifica el valor de la tierra.

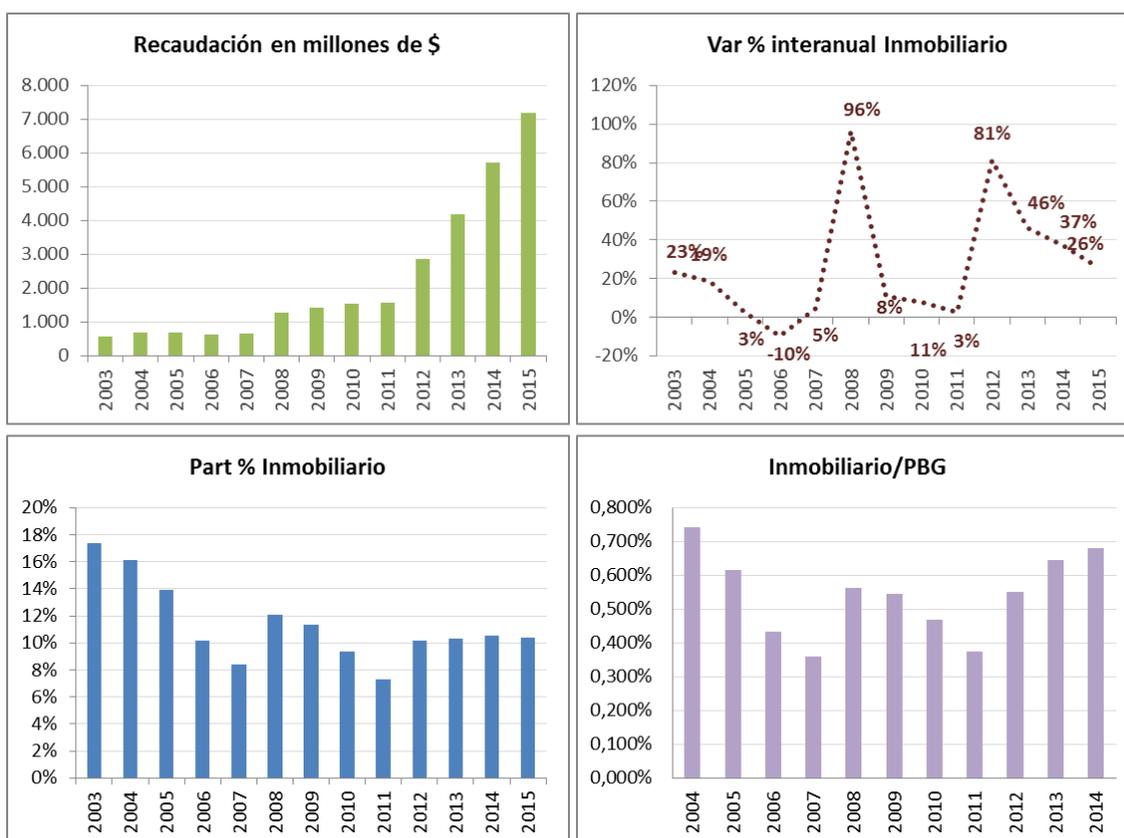
La ley establece dos mecanismos de protección, ambos vinculados al valor real de mercado. Uno es que la Valuación Fiscal Homogénea no podrá superar el 20% del valor real de mercado. Se mantiene también el mecanismo implantado en 2008, por el cual el monto anual del tributo no puede superar el 1% del valor real de mercado. A pesar de que se realizó una actualización de la valuación fiscal de los inmuebles urbanos en 2008, no pudo revertir la tendencia a perder participación en la serie.

⁶ El ABL estaba compuesto por: Tasa de Alumbrado, Barrido y Limpieza, Tasa de servicio de mantenimiento y limpieza de sumideros, Contribución territorial (Impuesto Inmobiliario), Contribución para el fondo para ampliación de la red de subterráneos, Contribución de pavimentos y aceras.

⁷ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Dirección General de Estadísticas y Censos, (2012).

Resumen de Reformas Implementadas

Año	Valuación Fiscal	Alícuotas	Impuesto Determinado
2008	Revalúo con coeficientes por zonas de 0 / 0,25 / 0,5 / 0,75 / 1 / 2	No se modifican las alícuotas	El impuesto no podrá ser mayor en ningún caso al 1% de la VF
2009			
2010			
2011			
2012	Se actualizan las valuaciones fiscales de la tierra y de las edificaciones. Se establece el Valor Homogeneo de Referencia que no podrá ser mayor al 20% del valor real de mercado.	Se simplifican los tramos se reducen las cuotas fijas y se incrementan las alícuotas	Hasta 100% / 200% / 300% según % de VF/VM > 10%; 10%-5%; < 5% El impuesto no podrá ser mayor en ningún caso al 1% de la VF
2013			Hasta el 50%/75%/100% según VF del impuesto determinado 2012
2014			Hasta el 20% / 30% / 40% según VF del impuesto determinado 2013
2015			Hasta el 30% del impuesto determinado 2014
2016			Hasta 38% del impuesto determinado 2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Coordinación Provincial, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

e. Síntesis sobre el diseño en los casos seleccionados.

A partir de las experiencias analizadas se han podido dilucidar cuatro diseños de política tributaria bien marcados sobre el Impuesto Inmobiliario.

Diseño 1 (Revalúo periódico y estructura de alícuotas alta - Entre Ríos), sostiene valuaciones fiscales más actualizadas y con revisión anual, y las alícuotas son más elevadas. La progresividad reside en la determinación de las valuaciones fiscales y la carga tributaria se rige a través de las escalas y la estructura de alícuotas.

Diseño 2 (Revalúo periódico y estructura de alícuotas simple y estable - Ciudad de Buenos Aires), sostiene valuaciones fiscales más actualizadas y con revisión anual, y alícuotas más estables. La progresividad reside en la determinación de las valuaciones fiscales.

Diseño 3 (Revalúo no periódico, y estructura de alícuotas alta - Buenos Aires) sostiene un modelo de actualización de las valuaciones fiscales no periódica, con incrementos de alícuotas en los últimos años. Tanto la progresividad como la presión tributaria se rigen a través de las escalas y la estructura de alícuotas. La regresividad de las valuaciones fiscales sería media.

Diseño 4 (Sin modificaciones en la estructura del impuesto, se actualiza sobre el impuesto determinado - Santa Fe): no se han modificado ni alícuotas ni valuaciones fiscales, pero se aplican incrementos al impuesto determinado. Tanto la progresividad como la presión tributaria se rigen a través del porcentaje de incremento aplicado según las escalas de valuación fiscal. La regresividad de las valuaciones fiscales sería alta.

4. Evolución de las principales variables explicativas de los valores inmobiliarios

En este apartado se estudiará la evolución de algunas variables determinantes de los valores de mercado de los inmuebles. Este análisis comparado pretende esbozar algunas conclusiones sobre el mayor o menor grado de atraso que puedan tener las valuaciones fiscales en los casos analizados, como así también tratar de dimensionar la capacidad fiscal del impuesto inmobiliario. De ningún modo pretende estimar o derivar directamente de este análisis una base imponible potencial, dado que se requeriría de una mayor desagregación de la información inmobiliaria y de la configuración de las partidas que componen los catastros de las jurisdicciones respectivas.

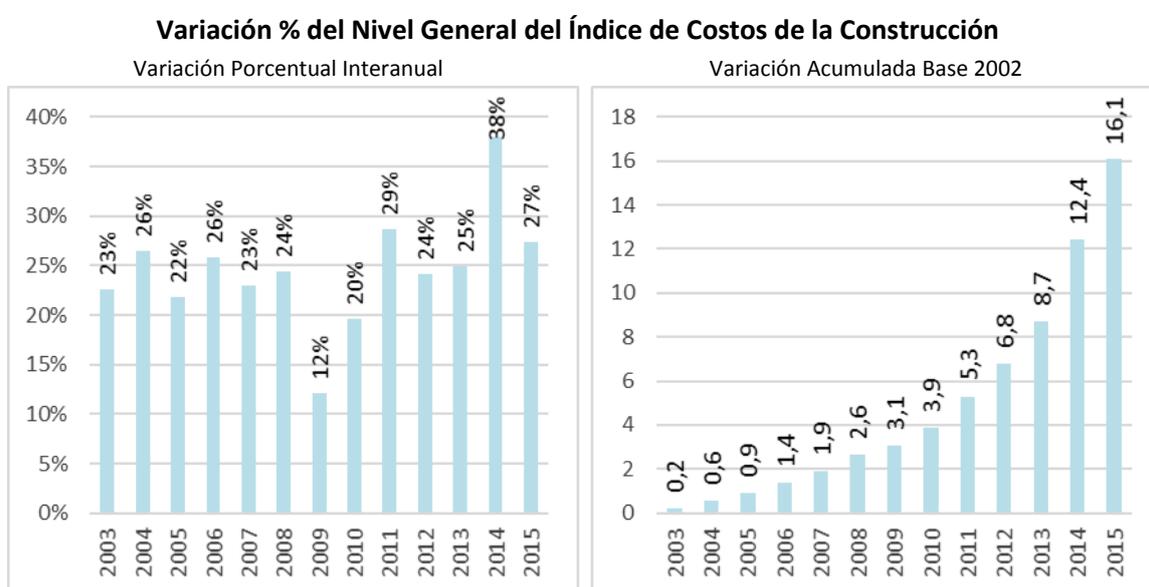
Para la determinación de la valuación fiscal de cada inmueble ya sea rural o urbano se suman el valor de la tierra libre de mejoras y las edificaciones. Si bien pueden observarse variaciones en los criterios de cálculo del valor fiscal en cada jurisdicción, en general se puede definir algunos determinantes generales para todas.

En cuanto a las partidas correspondientes a la Planta Urbana, el valor de la tierra libre de mejoras se valúa, en general, de acuerdo con su superficie y ubicación. Los factores que inciden en la ponderación del valor terreno suelen ser: la zonificación; la ubicación geográfica y el equipamiento barrial. La valuación de las edificaciones suele estar determinada de acuerdo con el destino constructivo, la categoría asignada, la antigüedad, el estado de conservación y el valor unitario de reposición correspondiente.

Por su parte, la valuación fiscal en el caso de las tierras rurales suele estar influenciada principalmente por características del suelo (hidrográficas, ecológicas, agronómicas), productividad, tipo de actividad primaria, entre otras.

Ciertamente, estas cuestiones también son determinantes del valor de mercado del inmueble, por lo que puede convertirse en un parámetro aproximado, siempre teniendo en cuenta que el precio de las propiedades también puede estar influenciado por cuestiones de coyuntura del mercado inmobiliario.⁸

Para poner en cuestión el Impuesto Inmobiliario Urbano, se analiza uno de los principales indicadores de los valores inmobiliarios: el índice de precios del costo de la construcción. Al observar su evolución tanto en variaciones interanuales como acumulada, arroja un crecimiento sostenido donde su variación desde 2002 hasta 2015, acumula un 1600%.



Fuente: Cámara Argentina de la Construcción en base a datos del INDEC

Considerando los casos estudiados en el apartado anterior en relación a las últimas actualizaciones de los valores fiscales de la planta urbana Buenos Aires en 2012 incrementó sus valores fiscales de esta planta con un coeficiente de 1,7606, a la vez que redujo la base imponible aplicando el 65% de los nuevos valores y luego llevándolo al 85% en 2013. Cabe destacar que la Ley de Catastro establece que los valores fiscales deben ser actualizados cada 10 años o bien si cuando el Poder Ejecutivo lo considere. Este tipo de plazo ya no respondería a la dinámica de evolución de los valores inmobiliarios como tal vez lo era en otros tiempos.

En el caso de Entre Ríos, el revalúo de 2009, incrementó las valuaciones de la tierra libre de mejoras (último revalúo urbano: 1998 / sub-rural: 2003) y para los siguientes años se aplican coeficientes de actualización (Por Ej. urbana: 2010: 1,4; 2011: 1,15; 2012: 1,25 / sub-rural: 2010: 1,6; 2011: 1,25; 2012: 1,25). Para las mejoras, los nuevos valores se determinaron en el

⁸ Subsecretaría de Coordinación Provincial, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (2012).

año 2010 (último revalúo 2005) y se actualizan en los años siguientes (Por Ej. la actualización promedio en 2010, 2011 y 2012 fue: 58%, 17% y 32% respectivamente).

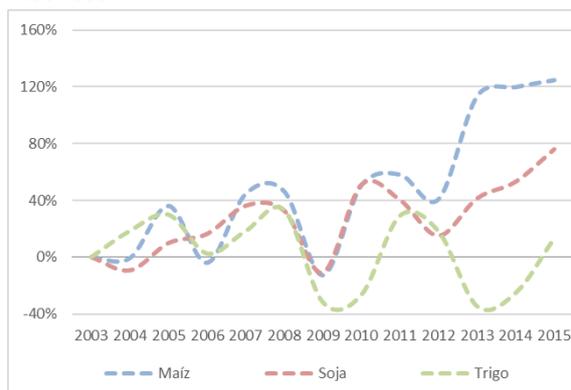
Santa Fe aplicó un coeficiente igual a 3 sobre las valuaciones de manera homogénea en 2010 y un 4,5 en 2012, en ambos casos sobre la base de valuaciones vigentes desde 1993.

En Ciudad de Buenos Aires, la actualización llevada a cabo en 2012 fue en promedio un 66%. Luego, continuó realizando actualizaciones anualmente. Cabe recordar que su unidad de valuación fiscal homogénea no puede superar el 20% de los valores de mercado.

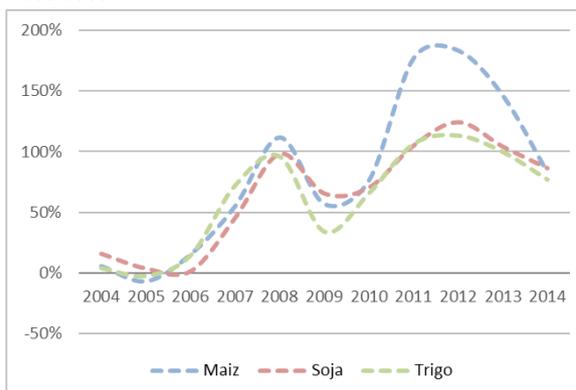
En relación al Impuesto Inmobiliario Rural, se consideraron las principales producciones del sector en volumen a nivel nacional. Además, se presenta la evolución de los precios internacionales de estos commodities, el PBI y el PBG del Sector Primario (A – Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura) de los casos seleccionados. Esta selección de parámetros pretende dilucidar la evolución del sector primario preponderante en las tres jurisdicciones seleccionadas que recaudan el Impuesto Inmobiliario Rural (Bueno Aires, Entre Ríos y Santa Fe).

Principales producciones agrícolas a nivel nacional

Variación Acumulada del Volumen de Producción
Base 2003



Variación Acumulada Índice de Precios Internacionales.
Base 2003



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Coordinación Provincial, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.

A continuación, se presenta, en el primer cuadro la relevancia de las jurisdicciones en la producción nacional de estos commodities, y en el segundo cuadro se muestra la relevancia de los productos seleccionados en el volumen de producción agrícola en estas tres jurisdicciones.

	Buenos Aires	Entre Ríos	Santa Fe	TOTAL % DE PARTICIPACIÓN A NIVEL NACIONAL
Maíz	26,30	4,55	12,92	43,78
Soja	31,91	7,04	19,23	58,18
Trigo	46,43	5,96	18,08	70,48

	Buenos Aires	Entre Ríos	Santa Fe
Maíz	22,3%	17,6%	22,4%
Soja	49,2%	49,8%	60,4%
Trigo	16,2%	10,4%	12,9%
TOTAL % DE PARTICIPACIÓN A NIVEL PROVINCIAL	88%	78%	96%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Coordinación Provincial, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.

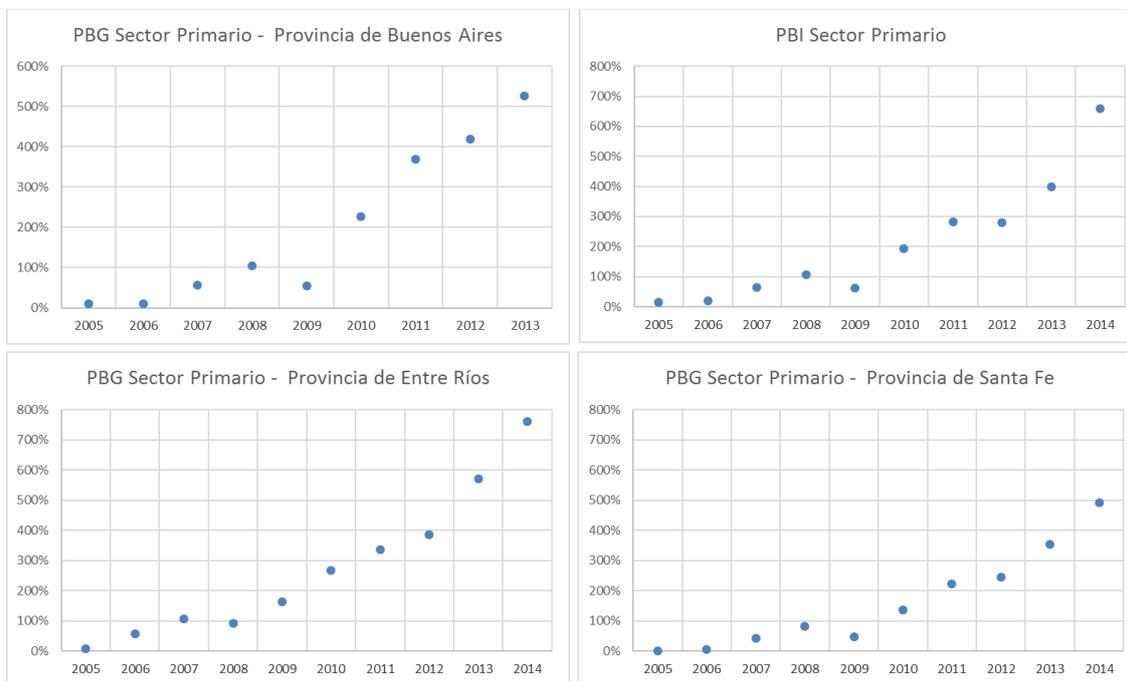
En cuanto a la evolución de estos tres productos clave de la economía argentina, se observa un crecimiento significativo del volumen producido de maíz y soja, y una caída del volumen de trigo. Estos resultados son producto de la evolución de los precios, por un lado, y de la incorporación de tecnologías en el sector, por el otro, que incrementó la productividad de las tierras como así también posibilitó expandir la frontera productiva con la incorporación de nuevas tierras que antes no eran aptas para cultivo.

Por otro lado, se presenta una evolución del PBI sectorial y de los PBGs del sector a nivel provincial para contar con un parámetro que contenga la actividad completa y así tener una visión general del sector en cada jurisdicción y a nivel nacional.

Del mismo modo, al considerar la evolución del PBI y el PBG sectorial se observa un crecimiento exponencial del sector⁹.

Comparativo del Producto Bruto del Sector Primario a Valores Corrientes

Variación % Acumulada Base 2004



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Direcciones de Estadísticas Provinciales.

⁹ Para estos parámetros se utilizó la variación acumulada con respecto al año 2004 a precios corrientes, de modo que sean comparables, dado que las series de PBG publicadas por las provincias están deflactadas con distinto año base. Los PBGs de las direcciones provinciales tienen metodologías diferentes por lo que no es posible hacer comparaciones entre provincias, pero sí posibilita la comparación temporal de una misma provincia.

En cuanto a la actualización de las valuaciones fiscales de la tierra rural en los casos seleccionados. En relación a la Provincia de Buenos Aires hasta 2012, aplicaba coeficientes por zona (en 2010 iban de 1,20 a 1,39; en 2011 iban de 1 a 1,21 -sobre la valuación 2003- en 2012 iban del 1,27 al 1,54 y finalmente no se aplican). En los fundamentos de la reforma 2012, se afirma el valor de la tierra rural provincial alcanzaba solamente los \$ 20.500 millones (Promedio: \$ 1.050 por ha.).

Por eso en 2012, realiza un revalúo que define nuevos valores básicos por parcela. En los fundamentos del proyecto de Ley, explica que esta medición se realiza a través del Valor Óptimo por parcela para cada Circunscripción y Partido. Este es un concepto teórico, ninguna parcela alcanza el 100% de su valor óptimo. Este valor se ajusta por el coeficiente de aptitud del suelo y se estima que las partidas alcanzan en promedio el 59 % de aptitud. Por otro lado, esta actualización no implicó un efecto directo en el aumento del impuesto, dado que para conformar la base imponible se aplicó un coeficiente de 0,5 para la Tierra libre de mejoras. En suma, la base imponible habría quedado determinada en promedio por el 30% del valor óptimo establecido.

Entre Ríos, realiza un revalúo en 2008 que comienza a aplicar de manera gradual en 2009. El avalúo vigente hasta entonces databa de 2005 (Dto.1588/05) sobre estudios realizados en el año 2004. Según datos de la Provincia la relación entre la Valuación Fiscal y el valor de mercado alcanzaban en promedio el 10% y el ajuste promedio en el revalúo 2009 fue del 285%. De allí en más, todos los años se ajustan los valores medios a lo que marcan los estudios técnicos en base a la productividad de la tierra.

Por último, Santa Fe incrementa las valuaciones fiscales rurales de manera homogénea en 2012 por el 120%.

Resumiendo, en términos generales, la selección de factores determinantes por el lado de la oferta tanto urbanos cómo rurales han mostrado un crecimiento significativo. La evolución de las valuaciones fiscales implementadas en las reformas fue menor a la evolución que mostraron estas variables. Sin embargo, es preciso aclarar que las valuaciones fiscales no necesariamente deben reflejar de forma exacta los valores de mercado ya que estos muchas veces están sujetos a procesos especulativos. Pero sí deberían reflejar los valores económicos del bien que responde a la evolución y el desarrollo del territorio.

Es importante destacar que incluso la legislación fija límites máximos al nivel que pueda tomar la valuación fiscal con respecto al valor de mercado como es el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La valuación fiscal es un indicador del valor inmobiliario que tiene un fin tributario pero además no tributario, siendo unidad de medida de caracterización del territorio. Y por ende es un elemento que conforma el impuesto inmobiliario, pero de ningún modo debería quedar reducido a ser determinante de la presión fiscal o quedar supeditado a las discusiones políticas.

5. Estudio de Escenarios

5.1 Contexto actual

En la actualidad, luego de las elecciones de 2015, se reconfigura el mapa político a nivel nacional y provincial y se plantea una redefinición de la política fiscal transversal a todos los niveles de gobierno. Este contexto suscitaría cambios en el sistema tributario tanto a nivel nacional como sub-nacional, que propician un nuevo escenario para modificar la estructura tributaria provincial.

Recientemente, se han sancionado reformas a nivel nacional sobre el Impuesto a los Bienes Personales. Este impuesto es un impuesto patrimonial que grava los bienes situados en el país y en el exterior, tales como bienes inmuebles, muebles, rodados, derechos reales, dinero y depósitos, acciones, títulos, entre otros¹⁰. Fue creado en un contexto de emergencia económica en el año 1991, y es destinado al financiamiento de los sistemas de seguridad social a nivel nacional, provincial y municipal.

Uno de los mayores factores de fondo era la actualización del mínimo exento que fue fijado por última vez en 2007 en \$ 305.000 anuales. A partir de 2016, se define un esquema de reducción del gravamen en tres años, en el cual en 2016 la alícuota pasa de 1% a 0,75% y el mínimo exento de \$ 305.000 a \$ 800.000; en 2017 es 0,5% y \$ 950.000; en 2018 y siguientes 0,25% y \$ 1.050.000¹¹.

La no actualización del mínimo exento del impuesto nacional implicaba un limitante a la política tributaria provincial sobre el revalúo del impuesto inmobiliario. Los revalúo fiscales a nivel provincial incrementaban la base de cálculo del impuesto nacional y varios sectores, en particular, los productores rurales demandaban a los gobiernos provinciales que no se revalúe hasta tanto no se actualizara el mínimo exento del impuesto nacional.

Otras reformas que se han llevado a cabo a nivel nacional en el último año es la reducción de las alícuotas de los derechos de exportación de los productos agropecuarios y sus derivados que oscilaban entre el 13% y el 35%. Este gravamen se aplicó en el año 2002, luego de la salida de la convertibilidad, con el objetivo de recaudar pero además posibilitaba corregir las variaciones en los precios internos de los alimentos que pudieran causar las modificaciones del tipo de cambio o los precios internacionales de los commodities.

A fines de 2015, la alícuota se reduce a 0% para la mayoría de los productos, la alícuota para la soja pasa de 35% a 30% y permanece sin cambios para los productos derivados de la soja, cueros, pieles, descarnes de bovinos, equinos y caprinos¹².

¹⁰ Art. 19 y 20, Cap. 1, Decreto 281/97 (T.O. Ley 23.966) y modificatorias.

¹¹ Art. 24 y 25, Cap. 2, Artículos sustituido por art. 69 y 70 de la Ley N° 27.260 B.O. 22/7/2016.

¹² Decreto PEN 133/2015.

Las medidas adoptadas recientemente a nivel nacional implican una “transferencia” de recursos del nivel nacional hacia el nivel provincial en el sentido que disminuye la externalidad fiscal negativa que ejercía la presión tributaria de ciertos gravámenes nacionales sobre algunos sectores y que dificultaba la ejecución de la política tributaria a nivel provincial.

En base a un estudio realizado por la Provincia de Buenos Aires sobre la distribución de la carga tributaria nacional por provincia realizado en 2013¹³, se presenta el siguiente cuadro donde se esboza una idea de la presión tributaria que recae sobre los casos seleccionados por impuestos de origen nacional a modo de visualizar la relevancia fiscal que tendrían los impuestos modificados recientemente en el producto provincial. No obstante es importante aclarar que el estudio es de 2013, y la presión fiscal nacional se habría visto incrementada en los últimos años.

Jurisdicciones	PBG 2013	Impuestos Nacionales por Pcia / PBG			Total Presión Fiscal Nacional/P
		Ganancias Personas Físicas	Bienes Personales	DEX	
Buenos Aires	982.804	2,6%	0,2%	1,6%	4%
Entre Ríos	93.134	1,3%	0,2%	2,7%	4%
Santa Fe	250.116	2,5%	0,3%	3,5%	6%
Ciudad	648.920	2,8%	0,9%	0,0%	4%

5.2 Escenario Futuro

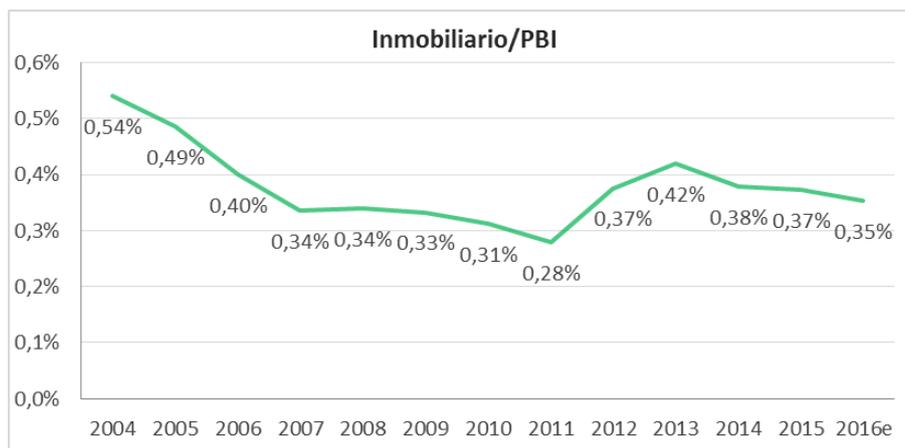
En este apartado se formula un ejercicio teórico en base a distintos supuestos sobre la política fiscal en el mediano plazo y se ponen a prueba diferentes diseños de política tributaria sobre el inmobiliario para alcanzar la meta propuesta.

Para ello se formula una meta en función de la participación del Impuesto Inmobiliario sobre el PBG. En un estudio comparativo de las estructuras tributarias en diferentes países se observa que los países con mayor participación del impuesto predial son Reino Unido, Canadá y Estados Unidos en los cuales llega a representar más del 2,5% del PBI.¹⁴

Este parámetro indica la preferencia de los gobiernos a la hora de gravar la riqueza, si es a través del consumo o del patrimonio. Se tiende a pensar que aquellos países que gravan más la riqueza patrimonial tendrían sistemas tributarios más progresivos. Actualmente la participación de este impuesto a nivel nacional no supera el 0,5%.

¹³ Barberis J., Lombardi M., Mongan J., Salim L., (2014).

¹⁴ Claudia M. De Cesare y José Francisco Lazo Marín (2008)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación

Por lo tanto, se propone esa meta, y en este caso, sería que la recaudación del impuesto inmobiliario en las jurisdicciones analizadas alcance el 2,5% de su PBG. A su vez, se supone una caída de la recaudación del Impuesto sobre los Ingresos Brutos en la misma cuantía a los fines de simplificar el análisis y con el objetivo de dejar la presión tributaria constante.

Luego se concluye sobre la incidencia de este ejercicio en la estructura tributaria provincial y en las variaciones porcentuales de la recaudación. A raíz de esto se analizan otros corolarios sobre el proceso de implementación.

En el presente cuadro se expone la situación actual y cuáles deberían ser los incrementos si se pusiera cómo meta el 2,5% en cada uno de los casos seleccionados.

	Part % de la Pcia en la Rec Total Inmobiliario	Escenario Actual		META 2,5% del PBG	
		REC INMO / PBG	PART % en REC PCIAL	VAR %	PART % en REC PCIAL
Buenos Aires	32%	0,6%	8,1%	351,0%	36,3%
Entre Ríos	7%	1,1%	22,0%	127,0%	49,9%
Santa Fe	9%	0,5%	9,3%	453,9%	51,7%
Ciudad	33%	0,7%	10,5%	267,4%	38,6%
TOTAL 4 Jurisdicciones Promedio Ponderado	81%	0,6%	10,3%	309,8%	40,1%

La participación del Inmobiliario sobre el PBG se calculó en base al último dato disponible. En el caso de la Provincia de Buenos Aires el último PBG publicado corresponde a 2013, para la Provincia de Entre Ríos y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires corresponde a 2014, para la Provincia de Santa Fe, 2015. En todos los casos, se hizo el supuesto de que la relación no se modificó en los últimos años, y se calcula el incremento de la recaudación en función de los valores de esos años.

A raíz de este ejercicio teórico se puede concluir que la Provincia de Santa Fe sería la que debería realizar un mayor esfuerzo fiscal para incrementar la participación del impuesto en el PBG mientras que las más cercanas son Ciudad y Entre Ríos. Esto coincide con que ambas han

llevado a cabo actualizaciones de sus catastros pero también da cuenta que la continuidad que impusieron en las reformas implementadas marca una diferencia con respecto al resto.

En cuanto a los niveles de incremento, se observa que en la mayoría de los casos son superiores a los impactos observados en el análisis de casos. Cabe recordar que en las medidas de mayor profundidad adoptadas por las provincias no obtuvieron tasas superiores al 200% e un año. La de mayor impacto fue el último tramo de implementación de la reforma del Inmobiliario Rural que alcanzó una variación interanual del 194%.

Por otro lado, se modificaría significativamente la estructura tributaria provincial, logrando una participación del Impuesto Inmobiliario incluso mayor a la de 2004. De este modo se mejoraría además la progresividad del sistema tributario provincial.

Por otra parte, cabe tener en cuenta los limitantes que este proceso podría tener. Es decir, incrementar repentinamente la presión tributaria de este impuesto podría ser contraproducente con el cumplimiento por parte de los contribuyentes. Las experiencias de reformas llevadas a cabo con gradualidad han logrado sostener el nivel de cumplimiento, a la vez que se avanzaba en la recuperación del impuesto como fuente de ingreso.

Hay que recordar que este impuesto cuenta con una gran visibilidad por lo que es necesario ser cuidadoso a la hora de implementar aumentos. La comunicación y la búsqueda de consenso entre los principales actores son necesarias para llevar adelante cualquier modificación. Tal es el caso del Inmobiliario Rural cuyos contribuyentes tienen un amplio grado de organización. Distinto es el caso del Inmobiliario Urbano, en el cual, sus contribuyentes se encuentran atomizados.

En relación al diseño de la política tributaria, debería considerarse que en aquellas jurisdicciones que cuentan con un catastro actualizado, el incremento del esfuerzo fiscal vendría dado por la estructura de alícuotas. Pensar en una meta de este tipo, podría derivar en diseños del impuesto diferentes en cada jurisdicción.

En cuanto a su implementación, las magnitudes en las que el impuesto debe ser incrementado advierte la necesidad de un diseño de política que aplique gradualmente pero sostenidamente el incremento del Impuesto Inmobiliario.

6. Conclusiones

Para concluir, el contexto entrante presenta un desafío y una oportunidad para los gobiernos provinciales de disminuir la brecha que hoy existe entre la recaudación efectiva y la capacidad fiscal del Impuesto Inmobiliario.

En base a los cuatro casos analizados, las experiencias de reformas llevadas adelante se puede arribar a que existen diseños de política que son propicios cuando el objetivo de la reforma es sostener la recaudación actualizada, diseños que tienen como objetivo mejorar la información

catastral y diseños que tienen como objetivo incrementar el esfuerzo fiscal sobre este impuesto. Esto condujo a una configuración cada vez más heterogénea del impuesto al comparar entre jurisdicciones.

En cuanto al análisis de la evolución observada de los factores determinantes por el lado de la oferta, se puede concluir que existe una brecha significativa entre las valuaciones fiscales y la trayectoria de estos, y en consecuencia de los valores de mercado. Esta brecha no necesariamente implicaría un “atraso” en las mediciones de las valuaciones fiscales, sino que en algunas jurisdicciones los catastros se actualizan regularmente pero la decisión política es fijarlos a cierto nivel respecto de los valores de mercado.

Es importante aclarar que la valuación fiscal puede guardar cierta relación con el valor de mercado, pero no siempre debe ser reflejo de él, dado que este último se ve influenciado por componentes especulativos que no responden al valor económico del bien sino a la coyuntura del mercado inmobiliario.

En los últimos años, el diseño de las reformas tributarias en el impuesto inmobiliario ha quedado sujeto a las posibilidades políticas y por lo tanto la recaudación del impuesto ha quedado condicionada a la puja de intereses entre los distintos sectores y niveles de gobierno.

Se ha dado un contexto de competencia por las bases entre el nivel nacional y provincial que ha llevado a las provincias a adoptar distintas alternativas de diseño en las políticas tributarias provinciales para sortear dichas dificultades.

En este sentido, la habilidad de disociar las actividades técnicas de las decisiones políticas es un factor determinante para la gestión satisfactoria de los impuestos. El uso de tasas progresivas es una opción de política fiscal. Su uso puede tener como objeto reducir la regresividad intrínseca del impuesto. Pero su utilización no debería estar asociada a correcciones de distorsiones de carácter administrativo, las cuales deben ser eliminadas del sistema a través de revisiones en los avalúos.¹⁵

A raíz del escenario futuro planteado, se observa que los incrementos necesarios en el impuesto para recuperar el potencial recaudatorio deseado serían elevados y requerirían de un gran esfuerzo fiscal y político. Un diseño de política con implementación gradual pero sostenida facilitaría el cumplimiento del objetivo.

Asimismo, se concluye que cada jurisdicción deberá hacer un esfuerzo fiscal diferente a la hora de recuperar el potencial recaudatorio deseado. Esta situación que se da analizando sólo 4 jurisdicciones de las 24 que hay en la Argentina nos plantea una alerta sobre la implementación de un nuevo acuerdo fiscal que se proponga una política fiscal coordinada y/o armonizada.

¹⁵ Claudia M. De Cesare y José Francisco Lazo Marín (2008).

El proceso de reformas que arrancó a finales de los 2000, implicó una diversificación de diseños en la política tributaria que termina dejando a las provincias en puntos de partida muy diferentes. Las distintas reformas generaron una dispersión en la estructura del impuesto, ya sea en las valuaciones fiscales, en las alícuotas y en el nivel de imposición entre provincias. Por lo tanto, la posibilidad de pensar en un sistema tributario sub-nacional armonizado, se torna difícil pero no imposible. Este nuevo marco abre camino a repensar las herramientas de política tributaria que hoy están vigentes.

En función de todo lo analizado se puede concluir que la complejidad y la diversidad de la actualidad del sistema tributario sub-nacional deberían ser abordadas con nuevas estrategias que puedan contener las especificidades de cada provincia y minimicen los conflictos. Resulta primordial delinear una política coordinada a la vez que sea viable y sostenible.

7. Bibliografía

- Barberis J., Lombardi M., Mongan J., Salim L., (2014), Aporte provincial a la recaudación de impuestos nacionales. Documento de Trabajo DPEPE N° 13/2014, Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, Octubre 2014.
- De Cesare Claudia M. y Lazo Marín José Francisco (2008), Impuestos a los patrimonios en América Latina, Serie Macroeconomía para el Desarrollo N° 66, CEPAL, Santiago de Chile.
- De La Serna Alejandra, Ramponi Ruth, Fortes Analia (2013), Política Tributaria Provincial: Avances en el Impuesto Inmobiliario, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación. http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/recursos/pdf_documentos/Politica_tributaria_provincial_avances_en_el%20Impuesto_Inmobiliario.pdf
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Dirección General de Estadísticas y Censos (2012), Impuesto de Alumbrado, Barrido y Limpieza de la Ciudad de Buenos Aires. Análisis en términos económicos y de recaudación por comuna. Año 2011. http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2015/04/ir_2012_496.pdf
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Dirección General de Estadísticas y Censos (2013), Impuesto Inmobiliario y Tasa retributiva de Alumbrado, Barrido y Limpieza de la Ciudad de Buenos Aires. Análisis en términos económicos y de recaudación potencial por comuna. Año 2012. http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wp-content/uploads/2015/04/ir_2013_538.pdf
- Gómez Sabaini, Juan Carlos y Jiménez, Juan Pablo (2011), Impuestos a los patrimonios en América Latina, Serie Macroeconomía para el Desarrollo N° 111, CEPAL, Santiago de Chile.
- Porto Alberto, (2009) Eficiencia fiscal de los impuestos sobre las exportaciones, Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario, Año XCIX - N° 1509. <http://www.bcr.com.ar/Secretara%20de%20Cultura/Revista%20Institucional/2009/Diciembre/Notas/PORTO.pdf>
- Subsecretaría de Coordinación Provincial, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (2012) Recursos tributarios provinciales. Evolución y configuración regional 2001-2011. http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/recursos/pdf_documentos/Recursos_Tributarios_Provinciales_evolucion_y_configu.pdf
- World Bank Group, <http://data.worldbank.org/data-catalog/commodity-price-data>