

# Repensando el impuesto a la propiedad en América Latina: recaudación potencial, resistencia política y opciones de reforma

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  
Universidad Iberoamericana

# Volviendo a los clásicos (en una semana de clásicos....)

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

*Stuart Mill, Principios de economía política, 1848. Libro 5, Capítulo 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 (0.5% del PIB en AL)
  - Sistema de administración tradicional (valuación catastral y administración por impuestos)

# Objetivos

Como transformar el impuesto a la propiedad inmobiliaria en un instrumento fiscal moderno, políticamente aceptado y capaz de aportar significativamente al financiamiento local?

Teniendo en cuenta que:

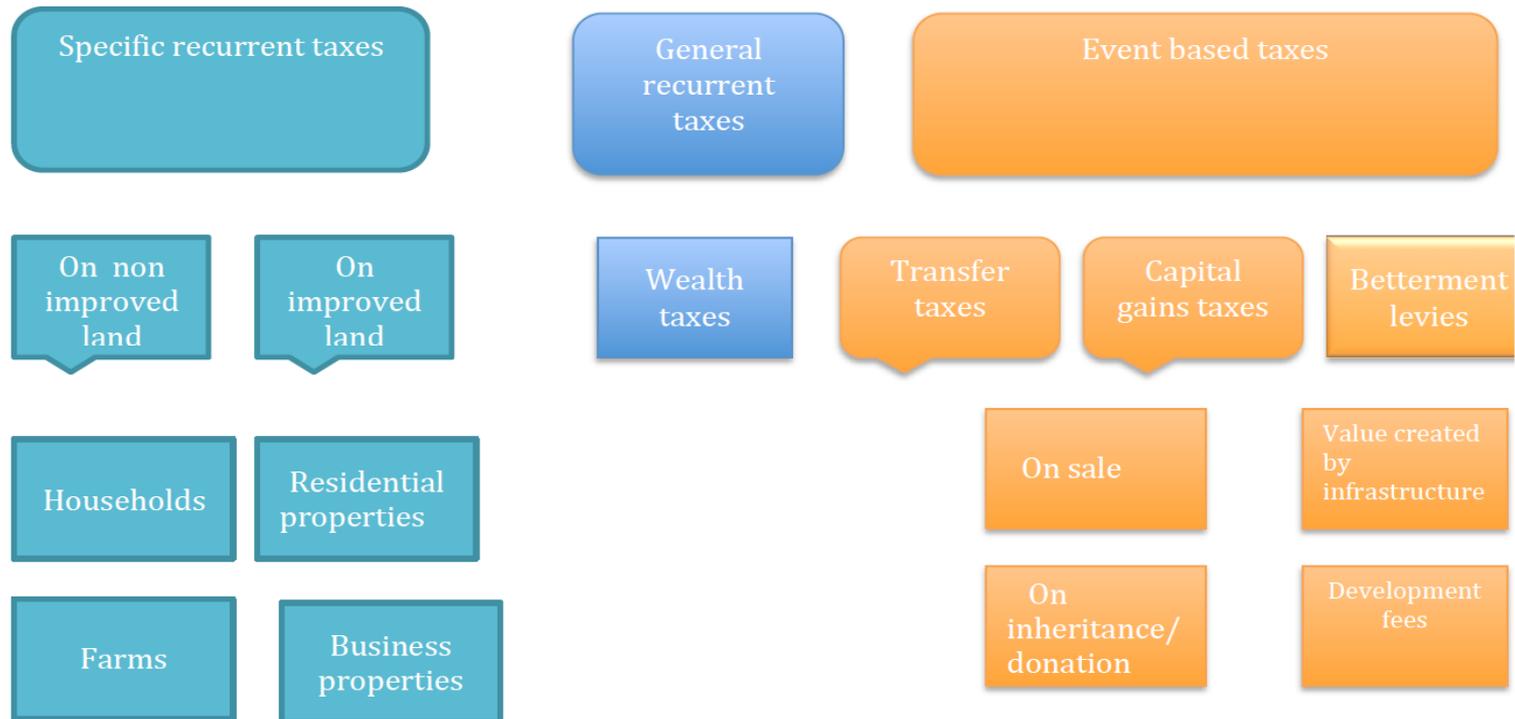
- La reforma del predial no esta necesariamente condicionada a la reforma del catastro.
- La participación de los contribuyentes puede minimizar los obstáculos administrativos y políticos.
- Considerar también sistemas que simplifiquen los actuales engorrosos métodos de valuación de la base gravable.
- Una imposición políticamente mas aceptada puede implicar retrasos entre (súbitos) cambios en la base gravable y (paulatinos) cambios en el impuesto a pagar.

# Contenidos del artículo

- Cómo funcionan los impuestos a la propiedad en América Latina y por qué necesitan una reforma:
  - Valuaciones fiscales y catastros desactualizados
- Estimación del impuesto potencial
- Que resistencias enfrenta de parte de autoridades y contribuyentes
- Las potencialidades de diferentes reformas y sus posibles combinaciones:
  - Autovaluación, participación de contribuyentes en la determinación de la base imponible,
  - Impuesto basado en áreas y parámetros básicos,
  - Sistema de bandas

# Existen diferentes instrumentos para gravar la propiedad inmueble

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



# Los países de AL recaudan en promedio 0,5% del PIB muy debajo de la recaudación de otras regiones

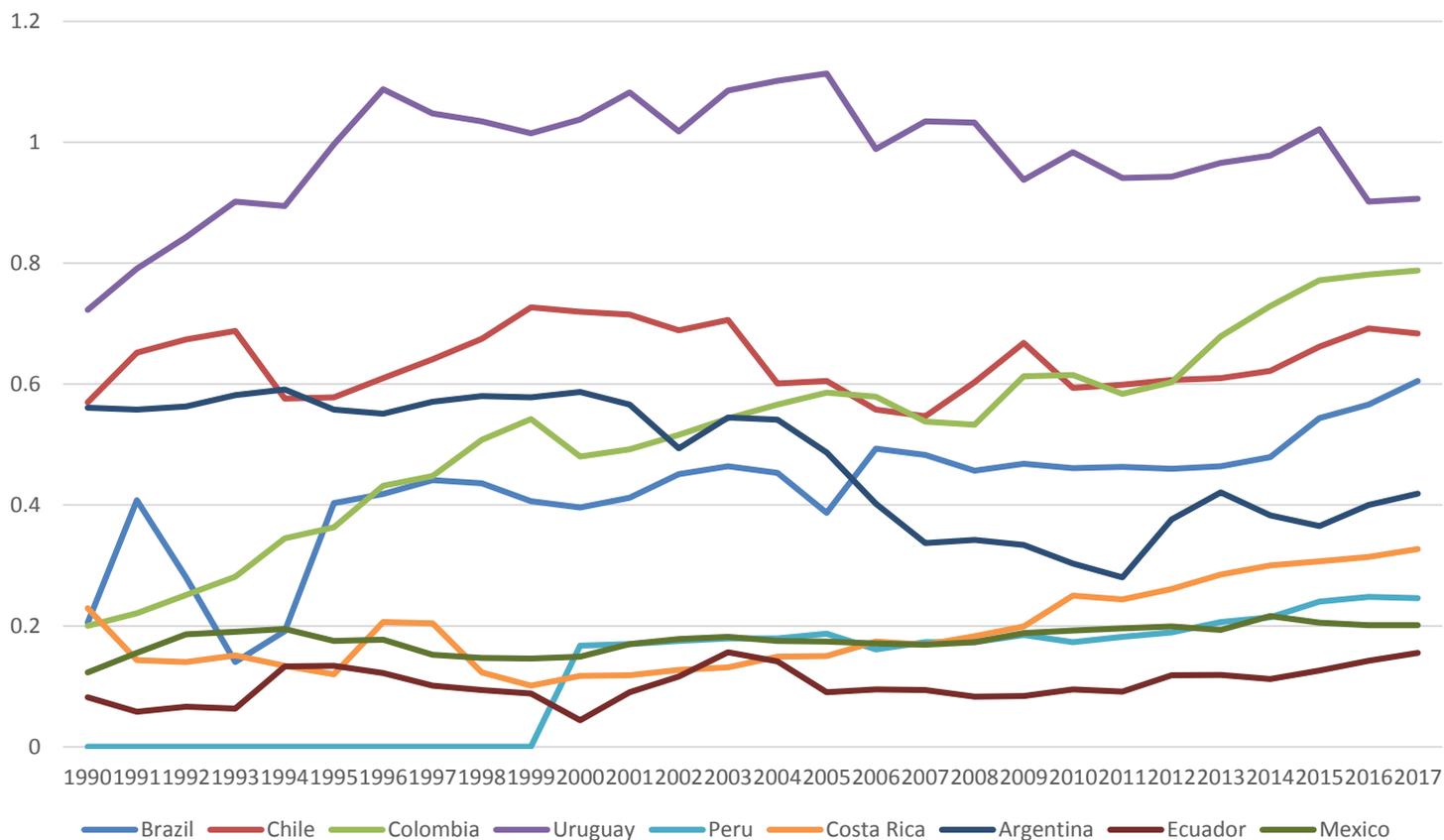
## Impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles en América Latina y OECD, 1990-2017. (En % del PIB)

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)

# Cuanto se puede recaudar tomando una base más comprensiva?

Country	Potential rural tax base per capita US dollars			Potential urban tax base	Potential comprehensive property tax base: cropland + pasture land + urban land and structure	Potential revenue from property taxation with 1 percent per tax rate and with exemption of 50% of crop and pasture land, according to Bahl and Wallace (2008)		Actual property tax revenues on GDP	Performance indicator: ratio of actual to potential revenue	Potential revenue from a tax on Crop land + pasture land		Actual revenue from land and pasture tax	Performance indicator: ratio of actual to potential revenue	Share of properties lacking access to basic services	Potential revenue with exemption of urban property with no access to basic services	
	Crop	Pasture	Crop land + pasture land			Urban land structure	\$			as percent of GDP	\$				as % of GDP	as % of GDP
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Argentina	5.762	3.390	9.152	32.860	42.012	374	3,06	0,4	0,13	46	0,4	0,132	0,35	95,0	358	2,9
Belize	5.256	816	6.072	10.092	16.164	131	2,73	n.a.	n.a.	30	0,6			91,1	122	2,5
Bolivia	3.329	4.274	7.603	4.568	12.171	84	2,68	n.a.	n.a.	38	1,2			64,5	67	2,2
Brazil	6.313	5.979	12.292	25.746	38.038	319	2,65	0,5	0,19	61	0,5	0,02	0,04	90,9	295	2,5
Chile	3.170	1.019	4.189	38.451	42.640	405	2,74	0,7	0,26	21	0,1	0,049	0,35	100,0	405	2,7
Colombia	2.984	3.331	6.315	24.151	30.466	273	3,42	0,8	0,23	32	0,4			88,3	245	3,1
Costa Rica	9.940	6.124	16.064	19.041	35.105	271	2,55	0,3	0,12	80	0,8			98,0	267	2,5
Ecuador	3.255	3.332	6.587	17.645	24.232	209	3,27	0,1	0,03	33	0,5			89,4	191	3,0
El Salvador	2.191	1.490	3.681	8.591	12.272	104	2,90	n.a.	n.a.	18	0,5			93,2	98	2,7
Guatemala	4.296	1.034	5.330	7.708	13.038	104	2,81	n.a.	n.a.	27	0,7			80,7	89	2,4
Guyana	6.785	1.655	8.440	0	8.440	42	1,05	n.a.	n.a.	42	1,0			89,2	42	1,0
Honduras	3.424	2.095	5.519	6.059	11.578	88	3,93	n.a.	n.a.	28	1,2			83,7	78	3,5
Mexico	2.411	3.252	5.663	35.285	40.948	381	3,60	0,2	0,06	28	0,3			91,4	351	3,3
Nicaragua	2.833	3.909	6.742	7.822	14.564	112	5,67	n.a.	n.a.	34	1,7			85,8	101	5,1
Panama	1.804	3.130	4.934	26.268	31.202	287	2,25	n.a.	n.a.	25	0,2			85,7	250	2,0
Paraguay	9.967	7.761	17.728	10.508	28.236	194	3,15	0,4*	n.a.	89	1,4	0,02	0,01	81,9	175	2,8
Peru	3.064	1.958	5.022	16.639	21.661	192	2,95	0,2	0,07	25	0,4			98,3	189	2,9
Uruguay	6.342	10.903	17.245	28.280	45.525	369	2,20	0,9	0,41	86	0,5	0,45	0,87	95,7	357	2,1
Venezuela	1.258	527	1.785	56.277	58.062	572	3,64	n.a.	n.a.	9	0,5			97,7	550	3,5

# 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 o saliente (Cabral y Hoxby, 2015, “The hated property tax”)
- Su determinación es opaca, no transparente, sin participación de parte de los contribuyentes, lo que crea descontento y sensación de falta de equidad
- La sofisticación del método no asegura la transparencia del resultado. Que se observa dentro de un catastro? Un catastro que utiliza el CAMA (Computer Assisted Mass Evaluation), mejora la valuación, pero mantiene cierta opacidad sobre selección de parámetros y su papel.
- Las valuaciones se ubican, en el mejor de los casos, como aproximaciones del precio de mercado (‘valor presunto’, según Bird y Slack, 2014).

# Porque son tan impopulares

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

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

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

Los gobiernos tienden a aplazar el revalúo, sobre todo en tiempos de elecciones, originando ciclos electorales con el predial (Christensen y Garfias, 2019)

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

Dos alternativas:

- Aproximación al precio de mercado
  - 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, estimados 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

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

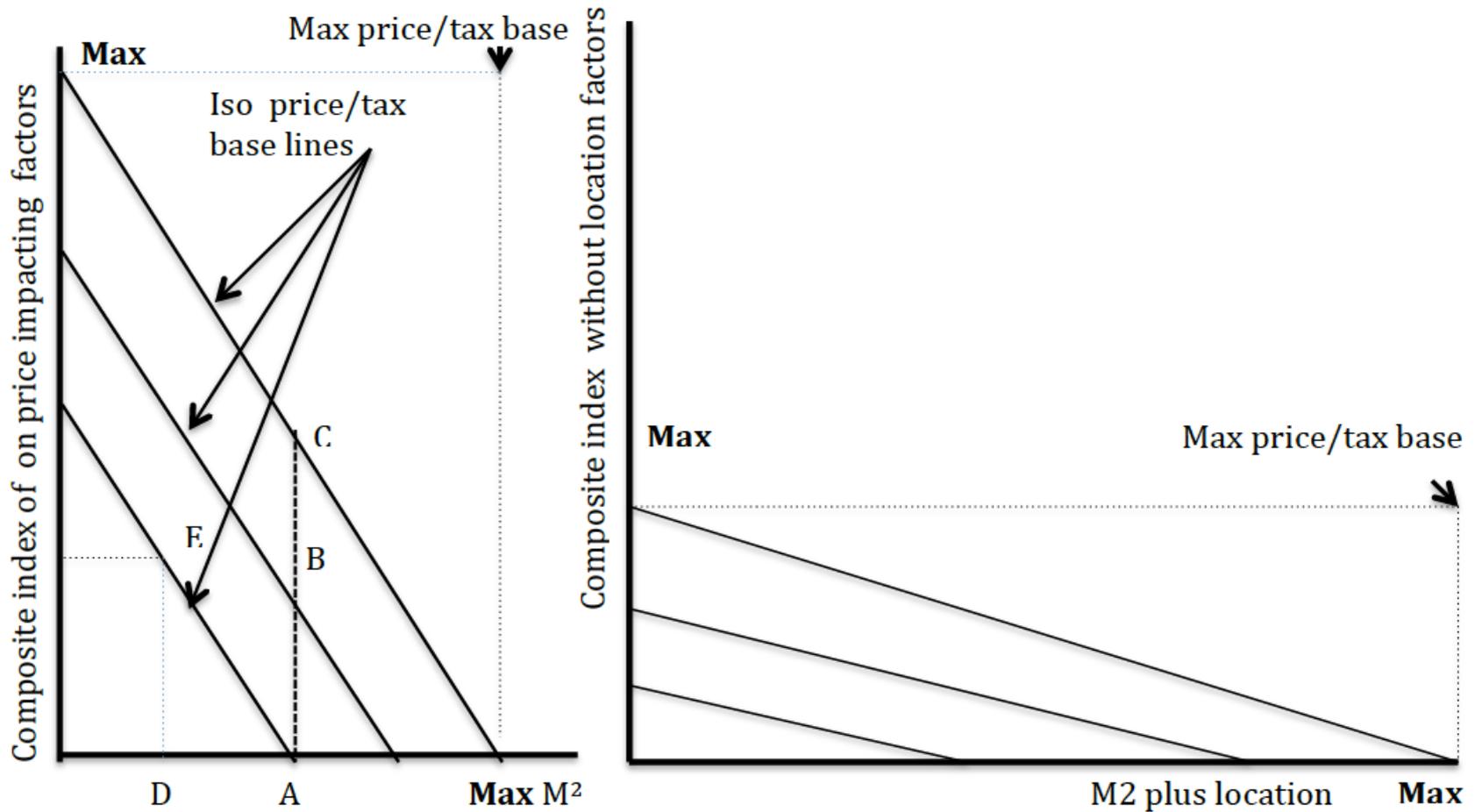
Donde  $T_i$  es la alícuota impositiva,  $m^2$  son los metros cuadrados

- Versión ampliada

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

se incluyen algunas características que impactan en el precio

# Sustituibilidad entre las dos metodologías



# 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, sumados 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

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

		Promedio	1er cuartil	3er cuartil
<b>Zone:</b>	Range of price (max/min)	2.03	2.41	2.23
<b>Quality:</b>	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
<b>Quality:</b>	Range (max/min) by category	1,75	2,04	1,82
<b>Age:</b>	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
<b>Age</b>	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.*

# 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.
  - Autovaluación, participación de los contribuyentes en la determinación de la base imponible,
  - Impuesto basado en área y parámetros básicos,
  - sistema de bandas.

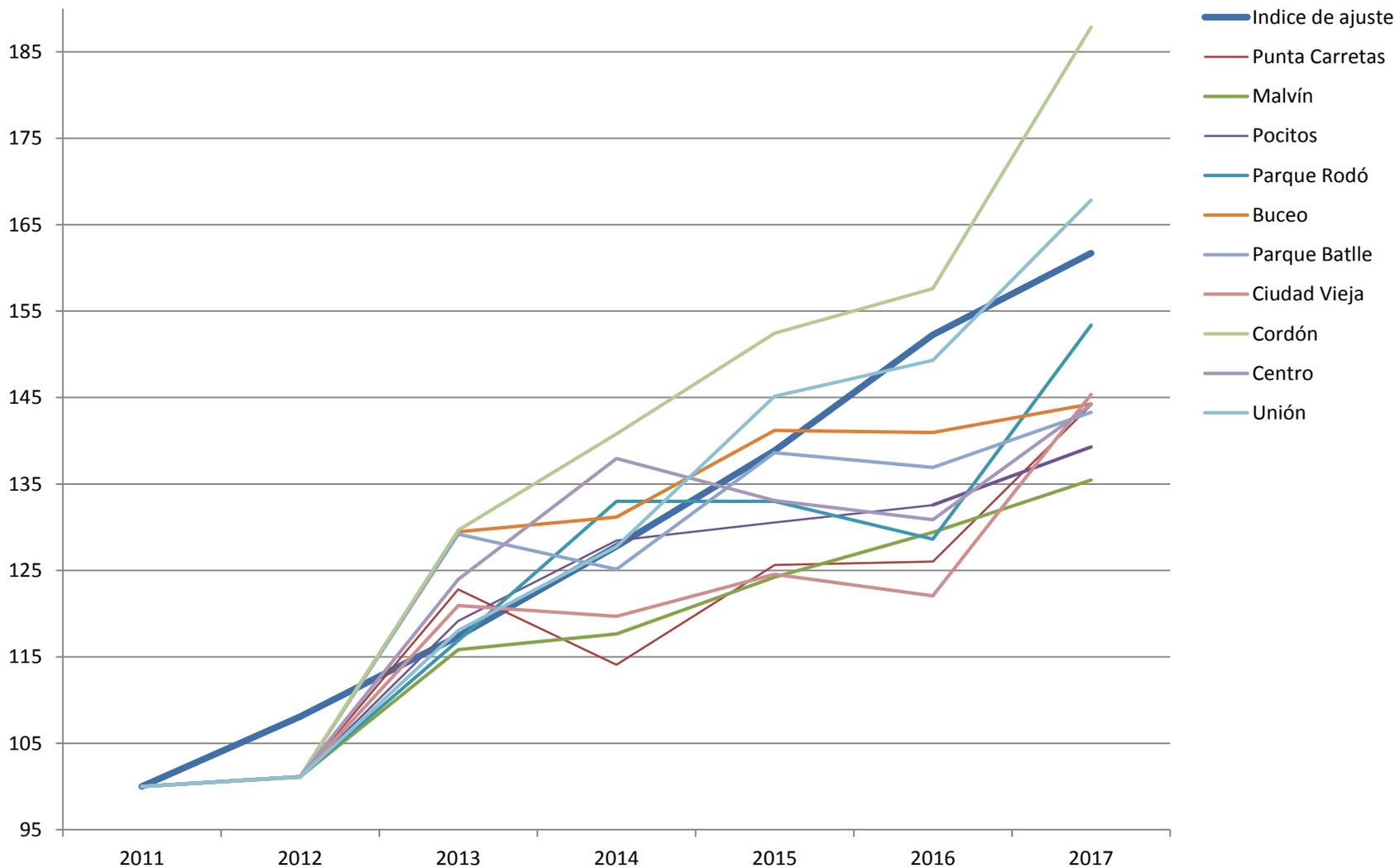
# Muchas gracias!

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

# 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.