

CIPPEC



políticas públicas  
*public policies*

Programa de Política Fiscal  
Área de Desarrollo Económico

DOCUMENTO DE TRABAJO N°120  
MARZO DE 2014

## Desafíos y potencial del impuesto inmobiliario en la Argentina

LUCIO CASTRO

LUCIANA DÍAZ FRERS

ANA CLAUDIA ALFIERI

ANA BOVINO

## Índice

Resumen ejecutivo .....	4
Introducción .....	6
El impuesto inmobiliario en la Argentina.....	7
Resumen de la literatura sobre impuestos provinciales a la propiedad en la Argentina.....	14
Determinantes de la recaudación de impuestos a la propiedad inmobiliaria en la Argentina .....	17
Un ejercicio de simulación del potencial del impuesto inmobiliario .....	21
Retos de economía política: estudios de casos de reforma.....	29
Conclusiones: desafíos y recomendaciones para la imposición sobre la propiedad.....	0
Bibliografía.....	3
Acerca de los autores.....	0

## Índice de tablas y figuras

Tabla 1. Ingresos provinciales en 2010.....	13
Tabla 2. Determinantes de la recaudación provincial de impuestos a la propiedad (Pooled-OLS).....	19
Tabla 3. Disponibilidad de información estadística para las microsimulaciones.....	21
Tabla 4. Informalidad en el mercado de viviendas, 2010.....	22
Tabla 5. Impuestos a la propiedad como porcentaje de los ingresos tributarios totales (%), 2010.....	26
Tabla 6. Coeficiente de Gini de la obligación tributaria sobre el VMI a través de las jurisdicciones y escenarios. ....	27
Tabla 7. El impacto de reformas catastrales.....	31
Tabla 8. Costos de reformas catastrales.....	31
Tabla 9. Resumen de reformas.....	51
Figura 1. Ingresos fiscales procíclicos.....	10
Figura 2. Correlación de los ingresos provinciales con el ciclo .....	11
Figura 3. Recaudación tributaria provincial total por impuesto, 1984-2010, como porcentaje de la recaudación propia .....	12
Figura 4. El impuesto inmobiliario como porcentaje de los ingresos tributarios provinciales, 2010 .....	13

<b>Figura 5.</b> Impuesto inmobiliario per cápita, en pesos corrientes de 2010 .....	<b>14</b>
<b>Figura 6.</b> Histograma del valor de mercado imponible (VMI) por distrito/ barrio en pesos corrientes .....	<b>23</b>
<b>Figura 7.</b> Cambio porcentual en la recaudación del impuesto inmobiliario por escenario, Ciudad de Buenos Aires, provincia de Santa Fe y Ciudad de Córdoba (%).....	<b>25</b>
<b>Figura 8.</b> Cambio porcentual en recaudación de impuestos a la propiedad por escenario, Argentina.....	<b>28</b>

## Resumen ejecutivo

Los gobiernos subnacionales que buscan aumentar sus recursos fiscales pueden beneficiarse de una fuente aparentemente subutilizada: los impuestos a la propiedad. El impuesto a la propiedad es menos distorsivo, potencialmente más progresivo y menos procíclico que otros impuestos, además es capaz de generar más ingresos si se actualizan los catastros y las valuaciones fiscales, se aumenta el cumplimiento y se revisan las alícuotas. Estas reformas ya fueron impulsadas en algunas provincias argentinas. Pero, a pesar de esos esfuerzos, el impuesto representa una porción cada vez menor de los ingresos provinciales.

Este documento identifica los principales determinantes de la recaudación de este impuesto. Además, busca estimar el potencial recaudatorio de actualizar los catastros y avanzar contra la evasión y la informalidad. Por último, analiza algunos intentos de reforma para detectar qué desafíos de política económica pueden aparecer al encarar este camino.

Del estudio surgen tres conclusiones centrales: (a) **a mayor dependencia de las transferencias del gobierno federal, menores son los incentivos para recaudar a través de este impuesto;** (b) con respecto a los actores relevantes, antes de empezar una reforma hay que tener en cuenta el equilibrio en la Legislatura, la cohesión del sector rural y las reglas fiscales con los municipios; y, (c) es imprescindible diseñar una comunicación estratégica, para lo cual resulta útil elaborar mensajes que enfatizen la progresividad de la reforma.

La investigación revela que hay diversas restricciones para implementar las reformas y que algunas provincias incluso delegaron este impuesto a los municipios. Pero también demuestra que no faltan aquellos que aún apuestan al potencial del impuesto inmobiliario provincial.

## **Agradecimientos**

Valoramos la colaboración de quienes nos proporcionaron información catastral y de recaudación y mora, en particular de los gobiernos de la provincia de Santa Fe, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Ciudad de Córdoba.

## Introducción

El impuesto a la propiedad es uno de los impuestos que la literatura sobre federalismo fiscal sugiere delegar en los niveles subcentrales de gobierno. Norregaard (2007) sintetiza algunos de los argumentos más destacados: a) la base imponible no es móvil, b) el impuesto a la propiedad puede ser asociado por los contribuyentes a los servicios públicos relacionados con la misma propiedad, c) los costos de administración son más bajos que los del impuesto a las ganancias, y d) la recaudación impositiva es relativamente fácil de estimar.

Por otra parte, la baja recaudación actual proveniente del impuesto a la propiedad presenta, en sí, una oportunidad para los gobiernos subnacionales en busca de ingresos adicionales, fundamentales para financiar mejores servicios públicos como educación o salud. Las innovaciones tecnológicas pueden contribuir a que las administraciones tributarias sean más eficaces. Además, con un diseño adecuado, este impuesto puede ser progresivo, ya que la base imponible, la propiedad, es un indicador de riqueza. También puede ser una fuente de ingresos menos procíclica que otras tasas e impuestos, ya que no está asociado a la actividad económica, sino a valores fiscales que son relativamente más estables.

Desde una perspectiva de economía política, esta fuente de ingresos también otorga cierto optimismo respecto a una mejor rendición de cuentas de los gobiernos subnacionales. Según Bird 2000, la visibilidad del impuesto a la propiedad incentiva la rendición de cuentas por parte del sector público y en consecuencia, la disminución de conductas rentistas. Por supuesto, hay retos por delante: las reformas del impuesto a la propiedad son difíciles debido a limitaciones políticas, económicas, sociales y administrativas. Y aun en el mejor de los casos, muchos autores predicen que este impuesto no puede proporcionar muchos más recursos.

El objetivo de este documento entonces es identificar cuáles son los principales determinantes de la recaudación actual del impuesto a la propiedad en las provincias argentinas y luego estimar el potencial de ingresos de este impuesto si el sistema fuera perfectamente transparente y actualizado, sin evasión, sin pagos atrasados, sin retrasos en los registros catastrales o en los procesos de valuación y sin propiedad informal en zonas urbanas y rurales. Para que las recomendaciones de política de esta investigación sean relevantes, identificamos las restricciones de economía política que enfrentan las reformas analizando los intentos exitosos y no exitosos en varias provincias y, en la medida en que el análisis se puede extrapolar, las reformas llevadas a cabo en las grandes ciudades que tienen un impuesto similar.

El enfoque metodológico utiliza una combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas, utilizando los datos agregados de las 24 provincias y microdatos de una provincia argentina, Santa Fe, y dos ciudades muy importantes: una con jerarquía de provincia, la ciudad de Buenos Aires, y la otra, Córdoba, una de las ciudades más grandes del país.

Este trabajo pretende contribuir a futuros debates políticos sobre las necesidades y posibilidades de las reformas al impuesto a la propiedad y hacer recomendaciones de política específicas para el nivel subnacional de gobierno.

## **El impuesto inmobiliario en la Argentina**

### **Un poco de historia**

Siguiendo a Molinatti (2011), el primer impuesto del país fue una contribución directa creada en 1816, al mismo tiempo de la Declaración de la Independencia. Esta contribución directa fue pensada como un impuesto a la renta sobre los ingresos de capital pero fue un fracaso en términos de recaudación. En 1853, al tiempo que se sancionaba la Constitución Nacional, el Congreso Constituyente creó una "contribución territorial" o impuesto a la propiedad, que imponía el pago de una alícuota del 4 ‰ sobre todas las propiedades rurales y urbanas en el territorio de la Confederación. Hacia finales de 1890, esta contribución territorial directa representaba la mayor fuente de ingresos de la Provincia de Buenos Aires.

En 1905 se creó una especie de impuesto a la herencia que era, en realidad, un impuesto sobre la libre transferencia de bienes. Con este impuesto se introdujo por primera vez en la historia argentina la idea de progresividad en el sistema tributario en función de la riqueza.

Entre 1911 y 1923, el Congreso Nacional discutió un proyecto sobre un "impuesto al incremento del valor de los bienes inmuebles"; esto es, un impuesto que gravaría el incremento del valor de las propiedades gracias a mejoras hechas por el gobierno en los territorios dependientes del gobierno nacional. Pero el proyecto nunca fue aprobado, en parte debido a la resistencia de los grandes terratenientes.

Por último, las estadísticas de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) muestran que durante los períodos 1950-1956 y 1967-1980, el gobierno nacional recaudaba unos impuestos especiales sobre los bienes raíces. Esos impuestos representaban en 1950 el 77% de todos los impuestos a la propiedad. Después de eso, los impuestos a la propiedad evolucionaron hasta llegar al sistema que está en vigor en estos días.

### **¿Quién tiene el derecho de cobrar impuestos a la propiedad?**

La Constitución de 1994 establece que las potestades tributarias se distribuyen entre los tres niveles de gobierno de la siguiente manera:

a) El Gobierno Nacional tiene competencia exclusiva sobre los impuestos al comercio exterior, comparte el poder tributario con las provincias en materia de impuestos indirectos y tiene la facultad de aplicar contribuciones directas sólo por un período determinado cuando existan razones de urgencia en defensa, seguridad común y bien general del Estado (inc. 1 y 2 del artículo 75).

b) Las provincias tienen facultades tributarias originales, autoridad fiscal sobre las contribuciones directas y poder concurrente con la Nación sobre los impuestos indirectos, pero no pueden ejercer las facultades delegadas a la Nación (artículos 75 y 126).

c) Los municipios no tienen ninguna autoridad fiscal pero desde 1994, cuando la Constitución reconoció la autonomía municipal, algunas provincias han introducido este cambio en sus propias constituciones y transferido algunas facultades fiscales (artículo 123).

La realidad es algo más compleja que las normas constitucionales. En primer lugar, aunque el gobierno nacional está facultado para recaudar impuestos directos – entre ellos el impuesto a la propiedad – sólo en casos excepcionales, ha recurrido con frecuencia a esta posibilidad usando el apartado 2 del artículo 75 de la Constitución Nacional para extender la excepcionalidad. En consecuencia, actualmente hay dos impuestos sobre la propiedad recaudados por el gobierno nacional: el Impuesto a los Bienes Personales y el Impuesto a las Transferencias de Inmuebles, de mucha menor importancia. En 2010, el gobierno nacional recaudó ARS 5147 millones, o USD 1225 millones, en concepto de Impuesto a los Bienes Personales, cuya base fiscal consiste no sólo de propiedades inmobiliarias, sino también de automóviles, barcos, bonos y dinero en efectivo, y recaudó ARS 539 millones (USD 128 millones) a través del Impuesto a las Transferencias de Inmuebles. Aproximadamente el 40% del Impuesto a los Bienes Personales proviene de los activos inmobiliarios<sup>1</sup>. Esos dos ingresos equivalían a 1,37% de la recaudación tributaria nacional o 0,4% del PIB.

En segundo lugar, las provincias establecen impuestos a la propiedad a través del ejercicio de sus poderes de imposición directa. La legislación y la estructura tributaria presentan algunas similitudes en todas las provincias y el impuesto a la propiedad se aplica a bienes inmuebles urbanos, suburbanos y rurales. Normalmente, es un impuesto anual, permanente, dividido en pagos periódicos cuya base imponible está constituida por la valuación fiscal del terreno y las mejoras (edificaciones). Las alícuotas son por lo general progresivas pero también se usan alícuotas uniformes. En 2010, las provincias argentinas recaudaron más de ARS 5000 millones (equivalentes a USD 1200 millones) en impuestos a la propiedad, un poco menos que el gobierno nacional con el Impuesto a los Bienes Personales. Ello representó apenas un 7,3% de la recaudación de impuestos provinciales y un 2% del total de los ingresos provinciales, que también incluyen regalías y transferencias nacionales (**ver Tabla 1** para obtener más detalles por provincia).

En tercer lugar, la autonomía para cobrar impuestos municipales ha avanzado a velocidades diferentes y el tipo de impuestos que cobran los municipios es muy heterogéneo. Además, como cada provincia escribe su propia Constitución, tienen el derecho a decidir en qué términos organizan la autonomía municipal. Hasta ahora, 6 provincias, Chaco, Chubut, Formosa, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego han transferido el cobro de los impuestos inmobiliarios en las zonas urbanas a los municipios, manteniendo para sí mismas la recaudación del impuesto rural. Un estudio detallado sobre los impuestos municipales está mucho más allá del alcance de este informe, debido principalmente al hecho de que en Argentina hay 1148 municipios, además de 1104 distritos con otras formas de gobierno local (INDEC, 2009), y la información disponible es incompleta, desactualizada y muy dispersa, en el mejor de los casos.

Es cierto que para los municipios una de las más importantes fuentes de ingresos propios es la "Tasa de Alumbrado, Barrido y Limpieza"<sup>2</sup> o ABL, un tributo destinado a cubrir el costo de los servicios locales de alumbrado público y recolección de residuos. Si bien técnicamente no es un impuesto sino una tasa por un servicio, la base para la

---

<sup>1</sup> Estadísticas tributarias, Anuario 2010, Dirección de Estudios, AFIP.

<sup>2</sup> Tiene diversas denominaciones.



determinación frecuentemente es el valor fiscal de la propiedad y utiliza la misma información catastral de la provincia. No obstante, los ingresos municipales son insignificantes en los ingresos públicos totales consolidados. En el año 2000, último año para el cual se tienen datos municipales agregados, los municipios recaudaron 3% de la recaudación total de impuestos, las provincias fueron responsables de 17%, mientras que el gobierno nacional recaudó la mayor parte, equivalente al 80% del total de los ingresos recaudación tributarios. Desgraciadamente, la falta de datos nos impide mostrar la importancia de este impuesto para los municipios.

### **¿Por qué centrarse en las provincias dentro de este complejo acuerdo fiscal federal?**

Aparte del hecho de que la Constitución Nacional ha otorgado a las provincias la autoridad primaria para establecer impuestos directos, las provincias son el nivel de gobierno con más necesidades de ingresos públicos. Al ser responsables de la administración de servicios públicos fundamentales como salud, educación, seguridad y justicia, y con responsabilidades compartidas con el nivel de gobierno nacional en la inversión en infraestructura, muestran un nivel muy bajo de autonomía de recursos. Concretamente, los gobiernos provinciales tienen bajo su responsabilidad una gran parte del gasto público total en la Argentina, 50% del gasto consolidado<sup>3</sup>, destinado a servicios esenciales para la población, pero sin embargo recaudan apenas un 20% de los impuestos. Este desajuste entre el gasto y los ingresos hace que el desequilibrio fiscal vertical en la Argentina sea comparativamente alto (Ter-Minassian, 1997). Así, los políticos provinciales se hacen del rédito del gasto pero sin pagar el costo político de cobrar impuestos. La diferencia entre gastos e ingresos se financia principalmente con un fondo de recursos común, bajo el Acuerdo de Coparticipación Federal, un sistema muy complejo al que se describe a menudo como "el laberinto de la coparticipación".

Estas transferencias automáticas no se pueden dejar de lado cuando se analizan los incentivos de las administraciones tributarias provinciales. De manera general, los desafíos al esfuerzo fiscal a nivel provincial se encuentran en el núcleo del funcionamiento del federalismo fiscal en Argentina y son la fuente de una serie de problemas que tienden a generar consecuencias perversas en cuanto a rendición de cuentas y resultados fiscales, como se indica en Saiegh y Tommasi (1999), Saiegh y otros (2001) y Spiller y Tommasi (2007). Por ejemplo, Gervasoni (2010) presenta un argumento convincente utilizando teorías rentistas del Estado para explicar la debilidad de la democracia en las provincias argentinas. Tal debilidad sería una consecuencia de que los gobernadores no financian la mayor parte del gasto público de sus provincias con recursos obtenidos de cobrar impuestos directos a los ciudadanos de sus provincias. De acuerdo con la literatura, es de esperar un bajo nivel en la calidad de democracia cuando las jurisdicciones subnacionales reciben una plétora de subsidios del gobierno central y tienen un débil vínculo tributario con los ciudadanos y las empresas locales. Los gobiernos de algunas provincias de la Argentina son relativamente ricos *vis à vis* sus sociedades e independientes fiscalmente de sus electores. Estos Estados subnacionales rentistas (Gervasoni, 2010: 303) tienden a mantener regímenes menos democráticos, porque los gobernantes pueden confiar en su

---

<sup>3</sup> Esta cifra llega a 2/3 del gasto total si excluimos los componentes más rígidos del presupuesto: las pensiones y los pagos de intereses sobre la deuda.

posición fiscal privilegiada para restringir la competencia política y debilitar los límites institucionales a su poder.

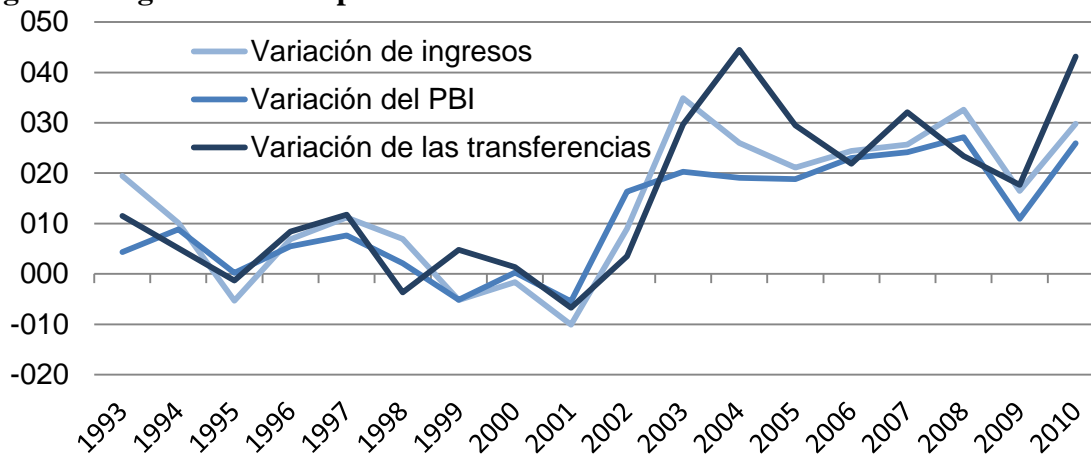
Muy relacionado con esto, las provincias han sido consideradas tradicionalmente como un caso perdido, con tendencia al déficit fiscal, con más incentivos para mendigar las transferencias del gobierno nacional que para cobrar impuestos locales. Sin embargo, los debates de la actualidad moderan las culpas de las provincias y se enfocan en la responsabilidad del gobierno nacional al haber descentralizado los servicios públicos sin una adecuada transferencia de fondos (Cetrángolo y Gatto, 2002) o al crear nuevos impuestos sobre las bases tributarias compartidas con las provincias, lo cual terminó en una relativa centralización de recursos por parte del gobierno nacional<sup>4</sup>. De todas maneras, los déficits fiscales han sido una característica recurrente de las finanzas públicas provinciales (Cetrángolo y otros, 2002).

Teniendo en cuenta esto, en teoría los impuestos inmobiliarios tienen el potencial para proporcionar ingresos adicionales y así mejorar los resultados fiscales, al mismo tiempo que ayudan a construir una relación más estrecha entre los contribuyentes y las autoridades provinciales.

Por último, una de las preocupaciones más graves para los gobiernos provinciales es el alto nivel de prociclicidad de los ingresos provinciales (ver

**Figura 1**). Los impuestos provinciales y los ingresos originados en la coparticipación o transferencias muestran una correlación positiva con el ciclo económico.

**Figura 1. Ingresos fiscales procíclicos**

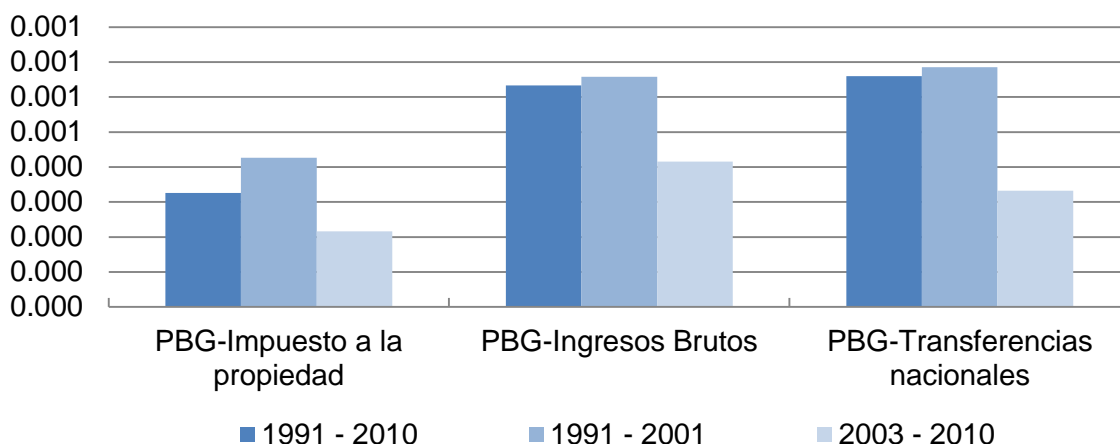


Fuente: CIPPEC, sobre la base de INDEC y MECON, DNCFP.

<sup>4</sup> Durante la década de los 90, la creación de un sistema de pensiones privado aumentó significativamente la presión sobre las cuentas nacionales ya bastante débiles, lo cual se contrarrestó quitándole impuestos al sistema de coparticipación. En la década de 2000, el impuesto a las transacciones bancarias (implementado en 2001) y los impuestos de exportación (implementados en 2002) se mencionan como ejemplos de impuestos establecidos por el gobierno nacional, que redujeron el monto recaudado por el Impuesto a las Ganancias, que se coparticipa.

Por el contrario, de todos los ingresos provinciales, el impuesto inmobiliario parece ser una de las fuentes menos procíclicas. Esto puede verse en la **Figura 2**, que muestra que la correlación media del impuesto inmobiliario con el Producto Bruto Geográfico (PBG) es inferior tanto a la correlación del Impuesto a los Ingresos Brutos o de las transferencias nacionales con el PBG para el período 1991-2010 y los dos sub-períodos 1991-2001 y 2003-2010.

**Figura 2. Correlación de los ingresos provinciales con el ciclo**



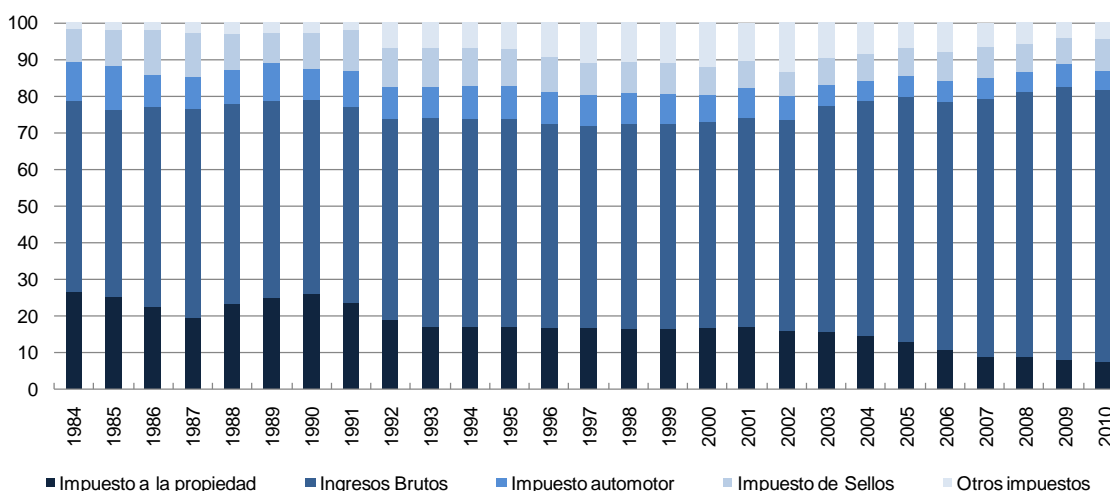
Fuente: CIPPEC, sobre la base de INDEC y MECON, DNCFP.

### La tendencia a la baja en la importancia del impuesto inmobiliario en las provincias

A pesar de las ventajas mencionadas de esta fuente de ingresos, el impuesto inmobiliario representaba tan sólo el 7,3% de la recaudación de impuestos provinciales y el 2% del total de los ingresos provinciales en 2010. Esta cifra varía ampliamente entre las provincias y ha variado, aunque sin tanta amplitud, a lo largo del tiempo.

Yendo a los detalles, el impuesto a la propiedad recaudó un mero 0,35% del PIB, muy por debajo de los estándares de la OCDE (alrededor del 1% del PIB), pero también por debajo de otros países de la región como Brasil (0,45% del PIB), Chile (0,63% de PIB) o Colombia (0,62% del PIB) (de Cesare, 2010). Pero además, la recaudación del impuesto inmobiliario provincial ha venido mostrando una tendencia descendente desde 1990. De 1991 a 2010 se redujo de 0,66% a 0,35% del PIB a pesar que la presión fiscal total en la economía aumentó de 18,4% del PIB al 33,5% del PIB en los mismos años y la recaudación de impuestos provinciales subió del 2,8% al 4,8% del PIB. Si se hubiera mantenido la misma proporción en el total de los ingresos tributarios nacionales y provinciales como en 1991, el impuesto inmobiliario debería actualmente recaudar alrededor del 1,1-1,2% del PIB, es decir, unas tres veces más o un nivel similar al promedio de la OCDE. La Figura 3 muestra la importancia relativa de todos los impuestos provinciales en el total de los ingresos tributarios provinciales desde 1984.

**Figura 3. Recaudación tributaria provincial total por impuesto, 1984-2010, como porcentaje de la recaudación propia**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de MECON, DNCFP.

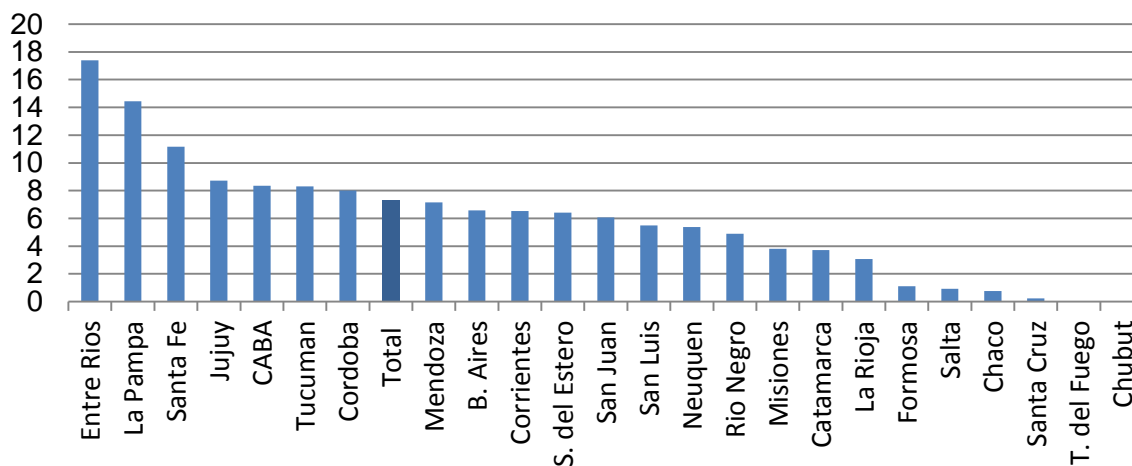
Además, en términos de los ingresos tributarios provinciales, se redujo de 26,5% en 1984 a 23,4% en 1991 y a 7,3% en 2010. En conclusión, el impuesto inmobiliario disminuyó tanto en relación al PIB como en relación a los ingresos tributarios provinciales

### **El impuesto inmobiliario en las provincias: diferencias en la recaudación de impuestos**

La cifra promedio de 0,35% del PIB que recauda el impuesto inmobiliario en Argentina esconde algunas diferencias. La heterogeneidad entre las provincias con respecto a la recaudación de impuestos es bastante significativa, ya que los ingresos de este impuesto como % del PBG van desde un 0,78% en Entre Ríos y un 0,62% en La Pampa hasta el 0,11% en Catamarca y 0,07% en La Rioja.

Si consideramos el impuesto en relación al total de los ingresos tributarios provinciales, el impuesto a la propiedad fue sólo la tercera fuente de ingresos en importancia relativa, después del Impuesto a los Ingresos Brutos y el Impuesto de Sellos. Mientras que en Entre Ríos el impuesto inmobiliario recauda un 17,4% de los ingresos tributarios, en La Rioja sólo asciende al 3%. Otras provincias que recaudan más que la media en términos de ingresos fiscales fueron La Pampa, Santa Fe, Jujuy, Tucumán, Córdoba y Ciudad de Buenos Aires (CABA).

**Figura 4. El impuesto inmobiliario como porcentaje de los ingresos tributarios provinciales, 2010**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de MECON, DNCFP.

Si consideramos otros ingresos provinciales además de los tributarios, como las regalías o las transferencias del gobierno central, el impuesto inmobiliario sólo representa en promedio el 2% del total de los ingresos totales provinciales. La cifra respectiva es 6,9% en la CABA, 3% en Santa Fe y 2,5% en Buenos Aires y Entre Ríos. En La Pampa, Córdoba, Tucumán, Mendoza y San Luis el impuesto representa sólo entre 1 y 2% de los ingresos totales, y es menos del 1% en todas las demás provincias (ver **Tabla 1**).

**Tabla 1. Ingresos provinciales en 2010**

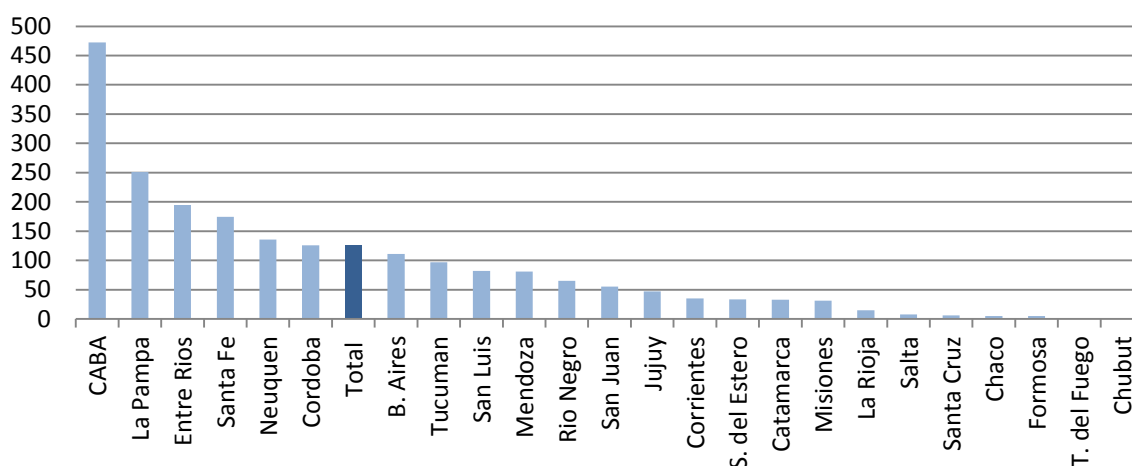
Provincia	Ingresos totales provincia les como % del PBG	Ingresos tributari os como % del PBG	Recaudación tributaria como % de los ingresos totales					Otros ingresos como % de los ingresos totales			
			Ingres os Brutos	Impuest o inmobili ario	Sell os	Autom otoretos	Otros impuest os	Regalí as	Otros ingres os propio s*	Coparticpac ión (transferenci as automáticas)	Transferenci as
Buenos Aires	14,6	5,6	28,4	2,5	2,8	2,3	2,0	0,0	18,0	28,7	15,4
CABA	6,0	4,9	57,8	6,9	6,4	5,6	5,6	0,0	5,6	9,9	2,4
Catamarca	37,8	3,0	6,4	0,3	0,5	0,6	0,0	4,1	11,4	64,8	12,0
Chaco	51,4	4,1	6,0	0,1	0,8	0,0	1,3	0,0	11,7	56,5	23,7
Chubut	25,3	3,5	11,6	0,0	2,0	0,0	0,4	27,2	27,2	26,6	5,0
Córdoba	21,1	4,7	17,7	1,8	1,7	0,9	0,0	0,0	22,6	37,4	18,0
Corrientes	34,7	3,0	6,8	0,6	1,2	0,0	0,0	0,3	14,9	61,1	15,3
Entre Ríos	31,5	4,5	8,1	2,5	1,2	1,3	1,2	1,8	14,6	50,0	19,3
Formosa	71,1	2,9	3,3	0,0	0,5	0,0	0,2	0,3	10,4	62,6	22,6
Jujuy	39,3	2,9	5,8	0,6	0,9	0,0	0,1	0,0	1,4	58,8	32,3
La Pampa	33,1	4,3	8,0	1,9	2,0	1,1	0,2	3,8	22,0	44,2	16,9
La Rioja	47,7	2,2	3,9	0,1	0,1	0,5	0,0	0,0	3,1	59,7	32,5
Mendoza	15,1	3,2	15,0	1,5	2,6	1,9	0,1	9,3	10,1	45,0	14,3
Misiones	29,9	4,1	11,7	0,5	1,3	0,2	0,1	1,4	9,9	51,8	23,1
Neuquén	20,8	3,6	14,7	0,9	1,5	0,0	0,0	25,4	25,4	22,6	9,6
Río Negro	23,7	4,0	12,6	0,8	1,6	1,7	0,2	8,8	4,1	50,6	19,6
Salta	29,9	4,6	12,5	0,1	1,9	0,0	0,9	4,7	3,3	61,2	15,3
San Juan	37,7	4,4	7,7	0,7	0,7	1,0	1,5	3,8	6,7	62,1	15,9
San Luis	22,4	4,3	15,7	1,1	1,5	1,0	0,1	0,0	4,6	68,1	8,0
Santa Cruz	32,0	3,2	8,8	0,0	1,2	0,0	0,0	16,1	26,0	24,2	23,6
Santa Fe	16,3	4,3	20,0	3,0	3,3	0,2	0,1	0,0	16,3	47,7	9,4
Santiago del Estero	49,3	3,6	5,3	0,5	0,8	0,2	0,6	0,0	1,8	66,8	24,1

Provincia	Ingresos totales	Ingresos tributari	Recaudación tributaria como % de los ingresos totales					Otros ingresos como % de los ingresos totales			
Tierra del Fuego	28,6	3,8	12,6	0,0	0,6	0,0	0,1	9,6	24,5	42,1	10,6
Tucumán	34,6	6,6	14,0	1,6	1,7	0,8	1,0	0,0	3,7	53,4	23,9
<b>TOTAL</b>	<b>17,6</b>	<b>4,8</b>	<b>20,1</b>	<b>2,0</b>	<b>2,3</b>	<b>1,4</b>	<b>1,2</b>	<b>3,0</b>	<b>14,5</b>	<b>39,9</b>	<b>15,7</b>

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Secretaría de Coordinación Fiscal con las Provincias.

En términos per cápita, la Ciudad de Buenos Aires (CABA) encabeza la lista, con una recaudación de ARS 472 (alrededor de USD 112) por habitante y por año por el impuesto inmobiliario, seguido a una distancia considerable por La Pampa, Entre Ríos y Santa Fe como se muestra en la Figura 5.

**Figura 5. Impuesto inmobiliario per cápita, en pesos corrientes de 2010**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de MECON, DNCFP.

Si dejamos de lado a las provincias que transfirieron la recaudación del impuesto inmobiliario urbano a los municipios, las provincias que recaudaron menos fueron La Rioja, donde cada habitante paga en promedio sólo ARS 15 (USD 3,5) por año, Misiones (ARS 31 o USD 7,4) y Catamarca (ARS 33 o USD 7,9).

## Resumen de la literatura sobre impuestos provinciales a la propiedad en la Argentina

La literatura sobre el impuesto a la propiedad en la Argentina es escasa y normalmente se inserta en los debates sobre federalismo fiscal y diseño de la coparticipación, o en descripciones generales de los sistemas tributarios en América Latina.

Por ejemplo, De Cesare y Lazo Marín (2008) presentan un trabajo bastante completo sobre todo tipo de impuestos a la propiedad (impuestos patrimoniales) en América Latina, incluyendo el impuesto inmobiliario, que es el objeto de nuestro estudio. Después de comparar con los países de América Latina y la OCDE, muestran que la importancia de los impuestos sobre la propiedad es mayor en Argentina que en la mayoría de los países, pero

la importancia de la tributación sobre bienes inmuebles es mucho menor, esto es, el impuesto inmobiliario es una parte relativamente pequeña en el total de impuestos a la propiedad. En las conclusiones, hacen una serie de sugerencias de políticas para mejorar la recaudación del impuesto, tales como mejorar la capacidad técnica de los gobiernos locales, armonizar los impuestos entre los distintos niveles de gobierno con el fin de evitar la duplicación de funciones administrativas, ampliar la base tributaria sin elevar las alícuotas impositivas y, en general, mejorar la administración tributaria, una tarea que incluye mejorar la calidad de los catastros, los métodos de valuación y la gestión de la recaudación de impuestos.

De Cesare (2010) presenta un trabajo similar, pero dedicado exclusivamente al impuesto a la propiedad de bienes inmuebles, sobre la base de datos obtenidos por encuestas con información de 13 países y 66 jurisdicciones diferentes. El trabajo estudia el desempeño fiscal del impuesto inmobiliario con un análisis de las responsabilidades fiscales, la base imponible, las alícuotas impositivas, además de exenciones tributarias y otros beneficios fiscales. Además, enumera una serie de iniciativas actualmente adoptadas por los gobiernos locales que tratan de mejorar el rendimiento del impuesto, tales como la formación de equipos de trabajo, la consolidación de la legislación fiscal, una mejor integración con otros impuestos, las revaluaciones del valor de la propiedad y la modernización de los servicios a los contribuyentes.

Gómez Sabaini y Jiménez (2011) hacen un amplio panorama de la financiación de los gobiernos subnacionales en América Latina utilizando una muestra de nueve países. El resultado es un conjunto de hechos estilizados que tratan de hacer un diagnóstico realista de la situación de estos países e ilustra el hecho de que a pesar de que los ingresos fiscales totales de los gobiernos subnacionales se han incrementado en los últimos años, hay una alta y creciente dependencia de las transferencias del gobierno central, mientras que los ingresos tributarios propios se han estancado durante los últimos diez años.

La razón principal de esta dependencia parece ser una debilidad en el nivel y la estructura de los impuestos en los gobiernos subnacionales, lo cual está relacionado a su vez con las bases imponibles limitadas de las que disponen. En este contexto, los autores ponen énfasis en los pobres resultados obtenidos por el impuesto a la propiedad. A pesar de que los impuestos a la propiedad a menudo son calificados como una de las mejores fuentes de ingresos locales en términos de su baja distorsión relativa, su impacto sobre la equidad y su carácter menos cíclico, la recaudación es baja en todos los países. Los autores atribuyen esta debilidad a problemas catastrales, a valuaciones fiscales muy alejadas de los valores de mercado, a la ausencia de procesos de gestión automatizados y, en algunos casos, a la falta de voluntad política para cobrar el impuesto. Para llenar el vacío, algunos gobiernos locales han complementado su financiación con otros ingresos, principalmente aquéllos provenientes de la explotación de recursos naturales.

Desde un punto de vista diferente, pero con conclusiones parecidas, Sturzenegger y Werneck (2006) estudian la relación entre federalismo fiscal y gasto procíclico en Argentina y Brasil. Prestan atención especial a la relación entre los desequilibrios verticales y su efecto sobre el carácter procíclico de las políticas fiscales. En lo que se refiere al impuesto a la propiedad encuentran que tiene muy poca relación con el ciclo económico. Su propuesta de política sugiere que con el fin de evitar una política fiscal procíclica, la

solución es el desarrollo de mejores instituciones fiscales dentro de cada jurisdicción y no necesariamente una mejora en las reglas de la coparticipación.

Más centrado en impuestos sobre la propiedad a nivel subnacional en Argentina, Molinatti (2011) hace una descripción muy completa de la organización de los impuestos a la propiedad en los tres niveles de gobierno y trata algunas cuestiones sobre la distribución del poder fiscal entre las tres jurisdicciones con respecto a este impuesto. Principalmente, propone fortalecer el impuesto a la propiedad en los municipios, como una verdadera fuente de recursos locales, así que centra la discusión en la distribución de competencias fiscales entre el nivel provincial y el municipal. Sin embargo, esta idea puede perjudicar la posibilidad de las provincias de mejorar sus propias capacidades para recaudar este impuesto.

FIEL (1998) nos ofrece una pieza adicional en el análisis de este impuesto, haciendo un cálculo de su incidencia distributiva. Un poco al contrario de lo que indica la intuición, el trabajo encuentra que el impuesto es regresivo cuando se usa como indicador de bienestar el ingreso familiar per cápita y proporcional si, en cambio, el indicador de bienestar es el consumo familiar per cápita. Por el contrario, Gaggero y Rossignolo (2010) encuentran en un estudio sobre la incidencia de la política fiscal, detallada según gastos e impuestos y tomando como indicador de bienestar al ingreso per cápita, que los impuestos provinciales a la propiedad son moderadamente progresivos.

Complementando los estudios anteriores, Sepúlveda y Martínez-Vázquez (2011) estudian el impuesto a la propiedad en el contexto del federalismo fiscal en las economías en desarrollo, reconociendo las dificultades que los países latinoamericanos enfrentan para recaudar este impuesto. Sostienen que una de las razones principales del rendimiento mediocre del impuesto es la falta de capacidad administrativa a nivel local y afirman que el diseño deficiente del sistema de descentralización fiscal agrava el problema. Además, identifican los principales determinantes del impuesto a la propiedad en los países latinoamericanos y dan algunas guías para futuras reformas en la región. En particular, encuentran que la dependencia de las finanzas subnacionales de las transferencias del gobierno central tiene un efecto negativo sobre la recaudación del impuesto inmobiliario. Como recomendaciones de política proponen no sólo reforzar los aspectos técnicos (diseño, administración y ejecución), sino también hacer énfasis en los aspectos políticos y culturales. Por último, no hemos encontrado bibliografía específica sobre las reformas o intentos de reforma al impuesto a la propiedad en la Argentina, lo que ayudaría a arrojar algo de luz sobre las restricciones e incentivos políticos a las reformas propuestas en los estudios anteriores.



## Determinantes de la recaudación de impuestos a la propiedad inmobiliaria en la Argentina

Para identificar los principales factores que determinan la recaudación de los impuestos provinciales a la propiedad en Argentina, utilizamos un modelo econométrico en base a un panel de datos por provincia para el período 1990-2010.

En nuestro modelo suponemos que la recaudación de los impuestos a la propiedad inmobiliaria es una función de la base imponible, la dependencia de las provincias de las transferencias del Gobierno Nacional, la recaudación de otros impuestos nacionales cobrados en cada provincia, algunas características específicas de cada provincia (por ejemplo, el tamaño de su economía, ingreso por habitante, nivel de desarrollo institucional, entre otras), así como de shocks que afectan a todas las provincias de forma similar. Formalmente, estos supuestos nos permiten escribir nuestra ecuación estimable de la siguiente manera:

$$PTC_i^{pc} = \beta_0 + \sum_{j=1}^k \beta_j X_{ji} + \sum_{m=k+1}^n \beta_m R_{mi} + \sum_{p=1}^s \gamma_p Z_{pi} + \varepsilon_i \quad (1)$$

donde  $PTC_i^{pc}$  es el nivel de la recaudación de impuestos a la propiedad inmobiliaria para la provincia  $i$ ;  $X$  es un vector de variables explicativas;  $R$  es un vector de controles;  $Z$  es un vector de efectos fijos, y  $\varepsilon_i$  es el término de error i.i.d. (independientemente e idénticamente distribuido). A continuación, presentamos una breve descripción de cada una de estas variables. Es importante notar que todas las variables monetarias entran en la ecuación (1) en pesos constantes del 2004.

Nuestra variable dependiente es el ingreso generado por la recaudación de **impuestos a la propiedad inmobiliaria** para la provincia  $i$ . Siguiendo a Sepúlveda y Martínez-Vázquez (2011), esta variable se incluye en la ecuación (1) en términos per cápita para controlar por diferencias en tamaño entre las provincias.

Uno de los principales determinantes de la recaudación de los impuestos a la propiedad inmobiliaria debería ser la **capacidad fiscal local**. Es esperable que estos ingresos sean mayores en provincias con mayor capacidad fiscal, determinada tanto por el tamaño relativo de la base imponible como por la capacidad administrativa de los gobiernos locales. Usamos el Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita como una aproximación de la capacidad fiscal local.

La segunda variable explicativa es la **dependencia de las transferencias** nacionales, medida como la participación de las transferencias nacionales en el ingreso total de cada provincia. Esperamos que las transferencias federales estén negativamente correlacionadas con la recaudación de impuestos a la propiedad inmobiliaria, ya que reducen los incentivos de los gobiernos provinciales para cobrar sus propios impuestos. Una tercera variable explicativa es la recaudación de **derechos a la exportación** aplicadas por el Gobierno Nacional en cada provincia. Los derechos de exportación compiten directamente con los impuestos a la propiedad rural, ya que ambos tributos son aplicados a una base imponible similar: la producción agropecuaria. Asimismo, como un efecto de segundo orden, la imposición de derechos a la exportación, que son difíciles de evadir, disminuye el ingreso disponible y desincentiva reformas provinciales. La recaudación de tributos

provinciales puede sufrir el impacto negativo del incremento de los derechos de exportación (y otros impuestos nacionales). Por lo tanto, esperamos una correlación negativa entre los dos impuestos.

También incluimos **otros impuestos nacionales** como un regresor adicional. Una presión fiscal mayor debería estar asociada con una menor recaudación de impuestos a la propiedad inmobiliaria. Ambas variables también son consideradas en nuestra regresión en términos per cápita.

Una cuarta variable explicativa es el nivel de informalidad en el régimen de tenencia de las viviendas. Aproximamos esta variable incluyendo el porcentaje de individuos que habitan viviendas de baja calidad por provincia, tomado de los censos nacionales (1991, 2001, and 2010). Un alto nivel de informalidad habitacional debería estar asociado con una base imponible más pequeña, y por lo tanto, con menores ingresos provenientes de impuestos a la propiedad.

Finalmente, revisamos las legislaciones de las 24 jurisdicciones subnacionales de la Argentina para identificar las provincias en las que la recaudación de este impuesto se encuentra parcial o totalmente descentralizada a las municipalidades. De esta manera, incluimos también una **variable ficticia igual a 1 en las provincias con impuestos a la propiedad descentralizados**. Es de esperar un signo negativo para este coeficiente ya que la descentralización de los impuestos a la propiedad implica una pérdida en el ingreso de cada provincia (variable dependiente) y un incremento para las municipalidades (para las cuales no tenemos información).

A pesar de su importancia para entender los determinantes de la recaudación del impuesto a la propiedad, lamentablemente no contamos con datos consistentes sobre la base imponible efectiva y potencial de este tributo. Regresiones preliminares usando diversas aproximaciones para la base imponible potencial (por ejemplo, incluyendo los precios de productos primarios, los salarios en el sector de construcción local y el valor de mercado de la tierra rural) no reportaron estimaciones estadísticamente significativas ni económicamente relevantes.

## **Análisis econométrico**

En esta sección, se presentan los resultados del análisis econométrico de los potenciales determinantes de la recaudación del impuesto a la propiedad inmobiliaria en las provincias en la Argentina. Los resultados son presentados para un simple modelo de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) agrupados (pooled OLS), que sólo explota la variación transversal de nuestra base de datos de panel, incluyendo controles por región.

Limitaciones severas en los datos estadísticos, particularmente relacionadas con estimaciones confiables de las bases imponibles y la variabilidad relativamente baja en el tiempo en algunos regresores cruciales, nos impide utilizar estimadores de datos de panel más sofisticados. Adicionalmente, solo podemos controlar por shocks comunes que puedan afectar a provincias localizadas en la misma región geográfica. Por lo tanto, debe considerarse que las limitaciones en los datos pueden fácilmente ocasionar un sesgo de variables omitidas en nuestras estimaciones.

A pesar de estas limitaciones, los resultados del modelo pooled-OLS proporcionan indicaciones interesantes sobre los determinantes de la recaudación de los impuestos inmobiliarios. La **Tabla 2** muestra los resultados del modelo, que asume que la recaudación del impuesto a la propiedad a nivel provincial en la Argentina está correlacionada con las transferencias federales, la capacidad local fiscal, los derechos a la exportación, la recaudación de otros impuestos nacionales, la informalidad habitacional y la descentralización municipal de este tributo.

Las variables monetarias son expresadas en términos per cápita y en términos reales (en pesos constantes de 2004). Consecuentemente, los coeficientes obtenidos muestran cómo un incremento en un peso constante en el regresor seleccionado está correlacionado con una disminución o incremento en la recaudación del impuesto inmobiliario en la provincia promedio en pesos constantes, controlando por otras variables independientes.

**Tabla 2. Determinantes de la recaudación provincial de impuestos a la propiedad (Pooled-OLS)**

Variable Dependiente: Impuesto a la propiedad per cápita	(1)	(2)	(3)	(4)
PBG per cápita	<b>0.002***</b> (0.001)	<b>0.003***</b> (0.000)	<b>0.003***</b> (0.000)	<b>0.003***</b> (0.000)
Transferencias/ Ingresos Totales	<b>-110.506***</b> (27.524)	<b>-95.357***</b> (28.569)	<b>-70.862**</b> (30.334)	<b>-55.086**</b> (26.121)
Derechos de exportación per cápita		<b>-33.233***</b> (8.842)	<b>-16.456***</b> (4.656)	<b>-20.264***</b> (5.472)
Otros impuestos nacionales per cápita		<b>-5.565*</b> (3.097)	<b>-4.418*</b> (2.304)	<b>-5.526**</b> (2.232)
Descentralización			<b>-0.002***</b> (0.001)	<b>-0.002***</b> (0.001)
Informalidad				<b>-87.540**</b> (41.679)
Constante	<b>126.207***</b> (25.369)	<b>112.960***</b> (25.983)	<b>91.106***</b> (26.806)	<b>99.852***</b> (22.735)
Observaciones	480	408	408	408
R-cuadrado	0.786	0.840	0.869	0.884
Controles de Regiones	SI	SI	SI	SI

Nota: Errores estándar en paréntesis. \*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1. Todas las variables son expresadas en términos per cápita y en pesos constantes del 2004 con la excepción de transferencias federales e informalidad, las cuales son presentadas en puntos porcentuales. La descentralización es una variable ficticia igual a 1 para las seis provincias en las cuales la recaudación del impuesto a la propiedad es descentralizada a los gobiernos municipales. PBG es producto bruto geográfico.

Como se esperaba, los derechos a la exportación y otros impuestos nacionales recaudados en la provincia están correlacionados significativamente al 1% con una menor recaudación de impuestos inmobiliarios. Tributos cobrados nacionalmente, particularmente los derechos de exportación, reducen la base imponible efectiva para impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, y por lo tanto tienen un efecto negativo sobre su recaudación. Por el contrario, el ingreso por habitante -como aproximación de la capacidad fiscal local- está leve pero positivamente relacionado a una mayor recaudación. Sin embargo, el coeficiente es económicamente insignificante en términos de su magnitud,

sugiriendo que la recaudación de impuestos a la propiedad es relativamente inelástica a esta variable. Sepúlveda y Martínez-Vázquez (2011) encuentran resultados similares para Brasil y Perú. Estos autores sugieren que este resultado indicaría que el cobro de otros impuestos nacionales podría desalentar los esfuerzos locales para recaudar el impuesto inmobiliario, por ser más difícil de cobrar.

El coeficiente de la variable ficticia para descentralización municipal es significativamente negativo. Este resultado parece natural: simplemente indicaría que las provincias descentralizadas recaudan menos impuestos inmobiliarios que las provincias en las cuales la recaudación de este impuesto es prerrogativa de la administración provincial. Sin embargo, debe notarse que la magnitud de este coeficiente es pequeña, sugiriendo que este efecto es económicamente irrelevante.

Como se esperaba, la informalidad habitacional está negativa y significativamente correlacionada con la recaudación de impuestos inmobiliarios. Las provincias con mayores niveles de informalidad en la vivienda son propensas a tener una menor base imponible para los impuestos inmobiliarios. Este resultado es robusto controlando por shocks regionales comunes entre las provincias.

Finalmente, las transferencias federales parecen estar negativa y fuertemente correlacionadas con la recaudación de tributos inmobiliarios. Nuevamente, este hallazgo es consistente con los resultados de Sepúlveda y Martínez-Vázquez (2011) para Perú y Brasil. Sin embargo, es preciso interpretar este resultado con cautela.

La inclusión de otros determinantes potenciales de la recaudación de impuestos a la propiedad inmobiliaria, como los impuestos nacionales, con excepción de los derechos de exportación, y el gasto público provincial solo mostraron resultados bastante pobres y contra-intuitivos. Estos resultados no son reportados aquí pero están disponibles si se contacta a los autores.

## **Endogeneidad**

Una posible preocupación con la especificación presentada en la ecuación (1) es la presencia potencial de una relación endógena entre alguna de las variables explicativas y la recaudación de impuestos inmobiliarios, la variable dependiente. Como Sepúlveda y Martínez-Vázquez (2011) advierten, puede existir cierto grado de causalidad inversa; es decir, podemos esperar que el grado de dependencia de las transferencias nacionales sea influenciado por el nivel de recaudación de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, y viceversa. Como un intento de controlar por este posible sesgo, se analizaron los resultados de una estimación con un estimador de variables instrumentales, en la cual se instrumenta la variable dependiente de las transferencias nacionales con el número de representantes y senadores por provincia en el Congreso Nacional de 1989, donde se determinaron los coeficientes de transferencias federales a cada provincia que se continúan aplicando en la actualidad. El resultado principal con el modelo MCO es robusto al controlar por posibles problemas de endogeneidad.

## Un ejercicio de simulación del potencial del impuesto inmobiliario

En esta sección, realizamos algunas simulaciones basadas en microdatos de tres de las principales jurisdicciones subnacionales de la Argentina: la Ciudad de Buenos Aires (CABA), la ciudad de Córdoba y la provincia de Santa Fe. El propósito de este ejercicio es explorar el potencial para incrementar los ingresos provenientes de impuestos inmobiliarios. La selección de estas jurisdicciones estuvo basada en tres criterios: (a) acceso a los microdatos; (b) cooperación de las autoridades tributarias locales; (c) y, (c) importancia relativa de la jurisdicción en la recaudación de impuestos inmobiliarios total de la Argentina.

### Acceso a los datos estadísticos

Para realizar las microsimulaciones, obtuvimos información catastral desagregada a nivel geográfico (distrito/barrio) de estas tres jurisdicciones. Los datos fueron provistos en la CABA por la Agencia Gubernamental de Ingresos Públicos (AGIP), en la provincia de Santa Fe por la Agencia Fiscal de Ingresos (AFI), y en la Ciudad de Córdoba por la Secretaría de Economía. Si bien contamos con una base de datos bastante completa para la CABA, la información es mucho más escasa para Santa Fe y Córdoba, como se puede apreciar en la **Tabla 3**.

**Tabla 3. Disponibilidad de información estadística para las microsimulaciones**

	CABA	Ciudad de Córdoba	Santa Fe
Recaudación total de impuestos a la propiedad inmobiliaria	Si	Si	Si
Recaudación de impuesto inmobiliario por distrito.	Si	Estimado	Estimado
Valuación Fiscal (VF)	Si	Estimado	Si
Valor de Mercado Imponible (VMI)	Si	Si	Estimado
Valor de Mercado (VM)	Estimado	Estimado	Estimado
Tasa estatutaria del impuesto	Si	Si	Si
Recaudación potencial	Si	Estimado	Estimado
Número de propiedades	Si	Si	Si
Número de propiedades informales	Si	Estimado	Estimado

**Fuente:** CIPPEC, sobre la base de AGIP (CABA), AFI (Santa Fe) and Secretaría de Economía (Ciudad de Córdoba) (2011).

En particular, no contamos con información sobre la recaudación de impuestos a la propiedad, desagregada por distrito/barrio para Santa Fe y Córdoba. Estimamos esta variable combinando datos de la recaudación total de dichos impuestos y la proporción de cada distrito en la valuación fiscal (VF) total. Además, la información del valor de mercado imponible (VMI) y el valor del mercado (VM) por distrito no se encuentra disponible para estas jurisdicciones. Por lo tanto, procedemos a calcular estas variables suponiendo un coeficiente fijo a través de los distritos/barrios, de la siguiente manera:

$$\text{Valuación fiscal} = \text{Valor de mercado imponible} \times 0,17$$

$$\text{Valor de mercado} = \text{valor de mercado imponible} \times 1,2$$

Obtuvimos el coeficiente de 0,17 de la CABA, la única jurisdicción para la cual tenemos información. Similarmente, el coeficiente de 1,2 es actualmente utilizado por la AGIP para poder calcular la VF basado en el VMI. A su vez, la recaudación de impuestos potencial fue obtenida al multiplicar el VM con la tasa estatutaria del impuesto.

### Estadísticas descriptivas

En esta sección, presentamos algunas estadísticas descriptivas de la base del impuesto a la propiedad y los ingresos recaudados para las tres jurisdicciones. Primero, es importante notar que la importancia relativa de cada jurisdicción en el total de impuestos inmobiliarios recaudados en la Argentina varía significativamente. Mientras que la CABA recauda alrededor de 27% del total -segunda luego de la provincia de Buenos Aires, con un 35%-, Santa Fe explica un 11% de los ingresos proveniente de los tributos relacionados a la propiedad provincial. Finalmente, el impuesto en la ciudad de Córdoba, al ser de nivel municipal, se asemeja más a una tasa de servicio, no está contabilizado en el total provincial y tiene una importancia relativa menor: el monto que recauda solo representa 0,01% del total de impuestos a la propiedad recaudados por las provincias.

La CABA es la jurisdicción con la tasa de informalidad habitacional más baja (solo 2%), seguida por la ciudad de Córdoba (9%), y finalmente, la provincia de Santa Fe (15%). Sin embargo, estas cifras deben ser tomadas con cuidado, ya que solo contamos con estimaciones precisas para la CABA. En contraste, utilizamos los datos del último Censo Nacional de 2010 sobre viviendas precarias, dado que no contamos con estimaciones de subregistro e informalidad en la propiedad para Santa Fe y ciudad de Córdoba.

**Tabla 4. Informalidad en el mercado de viviendas, 2010**

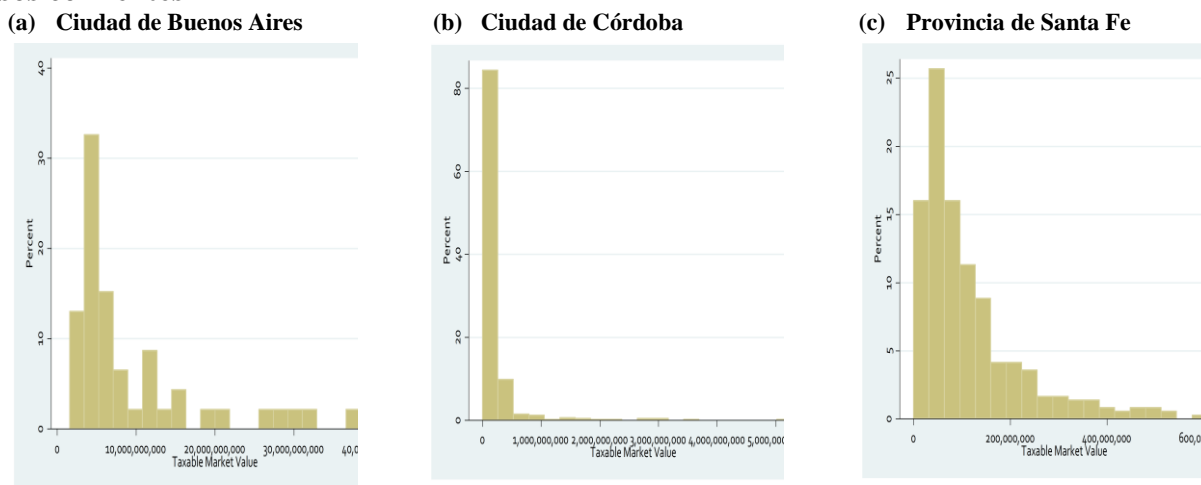
Tasa de Informalidad en el Mercado de Vivienda (%)	
CABA	2%
Provincia de Córdoba	9%
Provincia de Santa Fe	15%

Nota: La informalidad en la vivienda fue calculada en la CABA utilizando datos sobre el número de hogares que habitan en barrios marginales y “villas miseria” por barrio, y la cantidad de hogares que habitan en viviendas precarias en Córdoba y Santa Fe.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos de la CABA y Censo Nacional 2010.

Por su parte, la **Figura 6** muestra el histograma del valor de mercado imponible (VMI) para cada jurisdicción. Se puede observar primero, que mientras que la distribución de esta variable se encuentra fuertemente sesgada a la izquierda en las tres jurisdicciones, aparecen diferencias significativas en cuanto a la concentración del VMI.

**Figura 6. Histograma del valor de mercado imponible (VMI) por distrito/ barrio en pesos corrientes**



Nota: Los valores máximos extremos fueron removidos en las tres jurisdicciones.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de datos de la CABA y Censo Nacional 2010.

## Metodología

Siguiendo una metodología similar a la empleada por Bahl and Martínez-Vázquez (2006) para simular distintos escenarios de políticas orientadas a incrementar la recaudación de impuestos inmobiliarios, se utilizan en este trabajo microdatos a nivel de distritos/barrios. La metodología está basada en una identidad que explica la recaudación del impuesto a la propiedad inmobiliaria como un resultado del nivel de cumplimiento tributario, la tasa estatutaria del impuesto, la distancia entre la valuación fiscal (VF) y el valor de mercado imponible (VMI), la distancia entre el VMI y el valor de mercado (VM) y el promedio del VMI por distrito/barrio. Formalmente, esta identidad puede definirse de la siguiente manera:

$$\frac{RA}{N} = \left(\frac{RA}{RT}\right) \left(\frac{RT}{VF}\right) \left(\frac{VF}{VMI}\right) \left(\frac{VMI}{VM}\right) \left(\frac{VM}{N}\right) \quad (1)$$

Donde:

RA: Recaudación Actual

RT: Recaudación Teórica

VF: Valuación Fiscal

VMI: Valor de Mercado Imponible

VM: Valor de Mercado

N: número de propiedades

El primer término en la parte derecha de esta ecuación es la **tasa de cumplimiento tributario** implícita, definida como la razón entre la recaudación actual del impuesto (RA) y la recaudación potencial o teórica (RT). Este término varía como resultado de los cambios en la tasa del impuesto o la base imponible. El segundo término es la **tasa estatutaria del impuesto**, definido como la recaudación potencial del impuesto a la propiedad sobre la valuación fiscal (VF).

El tercer término representa **la valuación**, la proporción de la VF en relación al valor de mercado imponible (VMI), por medio de la que se establece el porcentaje del VMI sobre el cual se grava el impuesto. El cuarto término es **la razón entre la VMI y el valor de mercado (VM)**, e incluye todos los efectos de los tratamientos preferenciales, exenciones en la base imponible y errores de valuación del valor real del mercado de la propiedad. Finalmente, el quinto término es el **promedio del VM por propiedad**, que busca capturar los cambios en la valuación de la propiedad.

Cabe destacar, que el ejercicio de simulación presentado a continuación busca estimar los posibles efectos sobre la recaudación potencial de reformas *posibles* de implementar en la práctica. De esta manera, en base a algunas reformas ocurridas en la práctica, descriptas en la sección posterior, y las tasas de inflación actuales, que facilitan algunas reformas, simulamos los siguientes seis escenarios:

- **Escenario 1: Incremento de 10-20% en la tasa estatutaria del impuesto para todas las propiedades registradas.** Suponemos que la tasa del impuesto se incrementa en 20% en distritos/barrios con una VF mayor que la media de la jurisdicción y en 10% en distritos con una VF inferior al promedio. Este supuesto se justifica por el hecho que las autoridades locales tienden a subir la tasa estatutaria y la VF en línea con la inflación, que se ha ubicado en tasas cercanas a dos dígitos en el período 2006-2012.
- **Escenario 2: Incremento de 20-30% en el valor de mercado imponible.** Suponemos que el VMI aumenta 20% en distritos/barrios con un VMI inferior a la media de la jurisdicción, y en 30% en distritos con valores mayores al promedio. De la misma manera que con la tasa estatutaria, simulamos un incremento nominal en el VMI de acuerdo con la inflación anual observada en Argentina en años recientes.
- **Escenario 3: Incremento de la base imponible a través de un aumento en el número de propiedades registradas.** Suponemos que todas las propiedades no registradas están incluidas en el catastro y valorizadas a un 40% del valor de mercado imponible promedio en su respectivo distrito/barrio (con excepción de la CABA, ver “Supuestos” en la siguiente sección).
- **Escenario 4: Reducción en la tasa de incumplimiento.** Suponemos que la tasa de cumplimiento aumenta 10% en distritos/barrios con un VMI menor que el promedio de la jurisdicción y en 20% en aquellos distritos con valores mayores a la media. Estos escenarios se basan en estimaciones de las autoridades tributarias locales, de acuerdo a su experiencia reciente en campañas de cumplimiento.
- **Escenario 5: Incremento en la tasa estatutaria y actualización del valor imponible del mercado.** Este escenario simplemente combina los resultados de los escenarios 1 y 2.
- **Escenario 6: Incremento de la base imponible y mejoramiento del cumplimiento tributario.** Este escenario simplemente representa los resultados combinados de los escenarios 3 y 4.



## Supuestos

Dependiendo de los datos disponible para cada jurisdicción, adoptamos algunos supuestos que detallamos en esta sección. Para la CABA, suponemos que el VMI para propiedades previamente no registradas es un 30% del VMI promedio para el distrito (con la excepción de los dos barrios de mayor ingreso relativo, Puerto Madero y Recoleta, para los se supone una tasa de descuento de 40%). También suponemos que la VF de las propiedades no registradas es 20% de la VF promedio del distrito. De acuerdo con la legislación local, el promedio de tasa estatutaria es del 1,4%. Por su parte, obtuvimos datos de la AGIP sobre el impuesto estatutario promedio por barrio. La tasa de descuento aplicada en el VMI y en la VF para propiedades previamente no registradas también fue obtenida de estimaciones provistas por la AGIP.

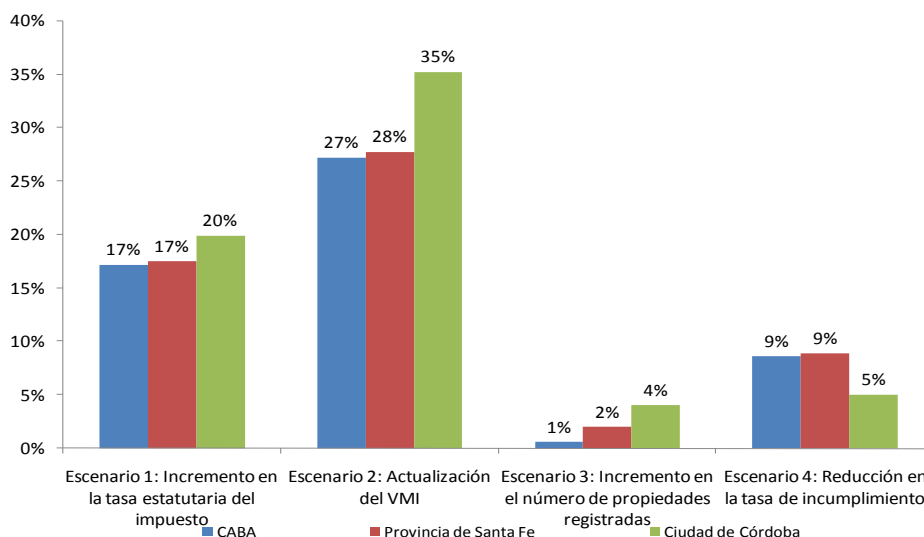
En el caso de la ciudad de Córdoba, suponemos que la VF es un 20% inferior que el VMI y que el VM es 1,2 veces mayor que el VMI. Suponemos también una tasa uniforme de informalidad del 9%, en base a datos del Censo Nacional 2010 y una tasa estatutaria promedio del 0,004%, aplicada igualmente a todos los barrios, en base a información provista por la municipalidad local.

Finalmente, en el caso de la provincia de Santa Fe, se supuso que el VMI es equivalente a la VF sobre un coeficiente de 0,17 -de acuerdo con la legislación local. Asimismo, supusimos una tasa homogénea de informalidad del 15% de acuerdo al Censo Nacional 2010 y un VM igual a 1,2 veces el VMI. Finalmente, aplicamos la tasa estatutaria promedio utilizando una escala de valuación provista por la API, diferenciando entre propiedades urbanas y rurales.

## Resultados

En esta sección, comparamos los resultados de las simulaciones para cada uno de los seis escenarios de reforma de política en las tres jurisdicciones.

**Figura 7. Cambio porcentual en la recaudación del impuesto inmobiliario por escenario, Ciudad de Buenos Aires, provincia de Santa Fe y Ciudad de Córdoba (%)**



Fuente: Cálculos de CIPPEC sobre la base de información de la AGIP, AFI y la Secretaría de Economía de la Ciudad de Córdoba (2011).

Los escenarios 1 y 2 producen en las tres jurisdicciones los incrementos en ingresos más altos, siendo el más pronunciado para el caso de la Ciudad de Córdoba. Santa Fe y Buenos Aires exhiben un cambio porcentual similar en la recaudación del impuesto a la propiedad bajo estos escenarios. Reflejando un incremento mayor en la inscripción de propiedades, el escenario 3 genera una mayor variación de ingresos en Córdoba que en las otras 2 jurisdicciones. En contraste, el incremento en la recaudación de impuestos a la propiedad es mayor en CABA y en Santa Fe en el escenario 4 (mayor cumplimiento).

La **Tabla 5** presenta los resultados para cada escenario como la razón de la recaudación de impuestos inmobiliarios sobre el total de ingresos por tributos locales. Como referencia, se presenta el peso de los impuestos a la propiedad sobre los ingresos totales tributarios en 2010. Se aprecia que la importancia relativa de los impuestos inmobiliarios como fuente de ingresos tributarios para los escenarios de políticas simuladas varía marginalmente para CABA, moderadamente para Santa Fe y significativamente para Córdoba. Nuevamente, el mayor incremento en la recaudación de impuestos inmobiliarios se produce en el Escenario 5 para las tres jurisdicciones: sube alrededor de 0,1 puntos porcentuales (p.p.) para CABA, 2,5 p.p. para Santa Fe y 5,9 p.p. para la Ciudad de Córdoba.

**Tabla 5. Impuestos a la propiedad como porcentaje de los ingresos tributarios totales (%), 2010**

Jurisdicción	Referencia	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4	Escenario 5	Escenario 6
CABA	0,25%	0,29%	0,32%	0,25%	0,27%	0,37%	0,27%
Ciudad de Córdoba	7,44%	8,92%	10,05%	8,84%	7,81%	13,26%	8,94%
Provincia de Santa Fe	5,00%	5,87%	6,38%	5,60%	5,44%	7,50%	6,78%

Fuente: Cálculos de CIPPEC sobre la base de información de AGIP, AFI, la Secretaría de Economía, la Ciudad de Córdoba y el Ministerio Nacional de Economía (2011).

En cuanto a las implicancias distributivas de las reformas de políticas simuladas, la **Tabla 6** indica que el Escenario 5 sería el cambio más regresivo en las tres jurisdicciones. Como resultado de un esquema regresivo de partida, la ciudad de Córdoba muestra el peor resultado en este escenario.

**Tabla 6. Coeficiente de Gini de la obligación tributaria sobre el VMI a través de las jurisdicciones y escenarios.**

	Ciudad de Buenos Aires	Provincia de Santa Fe	Ciudad de Córdoba
Base 2010	0,523	0,467	0,766
1	0,538	0,474	0,776
2	0,537	0,474	0,766
3	0,521	0,467	0,775
4	0,531	0,471	0,761
<b>5</b>	<b>0,552</b>	<b>0,482</b>	<b>0,790</b>
6	0,529	0,471	0,761

Fuente: Cálculos de CIPPEC sobre la base de información de AGIP, AFI, la Secretaría de Economía de la Ciudad de Córdoba (2011).

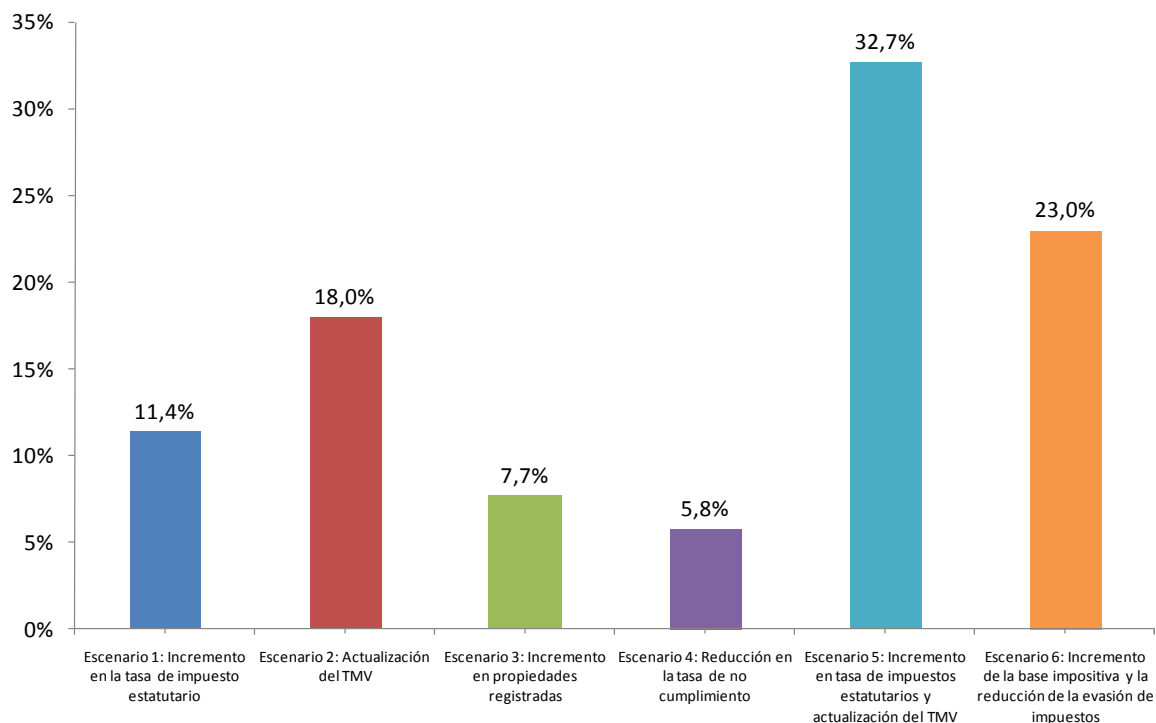
### **Extrapolando los resultados al resto de Argentina**

En esta sección, realizamos un ejercicio de extrapolación destinado a extender los resultados de las microsimulaciones para el resto de Argentina. Así se busca responder a la pregunta de cuánto podrían recaudar las provincias argentinas en su conjunto en impuestos a la propiedad para cada una de las reformas políticas simuladas en las secciones anteriores.

La metodología es simple y directa. Primero, suponemos que la recaudación por impuestos a la propiedad aumenta en una proporción similar a los resultados que encontramos para Santa Fe. Esta provincia es una opción conveniente ya que la administración tributaria local no solo aplica impuestos sobre las propiedades urbanas sino también sobre las propiedades rurales, de manera similar a la mayoría de las agencias tributarias provinciales de Argentina. En segundo lugar, aplicamos un factor de descuento en los resultados de Santa Fe para obtener las estimaciones de los ingresos potenciales provenientes de impuestos a la propiedad para cada una de las provincias restantes, con la excepción de la CABA, para la cual ya contamos con nuestras estimaciones. Como coeficiente de ajuste, usamos la relación entre la capacidad fiscal provincial y la capacidad fiscal de Santa Fe, aproximada por el PBG per cápita respectivo en el año 2010.

Los resultados de este ejercicio simple de extrapolación son presentados en la siguiente figura. La combinación de un incremento en la tasa tributaria y una actualización del VMI producirían un aumento en la recaudación de impuestos a la propiedad de casi 33% a nivel nacional en la Argentina (Escenario 5). Asimismo, otras reformas de política destinadas a reducir el no cumplimiento y la subregistración reportarían un incremento de 23% (Escenario 6).

**Figura 8. Cambio porcentual en recaudación de impuestos a la propiedad por escenario, Argentina**



Fuente: Cálculos de CIPPEC sobre la base de información del Ministerio Nacional de Economía y AGIP (CABA) y API (provincial de Santa Fe) (2011).

En resumen, los escenarios de reforma de política simulados, elaborados sobre la base de experiencias reales de reforma, muestran un incremento nominal significativo en la recaudación de impuestos a la propiedad. Para que las reformas sean realmente progresivas, las reformas necesitan ser precisamente segmentadas y no solo simples incrementos generales en valuaciones o tasas. Algunas tasas necesitan ser aumentadas más que otras si se buscan reformas progresivas.

## **Retos de economía política: estudios de casos de reforma**

A través de análisis de casos, esta sección busca entender los procesos de reforma al impuesto inmobiliario y los principales desafíos de economía política que enfrentan, identificando a los actores involucrados y los conflictos de intereses que surgen. Como con cualquier reforma fiscal, hay dos principales intereses en conflicto: el gobierno, que busca aumentar la recaudación de ingresos, y los contribuyentes, que prefieren impuestos más bajos. Sin embargo, los contribuyentes son diferentes y tienen capacidades diferentes para presionar a favor o en contra de diferentes tipos de reforma. Además, dentro del gobierno, por lo general existe una falta de coordinación entre diferentes reparticiones: en particular, las oficinas catastrales, las dependencias responsables de la recaudación de impuestos (Direcciones de Rentas), y los registros de la propiedad. Los estudios de caso seleccionados son los que mejor ilustran la lucha entre estos intereses, su resolución (o falta de resolución) y el resultado de las negociaciones en términos de beneficios y/o pérdidas monetarias para los gobiernos que implementaron reformas.

La primera sección resume las reformas catastrales, incluyendo una descripción detallada de la reforma llevada a cabo en San Juan, una de las primeras provincias que inició una reforma catastral. Los siguientes estudios de caso se centran especialmente en las provincias que trataron de modificar las alícuotas impositivas y los valores fiscales. Los distritos que han intentado los procesos de revalúo y aumento de las alícuotas más resonantes han sido la provincia de Buenos Aires, la ciudad de Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, la provincia de Córdoba y la ciudad de Córdoba. Suman entre todos estos distritos 76% del PBI y 65% de la población total del país. En cuanto a las reformas de descentralización, la falta de datos sobre la recaudación municipal hace imposible estimar los resultados monetarios de las reformas.

### **La reforma de los sistemas catastrales**

La organización de los catastros es una actividad reservada a las provincias desde la organización del Estado nacional. A nivel nacional, hay tres leyes marco que regulan diversos aspectos de la propiedad de bienes raíces: la Ley Nacional del Catastro, promulgada en 2006, la Ley de la Carta, que creó el Instituto Geográfico Nacional que depende del Ministerio de Defensa, y la Ley del Registro de la Propiedad Inmueble. La Ley Nacional del Catastro creó el Consejo Federal del Catastro, una institución que trata de coordinar la actividad de todos los catastros provinciales.

Los catastros están a cargo de la regulación del comercio de bienes raíces y su objetivo es proporcionar a los compradores de inmuebles una información exacta acerca del objeto en venta. También cumplen una importante función cartográfica, ya que elaboran mapas de mayor escala o con un nivel mayor de detalle que el Instituto Geográfico Nacional. Y por último, hacen valuaciones con fines fiscales y para otras cuestiones territoriales.

Los municipios también tienen sus propios catastros, que repiten el modelo de las provincias. Están especialmente bien organizados en las grandes ciudades como Córdoba, Rosario, Tucumán, Mendoza y Posadas (Piumetto, 2009). Los catastros municipales están vinculados con los provinciales, con los que intercambian datos e interactúan en las etapas de división, registro y valuación de la tierra. Sin embargo, y de acuerdo a varias

entrevistas con autoridades gubernamentales, las oficinas del Catastro tienen normalmente poca jerarquía en la estructura gubernamental y dependen por lo general del Ministerio de Hacienda o Finanzas. La falta de una planificación más integral impide la coordinación de esfuerzos con las dependencias responsables de la recaudación (Direcciones de Renta). Por último, las oficinas catastrales suelen quejarse de la falta de personal, tecnología obsoleta y falta de formación de recursos humanos, factores que dificultan también los esfuerzos de reforma.

Durante la década de 1990 hubo varios avances en los sistemas catastrales provinciales. En concreto, entre 1990 y 1993, 18 de las 23 provincias argentinas pusieron en marcha proyectos de modernización catastral, de los cuales 14 habían sido aprobados y habían obtenido fondos del Banco Mundial. En julio de 1993, las provincias incluidas eran Santa Fe, San Juan, Córdoba, San Luis, Entre Ríos, Catamarca, Tucumán, Chaco, Formosa, Misiones, Tierra del Fuego, Chubut, Río Negro y Neuquén.

La necesidad de una reforma derivaba principalmente de los problemas encontrados en la recolección, almacenamiento y actualización de datos, así como serias dificultades en la incorporación de nuevos tipos de datos. Partiendo de la identificación de estos problemas, los catorce proyectos aprobados incluían la introducción de nuevas formas de recolección de información con el uso de tecnología más actualizada, así como el almacenamiento en bases digitales. El objetivo general de los proyectos provinciales era la introducción definitiva de un Sistema de Información Territorial (SIT). Estos proyectos se incluyeron en el Programa de Saneamiento Financiero y Desarrollo Económico de las Provincias Argentinas y el Programa de Desarrollo Provincial. Los catorce proyectos incorporaron un total de 4.300.000 parcelas con un costo total de USD 91.000.000.

El primer ciclo de los proyectos de desarrollo catastral terminó en el año 2000. En ese momento, mientras algunas provincias todavía basaban sus registros en métodos tradicionales de papel, otras ya habían adoptado catastros modernos que proporcionaban una información más amplia. En ese contexto, una de las limitaciones identificadas en el desarrollo catastral fue la falta de interés político sobre el tema de los catastros. Otro problema que se identificó estaba relacionado con los aspectos técnicos de las reformas, ya que el desarrollo tecnológico constante requiere un flujo permanente de fondos para renovar software y equipos existentes.

También los recursos humanos siguen siendo una restricción importante. En primer lugar, hay una falta de formación en todos los organismos catastrales, tanto en el nivel de dirección, como en el técnico y el operativo. En segundo lugar, hay altos niveles de desertión de los cuadros más calificados. Por último, los presupuestos limitados de los organismos reducen las posibilidades de adaptación de los recursos humanos a las nuevas tareas.

La actualización de los datos también es un problema, ya que todavía faltan políticas y normas para regular esta cuestión. A pesar de que muchas provincias han hecho contratos con los municipios con el fin de mantener la información actualizada, esto no ha garantizado mecanismos efectivos de actualización.

## Impacto fiscal y costo económico de las reformas catastrales

En la **Tabla 7**, con información de agosto de 2002, se resume el impacto fiscal de las reformas catastrales en 16 provincias.

**Tabla 7. El impacto de reformas catastrales**

	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.

La tabla siguiente resume los costos económicos de los proyectos.

**Tabla 8. Costos de reformas catastrales**

Provincias con proyecto de reforma	Estado de los proyectos	Costo en millones de dólares
22	Aprobados	186,90
12	Terminados	92,47
7	En ejecución	67,44
3	No iniciados	25,21

Fuente: CIPPEC.

A pesar de que la emisión del impuesto inmobiliario aumentó de manera significativa, el aumento efectivo en la recaudación fue decepcionante. La decepción se hace aún mayor al comparar con el costo de las reformas, ya que éste ha sido mucho mayor que los beneficios obtenidos. Esta puede ser una de las razones por las que las reformas catastrales no gozan de demasiada popularidad. Sin embargo, muchas provincias han avanzado. Como ejemplo de estas reformas catastrales, presentamos un caso en detalle para describir este proceso. Se trata de una de las primeras reformas catastrales que se llevaron a cabo, en la provincia de San Juan.

### San Juan

La provincia de San Juan fue pionera en la implementación de un proyecto de actualización y sistematización de su información catastral. Principalmente a causa de un notable crecimiento en sus áreas urbanas, el organismo catastral se enfrentaba con serias

dificultades para mantener información actualizada, específicamente en la identificación de nuevas parcelas y en el registro de las mejoras y nuevas construcciones en las propiedades. Motivado por esos problemas, el gobierno provincial implementó un programa destinado a modernizar el sistema operativo de su organismo catastral. La Universidad Nacional de San Juan se encargó del diseño y la formulación del proyecto, que fue financiado por el Banco Mundial. El objetivo principal de la reforma era la implementación de un sistema catastral moderno, con un sistema de información territorial que fuera capaz de mantenerse actualizado por sí mismo con respecto a la identificación de nuevos contribuyentes y la actualización de los valores fiscales, lo que permitiría aumentar la recaudación del impuesto inmobiliario.

Con este objetivo, el gobierno provincial aprobó en 1985 la Ley Provincial del Catastro Territorial (Nº 5445), y reemplazó a la entonces existente Dirección Provincial de Catastro por la actual Dirección de Geodesia y Catastro. El nuevo organismo utiliza un sistema de registros gráfico y analítico que detalla la localización espacial de las parcelas, así como su situación jurídica y económica. El registro analítico está en una base digital y contiene información sobre el valor de las propiedades, los cambios de dueño, la dirección fiscal, los terrenos baldíos y la existencia de mejoras.

### **El proyecto**

Uno de los primeros pasos del proyecto consistió en la definición de las áreas que se iban a incluir inicialmente, aunque el objetivo a largo plazo era incluir a toda la provincia. Debido al hecho de que el principal objetivo de la reforma era aumentar la recaudación del impuesto inmobiliario, la zona elegida sería aquella con mayores posibilidades de contribución fiscal. Con este objetivo en mente, el esfuerzo se dirigió a cuantificar los aumentos en la recaudación que resultarían de la reforma, poniendo énfasis en la identificación de nuevas parcelas y la detección de construcciones no registradas. El resultado fue el descubrimiento de una cantidad significativa de terrenos que se podrían incorporar en el nuevo proyecto (25,9% adicional). Este porcentaje estaba principalmente concentrado en el sector urbano denominado Gran San Juan y sus áreas urbanas periféricas.

Además, el sector rural en los alrededores del Gran San Juan representa la zona de la provincia de mayor actividad industrial y agrícola y cubre aproximadamente el 50% de las propiedades rurales de la provincia. Por ello, también se incluyó esta área en el proyecto.

Por lo tanto, el área inicial de aplicación del proyecto fue de aproximadamente 107.000 hectáreas, situadas en el oasis central del Valle de Tulum, repartidas en alrededor de 12.000 hectáreas en concentraciones urbanas y 95.000 hectáreas de características rurales. Esta área concentra aproximadamente el 90% de las actividades comerciales y agroindustriales de la provincia, alrededor del 85% de la población y el 79% de las parcelas registradas en el sistema catastral de 1993.

### **Limitaciones económicas**

El éxito del proyecto no sólo dependía de su diseño y ejecución, sino también de sus costos de mantenimiento. Por esta razón, el Poder Ejecutivo provincial envió un proyecto de ley a la Cámara de Diputados que permitía destinar al presupuesto anual de la Dirección de Geodesia y Catastro (DGyC) el 1,6% de la recaudación del impuesto inmobiliario. Estos fondos se destinarían a la actualización de la información y a la ampliación gradual de la



zona incluida en el proyecto con el objetivo de incorporar toda la provincia al sistema de información territorial. Otro requisito importante, que también dependía de la financiación, fue la capacitación de los empleados. Teniendo en cuenta estos requisitos técnicos, la duración de la ejecución del proyecto se estimó en 40 meses, con un coste final de USD 4.700.000.

### **Resultados**

El Sistema de Información Territorial se puso en práctica, lo cual permitió la identificación de nuevos contribuyentes y una actualización de los valores fiscales. También se digitalizó la información catastral de las áreas predeterminadas. En concreto, se incorporaron 7.500 nuevas parcelas al sistema catastral, equivalentes al 6,5% de la cantidad original. Sólo en el sector urbano se cubrieron 3.000.000 m<sup>2</sup>, lo que representa casi 30% del área original.

Como resultado, la provincia de San Juan fue capaz de detener una fuerte tendencia de disminución nominal en la recaudación del impuesto inmobiliario. De hecho, en 1996 la provincia aumentó estos ingresos un 44% en términos nominales. Sin embargo, el aumento ha demostrado no ser estable. Este impuesto parece estar altamente correlacionado con el ciclo, con fuertes caídas en 1999 y 2002, a las que sigue una expansión más rápida a partir de entonces.

### **Lecciones aprendidas: los costos económicos**

El costo total por parcela del proyecto fue aproximadamente USD 34, lo que tiene en cuenta las actividades técnicas, el nuevo equipo y los costos de inspección.

Del costo total, el 10,5% se invirtió en la adquisición de los equipos y programas informáticos y el 89,5% en la recolección de la información digital. Estos números indican la importancia de evaluar con precisión durante la etapa de formulación del proyecto cuáles son las técnicas y metodologías más adecuadas para la recolección de información.

## **Provincia de Buenos Aires**

### **Primer intento de reforma del impuesto inmobiliario**

En la provincia de Buenos Aires se ha estado tratando de aumentar los ingresos del impuesto inmobiliario durante muchos años. El Poder Ejecutivo elaboró un proyecto en 2008, pero la crisis con el sector rural que surgió tras un intento fallido por parte del gobierno nacional de imponer retenciones móviles mantuvo el proyecto "cajoneado". Pero en el segundo semestre de 2009 hubo un nuevo intento de modificar la estructura del impuesto inmobiliario urbano y rural. La mayoría del gobierno en ambas cámaras permitió la sanción de la Ley 14.044, que aumentó el tributo de manera significativa. La promulgación de la ley fue rápida, tras un proceso insignificante de consulta y deliberación: el proyecto fue enviado por el Ejecutivo provincial a la Cámara de Diputados el 10 de septiembre de 2009 y fue aprobado una semana más tarde, pasando directamente a la Cámara Alta, que lo aprobó la semana siguiente. Sin embargo, su aplicación sufrió la resistencia del sector rural, lo que obligó a una contrarreforma.

## **Ley 14044**

La norma introdujo modificaciones en los valores fiscales, en la base imponible y en las alícuotas. Para el impuesto inmobiliario rural, se estableció la aplicación de los valores fiscales obtenidos durante el proceso de revalúo de 2005 (los valores fiscales que se usaban hasta entonces eran los de 2003), la aplicación de un coeficiente de 0,8 sobre el valor fiscal con el fin de determinar la base imponible y cambios en las escalas de alícuotas que implicaban aumentos promedio del 30% y un aumento máximo del 130% en el monto a pagar. La norma también eliminó la aplicación de coeficientes según la productividad de las diferentes zonas geográficas de la provincia que operaba desde el año 2006. La exención a las actividades primarias intensivas fue modificada para excluir a las propiedades rurales y sub-rurales con edificios y otras estructuras de un valor superior a 100.000 pesos.

Las modificaciones en el impuesto inmobiliario urbano aumentaron el mínimo no imponible de 20.000 a 25.000 pesos. Se incrementaron las alícuotas para las propiedades valuadas por encima de 100.000 pesos. Por último, la ley también introdujo un 20% adicional sobre el impuesto normal, en caso de que se trate de propiedades con construcciones muy pequeñas o con edificios antiguos y ruinas – aquellos casos en que el valor de la tierra es superior a 200.000 pesos y el valor de la construcción inferior a 20.000 pesos. En el mismo sentido, la ley también aumentó el impuesto inmobiliario urbano sobre terrenos baldíos, sobre todo en aquellos con mayor valor fiscal.

### **Un actor con poder de veto: el sector agrícola**

El sector rural consideraba estas modificaciones como una amenaza a la rentabilidad de la producción agrícola, especialmente en un momento en que la provincia estaba pasando por una emergencia agrícola a causa de una sequía (La Nación, "*Los ruralistas preparan una movilización a La Plata*" 18/09/2009). Aparte del aumento general del impuesto inmobiliario rural que ya causaba descontento en el sector rural, había otros dos aspectos de la ley que generaban rechazo por parte del sector rural. En primer lugar, la ley también creó un nuevo impuesto sobre los movimientos de cargas en los puertos que preocupaba a los productores agrícolas (La Nación "*Scioli recibirá a los ruralistas y el paro quedó en suspenso*", 25/09/2009). El otro aspecto que molestaba particularmente fue el aumento de las valuaciones fiscales. En el contexto de las negociaciones, Daniel Asseff, economista de Coninagro, dijo: "*... en su propuesta insisten en aplicar incrementos en el revalúo (o valor de la tierra), cosa que nosotros no aceptamos porque esto puede impactar negativamente en otros impuestos nacionales, como Bienes Personales*" (La Nación "*Negocian alternativas al impuestazo*" 30/09/2009). Es bastante probable que aumentar la recaudación del impuesto inmobiliario rural con un aumento de las alícuotas en lugar de un aumento en los valores fiscales habría generado menos resistencia por parte de los actores del agro.

La gran capacidad de los actores agrícolas para ejercer su poder de lobby se reflejó en que el proyecto tuvo que ser reformado pese a que el impuesto inmobiliario rural representaba sólo el 2% de los ingresos fiscales de la provincia entre 2001 y 2010, incluso después de los enormes aumentos en el precio de la tierra a partir de 2002 (Página 12 "*Inmobiliario Rural*", 05/07/2007 y IEFE "*Lock-out agropecuario y el financiamiento del Estado*").

## **Segundo intento: la Ley 14066**

A pesar de que el proyecto, además de haber sido aprobado por ambas Cámaras y promulgado, la presión ejercida por el sector rural obligó al Gobierno a volver a la mesa de negociaciones. Se llegó a un clímax con una amenaza de huelga, que luego fue suspendida con el llamado al diálogo del gobierno. Se creó una comisión bicameral, compuesta por representantes de las entidades agropecuarias, funcionarios del gobierno y legisladores, con el objetivo de revisar la ley y llegar a un consenso (La Nación, *“Ante la presión del agro, Scioli analizará cambios en la reforma impositiva provincial”*, 25/09/2009). Después de seis horas de discusiones, el Gobierno y los representantes agrícolas llegaron a un acuerdo, que finalmente resultó en la promulgación de la Ley 14.066 el 17 de noviembre de 2009. Las principales modificaciones fueron la eliminación del impuesto a la actividad portuaria, la vuelta a los valores fiscales de 2003, el establecimiento de un aumento impositivo final de entre el 20% y el 39%, la definición de las zonas productivas con el fin de determinar el nivel de impuestos y la exención de doce municipios debido a la emergencia agrícola.

## **Ganadores y perdedores en el proceso de reforma y su impacto fiscal**

Estas últimas modificaciones tuvieron como efecto una pérdida significativa en la recaudación potencial del impuesto. Mientras que con la primera ley la recaudación total estimada era de 1800 millones de pesos anuales con la segunda ese monto se redujo a 1035 millones de pesos. El acuerdo final también supuso una pérdida para los actores agrícolas en términos de lo que esperaban lograr, que era un aumento máximo del 20%. Sin embargo, se mostraron en general satisfechos, sobre todo porque la negociación se había iniciado una vez que la ley ya había sido aprobada, como expresó Abel Guerrieri, dirigente de la Sociedad Rural: *“La negociación no fue fácil. Empezamos a discutir con la ley aprobada y, si bien no es lo que anhelábamos, creo que logramos un consenso razonable”* (La Nación, *“Scioli cedió a la presión y limitó los alcances del aumento impositivo”*, 03/10/2009).

Por otra parte, en la provincia de Buenos Aires se observa desde hace muchos años un crecimiento de las propiedades residenciales, especialmente dentro de barrios cerrados de altos ingresos. Sin embargo, es ampliamente sabido –y se ve confirmado por las cifras de recaudación tributaria– que estos nuevos barrios están siendo incorporados muy lentamente a la base imponible.

## **El impacto fiscal**

En resumen, los ingresos provenientes de este impuesto sólo se incrementaron un 22% en términos nominales en 2010. A pesar de que esta variación fue superior al aumento anual promedio del 5% que se había visto en los 4 años anteriores, es un aumento decepcionante si se consideran tanto el esfuerzo de la reforma como la inflación del mismo período<sup>5</sup>. Sin embargo, el resultado es similar al del ejercicio de ingresos potenciales que se hizo en la provincia de Santa Fe –el distrito más similar – para un simple aumento de impuestos.

---

<sup>5</sup> El índice de precios oficial difiere de otros índices calculados en forma privada. El primero estima una variación de los precios un poco por debajo del 10% anual. Los últimos estiman una variación que oscila entre el 20% y el 30% anual.

## **Lecciones aprendidas**

Como en la mayoría de las provincias, el mayor desafío es diseñar un mecanismo que permita una actualización automática de las bases imponibles y que sirva para ajustar periódicamente el impuesto y evitar su erosión a través de la inflación. Los revalúos parecen ser costosos en términos económicos y aún más en términos políticos, como se hizo evidente en este caso. Incluso contando con una mayoría relativamente cómoda en el Poder Legislativo que aseguraba la aprobación de la reforma, la provincia encontró resistencia en el sector agropecuario que se sentía amenazado por las sequías y los impuestos nacionales – especialmente el Impuesto a los Bienes Personales –. Una mejor estrategia de comunicación antes del intento de reforma podría haber ayudado a lograr mejores resultados.

Por último, un intento anterior de reforma del impuesto en 2008 ni siquiera llegó a la Legislatura porque la situación política creada por el aumento de los impuestos a las exportaciones impidió que las autoridades avanzaran. Esto también refuerza la hipótesis que los impuestos a las exportaciones socavan los esfuerzos provinciales de aumentar la recaudación del impuesto inmobiliario.

## **Entre Ríos**

Hacia el final del año 2008, la provincia de Entre Ríos sufría una crisis económica. Según miembros de la oposición al gobierno de Sergio Urribarri, las cuentas públicas de la provincia proyectaban pérdidas por 30 millones de pesos mensuales para el año 2009 (Cuenca Rural, *En Entre Ríos es ley la reforma al inmobiliario rural*, 15/10/2009). Además, la sequía de ese año sacudió la producción agrícola y redujo los ingresos provinciales asociados a esta actividad: en 2008 los ingresos provinciales sumaron casi 66 millones de pesos; después de la sequía, los ingresos provinciales estimados para el fin del ejercicio 2009 eran solamente 57 millones de pesos, una reducción del 14%.

### **El proyecto**

En agosto de 2009, el gobernador Sergio Urribarri envió a la Legislatura Provincial un proyecto de ley para modificar la estructura del impuesto inmobiliario rural (PaginaPolitica.com *“Anuncian reforma progresiva al impuesto inmobiliario rural”*, 30/08/2009), con el objetivo de lograr mayor progresividad en el impuesto y aumentar los ingresos fiscales. El proyecto estaba basado en estudios técnicos sobre la distribución de la propiedad rural. La propuesta consistía en segmentar la base imponible en cuatro tramos con distintos regímenes para actualizar el valor fiscal. Los pequeños propietarios quedarían exentos del pago del gravamen, la tasa aplicada a las propiedades medianas se reduciría en un 12% y el impuesto sobre las grandes propiedades se incrementaría entre un 108% y un 220%, debido al ajuste de la valuación fiscal. Hasta entonces, la base imponible estaba considerablemente subvaluada; en ciertos casos la valuación fiscal era nada más que el 10% del valor de mercado.

### **La ley**

En octubre de 2009, el proyecto se convirtió en ley después de algunas modificaciones introducidas en la Legislatura y un interesante proceso de discusión (Eleve, *“Modifican el impuesto inmobiliario rural en Entre Ríos”*, 21/10/2009 y CuencaRural.com *“En Entre Ríos es*

*ley la reforma al inmobiliario rural*", 15/10/2009). Enfrentando la oposición de los terratenientes, el presidente de la Cámara de Diputados, el ex gobernador Jorge Busti, inició una ronda de audiencias públicas para escuchar las opiniones de los productores con el fin de llegar a un consenso.

Aparte del sistema de segmentación según la escala productiva, los legisladores provinciales agregaron un sistema de ajustes graduales para los segmentos de pequeños productores. Como consecuencia, el aumento en el impuesto recién llegaría en el año 2012.

Cuando se aprobó la ley, los senadores expresaron su satisfacción por haber logrado una ley en la que todos los actores involucrados resignaron una parte de sus intereses. Además, la ley obtuvo también apoyo de las organizaciones rurales que, en general, se habían opuesto a otras propuestas anteriores, pese a que la discusión del proyecto de reforma enfrentó una sequía inesperada que afectó la producción agropecuaria y alineó a los productores en una actitud negativa con respecto al aumento impositivo. Este fue el principal motivo por el cual se eximió del impuesto a los pequeños propietarios durante los años 2009 y 2010. Un aspecto a remarcar del debate fue que las organizaciones rurales aceptaron la reforma del catastro de las zonas rurales.

Durante el proceso legislativo, el gobierno hizo todo lo posible en materia de comunicación para transmitir la necesidad de la reforma y persuadir a los interesados. Sin embargo, al comienzo del proceso del debate, algunos partidos se opusieron a la propuesta. Oscar Cardoso, diputado por la Unión Cívica Radical, dijo que el gobierno "contraataca en la Legislatura tratando de ocultar con el hecho de que tengan mayoría una reforma que agrava el enfrentamiento con uno de los sectores más importantes de la economía entrerriana, mientras que al mismo tiempo, revela la debilidad y la ineficiencia en la estructura de los recursos, que ante la primer crisis dejarán al país en una situación comprometida". Tanto el gobierno como la legislatura consultaron a los interesados y los integraron al debate. Hacia el final del proceso, los productores aceptaron el hecho de que los valores fiscales estaban muy por debajo de los precios de mercado.

### **El impacto fiscal**

Como resultado de la reforma, en 2010 la recaudación del impuesto inmobiliario aumentó en un 60%, una diferencia significativa tanto respecto a los aumentos en otras provincias como al aumento promedio de 5% observado en los últimos cinco años en la provincia. Además, el aumento es de alguna manera similar al del escenario 5 (aumento del valor fiscal y de las alícuotas) de la sección de simulaciones de este trabajo.

### **Lecciones aprendidas**

El éxito de la reforma se basó en una buena estrategia de comunicación acompañada de un diálogo multisectorial. El hecho de hacer hincapié tanto en la progresividad de la reforma como en la promesa de sustitución de otros impuestos por este contribuyó de forma positiva, pero todavía queda por ver el efecto completo de la reforma en el tiempo.

## Santa Fe

### Primer intento

En 2008, el gobierno de Santa Fe intentó modificar el impuesto inmobiliario rural y urbano, dentro de una amplia reforma fiscal. Uno de los argumentos principales fue la creciente dependencia de la recaudación provincial de un impuesto procíclico, el impuesto a los ingresos brutos, que representaba el 70% de los ingresos propios en el año 2007, lo que hacía muy vulnerables las finanzas de la provincia a los vaivenes de la actividad económica. El impuesto a la propiedad, en cambio, apenas representó el 9,5% de los ingresos propios en ese mismo año, en comparación con el 22,8% en el año 2000. El impuesto inmobiliario no se modificaba desde los años 90, gracias a decretos gubernamentales que impedían la aplicación de un régimen de valuación fiscal que hubiera hecho posible el revalúo automático y dado lugar a mayores ingresos.

El Poder Ejecutivo de la provincia envió a la Cámara de Diputados un proyecto de reforma que obtuvo media sanción, después de ser modificado levemente por la Comisión de Presupuesto de la Cámara.

El proyecto proponía actualizar los valores fiscales mediante la aplicación de un coeficiente uniforme de 3 al valor de las propiedades al momento. Este coeficiente era el resultado de cálculos hechos por el catastro, basados en el Índice de Costos de la Construcción (ICC). El proyecto también modificaba la escala de alícuotas de manera tal que el aumento no afectara a los pequeños contribuyentes. Con la aplicación de la nueva escala, el 40% de los contribuyentes con propiedades de menor valor experimentarían un aumento de 50% anual, el siguiente 40% percibiría aumentos que podían llegar a ser del 100% respecto a lo que pagaba en 2008 y el 20% restante se vería más afectado por los cambios en las alícuotas, aunque la norma limitaba el aumento al doble de lo pagado en 2008 para evitar aumentos excesivos.

La sección sobre impuesto inmobiliario urbano no fue modificada en la Legislatura aunque sí lo fue la del impuesto inmobiliario rural, reflejando el poder político de los actores agrícolas. La Comisión de Presupuesto y Hacienda se reunió con representantes de entidades agropecuarias y sumó a la norma algunas de sus demandas. Carlos Fascendini, diputado provincial por el oficialismo (Frente Progresista), justificó las modificaciones diciendo que atendían a *“la situación por la cual atraviesan los productores rurales en un momento de sequía frente a las incomprensiones y a las inexplicables actitudes del Gobierno Nacional de no reconocer a estos productores la sustentabilidad de sus producciones”* (Debate Parlamentario, Argumentación del dictamen de mayoría Reforma Tributaria, accedida a través del bloque de la UCR de la Cámara de Diputados)<sup>6</sup>.

La cámara además agregó un artículo que establecía que la base imponible de los propietarios con más de una propiedad sería la suma total de la valuación fiscal.

---

<sup>6</sup> <http://www.diputadosucrsantafe.com.ar/htdocs/modules/news/article.php?storyid=121>

### **El poder de veto de la oposición, el Partido Justicialista**

La mayoría que el Frente Amplio Progresista tenía en la Cámara de Diputados hizo posible que el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo lograra media sanción, sufriendo sólo ligeras modificaciones como resultado de la intervención de actores que representaban a organizaciones agropecuarias. Sin embargo, en el Senado era mayoritaria la oposición, representada por el Partido Justicialista. El voto en el Senado rechazó la media sanción votada en Diputados y se inclinó por la propuesta de minoría, que planteaba que el aumento del 25% en el impuesto a la propiedad urbana, suburbana y rural de 2008 fuera coparticipado en su totalidad a las municipalidades y comunas.

El rechazo del Senado significó una importante derrota política para el Frente Progresista, ya que el proyecto no podía reingresar a la Cámara Baja en ese año debido a cuestiones legales. Como corolario, el gobierno provincial no pudo contar con los \$670 millones adicionales que estimaban recaudar para el año 2009. Perder esos ingresos era problemático ya que implicaba más presión desde los municipios y comunas, y por lo tanto podría causar enfrentamientos políticos con los intendentes. (Conciudadanos, "El PJ rechazó la reforma tributaria en el Senado", 10/10/2008).

### **El rol de los intendentes**

Debido a que el 50% del impuesto inmobiliario en Santa Fe se coparticipa con los municipios y las comunas (y representa aproximadamente el 12% de sus ingresos), los intendentes son un actor fundamental a tener en cuenta a la hora de diseñar las reformas, especialmente en la construcción de las mayorías necesarias para aprobarlas. En este debate tanto el Frente Progresista como el Partido Justicialista intentaron seducir con sus propuestas a los intendentes. Carlos Fascendini, al presentar su proyecto en la Cámara de Diputados dijo que él no podía ignorar "*una cuestión que preocupa a todos los legisladores y más aún a los que hemos sido intendentes, en algún momento*" (Debate Parlamentario, Argumentación del dictamen de mayoría Reforma Tributaria, accedida a través del bloque de la UCR de la Cámara de Diputados). Si la ley hubiera sido aprobada, los municipios habrían recibido aproximadamente 615 millones de pesos: 93,7% más que en 2007. El entonces gobernador Hermes Binner, se dirigió también a los municipios en el discurso que pronunció luego de la derrota en la Legislatura, diciendo que el resultado afectaría especialmente a los municipios, con los cuales la provincia mantenía "deudas extraordinarias" (La Nación: "*El PJ trabó el proyecto de Binner*", 11/10/2008).

Por el contrario, la propuesta del Partido Justicialista – coparticipar a los municipios el total de la recaudación del impuesto a la propiedad- sirvió como salvaguarda discursivo ante eventuales acusaciones del Frente Progresista que lo responsabilizaran por dejar a los municipios sin recursos. Algunos miembros del gobierno provincial dirían luego que la decisión del PJ fue una estrategia para impedir el crecimiento de la figura de Binner en el interior de la provincia, especialmente en un año con elecciones a la vista (La Nación: "*El PJ trabó el proyecto de Binner*", 11/10/2008).

### **Un segundo intento de reforma**

En noviembre de 2009, en el marco de la sanción de la ley de presupuesto para 2010, el Poder Ejecutivo de la provincia de Santa Fe impulsó nuevamente un proyecto para reformar el impuesto inmobiliario. Para ese entonces, Santa Fe era la única provincia de la

Región Centro del país (que también incluye a Entre Ríos y Córdoba) que no había modificado la estructura de sus impuestos.

Al igual que la vez anterior, el proyecto obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados y luego fue resistido en la Cámara de Senadores. El partido Justicialista usó su mayoría en esta cámara para modificar sustancialmente el proyecto, pero esta vez se consiguió que la ley fuera sancionada.

En el caso de Impuesto Inmobiliario Urbano, la propuesta del gobierno contemplaba aumentos segmentados, con distintos criterios de valuación fiscal:

El 38% de las propiedades no sufriría ningún aumento y seguiría pagando 44 y 40 pesos, según la propiedad fuera urbana o suburbana, el 42% de las propiedades tendría un aumento de entre 75% y 100%, el 18% de las propiedades vería un aumento de 100% a 150% y solo el 2% enfrentaría un aumento de 150% a 200%.

En cuanto al Impuesto Inmobiliario Rural, la propuesta incluía un aumento de hasta dos veces el impuesto pagado hasta ese momento, así como también volvía a plantear que el cálculo del impuesto se hiciera sobre la suma del valor fiscal de todas las propiedades de un mismo dueño. El impuesto mínimo sería de 100 pesos por año y sería pagado por el 32% de los contribuyentes.

El Senado aceptó los aumentos de hasta 200% sobre las propiedades urbanas y suburbanas, pero rechazó la modificación de los valores fiscales. Respecto al Impuesto Inmobiliario Rural, no se aprobó la consolidación de las diferentes propiedades de un mismo dueño. De esta forma, los grandes terratenientes con propiedades segmentadas seguirían sin ser tratados como grandes contribuyentes, con alícuotas más altas. Las modificaciones introducidas por el Senado tendían a favorecer a los municipios, demostrando una vez más el peso de los intendentes en el proceso de reforma y la estrategia del partido de la oposición.

### **El impacto fiscal de la reforma**

En 2010 la recaudación de este impuesto aumentó 115%, uno de los mayores aumentos registrados en todas las provincias ese año y muy superior al aumento promedio del 1% de los 5 años anteriores. Si bien este aumento está muy por encima del que sugieren los ejercicios realizados en este trabajo para estimar recaudación potencial, probablemente sea la consecuencia de una reforma que acumuló los esfuerzos de todas las otras que habían fracasado.

### **Lecciones aprendidas**

Como puede verse en las dos experiencias de reforma en Santa Fe, la falta de mayoría en el Senado fue el principal obstáculo para la reforma. A diferencia de lo que ocurre en la provincia de Buenos Aires, la oposición en el Senado de Santa Fe representa los intereses del sector rural, e indirectamente los conflictos entre los intendentes municipales y el gobierno provincial, ya que los primeros pertenecen en su mayoría al Partido Justicialista y el gobierno al Frente Progresista.

Otro factor crucial es el sentido de oportunidad. En 2008, la discusión sobre las retenciones a las exportaciones, en el marco del debate por la famosa "Resolución 125", había dejado al sector agropecuario en una situación de alarma, lo que hacía más difícil



que apoyara un aumento en el impuesto inmobiliario rural. En cambio, hacia el final de 2009 ese debate había amainado, dando más espacio a la reforma. Esto fortalece la hipótesis planteada en nuestro ejercicio econométrico que trata de identificar los determinantes de la recaudación del impuesto inmobiliario en las provincias.

## **Córdoba**

Al contrario de lo ocurrido en los casos reseñados anteriormente, en la provincia de Córdoba el impuesto sobre la propiedad rural ha logrado ser modificado periódicamente durante los últimos cuatro años.

Desde el inicio de su mandato en 2007, Juan Schiaretti realizó seis reformas importantes en el impuesto inmobiliario rural. La cantidad de reformas introducidas en estos años son muchas en relación a lo que ocurrió en los ocho años anteriores, en los que el impuesto sobre la propiedad rural fue modificado solamente en 2004, cuando se incorporó un fondo especial destinado a obras de infraestructura vial. El comienzo de la nueva administración de José Manuel de la Sota sugiere que la provincia continuará en este camino, ya que la aprobación del presupuesto provincial para 2012 contiene importantes modificaciones en el impuesto inmobiliario.

### **Reformas de la administración Schiaretti**

Las reformas aplicadas durante el período en el que Schiaretti fue gobernador consistieron más que nada en la creación de fondos especiales para dirigir parte de la recaudación del impuesto inmobiliario rural a financiar gastos que beneficiaran al sector. La primera de estas reformas ocurrió a principios de 2008, cuando se destinó parte de la recaudación de este impuesto a la constitución del Fondo para el Desarrollo Agropecuario (FDA), con el objetivo de financiar obras específicas de infraestructura. Seis meses después, hubo otra reforma que aumentó el impuesto sobre la propiedad rural, aumentando los recursos disponibles del FDA. En 2009, el impuesto sobre la propiedad incorporó un índice de productividad según el cual las propiedades con mayor rendimiento debían pagar más impuestos. En 2010, se incorporó al impuesto un fondo para mantener el sistema de rutas provinciales (Fondo de Mantenimiento de la Red Firme Nacional) y el FDA fue reemplazado por el Fondo para Infraestructura y Gasoductos y el Fondo de Consorcios Canaleros.

### **El juego de negociación con las entidades rurales**

En 2003, el gobierno provincial había acordado con las entidades agropecuarias que las valuaciones fiscales no iban a ser modificadas hasta 2010. Para compensar, la recaudación fue aumentada a través de la aplicación de diversas contribuciones - siempre negociadas por el gobierno- que el sector agropecuario debía hacer en forma paralela al pago de impuesto sobre la propiedad. En 2008, esta sobretasa fue establecida por la Ley 9456 del FDA e implicó que los contribuyentes enfrentaran un aumento de 210%, aportando 100 millones de pesos adicionales al FDA.

La aplicación del índice de productividad en 2009 tuvo el objetivo explícito de aumentar la recaudación del impuesto sobre la propiedad rural, así como también buscó aumentar la equidad regional en la provincia. Los sectores agropecuarios no apoyaron esta medida, especialmente después de la baja que los precios de los cereales habían

experimentado durante los meses anteriores. El gobierno justificó la reforma usando una comparación entre Río Cuarto y Totoral; pese a que la productividad en las dos localidades era prácticamente la misma –25 y 22 quintales por hectárea, respectivamente – un productor de Río Cuarto pagaba diez veces más que un productor de Totoral debido a los atrasos en las valuaciones. Siguiendo la misma estrategia de consenso que se había utilizado en reformas anteriores, el gobierno prometió que el índice sería el resultado de un acuerdo con entidades de los productores (La Nación, “Córdoba liga el tributo inmobiliario rural a un índice de productividad”, 09/11/2010<sup>7</sup>).

La reforma de 2010 aumentó el impuesto inmobiliario rural. Este aumento implicó que la recaudación del impuesto sobre la propiedad rural aumentara en 30 millones de pesos, de los cuales 20 millones de pesos se destinarían a la construcción de rutas y los restantes 10 millones a la construcción de canales y la conservación de suelos productivos. El acuerdo con el sector agropecuario se logró debido a que el aumento en los impuestos sería “devuelto” a través de mejoras para el sector. Además de los fondos especiales, la provincia se comprometió a asignar \$70 millones de las retenciones a las exportaciones coparticipadas a la provincia por el Gobierno Nacional a través del Fondo Federal Solidario, a la Dirección Provincial de Vialidad como una contribución para mejorar el estado de la red vial de la provincia. Otro punto del acuerdo fue la asignación de una contribución adicional de 10 millones de pesos anuales a la provisión de maquinaria pesada para los consorcios viales. En suma, el sector rural fue compensado por el aumento en el impuesto inmobiliario, lo que evitó la oposición de los actores rurales, quienes apoyaron la reforma. Según Néstor Roulet, líder de la Confederación de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona, “Creo que fue un acuerdo positivo porque, según se comprometió el gobernador, parte de lo que nosotros aportamos volverá a destinarse para el sector agropecuario”. (Infocampo.com.ar, “En Córdoba la suba del impuesto inmobiliario será del 10%”, 09/11/2010).

### **La reforma de De la Sota**

En noviembre de 2011, la Legislatura provincial aprobó la Ley de Presupuesto enviada por el Poder Ejecutivo, la cual incluía aumentos del Impuesto Inmobiliario de hasta el 40% para las propiedades urbanas y rurales. En el caso de las primeras, la revaluación afecta al 48% de los contribuyentes dueños de las propiedades más valiosas, con aumentos promedio del 20%. Las revaluaciones fueron acompañadas por modificaciones en las alícuotas, con el objetivo de generar una segmentación progresiva en la escala. Por ejemplo, para las propiedades con un valor fiscal entre 42.479 y 49.140 pesos, la alícuota bajaría de 0,46% a 0,43% mientras que para las propiedades con un valor fiscal menor a 42.479 pesos, la alícuota se reduciría un 13%. Por el contrario, para las propiedades valuadas entre 491.400 y 737.100 pesos, la alícuota subiría de 0,69% a 0,74%. En total, la recaudación estimada del impuesto estaría un 18% por encima de la estimada a fines de 2011.

Respecto a la propiedad rural, los aumentos oscilaron entre el 50% y el 85% (La Voz Política “Inmobiliario: subas anuales de 23 a 1378 pesos”, 14/11/2011). El presupuesto

---

<sup>7</sup> <http://www.lanacion.com.ar/1065947-cordoba-liga-el-tributo-inmobiliario-rural-a-un-indice-de-productividad>

provincial de 2012 no incluía el aumento estimado de la reforma y proyectaba un aumento de 4% entre 2011 y 2012 en la recaudación de este impuesto. Sin embargo, los cálculos realizados por la Secretaría de Hacienda de la Provincia proyectaron un aumento del 18,9% debido a la reforma.

### **Recaudación adicional**

El aumento acumulado por las sucesivas reformas ocurridas bajo el gobierno de Schiaretti en los últimos cinco años fue de 44%, apenas por debajo del aumento promedio en las provincias, que fue de 63%. Sin embargo, hubo algunos años en los que el aumento fue muy superior al promedio. Los aumentos proyectados para el futuro próximo están dentro del rango que hemos presentado en la sección anterior, dando credibilidad a los escenarios propuestos.

### **Lecciones aprendidas**

Como puede verse en el caso de Córdoba, los aumentos del impuesto inmobiliario siempre vinieron acompañados por retornos específicos para el sector agropecuario. No sólo el impuesto incluye fondos especiales a través de los cuales la recaudación fluye directamente a áreas específicas, sino que también el gobierno ha incluido otros beneficios en la negociación, como por ejemplo los 70 millones de pesos del Fondo Federal Solidario destinados a mejorar las rutas provinciales. De esta forma, el gobierno ha evitado tener conflictos con el sector rural, logrando implementar las reformas con éxito.

### **Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

Hasta 1994, cuando se reformó la Constitución Nacional, la ciudad, en tanto Capital Federal, dependía del gobierno nacional. Actualmente, se encuentra en una situación similar a la de otras provincias en cuanto a su autonomía, sus autoridades, las facultades recaudatorias y funciones delegadas. Antes de la reforma, la ciudad recaudaba el ABL (Alumbrado, Barrido y Limpieza), una tasa que se debía pagar por los servicios urbanos. Con la reforma de 1994, la ciudad pasó a tener estructura y poder fiscal propio, gracias a lo cual el ABL pasó a ser una suerte de impuesto sobre la propiedad que consistía de dos componentes, una tasa por los servicios y un componente impositivo.

El impuesto recaudó 16.400 millones de pesos en 2010, equivalente a 8,34% de los ingresos y 0,41% del producto bruto geográfico, ligeramente por encima del promedio provincial. No obstante y al igual que en las demás provincias, también se ve una tasa declinante en términos del PBG y de la recaudación total comparado con 1991 y 2001 cuando el peso del impuesto en la recaudación total era de 26,0% y 19,5%, respectivamente. Esta caída se debe, sobre todo, a una fuerte desactualización de la valuación fiscal.

En 2007, con una nueva administración en el gobierno, se creó la AGIP (Administración Gubernamental de Ingresos Públicos). En 2008, se modificó la valuación de las propiedades en la ciudad, lo que implicó un aumento nominal del 96%. Este aumento no fue bien recibido ni por los medios ni por el público, por lo que en 2010 el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires promovió una nueva reforma con una estrategia de comunicación más eficaz, que le valió su apoyo en la Legislatura.

## **La reforma**

En primer lugar, la reforma explicitó el doble rol de este tributo. La tasa "Contribuciones de Alumbrado, Barrido y Limpieza, Territorial, de Pavimentos y Aceras y adicional creado por la Ley Nacional N 23.514", se dividió en dos componentes, un impuesto sobre la propiedad y una tasa de "Alumbrado, Barrido y Limpieza, Mantenimiento y Conservación de sumideros".

Con anterioridad a la reforma, como el contribuyente consideraba que la calidad en la prestación de estos servicios no estaba a la altura de la carga del impuesto, éste no gozaba de muy buena reputación. A través de un cambio de nombre, la administración logró diferenciar qué parte corresponde a la financiación de esos servicios y cuál se destina a la recaudación general.

En segundo lugar, la reforma introdujo un cambio en la manera de valuar los bienes inmuebles. El valor fiscal se calculaba sumando el valor de la tierra al valor de la edificación ajustada por una tasa de depreciación. Esto implicaba que el valor fiscal de las propiedades con construcciones antiguas muy demandadas pero totalmente amortizadas fuera ínfimo, independientemente del valor de mercado que podían tener - muchas veces muy alto. La reforma estableció criterios de valuación que reflejan las características del terreno así como también las de la construcción, teniendo en cuenta su uso, ubicación, características arquitectónicas, calidad de los materiales, proximidad a centros de compra y zonas verdes o de recreación y también la cercanía a rutas y medios de transporte.

Para determinar los valores fiscales, la AGIP juntó información de publicaciones especializadas en bienes raíces y actualmente tiene convenios de colaboración con otros organismos públicos relacionados con la actividad.

Además, la frecuencia de cobro se hizo mensual en vez de bimestral, lo que tiene la ventaja de poder ocultar mejor los aumentos en el impuesto pero la desventaja de exigir pagos más frecuentemente.

Finalmente, se aumentó el descuento por pago anticipado de 10% a 20% del total anual.

## **Otros aspectos**

La ciudad de Buenos Aires muestra altos grados de formalización, lo que implica que no más del 10% de las propiedades tienen una valuación fiscal sub-declarada. Mayormente se trata de casos de propiedades que fueron modernizadas o mejoradas. Para corregir estos problemas, la AGIP comenzó una serie de operaciones. Así, hubo casos en los que la incorporación de las mejoras cambió tanto el valor de la propiedad como el perfil de depreciación de las mismas, mientras que en otros se modificó la clasificación según el uso de la propiedad (por ejemplo, propiedades que estaban clasificadas como residenciales y pasaron a ser comerciales).

Respecto a la incorporación de propiedades nuevas al catastro, la relación entre la AGIP y la Dirección General de Registro de Obras y Catastro (DGROC) fue crucial. Se estableció una rutina en la cual el sujeto a cargo de la construcción de la propiedad debía pedir un permiso de obra a la DGROC, para lo cual debía pagar un impuesto sobre residuos sólidos y además rellenar unos formularios que reportaban información de la propiedad. Esta información se enviaría luego a la AGIP que debía verificar que la obra

estuviera terminada. El problema es que la AGIP pocas veces declaraba estos edificios como “terminados”. Para corregir esto, se creó un sistema de multas proporcionales al tamaño y de acuerdo al uso de la propiedad.

En definitiva, respecto al proceso de revaluación se destacan dos componentes;

1. Un aumento en la velocidad de incorporación de nuevas propiedades al registro catastral, junto con la actualización de los registros.
2. Un método de inteligencia fiscal para detectar propiedades subdeclaradas. Esto fue hecho por el departamento de investigación impositiva, cruzando los registros de la propiedad con datos de publicaciones especializadas en el mercado de bienes inmuebles, con datos de seguros de obreros empleados en obras en construcción y con datos del impuesto a los residuos sólidos. También se utilizaron herramientas digitales como Google Earth para detectar mejoras en la propiedad.

Además, se reorganizó el método de trabajo de la AGIP: se le dio más importancia a la tarea de los tasadores, se multiplicó por cuatro el número de empleados, y se agregaron más trabajadores técnicos. También se mejoró la calidad de las instalaciones y el acceso a las tecnologías de información con mejores equipos (computadoras, vehículos, etc.). Todo esto contribuyó a crear un mejor y más eficiente ambiente de trabajo.

### **Recaudación**

Pese a la mala prensa que generó la reforma de 2008 para el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, la recaudación del Impuesto a la Propiedad aumentó en 96%. El Proyecto de Presupuesto General estima un aumento del 70% para 2012. Esta variación se explica en primer lugar por la revaluación y la incorporación de nuevas edificaciones y en segundo lugar por las mejoras administrativas. Este aumento es más alto que el de los escenarios planteados en la sección de “Recaudación Potencial”, lo que tiene que ver con el hecho de que las reformas fueron integrales e incluyeron cambios en las alícuotas del impuesto, cambios significativos del valor fiscal y una gran reforma administrativa en la agencia responsable de la recaudación del impuesto.

### **Lecciones aprendidas**

La primera reforma de 2008 le cambió el nombre al impuesto en un esfuerzo por acercarlo más al concepto de impuesto en lugar de tasa y disociarlo de la sola prestación de servicios, pero no se pudo evitar la mala prensa. La reforma de 2011 tuvo mejor acogida, probablemente debido a que ese año se celebraron elecciones y el resultado de las mismas puede haber ayudado a aceptar la reforma. Además, se le dio más importancia a la estrategia de comunicación. Por último, se percibieron pequeños beneficios debidos a las inversiones realizadas en la administración de los catastros.

Entre los distritos analizados, la Ciudad de Buenos Aires fue uno de los más ambiciosos en cuanto a la reforma buscada y también fue uno de los que mejores resultados tuvo. Esto puede deberse a dos factores. En primer lugar, la Ciudad de Buenos Aires tiene la menor informalidad del país en los derechos de propiedad, lo que implica que las reformas afectan a la mayoría de los hogares y suponen mayores ganancias de recaudación. Además, en línea con los resultados estimados econométricamente, este distrito es el que tiene menor dependencia de las transferencias del Gobierno Central y por lo tanto tiene mayores incentivos para aumentar su capacidad tributaria.

## **Ciudad de Córdoba<sup>8</sup>**

Además de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, vale la pena incluir un caso de una ciudad para tener una idea aproximada del rol de este impuesto en la situación municipal. Durante el año 2008, la ciudad de Córdoba hizo un revalúo general de la propiedad inmobiliaria, acompañado por una reforma fiscal que entró en vigor en 2009. El proceso es un ejemplo interesante de una revaluación masiva en una gran ciudad. La Ciudad de Córdoba es una de las más grandes del interior del país, con 1,3 millones de habitantes que viven en un área de 576 km<sup>2</sup>. Las actividades principales de la ciudad son el turismo, la construcción y la industria. En las afueras de la ciudad hay un cinturón verde, de características rurales, que provee a la ciudad de alimentos frescos.

### **Impuestos municipales**

Todos los municipios cobran tasas por servicios, pero la complejidad que tiene la prestación de los mismos en ciudades grandes como Rosario y Córdoba hace que las tasas terminen teniendo una estructura similar a los impuestos provinciales sobre la propiedad. Es decir que el impuesto se basa en la valuación fiscal de los inmuebles y está más asociado a la capacidad de pago del contribuyente que a los servicios que recibe.

El valor del inmueble es la suma del valor de la tierra más el valor de las mejoras. El valor del suelo está determinado por el área registrada en el catastro a la que se ajusta por coeficientes según la forma y tamaño del terreno y después se multiplica por el valor unitario (VU) por cuadra. El valor de las mejoras se determina de acuerdo a la superficie cubierta, el tipo de edificio (residencial, comercial, industrial, etc.) y la categoría de la construcción (primera, segunda o tercera, de acuerdo a la calidad de los materiales utilizados). La combinación de estas variables da lugar a 14 tipos de inmuebles. Las mejoras exteriores como piletas de natación o quinchos aumentan el valor de la propiedad. Una vez determinado el valor se aplica un coeficiente de depreciación que depende de la edad del edificio.

La ciudad de Córdoba tiene 460.000 inmuebles, de los cuales 88% están edificados y 75% son viviendas. El impuesto entra a rentas generales (no tiene asignación específica) pero financia la recolección de residuos urbanos, el mantenimiento de espacios verdes y la construcción de cloacas. Antes de que se llevara a cabo la reforma, los ingresos eran aproximadamente 124 millones de pesos (unos 33,5 millones de dólares) lo que equivalía a un 20% de la recaudación total del municipio.

### **Los orígenes de la revaluación**

La primera razón detrás del revalúo fue que los valores fiscales estaban muy desactualizados. El último revalúo databa de 1984, aunque en 1991 había habido una actualización parcial para las edificaciones. El atraso de las valuaciones hacía que éstas no estuvieran de acuerdo a la realidad del territorio y a los cambios que se habían dado

---

<sup>8</sup> Esta parte sigue muy de cerca una conferencia de Mario Piumetto, ex Director de Catastro de la Municipalidad de Córdoba, sobre la experiencia de la reforma. Se puede escuchar la conferencia en <http://lac.leo.lincolninst.edu/mod/resource/view.php?inpopup=true&id=7371>

durante 25 años. Como consecuencia, la recaudación era muy baja y se daban situaciones de gran inequidad.

Los servicios públicos sufrían de una seria falta de financiación. Por ejemplo, los servicios de higiene urbana costaban un 60% más de lo que se ingresaba por el impuesto. Por otra parte, en un intento de mantener los ingresos en niveles aceptables, se había establecido una cuota mínima. Esto causó una gran distorsión e hizo al sistema muy regresivo debido a que el vínculo entre el impuesto y la base imponible, es decir, el valor de la propiedad, estaba roto. El pago de una cantidad mínima fija significa que propiedades de valor fiscal muy diferente pagaran lo mismo y cada vez eran más las propiedades que pagaban el valor mínimo: en 2008, alcanzaba al 65% de las propiedades.

### **Los objetivos de la reforma**

Los objetivos fueron bien definidos en los inicios de la reforma. El primero de ellos era que la recaudación creciera un 100% en términos reales. La reforma era muy amplia e implicaba modificaciones en los valores de más de 460.000 propiedades. El objetivo era hacer un revalúo que acercara el valor fiscal al valor de mercado y por el volumen de la reforma se necesitaba pensar de forma integral todo el esquema tributario.

### **Desafíos**

La dirección de catastro tenía solo seis meses para llevar a cabo el proyecto, de abril a noviembre de 2008 y los recursos recibidos fueron apenas dos computadoras personales y 6 pasantes universitarios, un aumento presupuestario insignificante si se compara con los 30 millones de dólares que se ganarían con la reforma. Otro desafío era lograr que los contribuyentes aceptaran los importantes aumentos con un nivel muy bajo de reclamos.

### **Cronograma de trabajo**

El trabajo fue dividido en varias etapas. Primero se llevó a cabo el planeamiento y la discusión política respecto al proyecto - entre marzo y abril de 2008. La etapa central del proceso, la revaluación, se realizó entre junio y noviembre de 2008. Entretanto se estudiaba la reforma fiscal con cambios en las alícuotas.

En noviembre de 2008 se llevó a cabo la elaboración de los productos y las simulaciones con distintos modelos tributarios. En diciembre de 2008 se inició la difusión pública y tuvo lugar la discusión y aprobación legislativa. A partir del mes de enero se empezó a cobrar el impuesto con los nuevos cálculos y hacia mediados de 2009 terminó la etapa de implementación, con ajustes que respondían a los reclamos de los contribuyentes.

### **El proceso de revaluación**

El valor del suelo fue establecido mediante comparación, mientras que el valor de las mejoras se hizo de acuerdo a su costo de reposición. Los trabajos se llevaron a cabo utilizando tecnología geográfica de avanzada, con imágenes satelitales y el uso de GIS para analizar de manera masiva los datos.

La valuación del suelo fue la parte del trabajo que más recursos y tiempo insumió; el objetivo final era obtener el Valor Unitario por Cuadra. Para lograrlo, se realizó primero un estudio del mercado inmobiliario, juntando datos de diarios, internet, tasaciones oficiales, agencias inmobiliarias, etc. Esta etapa de reconocimiento y tratamiento

individual de los datos fue la más importante ya que se logró construir una base de datos con más de 2000 observaciones, de las cuales se usaron luego 1786. El segundo paso consistió en el procesamiento y la revisión de los datos a nivel agregado, ubicándolos en un modelo geoestadístico; se eliminaron las muestras anormales y se crearon muestras ficticias en zonas rurales donde faltaban datos para que el modelo fuera consistente. El tercer paso fue la revisión manual de los datos por catadores que hicieron pequeñas correcciones y validaron los resultados del modelo y por último se determinaron los valores unitarios por cuadra. El resultado de este trabajo sirvió para distinguir entre el valor de la tierra y de las mejoras en el valor final de la propiedad.

Además del estudio de manzanas y lotes, hubo otras actividades complementarias, tales como una base de datos temática de servicios, rasgos del territorio y normativa urbana, basadas en los datos del catastro. Otra actividad complementaria fue la revisión de los coeficientes de ajuste por tamaño y forma.

Los productos obtenidos fueron el mapa del valor de la tierra de 84.000 cuadras, la aplicación de esos valores a las 460.000 propiedades y una revisión de los coeficientes de ajuste por tamaño y forma, lo que resultó en nuevas tablas de coeficientes, incluyendo una tabla en particular para los terrenos con un fuerte uso del suelo.

El estudio se llevó a cabo con un equipo de 8 personas. En total, se relevaron 0,4% de las propiedades, aunque lo ideal hubiera sido relevar el 1,0%. Una de las lecciones aprendidas es que es necesario construir observatorios de valores que sirvan de apoyo para llevar a cabo los revalúos con mayor frecuencia.

Una vez determinado el valor de la tierra, el paso siguiente fue establecer el valor de las construcciones y las mejoras. Se hizo un relevamiento de los costos de materiales de construcción, que sirvió para estimar el valor de construcción por metro cuadrado para cada categoría y tipo de propiedad. La escala de coeficientes de depreciación también fue actualizada.

Con el cálculo del valor de la tierra y las mejoras, se pudo calcular cuánto valía la ciudad. El valor de toda la propiedad privada, excluyendo tierras fiscales y vías de circulación, se estimó en 36 mil millones de dólares. Asimismo, se calculó que el valor de la tierra había aumentado un 2000% desde 1984, mientras que el valor de las mejoras, cuyo valor se había actualizado en 1991, solo había subido 310%. Los valores más altos se observaron en el área central de la ciudad, donde alcanzaban 1600 dólares por m<sup>2</sup>; los más bajos, en las áreas suburbanas o con elevado daño ambiental, valuadas a 3 dólares por m<sup>2</sup>.

El siguiente paso fue la simulación con distintos modelos de alcúotas: proporcionales, progresivas, basadas en los servicios provistos, o mixtos. Finalmente, se adoptó el modelo de alcúotas proporcionales. Se redujo el valor del impuesto mínimo y también se modificaron otros ítems, por ejemplo, los descuentos y recargos.

### **El resultado de la reforma**

El estudio logró acercar los valores fiscales a los valores de mercado. Sin embargo, por razones políticas se decidió que los valores fiscales fueran algo más bajos, un 50% del valor de la tierra y 80% del valor de las mejoras. Esto se hizo para evitar que un aumento muy fuerte de una sola vez provocara rechazo a la reforma entre los contribuyentes y se tuvo en



consideración que los atrasos en la valuación del suelo implicaban alzas muy significativas en los valores fiscales.

Se decidió además que el esquema proporcional general sería con una alícuota del 3‰ para áreas urbanas y del 1,5‰ para áreas rurales. En el debate legislativo se introdujo un valor mínimo no imponible de 40,000 pesos (unos 13,000 dólares), lo que dio progresividad al sistema. Para evitar la regresividad, el pago mínimo por inmueble sería muy pequeño, de 100 pesos al año (unos 27 dólares), lo que redujo significativamente la cantidad de inmuebles pagando solamente la cuota mínima, de 65% a 20% del total. El 85% de los inmuebles quedó por debajo del valor de 200 mil pesos, que significaba un pago mensual de entre 30 y 50 pesos de impuesto como máximo. En inmuebles de gran categoría, los aumentos fueron del orden de 250%-350%.

### **Impacto fiscal**

La reforma permitió un aumento del 113% en la recaudación total del impuesto inmobiliario, pero además hubo una mejora en la equidad de la carga fiscal y una disminución de la regresividad. Por supuesto, esto se debe a que fue una reforma amplia e integral – casi la suma entre los escenarios uno a cuatro – ya que se realizó mucho esfuerzo para actualizar los valores, aumentar las alícuotas, elevar la tasa de cumplimiento y además mejorar los métodos de registro. La tasa de cumplimiento fue de 65% en el primer año de la reforma y se logró aumentar a 80% en los siguientes 3 años.

### **Lecciones aprendidas**

Se puede decir que la reforma se logró hacer porque hubo una fuerte decisión política para iniciarla. Sin embargo, también fue posible debido a que fue realizada por un equipo técnico muy calificado que logró persuadir tanto al público – que no reclamó mucho – como a los políticos. La posibilidad de transferir recursos internamente ayudó al área a resolver los problemas que surgían por el bajo financiamiento que tenía y la escasa cantidad de personal asignado. El uso de nuevas tecnologías sin duda ayudó a mejorar los resultados. Aún queda el desafío de lograr actualizar el valor fiscal con mayor regularidad.

Finalmente, se puso énfasis en la estrategia de comunicación que se usaría para mostrar los resultados. Por ejemplo, se utilizaron mapas que mostraron la distribución de los aumentos en la ciudad. Las pocas quejas vinieron principalmente de los propietarios de la zona céntrica de la ciudad, que fueron los que recibieron los mayores aumentos impositivos.

### **Síntesis de las reformas**

La **Tabla 9** resume las reformas o intentos de reforma al impuesto inmobiliario seleccionados como los más relevantes a nivel sub-nacional en la Argentina. Usualmente empujados por la necesidad de recursos adicionales, los gobiernos han intentando actualizar los catastros, las valuaciones fiscales y las alícuotas, a veces teniendo en cuenta la progresividad de las reformas. Han enfrentado la resistencia del sector rural, el cual se justifica en la incertidumbre de su actividad y el peso de los impuestos nacionales. La oportunidad de las reformas ha afectado su posibilidad de implementación: sequías, nuevos impuestos nacionales, bajos precios de bienes primarios han fortalecido la resistencia a las reformas. La provincia de Córdoba pudo sortear esa resistencia al

compensar a las zonas rurales con parte de la recaudación adicional. Contar con una mayoría en el Congreso es fundamental pero no suficiente, como ocurrió en la provincia de Buenos Aires. Por su parte, en Santa Fe, el factor de veto provino indirectamente de los municipios, que actuaron a través de una oposición mayoritaria en el Senado.

De allí surge que los actores de veto han frenado diversas reformas. En cambio, una estrategia de comunicación apoyada en conocimiento técnico y documentos eficaces puede contribuir positivamente.

**Tabla 9. Resumen de reformas**

	<b>Aspecto principal de la reforma</b>	<b>Actores a favor</b>	<b>Actores en contra</b>	<b>Reforma implementada</b>	<b>Variación de la recaudación</b>	<b>Lecciones aprendidas</b>
San Juan	Actualización de catastro	Poder Ejecutivo provincial, Banco Mundial		Incorporación gradual al catastro de la región urbana (Gran San Juan) y zona rural más rica (Tulum), cerca de la mitad de la provincia.	44% en 1996 pero no se sostuvo en el tiempo.	Además del costo de implementación, el costo de actualización fue mucho más alto de lo que se esperaba.
Provincia de Buenos Aires	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revaluaciones en las propiedades</li> <li>- Aumento promedio del 30% en el impuesto a propiedades rurales (máximo de 130%)</li> <li>- Nueva tasa a la actividad portuaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poder Ejecutivo provincial con mayoría en ambas Cámaras Legislativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entidades del agro con poder concentrado</li> <li>- Débil oposición en la Legislatura, en minoría</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento máximo de 39% en el impuesto rural</li> <li>- No se actualizaron las valuaciones.</li> </ul>	<p>En comparación con la reforma inicial, se recaudaron ARS 765 millones menos. En 2010, la recaudación aumentó 22%.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La combinación de aumentos en el impuesto inmobiliario con una tasa a la actividad portuaria fue un obstáculo a la reforma inicial</li> <li>- El aumento de alícuotas fue mejor aceptado que los aumentos en las valuaciones</li> <li>- Las entidades del agro debieron ser incorporadas a las negociaciones después de que la reforma inicial fue aprobada.</li> </ul>

Entre Ríos	- Aumentar la recaudación del impuesto inmobiliario. Revaluaciones con el objetivo de hacerlo más progresivo.	Poder Ejecutivo provincial.	Entidades del agro y oposición en la Legislatura	Reforma del catastro y actualización de la valuación, especialmente de grandes propiedades.	La recaudación del impuesto sobre la propiedad aumentó \$80 millones, pasando de ser el 14,3% al 17,4% de los ingresos totales. Se trata de un aumento nominal del 60% para 2010. El efecto se verá plenamente con los datos de 2012.	La reforma fue aceptada por dos razones principales: se realizó mediante estudios técnicos; los interesados fueron incluidos en el proceso de negociación y pudieron introducir modificaciones en el proyecto. El discurso en pos del progresismo y la promesa de reducciones en otros impuestos también contribuyeron.
Santa Fe (segunda reforma)	-Actualización en las valuaciones -Aumentos superiores al 200% en propiedades urbanas y suburbanas -Personalización (consolidación de propietarios) del impuesto	-Gobierno provincial y partido (Frente Progresista) en la legislatura. El FP tenía mayoría en la Cámara de Diputados pero no en el Senado.	-Entidades rurales con representación en el Senado. -Partido opositor (PJ), con mayoría en el Senado y por lo tanto con mucho poder político. - Intendentes municipales,	- La personalización del Impuesto sobre la propiedad rural no fue aceptada. -La actualización en las valuaciones no fue aceptada. -El aumento en las alícuotas fue aceptado,	La ley aprobada aumentó la recaudación en un 115%.	-Debido a que el 50% de la recaudación del impuesto sobre la propiedad se coparticipa a los municipios, los intendentes fueron un actor que importante en el proceso de negociación. -Dado que la

	sobre la propiedad rural -Aumento de hasta dos veces la alícuota del impuesto.		muchos de ellos aliados del PJ.	mayormente en área urbana.		Constitución no permite que un proyecto de ley rechazado sea tratado nuevamente en ese mismo año, es importante enviar al Senado un proyecto negociado previamente.
Córdoba	Las reformas consistieron principalmente en la incorporación de fondos especiales en el régimen del impuesto sobre la propiedad rural. La recaudación se destinó automáticamente a realizar reformas que beneficiaran al sector rural.	Gobierno provincial	Sector agropecuario	Fueron aceptados todos los aspectos centrales de la propuesta	La recaudación aumentó en promedio 10% en los últimos 5 años, acumulando un 44% - apenas por debajo del promedio provincial (63%). Para 2012 se proyecta un aumento del 18,9%.	- Córdoba pudo realizar muchas modificaciones en el impuesto sobre la propiedad porque los propietarios rurales fueron compensados por los fondos especiales de inversión en infraestructura en las zonas rurales.
Ciudad de Buenos Aires	Actualización de la valuación fiscal de las propiedades.	El gobierno de la ciudad.	Ciudadanos	Nuevo sistema de valuación. Plan gradual de aumentos de	La reforma de 2008 trajo un aumento nominal del	Es importante invertir en catastros. La estrategia de

	Incorporación de impuesto a la tasa de servicio.			propiedades que estaban muy subvaloradas.	96%. En 2012, se proyectó un aumento del 70% en la recaudación de este impuesto.	comunicación juega un papel central en la percepción de la reforma.
Ciudad de Córdoba	Actualización de la valuación fiscal de las propiedades. Revisión de montos mínimos de pago y mínimos no imponibles. Nuevas alícuotas	El gobierno de la ciudad.	Ciudadanos	Revaluación generalizada. Alícuotas proporcionales. Nuevos sistemas de registración.	Se logró el objetivo de duplicar la recaudación.	La estrategia de comunicación y las nuevas tecnologías contribuyeron, así como la fuerte decisión del gobierno. La restricción presupuestaria no asegura la actualización periódica de la información.

## **Conclusiones: desafíos y recomendaciones para la imposición sobre la propiedad**

La recaudación del impuesto sobre la propiedad en Argentina ya era relativamente baja en comparación con los niveles internacionales, pero además se redujeron en casi 50% durante los últimos diez años tanto como porcentaje de los ingresos totales de los gobiernos provinciales como del PBI. Teniendo en cuenta que este impuesto es considerado uno de los menos distorsivos, menos procíclicos y potencialmente más progresivos, esta evolución es desalentadora. Es evidente entonces la necesidad de comprender los determinantes de este impuesto así como analizar posibles alternativas de reforma.

En línea con estudios previos que utilizan datos a nivel subnacional, nuestro análisis econométrico sugiere que la recaudación de impuestos inmobiliarios en la Argentina está negativa y fuertemente correlacionada con la dependencia de las transferencias nacionales. Desde una perspectiva de economía política, las teorías rentísticas ("*rentier theories*") predicen que cuanto más dependiente sea el gobierno provincial de las transferencias nacionales, menores son los incentivos para mejorar la recaudación de impuestos locales, particularmente en un impuesto visible como el inmobiliario.

Segundo, los resultados sugieren que la recaudación de este tributo está negativamente correlacionada con los derechos de exportación. Este resultado es intuitivo, ya que estos impuestos nacionales reducen la base imponible provincial para dicho tributo.

Tercero, otros impuestos federales también parecieran estar negativamente correlacionados con la recaudación del impuesto inmobiliario. Los tributos gravados a nivel nacional tienden a disminuir la base imponible de los impuestos a la propiedad inmobiliaria, y por lo tanto, pueden tener un efecto negativo en su recaudación.

Cuarto, la informalidad habitacional está asociada con una menor recaudación de impuestos a la propiedad inmobiliaria. Un mayor nivel de informalidad en el mercado de vivienda local resulta en una base imponible reducida, y por lo tanto, en menores ingresos provenientes de este tributo.

Quinto, la descentralización de la recaudación de impuestos a la propiedad inmobiliaria a las municipalidades está negativamente correlacionada con la recaudación de este tributo a nivel provincial, lo que es un resultado obvio por el hecho de que cuando descentralizan, las provincias ceden parcialmente esta fuente de ingreso a las municipalidades.

Finalmente, la capacidad fiscal local está solo levemente correlacionada con la recaudación de impuestos inmobiliarios. Conjeturamos que el acceso a otras bases imponibles puede ser un desincentivo a los esfuerzos locales destinados a incrementar los ingresos por impuestos inmobiliarios.

El potencial de este impuesto no puede ser fácilmente estimado si se omite la manera en que se distribuye la facultad recaudatoria entre los tres niveles de gobierno en Argentina. Actualmente los bienes raíces son gravados a nivel nacional (forman parte de la base imponible del Impuesto a los Bienes Personales), provincial y municipal. En el último caso se asemeja más a una tasa contributiva para cubrir servicios urbanos de recolección de residuos y alumbrado público que a un impuesto. Esta yuxtaposición debe ser atendida. Si se busca reforzar las finanzas provinciales, ávidas de ingresos para financiar los servicios de educación, salud, seguridad y justicia a su cargo, se podría reservar a los gobiernos provinciales el gravamen sobre los bienes inmuebles, mientras que los bienes muebles podrían ser gravados con el impuesto nacional sobre la propiedad. De esta

manera se evitarían los dos efectos negativos de incluir a los bienes inmuebles en la base imponible del impuesto a los Bienes Personales: primero, que los contribuyentes perciben que pagan dos veces el mismo impuesto; segundo, que los gobiernos locales pierden poder de negociación cuando se tratan modificaciones en la valuación fiscal o actualizaciones en el catastro. Una reforma en las facultades tributarias como la propuesta es probablemente de las más importantes en términos del impacto potencial. Sin embargo, es una de las más difíciles si se tiene en cuenta el costo fiscal que debe afrontar el Gobierno Nacional, el cual viene concentrando facultades tributarias más que descentralizándolas.

La importante heterogeneidad horizontal (diferencia significativa entre las provincias en el régimen del impuesto sobre la propiedad) se debe a diversas causas: la definición de la base imponible y los determinantes de las alícuotas del impuesto son bastante disímiles. Consecuentemente, se podrían generar beneficios en las provincias si se compartieran las lecciones aprendidas en los procesos de reforma más exitosos y si se comparara la recaudación obtenida. Un ejemplo interesante para analizar es la experiencia de la Provincia de Entre Ríos. Allí, la reforma fue relativamente exitosa en términos de la recaudación obtenida (aumentó 60%) e incluyó una estrategia de comunicación efectiva, negociación previa a la presentación del proyecto en la legislatura y un discurso que hacía énfasis en la mayor progresividad.

Además, en algunas provincias hay tres tipos diferentes de registro: uno de propiedad, que busca asignar a cada propiedad un dueño legal; uno catastral, que se ocupa de la medición y del registro físico de los terrenos; y uno fiscal, que se usa para calcular la base imponible de las propiedades. En general, las actividades se superponen y hay poca colaboración entre las diferentes agencias oficiales, que pertenecen a distintos ministerios. Una mejor coordinación suele facilitar los procesos de reforma, como atestigua el caso de la Ciudad de Córdoba, por ejemplo.

Esto se relaciona con lo que sigue: las políticas tendientes a mejorar la calidad de los recursos humanos también parecen ser muy necesarias. Y la posibilidad de acceder a nuevas tecnologías contribuiría a aumentar el potencial. Las reformas requieren también mucho esfuerzo en cuanto a la política de comunicación. Es necesario que el proceso se acompañe de “educación fiscal” para los contribuyentes y políticos y una política de comunicación hacia los medios, ya que éstos pueden generar confusión al informar sobre las propuestas de reforma. Las reformas que contribuyen a que el sistema sea más progresivo tienen en general más aceptación que las que proponen sistemas proporcionales. Sin embargo, esto no fue suficiente en el caso de Santa Fe.

En muchas provincias es necesario actualizar la valuación fiscal de las propiedades. Como sugieren los estudios de caso, la valuación se encuentra generalmente muy por debajo del valor de mercado. La valuación fiscal tiende a ser una medida más estable que el valor de mercado, ya que intenta ser una síntesis de información objetiva tanto sobre las cualidades de las propiedades como de su potencial económico.

Como sugieren las simulaciones realizadas anteriormente, acercar los valores fiscales a los valores de mercado tiene el mayor potencial de aumento en la recaudación. No obstante, esta estrategia suele encontrar férrea oposición por parte de los contribuyentes, especialmente de sectores rurales bien organizados y representados en la legislatura y de intendentes de municipios que pueden verse impedidos de subir otros impuestos. Además, la actualización de la base imponible sube el monto pagado a los gobiernos provinciales así como también a los impuestos correspondientes de la Nación (Bienes Personales) y de los municipios (usualmente ABL). Una manera interesante de evitar esta oposición es la que se usó en Córdoba, en donde se comprometieron parte de los recursos recaudados a la mejora de obras de infraestructura en zonas



rurales. Sin embargo este compromiso puede debilitar los incentivos del gobierno provincial para llevar a cabo la reforma.

Otra mejora posible sería introducir mecanismos automáticos de revaluación, especialmente en un contexto inflacionario como el actual. Algunos municipios están avanzando en esta dirección, atando la base imponible a la evolución del costo de la construcción o alguna unidad real. Esto facilitaría la transición entre los momentos de revaluación generalizada.

Una sexta recomendación incluye una revisión de incentivos. La percepción de que un impuesto es injusto o complejo disminuye la tasa de cumplimiento, mientras que premios por pago anticipado o simplificaciones en las boletas de pago (por ejemplo juntando el impuesto con otra tasa de servicio como de alguna manera se hizo en la Ciudad de Buenos Aires) pueden disminuir la mora y la evasión.

Según los datos censales, se observa una tendencia levemente decreciente en la cantidad de viviendas de baja calidad aunque con amplias diferencias entre provincias; el porcentaje va de un mínimo de 2% en la Ciudad de Buenos Aires hasta un 48% en Santiago del Estero. Si bien esta no es la medida exacta de informalidad en la propiedad o subregistro, pudimos encontrar una correlación negativa entre estos valores y la recaudación de este impuesto. De todas formas, los esfuerzos deberían apuntar a los débiles incentivos a formalizar las construcciones nuevas con capacidad de pago, como se hizo en la Ciudad de Buenos Aires, o a aumentar la capacidad de las administraciones provinciales para incorporar nuevas urbanizaciones, como queda pendiente en la provincia de Buenos Aires.

La revisión de alícuotas es una alternativa viable. De hecho, varias provincias han sorteado los obstáculos a las revaluaciones por esta vía. Estructuras de alícuotas más progresivas también ayudaron a aumentar la legitimidad de las reformas. La combinación de la revaluación y revisión de alícuotas han producido tanto en las simulaciones como en los estudios de caso los aumentos más altos en la recaudación de este impuesto.

La mayoría de las provincias ha migrado de registros en papel a bases de datos digitales e información georreferenciada. No obstante, los datos no son públicos a pesar de que así sean designados en las leyes que los regulan. Existe la posibilidad de que un aumento de la transparencia sea un motor para nuevas reformas. Por supuesto, se deben tener en cuenta los costos de mantenimiento de la información. En todos los distritos surge el alto costo de la actualización de la información. Algunas provincias, como San Juan, decidieron enfrentar este desafío asignando una porción de lo recaudado con este fin. Pero el sueño de la actualización automática gracias a los avances tecnológicos aún no está cerca.

En resumen, hay muchas maneras de aumentar la recaudación de este impuesto. Pero no hay fórmulas mágicas. Hay un ingrediente fundamental: la decisión política. Esto implica que se tenga en cuenta el costo de la reforma y las posibles reacciones de los medios, la legislatura, los intendentes y los sectores rurales, que han sido los factores de veto más contundentes en los intentos de reforma.

## Bibliografía

- Ardanaz, M., Leiras, M. y Tommasi, M. (2010) *The Politics of Federalism in Argentina and its effects on Governance and Accountability*. Mimeo, Universidad de San Andrés.
- Beramendi, P. (2007) "Federalism" *Oxford Handbook of Comparative Politics*. C. Boix and S. Stokes. Oxford, Oxford University Press: 752-781.
- Bird, Richard M. (2000). *Subnational Revenues: Realities and Prospects*. World Bank.
- Bird, Richard M. y Slack, Enid (2002). *Land and Property Taxation: A review*. World Bank.
- Cetrángolo Oscar (2002) "Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas", Serie Estudios y Perspectivas N°12, CEPAL, Buenos Aires.
- Cetrángolo, Oscar y Gatto, Francisco (2002). "Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado".
- CIPPEC (2008). *Las políticas fiscales en la Argentina : un complejo camino hacia la equidad y la eficiencia*, editado por Gabriel Filc. Buenos Aires.
- De Cesare, Claudia M. (2010). "Overview of the Property Tax in Latin America". (Working Paper). Lincoln Institute of Land Policy.
- De Cesare, Claudia M. y José Francisco Lazo Marín (2008), "Impuestos a los patrimonios en América Latina", serie Macroeconomía del desarrollo, N° 66 (LC/L.2902-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gaggero, Jorge y Darío Rossignolo (2010), "Impacto del Presupuesto sobre la Equidad: Cuadro de situación (Argentina, 2010)". Documento de Trabajo N° 40, CEFID.
- Gasparini, Leonardo C. (1998), "Incidencia distributiva del sistema impositivo argentino" en *La reforma tributaria en la Argentina, Tomo II*, FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas), Buenos Aires. FIEL (1998)
- Gervasoni, C. (2010). "A rentier theory of subnational regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces." *World Politics* 62(2): 302-340.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos y Juan Pablo Jiménez (2011), *El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos*, serie Macroeconomía del desarrollo, N° 111 (LC/L.3336), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jones, M., O. Meloni, y M. Tommasi (2010) "Voters as fiscal liberals: Incentives and accountability in Federal systems, Universidad de San Andres". Mimeo.
- Jones, M, Sanguinetti, P. y Tommasi, M. (2000) *Politics, Institutions, and Fiscal Performance in a Federal System: An Analysis of the Argentine Provinces*. *Journal of Development Economics* 61(2), 305-333.
- Lafuente, Mariano (2009). *Public Management Reforms and Property Tax Revenue Improvements: Lessons from Buenos Aires*. Working paper series on Public Sector Management, World Bank.
- Meloni, O. (2010) *A Study on Incentives and Budget Manipulation in the Argentine Federal System*, PhD Dissertation, Universidad de San Andres.

- Molinatti, Catalina (2011) "Tributos a la propiedad inmobiliaria en Argentina: radiografía de un federalismo fiscal inconcluso". *Revista Actualidad Económica*, Año XXI, N° 73. Instituto de Economía y Finanzas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba. Disponible en: [http://ief.eco.unc.edu.ar/files/publicaciones/actualidad/2011\\_n73/rae73\\_04molinatti.pdf](http://ief.eco.unc.edu.ar/files/publicaciones/actualidad/2011_n73/rae73_04molinatti.pdf)
- Musgrave, Robert A. y Peggy B. Musgrave, 1980, *Public Finance in Theory and Practice* (New York: McGraw-Hill).
- Norregaard, John (1997) "Tax Assignment", chapter 3 in Ter-Minassian, T (1997). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund.
- Oates, W. (1999). "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature* XXXVII: 1120-1149.
- OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, 2009, "Explaining the Sub-national Tax-Grants Balance in OECD Countries" OM/CTPA/ECO/GOV/WP (2009) 11.
- Porto, Alberto (2004) Disparidades regionales y federalismo fiscal. UNLP-CEDLAS: Universidad Nacional de La Plata.
- Porto, A. y P. Sanguinetti (2001) Political Determinants of Intergovernmental Grants: Evidence From Argentina, *Economics and Politics* 13(3).
- Rodden, J. (2006a). The Political Economy of Federalism. *Oxford Handbook of Political Economy*. B. Weingast and D. Wittman, Oxford University Press.
- Rezk, E., 2002. "Taxes on Land and Property in Argentina". In M. Bird and E. Slack (Eds.), *Land Taxation In Practice: Selected Case Studies*. Toronto
- Rodden, J. (2006b) Hamilton's paradox: the promise and peril of fiscal federalism, Cambridge University Press.
- Rodden, J. y E. Wibbels (2002) Beyond the fiction of federalism: Macroeconomic management in multitiered systems. *World Politics* (July): 494-531
- Rubinfeld, Daniel. 1987. "Economics of the Local Public Sector," *Handbook of Public Economics* vol. II, ed. by A. J. Auerbach and M. Feldstein. New York: Elsevier.
- Saiegh, S. y Tommasi, M. (1999) Why is Argentina's Fiscal Federalism so Inefficient?
- Sawers, L. (1996) The Other Argentina: The Interior and National Development. Boulder, CO, and Oxford: Westview Press.
- Sepúlveda, C. y Martínez-Vázquez, J., 2011. "Explaining Property Tax Collections in Developing Countries: The Case of Latin America". Georgia: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University press.
- Spiller, P. y M. Tommasi (2007) The institutional foundations of public policy in Argentina, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sturzenegger, Federico y Rogério L. F. Werneck (2006), Fiscal federalism and procyclical spending: the cases of Argentina and Brazil, *Económica*, La Plata, Vol. LII, Nro. 1-2,
- Ter-Minassian, T (1997). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund.

United Nations Development Programme (UNDP). 2009. "Aportes para el desarrollo humano en Argentina. Segregación residencial en Argentina"

Universidad Católica Argentina (UCA). 2010. "Déficit de acceso a servicios públicos domiciliarios y de infraestructura urbana. Situación habitacional en la Argentina urbana (2004-2009)". Buenos Aires.

Weingast, B. (2006) "Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development," Working Paper, Hoover Institution, Stanford University, May 2006.

Wibbels, E. (2000) "Federalism and the Politics of Macroeconomic Policy and Performance." American Journal of Political Science 44 4:687-702.

### **Fuentes de información**

Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, del Ministerio de Economía de la Nación

### Legislación provincial: Códigos Fiscales, Leyes Tributarias y otra legislación

Provincia	Código Fiscal	Ley Tributaria	Otra legislación
Buenos Aires	<a href="http://www.arba.gov.ar/Intranet/Legislacion/Codigo/CodigoFiscal.pdf">http://www.arba.gov.ar/Intranet/Legislacion/Codigo/CodigoFiscal.pdf</a>	Ley impositiva 2011 (Ley Provincial 14200)	
CABA	Código Fiscal	Leyes tarifarias 2011 y 2012	<a href="http://www.agip.gob.ar/web/info-normativa/leyes.htm">http://www.agip.gob.ar/web/info-normativa/leyes.htm</a> <a href="http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2603.html">http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2603.html</a> <a href="http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/anexos/drl2603.html">http://www.cedom.gov.ar/es/legislacion/normas/leyes/anexos/drl2603.html</a>
Catamarca	<a href="http://www.agrentas.gov.ar/Leyes_Decretos/2001/legislacion_leyes%20y%20decretos_2001_ley%205022.pdf">http://www.agrentas.gov.ar/Leyes_Decretos/2001/legislacion_leyes%20y%20decretos_2001_ley%205022.pdf</a>	<a href="http://www.agrentas.gov.ar/Leyes_Decretos/2001/legislacion_leyes%20y%20decretos_2001_ley%205023.pdf">http://www.agrentas.gov.ar/Leyes_Decretos/2001/legislacion_leyes%20y%20decretos_2001_ley%205023.pdf</a>	
Chaco	<a href="http://www.chaco.gov.ar/atp/legislacion/codigo_tributario_provincial.pdf">http://www.chaco.gov.ar/atp/legislacion/codigo_tributario_provincial.pdf</a>	<a href="http://www.chaco.gov.ar/atp/legislacion/ley_tarifaria_provincial.pdf">http://www.chaco.gov.ar/atp/legislacion/ley_tarifaria_provincial.pdf</a>	
Chubut	<a href="http://organismos.chubut.gov.ar/dgr/legislacion/codigo-fiscal/">http://organismos.chubut.gov.ar/dgr/legislacion/codigo-fiscal/</a>	<a href="http://organismos.chubut.gov.ar/dgr/legislacion/impuesto-inmobiliario/">http://organismos.chubut.gov.ar/dgr/legislacion/impuesto-inmobiliario/</a>	
Córdoba	<a href="http://www.cba.gov.ar/imagenes/fotos/ley6006_cod_tributario.pdf">http://www.cba.gov.ar/imagenes/fotos/ley6006_cod_tributario.pdf</a>	<a href="http://www.cba.gov.ar/imagenes/fotos/LEY%20IMPOSITIVA%20ANUAL%202011.pdf">http://www.cba.gov.ar/imagenes/fotos/LEY%20IMPOSITIVA%20ANUAL%202011.pdf</a>	
Corrientes	<a href="http://www.dgrcorrientes.gov.ar/rentascorrientes/jsp/normativa/codfis.pdf">http://www.dgrcorrientes.gov.ar/rentascorrientes/jsp/normativa/codfis.pdf</a>	Mismo documento	
Entre Ríos	<a href="http://www.dgr-er.gov.ar/archivos/Codigofiscal2006.pdf">http://www.dgr-er.gov.ar/archivos/Codigofiscal2006.pdf</a>	Mismo documento	<a href="http://www.entrierios.gov.ar/catastro/v2/leyes/ley8672.pdf">http://www.entrierios.gov.ar/catastro/v2/leyes/ley8672.pdf</a> <a href="http://www.dgr-er.gov.ar/Normativas/uploaded/2009/ley%209930.pdf">http://www.dgr-er.gov.ar/Normativas/uploaded/2009/ley%209930.pdf</a>
Formosa	<a href="http://www.dgrformosa.gob.ar/descargas/docs/DTO%20LEY%20865.pdf">http://www.dgrformosa.gob.ar/descargas/docs/DTO%20LEY%20865.pdf</a>	<a href="http://www.dgrformosa.gob.ar/descargas/docs/LEY%20954.pdf">http://www.dgrformosa.gob.ar/descargas/docs/LEY%20954.pdf</a>	
Jujuy	<a href="http://www.rentas.jujuy.gov.ar/Codigo_fiscal.pdf">http://www.rentas.jujuy.gov.ar/Codigo_fiscal.pdf</a>	<a href="http://www.rentas.jujuy.gov.ar/Ley_Impositiva_4652.pdf">http://www.rentas.jujuy.gov.ar/Ley_Impositiva_4652.pdf</a>	
La Pampa	<a href="http://www.dgr.lapampa.gov.ar/fiscal/pdf">http://www.dgr.lapampa.gov.ar/fiscal/pdf</a>	<a href="http://www.dgr.lapampa.gov.ar/fisc">http://www.dgr.lapampa.gov.ar/fisc</a>	

	<a href="#">/leyes/Codigo_Fiscal.pdf</a>	<a href="#">al/pdf/leyes/LeyImpositiva2011/Ley_Impositiva_2011.pdf</a>	
La Rioja	<a href="http://www.dgiplarioja.gov.ar/files/Codigo%20Tributario%2001-2010.pdf">http://www.dgiplarioja.gov.ar/files/Codigo%20Tributario%2001-2010.pdf</a>	<a href="http://www.dgiplarioja.gov.ar/files/Ley%208693.pdf">http://www.dgiplarioja.gov.ar/files/Ley%208693.pdf</a>	
Mendoza	<a href="http://www.rentas.mendoza.gov.ar/portaldgr/menuIzquierda/normativas/codigofiscal/pdf/codigo_fiscal_2011.pdf">http://www.rentas.mendoza.gov.ar/portaldgr/menuIzquierda/normativas/codigofiscal/pdf/codigo_fiscal_2011.pdf</a>	<a href="http://www.rentas.mendoza.gov.ar/portaldgr/menuIzquierda/normativas/leyimpositiva/pdf11/Ley%20Impositiva%202011_8264_texto.pdf">http://www.rentas.mendoza.gov.ar/portaldgr/menuIzquierda/normativas/leyimpositiva/pdf11/Ley%20Impositiva%202011_8264_texto.pdf</a>	
Misiones	<a href="http://www.diputadosmisiones.gov.ar/digesto_juridico/">http://www.diputadosmisiones.gov.ar/digesto_juridico/</a> Rama XXII número 35	<a href="http://www.diputadosmisiones.gov.ar/digesto_juridico/">http://www.diputadosmisiones.gov.ar/digesto_juridico/</a> Rama XXII número 25	
Neuquén	<a href="http://www.dprneuquen.gov.ar/images/stories/leyes/LEY2680_texto_ordenado_012011.pdf">http://www.dprneuquen.gov.ar/images/stories/leyes/LEY2680_texto_ordenado_012011.pdf</a>	<a href="http://www.dprneuquen.gov.ar/images/stories/leyes/ley2754%20ley%20impositiva.pdf">http://www.dprneuquen.gov.ar/images/stories/leyes/ley2754%20ley%20impositiva.pdf</a>	
Río Negro	Ley I N°2686	Ley impositiva 4606 - 2011	<a href="http://www.legisrn.gov.ar">http://www.legisrn.gov.ar</a>
Salta	<a href="http://www.dgrsalta.gov.ar/rentassalta/jsp/informacionFisc/leyes/CODFISCACT_0711.pdf">http://www.dgrsalta.gov.ar/rentassalta/jsp/informacionFisc/leyes/CODFISCACT_0711.pdf</a>	<a href="http://www.dgrsalta.gov.ar/rentassalta/jsp/informacionFisc/leyes/LEY_6611_%20ACTUALIZADA_19-07-2011.pdf">http://www.dgrsalta.gov.ar/rentassalta/jsp/informacionFisc/leyes/LEY_6611_%20ACTUALIZADA_19-07-2011.pdf</a>	
San Juan	<a href="http://www.sanjuandgr.gov.ar/legales/CT_ver_07_2011.pdf">http://www.sanjuandgr.gov.ar/legales/CT_ver_07_2011.pdf</a>	<a href="http://www.sanjuandgr.gov.ar/legales/Ley_8190_Ley_Impositiva_2011.pdf">http://www.sanjuandgr.gov.ar/legales/Ley_8190_Ley_Impositiva_2011.pdf</a>	
San Luis	<a href="http://www.rentas.sanluis.gov.ar/resoluciones/L-VI-0490-2005yModif.pdf">http://www.rentas.sanluis.gov.ar/resoluciones/L-VI-0490-2005yModif.pdf</a>	<a href="http://www.rentas.sanluis.gov.ar/resoluciones/2011/leyes/LEY-VIII-0254-2010.pdf">http://www.rentas.sanluis.gov.ar/resoluciones/2011/leyes/LEY-VIII-0254-2010.pdf</a>	
Santa Cruz	<a href="http://www.rentasantacruz.gov.ar/legislacion.htm">http://www.rentasantacruz.gov.ar/legislacion.htm</a>	(no hay información sobre el impuesto inmobiliario)	
Santa Fe	<a href="http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/90864/435870/file/C%C3%B3digo%20Fiscal.pdf">http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/90864/435870/file/C%C3%B3digo%20Fiscal.pdf</a>	<a href="http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/122289/605104/file/Descargar%20Archivo.pdf">http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/122289/605104/file/Descargar%20Archivo.pdf</a>	
Santiago del Estero	<a href="http://www.dgrsantiago.gov.ar/codigofiscalnuevo/index_cf.htm">http://www.dgrsantiago.gov.ar/codigofiscalnuevo/index_cf.htm</a>	<a href="http://www.dgrsantiago.gov.ar/resoluciones/resolucion_ministerial_nro_B051_2009.pdf">http://www.dgrsantiago.gov.ar/resoluciones/resolucion_ministerial_nro_B051_2009.pdf</a> <a href="http://www.dgrsantiago.gov.ar/reso">http://www.dgrsantiago.gov.ar/reso</a>	

		<a href="#">luciones/resolucion_ministerial_nro_B050_2009.pdf</a> (Rural)	
Tierra del Fuego	<a href="http://www.dgrtdf.gov.ar/ver.php?modulo=normativas&amp;opcion=mostrar_resolucion&amp;res_id=159&amp;c=Y29kaWdvIHRyaWJ1dGFyaW8=">http://www.dgrtdf.gov.ar/ver.php?modulo=normativas&amp;opcion=mostrar_resolucion&amp;res_id=159&amp;c=Y29kaWdvIHRyaWJ1dGFyaW8=</a>		
Tucumán	<a href="http://extranet2.rentastucuman.gov.ar/nomina/rentastuc2/pdf/ctp.pdf">http://extranet2.rentastucuman.gov.ar/nomina/rentastuc2/pdf/ctp.pdf</a>	<a href="http://extranet2.rentastucuman.gov.ar/nomina/rentastuc2/pdf/ley_impositiva.pdf">http://extranet2.rentastucuman.gov.ar/nomina/rentastuc2/pdf/ley_impositiva.pdf</a>	

## **Acerca de los autores**

**Lucio Castro.** Director del Área de Desarrollo Económico de CIPPEC. Doctor en Economía de la Universidad de Sussex (Reino Unido) y Magíster del Programa en Políticas Económicas de Columbia University (Nueva York). . Trabajó en la función pública y en organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Fue investigador invitado de la Universidad de Harvard. Ganador de la Beca Fullbright Nexus y del premio JCI TOYP Argentina 2010 por Logros Académicos de la Cámara Argentina de Comercio. Profesor de la Universidad de San Andrés, FLACSO y la Universidad Católica Argentina. Investigador Asociado de IPA (Initiative for Poverty Action). Es autor de numerosas publicaciones y expositor frecuente en seminarios y conferencias internacionales y nacionales.

**Luciana Díaz Frers.** Investigadora asociada de CIPPEC. Asesora de Presidencia en la Auditoría General de la Nación. Licenciada en Economía, Universidad de Buenos Aires. Posgrado en Economía Internacional, Instituto de Economía Internacional Kiel (Alemania). Magíster en Historia Económica de Países en Desarrollo, London School of Economics (Reino Unido). Fue directora del Programa de Política Fiscal de CIPPEC y economista investigadora del IERAL. Se desempeñó como asesora del Ministerio de Economía de la Nación.

**Ana Claudia Alfieri.** Licenciada en Economía (Universidad de Buenos Aires). Fue Economista y Analista de Políticas de la Comisión Europea y consultora asociada en Política Fiscal de CIPPEC. Docente en la Universidad Handelshøjskolen i Århus, Odense Universitet y Universidad de la Matanza.

**Ana Bovino.** Licenciada en Ciencia Política (Universidad de San Andrés). Trabajó en diversos proyectos de investigación en la temática de federalismo y redistribución, así como en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Es asesora del Grupo Provincia.

**Para citar este documento:** Castro, L.; Díaz Frers, L.; Alfieri, A. C. y Bovino, A. (Marzo de 2014). Desafíos y potencial del impuesto inmobiliario en la Argentina. *Documento de Trabajo N°120*. Buenos Aires: CIPPEC.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org).

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

***Esta investigación contribuyó a realizar un capítulo del proyecto: The Future of Taxation in Latin America and the Caribbean, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).***

***A Research Network Project (RG-K1198).***

***La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.***



## DOCUMENTOS DE TRABAJO

Con los **Documentos de Trabajo**, CIPPEC acerca a expertos, funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general investigaciones propias sobre una o varias temáticas específicas de política pública.

Estas piezas de investigación aplicada buscan convertirse en una herramienta capaz de acortar la brecha entre la producción académica y las decisiones de política pública, así como en fuente de consulta de investigadores y especialistas.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

**CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartadaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, e Instituciones y Gestión Pública** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina  
T (54 11) 4384-9009 F (54 11) 4384-9009 interno 1213  
info@cippec.org www.cippec.org