

Política tributaria provincial: avances en el Impuesto Inmobiliario

Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias,
Subsecretaría de Relaciones con las Provincias,
Secretaría de Hacienda,
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

1. Introducción

En la última década la recaudación de impuestos provinciales se caracterizó por mostrar altos niveles de crecimiento. Sin embargo, la evolución según el tipo de impuesto fue dispar. Los impuestos indirectos mostraron tasas de crecimiento mayores que los impuestos directos. De este modo, la estructura de los recursos propios de las provincias se fue modificando sustancialmente. En general, el Impuesto sobre los Ingresos Brutos ganó una mayor participación y el Impuesto Inmobiliario perdió importancia como fuente de recursos provinciales.

Las principales causas de este cambio, en la última década, se asocian a la coyuntura macroeconómica favorable, las reformas tributarias en el impuesto sobre los Ingresos Brutos como así también la falta de actualización del catastro que provocó un deterioro de la base de cálculo del Impuesto Inmobiliario.

No obstante, a finales de los 2000, las Provincias comenzaron a realizar reformas en el Impuesto Inmobiliario con diferentes objetivos: mejorar los niveles de recaudación y otorgar mayor progresividad al sistema tributario. Por ello, el trabajo tiene como propósito, por un lado, estudiar las reformas del Impuesto Inmobiliario y así determinar diferencias y similitudes en el diseño e implementación y, por otro lado, analizar el cumplimiento de los objetivos propuestos en las mismas, para una selección de provincias en el periodo 2008-2012.

Las variables a considerar son las reformas en la legislación, el impacto en la recaudación y en la composición de la estructura tributaria como así también la continuidad que se otorgue a estas políticas. Las provincias seleccionadas -Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe- recaudan el Impuesto Inmobiliario Urbano y el Rural, en conjunto representan aproximadamente el 60% de la recaudación total del impuesto y han realizado reformas con diferentes características en el periodo seleccionado.

El trabajo estará dividido en 4 secciones, en la primera sección, se presenta las características del Impuesto Inmobiliario y las técnicas de progresión más utilizadas. En la segunda sección se analiza la evolución de la recaudación de este impuesto y su participación en la estructura tributaria. Se examinan brevemente diferentes factores que explican la escasa relevancia de los recursos provenientes de este impuesto. En la tercera sección, se estudian los casos seleccionados. Por último, se presentan las conclusiones.

2. La imposición patrimonial: el Impuesto Inmobiliario

De acuerdo con Stiglitz (1999), el sistema tributario en su conjunto debería contemplar determinadas características que permitan lograr:

- **Eficiencia económica:** los impuestos no deben interferir en la asignación eficiente de los recursos. Es decir, no debe distorsionar las decisiones de inversión y de consumo de los agentes económicos.
- **Sencillez administrativa:** su recaudación debe ser factible y a bajo costo.
- **Flexibilidad:** debe poder adaptarse fácilmente a los cambios de las circunstancias económicas.
- **Responsabilidad política:** el sistema tributario debe ser transparente. Cada ciudadano debe poder conocer qué está financiando y en qué medida el sistema refleja sus preferencias.
- **Justicia:** debe ser justo en su manera de tratar a los diferentes individuos.

La imposición patrimonial consiste en gravar manifestaciones de la riqueza de los individuos de acuerdo a los bienes muebles, inmuebles y otros activos que posean. En nuestro país, las provincias recaudan principalmente dos impuestos patrimoniales: el Impuesto Inmobiliario y el Impuesto Automotor. Sin embargo, hay 12 provincias que han delegado la potestad o administración y cobro sobre el Impuesto Automotor, y 7 sobre el Inmobiliario Urbano en sus Municipios. Por otra parte, algunas Jurisdicciones tienen vigente el Impuesto a la transmisión gratuita de bienes, por ejemplo, Buenos Aires y Entre Ríos.

En relación a las características del sistema tributario definidas por Stiglitz (1999), el impuesto inmobiliario presenta las particularidades que se exponen a continuación.

En primer lugar, con respecto a la **Eficiencia Económica**, la forma de determinar la base de cálculo del impuesto puede modificar las decisiones económicas de los agentes. Mayormente, la base de cálculo está compuesta por el valor de la tierra y las mejoras. Esta forma de valuar puede disminuir los incentivos a la construcción ya que más mejoras resultan en más impuestos. Contrariamente, gravar solo la tierra, resultaría inequitativo ya que dos construcciones diferentes edificadas en terrenos del mismo valor pagarían el mismo impuesto independientemente de la cantidad de capital aplicado a la tierra (De Cesare y Lazo Marín, 2008).

Por otro lado, otra base de cálculo incluye el valor de la renta y el valor de la tierra, si bien la tributación sobre el valor de la tierra no causa distorsiones, gravar en función de la renta de la tierra puede alterar las decisiones sobre el desarrollo de la misma (De Cesare y Lazo Marín, 2008). Además, se aplican adicionales para casos especiales como terrenos baldíos o no explotados con el objetivo de modificar las decisiones de los agentes e incentivar el uso adecuado de la tierra.

En segundo lugar, en cuanto a la **Sencillez Administrativa**, la complejidad de las tareas de identificación y valuación de los inmuebles deriva en costos administrativos más altos con respecto a otros impuestos. Por el contrario, el incumplimiento, la evasión o la elusión son determinables objetivamente y eso simplifica las tareas de fiscalización.

En tercer lugar, en relación a la **Flexibilidad**, este tributo es poco sensible a los cambios del ciclo económico y su recaudación resulta previsible y estable como fuente de ingresos. Sin embargo, desde el punto de vista de los contribuyentes esta cualidad puede generar resistencia en las fases descendentes del ciclo, donde caen sus ingresos y por ende su capacidad de pago.

En cuarto lugar, en base a la **Responsabilidad Política**, este impuesto posee gran visibilidad, el contribuyente tiene pleno conocimiento de la cuantía del impuesto que paga, no sucede así en el caso de los impuestos al consumo que están incorporados al precio de los bienes. Esta característica aumenta el costo político de modificarlo, por lo que genera desincentivos a la hora de realizar reformas.

Por último, respecto de la **Justicia**, en principio, se lo considera progresivo dado que grava bienes de alto valor económico. El impuesto es proporcional al valor de los bienes, así, tributan más los inmuebles de mayor valor, los contribuyentes con más de un inmueble, los propietarios de grandes extensiones, entre otros. Esto permite diferenciar entre contribuyentes con diferente capacidad de pago. No obstante, actualmente, el valor de la propiedad no siempre es proporcional al ingreso de las familias.

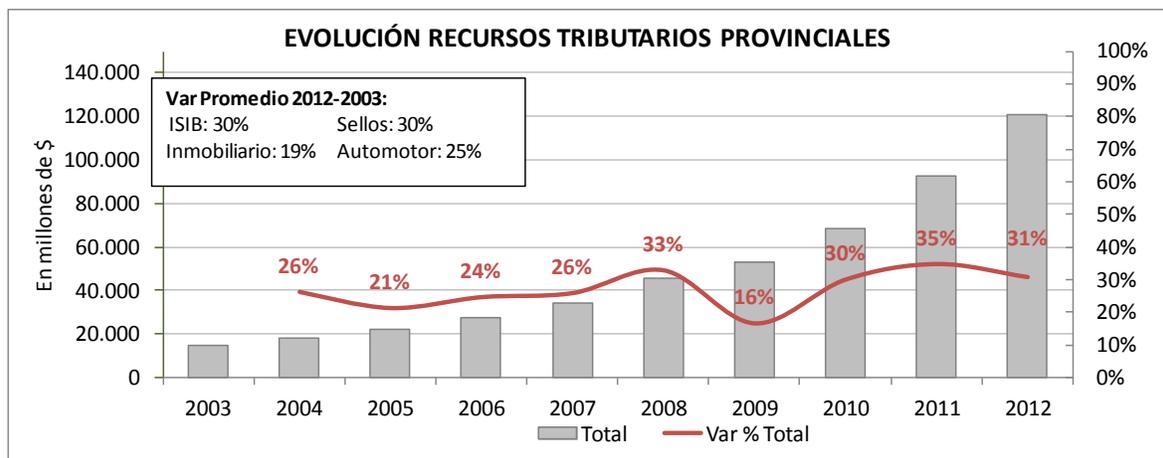
Para la determinación del impuesto se utilizan diferentes técnicas de progresión. La progresión en algunas situaciones sigue un modelo discontinuo, donde el cambio de rango de valor resulta en una alícuota más alta para toda la base imponible. El problema de este método es que contribuyentes cercanos al límite superior de una categoría, y a límite inferior de la siguiente, después del pago del impuesto quedan con riquezas netas diferentes, el de mayor categoría queda con menor riqueza neta. Esto, además, puede alentar a ocultar parte del monto imponible para evitar cambiar de categoría (De Cesare y Lazo Marín, 2008; Jarach, 1983).

En otros casos, se aplica la progresividad continua, que opera como cuotas fijas y alícuotas crecientes por rango de valor, y donde las alícuotas son aplicadas sobre el excedente del valor límite inferior de cada rango. Este método tiene la ventaja de evitar los saltos de las alícuotas, como también el trastocamiento de posiciones de contribuyentes situados cerca de los límites de clases contiguas. (De Cesare y Lazo Marín, 2008; Jarach, 1983).

Debe distinguirse la progresión, como forma técnica de determinar la cuantía de un impuesto, de la eficacia progresiva de ese impuesto en relación con la distribución de la renta nacional entre diferentes grupos de contribuyentes (Jarach, 1983). En este sentido, en el trabajo se estudian las técnicas de progresión y los cambios en la participación de este impuesto en el sistema tributario provincial.

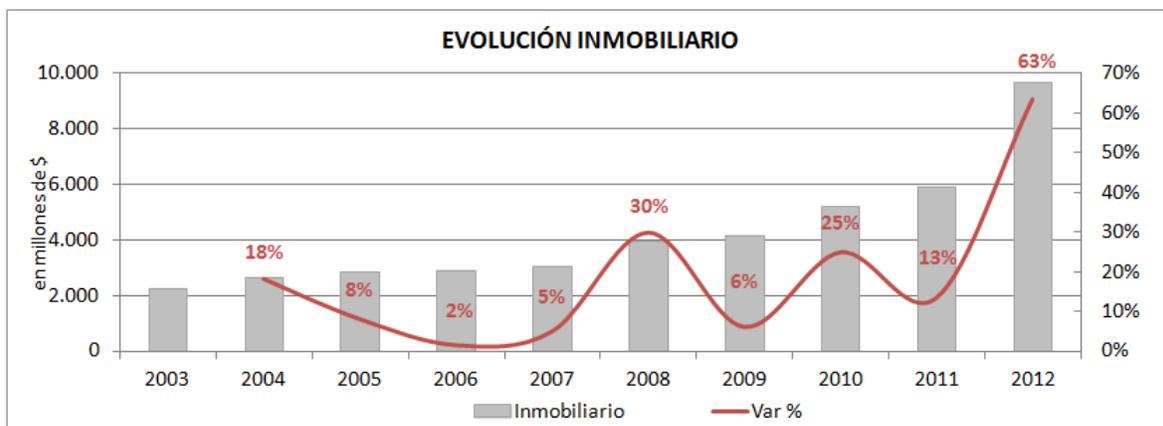
3. Evolución y participación del Impuesto Inmobiliario en la estructura tributaria provincial

A partir del año 2003, la recaudación de impuestos provinciales mostró tasas de crecimiento elevadas. Sin embargo, el desempeño según el tipo de impuesto fue dispar. Los impuestos indirectos (ISIB y Sellos) que dependen del nivel de actividad mostraron tasas de crecimiento interanuales mayores. Los impuestos directos (Automotor e Inmobiliario) mostraron tasas positivas aunque más moderadas. El resultado fue un incremento promedio, entre 2012 y 2003, de la recaudación total de 27%.



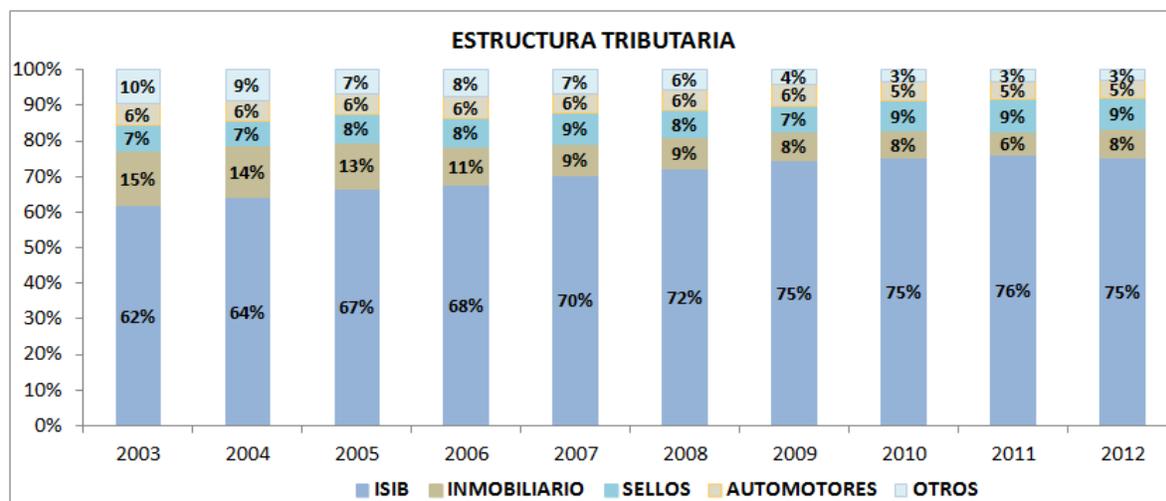
Fuente: elaboración propia.

En nuestro país, el Impuesto Inmobiliario está fuertemente concentrado en 5 Jurisdicciones que explican aproximadamente el 90% de la recaudación. En el año 2012, Buenos Aires representó el 38% de la recaudación, Córdoba el 7%, Entre Ríos el 8%, Santa Fe el 7% y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 28%. De este modo, estas jurisdicciones tienen fuerte incidencia en la evolución del impuesto en términos consolidados. Como se observa en el gráfico, durante el periodo 2003-2012, el Impuesto Inmobiliario mostró tasas de crecimiento positivas aunque con elevada variabilidad. Los incrementos mayores coinciden con reformas en el impuesto que realizaron las provincias mencionadas.



Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, la composición de los recursos tributarios provinciales se modificó a lo largo del período 2003-2012: aumentó la participación de los impuestos indirectos mientras que los impuestos directos redujeron su participación significativamente. En el gráfico siguiente se presenta la evolución de la estructura tributaria durante el período.



Fuente: elaboración propia.

La participación del ISIB ha crecido a lo largo del periodo y representó el 75% de los recursos tributarios, en 2012. Además de la coyuntura económica favorable se han realizado importantes modificaciones en la legislación que impactaron positivamente en los niveles de recaudación. La participación del Impuesto de Sellos y el Impuesto Automotor no se modificó sustancialmente. En contraposición, el Impuesto Inmobiliario perdió 7 puntos y representó el 8% de la recaudación, en 2012.

Se pueden mencionar distintos factores que explican la escasa relevancia de los recursos provenientes de este impuesto. Por un lado, el rezago de las valuaciones fiscales con respecto a los valores de mercado reduce la base imponible del impuesto, la elevada visibilidad disminuye los incentivos a realizar reformas, en tanto que la complejidad de las tareas de identificación y valuación del patrimonio deriva en costos administrativos más altos con respecto a otros impuestos.

Por otro lado, la delegación de facultades tributarias en los municipios impacta en los niveles de recaudación de los fiscos provinciales. Las provincias de Corrientes, Chaco, Chubut, Formosa, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego han delegado la potestad del Impuesto Inmobiliario urbano en sus municipios.

Sin embargo, en los últimos años y particularmente a partir del 2008, las provincias han realizado reformas en el Impuesto Inmobiliario con el objetivo de aumentar los niveles de recaudación y otorgar mayor progresividad al sistema tributario. Como veremos en el siguiente apartado para las provincias seleccionadas, el diseño y la implementación de las políticas han sido muy variados: algunas provincias optaron por aplicar coeficientes de actualización basados en distintos indicadores; en cambio otras determinaron nuevas valuaciones fiscales, modificaron la estructura de alícuotas, definieron un cronograma de implementación; o bien realizaron una combinación de estas alternativas.

4. Reformas en el Impuesto Inmobiliario. Período 2008-2012

CASO 1: Provincia de Buenos Aires

El Impuesto Inmobiliario en la Provincia se divide en Inmobiliario Urbano e Inmobiliario Rural. El catastro está clasificado en cuatro Plantas: Urbana, Suburbana, Rural y Subrural. Para la determinación de la valuación fiscal de cada inmueble se suman el valor de la tierra libre de mejoras y las edificaciones.

Actualmente, la estructura de alícuotas del Inmobiliario Urbano presenta un modelo discontinuo, es decir, cada rango tiene una alícuota que se aplica sobre el total de la base imponible. Mientras que en relación al Inmobiliario Rural, presenta un modelo continuo donde a cada rango de valor le corresponde una cuota fija y una alícuota que se aplica sobre el excedente del límite inferior del rango.

Reformas: diseño e implementación

En el caso de Buenos Aires, a lo largo de la última década se dieron reiterados intentos de actualización del catastro y varias modificaciones que denotan un esfuerzo por sostener los niveles recaudatorios de este impuesto. Las medidas implementadas fueron diferentes según Urbano o Rural.

Para el caso del Inmobiliario Urbano, en 2007 se aplicó el revalúo de la tierra libre de mejoras realizado en 2005, y se actualizó la valuación de la edificaciones, pero el impuesto se calculó en base al 60% de los nuevos valores. Esta valuación se mantuvo vigente, pero en 2009, el impuesto se calculó sobre 80% de la misma y en 2011 se incrementó este coeficiente a 90%. En 2012, se actualizó nuevamente la Planta Urbana utilizando el Índice del Costo de la Construcción (1.7606), no obstante a los fines de disminuir el impacto, el impuesto se calculó sobre el 65% de los nuevos valores.

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

Luego, en 2012, se modificaron las alícuotas nuevamente, se incrementaron aquellas que se aplican sobre las partidas de mayor valuación, y se redujeron las que se aplican sobre las de menor valuación fiscal, generando una mayor progresividad.

Además de la implementación gradual de los revalúos mediante la aplicación de coeficientes <1, se establecieron topes al impuesto determinado en cada año. Hasta 2009, el impuesto determinado no podía ser superior al año anterior en consecuencia, los nuevos valores calculados en 2007 no tuvieron efecto en el impuesto a pagar. A partir de 2009, el tope con respecto al impuesto pagado del año anterior podía incrementarse hasta un 20% en todos los casos. En 2010, se establecieron topes al impuesto a pagar según valuación fiscal ($VF < \$ 100.000 = 2009$; $VF > \$$

100.000 hasta un 20% más respecto de 2009). En 2011, ya no se pusieron restricciones al impuesto determinado.

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

Recién en 2012, se estableció un nuevo revalúo, dado que el cambio territorial y el avance en la frontera productiva en la provincia habían cambiado de manera significativa la utilización del suelo y en consecuencia, el valor de las tierras. Se eliminó la disposición por zonas y la valuación se realizó en base a las características y el uso del suelo. Esta medida estuvo acompañada de modificaciones en las alícuotas y montos fijos, se redujeron las alícuotas de los rangos de menor valuación, y se incrementaron para las tierras de mayor valuación sin modificaciones en la técnica de progresión. A su vez, se determinó el impuesto sobre el 50% de los nuevos valores, de modo tal de suavizar el impacto.

Además se establecieron otras medidas complementarias, por ejemplo, adicionales por baldío, con el objetivo de desalentar el mantenimiento de propiedades sin fines productivos o sujetos a la especulación inmobiliaria urbana. También, se incorporaron cuotas extras al cronograma de pagos, y se creó el Fondo Provincial de Educación que se financia con sumas fijas o sobrealícuotas aplicadas al impuesto. Por otra parte, se otorgaron beneficios como exenciones o créditos fiscales según partido principalmente a establecimientos productivos. Por último, se incorporó el Valor Inmobiliario de Referencia que consiste en determinar un referente del valor de mercado del inmueble que se actualiza periódicamente a los fines de compararlo con la valuación fiscal, utilizarlo para el control, la fiscalización y demás requerimientos tributarios de su competencia, por ejemplo, en lo relativo al Impuesto de Sellos.

Impacto: niveles de recaudación y estructura tributaria

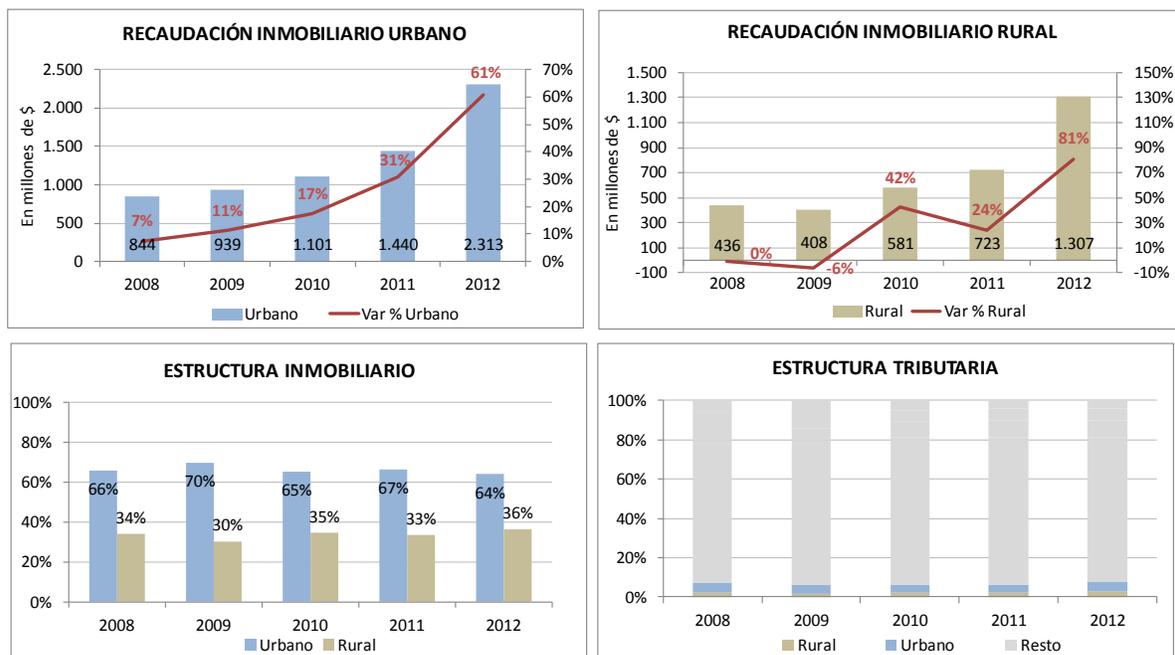
Para observar los resultados de la reforma se pueden analizar dos variables: el impacto en los niveles de recaudación y en la estructura tributaria de la provincia.

La evolución de la recaudación fue diferente según urbano o rural. Las tasas de crecimiento del Inmobiliario Urbano fueron positivas y siempre crecientes a diferencia de las del inmobiliario rural que mostraron alta variabilidad. Esto indica una mayor gradualidad y continuidad en las medidas adoptadas para el Inmobiliario Urbano en comparación con las adoptadas para el rural.

Además, se observa que los niveles de crecimiento interanual del Inmobiliario Rural fueron en general superiores a los del Inmobiliario Urbano. Esto sumado a que el último revalúo data de 2003, indicaría un mayor atraso en las valuaciones fiscales, y por ende, un mayor esfuerzo a la hora de implementar reformas relacionadas con el Inmobiliario Rural.

Por otra parte, los cambios en la estructura no fueron significativos debido a que también se realizaron reformas en ISIB, Automotor y Sellos. Sin embargo, cabe destacar que la pérdida de peso relativo hubiese sido mayor y continua si no se hubieran efectuado las reformas presentadas. La participación de este impuesto pasó de representar el 7% en 2008, alrededor del 6% entre

2009 y 2011, y finalmente se recupera al 8% en 2012. Este incremento de 2 puntos porcentuales se explica en la misma proporción por ambos Impuestos (Rural y Urbano).



Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

CASO 2: Provincia de Entre Ríos

La Provincia de Entre Ríos, recauda el Impuesto Inmobiliario urbano, subrural y rural. La valuación de cada uno de los inmuebles es igual a la suma del valor asignado a la tierra libre de mejoras y el valor de las mejoras. Para la determinación del impuesto se aplica la progresividad continua.

Reformas: diseño e implementación

En el Impuesto Inmobiliario Urbano y Subrural se actualizaron el valor de la tierra libre de mejoras y las mejoras introducidas. En el caso de la tierra libre de mejoras los nuevos valores se aprobaron en 2009 (último revalúo urbano: 1998 / subrural: 2003) y para los siguientes años se aplican coeficientes de actualización (urbana: 1.4, 1.15, 1.25 / subrural: 1.6, 1.25, 1.25 en 2010, 2011 y 2012, respectivamente).

Para las mejoras, los nuevos valores se determinaron en el año 2010 (último revalúo 2005) y se actualizan en los años siguientes en función de indicadores como la variación del Índice del Costo de la Construcción (actualización promedio: 58%, 17% y 32%, en 2010, 2011 y 2012 respectivamente). No se modificaron los tramos y alícuotas que fija la Ley Impositiva.

Por otro lado, la Provincia puso mayor énfasis en la reforma del inmobiliario rural ya que diversas variables de la economía en general y de las explotaciones en particular se habían modificado y los valores de la tierra no eran representativos. En este sentido, en 2008 se aprobaron nuevos

valores fiscales para cada una de las zonas en las que se subdivide la provincia en función de la productividad. Estos valores se actualizaron todos los años a partir de estudios técnicos. También, se modificaron los tramos, cuotas fijas y alícuotas. Sin embargo, la aplicación de los nuevos valores generaría aumentos muy elevados en el impuesto por lo que se buscaron alternativas de implementación.

De este modo, se llevó a cabo una implementación gradual y segmentada. Se dividió el universo de partidas en 4 segmentos en función de la superficie y productividad¹ y para cada segmento la actualización de los valores se realizó gradual y progresivamente. Las parcelas de mayor superficie se actualizan más rápidamente pero todos los segmentos llegan en 2012 al 100% de los valores. Las características de cada segmento se presentan en el siguiente cuadro²:

Segmento	% Superficie	% Partidas	% Contribuyentes	% Recaudación 2008
1	3%	34%	35%	2%
2	53%	60%	59%	48%
3	19%	4%	4%	19%
4	25%	2%	2%	32%

El segmento 1 comprende las extensiones de menor superficie, el segmento 2 son extensiones medias y los segmentos 3 y 4 corresponden a las parcelas más grandes y de mayor valor. La diferencia de los nuevos valores vigentes para cada año con respecto a los valores 2005 se corrigió por etapas de acuerdo al siguiente esquema:

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

Por ejemplo, en 2009, los valores de una partida del segmento 2 no se actualizan, en 2010 se actualizan un 25% de la diferencia entre el nuevo valor fiscal y los vigentes en 2005, en 2011 un 50% y en 2012 el 100%. Los valores del segmento 4 se actualizan más rápidamente ya que en 2011 se aplican el 100% de los nuevos valores.

La reforma del Inmobiliario Rural tuvo las siguientes características:

- Los valores de la tierra se determinan en función de la productividad de cada zona. Estos valores se actualizan todos los años. Se otorga continuidad a la política y se evita la desactualización del catastro.
- Se modifican tramos, montos fijos y alícuotas.

¹Se utiliza el concepto de "Superficie Renta Cero": superficie necesaria para que las unidades productivas se encuentren en equilibrio sin retribuir al factor tierra para cada zona agroecológica

²Presentación "El impuesto Inmobiliario Rural en la Provincia de Entre Ríos". Provincia de Entre Ríos. Primera Jornada de Recursos Tributarios Provinciales. Ministerio de Economía, Octubre 2011.

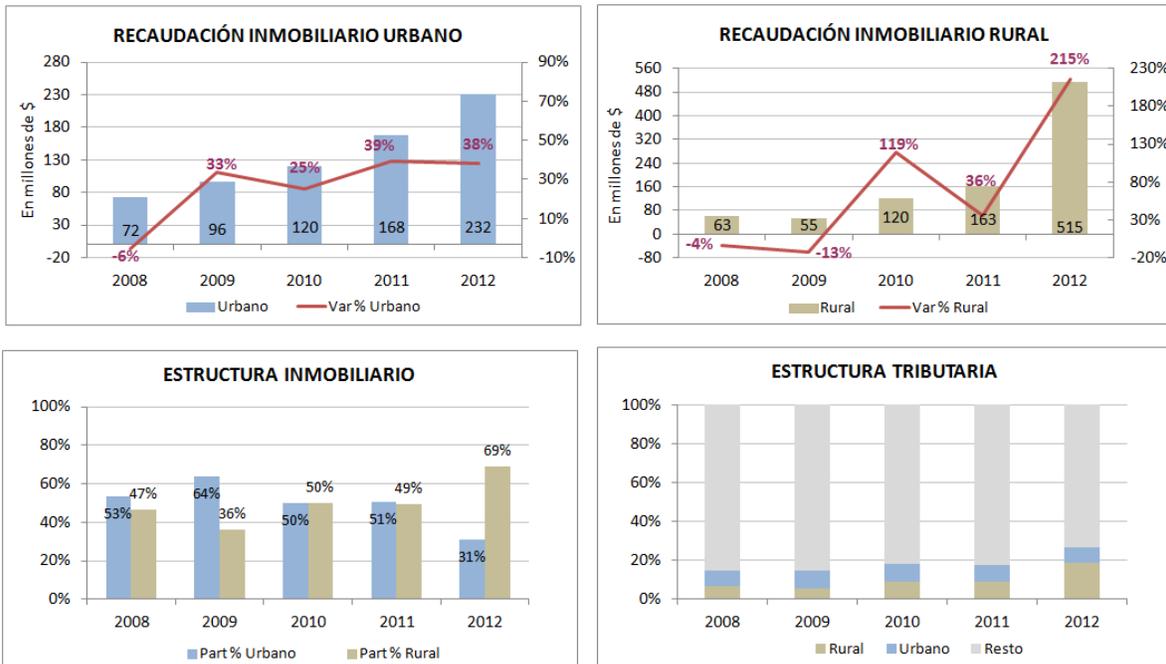
- La implementación es gradual y diferenciada según la extensión de las parcelas. Dada la elevada visibilidad de este tipo de impuestos, ayuda a sortear obstáculos propios de la tributación al patrimonio.

Impacto: niveles de recaudación y estructura tributaria

El Inmobiliario Urbano mostró tasas de crecimiento sostenidas y cercanas al 30% que denotan la continuidad en las políticas implementadas. No obstante, perdió participación en la composición del inmobiliario debido a los cambios en el Inmobiliario Rural.

En el Inmobiliario Rural, las tasas de crecimiento interanuales fueron elevadas a partir del 2010 que se implementa la reforma. En el año 2012, todos los segmentos tributaron el 100% de los valores fiscales y la tasa de variación fue de 215%. Además, para evitar la desactualización del catastro, se otorgó continuidad a la política ya que todos los años se actualizaron los valores aunque las tasas de crecimiento muestren alta variabilidad. Asimismo, el Inmobiliario Rural creció 22 puntos en el periodo y pasó de representar el 47% de la recaudación del impuesto al 69% en 2012.

Las reformas en conjunto modificaron la estructura tributaria de la Provincia. En el año 2008, el Impuesto Inmobiliario representó el 14,5% de los ingresos tributarios totales, mientras que en el año 2012, alcanzó un 27%, principalmente por el crecimiento del Inmobiliario Rural.



Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas de la Provincia de Entre Ríos.

CASO 3: Provincia de Santa Fe

La Provincia de Santa Fe cuenta con un Impuesto Inmobiliario Básico que se divide en Rural, Urbano y Suburbano. La valuación se calcula sumando el valor de la tierra y las mejoras. Por otro lado, cuenta con algunos impuestos adicionales. Actualmente, la estructura de alícuotas del Inmobiliario Urbano y Rural presenta un modelo continuo.

Reformas: diseño e implementación

El Impuesto Inmobiliario, tanto urbano como rural, tuvo pocas modificaciones en el período. En el caso del Impuesto Inmobiliario Urbano, se realizaron dos actualizaciones uniformes: en 2010, se aplicó un coeficiente de 3 y, en septiembre 2012, de 4.5 a la valuación de todos los inmuebles a los fines de determinar el impuesto³.

Con respecto a las alícuotas y cuotas fijas, hasta 2010 se aplicaba una tabla de alícuotas, tramos y cuotas fijas a los municipios de 1° y 2° categoría (Rosario y Santa Fe) y otra tabla para el resto. A partir de ese año, se aplica una única tabla de tramos, alícuotas y cuotas fijas a todos los Partidos. A la vez que se reducen las cuotas fijas y las alícuotas para los tramos menores, y se aumentan las alícuotas para los tramos mayores. Para 2012, se incrementan las cuotas fijas para todos los tramos mientras que las alícuotas permanecen iguales.

No obstante, en ambos periodos de reforma (2010 y 2012) se establecieron topes de incrementos al impuesto determinado para suavizar el impacto, siendo en el primero 200% respecto de lo liquidado en 2009, y en el segundo, por tramos de valuación fiscal desde un 30% hasta un 75% con respecto al impuesto determinado en 2011.

En relación al Impuesto Inmobiliario Rural, se aplican criterios distintos al urbano a la hora de hacer la reforma. En 2010, no se disponen coeficientes para actualizar la valuación sino que se aplicó un incremento directo del 200% sobre el impuesto determinado para 2009, sin alterar tramos, alícuotas ni cuotas fijas. En cambio, en septiembre 2012, se actualizó la valuación de manera uniforme incrementando en un 120% los valores vigentes desde 1993. Los valores tuvieron vigencia a partir del mes de diciembre. En los fundamentos de la reforma se menciona que el atraso de la valuación vigente con respecto a los valores de mercado era de 25 a 40 veces. Es importante destacar que en la reforma 2012 se dispone la revaluación general de la propiedad inmueble rural y urbana, dentro de los 24 meses a partir de septiembre 2012.

Además, se aplicaron topes que van según el tramo de valuación del 100% al 300% con respecto al impuesto determinado en 2011.

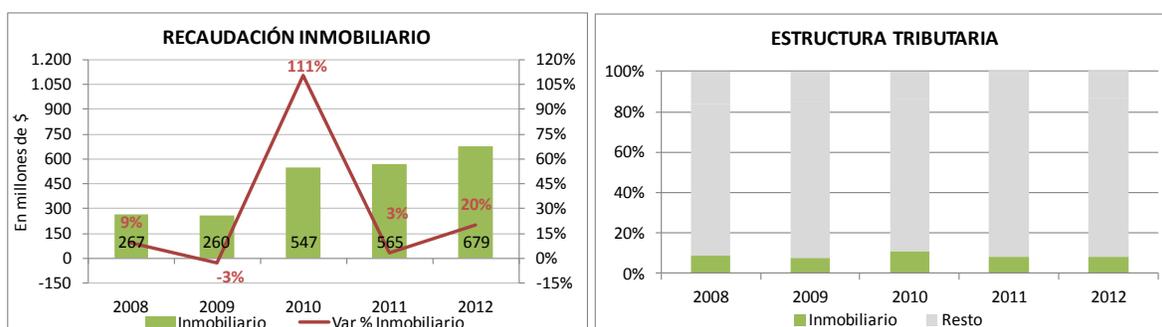
Asimismo, se implementaron otras medidas como adicionales a grandes propietarios rurales que consiste en liquidar con un incremento que va del 80% al 120% al impuesto que corresponda tributar, en función de la valuación o suma de valuaciones de los inmuebles de un mismo contribuyente, con el objetivo de aumentar la incidencia de este impuesto en casos de mayor concentración de la tierra. Además, se establecen adicionales para terrenos baldíos y para grandes propietarios de terrenos baldíos en función de la superficie, con el fin de evitar la tenencia de tierras vacantes, es decir, sin desarrollo habitacional o productivo.

³ La valores fiscales vigente eran de 1993

Por otra parte, en 2010 se crea el Observatorio de Valores Continuo de Inmuebles en la Provincia de Santa Fe, determinándose como primer producto del mismo al Valor Inmobiliario de Referencia el cual permitirá conocer en forma permanente los valores actualizados de mercado de los inmuebles de la Provincia. En consecuencia, podrá ser utilizado por la Administración Provincial de Impuestos a los efectos de control, fiscalización y demás requerimientos tributarios de su competencia en lo relativo al Impuesto de Sellos, tasas retributivas, etc. Por último, a partir de estos estudios se basará la revaluación general que establece la reforma 2012.

Impacto: niveles de recaudación y estructura tributaria

En la reforma del 2010, se observó un incremento muy elevado en el nivel de recaudación que se reflejó en la tasa de crecimiento interanual. En 2012, la reforma se aprobó en septiembre pero se implementó sólo para el mes de diciembre por lo que el impacto total con respecto a 2011 es moderado (20%). En el resto de los años la recaudación de este impuesto fue estable y con variaciones interanuales menores al 10%. En cuanto a la estructura tributaria, la participación de este impuesto crece en los años de reforma pero no puede sostenerse en los años siguientes porque no se otorga continuidad a las políticas desarrolladas.



Fuente: elaboración propia en base a información de la Administración Tributaria Provincial.

CASO 4: Provincia de Córdoba

La provincia recauda el Inmobiliario Básico Urbano y Rural. La valuación de cada parcela se determina sumando el valor de la tierra y el de las mejoras. En el caso del Inmobiliario Urbano se aplica la técnica de progresión continua. En el Inmobiliario Rural se aplica una alícuota del 12% independientemente del valor del inmueble.

Reformas: diseño e implementación

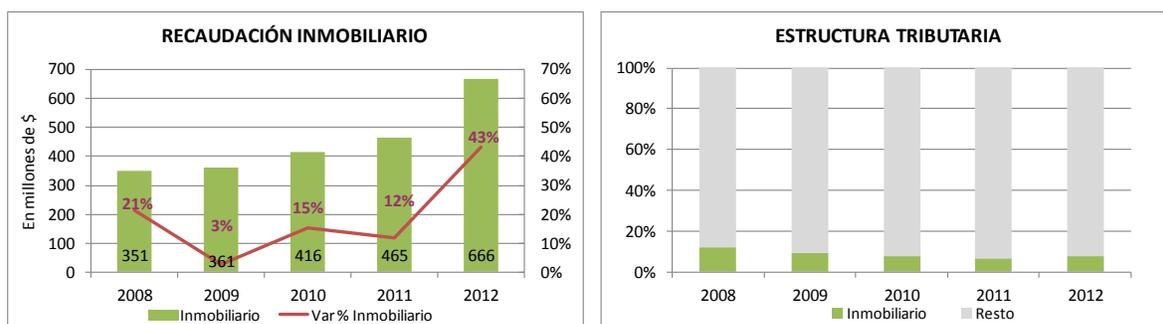
En el inmobiliario básico urbano, la base imponible es la valuación de cada inmueble multiplicada por los coeficientes de actualización que fija la Ley Impositiva. A partir del año 2010, se modifican anualmente los coeficientes de actualización y en 2010 se incrementan un 170%, en 2011 un 30% y en 2012, un 40%. Asimismo, todos los años se modifican las escalas, montos fijos y alícuotas aplicables para determinar el impuesto.

Por otra parte, el Impuesto Inmobiliario Rural no tuvo modificaciones importantes. Los coeficientes de actualización de la valuación fiscal no cambiaron y sólo se modificó, a partir del 2012, la forma en que se determinan los valores de la tierra⁴. La alícuota de 12% que se aplica para la determinación del impuesto tampoco cambio durante el periodo.

Además, la Provincia recauda el Inmobiliario adicional para los propietarios de inmuebles rurales cuya base o suma de bases sea mayor a \$500.000. Este adicional no se modificó en el periodo analizado. Por otra parte, la Provincia recauda fondos que se financian a partir de aportes que deben efectuar los contribuyentes del Inmobiliario Rural y que registra como No tributarios. Los más importantes son el Fondo para el Mantenimiento de la Red Firme y Fondo Rural para Infraestructura por los que se recaudó, en 2012, \$177 millones y \$291 millones respectivamente.

Impacto: niveles de recaudación y estructura tributaria

Durante los años 2010, 2011 y 2012 en que se implementaron las modificaciones, principalmente en el Inmobiliario Urbano, las tasas de crecimiento interanuales fueron del 15%, 12% y, 43% respectivamente. A pesar de la continuidad en la actualización y las tasas positivas, el Impuesto Inmobiliario fue perdiendo participación a lo largo del periodo y recupera un punto porcentual en 2012 en el cual el aumento interanual fue del 43%. Se observa que se requirió una tasa de crecimiento muy elevada, como ocurrió en 2012, para recuperar un punto en la estructura tributaria.



Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio de Finanzas de la Provincia de Córdoba.

5. Conclusiones

El diseño y la implementación de las reformas han sido muy variados según la provincia que se analice y según si estuvieron orientadas al inmobiliario urbano o rural.

En el **Inmobiliario Urbano**, Buenos Aires y Entre Ríos una vez que determinaron los nuevos valores fiscales para los años siguientes, aplicaron coeficientes de actualización. En cambio, Santa fe y Córdoba no realizaron revalúos sino que aplicaron coeficientes uniformes. Por otra parte, en general cuando se establecieron nuevos valores fiscales se modificaron también los tramos, cuotas fijas y alícuotas de modo tal de adecuar la estructura del impuesto a los valores actualizados. De

⁴ Para ello, se considera el valor productivo de la tierra de cada zona de características agroeconómicas homogéneas considerando los valores de mercado, explotaciones agropecuarias dominantes, etc. Anteriormente, se determinaba en función del valor venal medio de los últimos dos años.

otra manera, la mayoría de las partidas quedarían concentradas en los tramos superiores y perdería progresividad el impuesto.

Por otra parte, se observa **gradualidad** en la implementación para la mayoría de los casos lo que ayuda a reducir la resistencia de los contribuyentes al aumento del impuesto y el costo político, dada su elevada visibilidad. Una alternativa fue la utilización de coeficientes < 1 para disminuir la base imponible y, por lo tanto, el monto del impuesto determinado. Por ejemplo, la Provincia de Buenos Aires en 2007 estableció un coeficiente equivalente a 0,6 que se aplicó sobre los nuevos valores y que luego va aumentando año tras año. Otra alternativa que utilizaron las provincias de Buenos Aires y Santa Fe, para suavizar el impacto, fue establecer topes de incremento respecto del impuesto determinado del año anterior y, en algunos años, la magnitud del tope se asoció a las valuaciones fiscales.

Asimismo, se puede señalar un esfuerzo por otorgar **continuidad** a las políticas implementadas con el objetivo de evitar la desactualización del catastro. En Buenos Aires, Córdoba y Entre Ríos se otorgó continuidad ya que todos los años se aplicaron coeficientes. Santa Fe realizó reformas en años puntuales sin otorgar continuidad.

En el **Inmobiliario Rural**, el contexto macroeconómico favoreció el crecimiento de la rentabilidad de los sectores asociados. La incorporación de nuevas hectáreas a la explotación, el aumento de la productividad por el avance tecnológico y los precios internacionales favorables, dieron sustento a la evolución positiva de los valores de mercado de los inmuebles rurales. Sin embargo, las valuaciones fiscales no reflejaron estos cambios. El mayor atraso en las valuaciones fiscales rurales sobre las urbanas, revela la necesidad de un mayor esfuerzo a la hora de implementar reformas.

En las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos, el **diseño** se basó en la determinación de nuevos valores de la tierra en función de las características y uso del suelo. En cambio, Santa Fe aplicó coeficientes para actualizar y Córdoba no realizó importantes modificaciones. En todos los casos, las reformas se implementaron con **gradualidad** ya sea por la utilización de coeficientes < 1 o topes de incremento en la liquidación del impuesto.

Con respecto a la **continuidad**, tanto Entre Ríos como Buenos Aires lograron este objetivo pero de manera diferente. Entre Ríos, determinó valores fiscales todos los años a partir de estudios técnicos, mientras que Buenos Aires realizó actualizaciones aplicando coeficientes, luego revaluó en el último año del período analizado. En ambos casos, las medidas implementadas buscaron establecer una dinámica para sostener el impuesto ajustado.

Con respecto al **impacto en la recaudación y en la composición de la estructura tributaria** debe tenerse en cuenta que en cada reforma se modifican diferentes componentes del impuesto (valuaciones, estructura de alícuotas, coeficientes, topes, etc), que aumentan la complejidad para determinar y comparar a priori los resultados de las mismas. Además, intervienen diferentes variables que configuran la estructura tributaria final, por ejemplo, las reformas implementadas, la importancia relativa y las tasas de crecimiento del resto de los impuestos provinciales.

Con respecto al **impacto en la recaudación**, las tasas de crecimiento interanuales, en el caso del Inmobiliario Urbano fueron positivas y más estables dado que no muestran saltos importantes durante el período. De otro modo, para el **Inmobiliario Rural** mostraron alta variabilidad con

incrementos extraordinarios en los años que se llevan a cabo las reformas, no así, en los años subsiguientes.

Con respecto al impacto de las reformas en **la estructura tributaria** de los casos analizados, Entre Ríos es la provincia que logró modificar significativamente la composición de sus recursos. En Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe los cambios en la estructura no fueron significativos pero, es importante destacar que la pérdida de peso relativo hubiese sido mayor y continua si no se hubieran realizado las reformas presentadas. Esto se debe a que las provincias seleccionadas también realizaron reformas en ISIB, Automotor y Sellos. Además, se observa que se requieren tasas de crecimiento muy elevadas y sostenidas en el inmobiliario a efectos de mejorar su participación.

Las medidas complementarias como los adicionales por baldíos y a grandes propietarios tienen detrás objetivos extra-fiscales como evitar la especulación inmobiliaria urbana, alentar el desarrollo productivo o habitacional en suelos baldíos, o bien, aumentar la incidencia de este impuesto en casos de mayor concentración de la tierra. Este tipo de medidas tienden a favorecer el uso adecuado de la tierra y otorgar mayor equidad al sistema tributario.

En conclusión, las cuatro Jurisdicciones analizadas han realizado diferentes reformas que permitieron avances en el Impuesto Inmobiliario. Los casos en los cuales los valores fiscales se obtuvieron a partir de estudios técnicos ayudaron a obtener un catastro más adecuado a la realidad, el cual es una herramienta fundamental para la toma de decisiones, la planificación y el diseño de diferentes políticas públicas.

Para finalizar, es importante mencionar que en el 2013 las provincias continúan trabajando en estas políticas que resultan de suma importancia ya que otorgan mayor progresividad al sistema tributario y en consecuencia, contribuyen a lograr una distribución más equitativa del ingreso, al mismo tiempo que se logra perfeccionar la información territorial de las provincias y se fortalece la tributación al patrimonio como fuente de recursos provinciales.

6. Bibliografía

- Claudia M. De Cesare y José Francisco Lazo Marín (2008), Impuestos a los patrimonios en América Latina, Serie Macroeconomía para el Desarrollo N° 66, CEPAL, Santiago de Chile.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos y Jiménez, Juan Pablo (2011), Impuestos a los patrimonios en América Latina, Serie Macroeconomía para el Desarrollo N° 111, CEPAL, Santiago de Chile.
- Stiglitz, Joseph (1999), La Economía del Sector Público, Cap. 17
- Jarach, Dino (1983), Finanzas Públicas y Derecho Tributario, 3ra Edición, Ed. Abeledo-Perrot. Parte IV y V.
- Porto, Alberto, Garriga, Marcelo y Rosales, Walter (2012): Determinantes de una estructura tributaria. Estudio de un caso, en 45° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba.

Normativa consultada

Buenos Aires

Código Fiscal y modificatorias: 10.397

Leyes impositivas y modificatorias: 13.297, 13.404, 13.613, 13.787, 13.850, 13.930, 14.044, 14.066, 14.200, 14.333, 14.357

Ley de catastro y modificatorias: 10.707

Decretos: 442/2012

Resoluciones: 36/2009

Entre Ríos

Código Fiscal y modificatorias: 6.505

Leyes impositivas y modificatorias: 9.622, 9.853, 10.102

Ley de valuaciones y modificatorias: 8.672

Otras Leyes: 9.930

Decretos: 1588/2005, 4786/2008, 4263/2009, 438/2010, 486/2012, 8351/2005, 7045/2008, 1767/2010, 79/2012

Santa Fe

Código Fiscal y modificatorias: 3.456

Ley impositiva y modificatorias: 3.650, 13.065, 13.286

Ley de catastro y modificatorias: 2.996

Resoluciones: 30/2011, 31/2011, 82/2012

Córdoba

Código Fiscal y modificatorias: 6.006

Ley impositiva y modificatorias: 9.443, 9.577, 9.704, 9.875, 10.013

Ley de catastro y modificatorias: 5.057, 9.456