

# Impuesto inmobiliario en Argentina: desempeño reciente y potencial

Joaquín Aguirre - Legajo: 40.522.631

Agosto 2020

## Resumen

El impuesto inmobiliario, a pesar de ser descripto en la teoría económica del federalismo fiscal como un buen impuesto local, no ha conseguido transformarse en una relevante fuente de ingresos para los gobiernos provinciales argentinos. En este documento se analiza la evolución de la recaudación del impuesto inmobiliario provincial en las últimas dos décadas y se intenta definir el impacto que ciertas variables de interés tienen sobre su rendimiento mediante un análisis de correlación. El objetivo es responder si el desempeño del tributo responde a circunstancias estructurales inherentes a la economía argentina (por lo que su potencial sería limitado en el corto plazo), o si existen motivos vinculados a una pobre administración del mismo (lo cual resultaría más alentador). Se concluye que el potencial del impuesto inmobiliario provincial en Argentina es moderado, ya que su rendimiento depende de variables de ambas clases, pero que aun así se debe apuntar a aplicar las reformas apropiadas para mejorar su recaudación, de forma tal que las provincias logren una mayor autonomía y dejen de depender excesivamente de recursos tributarios regresivos y distorsivos.

## 1. Introducción

Al indagar en la teoría económica del federalismo fiscal, el impuesto a la propiedad inmobiliaria aparece descripto como un buen impuesto local (aunque no exento de imperfecciones). Sin embargo, en Latinoamérica este instrumento tributario no ha conseguido transformarse en una relevante fuente de ingresos para los niveles subcentrales de gobierno, y Argentina no es ninguna excepción. El pobre desempeño del impuesto se hace más evidente al hacer una comparación con países de la OCDE (Bonet, Muñoz, Mannheim & Torres, 2014). Estos últimos promediaron, en la década de los 2000, una recaudación equivalente al 1,15 por ciento de su respectivo PIB. En el mismo período, los países de América Latina promediaron el equivalente al 0,28 por ciento de su PIB. Argentina, con su promedio de 0,50 %, se ubicó por encima de la media latinoamericana, aunque muy lejos de sus pares más desarrollados.

Los resultados recién detallados exigen preguntarse si las diferencias registradas responden a circunstancias estructurales inherentes a la economía argentina (llámese informalidad de la vivienda, nivel de urbanización, pobreza, crecimiento, etc.), o si existen motivos vinculados a una pobre administración del impuesto por parte de las autoridades. Si lo primero es verdad, cabría concluir que el potencial del tributo es limitado en el corto plazo, ya que para un mejor desempeño se vuelve necesario primero solucionar los problemas macroeconómicos que aquejan a la nación, mientras que si lo segundo es más acertado, entonces un aumento en el rendimiento del impuesto surge como una posibilidad real (si las reformas adecuadas son implementadas).

Para responder esta pregunta, en este documento se analizará la evolución de la recaudación del impuesto inmobiliario provincial en las últimas dos décadas, tanto a nivel consolidado como segmentando entre las distintas jurisdicciones de primer orden (las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). A posteriori se intentará definir el impacto que ciertas variables de interés tienen sobre el rendimiento del impuesto a nivel provincial mediante un análisis de correlación, priorizando la utilización de datos correspondientes al año 2019.

## 2. Marco legal

Ciertos aspectos legales del tributo deben ser necesariamente considerados para llevar adelante un análisis serio sobre su desempeño. En base a Molinatti (2011), la conceptualización como tal de un impuesto a la propiedad inmueble nace recién en 1905 con el “impuesto a las sucesiones”, iniciador en Argentina del principio de progresividad en función de la riqueza.

Pasando a la actualidad, tenemos la Constitución Nacional reformada en 1994, que en materia tributaria establece lo siguiente:

- (A) La Nación tiene facultad exclusiva sobre los tributos al comercio exterior, facultad concurrente con las provincias sobre las contribuciones indirectas y facultad para aplicar contribuciones directas *sólo por tiempo determinado, cuando la defensa, seguridad común y bien general lo exijan* (inc. 1 y 2 del Art. 75°).
- (B) Las provincias poseen poderes tributarios originarios, potestad sobre las contribuciones directas y facultad concurrente con la Nación sobre los impuestos indirectos, no pudiendo ejercer el poder delegado a la Nación (Art. 75° y 126°).
- (C) Aunque la Corte Suprema reconocía la autonomía municipal (y por ende la existencia de su poder tributario) desde mucho antes (ver “*Rivademar, Ángela c/ Municipalidad de Rosario*”, 22/05/89), fue con la reforma de 1994 que la Constitución receptó dicho criterio (una autonomía reglada o de segundo grado, al estar sujeta a los límites que le pueda imponer cada provincia) en sus arts. 5° y 123°.

El gobierno nacional, como se puede observar, sólo tiene facultad tributaria excepcional sobre las contribuciones directas, entre las que encontramos el impuesto a la propiedad inmobiliaria. Esto, sin embargo, no le ha impedido invocar reiterada y permanentemente el inciso 2 del Art. 75° de la Constitución Nacional para prorrogar la excepcionalidad. Actualmente, en el Art. 2° de la Ley 27.432 se prorroga el título VI de la Ley 23.966, de impuesto sobre los bienes personales, hasta el 31 de diciembre de 2022 inclusive.

Hoy en día son dos los impuestos principales de jurisdicción *nacional* que gravan la propiedad inmobiliaria: el impuesto a los bienes personales (Ley 23.966/91 y modificatorias), que grava el valor total de inmuebles y otros bienes reales, y el impuesto a la transferencia de inmuebles de personas físicas y sucesiones indivisas (Ley 23.905/91), que alcanza las transferencias de dominio de inmuebles a título oneroso.

Dado que la recaudación proveniente de los impuestos descriptos se destina tanto a la seguridad social nacional (ANSES) como a la provincial (el 10 % deriva en las cajas previsionales provinciales) no se estaría cumpliendo el principio de correspondencia fiscal, por el cual cada uno de los niveles de gobierno debiera ser quien recaude sus propios recursos para afrontar los gastos que demanda la ejecución de sus propios presupuestos.

A estos tributos se les suman los impuestos inmobiliarios aplicados por las *provincias* (sobre los cuales se hará hincapié en este artículo), que recaen sobre los inmuebles urbanos, suburbanos y rurales. El impuesto a la propiedad inmobiliaria provincial es de carácter permanente, anual, subdividido en pagos periódicos. La base imponible está constituida por la valuación de la tierra y las mejoras, mientras que los sujetos pasivos están definidos en los Códigos Fiscales o Tributarios provinciales o municipales con referencia a los titulares de dominio, los usufructuarios y los poseedores a título de dueño. Además, las alícuotas son por lo general progresivas (y mayores para los terrenos baldíos).

Por último se encuentran los tributos municipales. Acorde a la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP), en la actualidad son siete las provincias (Chaco, Chubut, Corrientes, Formosa, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego) que han transferido el cobro de los impuestos inmobiliarios en las zonas urbanas a los municipios, manteniendo para sí la recaudación del impuesto rural (con excepción de Chubut, que también lo transfirió a los municipios). Esto es muy relevante a la hora del análisis empírico dado que, como bien dicen Castro, Frers, Alfieri & Bovino (2014), la descentralización de los impuestos a la propiedad implica una pérdida en el ingreso de cada provincia y un incremento para las municipalidades (para las cuales no existe información completa y fehaciente). Como consecuencia, la recaudación del impuesto provincial inmobiliario en las siete provincias nombradas es casi nula. Es por ello que, para evitar que los resultados se vean sesgados, las mismas no se tienen en consideración en el análisis de correlación que se encuentra más adelante.

Por su parte, otras provincias les reconocen a sus municipios facultades impositivas “genéricas”, con un alcance a veces difuso y ambiguo (y con grandes variaciones de provincia a provincia

en cuanto al alcance de la autonomía municipal). Este caso se da en Córdoba, Entre Ríos, Jujuy, San Juan, Tucumán y en algunos municipios de Buenos Aires y Santa Fe. En la práctica sucede que, en general, los impuestos a la propiedad inmobiliaria son de jurisdicción provincial mientras que los municipios recaudan tasas o contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Particularmente, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las ciudades de La Plata, San Fernando del Valle de Catamarca, Córdoba, Paraná, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Rosario y San Miguel de Tucumán recaudan lo que muchos llaman “cuasi-impuestos” sobre la propiedad inmobiliaria, porque más allá de estar denominados como tasas o contribuciones, presentan estructuras de imposición similares a las de los impuestos.

Finalmente, las ciudades de San Salvador de Jujuy, Posadas, San Carlos de Bariloche, San Juan, Santiago del Estero, Santa Rosa de La Pampa y San Luis aplican tributos que sí se apegan a la definición tradicional de tasas inmobiliarias, o tasas a los usuarios, al tratarse de tributos exigibles como retribución por servicios públicos prestados.

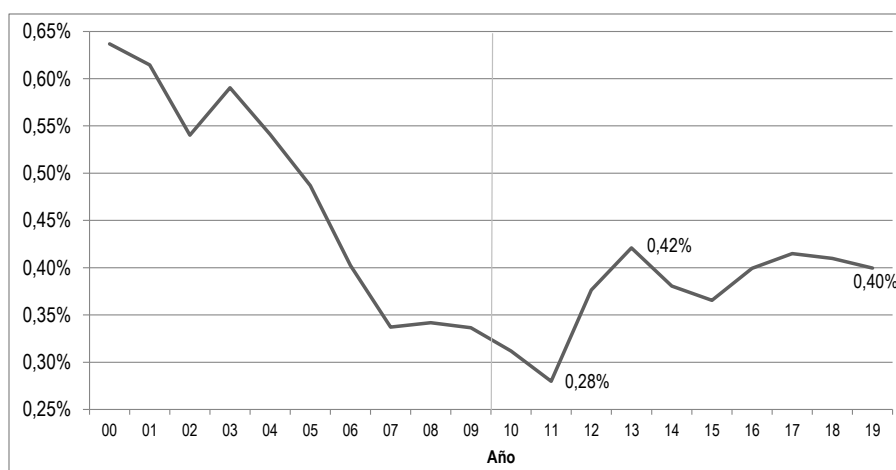
En los hechos se da que los tres niveles en que se organiza el Estado Federal (Estado Nacional, las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y muchos de los casi 2000 municipios y comunas) recaudan tributos sobre la propiedad inmobiliaria, de alguna forma u otra. Acorde a Bonet et al. (2014) Argentina es el único que muestra esta problemática en toda Latinoamérica, documentando cómo la tributación de los bienes personales a nivel nacional afecta el recaudo del impuesto inmobiliario a nivel provincial y municipal. Con esta yuxtaposición tributaria se incurre en una múltiple imposición pues, por ejemplo, una reforma en el impuesto inmobiliario que redunde en aumentos de los valores de las propiedades tiene también una incidencia sobre el monto a pagar por impuesto a bienes personales del nivel nacional. Además, como bien precisa De Cesare (2015), también existe una duplicación de esfuerzos entre los gobiernos provinciales y los municipales, ya que realizan funciones que demandan esencialmente la realización de tareas idénticas, como registrar las características de la propiedad y estimar los valores de tasación. Esta nueva yuxtaposición también genera dificultades.

Ante estas situaciones, Castro et al. (2014) comienzan sugiriendo en su estudio una definición más clara de las potestades tributarias entre niveles de gobierno en Argentina, proponiendo que se reserve a los gobiernos provinciales el gravamen sobre los bienes *inmuebles*, mientras que el gravamen sobre los bienes *muebles* sea alcanzado por el impuesto nacional sobre Bienes Personales. Luego proponen evitar la existencia de múltiples tipos de registro, ya que en algunas provincias coexisten un registro de propiedad, otro catastral y otro fiscal, cuyas actividades a veces se superponen y entre los cuales no suele haber una colaboración fluida dado que pertenecen a diferentes ministerios.

### 3. Desempeño reciente del impuesto inmobiliario en Argentina

Si se comparan las dos últimas décadas, el impuesto a la propiedad inmobiliaria provincial tuvo un rendimiento dispar. Como se observa en la Figura 1, en el período 2000-2009 es notoria la disminución en el desempeño del impuesto como porcentaje del Producto Interno Bruto. De un pico de 0,64 % a comienzos de siglo, pasamos a un 0,34 % sólo nueve años más tarde. Esta brutal caída en la importancia del tributo es atribuida por De Cesare (2015) a la crisis económica de comienzos de la década del 2000 y, especialmente, al hecho de que las provincias tienen otras fuentes de ingresos que son menos visibles y más fáciles de recaudar, reduciendo por lo tanto su dependencia del impuesto predial.

Figura 1: Evolución de la recaudación del impuesto inmobiliario como porcentaje del PIB, 2000-2019



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DNAP y del INDEC.

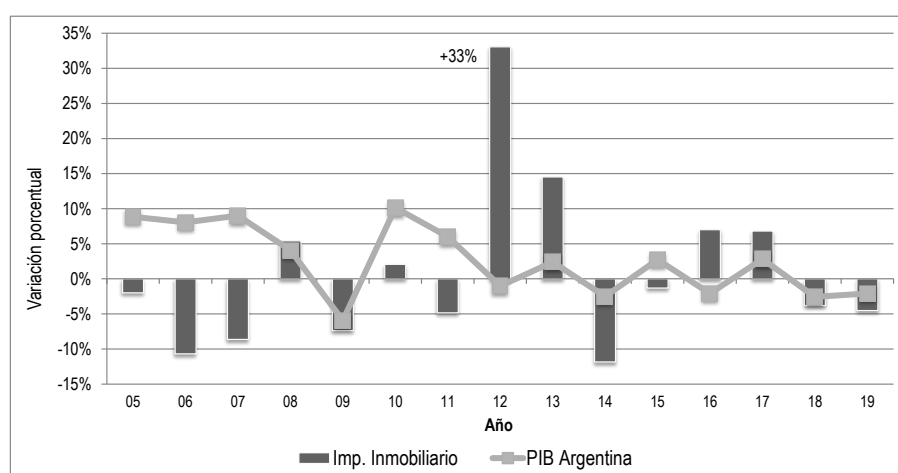
El desempeño en el período 2010-2019, por su parte, presenta un comportamiento más volátil. El derrumbe en la recaudación medida como porcentaje del PIB sigue su inercia hasta el año 2011 (alcanzando un piso de 0,28 %), para luego experimentar una fuerte recuperación en los dos años siguientes. Esto último se debió a la implementación de una serie de reformas en hasta 12 provincias, las cuales se centraron en actualizar los catastros (registro administrativo dependiente del Estado en el que se describen los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales) y los valores fiscales de las propiedades, como así también en otorgarle progresividad al sistema tributario.

Gracias a las reformas se produjo un 50 % de aumento en la recaudación, llegándose a un pico de 0,42 % del PIB. Aun así, este avance no sólo no fue suficiente para volver a los números de comienzo de siglo, sino que la recaudación promedio de la década del 2000 fue, a pesar de su característica tendencia descendente, mayor a la de la década posterior (0,48 % contra 0,38 %, respectivamente). Finalmente, a las mejoras de los años 2012 y 2013 les siguió un largo período de estancamiento que continúa hasta el día de hoy.

En base a lo estipulado en De Cesare (2015) y por Molinatti (en De Cesare, 2016), el resultado de las reformas habría sido más significativo si no se hubiera sido tan permisivo con las exenciones tributarias, que cuando se aplican a una proporción demasiado grande de propiedades, genera inequidades y reduce indebidamente la universalidad del impuesto. Las amnistías y reducciones de impuestos son injustas para aquellos que pagan el impuesto por completo, y alientan probablemente la evasión tributaria, ya que otras personas esperan recibir un tratamiento similar.

En la mayoría de las legislaciones tributarias argentinas actuales son pasibles de exención de pleno derecho los inmuebles propiedad del Estado (lo cual desplaza la carga tributaria hacia los propietarios privados); representaciones diplomáticas; templos religiosos; asociaciones vecinales, sindicales, profesionales, culturales y deportivas; bibliotecas públicas; hospitales públicos; bomberos; y Cruz Roja. En algunas jurisdicciones están incluidos los inmuebles surgidos de planes de vivienda social o regularización, los hogares para indigentes y a petición de los interesados pueden estar exentos, ya sea total o parcialmente, los inmuebles únicos, con un valor tope, de personas jubiladas, pensionadas, discapacitadas o excombatientes que tengan ingresos inferiores a un tope establecido.

Figura 2: Variaciones porcentuales de la recaudación del impuesto inmobiliario y del PIB, 2000-2019, valores deflactados (base 2004)

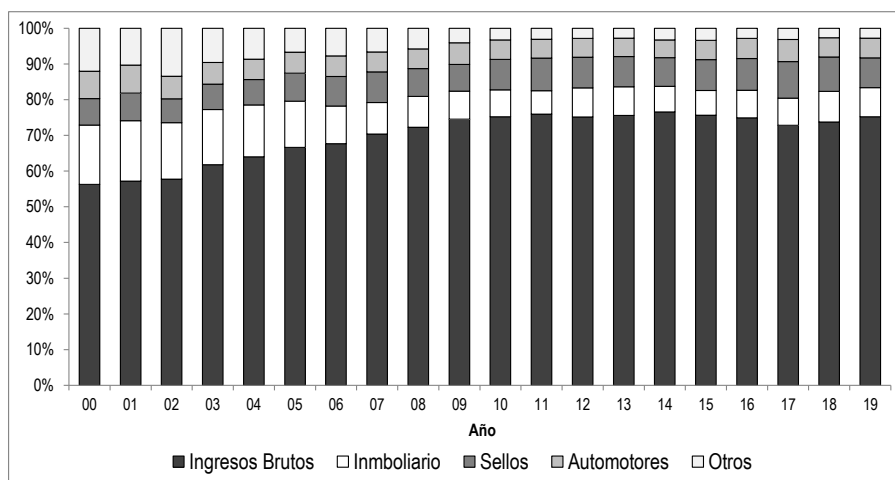


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DNAP y del INDEC.

Por otro lado, en la Figura 2 se ve claramente que el rendimiento del impuesto inmobiliario no responde a las fluctuaciones en el PIB. De hecho algunas de las mayores caídas interanuales en el rendimiento del impuesto se dieron en años de bonanza económica (años 2006 y 2007), mientras que las variaciones porcentuales positivas más relevantes se dieron en años de estancamiento (2012 y 2013). Esto se corresponde con la teoría: el flujo de ingresos proveniente del impuesto a la propiedad inmobiliaria no presenta fluctuaciones drásticas ante los ciclos económicos, dada la inmovilidad de la base imponible (Bonet et al., 2014).

Como ya se dijo al comienzo de esta sección, una de las razones principales por las que el desempeño del impuesto inmobiliario en las últimas décadas fue tan decepcionante, es el acceso

Figura 3: Evolución de la composición de los Recursos Tributarios de Origen Provincial, 2000-2019



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DNAP.

que tienen las administraciones provinciales a recursos tributarios menos visibles y de más fácil administración (Figura 3).

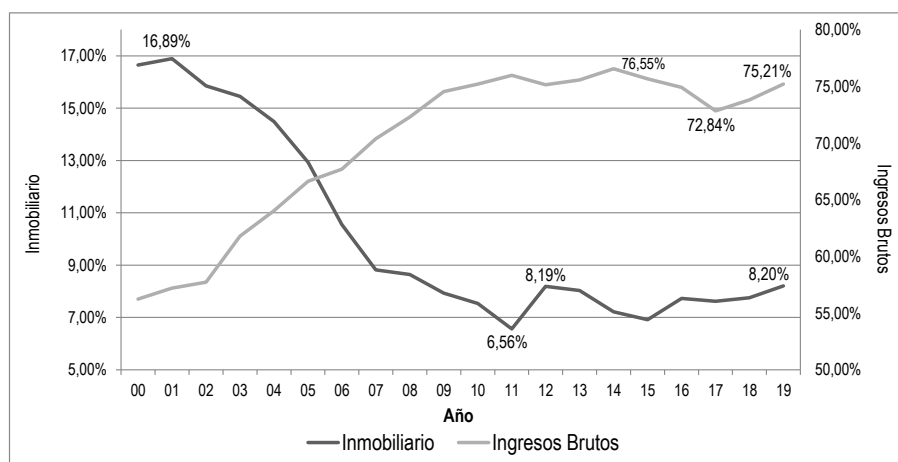
La visibilidad permite al ciudadano evaluar con mayor claridad el costo que asume por la entrega de bienes y servicios públicos, lo cual ayudar a generar una cultura fiscal positiva y promueve la rendición de cuentas de las autoridades locales por el uso de los recursos públicos. Aun así, las ventajas que la visibilidad conlleva vienen de la mano con el rechazo que genera (en un principio) el pago anual no escondido en la ciudadanía, en especial en sociedades en las que los impuestos visibles no son la norma. La antipatía hacia el tributo se acrecienta si el nivel y la calidad de los servicios públicos ofrecidos en la jurisdicción no son los esperados. La resistencia de la ciudadanía a la tributación inmobiliaria hace que también los políticos locales lo desprecien y le den prioridad a impuestos generalmente más distorsivos. El impuesto a los ingresos brutos en Argentina es el caso paradigmático de lo que se acaba de describir.

A pesar de encontrarse ampliamente documentada su naturaleza regresiva (Felices, Guardarucci & Puig, 2016) y distorsiva (Dapena & Volman, 2014), en las Figuras 3 y 4 queda en evidencia como la importancia relativa del impuesto a los ingresos brutos como porcentaje de los recursos tributarios de origen provincial (TOP) ha ido aumentando en consonancia con la disminución de la participación del impuesto inmobiliario medida de la misma forma. En la última década, el impuesto a la propiedad inmobiliaria representó en promedio el 7,6 % de los ingresos tributarios de origen provincial, mientras que el impuesto a los ingresos brutos representó el 75,1 %.

Si en cambio se consideran los ingresos totales de las provincias (Figura 5), y no sólo los TOP, el desempeño del impuesto inmobiliario se asemeja al que se observaba al analizarlo como porcentaje del PIB.

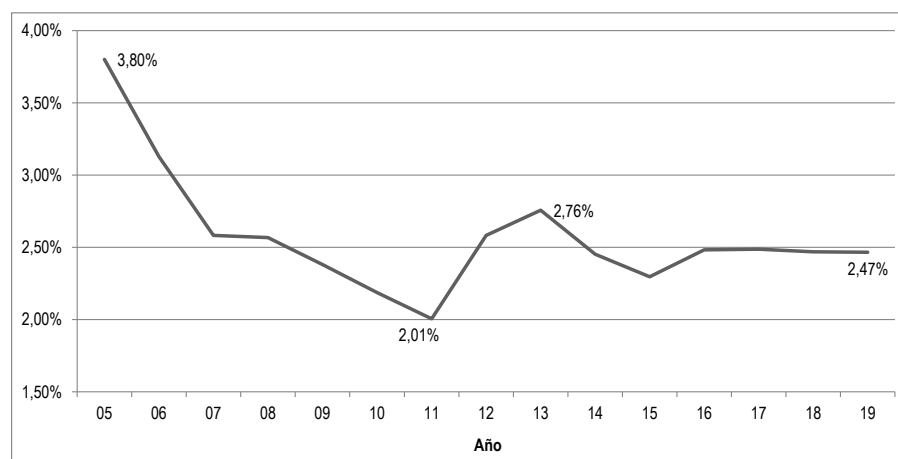
Cuando el análisis se expande, permitiendo distinguir cada provincia en particular (Figura

Figura 4: Recaudación del impuesto inmobiliario vs impuesto a los ingresos brutos como porcentaje de los Recursos Tributarios de Origen Provincial (TOP), 2000-2019



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DNAP.

Figura 5: Recaudación del impuesto inmobiliario como porcentaje de los ingresos totales de las provincias, 2005-2019



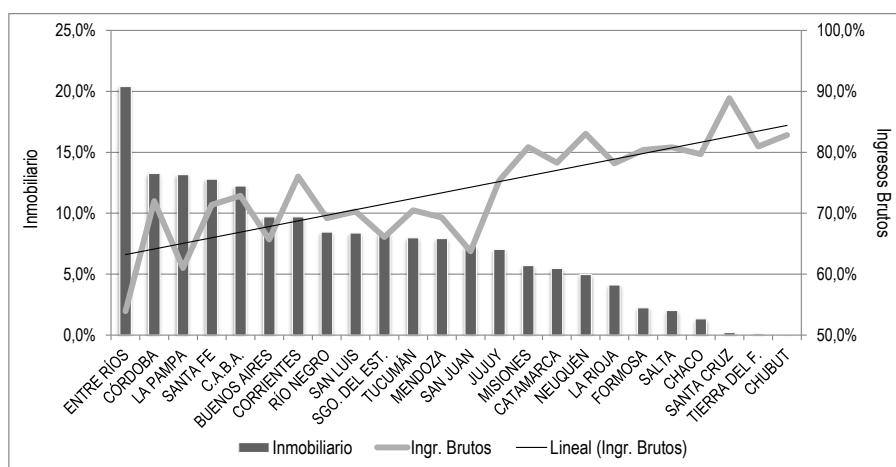
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DNAP.

6), queda claro que a medida que una jurisdicción depende más (menos) del impuesto predial, su necesidad de recurrir a impuestos distorsivos disminuye (aumenta). Dado que los beneficios que se desprenden de recurrir en mayor proporción al impuesto inmobiliario son numerosos (base imponible inmóvil, carga impositiva no exportable a otras jurisdicciones, cumple el principio del beneficio, contribuye al uso eficiente del suelo, recaudación estable y predecible, horizontalmente equitativo, visibilidad, progresividad), utilizarlo para gradualmente reemplazar y desplazar al impuesto a los ingresos brutos como principal fuente de financiación de las provincias debe ser seriamente considerado por las autoridades.

Siguiendo con el análisis segregado por provincia, en la Figura 7 se listan las jurisdicciones de primer orden por nivel de recaudación del impuesto inmobiliario en términos per cápita y



Figura 6: Recaudación promedio del impuesto inmobiliario vs del impuesto a los ingresos brutos por jurisdicción como porcentaje de los TOP, 2000-2019



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DNAP.

como porcentaje del Producto Bruto Geográfico<sup>1</sup> (PBG) para el año 2019, de mayor a menor. Las seis mejor posicionadas son las mismas en ambos casos, aunque el ordenamiento varía.

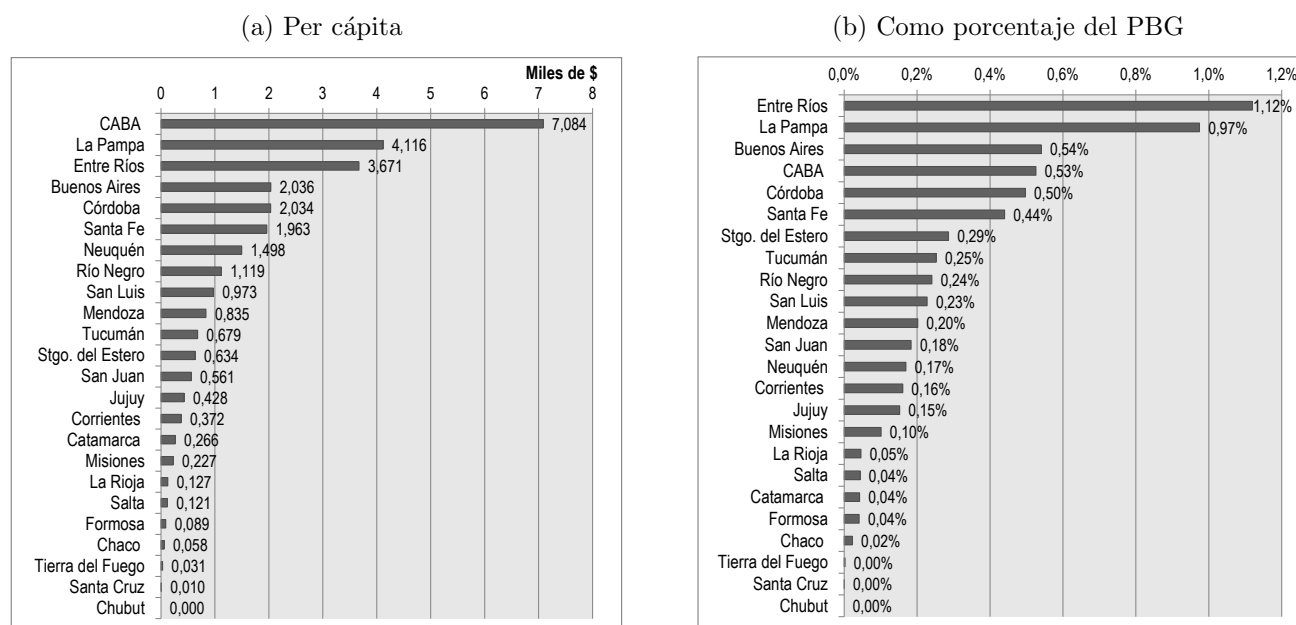
En el caso de la recaudación per cápita, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) presenta un rendimiento considerablemente superior al resto de las jurisdicciones, dado que un habitante de la misma paga anualmente 7.084 pesos argentinos aproximadamente, mientras que en sus más próximos perseguidores (La Pampa y Entre Ríos) sólo se pagan \$ 4.116 y \$ 3.671 respectivamente.

Como porcentaje del PBG también se observa una clara disparidad en los niveles de recaudación, sólo que en este caso son Entre Ríos (1,12 % de su PBG) y La Pampa (0,97 %) las que sacan la mayor ventaja por sobre las demás. Es relevante remarcar que de las siete provincias que transfirieron el cobro de los impuestos inmobiliarios a los municipios, sólo en Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego la recaudación se da sin intervención alguna por parte de la provincia. Es por ello que en términos contables sus niveles de recaudación a nivel provincial del impuesto a la propiedad inmobiliaria son prácticamente nulos, independientemente de la forma de medición.

Las indudables discrepancias en el desempeño del tributo entre las jurisdicciones de primer orden se hacen aún más evidentes cuando consideramos los valores nominales totales: en el año 2019, tres de ellas (Buenos Aires, CABA y Córdoba) recaudaron el 75,5 % del impuesto inmobiliario, y cinco de las mismas (las tres anteriores más Santa Fe y Entre Ríos) representaron el 91,3 % de la recaudación. Esto se justifica por el hecho de que 13 de las 20 ciudades más

<sup>1</sup>Un grave problema de las estadísticas argentinas es la falta de datos oficiales actualizados y armonizados metodológicamente acerca del PBG provincial. Las direcciones de estadísticas provinciales calculan sus PBG con retrasos y sin homogeneidad metodológica. Por eso para estimar el PBG de las provincias se recurrió a las estimaciones de la participación de las provincias en el PIB que surgen de actualizar con el Indicador Sintético de Actividad de las Provincias (ISAP) las efectuadas previamente por la CEPAL.

Figura 7: Jurisdicciones de primer orden por recaudación del impuesto inmobiliario, en términos per cápita y como porcentaje del PBG, 2019



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DNAP, del INDEC y a Muñoz, Ortner & Pereira (2008).

grandes de la Argentina se encuentran localizadas dentro de las cinco jurisdicciones nombradas.

La concentración de ingresos por impuesto inmobiliario en las ciudades más grandes se debe a que los valores de la propiedad son más altos en ellas y a la economía de escala de implementar y actualizar los catastros, realizar los avalúos de las propiedades, y cobrar y hacer cumplir el pago del impuesto. Las municipalidades más pequeñas pueden concluir que el establecimiento y administración de estos sistemas complejos es demasiado caro en comparación con el nivel de recaudación obtenido, o simplemente pueden ser demasiado pobres como para desarrollar la capacidad institucional necesaria. Es por ello que en Bonet et al. (2014), Martínez-Vázquez & Sepúlveda (2011) y De Cesare (2015) se recomienda que los gobiernos locales de mayor capacidad administrativa (o incluso el gobierno central) les presten asistencia financiera y técnica a los gobiernos locales o municipios menos capacitados, como por ejemplo servicios de valuación catastral del suelo.

## 4. Análisis de correlación

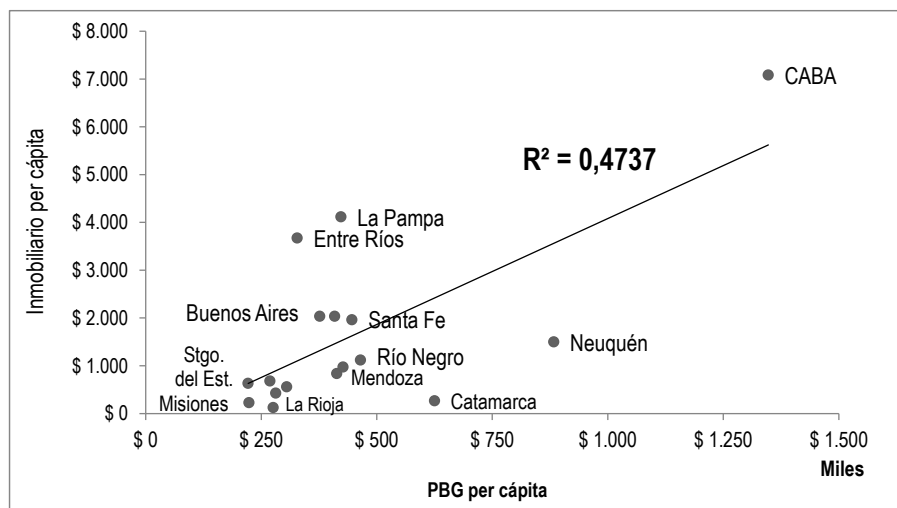
En esta sección se procederá a determinar la relación entre la recaudación del impuesto inmobiliario provincial y diferentes variables que han sido sucesivamente mencionadas en la literatura económica como hipotéticos determinantes del tributo predial, mediante un análisis estadístico de correlación. Siguiendo la línea de Martínez-Vázquez & Sepúlveda (2011) y de Castro et al. (2014), la recaudación del impuesto a la propiedad inmobiliaria será expresada en término per cápita para controlar por diferencias en el tamaño de las provincias. Se vuelve a

recordar que las siete provincias que han transferido el cobro de los impuestos inmobiliarios a los municipios (Chaco, Chubut, Corrientes, Formosa, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego), no se tendrán en consideración para evitar que los resultados se vean indebidamente sesgados.

#### 4.1. Capacidad fiscal local

Entendida como la capacidad institucional, administrativa y técnica de los gobiernos locales para gestionar los impuestos y el tamaño relativo de la base imponible, la capacidad fiscal se aproximó apelando al PBG per cápita de cada provincia. Numerosos autores dan a entender que este es uno de los factores que mejor explica el desempeño del impuesto en cada jurisdicción, dado que su administración es compleja y costosa, en especial por el mantenimiento del catastro. Por ello no sorprende que el coeficiente de correlación de Pearson entre el impuesto inmobiliario per cápita y el PBG per cápita sea igual a 0,69 ( $R^2 = 0,47$ ), lo cual indica una relación fuertemente positiva entre ambas variables, como se puede ver en la Figura 8.

Figura 8: Correlación entre el impuesto inmobiliario per cápita y el PBG per cápita, 2019

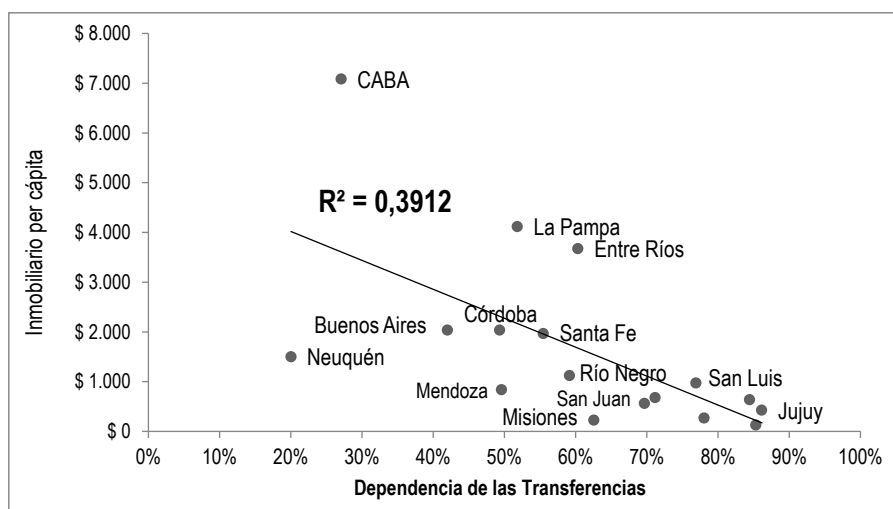


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DNAP, del INDEC y Muñoz et al. (2008).

#### 4.2. Dependencia de las transferencias nacionales

Medida como la participación de las transferencias del Gobierno Nacional en el total de los ingresos de cada provincia, la dependencia reduce los incentivos de los gobiernos provinciales para recaudar sus propios impuestos (como sugieren las teorías rentísticas), por lo que está fuerte y negativamente correlacionada con el rendimiento del tributo inmobiliario (Figura 9). El coeficiente de Pearson que se obtiene para el año 2019 es de -0,63 ( $R^2 = 0,39$ ). Martínez-Vázquez & Sepúlveda (2011), Bonet et al. (2014) y Castro et al. (2014) llegan a la misma conclusión, en cuanto a la relación negativa.

Figura 9: Correlación entre el impuesto inmobiliario per cápita y la dependencia de las transferencias nacionales, 2019



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DNAP y del INDEC.

Siguiendo a Castro et al. (2014) los gobiernos provinciales tienen bajo su responsabilidad el 50 % del gasto consolidado, pero recaudan sólo el 20 % de los impuestos. Este desajuste trae aparejado un importante desequilibrio vertical financiado principalmente por las ya nombradas transferencias automáticas, provenientes de un fondo de recursos común bajo el Acuerdo de Coparticipación Federal. De esta forma, los políticos provinciales no pagan el costo político de cobrar impuestos, pero obtienen el rédito que se deriva de ejecutar el gasto. Esto puede incluso llevar a un debilitamiento de la democracia en las provincias (Gervasoni, 2010). La responsabilidad de este desarreglo se le suele atribuir al gobierno nacional, al haber descentralizado los servicios públicos sin una adecuada transferencia de fondos o al haber creado impuestos sobre bases tributarias compartidas con las provincias. Impuestos como el inmobiliario surgen como una alternativa para cubrir ese desequilibrio, disminuir la dependencia y encaminar a las provincias hacia una mayor autonomía fiscal.

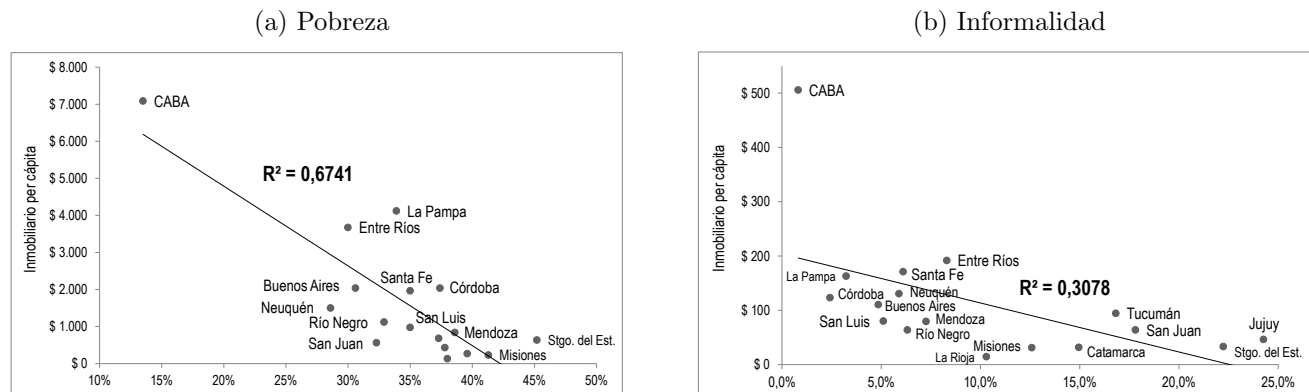
Bonet et al. (2014), por su parte, recomiendan que los sistemas de transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales establezcan ciertos incentivos que estimulen una mejor gestión fiscal local. Una opción es transferir mayores recursos a aquellos gobiernos locales que recauden más o realicen una mejor gestión del gasto público local.

### 4.3. Pobreza e informalidad

La pobreza y (específicamente) la informalidad de la vivienda son ampliamente consideradas como variables con una considerable incidencia negativa en los ingresos provenientes del impuesto inmobiliario. Esto se debe a que la mayoría de las propiedades informales suelen estar dentro de los márgenes exentos de la tributación inmobiliaria (Bonet et al., 2014), lo cual deriva en una base imponible más pequeña (Castro et al., 2014). Es por ello que Martínez-Vázquez &

Sepúlveda (2011) explican que se debe tratar a los ocupantes y propietarios de manera similar a los fines del impuesto sobre la propiedad. La informalidad también implica que hace falta un gran esfuerzo para mantener actualizado los catastros de propiedades, particularmente en las grandes ciudades.

Figura 10: Correlaciones entre el impuesto inmobiliario per cápita y la pobreza (2019), y entre el impuesto inmobiliario per cápita y la informalidad (2010)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DNAP y del INDEC.

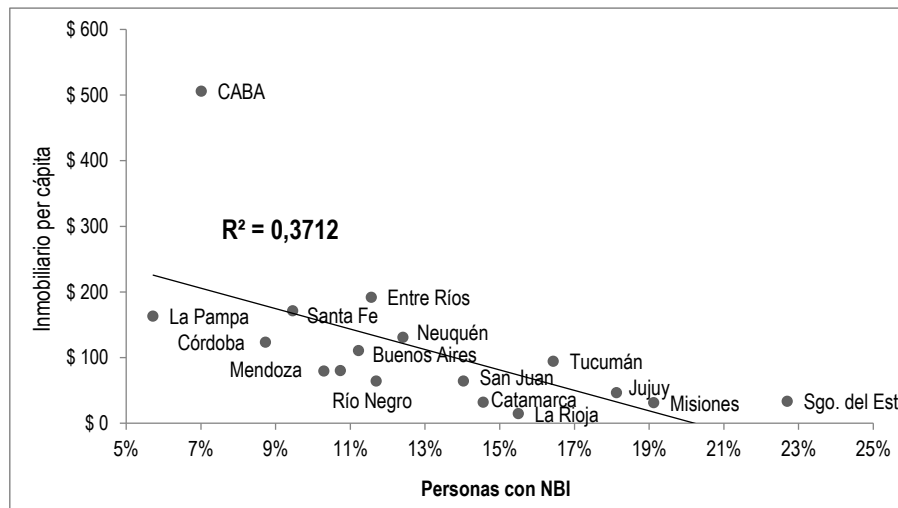
Considerando lo dicho hasta acá, los resultados del análisis de correlación son congruentes con lo se preveía (Figura 10). Ambas variables presentan, para el año 2019 en el caso de la pobreza y para el año 2010<sup>2</sup> en el caso de la informalidad, una relación negativa con el impuesto inmobiliario per cápita (*iipc*), pero de distinta intensidad. Mientras que el coeficiente de correlación de Pearson entre la pobreza y el *iipc* es de -0,82 ( $R^2 = 0,67$ ), el existente entre la informalidad y el *iipc* es de -0,55 ( $R^2 = 0,31$ ). El  $R^2$  observado para la pobreza es el más alto de todas las variables tenidas en cuenta en este artículo, mientras que el observado para la informalidad fue el más bajo. Esto no sorprende demasiado si se considera que Bonet et al. (2014) concluyeron en un análisis similar (sólo que considerando países latinoamericanos) que el nivel de informalidad, aunque negativamente correlacionado, no parece tener ninguna influencia relevante para el nivel de recaudación del impuesto predial. Por lo tanto, una incidencia moderada en Argentina se encuentra dentro de lo razonable. Castro et al. (2014) también advirtieron una correlación negativa entre ambas variables.

Una variable que en la literatura económica sobre el impuesto inmobiliario no ha sido sujeto de análisis es la de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El interés en la misma radica en que se trata de un índice utilizado para caracterizar la pobreza, considerando para tal fin el acceso a la vivienda (para lo cual cuantifica la calidad de la vivienda y el hacinamiento en la misma), a los servicios sanitarios y a la educación básica, y la capacidad económica de los miembros del hogar. Por lo tanto, ya explicada su fuerte vinculación con las dos variables

<sup>2</sup>Los últimos datos oficiales segregados por aglomerados urbanos para la informalidad en el régimen de tenencia de la vivienda (esta última medida como el porcentaje de hogares construidos con materiales precarios), el porcentaje de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas y el nivel de urbanización corresponden al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010.

analizadas previamente (pobreza e informalidad), se consideró relevante hacer lo mismo para el porcentaje de personas con NBI (Figura 11).

Figura 11: Correlación entre el impuesto inmobiliario per cápita y el porcentaje de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas, 2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DNAP y del INDEC.

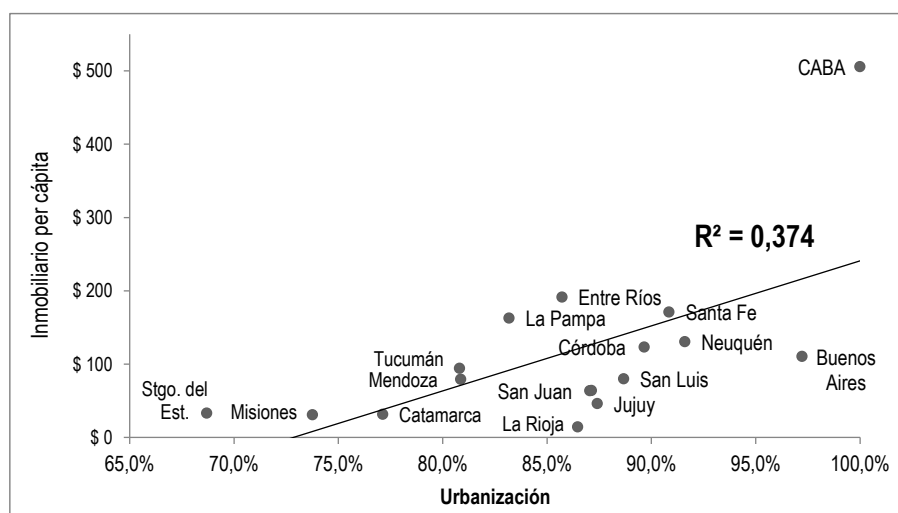
El coeficiente de Pearson entre las NBI y el *iipc* obtenido para el año 2010 es -0,61 (relación negativa), por lo que el  $R^2$  es igual a 0,37. Este último valor se encuentra entre medio de los observados para la pobreza y la informalidad (más cercano al segundo), lo cual resulta lógico dada la metodología de cálculo del índice.

#### 4.4. Urbanización

Cuando se habla de impuesto a la propiedad inmobiliaria, el nivel de urbanización se presupone instantáneamente como una variable de alto impacto positivo en la recaudación del mismo. Como ya se explicó en la sección anterior, esto se debe a que los valores de las propiedades son más altos en las ciudades, y a las economías de escala que pueden ser aprovechadas en ellas. Para justificar esto último, se puede señalar que el Instituto Internacional del Impuesto sobre la Propiedad Inmobiliaria (2007) reportó que los costos de valuación caen sustancialmente cuando la cantidad de propiedades valuadas supera las 750.000. Esto sugiere, nuevamente, que una dependencia provincial o central debería brindar servicios de valuación catastral del suelo a jurisdicciones más pequeñas que no pueden solventar los costos.

Al observar la Figura 12, las sospechas quedan confirmadas: la relación entre el nivel de urbanización y el *iipc* para el año 2010 es negativa y significativa (coeficiente de Pearson igual a -0.61, y  $R^2 = 0,37$ ). Bonet et al. (2014) llegan a la misma conclusión en su informe.

Figura 12: Correlación entre el impuesto inmobiliario per cápita y el nivel de urbanización, 2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DNAP y del INDEC.

## 4.5. Otras variables

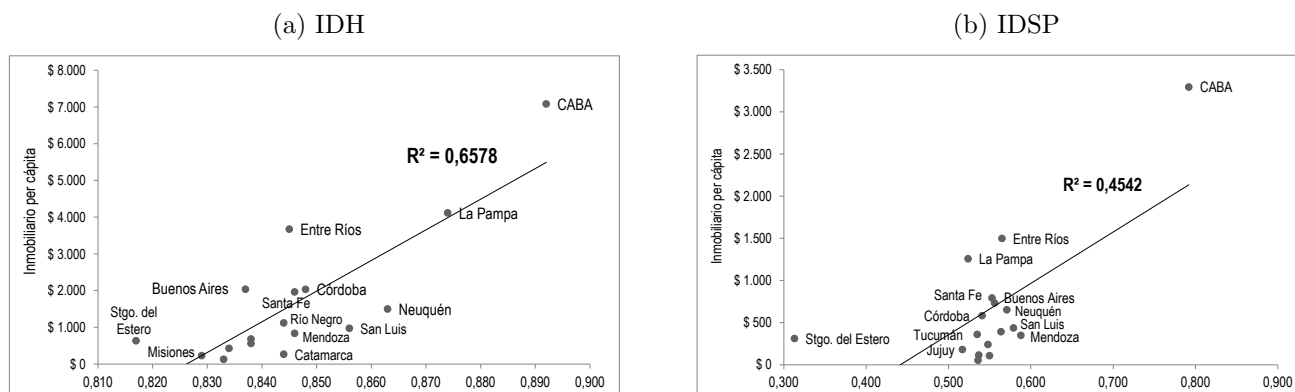
Por fuera de las variables normalmente nombradas en la literatura económica como determinantes del desempeño del impuesto inmobiliario, en este documento se analizaron dos indicadores elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Desarrollo Sostenible Provincial (IDSP).

El primero de ellos es un indicador que tiene como fin determinar el nivel de desarrollo que tienen los países del mundo, evaluando al mismo tiempo si el país aporta a sus ciudadanos un ambiente donde puedan desarrollar (de mejor o peor manera) sus proyectos de vida, pero que puede ser adaptado a nivel provincial. El IDH tiene en cuenta tres variables: esperanza de vida al nacer, educación e ingreso per cápita. Aporta valores entre 0 y 1, siendo 0 la calificación más baja y 1 la más alta. Como se observa en la Figura 13, la relación con el impuesto inmobiliario per cápita para el año 2019 es positiva y muy fuerte (Pearson igual a 0,81,  $R^2$  igual a 0,66). Considerando que el índice apela a variables muy vinculadas a otras cuyo impacto en el desempeño del impuesto ya ha sido comprobado en este mismo artículo (especialmente la pobreza y el PBG per cápita), los resultados no son una sorpresa.

Por su parte, el IDSP es un indicador social estadístico que sirve como una estimación preliminar de la situación del desarrollo sostenible a nivel provincial. Está compuesto por tres parámetros: el crecimiento económico, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental. La relación aquí con el *iipc* para el año 2016 (últimos datos disponibles) es nuevamente positiva y bastante significativa (Pearson igual a 0,67,  $R^2$  igual a 0,45).

Vale recordar la falacia “*cum hoc ergo propter hoc*”, es decir, correlación no implica necesariamente causalidad. Los resultados obtenidos al contrastar el impuesto inmobiliario per cápita con variables que no han sido tratadas por la literatura económica como determinantes de su

Figura 13: Correlaciones entre el impuesto inmobiliario per cápita y el IDH (2019), y entre el impuesto inmobiliario per cápita y el IDSP (2016)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DNAP, del INDEC y del PNUD.

desempeño deben ser tomados con cautela.

## 5. Conclusiones

Luego de haber analizado no sólo su desempeño reciente, sino también corroborado su correlación con numerosas variables de interés, se aprecia que el potencial del impuesto inmobiliario en Argentina es significativo, pero aun así moderado. Esto se debe a una serie de cuestiones que se resaltan a continuación.

En primer lugar, claramente existen limitaciones de carácter estructural para un mayor rendimiento del impuesto. Las mismas son barreras que no se pueden sortear fácilmente en el corto plazo con meras medidas de corte administrativo, sino que son problemáticas presentes en el país (y en la región) desde hace ya varias décadas, y cuya solución requiere no sólo la ejecución de reformas agresivas a nivel macroeconómico y la aplicación de políticas económicas congruentes, sino también de mucha paciencia. Con esto se está haciendo referencia a variables cuyo fuerte impacto en la recaudación del tributo predial quedó demostrado en el análisis de correlación efectuado: pobreza, informalidad, Necesidades Básicas Insatisfechas, Índice de Desarrollo Humano, grado de urbanización y capacidad fiscal (aproximada con el PBG per cápita). Las diferencias observadas con el desempeño del impuesto en los países de la OCDE tienen mucho que ver con estas cuestiones estructurales, inherentes a las economías de cada nación. Por lo tanto, cabría esperar que hasta que no se perciba una mejora sustancial en estos frentes, todo anhelo por impulsar la recaudación del tributo en cuestión por parte de las provincias queda severamente restringido.

Aun así, lo dicho hasta aquí no implica que no haya lugar para mejoras, sino todo lo contrario. Del mismo modo que el rendimiento del impuesto depende de variables de naturaleza estructural, también obedece a elementos que sí pueden ser manipulados fácilmente, y en el corto



o mediano plazo, para optimizar significativamente su desempeño. Aquí es donde se encuentran los incentivos a recurrir a recursos tributarios regresivos y distorsivos, el excesivo desequilibrio vertical (y la consecuente dependencia de las transferencias nacionales), las excesivas exenciones tributarias, la doble e incluso triple tributación, la pobre cultura fiscal y otras variables que son repetidamente mencionadas en la literatura económica, como la inaccesibilidad a la información sobre el mercado inmobiliario (lo cual dificulta las valuaciones por parte de las autoridades, ya que no pueden conocer con exactitud los valores de mercado) y los excesivamente extensos lapsos entre las actualizaciones catastrales y las revaluaciones fiscales.

Todo lo listado previamente puede ser modificado a favor de una mayor recaudación del impuesto inmobiliario. Se podría seleccionar un ciclo máximo de valuación breve (de 3 a 5 años por ejemplo), acercar aún más las valuaciones fiscales a los valores de mercado (De Cesare, 2015; Castro et al., 2014), difundir campañas públicas que expliquen a los contribuyentes la conexión que existe entre sus impuestos a la propiedad y los servicios locales prestados (como en Belo Horizonte, Brasil), limitar las exenciones solamente para las familias que efectivamente no pueden pagar, invertir en tecnologías de imágenes satelitales para mejorar los catastros (como en la Ciudad de Córdoba, que logró incrementar su recaudo en un 113 %), incentivar una mayor autonomía fiscal transfiriendo mayores recursos a aquellos gobiernos locales que recauden más o realicen una mejor gestión del gasto público local (Bonet et al., 2014), unificar los diferentes tipos de registro (en algunas provincias coexisten un registro de propiedad, otro catastral y otro fiscal), y reservar a los gobiernos provinciales el gravamen sobre los bienes inmuebles, definiendo que el gravamen sobre los bienes muebles sea alcanzado por el impuesto nacional sobre Bienes Personales (Castro et al., 2014).

El ya mencionado potencial moderado del impuesto en Argentina fue incluso comprobado por Castro et al. (2014), quienes realizaron un ejercicio de simulación del potencial del tributo inmobiliario basándose en microdatos provenientes de la Ciudad de Buenos Aires, de la Ciudad de Córdoba y de la provincia de Santa Fe. En el mismo se plantearon escenarios alternativos, cada uno de ellos representando posibles reformas a efectuar. Se llegó a la conclusión de que el escenario que hacer referencia a incrementar la tasa tributaria al mismo tiempo que se actualiza el Valor de Mercado Imponible, sería el que produciría el mayor aumento en la recaudación del impuesto a la propiedad inmobiliaria (un 33 % a nivel nacional). Seguidamente se encuentra el escenario que postula una reforma elaborada con el fin de elevar la base imponible y de disminuir la tasa de incumplimiento, que resultaría en un incremento del 23 % en la recaudación nacional.

Aumentos dentro de ese rango (23 a 33 por ciento) seguirían sin ser suficientes como para recuperar en su totalidad el terreno perdido en las dos últimas décadas (se recuerda que en el año 2000 la recaudación del impuesto inmobiliario como porcentaje del PIB rondaba el 0,64, mientras que con los incrementos potenciales planteados no se superaría el 0,53), pero serviría como un punto de partida para que las provincias comiencen a ganar mayor autonomía al desprenderse de su dependencia de las transferencias nacionales, como también de otros

recursos tributarios regresivos y distorsivos. Además, suponiendo cierto avance en los frentes de carácter estructural, esas mejoras podrían verse sustancialmente amplificadas en el futuro.

## Referencias

- BONET, J. A., MUÑOZ, A., MANNHEIM, C. R. P., & TORRES, F. S. (2014). *El potencial oculto: factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- CASTRO, L., FRERS, L. D., ALFIERI, A., & BOVINO, A. (2014). Desafíos y potencial del impuesto inmobiliario en la Argentina. *Documento de Trabajo*, (120).
- DAPENA, J. P., & VOLMAN, M. (2014). *Distorsiones económicas y financieras originadas en el impuesto sobre los ingresos brutos* (No. 542). Serie Documentos de Trabajo.
- DE CESARE, C. (2015). Mejoramiento del desempeño del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria en América Latina.
- DE CESARE, C. M. (ED.). (2016). *Sistemas del impuesto predial: en América Latina y el Caribe*. Lincoln Institute of Land Policy.
- FELICES, D. F., GUARDARUCCI, I., & PUIG, J. (2016). Incidencia distributiva del sistema tributario argentino. *Estudios económicos*, 33 (67), 23-46.
- GERVASONI, C. (2010). A rentier theory of subnational regimes: Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces. *World Pol.*, 62, 302.
- MARTINEZ-VAZQUEZ, J., & SEPULVEDA, C. F. (2011). Explaining property tax collections in developing countries: the case of Latin America.
- MOLINATTI, C. (2011). Tributo en la propiedad inmobiliaria en Argentina: Radiografía de un federalismo fiscal inconcluso. *Actualidad Económica*, 21 (73), 11-25.
- MUÑOZ, F., ORTNER, J., & PEREIRA, M. (2008). Indicador Sintético de Actividad de las Provincias (ISAP): un aporte al análisis de las economías regionales. *Anales de la XLII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*.