

Finanzas provinciales e impuesto inmobiliario en la Argentina

Últimos treinta años: más regresividad, menos equidad



Alejandro López Accotto,
Carlos R. Martínez
y Martín Mangas



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

FINANZAS PROVINCIALES E IMPUESTO INMOBILIARIO EN LA ARGENTINA
ULTIMOS TREINTA AÑOS: MÁS REGRESIVIDAD, MENOS EQUIDAD

Alejandro López Accotto, Carlos R. Martínez
y Martín Mangas

Finanzas provinciales e impuesto inmobiliario en la Argentina

Ultimos treinta años:
más regresividad, menos equidad



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

López Accotto, Alejandro

Finanzas provinciales e impuesto inmobiliario en la Argentina : Últimos treinta años: más regresividad, menos equidad / Alejandro López Accotto ; Carlos Martínez ; Martín Mangas. - 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2014.

184 p. ; 21x15 cm.

ISBN 978-987-630-176-3

1. Finanzas. 2. Impuestos. 3. Recaudación. I. Martínez, Carlos II. Mangas, Martín
CDD 336.2

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2014

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7578

ediciones@ungs.edu.ar

www.ungs.edu.ar/ediciones

Diseño de colección: Andrés Espinosa - Departamento de Publicaciones - UNGS

Corrección: Gabriela Laster



Licencia Creative Commons 4.0

Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada (by-nc-nd)

Índice

Prólogo.....	13
Introducción	15
PARTE I. EL MARCO FISCAL DE LAS PROVINCIAS ARGENTINAS	
Capítulo 1. Los aspectos fiscales y financieros.....	21
1.1 Niveles de autofinanciamiento (1983-2011).....	21
1.2 Resultado financiero (1983-2011).....	25
Capítulo 2. Los recursos provinciales.....	29
2.1 Recursos de origen nacional	30
2.2 Regalías.....	32
2.3 Recursos propios distintos de las regalías y los impuestos provinciales.....	32
2.4 Recursos tributarios de origen provincial	34
Capítulo 3. La composición y el carácter de la recaudación provincial	39
3.1 Acerca del concepto de progresividad tributaria.....	40
3.2 La descentralización tributaria	42
3.3 Evolución de la recaudación tributaria provincial por tipo de impuesto.....	45
Capítulo 4. El papel de la recaudación provincial en la progresividad del sistema tributario consolidado.....	51
4.1 Recaudación tributaria por nivel de gobierno (1984-2011)	52
4.2 Progresividad tributaria por nivel de gobierno (1991-2011)	55
4.3 Peso de cada nivel en la progresividad consolidada (1991-2011)....	60
4.4 Peso de cada nivel en los impuestos al patrimonio (1991-2011) ...	61
4.5 Los impuestos provinciales que integran la categoría “otros”	64
PARTE II. EL IMPUESTO INMOBILIARIO	
Capítulo 5. Las características del impuesto inmobiliario rural y urbano en la Argentina.....	69

5.1 La descentralización tributaria.....	70
5.2 La determinación del valor de la base imponible.....	72
5.3 Las alícuotas del impuesto inmobiliario.....	77
Capítulo 6. La composición urbano-rural del impuesto inmobiliario y el rol de los municipios.....	81
6.1 Evolución general (1984-2011).....	82
6.2 Composición urbano-rural y provincial-municipal.....	87
Capítulo 7. La evolución de los valores de mercado del hecho imponible (2001-2011).....	97
7.1 Evolución del valor de las propiedades en cada una de las provincias.....	102
Capítulo 8. La comparación entre la variación de la recaudación y el valor del hecho imponible.....	107
8.1. La evolución por provincia.....	114
Capítulo 9. Doctrina económica, legislación nacional y experiencia internacional en relación con el impuesto inmobiliario.....	141
9.1 La doctrina de la teoría económica convencional.....	142
9.2 El ordenamiento jurídico e institucional del inmobiliario en la República Argentina.....	145
9.3 La experiencia internacional en relación con el impuesto inmobiliario...	146
PARTE III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
Capítulo 10. Conclusiones.....	159
Capítulo 11. Recomendaciones.....	167
Bibliografía.....	171

Índice de tablas, cuadros y gráficos

Gráfico 1. Autonomía financiera de las 24 provincias.....	22
Tabla 1. Autonomía financiera, por provincia, años 1983 y 2011.....	23
Gráfico 2. Resultado financiero de las 24 provincias.....	26
Tabla 2. Años con resultado financiero positivo, por provincia, 1983-2011.....	26
Gráfico 3. Recursos por tipo, en porcentaje de los recursos totales, 24 provincias, 1983-2011.....	29
Tabla 3. Peso de los ingresos por privatizaciones, provincias y años seleccionados.....	33

Gráfico 4. Presión fiscal de las 24 provincias, en porcentaje del PBG, 1984-2011.....	35
Tabla 4. Recaudación propia como porcentaje del PBG, por provincia, año 2011	37
Cuadro 1. Impuestos provinciales descentralizados a municipios, por provincia.....	43
Tabla 5. Impuestos municipales como porcentaje del total subnacional, por provincia, 2006	45
Gráfico 5. Recaudación por impuesto, en porcentaje del total, 24 provincias, 1984-2011	46
Tabla 6. Impuesto inmobiliario como porcentaje del total, por provincia, 1984 y 2011	47
Tabla 7. Composición de la recaudación, por impuesto, 1984-2011	48
Gráfico 6. Presión fiscal nacional y provincial en porcentaje del PBI, 1984-2011.....	53
Gráfico 7. Presión fiscal nacional y provincial, 1984-2011. Base: 1984 = 1	53
Gráfico 8. Índice de Progresividad Tributaria Consolidada, 1984-2011	56
Gráfico 9. Progresividad tributaria nacional y provincial, 1984-2011.....	57
Tabla 8. Progresividad tributaria provincial, en porcentaje, 1984, 1993, 2003 y 2011	58
Gráfico 10. Peso de cada nivel en la recaudación de tributos progresivos, 1984-2011	60
Gráfico 11. Peso de cada nivel en la imposición a la propiedad, 1984-2011	62
Gráfico 12. Recaudación bienes personales, en porcentaje de la del impuesto inmobiliario, 1991-2011	63
Cuadro 2. Conceptos incluidos en “otros impuestos”, por provincia.....	65
Cuadro 3. Descentralización del impuesto inmobiliario, por provincia.....	72
Tabla 9. Alícuotas del impuesto inmobiliario rural, por provincia.....	78
Gráfico 13. Presión fiscal del impuesto inmobiliario, en porcentaje del PBI, 1984-2011	83
Tabla 10. Presión fiscal del impuesto inmobiliario, en porcentaje del PBG, por provincia, 1993 y 2011	84
Tabla 11. Ranking de provincias, según recaudación per cápita del impuesto inmobiliario en 2011	86
Gráfico 14. Recaudación del impuesto inmobiliario, por nivel, 2001-2011. Base 2001 = 1.....	88
Gráfico 15. Recaudación del impuesto inmobiliario, por tramo, 2001-2011. Base 2001 = 1.....	89
Tabla 12. Recaudación 2011 por provincia y tramo. Base 2001 = 1	91

Tabla 13. Valor de la propiedad 2001-2011 por provincia. Base 2001 = 1	100
Tabla 14. Evolución de la recaudación inmobiliaria y del valor de la propiedad inmueble 2001-2011, por provincia. Base 2001 = 1	109
Gráfico 16. Brechas Buenos Aires, 2001-2011. Base 2001 = 1	114
Gráfico 17. Brechas Catamarca, 2001-2011. Base 2001 = 1	115
Gráfico 18. Brechas Córdoba, 2001-2011. Base 2001 = 1	117
Gráfico 19. Brechas Corrientes, 2001-2011. Base 2001 = 1	119
Gráfico 20. Brechas Chaco, 2001-2011. Base 2001 = 1	120
Gráfico 21. Brechas Chubut, 2001-2011. Base 2001 = 1	121
Gráfico 22. Brechas Entre Ríos, 2001-2011. Base 2001 = 1	122
Gráfico 23. Brechas Formosa, 2001-2011. Base 2001 = 1	123
Gráfico 24. Brechas Jujuy, 2001-2011. Base 2001 = 1	124
Gráfico 25. Brechas La Pampa, 2001-2011. Base 2001 = 1	125
Gráfico 26. Brechas La Rioja, 2001-2011. Base 2001 = 1	126
Gráfico 27. Brechas Mendoza, 2001-2011. Base 2001 = 1	127
Gráfico 28. Brechas Misiones, 2001-2011. Base 2001 = 1	128
Gráfico 29. Brechas Neuquén, 2001-2011. Base 2001 = 1	129
Gráfico 30. Brechas Río Negro, 2001-2011. Base 2001 = 1	130
Gráfico 31. Brechas Salta, 2001-2011. Base 2001 = 1	131
Gráfico 32. Brechas San Juan, 2001-2011. Base 2001 = 1	132
Gráfico 33. Brechas San Luis, 2001-2011. Base 2001 = 1	133
Gráfico 34. Brechas Santa Cruz, 2001-2011. Base 2001 = 1	134
Gráfico 35. Brechas Santa Fe, 2001-2011. Base 2001 = 1	135
Gráfico 36. Brechas Santiago del Estero, 2001-2011. Base 2001 = 1	136
Gráfico 37. Brechas Tucumán, 2001-2011. Base 2001 = 1	137
Gráfico 38. Brechas Tierra del Fuego, 2001-2011. Base 2001 = 1	138
Gráfico 39. Brecha urbana Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2001-2011. Base 2001 = 1	139
Cuadro 4. Distribución entre niveles de gobierno de potestades sobre el impuesto inmobiliario	147
Tabla 15. Presión fiscal del impuesto inmobiliario 2010, países seleccionados.....	150
Tabla 16. Presión fiscal del impuesto inmobiliario, países seleccionados, 1990, 2001 y 2010.....	153

Agradecimiento

Queremos agradecer a Ana Paula Di Giovambattista, María Gabriela García y Valentín Laborda la colaboración en la sistematización de datos, en la clasificación de la información estadística y por sus valiosos comentarios. Especialmente relevante ha sido el aporte para la elaboración de los capítulos 6 y 7.

Prólogo

“Es una especie de trampa visual, un estuche, una proposición de venta, es decir, un obstáculo entre el público y el producto. No deberían existir”. Manuel Vázquez Montalbán acerca de los “Prólogos”

Jorge Gaggero

Muy poco después de que los autores del libro que tienen entre sus manos me enviaran un ejemplar, a un tiempo que me pedían escribiese su prólogo, terminé de tomar conciencia de que no solo mi natural pereza estiraba el plazo de cumplimiento del compromiso asumido. Por un lado, tengo el sí fácil; ya se han dado cuenta. Por el otro, en esos días de dilaciones y dilemas morales entre la palabra empeñada y las “reales ganas”, llegó a mis manos un texto que sostiene que “en los libros, como en la vida, los prólogos no sirven para nada”. En auxilio de tan terminante juicio, se apoyaba en la espléndida cita del escritor español Vázquez Montalbán que encabeza este “anti-prólogo”.

En primer lugar, espero no ser cómplice de “una trampa visual”; para evitar el riesgo, opto por la extrema brevedad. Mal puede ser este “un estuche”, porque el tamaño del papel en el que está impreso no alcanza para envolver siquiera una anchoa. Tampoco se trata de una “proposición de venta”: ustedes ya han comprado, tomado prestado o robado este ejemplar. Por fin, la cuarta (y última) caracterización del “Prólogo” de Vázquez Montalbán: “un obstáculo entre el público y el producto”. Para esta tengo una respuesta fácil, la de que lejos estará este de constituir tal “obstáculo” cuando en él se opta por no caer en la fácil tentación de sintetizar sería y “malamente” –como resulta inevitable cuando se lo intenta– el contenido del “producto”.

Sean entonces ustedes, potenciales lectores interesados –si no tuviesen algún interés previo por el foco de esta obra, favor abstenerse–, que leyéndolo

aprendí mucho acerca de la tributación sobre la propiedad a nivel subnacional en la Argentina. Su historia durante las últimas décadas; su clara involución entre el conjunto de los instrumentos tributarios conocidos; el daño que esta última produce a través del acentuamiento de dolorosas inequidades en nuestra sociedad; los crudos interrogantes que plantea la necesidad de romper con los círculos viciosos que han consolidado estas realidades en muy largos plazos, que incluyen –con “nota distinguida”– las tres décadas que ya ha cumplido la recuperación de la democracia en la Argentina (y apuntan a la esfera de lo político-social, que resulta crucialmente interpelada desde la responsabilidad como intelectuales de sus autores).

Para limitar –al menos en espacio usurpado– la traición a Vázquez Montalbán que el párrafo precedente supone, solo les recomiendo seguir adelante con el verdadero libro (créanme, lo leí completo): les será de provecho.

Introducción

El federalismo fiscal es la distribución de las potestades tributarias y de las funciones de gastos entre los diferentes niveles de gobierno que existen en un país. El sistema de transferencias financieras entre niveles de gobierno permite compensar los desfases entre las facultades de recaudación y las obligaciones de gastos. Las desigualdades regionales¹ dan cuenta de las diferencias entre los niveles de bases tributarias y las necesidades y demandas que deben ser atendidas por medio del gasto público.

En tal sentido, el federalismo fiscal no solamente atañe a los países federales, que cuentan con Estados nacionales y provincias u otros gobiernos de segundo nivel que conforman una federación, sino también a los países con regímenes unitarios, en los que también existen distintas jurisdicciones aunque con una jerarquización y competencias distintas.

A nivel histórico² en la Argentina, pese a tratarse de un país federal, hasta bien entrado el siglo xx, la casi totalidad de los gastos públicos correspondían al Estado nacional. Esto ha ido modificándose desde entonces, por lo cual, entre los tres niveles de gobierno, con distinto peso en el gasto público y en su capacidad de financiamiento, se ha ido generando un entramado complejo en el sistema de transferencias financieras.

Dado que el cumplimiento absoluto del principio de correspondencia fiscal³ es un imposible, por razones de muy distinto tipo⁴ que impiden su concreción,

¹ Porto (1999) define estas dos causas en función de los desequilibrios “verticales” (entre niveles de gobierno) y “horizontales” (entre jurisdicciones de un mismo nivel con disímil grado de desarrollo económico).

² Proceso profusamente documentado en Batalla (1997).

³ Definido en Bird (2001), el principio de correspondencia fiscal es un axioma del enfoque más ortodoxo del federalismo fiscal, que sostiene que deben igualarse las potestades tributarias y las funciones de gasto de cada nivel, e incluso de cada jurisdicción, de modo tal de eliminar las transferencias y de asegurar la eficiencia y efectividad de los distintos gobiernos.

⁴ Que van desde motivaciones prácticas, tales como la necesidad de garantizar estándares mínimos de eficiencia recaudatoria, hasta la defensa de valores tales como la justicia social, encarnada en el ideal de lograr un nivel homogéneo de prestaciones públicas en todo el territorio nacional.

hay un conjunto de sistemas de transferencias que involucran a la Nación y a los gobiernos subnacionales (provincias⁵ y municipios).

En este contexto, la dependencia de las transferencias de la jurisdicción superior es un elemento natural del sistema. En términos generales, la subordinación financiera podría acarrear una subordinación política, aunque existe una multiplicidad de matices, tales como el carácter automático de muchas de las transferencias –la principal es la coparticipación federal y sus regímenes conexos–, que generan, a su vez, una variedad de situaciones heterogéneas entre los distintos niveles mencionados de la fiscalidad argentina.

Sin embargo, las provincias argentinas tienen un abanico importante de decisión y política dentro del sistema fiscal. Uno de los impuestos que componen la fiscalidad provincial es el impuesto inmobiliario, que forma parte de los llamados “impuestos patrimoniales”. Veamos cuáles son las características principales de este tipo de tributos.

El concepto “patrimonio” está asociado al conjunto de bienes pertenecientes a una persona natural o jurídica, o afectos a un fin, que son susceptibles de estimación económica (Diccionario de la Lengua Española, 2005). De acuerdo con ese concepto, se puede comprender que el patrimonio es el conjunto de bienes, derechos y obligaciones pertenecientes a una persona, que tienen una utilidad económica y que son susceptibles de estimación pecuniaria. Los bienes y derechos constituyen todo aquello que puede ser valorado y apreciado en dinero, tales como terrenos, edificios, maquinaria, vehículos automotores, mobiliario, obras de arte y similares, depósitos o aplicaciones financieras, acciones o similares y créditos a ser recibidos. Las obligaciones abarcan gravámenes, deudas, préstamos y otras obligaciones de cualquier especie.

Por lo tanto, para contextualizar cuáles son los tipos de gravámenes que inciden sobre el patrimonio y para su identificación se adoptó el sistema de clasificación propuesto en Government Finance Statistics 2001 por el Fondo Monetario Internacional, en el que los impuestos son agrupados según la base sobre la cual inciden. Así, en la categoría “patrimoniales” se encuentran: a) los impuestos sobre los bienes inmuebles; b) los impuestos a la riqueza (patrimonio neto); c) los impuestos a las transferencias por sucesión, herencias y donaciones; d) los impuestos sobre las transacciones financieras y de capital;⁶ e) otros

⁵ A los efectos de este trabajo, cuando se habla del conjunto de provincias se incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que en términos estrictamente institucionales no constituye una provincia.

⁶ El impuesto a las operaciones financieras –cheques, créditos o débitos– está contemplado en el subgrupo denominado impuestos sobre las transacciones financieras y de capital. No obstante,

impuestos recurrentes sobre la propiedad (automotores, embarcaciones y/o aeronaves) y f) otros impuestos no recurrentes sobre la propiedad.

Resulta importante mencionar que los estudios sobre los impuestos al patrimonio no son muy amplios, tal vez debido a su relativa baja importancia como fuente de ingresos en comparación con los impuestos a la renta, al consumo y las contribuciones a la seguridad social. En cambio, entre los impuestos patrimoniales, la excepción es el impuesto a la propiedad inmobiliaria que, por su excesiva visibilidad y universalidad, ha sido examinado en diferentes contextos.

Sobre la base de los datos compilados por Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007), se observa que el conjunto de impuestos al patrimonio de los países de la OCDE, en promedio, representó alrededor de 2% del PBI. En América Latina, el promedio fue de aproximadamente el 0,8% del PBI. Es decir que los ingresos generados por los impuestos al patrimonio en Latinoamérica alcanzan menos del 50% del total recaudado, en relación al PBI, por los países miembros de la OCDE.

La breve información desplegada previamente sobre los impuestos patrimoniales era para señalar que el objetivo de este trabajo se centra en analizar el funcionamiento del “impuesto inmobiliario” en el conjunto de las provincias argentinas y en cada una de ellas. Para ello, se tienen en cuenta las cuestiones normativas y económicas del impuesto inmobiliario y se realiza un estudio comparativo entre las distintas jurisdicciones así como de la evolución de la recaudación desagregada por tramo rural y tramo urbano.

El análisis incluye el estudio de los valores del mercado de los inmuebles entre 2001 y 2011 así como la comparación de esta evolución con la evolución de la recaudación del tributo.

A su vez, se analizan las consideraciones más habituales que la corriente principal de la teoría económica ha realizado sobre la imposición al patrimonio urbano y rural, así como lo normado por la legislación argentina en materia de distribución de potestades tributarias entre niveles de gobierno y se presentan los resultados que surgen de la comparación con la experiencia internacional.

Para enmarcar la cuestión de la evolución de la recaudación del impuesto inmobiliario en el ámbito fiscal provincial, se incorpora una primera parte en la que se presenta el resultado financiero de cada una de las provincias, lo que permite apreciar el nivel de endeudamiento existente. Se analiza también en esta

hay posiciones divergentes. Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007) lo han clasificado como un impuesto especial selectivo, aplicado a una actividad determinada que consiste en el uso del cheque bancario.

primera parte el origen y la magnitud de los recursos provinciales diferenciando las transferencias –básicamente por parte del Estado nacional– de los recursos propios y distinguiendo, adicionalmente, entre estos, la recaudación tributaria, las regalías y las otras fuentes genuinas de ingresos.

Con el objetivo de profundizar la cuestión, se brindará un panorama de la composición de la recaudación tributaria provincial analizando cada tipo de tributo y se desarrollará el concepto de progresividad tributaria con el fin de obtener un indicador homogéneo a los fines comparativos y determinar el sesgo distributivo de los tributos provinciales en una perspectiva histórica y en comparación con lo sucedido en otros niveles de gobierno.

En fin, a priori, la tributación del impuesto inmobiliario es una tarea compleja desde la perspectiva administrativa ya que la determinación del impuesto involucra tareas técnicas y de identificación y valuación de los inmuebles. Es común observar deficiencias debido a la falta de actualización de los catastros y al bajo grado de uniformidad de las valuaciones. El tramo final del estudio intenta describir sintéticamente el comportamiento del impuesto inmobiliario en el período bajo estudio y establecer una serie de recomendaciones de política y conclusiones para que el tributo patrimonial conceptualmente más importante de nuestro país cumpla un rol realmente significativo en la estructura impositiva consolidada y se convierta en uno de los pilares para alcanzar una mayor progresividad tributaria.

PARTE I
EL MARCO FISCAL DE LAS
PROVINCIAS ARGENTINAS

Capítulo 1

Los aspectos fiscales y financieros

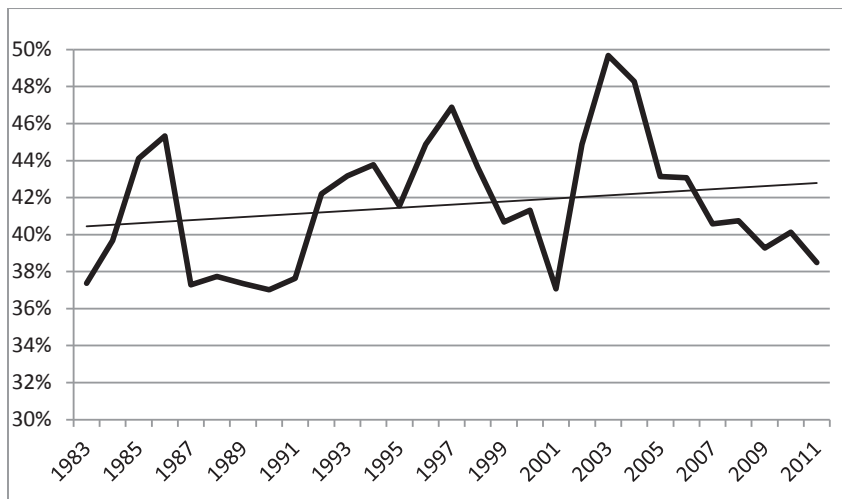
El presente capítulo tiene por objeto analizar la evolución de la autonomía financiera y el resultado financiero del conjunto de las provincias y de cada una de ellas en el período 1983-2011. Es claro que el nivel de autonomía financiera de cada provincia responde a condiciones estructurales con márgenes de modificación escasos o nulos en el corto y medio plazo, mientras que el resultado financiero puede vincularse a políticas concretas asumidas por cada una de las jurisdicciones y al ciclo económico general.

1.1. Niveles de autofinanciamiento (1983-2011)

Definiendo autofinanciamiento como la relación existente entre los recursos propios y los gastos totales de cada jurisdicción de nivel provincial,⁷ se observa para el conjunto de las provincias argentinas una evolución levemente ascendente, con un valor promedio del 40% entre 1983 y 1990, de un 42% entre 1991 y 2002 y de un 43% entre 2003 y 2011. Así, se trata de una relación bastante estable en todo el período democrático en el que sobresale un pico del orden del 49% entre 2003 y 2004 y una continua disminución desde entonces.

⁷ El dato del autofinanciamiento del conjunto de las provincias se obtiene de comparar la suma de los recursos propios y de los gastos totales correspondientes a todas y cada una de ellas. Los recursos propios incluyen los tributarios de origen provincial, los no tributarios (regalías y otros), los provenientes de la venta de bienes y servicios y de las rentas de la propiedad, los recursos propios de capital y la disminución de la inversión financiera. Mientras que los gastos totales incluyen gastos corrientes y de capital. La fuente de datos corresponde a los esquemas de ahorro-inversión de cada jurisdicción de nivel provincial, provistos por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP) del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (MECON).

Gráfico 1. Autonomía financiera de las 24 provincias



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON).

En quince provincias creció la autonomía y en nueve disminuyó. En el caso bonaerense, la tendencia es levemente decreciente ya que pasó del 51% en 1983 al 43% en 2011 con un pico del 60% en 1984 y un piso del 38% en 2001. También perdieron autonomía financiera en el período: Salta, Entre Ríos, Río Negro, Santa Fe, Tierra del Fuego, Córdoba, Formosa, Jujuy y Santa Cruz. Entre las provincias que han incrementado su autonomía financiera se destacan, por el gran aumento porcentual de esta en 1983-2011: San Juan (190%), Catamarca (140%), San Luis (135%), La Pampa (79%) y Santiago del Estero (58%). Excepto en La Pampa, en los restantes casos destacados, los incrementos se dan sobre valores vigentes en 1983 muy bajos, por lo que pueden vincularse a cambios cualitativos relevantes en dichas jurisdicciones que trascienden la mejora en la recaudación.

Tabla 1. Autonomía financiera, por provincia, años 1983 y 2011

Ranking 1983	Provincia	Autonomía financiera (%)	Ranking 2011	Provincia	Autonomía financiera (%)
1	CABA	64	1	CABA	85
2	Santa Cruz	61	2	Neuquén	64
3	Neuquén	59	3	Chubut	58
4	T. del Fuego	58	4	Buenos Aires	43
5	Chubut	52	5	T. del Fuego	40
6	Buenos Aires	51	6	Mendoza	37
7	Mendoza	40	7	La Pampa	34
8	Río Negro	38	8	Córdoba	34
9	Santa Fe	35	9	Santa Cruz	31
10	Córdoba	31	10	Río Negro	31
11	Salta	25	11	Santa Fe	30
12	Entre Ríos	23	12	San Juan	28
13	Tucumán	19	13	Salta	23
14	La Pampa	19	14	Tucumán	22
15	Corrientes	16	15	Catamarca	22
16	Jujuy	16	16	Entre Ríos	21
17	Misiones	15	17	San Luis	21
18	Chaco	12	18	Misiones	19
19	San Juan	10	19	Corrientes	14
20	Catamarca	9	20	Chaco	12
21	San Luis	9	21	Sgo. del Estero	10
22	La Rioja	7	22	Jujuy	9
23	Formosa	6	23	La Rioja	8
24	Sgo. del Estero	6	24	Formosa	7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MECON.

Si se deja de lado el incremento que se percibe en CABA, motivado por un valor bajo en 1983 para las características económicas de la Ciudad de Buenos Aires, el resto de los casos presenta una relativa estabilidad, de la que solo se disocian algunas provincias.

Se han identificado las provincias que sufrieron variaciones en el ordenamiento de más de tres lugares en 1983-2011. Entre estas ocho provincias se han diferenciado las que han tenido un resultado ascendente: La Pampa (7 lugares), San Juan (7 lugares), Catamarca (5 lugares) y San Luis (4 lugares), de las que muestran una caída en su situación relativa: Santa Cruz (7 lugares), Jujuy (6 lugares), Entre Ríos (4 lugares) y Corrientes (4 lugares).

Las provincias mencionadas en primer lugar han mejorado su autonomía financiera significativamente: La Pampa pasó del 19% al 34%; San Juan del 10% al 28%; Catamarca del 9% al 22% y San Luis del 9% al 21%. Salvo La Pampa, cuya evolución es encomiable porque partió de valores medios, el resto de las provincias que crecieron notablemente lo hizo a partir de valores menores del 10% de autonomía financiera en 1983. En el caso de las provincias que han descendido en su nivel relativo de autonomía, el caso más notorio es el de Santa Cruz, que pasó del 61% en 1983 a solo el 31% en 2011. También Jujuy tuvo un descenso significativo pues pasó del 16% de autonomía en 1983 a solo el 9% en 2011. Entre Ríos y Corrientes, aunque descendieron cuatro lugares cada una, solo decrecieron dos puntos porcentuales desde 1983.

Existe una enorme brecha entre las distintas provincias. Incluso dejando fuera CABA, por sus características particulares, la diferencia entre las provincias extremas en cuanto a nivel de autonomía financiera era de 1 a 10 en 1983 y de 1 a 9 en 2011.

Esta diferencia se corrobora en términos regionales ya que ninguna provincia del norte del país (NEA y NOA) llegaba al 25% de autonomía financiera en 2011. En cambio, las patagónicas tienen todas más del 30% y una media del 43%, que supera incluso el valor de las cuatro provincias más importantes por su actividad económica (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza), con una autonomía financiera media del 36% en 2011. Si bien podría concluirse que existe una relación entre los niveles de desarrollo y los de autonomía financiera, las diferencias interprovinciales, aun en jurisdicciones de similar desarrollo relativo, muestran que los esfuerzos y los resultados son distintos y responden a diferentes entramados político-institucionales e incluso históricos.

Es interesante señalar que los márgenes de maniobra fiscal de los gobiernos provinciales también pueden variar como consecuencia de los cambios en el volumen del stock de deuda y de sus servicios. En tal sentido, vale destacar el fuerte proceso de endeudamiento provincial en 1998-2002 y el posterior desendeudamiento en 2003-2011 gracias a distintas políticas del gobierno nacional, tales como el Canje de la Deuda Provincial de 2002, el Programa de Unificación Monetaria de 2003, los Programas de Financiamiento Ordenado y de Asistencia Financiera de 2003-2011 y el Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas de 2010, que mejoraron notablemente la situación de algunas de las provincias más pobres del país, que presentaban en 2002 un stock de deuda cercano al 70% de su producto bruto geográfico (PBG) y realizaban pagos de alrededor de un 15% de sus gastos totales.

1.2 Resultado financiero (1983-2011)

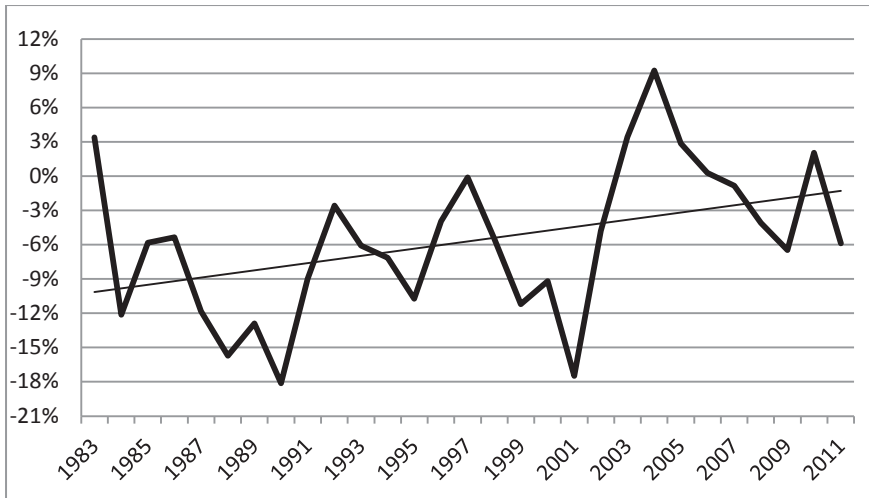
Para dar cuenta de la situación financiera de los Estados de nivel provincial, es importante analizar el resultado financiero provincial en 1983-2011.

Se define resultado financiero como la diferencia entre recursos totales (corrientes y de capital) y gastos totales (corrientes y de capital) como porcentaje de los gastos totales.⁸

De los 29 años comprendidos en el período 1983-2011, solo en seis el resultado financiero para el conjunto de las provincias ha sido positivo. De esos seis, cinco corresponden al presente siglo (2003, 2004, 2005, 2006 y 2010). Es decir que de los 20 años anteriores al actual modelo económico, solo uno, y el más lejano (1983), presenta un resultado positivo. En cambio, de los últimos nueve años, cinco presentan superávit provincial.

⁸ La fuente utilizada corresponde a los esquemas de ahorro-inversión-financiamiento de cada jurisdicción de nivel provincial provistos por la DNCFP del MECON. El dato de resultado financiero del conjunto de provincias surge de sumar los recursos y gastos totales de las 24 provincias y comparar dichas adiciones.

Gráfico 2. Resultado financiero de las 24 provincias



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MECON.

Puede observarse que, incluso en los momentos de crecimiento económico, correspondientes a las dos últimas décadas del siglo xx, el conjunto de Estados de nivel provincial fue deficitario. Podría concluirse, entonces, que el resultado positivo registrado en los últimos años no puede adjudicarse exclusivamente al crecimiento económico.

Tabla 2. Años con resultado financiero positivo, por provincia, 1983-2011

Provincia	Años con superávit 1983-2011	Años con superávit 2003-2011	% de años con superávit 1983-2002	% de años con superávit 2003-2011	Superávits 2003-2011 sobre el total (%)
San Luis	17	2	75	22	12
Sgo. del Estero	15	5	50	56	33
La Pampa	14	9	25	100	64
La Rioja	13	7	30	78	54
San Juan	13	9	20	100	69
Salta	12	9	15	100	75
CABA	11	4	35	44	36
Santa Fe	11	6	25	67	55
Chubut	11	7	20	78	64
Entre Ríos	10	5	25	56	50
Mendoza	10	5	25	56	50
Neuquén	10	6	20	67	60
T. del Fuego	10	5	25	56	50
Corrientes	9	7	10	78	78
Santa Cruz	9	4	25	44	44
Catamarca	8	7	5	78	88
Formosa	8	8	0	89	100
Córdoba	8	5	15	56	63
Misiones	7	5	10	56	71
Río Negro	7	6	5	67	86
Tucumán	7	4	15	44	57
Chaco	5	4	5	44	80
Jujuy	5	4	5	44	80
Buenos Aires	4	1	15	11	25
Media total	9,75	5,58	21	62	57

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MECON.

La provincia con mejor rendimiento en todo el período es la provincia de San Luis y la de Buenos Aires se ubica en el extremo opuesto. Esta última en 29 años solo presenta resultado financiero positivo en cuatro: uno en la década del ochenta, dos en la del noventa y uno en la del 2000. De los 696 períodos fiscales considerados en el período 1983-2011,⁹ solo 234, es decir el 34%, arrojan un resultado positivo. El 21% para 1983-2002 y el 62% para 2003-2011.

Solo dos provincias presentan una menor proporción de períodos con superávit en relación con el total de ejercicios durante 2003-2011 respecto a la que presentaron durante 1983-2002: San Luis y Buenos Aires. Excepto estas dos, todas las provincias mejoran notablemente su situación en 2003-2011 respecto a 1983-2002, incluso con algunos casos excepcionales, como los de Formosa, La Pampa, San Juan o Salta.

⁹ Resultan 696 períodos fiscales si se multiplican los 29 años de 1983-2011 por las 24 jurisdicciones.

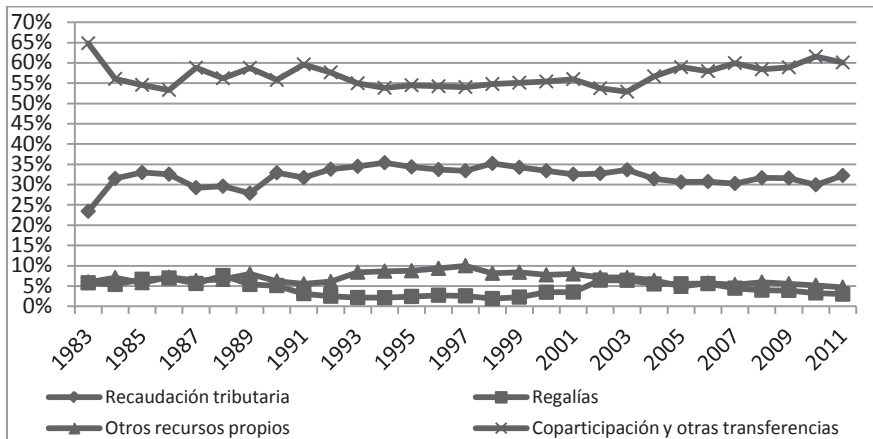
Capítulo 2

Los recursos provinciales

Para apreciar el peso relativo que la recaudación tributaria presenta para cada jurisdicción, se analiza la composición y evolución de los recursos provinciales. Se brindan así elementos para comprender la realidad de determinadas provincias en las que la extrema dependencia respecto a las transferencias nacionales, o la fortuna de contar con recursos naturales que permiten percibir cuantiosas regalías, ubica en un segundo plano a los impuestos como forma de sostener el gasto público.

En el gráfico que se presenta a continuación, se refleja la composición de los recursos provinciales en el período 1983-2011 para el conjunto de las provincias argentinas.¹⁰

Gráfico 3. Recursos por tipo, en porcentaje de los recursos totales, 24 provincias, 1983-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MECON.

¹⁰ Según surge de los esquemas de ahorro-inversión-financiamiento de la DNCFP del MECON.

Como puede apreciarse, la composición de los recursos con que cuenta el colectivo de las provincias resulta sumamente estable en el tiempo y el componente más significativo es el de la *coparticipación federal y otras transferencias* del Estado nacional, que representa, en todo el período, entre el 55% y el 60% de los recursos provinciales totales. Los impuestos explican, en la mayor parte del período en estudio, entre un 30% y un 35% del total de los recursos provinciales.

El 10% al 15% restante corresponde, entonces, a una combinación de regalías y otros recursos no especificados previamente, categoría que incluye tasas, cánones, multas, derechos, rentas de la propiedad, venta de bienes y servicios, ingresos de operación y recursos propios de capital (privatizaciones).

2.1 Recursos de origen nacional

Una primera observación acerca del total de recursos transferidos por el Estado nacional al conjunto de las provincias es que, contrariamente a lo que se expresa en muchos ámbitos, los recursos que por esta vía reciben las provincias son actualmente mayores, en proporción, que los que recibían en la década de 1990 y similares a los de la década de 1980. En 1983-1990, en promedio, un 57% de los recursos de las provincias provenía de la Nación; en 1991-2001, un 55% y en 2002-2011, un 58%. Los recursos de origen nacional incluyen: la distribución de parte de la recaudación tributaria nacional por medio del régimen de coparticipación federal así como otras transferencias corrientes¹¹ y de capital realizadas por el Estado nacional a las provincias.

En la mayor parte de las jurisdicciones, especialmente en las de gran escala (CABA, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza), se verifica una relativa estabilidad en este indicador, aunque en algunos casos se observan cambios importantes en el período, tal como se ha descrito en el capítulo anterior.

De esta forma, entre 1983 y 2011, se registra una marcada heterogeneidad en las distintas jurisdicciones provinciales, desde casos en los que el financiamiento nacional desempeña un rol secundario, como en la Ciudad Autónoma

¹¹ Generalmente relacionadas con programas sociales, tales como los de: seguridad alimentaria, incentivo docente, compensaciones salariales docentes y el financiamiento del déficit de las cajas previsionales provinciales en proceso de armonización.

de Buenos Aires, con un peso de las transferencias nacionales en el total de recursos propios de alrededor de un 10% a lo largo del período, hasta otros en los que la dependencia de este tipo de transferencias es prácticamente total, como ocurre en Formosa o La Rioja, en las que las transferencias nacionales representan un 90% del total de los recursos provinciales.

Resultan de principal interés las transferencias de capital dirigidas a financiar obra pública provincial. Este componente es el más dinámico en los últimos años en el universo de los recursos provinciales de origen nacional. En 2003 las transferencias de capital representaban, para el conjunto de las provincias argentinas, un 1% del total de sus recursos de origen nacional, proporción que en 2009-2011 fue del 10%.

En algunas provincias, el peso de las transferencias de capital, en el total de recursos provenientes del Estado nacional, es aún mayor tal como sucede en Chaco (14%), Formosa (17%), La Pampa (15%), La Rioja (18%) y Santa Cruz (24%), mientras que en las jurisdicciones de mayor tamaño esa gravitación se reduce, principalmente por una cuestión de escala, aunque en ningún caso es menor al 5%.

Vale destacar que con la creación del Fondo Federal Solidario (FFS), que transfiere a las provincias un 30% de lo producido por las retenciones a las exportaciones de soja, se plantea un componente automático de transferencias de capital sumamente relevante ya que representó, entre 2009 y 2011, un 40% del total de las transferencias de capital realizadas a las provincias, y un 30% de lo que recibió cada provincia por ese mecanismo fue transferido a sus municipios, siempre con afectación específica a gastos de capital.

Es claro que cuando los recursos de origen nacional representan una gran proporción de los recursos totales, elevar la presión fiscal en las provincias, si bien es probable que resulte imperioso, puede parecer poco atractivo, ya que resulta una medida muy costosa políticamente y con un impacto que se percibe como escaso dada la baja incidencia de los impuestos provinciales en la estructura general de financiamiento de tales jurisdicciones.

No obstante ello, es notorio que varias provincias argentinas han logrado salir de una situación inicial en 1983 de altísima dependencia financiera, con más del 90% de sus recursos provenientes del Estado nacional, a una actualidad en la que tal fuente de recursos, aunque sigue siendo la más importante, ha reducido notoriamente su peso y se ubica en torno al 75% del total, tal como ha sucedido en San Luis, San Juan y Catamarca para el año 2011.

2.2 Regalías

La existencia de recursos naturales (mineros, petrolíferos, gasíferos o pesqueros) pasibles de ser gravados por medio de regalías claramente es independiente de las acciones gubernamentales. Sin embargo, el Estado (en todos sus niveles) tiene la responsabilidad y el deber ineludible de fomentar un desarrollo económico y social sustentable en su territorio, fin para el que la explotación responsable de tales recursos sin duda resulta clave.

En la Argentina, para el conjunto de las jurisdicciones de nivel provincial, las regalías representaban más de un 6% de sus recursos totales entre 1983 y 1990, menos de un 3% entre 1991 y 2001 y cerca de un 5% entre 2002 y 2011. Sin embargo, pese a parecer una clase de recurso de menor importancia, dado que solamente es percibido por quince provincias y con muy disímiles niveles,¹² resulta muy relevante para determinadas jurisdicciones. De hecho, en seis provincias argentinas, las regalías representaron, en el período 2003-2011, al menos una décima parte de sus ingresos, ellas son: Río Negro (12%), Mendoza (13%), Tierra del Fuego (14%), Santa Cruz (25%), Chubut (37%) y Neuquén (43%).

La existencia, en un nivel elevado, de este tipo de recursos, cuya percepción es menos costosa en términos políticos que la de un impuesto, puede operar como un elemento disuasorio a la hora de aumentar la presión fiscal.

2.3 Recursos propios distintos de las regalías y los impuestos provinciales

Un tercer componente viene dado por los recursos de origen provincial que no son impuestos ni regalías. Ello incluye recursos no tributarios tales como: tasas, derechos, primas, alquileres (excepto de tierras y terrenos) y multas; ventas de bienes y servicios; rentas de la propiedad que incluyen intereses, arrendamientos de tierras, beneficios y derechos sobre bienes intangibles e ingresos de capital por ventas de activos.

Conviene analizar con mayor profundidad dos ítems en particular de este extenso listado.

¹² De las quince jurisdicciones que perciben regalías, en nueve (Jujuy, Salta, Catamarca, San Juan, Entre Ríos, Corrientes, Misiones, La Pampa y Formosa) representaron a lo largo del período en estudio menos de un 5% de sus ingresos totales.

Por un lado, entre los recursos no tributarios sobresalen las *tasas*. El concepto de tasa retributiva de servicios es aplicable a las situaciones en las que el Estado, en este caso provincial, presta un servicio divisible a un contribuyente y percibe, en relación con el costo de ese servicio, una retribución. En nuestro país, las tasas más conocidas son las correspondientes al nivel local de gobierno, que se cobran por los servicios generales (“alumbrado, barrido y limpieza”), inspección de seguridad e higiene, caminos rurales, marcas y señales, entre otras. Sin embargo, también los Estados provinciales (e incluso el Estado nacional) perciben determinadas tasas. En particular, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al unificar, en alguna medida, las funciones y potestades de una provincia y de un municipio, percibe las tasas municipales vigentes en su territorio.

El segundo ítem para destacar es el de los *ingresos de capital por ventas de activos*, en el que se incluyen los ingresos por privatizaciones y toda otra enajenación del patrimonio público. Estos ingresos resultaron especialmente relevantes en determinados años y para ciertas provincias, y explican en buena medida la evolución general del conjunto de los otros recursos de origen provincial, distintos de impuestos y regalías. Este tipo de ingresos representó, entre 1983 y 1990, el 6,7% del total de los recursos provinciales; entre 1991 y 2001, el 8,1% y entre 2002 y 2011, tan solo el 5,8%. Los ingresos por privatizaciones representaron porcentajes relevantes en determinados años del período 1991-2001 en los ingresos totales de las siguientes provincias:

Tabla 3. Peso de los ingresos por privatizaciones, provincias y años seleccionados

Provincia	Año	Ingresos por privatizaciones como porcentaje de los recursos totales
Mendoza	1993	20
Mendoza	1996	15
Río Negro	1996	14
Entre Ríos	1996	13
San Juan	1996	12
Buenos Aires	1997	12
Mendoza	1998	22
Salta	2001	22

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MECON.

No es de extrañar, entonces, que 1997 sea el año en que los recursos propios provinciales, distintos de impuestos y regalías, tuvieron su mayor participación en el total y llegaron prácticamente al 10%. Esos recursos extraordinarios, fruto de las privatizaciones, fueron ingresos que los gobiernos obtuvieron por única vez y no son recurrentes.

2.4 Recursos tributarios de origen provincial

Los impuestos propios constituyen el segundo componente en importancia de los recursos provinciales totales, luego de las transferencias nacionales, con un peso bastante estable entre 1983 y 2011, y se ubican en torno al 32% con un valor promedio del orden del 30% entre 1983 y 1990, del 34% entre 1991 y 2001 y del 32% entre 2002 y 2011.

A su vez, la mencionada evolución muestra en algunas provincias trayectorias particulares. Así, en la provincia de Neuquén es apreciable el incremento en la participación de la recaudación tributaria en el total de recursos, con un valor medio del 7% en 1983-1990, que pasó al 15% en 1991-2001 y llegó al 18% en 2002-2011. En tanto, en la provincia de Córdoba, el peso de los impuestos provinciales en los recursos totales era de un 32% en 1983-1989, luego alcanzó un 37% entre 1991-2001 y se ha reducido a un 29% entre 2002-2011.

Debe marcarse que la situación general surge de promediar valores muy diferentes; así, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la recaudación de impuestos propios da cuenta de entre un 80% y un 90% de los recursos totales, mientras que en Formosa y La Rioja, apenas permite explicar un 5% del financiamiento.

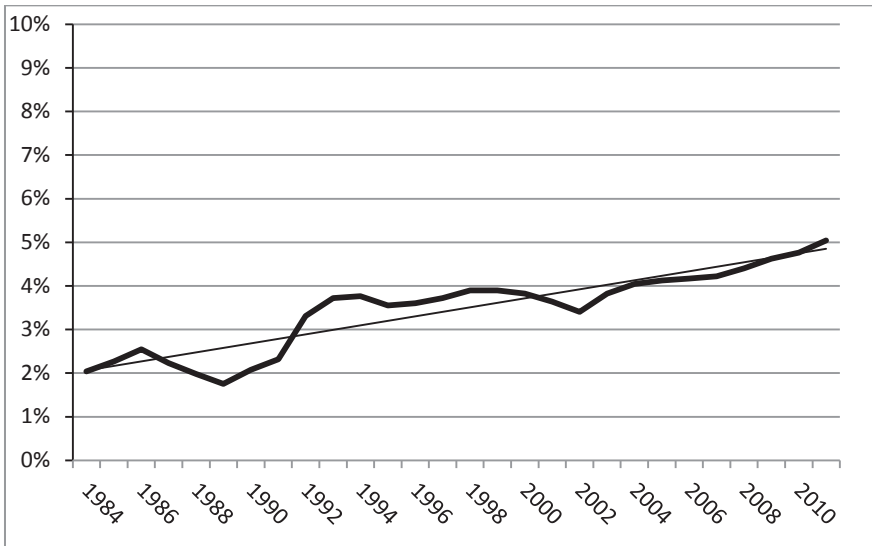
Vale solamente aclarar que la media de la participación de la recaudación tributaria propia como proporción de los recursos totales en el período 2002-2011 únicamente superó la marca del 20% en Mendoza (25%), Córdoba (29%), Santa Fe (30%), Buenos Aires (47%) y CABA (82%). Es decir que en casi el 80% de las provincias argentinas, sus propios impuestos no les permiten, ni siquiera, financiar uno de cada cinco pesos gastados.

Conviene detenernos en este punto para destacar que el nivel de desarrollo de cada provincia determina en buena medida las necesidades de gasto así como también las posibilidades de financiamiento a partir de los impuestos.

Dada, entonces, la desigualdad regional que caracteriza al territorio argentino, donde el PBG per cápita¹³ de la jurisdicción más rica (CABA) en 2010 era casi ocho veces el de la más pobre (Formosa), es necesario analizar el esfuerzo fiscal en relación con el grado de desarrollo existente

En tal sentido, una manera de visualizar el esfuerzo fiscal propio que realizan las provincias en términos de recaudación tributaria es a través de la presión fiscal, indicador que expresa la relación existente entre la recaudación tributaria de cada jurisdicción y su producto bruto geográfico que, en este marco, es considerado como una medida aproximada del potencial recaudatorio.¹⁴

Gráfico 4. Presión fiscal de las 24 provincias, en porcentaje del PBG, 1984-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MECON.

¹³ Dado que la fuente de datos sobre PBG (CEPAL) solo brinda información para 1993-2005, para los años 2006-2010 se ha proyectado que la participación de cada provincia en el PBI permanece constante en los mismos valores que en 2005. Los datos de población por provincia surgen del Censo Nacional 2010.

¹⁴ En realidad, este es un concepto de presión fiscal “real” ya que, en sentido estricto, la presión fiscal estaría dada por lo que la normativa indica que debe pagarse sobre el valor del hecho imponible y no por lo efectivamente recaudado.

Como puede apreciarse, la presión fiscal del conjunto de las provincias era del 2,04% en 1984¹⁵ y alcanza en el 2011 el valor máximo de la serie: 5,04%. Esto representa un incremento entre ambas puntas de la serie (28 años) del 147%. Para el mismo período, la presión fiscal del Estado nacional pasó del 9,66% al 29,76%, es decir, creció un 208%.

Debe notarse que el crecimiento de la presión fiscal provincial ha estado significativamente por debajo de la nacional; en los próximos capítulos se analiza sobre qué impuestos y sobre qué política impositiva se han asentado los respectivos crecimientos, en especial del año 2001 en adelante.

La presión fiscal provincial crece en forma continua con excepción de los períodos correspondientes a las crisis de 1989, 1995 y 2001.

Respecto a la situación existente en las distintas jurisdicciones subnacionales, los datos disponibles de PBG para todas ellas no permiten retrotraer el análisis más allá del período 1993-2011. En tal período, la presión fiscal del conjunto de las provincias pasó del 3,72% al 5,04%, es decir que tuvo un crecimiento del 35%, mientras que la nacional se incrementó del 17,91% al 29,76%, esto es, creció un 66%.

Los patrones de evolución de la presión fiscal para cada una de las provincias revelan una fuerte heterogeneidad. CABA, Buenos Aires, Entre Ríos, La Rioja y Jujuy son las que muestran un crecimiento similar a la media para el período 1993-2011. Se observa un incremento visiblemente mayor al promedio en Santa Cruz (55%), San Luis (64%), Neuquén (67%), Corrientes (67%), Santiago del Estero (80%), Salta (86%), Formosa (94%), San Juan (99%), Chubut (112%), Chaco (115%), Misiones (135%) y Tucumán (138%). A su vez, se verifica un crecimiento de la presión fiscal notoriamente menor al promedio en los casos de Río Negro (21%), Córdoba (17%), Tierra del Fuego (13%), Santa Fe (8%), La Pampa (1%) y Catamarca (1%), que llega incluso a descender en Mendoza (-3%).

Resulta particularmente llamativa la situación de las provincias de Córdoba, Mendoza y Santa Fe, que pertenecen al grupo de jurisdicciones con mayor potencial recaudatorio y nivel de desarrollo, pero que a la vez presentan performances muy poco alentadoras.

¹⁵ Los datos de PBI para el período 1993-2011 corresponden a la información publicada por la Secretaría de Política Económica del MECON, mientras que para el período 1984-1992 se han estimado sobre la base de 1993 y aplicándole las tasas anuales de variación publicadas por el Centro de Economía Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación. Los datos de recaudación provincial provienen de la DNCFP del MECON y comienzan en 1984.

Tabla 4. Recaudación propia como porcentaje del PBG, por provincia, año 2011

Jurisdicción	Presión fiscal
Tucumán	7,6
Misiones	6,2
Buenos Aires	6,0
San Juan	6,0
CABA	5,7
Entre Ríos	5,6
Chaco	5,5
Salta	5,1
Promedio de las 24 jurisdicciones	5,0
Córdoba	5,0
Tierra del Fuego	4,8
San Luis	4,8
Río Negro	4,7
Santa Fe	4,7
La Pampa	4,6
Santiago del Estero	4,3
Neuquén	4,2
Formosa	4,1
Mendoza	4,0
Corrientes	3,9
Chubut	3,6
Jujuy	3,6
Santa Cruz	3,2
La Rioja	2,9
Catamarca	2,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MECON.

El primer punto para destacar, respecto a la situación en 2011, es la enorme dispersión existente. La provincia con mayor presión fiscal (Tucumán) casi cuadruplica el valor de la menor (Catamarca). Si se dejan de lado los valores extremos, igualmente la presión fiscal de Misiones más que duplica la de La Rioja, e incluso la asociada a Buenos Aires y San Juan resulta ser casi el doble que la de Santa Cruz.

El listado no parece adaptarse a ningún criterio de regionalización ni de procesos similares en materia histórica, política o institucional, lo que lleva a interpretar que se trata de decisiones de política económica inherentes a cada provincia, independientemente de su potencial económico o nivel de desarrollo.

Si la provincia de Tucumán presenta un proceso continuo de aumento de la presión fiscal que ha más que duplicado el valor de 2002 (ese año fue del 3,4%, similar a la media total), resulta difícil explicar el rezago absoluto o relativo de muchas otras jurisdicciones, cuya presión fiscal y, consecuentemente, disponibilidad de recursos han mostrado resultados mucho más conservadores. Esta situación permite inferir que las provincias no han explotado suficientemente el potencial recaudatorio que tienen no solo en aquellas jurisdicciones con mayor desarrollo relativo, sino aun en el caso de las menos desarrolladas.

Como se mencionara, la relación entre recursos tributarios y totales de las provincias es muy heterogénea por lo que el aumento de la presión fiscal tendría impactos cuantitativos diferentes en cada provincia, aunque en la gran mayoría parece existir un margen de maniobra amplio vinculado a la decisión política de recaudar más y a la posibilidad de hacerlo de una manera progresiva.

Capítulo 3

La composición y el carácter de la recaudación provincial

El presente capítulo tiene por objeto brindar un panorama de la composición de la recaudación tributaria provincial analizando cada tipo de tributo. Previamente se desarrolla el concepto de progresividad tributaria de modo tal de establecer un criterio de clasificación de los distintos impuestos acorde a su impacto sobre los distintos grupos de la población, agrupados según su nivel de ingresos. Con tal taxonomía, puede procederse entonces a estudiar la composición de la recaudación provincial así como a comparar la composición de la recaudación entre las distintas provincias. Tal ejercicio presenta una complejidad adicional, en el caso argentino, pues determinados tributos, en algunas jurisdicciones, han sido descentralizados hacia el nivel local de gobierno, circunstancia que debe considerarse a la hora de analizar paralelismos y diferencias.

La recaudación tributaria provincial se basa en cuatro tributos principales: ingresos brutos, inmobiliario, sellos y patentes (automotores, embarcaciones).

El *impuesto a los ingresos brutos* se aplica sobre la facturación y, en tal sentido, en tanto pueda ser trasladado a los precios, opera como un impuesto al consumo con la característica adicional de que, a diferencia del impuesto nacional al valor agregado, es un impuesto “en cascada” dado que corresponde al valor total de las ventas y no al valor que se agrega en cada etapa del proceso productivo, por lo que grava varias veces, en distintas etapas de elaboración, el mismo valor de, por ejemplo, los insumos.

El *impuesto inmobiliario* se cobra a la propiedad inmueble, rural y urbana, existente en cada jurisdicción con la particularidad de que es el nivel provincial de gobierno quien determina el valor fiscal de cada propiedad sobre la que se ha de aplicar el tributo y que opera como un valor de referencia para otras impositions sobre este valor realizadas por otros niveles de gobierno, tales como

las tasas municipales de alumbrado, barrido y limpieza, o servicios generales, o el impuesto nacional a los bienes personales.

El *impuesto a las patentes*, también conocido por el público como “impuesto automotor”, grava la tenencia de bienes muebles registrables tales como automóviles, motocicletas, camiones, utilitarios y embarcaciones, y se aplican, en general, exenciones a los vehículos de mayor antigüedad.

Los impuestos clasificados como *sellos* gravan determinadas operaciones financieras, como compras y alquileres de inmuebles y/o automotores o consumos con tarjeta de crédito.

En las estadísticas aparece, adicionalmente, el rubro “otros”, compuesto por el cobro de deudas de los impuestos antes mencionados sumado a algunos impuestos específicos de cada provincia, que exhiben una muy baja relevancia cuantitativa respecto a la recaudación total de los impuestos provinciales.

3.1 Acerca del concepto de progresividad tributaria

La ortodoxia económica se asocia a un diseño fiscal preciso: los impuestos no constituyen una herramienta redistributiva efectiva, los tributos solo deben cumplir con el objetivo recaudatorio. Al respecto, Daniel Artana expresa:

Tradicionalmente se ha aceptado que existe un compromiso (“trade-off”) entre eficiencia y equidad, dado que un esquema progresivo de imposición a los ingresos normalmente utiliza una estructura de alícuotas creciente, que afecta negativamente los incentivos de las personas a trabajar y ahorrar en forma más intensa cuanto más alto es el nivel de ingreso (Artana, 1998: 16).

Esta concepción contrasta con la de los economistas clásicos, y los hoy conocidos como heterodoxos, que sostienen que la política tributaria tiene también el objetivo de mejorar la distribución del ingreso que genera el mercado y, por lo tanto, debe ser progresiva y exigir que tributen más los sectores más acomodados de la sociedad.

Una política tributaria progresiva es aquella que asegura que, después de pagados los impuestos, la distribución del ingreso es más igualitaria que antes de pagarlos. Por oposición, una política tributaria regresiva es aquella que genera una distribución de ingresos menos igualitaria como resultado del pago de impuestos.

Un estudio sobre el sesgo distributivo del sistema tributario en 1997 demuestra, precisamente, que la política tributaria en la Argentina durante los años noventa fue regresiva (Gómez Sabaini y Rossignolo, 2003).

En estudios de similares características desarrollados en los últimos años se advierte que la situación se ha modificado ligeramente y que el resultado de

la política tributaria resulta “levemente progresivo” (Gaggero, 2008; Gómez Sabaini y Rossignolo, 2009; Gaggero y Rossignolo, 2011).

En este trabajo se propone un análisis de la política tributaria provincial intentando definir su nivel de progresividad y su evolución en el período 1983-2011. Para ello, se define un Índice de Progresividad Tributaria Consolidada (IPTC), que diferencia los impuestos progresivos de los que no lo son y del que se desprenden índices específicos para los niveles nacional, provincial y municipal de gobierno.

El concepto de progresividad tributaria remite a la idea de la existencia de un impuesto que modifica, en un sentido igualador, la distribución del ingreso, lo que significa que, después de su cobro, el ingreso privado (obviamente menor en su conjunto) se encuentra distribuido en una forma más igualitaria que antes.

Así, aunque en términos conceptuales suele considerarse progresivo un impuesto cuando la alícuota que aplica no es constante, sino que aumenta a medida que aumenta el valor del hecho imponible, una extensión del concepto –a los efectos de considerar el impacto sobre la distribución del ingreso– debería incluir también el criterio de considerar progresivo un impuesto que, aunque tenga una única alícuota, solo recae sobre los sectores más pudientes de la sociedad.

Por ejemplo, un impuesto con alícuotas progresivas (mayores a mayor valor) al consumo de bienes que son comprados casi exclusivamente por los sectores de menores ingresos sería más regresivo que un impuesto de monto fijo o alícuota constante (es decir, con menor incidencia a medida que aumenta el valor) aplicado a productos de lujo.

Los estudios anteriormente citados que abordan el caso argentino identifican en líneas generales los impuestos a la propiedad y a los ingresos (así como a los derechos de exportación) como tributos progresivos, siempre que no se trasladen a los consumidores.

En tal sentido, el análisis puede complejizarse al considerar que los impuestos a los ingresos (ganancias) correspondientes a las personas jurídicas pueden resultar más fácilmente trasladables por su posibilidad de anticipación, y entonces ser incorporados al costo de los bienes, que aquellos abonados por personas físicas.

O también, la carga del impuesto a los créditos y débitos bancarios (considerado un tributo a la propiedad) puede ser trasladada a los consumidores. Incluso, puede resultar ambigua la situación de los aportes y contribuciones a la seguridad social, no solamente en lo concerniente a su sesgo distributivo,

sino incluso a su mismo carácter de tributo en tanto pueden considerarse como salario indirecto o salario diferido, dado que generan derecho a un ingreso futuro.

En la elaboración de un índice de progresividad tributaria ha primado, como decisión metodológica, la simplicidad y la capacidad de considerar datos de distintos niveles de gobierno. Con lo cual se han excluido los tributos de menor relevancia o “tratamiento controversial”.

Se consideran, entonces, tributos progresivos a nivel nacional: el impuesto a las ganancias, a los bienes personales y los derechos de exportación. Tales derechos, en mercados en los que los precios se determinan a nivel internacional, tienen el doble beneficio de poder captar ganancias extraordinarias a la vez que introducen una brecha entre el precio doméstico y el precio mundial de los bienes en cuestión, lo que resulta especialmente importante por tratarse de *commodities* con notable incidencia en los costos internos y en el valor de la canasta familiar. A su vez, se excluyen de esta clasificación los aportes y contribuciones a la seguridad social, tanto por un criterio teórico, vinculado con lo discutible de su caracterización como impuestos, como por una cuestión práctica, dada la no disponibilidad de datos a lo largo del período considerado sobre la recaudación de aportes y contribuciones por parte de aquellos gobiernos provinciales que no han transferido sus cajas previsionales a la Nación.

En el caso de las provincias, y eventualmente los municipios, se consideran impuestos progresivos: el impuesto inmobiliario (urbano y rural), patentes automotores y sellos, independientemente de que los niveles internos de progresividad de cada impuesto —y especialmente del inmobiliario— no son uniformes en todas las provincias y de que, en algunos casos, por desactualización del valor del hecho imponible, se encuentran muy cuestionados. En tal sentido, la progresividad se ve reducida, pero sigue existiendo, en tanto solo los propietarios son alcanzados por el impuesto.

3.2 La descentralización tributaria

Un fuerte componente de heterogeneidad, en lo que atañe a la composición de la recaudación de impuestos de las distintas provincias, viene dado por los procesos de descentralización tributaria que varias jurisdicciones han desarrollado en los últimos años.

Once provincias argentinas han descentralizado a sus municipios el impuesto a las patentes de automotores, de las cuales seis también han delegado en sus gobiernos locales el impuesto inmobiliario urbano, entre las que se encuentran dos que

además derivaron a las municipalidades el inmobiliario rural,¹⁶ una de las cuales ha descentralizado del mismo modo, en sus gobiernos municipales, el tramo del impuesto a los ingresos brutos que no corresponde al convenio multilateral, según el siguiente detalle:

Cuadro 1. Impuestos provinciales descentralizados a municipios, por provincia

Provincia	Impuestos descentralizados
Chubut	Automotores, inmobiliario urbano, inmobiliario rural, ingresos brutos (no multilateral)
Chaco	Automotores, inmobiliario urbano, inmobiliario rural
Corrientes	Automotores, inmobiliario urbano
Formosa	Automotores, inmobiliario urbano
Salta	Automotores, inmobiliario urbano
Santa Cruz	Automotores, inmobiliario urbano
Tierra del Fuego	Automotores, inmobiliario urbano
Córdoba	Automotores
Jujuy	Automotores
Neuquén	Automotores
Misiones	Automotores
CABA	Ninguno
Buenos Aires	Ninguno
Catamarca	Ninguno
Entre Ríos	Ninguno
La Pampa	Ninguno
La Rioja	Ninguno
Mendoza	Ninguno
San Juan	Ninguno
San Luis	Ninguno
Santa Fe	Ninguno
Santiago del Estero	Ninguno
Río Negro	Ninguno
Tucumán	Ninguno

Fuente: Casaño y Agüero (2009: 270).

¹⁶ Si bien en el Chaco los municipios tienen la potestad de recaudar el impuesto inmobiliario rural, los datos disponibles de la DNCFP del MECON parecen indicar que en los hechos solamente perciben el urbano.

No se consideran como descentralizaciones aquellas situaciones –como la existente en la provincia de Buenos Aires– en las que se ha desconcentrado en los municipios la recaudación de parte de los impuestos provinciales (ingresos brutos de pequeños contribuyentes, inmobiliario rural, patentes de automóviles de más de diez años de antigüedad y de embarcaciones deportivas y/o recreativas), pero en las que la provincia mantiene la potestad sobre los tributos y retribuye, con parte de su recaudación, el servicio de cobro desarrollado por los gobiernos locales.

La participación de la recaudación municipal en lo que podríamos llamar la recaudación consolidada de impuestos subnacionales es mínima, con una incidencia del orden del 1,51% en 2010. Si analizamos esa participación por tipo de impuesto, en el caso del tributo a los ingresos brutos, el peso del sector municipal fue del 0,15% del total recaudado en 2010.

En el impuesto a las patentes de automotores, la participación de los gobiernos locales en 2010 fue del orden del 18,10%, producto del importante número de provincias que han adoptado la descentralización de este tributo y del hecho de que entre ellas se encuentra Córdoba, una de las jurisdicciones de mayor tamaño. Respecto al impuesto inmobiliario, el 3,03% de su recaudación correspondía a los gobiernos locales en el año 2010.

De considerar el caso particular de cada una de las provincias, la recaudación de impuestos municipales, en las diez¹⁷ jurisdicciones en las que existe, representó, en 2006, entre el 3,57% (Misiones) y el 21,61% (Chubut) del total subnacional, según se puede apreciar en la siguiente tabla:

¹⁷ Aunque en la provincia de Jujuy los municipios podrían percibir el impuesto automotor, los datos de la DNCFP del MECON parecen indicar que, de hecho, no lo hacen.

Tabla 5. Impuestos municipales como porcentaje del total subnacional, por provincia, 2006

Provincia	Impuestos municipales / Total impuestos subnacionales
Misiones	3,57
Salta	5,62
Neuquén	5,78
Córdoba	7,06
Tierra del Fuego	7,52
Santa Cruz	9,38
Chaco	11,36
Corrientes	12,55
Formosa	15,88
Chubut	21,61

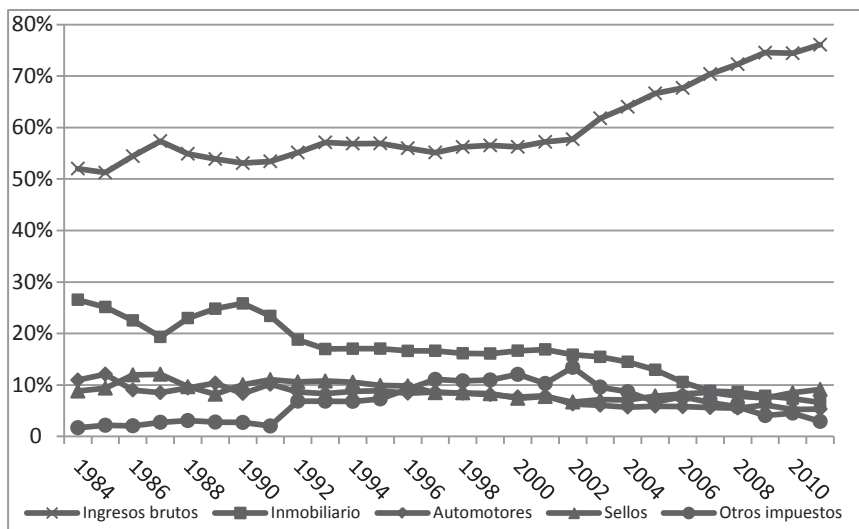
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MECON.

De esta forma, la descentralización impositiva municipal, si bien es un proceso que desde el punto de vista conceptual y cualitativo implica un obstáculo importante para el análisis en cuanto a la posibilidad de comparar la recaudación tributaria de provincias que la han implementado en distinto grado, tal impedimento no lo es tanto a nivel cuantitativo debido a que los recursos tributarios de origen municipal tienen poca significación en el agregado del conjunto de las provincias y solamente tienen cierto peso al considerar situaciones puntuales, como las de las provincias de Chubut, Formosa, Corrientes o Chaco.

3.3 Evolución de la recaudación tributaria provincial por tipo de impuesto

No todos los impuestos provinciales tienen la misma relevancia en el total recaudado, e incluso los pesos relativos se han ido modificando en el período en estudio.

Gráfico 5. Recaudación por impuesto, en porcentaje del total, 24 provincias, 1984-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MECON.

Como puede apreciarse, el impuesto más relevante es ingresos brutos, que ha pasado de representar el 52% del total en 1984 al 76% del total en 2011.

Esto ha sido en detrimento fundamentalmente del impuesto inmobiliario, que ha pasado de representar el 32% en 1984 a apenas el 7% en 2011 cayendo incluso por debajo del impuesto a los sellos y colocándose casi al mismo nivel recaudatorio que el impuesto a las patentes, pese a que estos dos últimos tributos han mantenido casi constante su participación en la recaudación total a lo largo de todo el período.¹⁸

Es interesante observar la evolución en el período del peso del impuesto inmobiliario en el total para cada una de las jurisdicciones subnacionales. La recaudación del inmobiliario municipal de cada provincia se ha estimado para el año 2011 de acuerdo con la participación de dicho tributo en el total recau-

¹⁸ Para el año 2010, si se analiza la recaudación subnacional y no solamente la provincial, el peso de ingresos brutos se reduciría del 74,43% al 73,45%, el de sellos del 8,48% al 8,35% y el de "otros" del 4,53% al 4,46%, mientras que el inmobiliario crecería del 7,33% al 7,44% y el de patentes (automotores) del 5,24% al 6,30%. Se verifica, entonces, que el impacto de los impuestos municipales es muy reducido y que afecta en forma apreciable únicamente al impuesto "automotor".

dado en cada jurisdicción en 2010. Los datos que se presentan en la siguiente tabla permiten apreciar los cambios en la importancia relativa del impuesto inmobiliario respecto del conjunto de tributos recaudados por cada jurisdicción, en los dos extremos de la serie.

Tabla 6. Impuesto inmobiliario como porcentaje del total, por provincia, 1984 y 2011

Provincia	1984	2011	Peso en 2011 / Peso en 1984 (%)
Buenos Aires	36	6	18
Catamarca	7	3	43
Córdoba	26	6	24
Corrientes	14	9	65
Chaco	6	4	57
Chubut	12	3	30
Entre Ríos	33	17	52
Formosa	10	5	56
Jujuy	11	7	69
La Pampa	25	9	38
La Rioja	8	2	28
Mendoza	12	6	51
Misiones	10	3	31
Neuquén	11	4	39
Río Negro	11	4	39
Salta	17	4	24
San Juan	13	6	48
San Luis	17	6	35
Santa Cruz	1	1	103
Santa Fe	26	9	33
Santiago del Estero	17	9	56
Tucumán	12	8	66
Tierra del Fuego	12	2	19
CABA	18	7	41
Total provincias	27	7	25

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MECON.

En el capítulo anterior se ha comentado que la presión fiscal del total de las provincias aumentó en el período el 147% y que ese valor era significativamente menor que el incremento de la presión fiscal nacional —que fue del 208%—. La diferencia entre estos dos valores es relevante y está reflejando una baja disposición a realizar el esfuerzo recaudador y una decisión de política tributaria claramente diferente entre el Estado nacional y las provincias. Interesa ahora examinar cómo han evolucionado en el ámbito provincial las presiones fiscales de cada uno de los tributos.

Tabla 7. Composición de la recaudación, por impuesto, 1984-2011

Año	Ingresos brutos	Inmobiliario	Automotores	Sellos	Otros	Total provincial
1984	1,05%	0,54%	0,22%	0,18%	0,03%	2,02%
1985	1,13%	0,55%	0,27%	0,21%	0,05%	2,20%
1986	1,36%	0,56%	0,23%	0,30%	0,05%	2,50%
1987	1,25%	0,42%	0,19%	0,26%	0,06%	2,18%
1988	1,06%	0,44%	0,18%	0,19%	0,06%	1,92%
1989	0,92%	0,42%	0,18%	0,14%	0,05%	1,70%
1990	1,08%	0,53%	0,17%	0,21%	0,06%	2,04%
1991	1,23%	0,54%	0,23%	0,25%	0,05%	2,31%
1992	1,86%	0,63%	0,29%	0,36%	0,23%	3,37%
1993	2,12%	0,63%	0,31%	0,40%	0,25%	3,72%
1994	2,14%	0,64%	0,33%	0,40%	0,26%	3,76%
1995	2,02%	0,61%	0,31%	0,35%	0,26%	3,55%
1996	2,02%	0,60%	0,30%	0,35%	0,33%	3,60%
1997	2,05%	0,62%	0,32%	0,32%	0,41%	3,72%
1998	2,19%	0,63%	0,33%	0,33%	0,42%	3,90%
1999	2,20%	0,63%	0,32%	0,32%	0,43%	3,90%
2000	2,15%	0,64%	0,29%	0,28%	0,46%	3,82%
2001	2,08%	0,61%	0,29%	0,28%	0,37%	3,64%
2002	1,97%	0,54%	0,22%	0,23%	0,46%	3,41%
2003	2,36%	0,59%	0,23%	0,27%	0,37%	3,82%
2004	2,59%	0,59%	0,23%	0,29%	0,35%	4,05%
2005	2,75%	0,53%	0,24%	0,32%	0,28%	4,12%
2006	2,82%	0,44%	0,24%	0,34%	0,32%	4,17%

Año	Ingresos Brutos	Inmobiliario	Automotores	Sellos	Otros	Total provincial
2007	2,97%	0,37%	0,24%	0,36%	0,28%	4,22%
2008	3,18%	0,38%	0,24%	0,34%	0,25%	4,40%
2009	3,45%	0,36%	0,28%	0,34%	0,19%	4,62%
2010	3,55%	0,35%	0,25%	0,40%	0,22%	4,76%
2011	3,83%	0,33%	0,27%	0,46%	0,15%	5,04%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MECON.

Asombra que la presión fiscal del inmobiliario se haya reducido en 2011 a la mitad de lo que era en 1984, mientras que los otros tres impuestos y “otros” han aumentado su presión fiscal en distinto grado. Dado el notable incremento y actualización del parque automotor en los últimos años, también llama la atención que la presión fiscal de ese tributo haya aumentado tan débilmente (con un valor en 2011 muy inferior al de 1998, máximo de la serie).¹⁹ También es notable que mientras para ingresos brutos y sellos los valores de 2011 son los máximos de la serie, para el inmobiliario es el valor más bajo del período.²⁰

¹⁹ Aun contando la presión fiscal municipal correspondiente al impuesto automotor, el valor de la presión fiscal subnacional consolidada de este tributo se redujo del 0,36% del PBI en 2001 al 0,30% en 2011.

²⁰ El peso de la descentralización del inmobiliario (esencialmente urbano) es ínfimo ya que su presión fiscal subnacional consolidada fue en 2010 del 0,36% del PBI, apenas superior al 0,35% de la provincial.

Capítulo 4

El papel de la recaudación provincial en la progresividad del sistema tributario consolidado

Para concluir esta primera parte dedicada a los aspectos fiscales y de financiamiento de los gobiernos provinciales y, en particular, a la problemática de los impuestos provinciales –con énfasis en los patrimoniales y, especialmente, en el inmobiliario–, corresponde analizar el sesgo distributivo de los tributos provinciales en una perspectiva histórica y en comparación con lo sucedido en otros niveles de gobierno.

Para ello, en primer lugar, se analiza la evolución de la presión fiscal por nivel de gobierno en la Argentina a los fines de establecer si, en la última década –que estuvo signada por un fuerte crecimiento económico–, los diferentes niveles de gobierno han realizado un esfuerzo fiscal similar para aprovechar, vía recaudación de impuestos propios, el pleno potencial que la situación macroeconómica ofreció para financiar una mejor y mayor oferta de bienes y servicios públicos para toda la ciudadanía.

El período para el que se cuenta con datos acerca de la distribución por tipo de impuesto de la recaudación nacional y provincial va desde mediados de la década de los ochenta hasta el año 2011 (1984-2011).

A su vez, para los tributos municipales, solamente se cuenta con datos referidos a la recaudación total para el período 1993-2010, dentro del cual solamente se ha desagregado por provincia la información correspondiente a 1993-2006.²¹

²¹ Respecto a la desagregación de la recaudación municipal por tipo de impuesto, se cuenta con datos de recaudación del impuesto inmobiliario municipal por provincia (sin precisiones sobre la desagregación urbano-rural para el caso de Chubut) para 2001-2011 (en todos los casos, la fuente de información es la DNCFP) y de recaudación municipal de ingresos brutos de los municipios de la provincia del Chubut para 2004-2011 (según los esquema AIF publicados por el Consejo Provincial

Una vez establecida, entonces, la tendencia general de la recaudación de impuestos de cada nivel y jurisdicción, resulta necesario estudiar en profundidad los cambios en su composición para comprender hasta qué punto se ha aprovechado efectivamente el escenario expansivo de la actividad económica como una oportunidad para dotar de mayor progresividad al sistema tributario.

Interesa analizar los cambios en la contribución de cada nivel de gobierno a la progresividad consolidada del sistema tributario argentino así como las variaciones en la propia progresividad correspondientes a cada nivel de gobierno y jurisdicción.

Finalmente, a los fines de focalizar en el impuesto inmobiliario –tema de la siguiente sección de este libro–, se analiza, a lo largo del período en estudio, el peso de cada nivel de gobierno en el conjunto de impuestos al patrimonio como forma de advertir si los diferentes gobiernos han asumido o no –y en qué grado– como propia la responsabilidad de gravar la riqueza y cobrar impuestos en mayor medida a quienes tienen mayor patrimonio.

4.1 Recaudación tributaria por nivel de gobierno (1984-2011)

En línea con lo señalado en el capítulo anterior, puede verificarse que la presión fiscal nacional²² es muy superior a la provincial (por la distribución de potestades tributarias vigente en la Argentina entre niveles de gobierno) y presenta una brecha creciente en los últimos años.

Así, la presión fiscal del conjunto de las provincias ha pasado de representar el 2,04% del PBI en 1984, el 3,72% en 1993, el 3,82% en 2003 y llegó al 5,04% en 2011.

Este hecho da cuenta de un crecimiento sostenido, aunque sujeto a fuertes oscilaciones, hasta principios de la década de 1990, luego un relativo estancamiento hasta 2003 y un continuo crecimiento desde entonces.

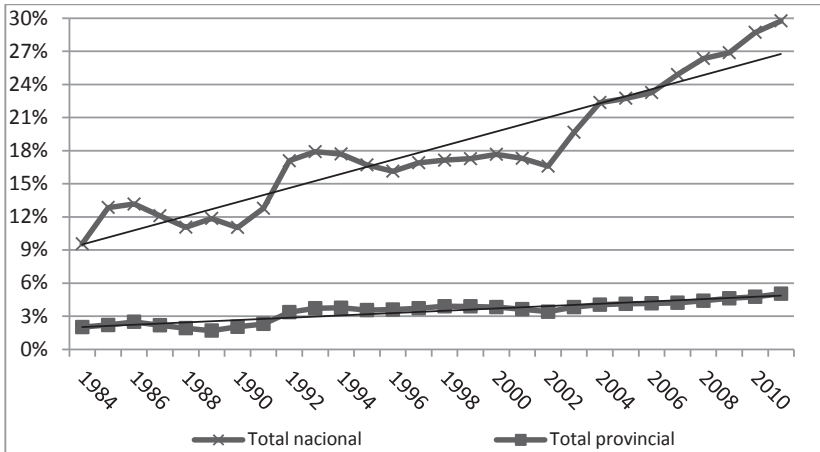
Por su parte, la presión fiscal nacional ha mostrado en el período en análisis un crecimiento mucho más intenso, con un valor del 9,66% en 1984, del 17,91% en 1993, del 19,67% en 2003 y que llega al 29,76% en 2011.

Tal crecimiento no está tampoco libre de oscilaciones puesto que es muy marcado en la década de 1980 y principios de la de 1990, presenta un estancamiento posterior hasta 2003 y retorna a un sendero de importante y continuado incremento en los últimos ocho años.

de Responsabilidad Fiscal de Chubut); se puede calcular por residuo la recaudación de automotores para 2004-2006 y estimarse para el resto de los años del período 2001-2010, así como la total de 2011.

²² Datos de la Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal (DNIAF) del MECON.

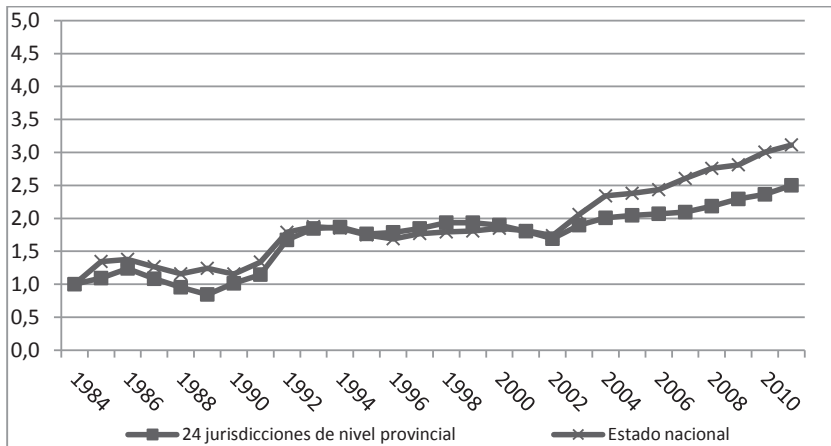
Gráfico 6. Presión fiscal nacional y provincial en porcentaje del PBI, 1984-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MECON.

Dado que las trayectorias descritas resultan similares, se procede a comparar el crecimiento de la recaudación de estos dos niveles de gobierno en términos de su valor tomando como punto de partida el año 1984.

Gráfico 7. Presión fiscal nacional y provincial, 1984-2011. Base: 1984 = 1



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MECON.

Se observa que, durante la década de 1980, la trayectoria fue similar, aunque con un crecimiento algo mayor en los períodos de auge y un descenso más moderado en los de depresión por parte de la recaudación nacional respecto de la provincial. Adicionalmente, el fuerte crecimiento de la recaudación propio de los comienzos de la década de 1990 parece haber sido mayor y haberse iniciado antes en las provincias que en la Nación con una convergencia de ambos niveles en una variación análoga entre 1984 y 1994.

Durante el resto de la década de 1990, la recaudación provincial presentó un leve crecimiento al tiempo que la nacional experimentó una pequeña caída. Esa reducida diferencia se revirtió entre 1999 y 2001, cuando la recaudación provincial cayó en mayor medida que la nacional y se llegó a la salida de la convertibilidad con una variación similar para el conjunto del período (1984-2001) en la recaudación tributaria de ambos niveles.

De esta forma, la diferencia más marcada en el comportamiento de la recaudación correspondiente a cada nivel de gobierno se verifica a partir de la salida de la convertibilidad, especialmente a partir de 2003, dado que en 2002 los niveles de crecimiento respecto a los valores iniciales de 1984 aún eran similares entre la Nación y el conjunto de las provincias.

Tras la caída en la recaudación del año 2002, que resultó ser más profunda a nivel provincial, se observa a partir de 2003 un mayor dinamismo en la recaudación nacional. Dado que no se ha creado ningún nuevo impuesto en el período (las retenciones a las exportaciones se reintrodujeron en 2002 y el impuesto a los créditos y débitos bancarios en 2001), tal comportamiento obedece exclusivamente a una mayor capacidad del gobierno nacional, respecto al conjunto de gobiernos de nivel provincial, para captar en forma de recaudación tributaria la muy beneficiosa situación macroeconómica.

En relación con los impuestos municipales, para los que se recuerda que solamente se cuenta con datos del período 1993-2011,²³ vale destacar que su presión fiscal resulta muy baja, apenas del orden del 0,07% del PBI en el período. Respecto a su tendencia, se evidencia un crecimiento durante la convertibilidad, una pronunciada caída sufrida en el año 2002 y una lenta recuperación posterior, con un valor en 2011 similar al de 1997. A su vez, el crecimiento de la presión fiscal municipal en 2003-2011 ha sido del 29%, muy por debajo del 48% asociado a la presión fiscal a nivel provincial y del 79% de la nacional.

²³ Se trata de la situación de solo diez provincias que son aquellas donde los municipios recaudan impuestos.

Del examen de la presión fiscal en los diversos niveles de gobierno, resulta claro que el componente más dinámico de la presión fiscal consolidada corresponde a la presión fiscal nacional. Interesa saber en qué tributos se ha apoyado tal incremento en cada caso.

4.2 Progresividad tributaria por nivel de gobierno (1991-2011)

En el capítulo anterior se introdujeron los conceptos de progresividad tributaria consolidada, nacional, provincial y municipal. Para cada uno de estos conceptos, es posible estimar valores correspondientes a los distintos años del período en estudio por medio de la construcción de índices que comparan lo recaudado a través de impuestos progresivos en relación con el total de la recaudación.

De acuerdo con ello, se definen los índices de progresividad tributaria, a nivel consolidado y para los distintos niveles de gobierno, de la siguiente forma:

Índice de Progresividad Tributaria Consolidada (IPTC)

$IPTC = (\text{impuesto a las ganancias} + \text{derechos de exportación} + \text{impuesto a los bienes personales} + \text{impuesto inmobiliario} + \text{impuesto automotor} + \text{sellos})$ en relación con el total de impuestos recaudados por los tres niveles de gobierno, neta de aportes y contribuciones.

Índice de Progresividad Tributaria Nacional (IPTN)

$IPTN = (\text{impuesto a las ganancias} + \text{derechos de exportación} + \text{impuesto a los bienes personales})$ en relación con la recaudación total de impuestos del sector público nacional, neta de aportes y contribuciones.

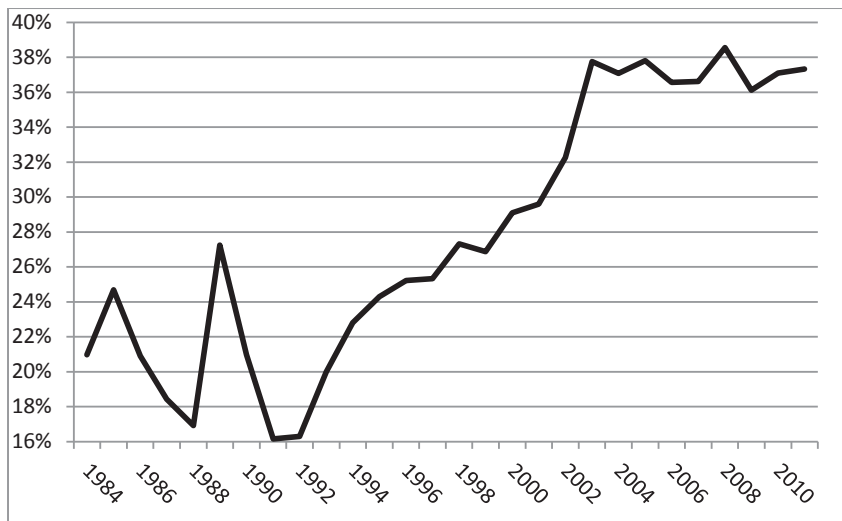
Índice de Progresividad Tributaria Provincial (IPTP)

$IPTP = (\text{impuesto inmobiliario} + \text{impuesto automotor} + \text{sellos})$ en relación con la recaudación total de impuestos provinciales, neta de aportes y contribuciones.

Índice de Progresividad Tributaria Municipal (IPTM)

$IPTM = (\text{impuesto inmobiliario} + \text{impuesto automotor})$ en relación con la recaudación total de impuestos municipales, neta de aportes y contribuciones.

Cabe aclarar que, en todos los casos, se han aplicado principios de prudencia y simplicidad. En tal sentido, no se sostiene que todo aquel tributo que no integra el índice de progresividad resulte regresivo, sino que no existe consenso respecto a su estatus de impuesto (aportes y contribuciones a la seguridad social) o a su sesgo progresivo (créditos y débitos bancarios), o bien que dada su baja significancia en términos recaudatorios se lo ha omitido a los fines de reducir el análisis (impuesto a los premios de los juegos de azar).

Gráfico 8. Índice de Progresividad Tributaria Consolidada, 1984-2011

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MECON.

Se advierten en el gráfico anterior fuertes oscilaciones en el período 1984-1991. Entre 1991-2002, en cambio, se produce un crecimiento prácticamente ininterrumpido, pasa de un 16% a un 32%. Ya en 2003, se registra otro importante salto y llega al 38%, y se estanca desde entonces en torno a ese valor.

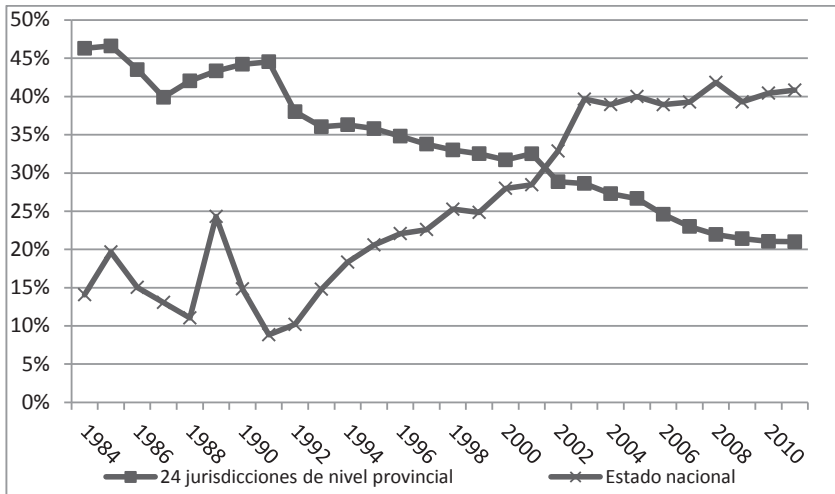
Interesa ahora conocer la evolución de la progresividad tributaria correspondiente a los distintos niveles de gobierno de modo tal de poder determinar el impacto de cada uno en el comportamiento descrito del consolidado.

Antes de la presentación de los datos, conviene destacar que se han incorporado los valores municipales únicamente en el período 1993-2011 –dada la disponibilidad de información– y que su no inclusión en el resto de la serie no afecta significativamente la consistencia de esta por tres motivos: a) los tributos municipales en ningún momento del período en estudio han representado más de un 0,6% de los tributos totales (netos de aportes y contribuciones); b) el producido por los impuestos municipales progresivos nunca ha dado cuenta de más de un 2% de la recaudación consolidada de tal característica de tributos; y

c) la progresividad tributaria municipal, en el período 2004-2010, ha resultado bastante estable, con valores de entre un 87% y un 91%.²⁴

La evolución de la progresividad tributaria nacional y provincial para el período 1984-2011 muestra que, mientras que el Estado nacional ha cuadruplicado su progresividad tributaria entre 1991 y 2003 y se mantuvo casi constante de allí en adelante, en un nivel del orden del 40%, los Estados provinciales han disminuido en los últimos veinte años casi ininterrumpidamente la progresividad de la recaudación de sus impuestos partiendo de un valor de alrededor de un 45% (aún más alto que el índice nacional actual) que fue reduciéndose hasta representar en 2011 un 22% (menos de la mitad de su valor en 2004).

Gráfico 9. Progresividad tributaria nacional y provincial, 1984-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MECON.

En el estudio de la situación de la progresividad tributaria provincia por provincia, se advierte también una gran heterogeneidad. Aun cuando la totalidad

²⁴ Los datos disponibles permiten conocer la recaudación de ingresos brutos chubutenses (único componente no progresivo de los tributos municipales) para 2004-2011, de los que surge que ha representado, en promedio para 2004-2010, un 11% de la recaudación de impuestos municipales de todo el país, porcentaje que se ha aplicado a la recaudación total de 1993-2003 y que se ha utilizado para estimar también la recaudación 2011.

de las provincias ha disminuido el valor del índice de progresividad tributaria con el transcurso de los años, el caso de la provincia de Buenos Aires resulta paradigmático pues en 1984 presentaba el valor más elevado entre todas las provincias (61%) y en el lapso 1984-2011 es la provincia que experimentó la disminución del índice de progresividad más relevante al ubicarse en 2011 en torno al 21%, año en el que fue holgadamente superada por Entre Ríos (35%), La Pampa (32%), Mendoza (28%) y Corrientes (28%). Tres provincias (Catamarca, La Rioja y Misiones) presentan un índice de progresividad tributaria cercano al 15% y son tres de las jurisdicciones con población más pobre del país y donde los sectores más pudientes no estarían contribuyendo de acuerdo con sus posibilidades.

A continuación se presenta una tabla comparativa del índice de progresividad tributaria por provincia y para el Estado nacional, en años seleccionados, y su variación porcentual entre 1984 y 2011. Se recuerda que, en el caso del índice nacional, el numerador es la adición de los impuestos a las ganancias, a los bienes personales y los derechos de exportación, y que se ha definido el denominador como el total de la recaudación nacional, neta de aportes y contribuciones. Mientras que para los indicadores provinciales se ha considerado en el numerador la recaudación (provincial y municipal)²⁵ de los impuestos inmobiliario, automotor y sellos y en el denominador esos mismos tributos, además de ingresos brutos y otros.

Tabla 8. Progresividad tributaria provincial, en porcentaje, 1984, 1993, 2003 y 2011

Jurisdicción	1984	1993	2003	2011	Variación 1984-2011 (en %)
Buenos Aires	61	39	28	21	-66
Catamarca	30	37	27	16	-48
Córdoba	48	43	39	24	-50
Corrientes	32	33	41	28	-13

²⁵ No se cuenta con datos de recaudación municipal previos a 1993; para el período 2007-2011 se ha aplicado a la recaudación total de impuestos municipales (informada por la DNCFP del MECON para 2007-2010 y estimada para 2011) una distribución entre provincias equivalente a la informada por la DNCFP del MECON para 2006.

Jurisdicción	1984	1993	2003	2011	Variación 1984-2011 (en %)
Chaco	23	52	21	18	-20
Chubut	44	36	22	21	-52
Entre Ríos	53	59	41	35	-34
Formosa	32	27	26	23	-28
Jujuy	33	36	18	19	-41
La Pampa	53	53	46	32	-39
La Rioja	42	35	24	15	-63
Mendoza	46	37	43	28	-38
Misiones	29	30	22	16	-43
Neuquén	39	39	28	18	-54
Río Negro	41	44	35	24	-42
Salta	40	28	24	18	-54
San Juan	46	36	32	23	-51
San Luis	45	36	25	21	-54
Santa Cruz	16	36	20	18	15
Santa Fe	48	45	31	23	-53
Sgo. del Estero	39	33	25	24	-39
Tucumán	36	35	26	22	-39
Tierra del Fuego	46	16	17	14	-71
CABA	24	28	27	22	-8
Total provincias	46	37	30	22	-53
Total nación	16	17	42	41	155

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MECON.

A la considerable caída en la progresividad tributaria registrada en la provincia de Buenos Aires (66%), se suman las de las provincias de Santa Fe (53%) y Córdoba (50%), lo que representa un impacto magnificado por el importante peso, en términos poblacionales y económicos, de estas tres jurisdicciones.

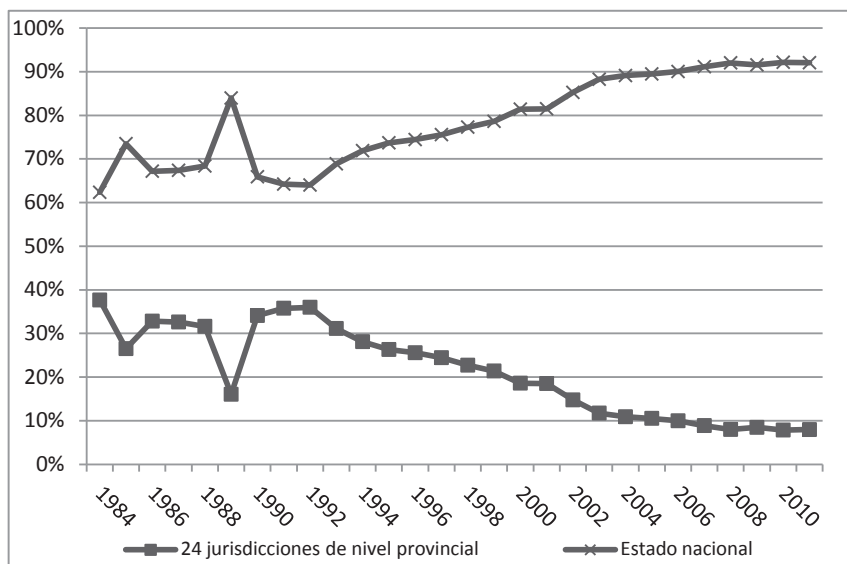
Por su parte, la progresividad tributaria del Estado nacional, como se señalara, creció fuertemente en el período y representó en 2011 más de dos veces y media la de 1984.

Con el objeto de complementar este análisis, se procede a presentar la contribución de cada nivel de gobierno a la progresividad tributaria consolidada en los años analizados.

4.3 Peso de cada nivel en la progresividad consolidada (1991-2011)

A continuación, se presenta la evolución de la participación de cada uno de los niveles en la progresividad consolidada.²⁶

Gráfico 10. Peso de cada nivel en la recaudación de tributos progresivos, 1984-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MECON.

Como puede advertirse, en el período 1984-1992, a excepción de un ocasional pico en 1989 –relacionado con la crisis hiperinflacionaria de ese año–, la participación de cada nivel en la progresividad total ha tendido a ser muy estable, con un peso del orden del 60% al 70% para el nivel nacional y del 30% al 40% para el provincial.

A partir de 1993 y hasta nuestros días, se produce un gradual pero continuo crecimiento de la participación del Estado nacional a expensas de las

²⁶ En rigor, se trata de la progresividad tributaria consolidada Nación-provincias ya que la recaudación de impuestos progresivos municipales tiene una muy baja incidencia porque representa apenas entre un 0,5% y un 2,0% de la recaudación total de tal tipo de tributos.

provincias. Incremento que se vuelve un tanto más abrupto en 2002 –año a partir del cual la brecha se acentúa– por la restauración de las retenciones a las exportaciones, pero que se sostiene a lo largo de las últimas dos décadas con estructuras tributarias bastante estables.

En la actualidad, del total de la recaudación obtenida a través de impuestos progresivos, más del 90% corresponde a la Nación pese a que las provincias tienen potestad para gravar a través de dos impuestos típicamente progresivos –por ser patrimoniales–, como son el *inmobiliario* y *automotores*, y otro, el impuesto a los “sellos” que, en tanto grava fundamentalmente las transacciones financieras y comerciales, puede ser considerarse un gravamen que afecta una manifestación de riqueza.

Dado que son los impuestos patrimoniales los que generan espacio a los gobiernos provinciales para llevar a cabo metas distributivas asociadas a la política fiscal, centraremos el foco en la recaudación de estos vinculada a los distintos niveles de gobierno.

4.4 Peso de cada nivel en los impuestos al patrimonio (1991-2011)

En este apartado se presenta la evolución de los impuestos a la propiedad de cada nivel de gobierno y se mide la importancia que estos revisten en relación con la recaudación total de dichos tributos.

En el caso del Estado nacional, se considerarán como impuestos patrimoniales: el impuesto a los créditos y débitos bancarios, bienes personales, impuesto a las transferencias de inmuebles y otros.

Debe tenerse en consideración que, en el año 2011, el impuesto al cheque representaba el 84% de esta recaudación y bienes personales el 14%.

En el caso de los impuestos provinciales y municipales, se considerarán impuestos a la propiedad los siguientes: inmobiliario, automotores y sellos.²⁷

Vale recordar que se cuenta con datos de la recaudación municipal solo para el período 1993-2011.

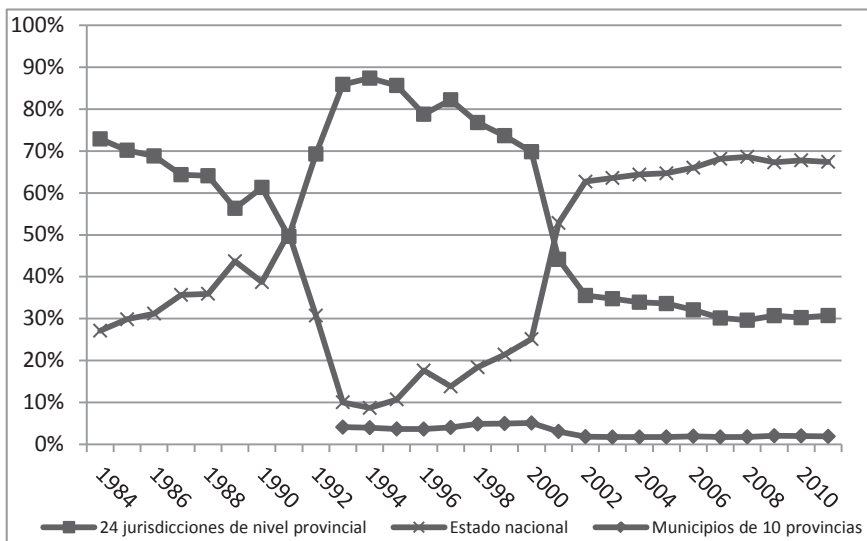
Para las provincias, en el año 2011, el inmobiliario representaba el 30% de la recaudación total, el impuesto a los sellos, el 45% y automotores, el 25%.

²⁷ Aun cuando en el rubro otros (ver Cuadro 2) existen impuestos al patrimonio, como el tributo bonaerense a la transmisión gratuita de bienes, no se consideran por no contar con datos desagregados y por su baja incidencia en el total recaudado.

A su vez, para los municipios, el inmobiliario representaba un 15% de la recaudación total de impuestos a la propiedad y automotores, un 85%.

El peso de cada nivel de gobierno en el total de la recaudación sobre la propiedad se presenta en el gráfico siguiente.

Gráfico 11. Peso de cada nivel en la imposición a la propiedad, 1984-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MECON.

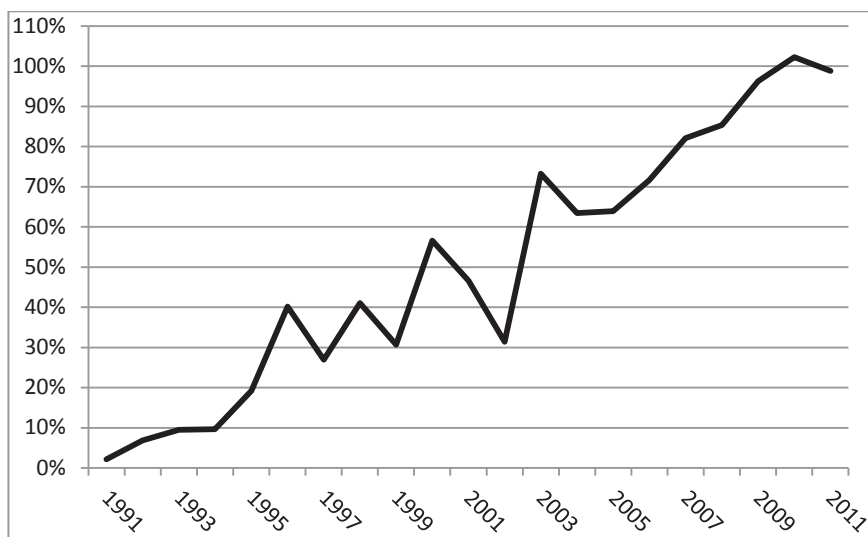
Se aprecia una caída de la importancia del nivel nacional, que se corresponde con la derogación del impuesto al cheque en 1992, y un ascenso considerable en 2001, cuando es restituido.

Pero incluso una vez asimilado el impacto pleno de la restauración del impuesto a los débitos y créditos bancarios, la participación del Estado nacional siguió en aumento hasta 2011.

Para dejar de lado el impacto del impuesto al cheque, se presenta un gráfico de la evolución del ratio entre la recaudación de bienes personales (nacional) y del inmobiliario (provincial y municipal).²⁸

²⁸ Datos del inmobiliario municipal solo para el período 2001-2010, dada la disponibilidad de información.

Gráfico 12. Recaudación bienes personales, en porcentaje de la del impuesto inmobiliario, 1991-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MECON.

En el momento de la creación del impuesto a los bienes personales, en el año 1991, este recaudaba menos de un 3% de lo que se cobraba por el impuesto inmobiliario. Este valor ascendió al 57% en el año 2000, cayó al 30% en el 2002 y volvió a crecer en 2003, cuando el ratio alcanza el 71%. Desde entonces, la relación entre bienes personales e inmobiliario ha crecido casi ininterrumpidamente hasta representar en 2010 el producido por bienes personales un valor similar al total de lo recaudado por el impuesto inmobiliario subnacional (provincias y municipios).

Tal relación resulta sorprendente pues el impuesto a los bienes personales no se considera precisamente un impuesto de recaudación eficiente;²⁹ aun así, su resultado evoluciona de una manera mucho más satisfactoria que la recaudación del inmobiliario.

²⁹ Entre otras causas, debido a que las valuaciones fiscales que se consideran para los inmuebles, por lo general, están muy atrasadas y son las que utilizan las provincias para determinar el impuesto inmobiliario.

La caída relativa de la recaudación del impuesto inmobiliario en el peso de la recaudación provincial aparece, por su magnitud y persistencia, como un fenómeno estructural, sin duda condicionado fuertemente por las políticas neoliberales implementadas durante la década de 1990 y por la responsabilidad, fundamentalmente de las provincias, de no gravar la riqueza. Tal dinámica de pérdida de peso en el total recaudado no ha sido revertida, sino profundizada en lo que va del presente siglo.

De allí que el análisis en profundidad del funcionamiento de este tributo, objeto de la siguiente sección, resulta una actividad ineludible de cara a la construcción de un país más justo.

4.5 Los impuestos provinciales que integran la categoría “otros”

El listado que se presenta, aunque no es de carácter exhaustivo, pretende ilustrar la clase de conceptos que, en cada jurisdicción, se clasifican, dentro de los impuestos provinciales, como “otros”.

Puede advertirse que uno de los conceptos incluidos en la mayoría de las provincias relevadas es el de “*facilidades de pago, regularizaciones impositivas y moratorias*”. En tanto los planes de facilidades de pagos se aplican al conjunto de impuestos provinciales, en alguna medida, los resultados de este ítem guardarían relación con el peso de cada tributo en la recaudación que se realiza en tiempo y forma.

Otros tributos incluidos en el listado presentan un carácter claramente progresivo y configuran impuestos a la propiedad, tal como sucede con el *impuesto bonaerense a la trasmisión gratuita de bienes*, con el *tributo santiagueño a las tierras no productivas*, o con el *adicional al impuesto automotor* de Misiones y de Buenos Aires.

En otros casos, se trata de impuestos a las transacciones, especialmente al consumo de determinados bienes y servicios específicos, como, por ejemplo, la energía eléctrica (Buenos Aires y Chubut), el gas (Buenos Aires), los productos forestales (Salta), la pesca (Chubut) o diversos tipos de juegos de azar y apuestas deportivas (Chaco, Mendoza, Salta, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tucumán).

Incluso, existen determinados conceptos –como la contribución porteña por publicidad o, en la misma jurisdicción, el impuesto sobre los grandes generadores de residuos– cuyo sesgo distributivo es muy difícil de estimar ya que podrían trasladarse a los precios y, por ende, a los consumidores, en un amplio abanico de productos.

Cuadro 2. Conceptos incluidos en “otros impuestos”, por provincia

Jurisdicción	Conceptos incluidos en “otros impuestos”
Buenos Aires	Contribución Fondo Provincial de la Vivienda. Contribución Fondo Provincial de la Educación. Adicional Impuesto Inmobiliario. Adicional Impuesto Automotor. Planes de Regularización. Transmisión Gratuita de Bienes. Impuesto al Consumo de Electricidad. Impuesto Adicional al Consumo de Electricidad. Impuesto al Consumo de Gas. Convenio Provincial de Energía.
Catamarca	Sin información.
Córdoba	Régimen de Regularización de Impuestos y Facilidades de Pago.
Corrientes	Sin información.
Chaco	Fondo Salud Pública. Aporte Sector Privado. Indexación. Impuesto sobre Juegos de Azar. Impuesto a los Billetes de Lotería. Contribución de Mejoras.
Chubut	Fondo Especial para la Atención de Usuarios Carenciados de Servicios de Energía Eléctrica - Consumo de Energía Eléctrica. Fondo de Compensación Tributaria - Consumo de Energía Eléctrica. Productos de Mar. Fondo Estímulo de Tributos Provinciales. Moratoria.
Entre Ríos	Profesionales Liberales. Fondo de Integración y Asistencia Social. Capacidad Prestable.
Formosa	Régimen de Facilidades de Pago - Moratoria Impositiva.
Jujuy	Moratoria ROF (Régimen de Ordenamiento Fiscal).
La Pampa	Sin información.
La Rioja	Sin información.
Mendoza	Impuesto sobre la Energía Eléctrica. Impuesto a los Juegos.
Misiones	Impuesto Extraordinario Transitorio de Emergencia. Adicional IPA (Impuesto Provincial Automotor).
Neuquén	Sin información.
Río Negro	Sin información.

Salta	Cooperadoras Asistenciales. Impuesto a los Productos Forestales. Impuesto a la Venta de Carreras de Caballos. Impuesto a la Tómbola. Impuesto a la Lotería.
San Juan	Moratoria Impositiva. Adicional Lote Hogar. Caja de Acción Social.
San Luis	Fondo de Desarrollo Agropecuario. Moratoria. Programa de Eficiencia Fiscal.
Santa Cruz	Impuesto a las Rifas. Regímenes de Facilidades de Pago.
Santa Fe	Aportes Sociales.
Santiago del Estero	Fondo de Reparación Social. Impuesto a los Juegos de Azar. Moratoria Impositiva. Impuesto a las Tierras No Productivas.
Tucumán	Impuesto a los Juegos de Azar Autorizados. Impuesto para la Salud Pública.
Tierra del Fuego	Fondo para el Financiamiento de la Obra Puerto Caleta La Misión. Fondo de Solvencia Social / Fondo Social.
CABA	Contribución por Publicidad. Contribución a Cargo Compañías de Electricidad. Grandes Generadores de Residuos Áridos y Húmedos (Impuesto Ambiental).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MECON.

PARTE II
EL IMPUESTO INMOBILIARIO

Capítulo 5

Las características del impuesto inmobiliario rural y urbano en la Argentina

Habiendo determinado la situación y evolución, tanto en términos globales como provincia por provincia, de las finanzas provinciales, su estructura de ingresos, la importancia relativa que en cada una revisten los recursos propios, el peso que en tal grupo corresponde a los impuestos provinciales y la pérdida de importancia, que se ha registrado en todos los casos, del impuesto inmobiliario en el conjunto de los tributos provinciales, nos centraremos ahora específicamente en este tributo que resulta esencial puesto que representa el principal impuesto patrimonial en las finanzas públicas argentinas.

Esta parte se propone analizar los aspectos normativos y económicos vinculados al impuesto inmobiliario en las distintas jurisdicciones subnacionales. Para ello, se realiza una presentación comparada de la normativa de este tributo en nuestro país y se analiza la evolución desagregada de su recaudación considerando tanto la diferenciación entre las jurisdicciones de nivel provincial y las municipales como en referencia a los tramos rural y urbano del tributo. En particular, puede compararse lo sucedido con el tramo urbano a nivel provincial o municipal.³⁰

Adicionalmente, se presenta un estudio de los valores de mercado de los inmuebles (rurales y urbanos) en las distintas provincias entre 2001 y 2011 y más adelante se los compara con la evolución de la recaudación del tributo.

Como punto de partida para el estudio del impuesto inmobiliario, corresponde analizar los aspectos normativos que, en conjunto con las condiciones económicas de cada territorio y las respectivas decisiones de orden

³⁰ En el caso del inmobiliario rural, solo está descentralizado a los municipios en la provincia de Chubut.

político, dan cuenta de la situación y evolución de la recaudación de este impuesto en las distintas provincias y municipios. Al respecto, es necesario considerar, en forma preponderante, tres aspectos puntuales de los impuestos a la propiedad inmobiliaria, a saber:

- el grado de descentralización del impuesto, es decir, si se ha municipalizado o no, y la profundidad de la descentralización (solo financiera o también normativa, total o parcial, entre otras);
- la forma de determinación de la base imponible del tributo (sujeto, valuación fiscal, revalúo, aplicación de coeficientes especiales);
- la estructura vigente de alícuotas (cantidad de tramos, dispersión, grado de progresividad, escala).

Otros aspectos, tales como las normas que determinan el procedimiento frente a situaciones de no pago (vía administrativa y judicial), la administración tributaria (educación tributaria, canales de pago, inteligencia fiscal), los gastos y renunciaciones tributarias (exenciones, deducciones, créditos fiscales) o los mecanismos de registro y control de mejoras, no se consideran relevantes en este trabajo porque lo que aquí se intenta es captar los aspectos más básicos, relacionados con la determinación primaria de la voluntad de recaudar a través del impuesto inmobiliario, herramienta central para gravar la riqueza y mejorar la redistribución del ingreso.

5.1 La descentralización tributaria

La descentralización de un impuesto implica, en sentido estricto, la transferencia de las potestades tributarias sobre un determinado objeto a un nivel de gobierno de menor escala. En tal sentido, es potestad de la jurisdicción a la que se transfiere el tributo decidir si lo sigue percibiendo y en qué forma, con qué grado de libertad y con el único límite de la no superposición con otros impuestos, especialmente de otros niveles de gobierno.

La desconcentración de un impuesto puede implicar solamente que el nivel de gobierno de menor escala oficia como un delegado del que ha desconcentrado la función recaudatoria y percibe, o no, un pago o comisión por tal actividad. Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires, el impuesto inmobiliario rural³¹ puede ser percibido por los municipios siempre que exista

³¹ Al igual que el impuesto automotor de vehículos de más de diez años de antigüedad o embarcaciones deportivas y/o recreativas y que el tributo sobre los ingresos brutos de pequeños contribuyentes.

un convenio con la provincia, según lo establece la ley N° 13010/03. Sin embargo, la determinación del tributo (sujeto, hecho imponible, valuación, alícuotas) sigue siendo una potestad provincial; los gobiernos locales actúan como agentes de recaudación y perciben a cambio de tal servicio un porcentaje de lo recaudado, lo queificaría como un incentivo al cobro eficaz. En contrapartida, en la provincia de Chubut, el impuesto inmobiliario, tanto en su componente rural como urbano, es potestad municipal³² y cada gobierno local establece en sus respectivos códigos fiscales y ordenanzas tarifarias anuales la forma de determinación del monto a pagar en cada caso.

Es claro que la posibilidad de descentralizar o no un impuesto a los municipios depende, entre otras cuestiones, del reconocimiento de la autonomía de estos, al menos a cierto nivel económico-financiero e institucional, cuestión no zanjada totalmente en todas las provincias argentinas.³³ En tal sentido, en el presente capítulo se considera que el impuesto se encuentra en cabeza del nivel de gobierno para el que la DNCFP-MECON informa la recaudación, independientemente de que la potestad haya sido formalmente transferida o no.

Por caso, en la provincia de Corrientes, el impuesto inmobiliario urbano fue descentralizado, según datos de la DNCFP,³⁴ en 1998 en lo que respecta a su cobro y fiscalización, aunque la potestad formal recién fue delegada a los municipios en la Constitución provincial del año 2007.

Habiendo realizado las consideraciones pertinentes, se presenta a continuación un detalle acerca de los tramos del impuesto inmobiliario que han sido descentralizados por las distintas provincias y los años a partir de los cuales tales transferencias han operado.

³² Según Bensimón (1997), el hecho de que tal potestad opere únicamente sobre el territorio municipal y que este comprenda solamente los ejidos urbanos –por lo que queda buena parte del territorio sin municipalizar y, por tanto, con una potestad provincial sobre el impuesto inmobiliario rural– ha llevado a una presión por parte de los municipios por expandir sus territorios en un intento de captar mayores recursos.

³³ A modo de ejemplo, puede mencionarse que, si bien la Constitución Nacional de 1994 establece la autonomía municipal, lo hace con el alcance y grado que cada provincia determine, lo que ha permitido que en la actualidad tres de las provincias de mayor escala poblacional (Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza) no hayan establecido aún la plena autonomía municipal con el agravante, en el caso bonaerense, de que la Constitución Provincial ha sido reformada con posterioridad a la nacional.

³⁴ Citados en Molinatti (2011: 19).

Cuadro 3. Descentralización del impuesto inmobiliario, por provincia

Provincia	Tramo	Año
Chubut	Urbano y rural	1993
Chaco	Urbano	1993
Salta	Urbano	1993
Santa Cruz	Urbano	1993
Tierra del Fuego	Urbano	1993
Formosa	Urbano	1994
Corrientes	Urbano	1998

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación provincial.

Cabe destacar al respecto que, si bien algunos estudios³⁵ indican que en la provincia del Chaco los municipios tendrían a su cargo la recaudación del impuesto inmobiliario rural, en la práctica, según surge de los datos suministrados por la DNCFP, tal tributo es administrado por el gobierno provincial.

A su vez, en algunos casos, la descentralización, pese a considerarse tal por el criterio citado anteriormente, tiene algunas limitaciones tal como sucede en Formosa, donde para la determinación del impuesto inmobiliario urbano, los municipios deben utilizar el catastro provincial, según se encuentra previsto en la Constitución.³⁶

Vale destacar que la escala de las provincias que han descentralizado, total o parcialmente, el impuesto inmobiliario es más bien modesta en términos económicos y demográficos ya que concentraban en 2005 el 8,25% del PBI nacional, contenían en 2010 al 11,72% de la población del país y daban cuenta, en ese mismo año, de un 4,62% de la recaudación total del impuesto inmobiliario.

5.2 La determinación del valor de la base imponible

Respecto a la determinación del valor de la base imponible del impuesto, un primer punto de relevancia se relaciona con la definición del sujeto sobre el que se aplica el tributo.

Si tal sujeto es la parcela o, en términos más amplios, la unidad legal escriturada (por ejemplo, casa, departamento, local comercial, cochera, etcétera), la base del impuesto sobre la que se ha de calcular el correspondiente valor, y en

³⁵ Ver Agüero Heredia y Jan Casaño (2009: 6).

³⁶ Ver al respecto Scagliotti (2010: 8).

base a ello aplicar una alícuota, es uno para cada unidad, independientemente de quién sea su titular o de cuántas unidades posea dicha persona, física o jurídica.

Por el contrario, de cobrarse sobre el valor total de los inmuebles de un mismo titular³⁷ en una determinada jurisdicción, la alícuota del impuesto sería mayor.

En general, el criterio utilizado es que el sujeto es la unidad escriturada y no la persona, en alguna medida para diferenciar este impuesto de los tributos nacionales a los bienes personales o la ganancia mínima presunta. Esta determinación, que históricamente se relaciona con una estructura más razonable de tributación sobre la propiedad inmueble –en especial la rural– tal como se encuentra prevista en el aprobado a principios de la década del setenta, pero nunca implementado, impuesto a la renta potencial normal de la tierra,³⁸ ha sido reemplazada por mecanismos que permiten una fenomenal elusión fiscal.³⁹

Al respecto, interesa destacar que el impuesto inmobiliario puede tener no solamente un objetivo recaudatorio, sino que también puede satisfacer objetivos más amplios, tales como incidir en el mercado del suelo o en el mercado inmobiliario, tanto a nivel urbano como rural, favoreciendo, por ejemplo, una posesión menos concentrada de la tierra o facilitando el derecho constitucional al acceso a una vivienda digna.

El siguiente punto respecto a la base imponible consiste en la determinación del valor de las unidades (parcelas y edificaciones). En relación con esta determinación, un primer aspecto para considerar es el establecimiento de un valor original, que puede producirse en el momento de efectuarse la mejora (edificación) o de adquirirse el terreno y/o edificio. En el primer caso, es habitual que se tome como referencia algún índice de costo de la construcción para valuar, mientras que para el segundo, directamente suele tomarse el valor que figura en la respectiva escritura traslativa de dominio.

El principal problema parece surgir entonces en los revalúos, en especial por los episodios hiperinflacionarios y por los recurrentes episodios de crisis por los que ha atravesado la economía de nuestro país, fundamentalmente en el último cuarto del siglo xx.

³⁷ A nuestro juicio, debería considerarse, a los efectos de determinar la alícuota respectiva, el valor de todos los inmuebles de un mismo titular, aun si están ubicados en distintas jurisdicciones.

³⁸ Ley N° 20.538 de 1973.

³⁹ En López Accotto, Martínez y Grinberg (2010), se detalla cómo, incluso si no hubiese subvaluación, el mecanismo de subdivisión de partidas habría permitido, en 2010 en la provincia de Buenos Aires, eludir más de un 60% de la carga tributaria correspondiente a una propiedad de mil hectáreas rurales.

Si el valor fiscal de una propiedad, que puede haber estado originalmente vinculado con su valor real, se ha establecido por ejemplo hace 25 o 30 años, no solo se encuentra totalmente desactualizado, sino que, incluso, el signo monetario en que se encontraba denominado puede haber cambiado una o más veces.

Sin llegar a dichos extremos, es claro que los valores fiscales previos a la salida de la convertibilidad no guardan relación con los valores reales actuales dado el fenomenal crecimiento económico registrado desde entonces y la variación de precios relativos acumulada en el período.

Es evidente, entonces, que los revalúos tienen un papel fundamental a la hora de gravar adecuadamente la propiedad inmueble.

Al respecto, vale diferenciar un revalúo de un mero incremento o actualización de la base imponible. El revalúo implica la determinación del valor fiscal de cada partida, que se supone guarda relación con su valor real. A la vez que la actualización puede consistir en un incremento más o menos generalizado, segmentado por zona o tipo de inmueble y habitualmente aplicado dentro de un rango determinado por variaciones mínimas y/o máximas preestablecidas.

En general, suelen primar las actualizaciones porque resultan menos complejas y costosas en términos administrativos y políticos, aunque es aconsejable realizar revalúos con cierta periodicidad (cada cinco o diez años). La necesidad de introducir actualizaciones anuales se asocia a que los valores del hecho imponible varían continuamente.

De todas formas, deberían efectuarse revalúos periódicos de modo tal de gravar, en cada caso, adecuadamente el patrimonio, dado que la mera actualización, por su carácter general y por su efecto acumulativo en el tiempo, puede llevar a situaciones de inequidad en las que inmuebles con valores de mercado similares presenten valuaciones fiscales muy diferentes. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por su escasa extensión territorial, se efectúan revalúos todos los años, situación imposible de replicar en provincias de enorme extensión geográfica.

En los siguientes capítulos se presentará la evolución, entre 2001 y 2011, de la recaudación del impuesto inmobiliario, por un lado, y la dinámica de los valores de mercado, urbanos y rurales, por otro, en cada provincia, de modo tal de mostrar la trayectoria de la brecha existente, que, en caso de haberse incrementado, puede explicarse por: a) un creciente desfasaje entre las valuaciones fiscales (multiplicadas por los coeficientes que en cada caso se prevean) y los

precios de mercado de los inmuebles; b) una reducción en las alícuotas de los impuestos; o c) una creciente evasión.⁴⁰

Es claro que la reducción de alícuotas no es habitual⁴¹ y que la evasión (tratándose de impuestos sobre bienes inmóviles, y por tanto de fácil ejecución, al menos en el plano físico) no debería incrementarse, en especial en el marco actual de permanente avance tecnológico y creciente dedicación de recursos al área fiscal.⁴²

Múltiples jurisdicciones establecen en sus normas impositivas que las valuaciones fiscales no pueden ser mayores que los precios de mercado de las propiedades, e incluso que no pueden superar un determinado porcentaje de tal valor. Independientemente de la conveniencia o no de tales regulaciones, es claro que estas implican una cuña entre ambos guarismos, pero no dan cuenta del crecimiento de dicha brecha.

La relación entre la evolución de la valuación fiscal y de la recaudación no resulta lineal ya que, una vez establecida dicha valuación, y antes de la aplicación de las respectivas alícuotas para la determinación del monto a tributar, algunas jurisdicciones aplican coeficientes que modifican la base imponible. El hecho de que esos coeficientes sean aplicados con posterioridad a la determinación del valor fiscal de cada propiedad no es menor dada la existencia de múltiples niveles de gobierno que, directa o indirectamente, gravan tales propiedades. Por ejemplo, a la hora de determinar el monto del patrimonio total de un individuo, de cara al impuesto a los bienes personales, el valor fiscal de las propiedades que considera la Administración Federal de Ingresos Públicos se corresponde con las valuaciones efectuadas por las provincias.

En las distintas provincias, es habitual (en especial cuando no se ha declarado la autonomía municipal) que los municipios consideren el valor fiscal de las propiedades inmuebles como parámetro para establecer el monto de las respectivas tasas de alumbrado, barrido y limpieza, o de servicios generales.⁴³

⁴⁰ Pues el volumen de los hechos impositivos es para el impuesto urbano, siempre creciente debido al proceso de urbanización, y para el rural bastante estable, ya que las pérdidas por urbanización son mínimas dada la gran escala de la tierra rural y cierta expansión de la frontera agropecuaria.

⁴¹ A menos que se combine con un fuerte crecimiento en la valuación, tal como ha sucedido con los inmuebles rurales bonaerenses en 2012.

⁴² El personal de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) se habría incrementado en casi un 10% entre 2009 y 2011, según surge de los respectivos presupuestos de dicha jurisdicción.

⁴³ Conceptualmente, una tasa debería recaudar un monto similar al costo de los servicios que presta, por lo que otras formas de determinación individual de su valor normalmente usadas, tales como los metros lineales de frente de cada propiedad, resultarían más adecuados. Sin

En tal sentido, prácticas como las de San Luis, donde se aplican las alícuotas correspondientes al impuesto inmobiliario rural y urbano sobre un monto que equivale al 80% de la valuación fiscal, o como las de la provincia de Buenos Aires, que, tras las últimas reformas, contempla considerar como base imponible el 85% del valor fiscal de los inmuebles urbanos y el 50% de la tierra libre de mejoras a nivel rural,⁴⁴ no resultan dañinas para los intereses económicos y la capacidad recaudatoria de los niveles nacional y local de gobierno, en los casos en que utilizan la misma base de cálculo.

En contrapartida, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,⁴⁵ para el cálculo de la base imponible del impuesto inmobiliario (y de la tasa de alumbrado, barrido y limpieza, como ya se ha referido) se considera una Valuación Fiscal Homogénea que, según se establece en el Código Fiscal, no puede superar el 20% del valor de mercado de cada propiedad. A su vez, ese valor fiscal se expande por un factor denominado Unidad de Sustentabilidad Contributiva, que debe ser determinado cada año por la respectiva Ley Tarifaria. En la actualidad, el valor de este factor es 4, por lo que para el pago del impuesto nacional a los bienes personales se considera, como máximo, el 20% del valor de mercado, mientras que para el impuesto inmobiliario y la tasa de alumbrado, barrido y limpieza porteña se puede tomar como referencia hasta un 80% de tal valor de mercado, que eventuales actualizaciones del factor de expansión podrían llevar a considerar hasta un 142%,⁴⁶ en claro perjuicio del fisco nacional.

embargo, es práctica habitual que los municipios argentinos cobren impuestos a los que llaman tasas, lo que suele ser material de litigio judicial. Un caso especialmente claro al respecto es el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde recién en los últimos años se distingue claramente en la factura la tasa de alumbrado, barrido y limpieza del impuesto inmobiliario, aunque la base para el cálculo de ambas exacciones es la misma valuación fiscal.

⁴⁴ En Santa Fe se aplicaba un criterio similar al de San Luis, pero la Ley Impositiva de 2013 establece considerar el 100% del valor fiscal de los inmuebles urbanos y rurales para el cálculo de la base imponible.

⁴⁵ Única jurisdicción de nivel provincial que no tiene en su territorio gobiernos de menor escala dado que sus Comunas aún presentan un carácter embrionario, con un desarrollo institucional casi nulo y sin potestades tributarias o sobre cualquier otra fuente de recursos propios.

⁴⁶ Dado que la alícuota máxima prevista actualmente es del 0,7% y que, según norma el Código Fiscal, el impuesto no puede ser mayor que el 1% del valor de la propiedad. De elevarse, supongamos, al 1% la alícuota máxima, el factor de expansión no podría ser de más de 5 ni considerarse entonces más del 100% del valor de mercado.

5.3 Las alícuotas del impuesto inmobiliario

Suponiendo que las distintas partidas a las que se aplica el impuesto inmobiliario guardan una relación similar entre sus valores fiscales y de mercado, independientemente de ciertas exenciones, totales o parciales,⁴⁷ o de la existencia de mínimos no imponibles, la progresividad del sistema descansa casi enteramente sobre su estructura de alícuotas.

Es claro que la determinación de la base imponible a partir de valuaciones fiscales que no guardan relación alguna con los valores de mercado y la aplicación de alícuotas a partir del valor de cada partida y no del correspondiente al conjunto de propiedades que posee cada persona (física o jurídica) terminan reduciendo, desvirtuando, e inclusive pueden llegar a eliminar el potencial redistributivo que tiene este impuesto.

Así es que, por ejemplo, los valores máximos y mínimos de cada rango se ajustan únicamente cuando se realiza un revalúo, pero no cuando la actualización se realiza de otro modo. Por lo tanto, es razonable pensar que, con el tiempo, todos los contribuyentes terminarán abonando la máxima alícuota prevista, lo que dejará sin sentido el diseño original progresivo de la estructura de alícuotas.

Más allá de tales salvedades y limitaciones, el estudio comparado de las alícuotas previstas por cada provincia para el impuesto inmobiliario resulta de interés a los fines de reconocer, al menos, la intención o lógica originalmente prevista para este tributo, que, en cuanto impuesto a la propiedad de un tipo de bien al que es cada vez más complejo acceder para crecientes franjas de la población, termina siendo progresivo por el solo hecho de gravar únicamente a los propietarios.

La siguiente tabla resume la situación del impuesto inmobiliario rural en 2012, según las leyes impositivas de ese año. Por una cuestión metodológica, no se ha podido incluir la información correspondiente a las leyes impositivas de 2013.

A su vez, los datos se limitan al impuesto inmobiliario rural dado que para el urbano su presentación resultaría mucho menos gráfica debido a que las distintas jurisdicciones provinciales aplican estructuras de alícuotas según criterios disímiles, que van desde la zonificación hasta el valor e incluso el destino de los inmuebles, a lo que debe sumarse el hecho de que, en siete provincias, el

⁴⁷ Tales como las que suelen aplicarse a jubilados y pensionados, ex combatientes de Malvinas, inmuebles del Estado y establecimientos médicos o confesionales.

tributo es administrado por los municipios, lo que puede implicar estructuras de alícuotas diferenciadas para cada uno de ellos.

También, los datos referidos al inmobiliario rural en Chubut.⁴⁸ Por tratarse exclusivamente del tributo rural, se excluye la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, jurisdicción en la que solamente puede percibirse el impuesto urbano.

Tabla 9. Alícuotas del impuesto inmobiliario rural, por provincia

Jurisdicción	Alícuotas			
	Mínima (%)	Máxima (%)	Máx./Mín.	Rangos
Buenos Aires	0,35	2,21	6,31	12
Chaco	0,40	2,00	5,00	10
Santa Fe	0,53	2,30	4,34	11
Entre Ríos	0,90	2,30	2,56	8
Salta	0,75	1,75	2,33	4
Neuquén	1,20	2,50	2,08	3
Catamarca	0,50	1,00	2,00	6
Río Negro	0,50	1,00	2,00	9
San Luis	0,90	1,50	1,67	7
Chubut	0,73	1,20	1,64	2
Mendoza	1,20	1,80	1,50	2
Jujuy	1,35	1,75	1,30	6
Tierra del Fuego	1,10	1,30	1,18	2
San Juan	1,15	1,30	1,13	3
La Rioja	1,00	1,00	1,00	1
Córdoba	1,20	1,20	1,00	1
La Pampa	1,20	1,20	1,00	1
Misiones	1,20	1,20	1,00	1
Tucumán	1,20	1,20	1,00	1
Formosa	1,32	1,32	1,00	1
Corrientes	1,50	1,50	1,00	1
Santa Cruz	1,50	1,50	1,00	1

Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación provincial.

⁴⁸ Dado que la recaudación informada correspondería únicamente a rezagos y la potestad tributaria provincial (sobre el suelo que no corresponde a los ejidos con jurisdicción municipal) no se estaría efectivizando, como se deduce del valor acumulado de tal recaudación correspondiente al período 2001-2011 (\$518.000).

Como indicador de progresividad tributaria se ha considerado la relación existente entre la alícuota máxima y la mínima, es decir, cuántas veces más pagan las propiedades de mayor valor respecto a lo que abonan aquellas de menor valor.

Una primera consideración que es necesario realizar al respecto consiste en el hecho de que más de un tercio de las provincias argentinas aplican una tasa única; renuncian así desde un primer momento a cualquier intento por introducir cierta progresividad y escalas diferenciadas en la estructura del tributo. En el grupo de provincias que aplican esta lógica se destaca especialmente Córdoba por tratarse de una de las jurisdicciones con mayor nivel de desarrollo del país, al tiempo que el resto de las provincias que se ubican en su mismo segmento, como Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos, no solamente pertenecen al grupo cuyas estructuras de alícuotas resultan ser las más progresivas, sino que, por añadidura, contemplan alícuotas máximas que prácticamente duplican la cordobesa.

La situación de La Pampa es similar a la de la provincia mediterránea, aunque se trata de una provincia con menor nivel de desarrollo relativo, pero, sin dudas, con zonas asociadas a un elevado potencial en relación con la capacidad de producción y progreso agropecuario.

A nivel general, se destaca que, del universo de provincias relevadas, un 60% presenta estructuras de alícuotas muy simples, con no más de tres rangos, y un porcentaje similar prevé que la brecha entre las alícuotas no pase del doble.

En forma más amplia, se advierte que la concentración de algunos gobiernos provinciales, en materia de potestades tributarias sobre los inmuebles, exclusivamente en el tramo urbano, no parece haber funcionado como una oportunidad para mejorar la forma en que se recauda tal tributo, introduciendo una mayor progresividad y diferenciación en la estructura de alícuotas y aplicando un nivel general elevado, dada la crónica subvaluación fiscal de la propiedad rural. Ello se observa, especialmente, en las provincias que configuran la región sur de la Patagonia.

De esta manera, las dificultades para reflejar en las valuaciones fiscales la evolución de los precios de mercado, la aplicación de alícuotas sobre tales valores, de por sí no muy elevadas, y la insuficiente diferenciación y progresividad en su estructura resultan en una incapacidad, visible en el andamiaje normativo e institucional, para captar en forma suficiente, por medio del impuesto inmobiliario, los aumentos en el valor de la propiedad, tanto urbana como rural.

Capítulo 6

La composición urbano-rural del impuesto inmobiliario y el rol de los municipios

Tras haber comentado los principales aspectos normativos que dan cuenta de la capacidad y voluntad política de los distintos gobiernos subnacionales en relación con el impuesto inmobiliario, corresponde ahora estudiar el comportamiento de su recaudación.

Para eso, se realizó un estudio detallado de la recaudación inmobiliaria, que permita dar cuenta de la diversidad existente, así como de las tendencias generales que se vislumbran, por medio de un análisis de la desagregación del producido por el tributo, en el tiempo y en las distintas jurisdicciones de nivel provincial.

Un primer punto relevante para ello consiste en repasar la evolución de la presión fiscal de este tributo a lo largo del período 1984-2011.

Para ello, se presenta información referida a la recaudación, tanto de nivel provincial como municipal, del período en estudio, por provincia, en relación con el producto bruto geográfico y la población de cada jurisdicción.

Resulta claro que el indicador per cápita no contempla las profundas diferencias regionales en materia de desarrollo económico y social existentes en nuestro país. Sin embargo, su consideración puede resultar ilustrativa para comparar, por ejemplo, lo que se abona por habitante en jurisdicciones con similar situación socioeconómica, pero distinto nivel de descentralización del tributo.

El estudio de la presión fiscal permite apreciar mejor el esfuerzo extractivo que realiza cada jurisdicción respecto a sus propias posibilidades. Vale destacar que el producto bruto geográfico no constituye el indicador más apropiado para medir la recaudación potencial ya que es un flujo y los inmuebles, un stock.

En tal sentido, podría resultar más conveniente medir la recaudación en relación con la valuación del total de inmuebles, urbanos y rurales, de cada jurisdicción. No obstante, la falta de disponibilidad de esa información hace que el estudio de la relación entre la recaudación y el PBG resulte una buena opción a pesar de las limitaciones señaladas.

Un análisis en profundidad de la recaudación inmobiliaria requiere comparar su situación y evolución en forma desagregada.

Se puede apreciar la participación relativa en el total recaudado de los tributos rurales y urbanos a los fines de comprender mejor los factores explicativos de la evolución general.

Otro análisis interesante es comparar el desempeño recaudatorio del inmobiliario provincial respecto de los casos en los que el tributo se ha descentralizado.

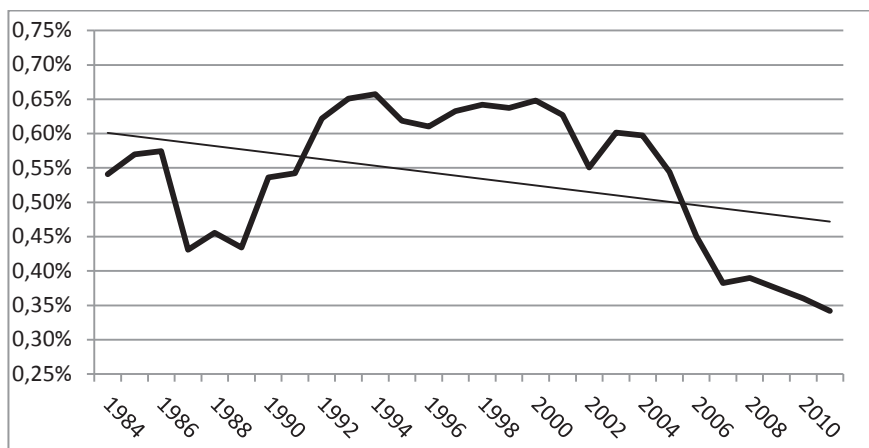
Finalmente, dado que el grueso de la descentralización del inmobiliario se ha focalizado en el tramo urbano, cabe estudiar su comportamiento según nivel de gobierno.

6.1 Evolución general (1984-2011)

Hay dos formas de clasificar el impuesto inmobiliario en la Argentina que, a su vez, tienen diferentes cruces. La más relevante desde el punto de vista conceptual es la distinción entre urbano y rural. La segunda se asocia al nivel de gobierno que detenta la potestad de recaudarlo, que puede ser provincial o municipal.

En un primer análisis, totalmente agregado (urbano y rural, tanto provincial como municipal), se puede apreciar que la presión del impuesto tiene una tendencia declinante si se toma en consideración el período 1984-2011.⁴⁹

⁴⁹ Los datos de recaudación, provincial y municipal, provienen de la DNCFP del MECON; tales datos, desagregados por provincia y referidos al impuesto inmobiliario, corresponden al período 2001-2010. Para el lapso 1993-2000, se ha realizado una estimación propia basada en la participación del inmobiliario en la recaudación tributaria total de los municipios, por provincia, en 2001-2010, mientras que para 2011 se ha considerado el total de la recaudación de ingresos brutos de los municipios del Chubut en ese año, publicada por el Consejo Provincial de Responsabilidad Fiscal de dicha provincia, y en base a tal guarismo y a los datos de 2010, se ha calculado la recaudación tributaria municipal total, por provincia y por tipo de impuesto.

Gráfico 13. Presión fiscal del impuesto inmobiliario, en porcentaje del PBI, 1984-2011

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MECON.

En 1984-1990 la presión fiscal del impuesto inmobiliario se ubicó en torno al 0,51% del PBI. Luego, durante la convertibilidad, registró un crecimiento, especialmente hasta la llamada crisis del tequila, con una media del orden del 0,63% y alcanzó el valor máximo de todo el período 1984-2011 en 1994, con el 0,66%. Tras la salida de la convertibilidad, cae fuertemente en 2002, parcialmente revertida en 2003 y sucedida por un decrecimiento del indicador, prácticamente ininterrumpido desde 2004 y particularmente pronunciado en 2006-2007, con un valor medio 2002-2011 del 0,46% y un mínimo, en toda la serie, del 0,34% correspondiente a 2011.

La presión fiscal del inmobiliario no solo ha sido declinante y exigua,⁵⁰ sino que el hecho de que tal declinación haya sido especialmente pronunciada desde 2004 significa que los gobiernos subnacionales han desestimado una herramienta de recaudación claramente progresiva y aumentaron la regresividad de sus sistemas tributarios.

Como en casi todas las situaciones que se han analizado en los capítulos precedentes, la heterogeneidad existente entre las provincias es muy amplia.

⁵⁰ En 2010 la presión fiscal del inmobiliario era en la Argentina del 0,36% del PBI; en Brasil, del 0,42%; en Chile, del 0,50%; en España, del 0,88%; en Australia, del 1,42% y en Estados Unidos, del 3,13%.

Vale recordar que, dada la disponibilidad existente de datos referidos al PBG de todas y cada una de las jurisdicciones argentinas de nivel provincial, los datos de presión fiscal por provincia se limitan al período 1993-2011.

Tabla 10. Presión fiscal del impuesto inmobiliario, en porcentaje del PBG, por provincia, 1993 y 2011

Jurisdicción	1993	2011	Variación 1993-2011 (en %)
Buenos Aires	0,71%	0,38%	-46
Catamarca	0,19%	0,06%	-69
Córdoba	1,23%	0,33%	-73
Corrientes	0,40%	0,39%	-3
Chaco	0,98%	0,20%	-80
Chubut	0,45%	0,16%	-65
Entre Ríos	1,18%	0,95%	-19
Formosa	0,14%	0,25%	84
Jujuy	0,51%	0,26%	-49
La Pampa	0,71%	0,47%	-33
La Rioja	0,23%	0,06%	-72
Mendoza	0,45%	0,25%	-44
Misiones	0,33%	0,20%	-41
Neuquén	0,35%	0,19%	-45
Río Negro	0,48%	0,20%	-58
Salta	0,27%	0,23%	-15
San Juan	0,23%	0,38%	62
San Luis	0,49%	0,28%	-43
Santa Cruz	0,05%	0,04%	-28
Santa Fe	0,86%	0,40%	-53
Santiago del Estero	0,29%	0,41%	41
Tucumán	0,22%	0,61%	176
Tierra del Fuego	0,13%	0,12%	-4
CABA	0,73%	0,42%	-43
Total	0,65%	0,34%	-47

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MECON.

En tal período solo tres provincias no presentan una tendencia descendente de la presión fiscal del inmobiliario, a saber: San Juan, Formosa y Tucumán.

En el caso de Formosa, el crecimiento registrado se caracteriza por partir de valores iniciales muy bajos y por ubicarse, al final del período, todavía en guarismos muy inferiores a la media del conjunto de las provincias. Así, se pasó de una presión fiscal del 0,14% en 1993 al 0,25 % en 2011.

En cuanto a San Juan, el crecimiento sí ha permitido que la provincia tenga en la actualidad un nivel de presión fiscal, en su impuesto inmobiliario, similar al promedio del colectivo de provincias al haber pasado del 0,23% en 1993, que representaba poco más de un tercio del promedio, al 0,38% en 2011.

Sin dudas, la provincia que exhibe la evolución más positiva del indicador es Tucumán, donde la presión fiscal del impuesto inmobiliario, partiendo de una situación similar a la sanjuanina (0,22%), prácticamente se ha triplicado y llegó a un valor máximo en 2011 del 0,61%, el más alto del país y que se encuentra cerca de duplicar el promedio del conjunto de las jurisdicciones de nivel provincial.

Otro caso virtuoso, en términos relativos, es el de la provincia de Entre Ríos que, pese a presentar una tendencia declinante, se mantiene en valores elevados frente a la media total; partiendo del 1,18% en 1993 (con un máximo del 1,44% en 1995), exhibía en 2011 un valor del 0,95%, que casi triplicaba el de la media de las provincias y que resultaba un 56% superior al de la presión de la jurisdicción con la segunda mayor presión fiscal (Tucumán).

En contrapartida, Chaco presenta una declinación entre puntas del 80%, parte del 0,98% en 1993 y llega al 0,20% en 2011.

Otros casos alarmantes son los de las provincias más australes del país pues son las que presentan los menores niveles de presión fiscal del impuesto inmobiliario.

En Chubut, para el año 2011, fue del 0,16% con una caída del orden del 65% respecto a su valor en 1993.

En Tierra del Fuego, el valor de la presión fiscal en 2011 era aún menor y se ubicaba en torno al 0,12%.

Mientras que Santa Cruz constituye el caso más preocupante; tiene un nivel de presión fiscal que no ha variado mayormente entre 2001 y 2011, con un valor realmente poco significativo, aproximadamente el 0,04% del PBG en 2011.

A su vez, entre las provincias de mayor peso poblacional y económico, resultan especialmente llamativos los casos de las provincias de Buenos Aires y Córdoba.

Buenos Aires pasa de un valor máximo de la serie, en 1993, del 0,71 al 0,38% en el año 2011 (prácticamente el valor más bajo de la serie), lo que significa una disminución del orden del 46% en la presión impositiva del inmobiliario.

Córdoba, por su parte, pasa de un valor del 1,23% en 1984 (con un máximo del 1,38% en 1999) a un valor del 0,33% en el año 2011, con un descenso entre puntas del orden del 73%.

En adición, el indicador de recaudación per cápita permite apreciar las brechas respecto a lo que se paga, por habitante, en las distintas provincias.

Tabla 11. Ranking de provincias, según recaudación per cápita del impuesto inmobiliario en 2011

Ranking	Jurisdicción	Recaudación per cápita en pesos corrientes
1	CABA	544,20
2	Entre Ríos	267,94
3	La Pampa	233,28
4	Santa Fe	177,46
5	Neuquén	164,48
6	Buenos Aires	143,43
7	Córdoba	140,83
8	Tucumán	125,72
9	San Luis	116,58
10	Tierra del Fuego	112,08
11	Chubut	106,63
12	Mendoza	103,61
13	San Juan	81,95
14	Corrientes	78,62
15	Río Negro	74,18
16	Santiago del Estero	72,19
17	Jujuy	54,72
18	Salta	50,74
19	Formosa	41,67
20	Santa Cruz	40,85
21	Catamarca	39,28
22	Chaco	38,82
23	Misiones	37,60
24	La Rioja	14,76

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MECON y del INDEC.

Es notorio que mientras la brecha, en cuanto al producto por habitante, entre la jurisdicción más rica y la más pobre es de aproximadamente 8 a 1, en términos de recaudación del impuesto inmobiliario tal proporción es de 37 a 1. Aunque, si se omiten los casos extremos de CABA y La Rioja, la brecha desciende a 7 a 1.

En síntesis, se puede afirmar que la política tributaria en relación con el impuesto inmobiliario en el período analizado (1993-2011), considerada a través del indicador de presión tributaria, tanto para el conjunto del sistema como para cada jurisdicción en particular, muestra una profunda involución y un descuido alarmante si se tienen en cuenta dos cuestiones claves:

- es una de las fuentes tributarias más importantes que tienen las provincias y los municipios (en los casos en que se ha descentralizado el tributo);
- se trata de un impuesto claramente progresivo que, al perder importancia relativa, ha agravado considerablemente el sesgo regresivo de la recaudación tributaria subnacional e incluso impactado negativamente en el sistema tributario consolidado.

6.2 Composición urbano-rural y provincial-municipal

En la presente sección se analiza la evolución de la recaudación desagregando los componentes del impuesto inmobiliario (rural y urbano) y distinguiendo las situaciones en las que el impuesto es provincial de aquellas en las que ha sido descentralizado a los municipios.

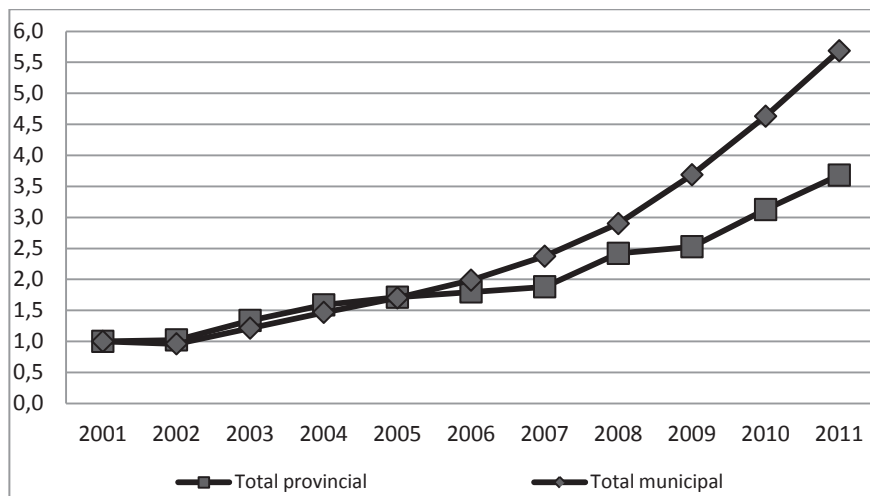
En este caso, y de acuerdo con la disponibilidad de información, el período en consideración es 2001-2011. En el siguiente gráfico se observa cómo ha evolucionado la recaudación según la jurisdicción que lo recauda.

El total provincial ha evolucionado en valores corrientes de 1 a 3,8 y el municipal (que comprende un conjunto de jurisdicciones de una importancia relativa muy modesta en términos poblacionales y económicos)⁵¹ de 1 a 5,8.⁵²

⁵¹ Las siete provincias que han descentralizado, total o parcialmente, el impuesto inmobiliario son: Chaco, Chubut, Corrientes, Formosa, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego, que en conjunto concentraban en 2005 el 8,76% del PBI argentino y el 11,72% de la población nacional censada en 2010. A su vez, la recaudación municipal representaba en 2010 apenas el 3,03% de lo recaudado por este tributo por parte del conjunto de las jurisdicciones subnacionales de nuestro país.

⁵² Se ha tomado como valor inicial igual a 1 lo recaudado en el año 2001. El hecho de que se trate del año en el que se desencadenó la crisis más grave de la Argentina de los últimos 50 años

Gráfico 14. Recaudación del impuesto inmobiliario, por nivel, 2001-2011. Base 2001 = 1



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MECON.

Es claro que la muy baja escala de la recaudación municipal hace que una comparación directa deba relativizarse, en especial dado que se concentra fundamentalmente en solo uno de los componentes del impuesto inmobiliario, el urbano.

Por ello, en ocasión del análisis de la recaudación por tramo, se reintroduce la discusión sobre los niveles de gobierno.

Basta decir, por ahora, que la existencia de cinco jurisdicciones⁵³ que tienen un peso preponderante en el total provincial sesga significativamente los resultados ya que ninguna de ellas ha descentralizado, siquiera en forma parcial, tramo alguno del impuesto inmobiliario.

indica que la evolución ha sido más tenue de lo aparente ya que la serie comienza a medirse a partir de valores muy bajos.

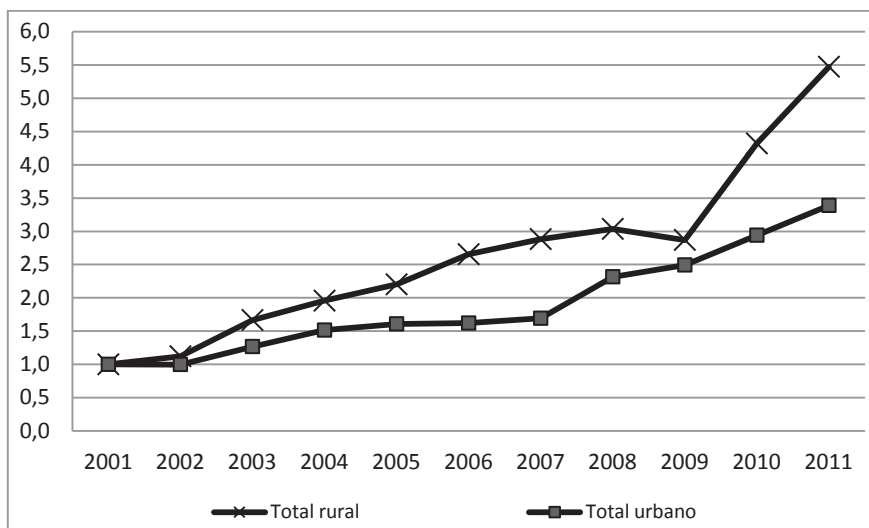
⁵³ Se trata de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe, que concentran dos tercios de la población y tres cuartos de la producción nacional.

Se considera ahora cómo ha sido la evolución comparada entre el tramo urbano y el rural del impuesto inmobiliario para el conjunto de la recaudación subnacional (provincias y municipios).

El gráfico permite observar que, entre 2001 y 2011, el impuesto inmobiliario rural creció de 1 a 5,5 mientras que el urbano solo lo hizo de 1 a 3,4.

Es decir que, claramente, se observa un crecimiento del inmobiliario urbano por debajo del que ha experimentado el inmobiliario rural en el período comprendido entre los años 2001 y 2011.

Gráfico 15. Recaudación del impuesto inmobiliario, por tramo, 2001-2011. Base 2001 = 1



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MECON.

Si bien el volumen del hecho imponible puede evolucionar (el urbano crece por el proceso de urbanización de territorios, ampliaciones, mejoras y densificación de la planta construida y el rural puede disminuir por el proceso de urbanización), el mayor crecimiento de la recaudación rural puede señalar una variación diferenciada de la política en relación con ambos componentes (al menos en las provincias con mayor peso en el total) o, como se ha dicho, una evolución diferente del valor del hecho imponible.

Respecto a la recaudación por provincia, corresponde realizar algunas aclaraciones en relación con la información disponible. En cuanto a la desagregación de la recaudación en 2001-2011 por tramo urbano-rural, no se ha podido acceder a datos correspondientes a las provincias de Catamarca, Chubut, Jujuy, La Pampa, Misiones, Río Negro y San Luis. Cabe destacar que estas siete jurisdicciones concentraban en 2011 apenas el 5,23% de la recaudación consolidada del impuesto inmobiliario. A su vez, ninguna de ellas, con la sola excepción de Chubut, ha descentralizado el impuesto. En el caso chubutense, si bien se ha descentralizado tanto el tramo urbano como el rural, el hecho de que los ejidos municipales no comprendan todo el territorio municipal hace que la provincia mantenga aún la potestad tributaria sobre el inmobiliario rural en las zonas no municipalizadas.

Sin embargo, y pese a ciertos cambios normativos recientes que parecían mostrar cierta voluntad por recaudar, en todo el período 2001-2011, la recaudación acumulada del inmobiliario provincial ha sido de apenas \$0,5 millones, monto que podría explicarse por antiguas deudas tributarias ya que, argumentando emergencia agropecuaria, la provincia no recauda el rural, aunque sí lo hace la jurisdicción municipal.

Tampoco se ha incluido en el análisis de la evolución 2001-2011 el inmobiliario rural de Tierra del Fuego y Santa Cruz. En relación con Tierra del Fuego, de acuerdo con el bajísimo nivel de los montos recaudados –que hace que sus variaciones interanuales prácticamente carezcan de significancia–, el inmobiliario rural (potestad únicamente provincial) ha logrado una recaudación acumulada, en 2001-2011, del orden de los \$0,9 millones. Para la información de la provincia de Santa Cruz, no se considera la variación de la recaudación rural (que también es exclusivamente provincial) 2001-2011 porque los valores de 2001 y 2002 resultan distorsivos. Así, el hecho de que, de 2002 a 2003, la recaudación se haya multiplicado por 35 no implica por sí mismo que el producido del tributo haya alcanzado un valor mínimamente aceptable.

Este hecho puede apreciarse si se observa que, por ejemplo, la recaudación del inmobiliario rural de Santa Cruz resultó en 2011 un 24% inferior a la de Formosa pese a que la extensión y el PBG de esta última provincia representan menos de un tercio de los valores santacruceños (brecha aún mayor en términos de PBG per cápita, con un valor en Santa Cruz que es más de seis veces el de Formosa).

Tabla 12. Recaudación 2011 por provincia y tramo. Base 2001 = 1

Evolución recaudación Inmobiliario rural (2001-2011)		Evolución recaudación Inmobiliario urbano (2001-2011)		Evolución recaudación Inmobiliario total (2001-2011)	
Sgo. del Estero	31,77	Formosa	9,24	Sgo. del Estero	11,94
Tucumán	17,80	Santa Cruz	7,81	Tucumán	8,13
Chaco	8,93	Salta	7,78	Salta	6,89
Neuquén	8,72	Tucumán	7,22	Formosa	6,46
San Juan	7,97	Neuquén	5,77	Chubut	6,42
Buenos Aires	7,00	T. del Fuego	5,32	Jujuy	5,93
Entre Ríos	6,93	San Juan	5,14	Neuquén	5,93
Salta	5,65	Sgo. del Estero	4,73	Entre Ríos	5,54
Corrientes	3,86	Entre Ríos	4,52	San Juan	5,39
Mendoza	3,71	Corrientes	4,39	La Pampa	5,28
Santa Fe	3,29	Chaco	3,41	Corrientes	4,41
Formosa	2,03	Buenos Aires	3,33	Chaco	4,05
La Rioja	1,75	CABA	3,21	Buenos Aires	4,03
Córdoba	1,64	Santa Fe	3,13	San Luis	3,85
San Luis	s/d	Mendoza	3,12	Misiones	3,54
T. del Fuego	s/d	Córdoba	2,98	Catamarca	3,47
Santa Cruz	s/d	La Rioja	1,70	CABA	3,21
Jujuy	s/d	Jujuy	s/d	Santa Fe	3,17
Catamarca	s/d	Catamarca	s/d	Mendoza	3,16
La Pampa	s/d	Formosa	s/d	Córdoba	2,69
Misiones	s/d	La Pampa	s/d	Río Negro	2,38
Río Negro	s/d	Misiones	s/d	La Rioja	1,70
Chubut	s/d	Chubut	s/d	Tierra del Fuego	s/d
CABA	s/d	Río Negro	s/d	Santa Cruz	s/d
Media simple	7,93	Media simple	4,87	Media simple	4,89
Media ponderada	5,47	Media ponderada	3,39	Media ponderada	3,72

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MECON.

Cabe destacar en primer lugar que, en líneas generales, se advierte un crecimiento de la recaudación del tramo rural superior a la del urbano. Así, para el conjunto de las provincias, en el período 2001-2011, el crecimiento del producido por el inmobiliario rural ha sido superior, en más de un 60%, al incremento de lo obtenido por la recaudación del tramo urbano.

Si se analiza provincia por provincia, de las catorce⁵⁴ jurisdicciones para las que los datos disponibles permiten realizar tal comparación, en diez la recaudación rural ha crecido más que la urbana, mientras que en las cuatro restantes se ha producido el fenómeno inverso.

En Neuquén, San Juan y Entre Ríos se registra una brecha, a favor del tramo rural, similar a la general. En Buenos Aires, Chaco, Tucumán y Santiago del Estero, la recaudación rural ha superado a la urbana en una proporción mayor que la media del país; se destaca especialmente el caso santiagueño, para el que el gran crecimiento registrado en el producido por el tributo rural se concentra, mayormente, en 2011. En Mendoza, Santa Fe y La Rioja, aunque la recaudación rural ha crecido más que la urbana, tal diferencia es muy pequeña e, incluso, en los casos santafesino y riojano, apenas perceptible. Pero, sin dudas, las situaciones más llamativas se registran en Salta, Corrientes, Córdoba y Formosa, provincias en las que la recaudación rural ha crecido bastante menos que la urbana. De esas cuatro jurisdicciones, Córdoba es la única que concentra en el gobierno provincial la potestad sobre ambos tramos del tributo y, por tanto, donde más clara es la decisión política de que tal evolución diferencial suceda.

Si se analiza la evolución por provincia, se ven algunos comportamientos que llaman la atención. Se señalarán, en primer lugar, aquellos casos en los que la evolución de la recaudación ha sido menor al comportamiento medio.

Para el componente rural, Corrientes, Mendoza y Santa Fe muestran un crecimiento de la recaudación significativamente menor a la media de las provincias. Sin embargo, los casos más emblemáticos son los de Formosa, La Rioja y Córdoba. En estas tres jurisdicciones, la recaudación del inmobiliario rural ha crecido menos de la mitad que en el conjunto de las provincias. Mientras que La Rioja y, especialmente, Formosa son jurisdicciones que se ubican entre

⁵⁴ Como ya se ha mencionado, no se cuenta con información desagregada por tramo para Catamarca, Chubut, Jujuy, La Pampa, Misiones, Río Negro y San Luis, mientras que los datos de Tierra del Fuego y de Santa Cruz no permiten realizar una comparación razonable debido a lo exiguo de los montos iniciales (situación que se mantiene a lo largo de toda la serie en el caso fueguino). A su vez, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por sus características, no tiene base imponible para el impuesto rural.

las más pobres del país; Córdoba⁵⁵ es una de las más ricas, tanto en términos generales como en lo que atañe a la productividad rural, de allí que el caso cordobés resulte particularmente preocupante.

Para el componente urbano, el crecimiento registrado en Chaco, Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza, Córdoba y La Rioja resulta menor que el del resto de las jurisdicciones y se destaca especialmente el caso riojano, cuya recaudación urbana ni siquiera ha logrado duplicarse de 2001 a 2011.

En relación con la recaudación conjunta de ambos componentes, Mendoza, Santa Fe y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires muestran un crecimiento de la recaudación del impuesto inmobiliario significativamente inferior a la media, pero los casos más flagrantes son los de Córdoba, Río Negro y La Rioja. Como se ha destacado, La Rioja y Córdoba son las provincias en las que menos ha crecido la recaudación del inmobiliario, tanto a nivel rural como urbano, mientras que Río Negro, jurisdicción para la que no se cuenta con datos de recaudación por tramo del tributo, presenta un crecimiento del producido total por el impuesto inmobiliario incluso inferior al cordobés y que resulta un 72% menor al registrado en Neuquén, provincia vecina y que también concentra en el nivel provincial la potestad sobre ambos tramos del impuesto.

Veamos, entonces, los casos en los que el crecimiento de la recaudación, de cada tramo y total, ha sido mayor que la de la media de las jurisdicciones.

Para el inmobiliario rural, se destacan sobremanera Santiago del Estero y Tucumán. La principal diferencia entre ambas provincias radica en que, en el caso santiagueño, el grueso del espectacular crecimiento registrado se concentra en el año 2011, mientras que Tucumán exhibe un proceso de sostenido e importante crecimiento desde 2005 hasta la actualidad. También en Chaco, San Juan, Neuquén, Buenos Aires y Entre Ríos se observa un crecimiento de la recaudación rural superior al resto de las demás provincias, y Chaco es la única jurisdicción de este grupo en la que el gobierno provincial concentra sus esfuerzos únicamente en el tramo rural del impuesto al haber delegado en los municipios el urbano. En Buenos Aires, Entre Ríos y San Juan, el crecimiento se ha concentrado, en buena medida, en 2010-2011, mientras que en el caso de las provincias de Chaco y Neuquén, en 2011.

Respecto al componente urbano, Neuquén, Tierra del Fuego y San Juan muestran un crecimiento más alto que el de la media de las jurisdicciones,

⁵⁵ Por caso, el PBG per cápita de la provincia de Córdoba era en 2005 mayor que la suma de los PBG per cápita de Formosa y La Rioja.

aunque los casos más destacados son los de Tucumán, Salta, Santa Cruz y, especialmente, Formosa. Cabe destacar que de las siete jurisdicciones consignadas, cuatro corresponden a provincias en las que el inmobiliario urbano es de potestad municipal.

A nivel global, los mayores crecimientos en la recaudación del total del impuesto inmobiliario, en 2001-2011, corresponden a las provincias de Santiago del Estero, Tucumán, Salta, Formosa, Chubut, Jujuy y Neuquén. En Santiago del Estero, el principal factor explicativo es el gran crecimiento de la recaudación rural, especialmente en 2011, ya que el urbano tiene un comportamiento similar al promedio. En cambio, en Tucumán y Neuquén, el producido por cada uno de los tramos del impuesto ha resultado superior a la media del conjunto de las provincias. En Chubut y Jujuy no es posible realizar este análisis por no contarse con apertura de los datos, aunque sí puede advertirse, en Chubut, el peso prácticamente nulo de la recaudación provincial del inmobiliario rural a lo largo de toda la serie. En Salta, el crecimiento del urbano (municipal) ha sido muy importante, mientras que el rural (provincial) ha crecido como el promedio de las provincias. Finalmente, en Formosa, el rural (provincial) se ubica entre los que menos han crecido en el país, mientras que el urbano (municipal) es el que más ha crecido, dentro de su tramo, en toda la Argentina.

Asimismo, cabe destacar que las jurisdicciones de mayor peso relativo (Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe, Córdoba y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) muestran en todos los casos (con la sola excepción del impuesto rural bonaerense), un crecimiento de la recaudación inferior al del conjunto de las demás provincias, tal como puede apreciarse en el hecho de que la media simple siempre resulta superior a la ponderada; es especialmente grave, en términos de capacidad recaudatoria potencial desaprovechada, el caso cordobés.

Podemos retomar, entonces, el análisis de la recaudación por nivel de gobierno y ahora también por tramo urbano-rural. Para ello, podemos comparar la situación del inmobiliario urbano⁵⁶ entre dos grupos relativamente homogéneos de provincias.

Por un lado, Chaco, Corrientes, Formosa, Salta, Santa Cruz y Tierra del Fuego, provincias en las que se ha descentralizado el impuesto urbano a los municipios, que concentraban un 10% de la población en 2010 y daban cuenta del 7% del PBI en 2005. Por otro, Entre Ríos, La Rioja, Neuquén, San Juan, Santiago del Estero y Tucumán, jurisdicciones en las que el inmobiliario

⁵⁶ Ya que el rural solamente ha sido descentralizado, parcialmente, en Chubut, jurisdicción para la que no se cuenta con datos municipales de recaudación por tramo.

urbano sigue siendo provincial y que albergaban al 13% de la población nacional en 2010 y explicaban el 9% del producto en 2005. En las seis provincias precitadas en las que el inmobiliario urbano se descentralizó –primer grupo–, la recaudación se multiplicó, de 2001 a 2011, por 5,44. Mientras que en las seis jurisdicciones en las que dicho componente permanece en la órbita del gobierno provincial –segundo grupo–, la recaudación de 2011 era, nominalmente, 5,37 veces la de 2001. Ello parecería mostrar que la descentralización no implica, per se, una mayor capacidad recaudatoria. No obstante, no puede descartarse tan fácilmente la posibilidad de que produzca algún tipo de efecto en términos fiscales.

Analicemos, entonces, la recaudación total, urbana y rural, provincial y municipal, de esos dos grupos homogéneos de provincias. La recaudación total del impuesto inmobiliario en el primer grupo se multiplicó por 5,09 entre 2001 y 2011, mientras que para el segundo grupo la recaudación de 2011 era 6,27 veces la de 2001.

Como se advirtiera, el desempeño recaudatorio asociado al tramo urbano del impuesto inmobiliario –descentralizado solo en uno de los dos grupos considerados– no permite concluir que el nivel de gobierno que administre el cobro del tributo influya en la performance. Lo anterior, sumado a la diferencia que tiene lugar entre los grupos de jurisdicciones considerados en relación con la recaudación total del impuesto, daría indicios de que el diferencial de performances se da en el tramo rural, pese a que en ambos grupos la potestad tributaria ha sido retenida por el nivel provincial de gobierno.

La información disponible indica que, en las provincias que no descentralizaron el urbano, la recaudación del rural creció el 782% en 2001-2011, al tiempo que en aquellas en las que sí se produjo la descentralización, el producido del rural solamente se incrementó el 362% en igual período.

Es decir que la evidencia no parece respaldar la hipótesis de una capacidad recaudatoria diferencial entre las provincias y los municipios respecto al impuesto inmobiliario urbano. En cambio, sí pareciera sugerir la existencia de una relación negativa, en términos de recaudación del inmobiliario rural, en aquellas provincias que descentralizaron a sus municipios el impuesto urbano.

En Chaco no parece darse tal relación ya que el crecimiento de la recaudación del tramo rural se encuentra entre los mayores del país y el del urbano se halla en torno al promedio del conjunto de las provincias. Simétricamente, en Corrientes, el urbano también ha crecido en concordancia con el resto del país, mientras que el rural lo hizo en una proporción inferior a la media. En la misma

línea, en Salta el rural ha crecido en una proporción similar a la media de las provincias y el urbano descentralizado exhibe un crecimiento de los más altos de la Argentina. En Formosa, la situación es aún más clara con una recaudación del rural que el gobierno provincial apenas ha duplicado, en 2001-2011, mientras que los municipios lograron que la del urbano se multiplique por nueve.

Pero no es en el norte, sino en el extremo sur del país donde la situación resulta más llamativa. Así, los municipios de Tierra del Fuego y Santa Cruz ubican a sus provincias en el grupo de territorios en los que más ha crecido la recaudación urbana, mientras que sus pares chubutenses hacen que dicha jurisdicción sea una de las provincias en las que más ha crecido la recaudación total del impuesto inmobiliario. Sin embargo, a nivel de los gobiernos provinciales, en Chubut la recaudación del impuesto inmobiliario rural correspondiente al territorio sin jurisdicción municipal, en todo el período 2001-2011, es prácticamente nula en razón de la declaración sempiterna de la emergencia agropecuaria, la condonación de deudas u otros mecanismos similares, que no son acompañados, ni siquiera en el tramo rural, por los gobiernos municipales. Similarmente, la recaudación del inmobiliario rural en Tierra del Fuego (donde la potestad es 100% provincial) resulta prácticamente nula ya que en todo el período 2001-2011 no se ha podido recaudar, en forma acumulada, ni siquiera un millón de pesos. En Santa Cruz también la situación es preocupante ya que se trata de la segunda jurisdicción en extensión de la Argentina continental y es la que tiene una menor densidad de población, de lo que se deduce una gran ruralidad. En dicha provincia, en 2004-2011, la recaudación urbana municipal creció casi el triple que la rural provincial. A su vez, el nivel de recaudación del inmobiliario rural resultó en 2011 inferior al registrado en Formosa pese a que el PBG santacruceño triplicaba en 2005 al formoseño (y lo septuplicaba en términos per cápita). Es claro que, en este grupo de provincias del extremo sur del país, la poca importancia asignada, en recaudación, al impuesto inmobiliario es compensada por la existencia de otros recursos. En particular, son provincias que perciben muchas regalías.

Sin embargo, tal circunstancia no es en modo alguno una justificación válida del bajo esfuerzo recaudatorio correspondiente al impuesto inmobiliario urbano. Así, es posible mostrar como contraejemplo la situación de la provincia de Neuquén, que también es una provincia que cuenta con una importante masa de recursos en concepto de regalías y que, reteniendo la potestad tanto del tramo urbano como del rural, recaudó en 2001-2011, por el inmobiliario, un monto que resulta superior a las recaudaciones, provinciales y municipales, de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego sumadas.

Capítulo 7

La evolución de los valores de mercado del hecho imponible (2001-2011)

El análisis de la evolución de los valores de mercado de la propiedad urbana y rural en cada provincia es interesante porque son estos valores los que, precisamente, definen el monto de la tributación inmobiliaria al representar la cuantía del hecho imponible. Este aspecto se conecta con las observaciones realizadas en el capítulo anterior, referidas a la presión fiscal y la recaudación del impuesto inmobiliario en sus dos componentes, urbano y rural, en cada una de las jurisdicciones.

La fuente de los datos referidos a los *valores rurales* es la Compañía Argentina de Tierras (CAT). Dicha consultora elabora valuaciones de la tierra por tipo de uso, de las que surge el valor medio por provincia como un promedio ponderado, en cada momento del tiempo, correspondiente al peso de cada tipo de uso en el total del territorio de cada provincia. Al respecto, la información publicada por la CAT presenta ciertas limitaciones puesto que para toda la serie se consignan valores globales correspondientes a la Patagonia (Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego) y a lo que la Compañía define como NOA (Tucumán, Salta y Jujuy), de allí la necesidad de realizar ciertas estimaciones propias para dichas jurisdicciones, basadas en los datos básicos de la CAT.

Metodológicamente, dichas estimaciones parten de considerar la zonificación desarrollada por la CAT para cada una de las regiones referidas. Tal zonificación consiste en dividir el territorio de acuerdo con los usos de la tierra.⁵⁷

⁵⁷ Las zonas correspondientes a la Patagonia incluyen usos tales como cría de vacunos, ovinos y caprinos, forestación, turismo, agroturismo, minería, caza, pesca, fruta fina, piscicultura, frutales, heno, forraje, viñedos y horticultura, mientras que en el NOA, la producción corresponde a soja, poroto, maíz, algodón, tabaco, caña de azúcar, citrus, horticultura, sorgo, trigo, cría de vacunos, madera y carbón de leña.

Se calcula el valor medio correspondiente a cada provincia a partir del peso que cada zona tiene en la superficie total (dato de 2012), valorizado en cada momento del tiempo.

A su vez, para las provincias de Tucumán y Tierra del Fuego, los datos referidos al año base (2001) resultaban anómalos por lo que se han reemplazado por un valor equivalente al 125% del de sus respectivas zonas en dicho año y se respetaron luego las variaciones porcentuales surgidas a partir del método de estimación descripto. En todos los casos, la unidad de medida es el valor promedio por hectárea.

Asimismo, dado que para San Juan, Catamarca, La Rioja, Formosa y Misiones, la CAT no brinda información anual en relación con la zonificación, se ha considerado la división de usos de la tierra que se define a nivel nacional en la mencionada fuente. Para las tres primeras provincias mencionadas, se han considerado los valores de las zonas de Mendoza⁵⁸ dado que presentan usos de la tierra similares, para el caso de Formosa se han considerado los valores chaqueños⁵⁹ y para Misiones, los precios de la tierra de Corrientes.⁶⁰

Respecto a los *valores urbanos*, la fuente principal son los datos publicados por *Reporte Inmobiliario* para distintas ciudades para el tercer trimestre de cada año.

En los casos en que dicha fuente no contenía información, se ha complementado con los valores promedio, por metro cuadrado, en unidades usadas de dos o tres ambientes, que surgen de los clasificados⁶¹ del mes de agosto⁶² del

⁵⁸ Suelos aptos para agricultura (viñedos, fruticultura y horticultura con riego) y ganadería (cría de caprinos y vacunos).

⁵⁹ Usos de la tierra: agricultura (sorgo, soja, girasol y algodón), ganadería (cría de vacunos en campos de monte abierto en mogotes o isletas y ganadería con agricultura marginal) y actividad forestal.

⁶⁰ Actividades de ganadería (cría de vacunos y lanares), agricultura (arroz y soja, entre otros) y forestación.

⁶¹ Correspondientes, para 2001 y 2002, a las ciudades de Santiago del Estero, Resistencia, Trelew, Comodoro Rivadavia, Santa Fe, Rosario, Mar del Plata, Mendoza, San Juan, Neuquén, Paraná, Río Gallegos, San Fernando del Valle de Catamarca, Santa Rosa, Salta, Buenos Aires, San Carlos de Bariloche, Cipolletti y San Miguel de Tucumán. Para 2003 y 2004 también se han considerado datos de los clasificados de Buenos Aires, San Carlos de Bariloche, Cipolletti y San Miguel de Tucumán, al igual que para 2005 en Cipolletti.

⁶² Excepto para Resistencia (julio de 2001), Comodoro Rivadavia y Trelew (julio de 2001 y julio de 2003), Santa Fe y Rosario (enero de 2001, julio de 2002 y marzo de 2003), Neuquén (noviembre de 2001), Paraná (julio de 2003), Río Gallegos (julio de 2001), San Fernando del

respectivo año de los diarios locales⁶³ o, en caso de no disponer de información en los clasificados, los valores se han aproximado considerando los de provincias de evolución y magnitudes similares.⁶⁴

En los casos en que se utilizaron datos de más de una ciudad de la misma provincia,⁶⁵ los valores se han promediado al igual que la información correspondiente a los distintos barrios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.⁶⁶

El valor de mercado de la propiedad urbana en 2011 era 8,8 veces el de 2001 (media no ponderada). En el mismo período, el valor de la propiedad rural se multiplicó por 25,4 veces —en ambos casos a valores nominales—. Es decir que, en el período considerado, el crecimiento del valor de la propiedad rural casi triplicó el correspondiente a la propiedad urbana.

Sin embargo, las asimetrías en la evolución de los valores resultan significativas. La dinámica, por jurisdicción, puede apreciarse en la tabla siguiente.

Valle de Catamarca (diciembre de 2002 y julio de 2003), Salta (noviembre de 2002), San Carlos de Bariloche y Cipolletti (noviembre de 2001).

⁶³ *El Liberal* (Santiago del Estero), *Norte* (Chaco), *El Chubut* (Chubut), *El Litoral* (Santa Fe), *La Capital* (Rosario), *La Capital* (Buenos Aires), *Los Andes* (Mendoza), *Diario de Cuyo* (San Juan), *Río Negro* (Río Negro y Neuquén), *El Diario* (Entre Ríos), *La Opinión Austral* (Santa Cruz), *La Unión* (Catamarca), *La Arena* (La Pampa), *El Tribuno* (Salta), *Clarín* (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y *La Gaceta* (Tucumán).

⁶⁴ Los valores de 2001 y 2002 de Jujuy surgen de descontar del dato de 2003 la variación 2001-2002 de San Juan. Similar mecanismo y para igual período se ha utilizado para Córdoba y San Luis (considerando las variaciones de Santa Fe), Misiones (a partir de las variaciones de Santiago del Estero), Corrientes y La Rioja (tomando las variaciones de Tucumán). A su vez, para los años 2003 y 2004 de San Luis se han aplicado, al dato de 2005, las variaciones de Córdoba. Por su parte, los valores de Formosa se han estimado como idénticos a los de Resistencia, y los de Tierra del Fuego como iguales a los de Río Gallegos.

⁶⁵ Comodoro Rivadavia y Trelew en Chubut, Santa Fe y Rosario en Santa Fe, San Carlos de Bariloche y Cipolletti en Río Negro.

⁶⁶ Agronomía, Almagro, Barracas, Barrio Norte, Belgrano C, Belgrano R, Boedo, Caballito, Chacarita, Colegiales, Congreso, Constitución, Flores, Floresta, La Boca, Liniers, Mataderos, Monserrat, Nueva Pompeya, Núñez, Once, Palermo, Parque Avellaneda, Parque Chacabuco, Parque Patricios, Paternal, Puerto Madero, Recoleta, Saavedra, San Cristóbal, San Nicolás, San Telmo, Villa Crespo, Villa del Parque, Villa Devoto, Villa Pueyrredón y Villa Urquiza.

Tabla 13. Valor de la propiedad 2001-2011, por provincia. Base 2001 = 1

Provincias	Evolución del valor urbano	Provincias	Evolución del valor rural
Río Negro	28,74	Neuquén	77,01
Salta	14,01	Tierra del Fuego	48,30
Chaco	13,33	Chubut	37,30
Formosa	13,33	Santa Cruz	34,90
Mendoza	11,89	Salta	30,76
Buenos Aires	11,89	Tucumán	27,23
Corrientes	9,82	San Luis	26,78
San Luis	8,55	Jujuy	25,55
Entre Ríos	8,54	Córdoba	24,91
CABA	8,24	Entre Ríos	23,43
Santiago del Estero	8,20	La Pampa	23,25
Santa Fe	7,87	Corrientes	21,67
La Pampa	7,86	Misiones	20,63
Córdoba	7,76	Río Negro	20,47
Misiones	7,73	Formosa	19,91
La Rioja	7,02	Chaco	19,87
Catamarca	5,95	La Rioja	19,72
Tucumán	5,85	Santiago del Estero	17,69
Neuquén	5,57	Buenos Aires	15,86
San Juan	5,17	Santa Fe	14,92
Jujuy	4,75	Mendoza	11,84
Santa Cruz	3,81	San Juan	11,44
Tierra del Fuego	3,81	Catamarca	11,43
Chubut	2,19	CABA	s/d
Media simple	8,83	Media simple	25,43

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MECON.

Resulta particularmente llamativa la dispersión existente en la evolución de los valores urbanos entre las distintas provincias: la diferencia entre la de mayor (Río Negro) y la de menor variación (Chubut) es de 13,1 a 1. En cambio, en el caso de los valores rurales, dicha dispersión resulta ser muy inferior a la que experimentaron los guarismos urbanos, 6,7 a 1 entre Neuquén y Catamarca, que representa poco más de la mitad de la existente a nivel urbano.

7.1 Evolución del valor de las propiedades en cada una de las provincias

En la provincia de *Buenos Aires*, la propiedad urbana incrementó su valor 11,8 veces y la rural lo hizo 15,8. Es decir que el crecimiento rural superó al urbano en algo más de un 30%, lo que resulta un valor moderado respecto a lo ocurrido en la media del país. Los valores de mercado de la propiedad urbana, tras un salto en 2001, se mantuvieron prácticamente constantes entre 2002 y 2006, año en el que tuvo lugar un despegue acentuado, cuyo mayor incremento se produjo entre 2008 y 2011. La propiedad rural experimentó un incremento sostenido a lo largo de la serie, del orden de un 33% promedio por año, con un pico en el 2011.

Para el caso de la provincia de *Catamarca*, el valor de la propiedad urbana presenta un ritmo de crecimiento muy suave entre 2001 y 2007, inclusive decrece en 2003 y 2004 respecto a 2002, con una pequeña aceleración entre 2007 y 2011. Aquí, el crecimiento fue de 5,9 veces entre los extremos de la serie. El valor de la propiedad rural, aunque se mantuvo bastante constante entre 2002 y 2005, presentó un notorio crecimiento en 2006-2008 y una fuerte intensificación en 2009-2011; el valor en 2011 representa 11,4 veces el de 2001. El crecimiento rural no llegó a duplicar al urbano, situación habitual en el territorio nacional.

En la provincia de *Córdoba*, el valor urbano se multiplicó en una década por menos de 8, mientras que el rural lo hizo casi por 25. La brecha entre los valores rurales y urbanos se ha dado en los años 2002, 2004, 2006-2007 y 2009-2011. La actualización de la valuación rural más que triplicó a la urbana en el período analizado.

En el caso de *Corrientes*, el valor rural más que duplicó al urbano: a nivel rural, el indicador se multiplicó por 21,7 y a nivel urbano, por 9,8. La acen-tuación del diferencial entre la valuación de los componentes del impuesto

inmobiliario a favor del rural se manifiesta en el año 2003 (cuando el valor urbano de hecho disminuyó) y, fundamentalmente, en 2008-2011.

En el **Chaco**, el proceso de diferenciación entre el crecimiento rural y el urbano tiene sus hitos en 2003 y, sobre todo, en 2007-2008. Dado que el valor urbano se multiplicó, en 2001-2011, por 13,3 y el rural por 19,9 la brecha resulta del orden de un 50%, es decir, moderada.

En **Chubut**, los valores urbanos presentan un bajo crecimiento entre 2001 y 2011 y en ese último año representan apenas 2,2 veces lo que alcanzaron en 2001. En 2003 experimentaron una marcada merma y recién en 2009 lograron superar su nivel de 2002. Los valores rurales, en tanto, presentan un notorio crecimiento a lo largo del período (en 2011 fueron 37,3 veces los de 2001) y particularmente en 2006 y 2008-2010. Así, el proceso de valorización del suelo rural fue dieciséis veces más intenso que el urbano.

En la provincia de **Entre Ríos**, el valor de la propiedad rural multiplicó su valor 23,4 veces, en el lapso 2001-2011, y el de la urbana lo hizo solo por 8,5. El crecimiento del componente rural es constante y sostenido –a tasas de un 25% promedio anual desde el año 2003– con una intensidad mucho mayor que la del urbano en todo el período 2005-2011. Como resultado de la trayectoria de ambos componentes, se verifica que los valores de mercado rural casi triplicaron a los urbanos.

En **Formosa**, el valor de la propiedad urbana generó un salto importante en 2002-2003 y experimentó, a partir de 2005, un crecimiento sostenido que dio lugar a un incremento punta a punta de 14,3 veces. Para los valores rurales, el crecimiento fuerte se empezó a verificar a partir de 2007 y su variación entre 2001 y 2011 fue de 19,9 veces. Aquí se da el caso en el que la tasa de crecimiento de ambos valores presenta una brecha moderada, del orden del 40%.

En **Jujuy**, por el contrario, se verifica un crecimiento muy suave de los valores urbanos para 2001-2011 (del orden de un 380%), que en 2002 y 2003 experimentaron un retraso en relación con 2001. A nivel rural, se presentaron alzas muy fuertes en 2002, 2005, 2008 y, muy especialmente, 2011, cuyo valor representa 25,6 veces el de 2001. En términos agregados, el crecimiento rural ha más que quintuplicado al urbano.

En **La Pampa**, los valores de mercado urbanos fueron en 2011 7,8 veces los de 2001, variación muy similar a la del promedio (8,8), con una leve caída en 2003 y cierta aceleración entre 2007 y 2010. En relación con el valor rural, tras un salto en 2002, tuvo lugar un crecimiento pronunciado y sostenido a partir de 2005, y en 2011 fue 23,5 veces superior al de 2001.

Como consecuencia, la dinámica de los valores rurales ha más que triplicado la de los valores urbanos.

La Rioja constituye otro caso en el que el valor urbano se septuplicó entre 2001 y 2011 –cerca del promedio nacional–, con un salto importante en 2008-2009, mientras que el valor rural se multiplicó por 19,7 con un impulso marcado y sostenido desde 2006 y especialmente en 2010.

Mendoza presenta una atipicidad respecto a las provincias hasta aquí observadas. Ambos valores (urbano y rural) crecen en la serie 11,8 veces. Incluso, ambos valores siguen una trayectoria muy similar año a año: con un mayor crecimiento de los valores urbanos en los años 2005 y 2008, y una recuperación de tal brecha, por parte del rural, entre 2009 y 2011.

En el caso de la provincia de **Misiones**, tras un salto de la dinámica de valores rurales en 2002, las trayectorias rural y urbana siguen un derrotero similar hasta el año 2007; la rural registró un crecimiento más pronunciado que la urbana en 2008 y 2009 y en particular en 2010-2011. Así, punta a punta, la valuación a precios de mercado de la tierra urbana se multiplicó por 7,6, mientras que la rural lo hizo por 20,9, cerca del triple de la primera.

Neuquén presenta una trayectoria peculiar con valores urbanos que eran en 2011 5,6 veces los de 2001 y que experimentan un crecimiento similar al de los valores rurales en 2002-2003. Difieren en 2004-2005 y 2009-2010, períodos en los que los valores rurales han exhibido un incremento de tal importancia que les permitió ser, en 2011, setenta y siete veces lo que eran en 2001. Ese excepcional aumento implicó que se incrementaran catorce veces más que los de la propiedad urbana.

Río Negro presenta una situación muy distinta a la neuquina ya que, en una situación única a nivel nacional, se registra un crecimiento de los valores urbanos mayor que el de los rurales con una brecha que nace en 2002. Así, los valores urbanos de 2011 eran 28,7 veces los de 2001 y los rurales 20,5 veces. Es decir que el crecimiento rural resultó casi un 30% inferior al urbano.

En **Salta** se advierte un crecimiento muy similar de ambos tipos de valores entre 2002-2004 y un mayor crecimiento rural en 2005, compensado por una aceleración en el incremento urbano en 2006-2007. Sin embargo, a partir de 2008, la diferenciación a favor del segmento rural es clara y se acentuó en 2011. Así, los valores rurales se han multiplicado en la década de referencia por 30,8, casi el doble que los urbanos. Ambos aumentos están por encima de la media.

San Juan presenta una variación del valor urbano de 5,1 veces, bastante por debajo del promedio nacional (8,8). Lo mismo ocurre con el rural, cuya varia-

ción es de 11,4 cuando el promedio del conjunto de las provincias argentinas es de 25,4. En ambos casos, no se observan saltos abruptos en todo el ciclo y el crecimiento rural resultó algo más del doble que el urbano.

En la provincia de **San Luis**, el valor urbano era, en 2011, 8,6 veces el de 2001, mientras que el rural creció más del triple que el urbano (26,7 veces).

Santa Cruz presenta un crecimiento muy moderado en los valores urbanos, que en 2011 eran apenas 3,8 veces los de 2001, es decir que habían aumentado menos de la mitad que la media nacional. A nivel rural, tras un salto en los valores en el año 2002, la brecha respecto a los valores urbanos fue cerrándose en 2003-2005 por el estancamiento de los valores rurales. Sin embargo, el fuerte crecimiento registrado en 2006 y en 2008-2010 ha permitido alcanzar en 2011 valores que eran 34,9 veces los de 2001. El crecimiento del valor de la propiedad rural fue nueve veces mayor que el de la urbana.

Santa Fe presenta un crecimiento del orden del 680% en el valor urbano, mientras que el valor rural creció un 1390% —más que duplicó la variación urbana—. Tal proceso de diferenciación se originó en el año 2004 y se acentuó a partir de allí.

En 2011, en **Santiago del Estero**, el valor urbano fue 8,2 veces el de 2001, mientras que el rural fue 17,6 el de dicho año y más que duplicó la dinámica urbana. Esta brecha, que se origina en 2003-2004 y tiende a cerrarse en 2005-2006, es explicada, fundamentalmente, por el fuerte incremento del valor rural en 2008 y, en menor medida, en 2010-2011.

En **Tucumán**, los valores urbanos se multiplicaron solo por 5,8 de 2001 a 2011 y los rurales por 27,2, lo que cuadruplicó el crecimiento experimentado por los primeros. Tal brecha se explica por el bajo crecimiento de los valores urbanos (sensiblemente inferior a la media nacional) y por los saltos de los valores rurales en 2002, 2005, 2008 y, fundamentalmente, 2011.

En **Tierra del Fuego**, los valores urbanos exhiben un crecimiento aún menor que el tucumano y en 2011 fueron 3,8 veces lo que eran en 2001, mientras que los rurales presentan un incremento muy elevado ya que se multiplicaron por 48,3 de 2001 a 2011, cerca de trece veces lo que los urbanos. Tras un salto en los valores rurales en 2002, la brecha se cerró prácticamente por completo entre 2003 y 2005. La diferencia surge, entonces, del gran crecimiento rural en 2006 y 2009-2010.

Finalmente, la **Ciudad Autónoma de Buenos Aires**, cuya particularidad radica en constituir la única jurisdicción de nivel provincial en la que no existe propiedad rural y en concentrar, junto con el conurbano de la provincia de Bue-

nos Aires, la mayor parte de las propiedades urbanas de nuestro país, presentaba en 2011 un valor medio de tales propiedades que era 8,2 veces el de 2001, con un crecimiento similar a la media del país; el mayor impulso se dio en 2009.

En definitiva, puede inferirse que los incrementos en los valores de la propiedad urbana son explicados fundamentalmente por:

- el crecimiento general de la actividad económica verificado entre 2003 y 2011;
- el aumento de la demanda de la propiedad urbana, concomitante con la escasez de oferta, a su vez explicada por el déficit habitacional en las ciudades grandes y medianas;
- la especulación inmobiliaria, especialmente en relación con la colocación de los excedentes producidos por la actividad primaria (que, en buena medida, dan cuenta del crecimiento en los valores de las propiedades rurales) como inversión inmobiliaria.

En el caso de la propiedad rural, el crecimiento de su valor se relacionaría con:

- un estancamiento de la oferta, producto de que la superficie de tierra es la misma o menor por los procesos de ampliación de las ciudades;
- una ampliación de la capacidad de producción agropecuaria, por el uso de nuevas tecnologías y la productividad del suelo, sumada a un contexto muy favorable de precios internacionales que han otorgado niveles de rentabilidad altísimos;
- la especulación inmobiliaria, en relación con la potencial urbanización de zonas rurales en el marco del crecimiento de las ciudades y el déficit habitacional.

Lo que al fin de este trabajo interesa profundizar no son las variaciones del precio de mercado de la propiedad urbana y rural, sino su comparación con los valores fiscales y en relación con las formas en que los gobiernos provinciales, en general, no han sabido, podido o querido, a través del sistema tributario, y en especial a través del impuesto inmobiliario (principal tributo patrimonial de la Argentina), captar esta significativa evolución comprobada en el valor de la propiedad rural y, en menor medida, de la urbana, materia del siguiente capítulo.

Capítulo 8

La comparación entre la variación de la recaudación y el valor del hecho imponible

Ahora compararemos la evolución de la recaudación del impuesto inmobiliario en los distintos territorios, en sus dos tramos (rural y urbano), y las variaciones en los valores de los hechos imponibles que tales tributos gravan, es decir, la propiedad inmueble. Para tal fin, se utilizan los datos analizados en los dos capítulos previos, referidos a la recaudación alcanzada por el tributo y a los valores de mercado de las propiedades, respectivamente.

Dado que en todos los casos el análisis consiste en comparar –tomando como referencia los respectivos valores correspondientes al año 2001– la evolución diferencial entre la recaudación y el valor medio del hecho imponible, por jurisdicción y tramo de impuesto, para el período 2001-2011, corresponde realizar en forma previa ciertas consideraciones.

Una primera hipótesis podría plantear que si la recaudación hubiera crecido a un ritmo sensiblemente menor que el de la valorización inmobiliaria, tal evolución bien podría dar cuenta de cierta recomposición de los valores de mercado, de modo de generarse una compensación tras un excesivo crecimiento de la recaudación previo a 2001 por encima de los valores de mercado de los inmuebles. Tal hipótesis muestra tener bases muy endebles si se tiene en cuenta la evidencia empírica detallada en la primera parte del documento, que muestra la pérdida de peso de los tributos sobre la propiedad inmueble en el conjunto de la recaudación impositiva subnacional en todo el período 1984-2001.

Los datos disponibles muestran que el peso de la recaudación tributaria en el total de ingresos provinciales no varió significativamente antes de 2001, por lo cual tampoco podría argumentarse que la pérdida de peso del inmobiliario tuvo lugar en un marco general de expansión de la recaudación total.

Continuando con la línea precedente, tampoco se verifica un incremento de la presión fiscal correspondiente a este tributo en el período previo al analizado en este capítulo. De esta forma, puede sostenerse que los niveles de presión fiscal –entendidos como la proporción del valor de las propiedades inmuebles representado por la recaudación anual del impuesto inmobiliario– no resultaban particularmente elevados en el año 2001, de allí que el análisis de su posterior derrotero resulte útil de cara a una mejor comprensión de la situación actual. Cabe destacar que existen ciertas limitaciones en la disponibilidad de información, que adquieren una importante relevancia en el presente capítulo ya que se superponen los datos de los dos anteriores.

De acuerdo con lo anterior, para las provincias de Catamarca, Jujuy, La Pampa, Misiones, Río Negro y San Luis, no se ha podido acceder a un detalle de la recaudación del impuesto inmobiliario (exclusivamente provincial en todos los casos) desagregado por tramo rural-urbano, de allí que se compare la recaudación total con la evolución de los valores de mercado. Para Chubut, los datos de recaudación del gobierno provincial (que representaba menos del 1% de la recaudación total del inmobiliario chubutense) corresponden al tributo rural, pero no se ha logrado acceder a guarismos abiertos por tramo correspondientes a los gobiernos municipales. Finalmente, respecto a Santa Cruz y Tierra del Fuego, no se muestra la evolución de la recaudación rural (del nivel provincial en ambos casos) por lo anómalo del dato en los primeros años, para el caso santacruceño (de allí que se realizan ciertas consideraciones respecto a un período más acotado de tiempo), y por la poca relevancia del monto total en toda la serie, para el caso fueguino.

Tabla 14. Evolución de la recaudación inmobiliaria y del valor de la propiedad inmueble 2001-2011, por provincia. Base 2001 = 1

Provincia	Evolución del valor de mercado rural (1)	Evolución de la recaudación rural (2)	Brecha rural (3 = 1/2)	Evolución del valor de mercado urbano (4)	Evolución de la recaudación urbana (5)	Brecha urbana (6 = 4/5)
Córdoba	24,91	1,64	15,18	7,76	2,98	2,61
La Rioja	19,72	1,75	11,28	7,02	1,70	4,14
Formosa	19,91	2,03	9,80	13,33	9,24	1,44
Neuquén	77,01	8,72	8,84	5,57	5,77	0,96
Corrientes	21,67	3,86	5,62	9,82	4,39	2,24
Salta	30,76	5,65	5,45	14,01	7,78	1,80
Santa Fe	14,92	3,29	4,53	7,87	3,13	2,52
Entre Ríos	23,43	6,93	3,38	8,54	4,52	1,89
Mendoza	11,84	3,71	3,20	11,89	3,12	3,81
Buenos Aires	15,86	7,00	2,26	11,89	3,33	3,57
Chaco	19,87	8,93	2,22	13,33	3,41	3,91
Tucumán	27,23	17,80	1,53	5,85	7,22	0,81
San Juan	11,44	7,97	1,44	5,17	5,14	1,00
Sgo. del Estero	17,69	31,77	0,56	8,20	4,73	1,74
CABA	s/d	s/d	s/d	8,24	3,21	2,57
T. del Fuego	48,30	s/d	s/d	3,81	5,32	0,72
Santa Cruz	34,90	s/d	s/d	3,81	7,81	0,49
Catamarca	11,43	s/d	s/d	5,95	s/d	s/d
Chubut	37,30	s/d	s/d	2,19	s/d	s/d
Jujuy	25,55	s/d	s/d	4,75	s/d	s/d
La Pampa	23,25	s/d	s/d	7,86	s/d	s/d
Misiones	20,63	s/d	s/d	7,73	s/d	s/d
Río Negro	20,47	s/d	s/d	28,74	s/d	s/d
San Luis	26,78	s/d	s/d	8,55	s/d	s/d
Media simple			5,38			2,33

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MECON, CAT, *Reporte Inmobiliario* y avisos clasificados.

Para el período 2001-2011, a través de la comparación entre la evolución de los valores de mercado respecto a la recaudación, por provincia y tramo, pueden observarse algunas situaciones de alcance general.

Por una parte, la brecha entre valores de mercado y recaudación ha crecido más en el tramo rural que en el urbano en la totalidad de las jurisdicciones excepto en Buenos Aires, Mendoza, Chaco y Santiago del Estero. Tal situación lleva a que la brecha media (promedio no ponderado) rural sea dos veces y media la urbana. Tal fenómeno es explicado, por un lado, porque el valor de los inmuebles rurales ha crecido 5,4 veces lo que la recaudación del tributo que grava su propiedad y, por otro, porque en el ámbito urbano, el incremento de los valores de mercado fue solamente 2,3 veces el de la recaudación.

Del análisis de la performance recaudatoria –siempre en relación con la evolución de los hechos imposables–, se destacan situaciones de interés en función del nivel de gobierno que detente la facultad de recaudación. En relación con el tramo urbano, para un conjunto de cuatro jurisdicciones que lo han descentralizado,⁶⁷ los valores de mercado han crecido de 2001 a 2011, en promedio (simple), 2,3 veces en comparación con la recaudación anual percibida por el impuesto, mientras que la relación correspondiente a un conjunto de otras cuatro provincias, asimilables por sus características al primer grupo de jurisdicciones,⁶⁸ en las que no se descentralizó el tramo urbano, la brecha fue bastante menor (1,4).

Es decir que el incremento en la brecha recaudatoria urbana ha sido un 70% mayor en el grupo de provincias que han descentralizado el impuesto en relación con el valor que adoptó en aquellas que no lo han hecho. Con lo cual podría deducirse que la pretendida capacidad diferencial para “recaudar mejor” o recaudar más eficientemente, propia de los gobiernos locales en razón de su cercanía con el contribuyente, no se verifica en la práctica,⁶⁹ al menos en este caso.

⁶⁷ Chaco, Corrientes, Formosa y Salta. Se excluye Chubut por no contarse con desagregación urbano-rural de la recaudación del impuesto inmobiliario; Santa Cruz, por lo anómalo de los datos de la serie de recaudación correspondientes a los primeros años del período y Tierra del Fuego, por lo poco relevante de la recaudación rural a lo largo de todo el período.

⁶⁸ Se trata de Entre Ríos, San Juan, Santiago del Estero y Tucumán, que en conjunto albergaban a un 10,6% de la población argentina censada en 2010 (contra un 9,5% de las cuatro provincias que descentralizaron el tributo rural) y explicaban un 5,5% de la producción nacional de 2005 (contra un 4,4% de las cuatro “descentralizadas”).

⁶⁹ Incluso si se compara la brecha correspondiente al tramo urbano del impuesto para grupos más amplios de jurisdicciones, incorporando al conjunto de descentralizadas Santa Cruz y Tierra del Fuego (para las que solamente se cuenta con datos útiles del tramo urbano de la recaudación) y al grupo de las no descentralizadas, La Rioja y Neuquén, para ambos grupos los valores de mercado han crecido, en promedio (simple), 1,8 veces lo que la recaudación.

No obstante lo anterior, el efecto más importante derivado de la descentralización es de tipo indirecto y se verifica cuando se analiza la situación del inmobiliario rural: para el conjunto de las cuatro jurisdicciones en las que el gobierno provincial solo tiene a su cargo el tramo rural del impuesto, los valores de mercado han crecido, entre 2001 y 2011, 5,8 veces lo que la recaudación, al tiempo que en las cuatro provincias seleccionadas como “asimilables” a las anteriores, en las que el gobierno provincial tiene a su cargo ambos tramos del impuesto inmobiliario, los valores de mercado han experimentado un incremento menos marcado en relación con la recaudación (1,7 veces).

Por tanto, la brecha en el inmobiliario rural ha crecido más del triple en las provincias que pueden concentrar todo su esfuerzo en dicho tramo del tributo respecto a la evolución que ha evidenciado en aquellas que han decidido ocuparse tanto del rural como del urbano.

Vale recordar que tres jurisdicciones en las que el inmobiliario ha sido descentralizado no se han tenido en cuenta en este análisis en razón de la falta de disponibilidad de datos: Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Veamos, entonces, cómo ha evolucionado la recaudación de cada nivel de gobierno para los casos hasta aquí no considerados, en relación con el hecho imponible, de modo tal de verificar si se adaptan o no al patrón descrito de fuerte desactualización del tramo no descentralizado.

En el caso de Chubut, el impuesto ha sido descentralizado tanto a nivel urbano como rural. Sin embargo, el hecho de que el territorio municipalizado se limite al de los ejidos urbanos otorga a la provincia el derecho a cobrar el tributo rural allí donde no existe jurisdicción municipal. Pese a que el valor de los campos chubutenses se ha multiplicado por más de 37, la recaudación provincial es prácticamente nula a lo largo del período, al punto que la recaudación acumulada 2001-2011 apenas supera el medio millón de pesos. Ello obedece a una deliberada voluntad de no recaudar ya que los montos obtenidos se relacionan con antiguas acreencias y parece primar una suerte de sempiterna emergencia agropecuaria que exime a los propietarios rurales del impuesto provincial. Resulta necesario destacar que tal sendero no es seguido por los municipios, que sí cobran el tributo, tanto el tramo rural como el urbano, en sus territorios.

Respecto a Tierra del Fuego, la potestad sobre el componente rural del impuesto inmobiliario es enteramente provincial por lo que la insignificante recaudación permite apreciar, en forma directa, que los campos fueguinos prácticamente no tributan. Así, mientras que en 2001-2011 el valor de dichos inmuebles rurales se multiplicó por más de 48, la recaudación de 2011 fue la más baja del período,

aunque la comparación del producido por el tributo en los distintos años de la serie pierde relevancia dado que el acumulado 2001-2011 es inferior al millón de pesos.

Frente a tal panorama, Santa Cruz resulta la provincia, de las tres más australes del país, en la que la situación parece menos grave ya que la recaudación acumulada 2001-2011 supera los diez millones de pesos. Así, en esta jurisdicción, se ha recaudado en tal período más de siete veces y media lo que en Chubut y Tierra del Fuego sumadas. Sin embargo, la situación santacruceña del inmobiliario rural también es muy preocupante puesto que, de 2004 a 2011, la recaudación creció menos de un 65% al tiempo que el valor de las propiedades rurales lo hizo en más de un 1.050%, más de 16 veces lo que el producido por el tributo. Adicionalmente, sumado a la pobre evolución de la recaudación, se destaca lo poco relevante de su nivel absoluto en relación con las características de la provincia dado que, pese a que se trata de la segunda provincia en superficie de la Argentina continental, y también de la segunda jurisdicción en lo que atañe al PBG por habitante, según los datos de 2005, presenta una de las recaudaciones del inmobiliario rural más bajas del país, únicamente superior a las de La Rioja y Tierra del Fuego.

Todo parece indicar, entonces, en relación con la descentralización del impuesto inmobiliario hacia los municipios, que más que un efecto técnico, dado por la especialización funcional, ha primado un efecto vinculado al hecho de que, al corresponder solamente un tramo al nivel provincial (y además el que históricamente suele ofrecer una menor recaudación),⁷⁰ la valoración de la relación entre el alto costo político de aumentar el tributo acorde a la valorización de la tierra rural (en especial en presencia de actores concentrados, como los propietarios de grandes latifundios) y el magro efecto que tal medida tendría en el conjunto del presupuesto provincial bien pueden llevar a desestimar el objetivo recaudatorio. Con la consecuencia dinámica de que, a medida que la recaudación del impuesto crece menos que el presupuesto provincial, cada vez resulta un instrumento menos atractivo al tiempo que un incremento que acerque las valuaciones fiscales a las de mercado cada vez resulta más costoso en términos políticos ya que implica incrementar varias veces el monto abonado por los contribuyentes, que suelen centrar más su atención en la tasa de variación anual del impuesto a abonar que en la relación entre dicho valor y el de sus propiedades.

La diversidad de situaciones existentes permite apreciar que la capacidad de los gobiernos subnacionales para captar adecuadamente, por medio del impuesto inmobiliario, los incrementos en los valores de mercado de la tierra rural y de los inmuebles urbanos depende fundamentalmente de la fuerza de la decisión política

⁷⁰ Para el conjunto de las jurisdicciones en las que ambos tramos son administrados por el gobierno provincial, el rural solía representar, entre 2001 y 2011, un 20% a un 30% de la recaudación total.

tomada en tal sentido. De este modo, la descentralización impositiva del inmobiliario urbano hacia los municipios realizada por algunas provincias no conlleva necesariamente a mejores resultados recaudatorios que los obtenidos por otras jurisdicciones que no municipalizaron el tributo.

Adicionalmente, en términos generales, la descentralización del tramo urbano parece haber tenido un efecto indirecto perverso sobre el comportamiento de los gobiernos provinciales en relación con el tramo rural, plasmado en un creciente desinterés por cobrar adecuadamente tal componente, visible, en mayor o menor medida, en casi todas las provincias que descentralizaron el inmobiliario urbano.

Finalmente, tampoco el nivel de desarrollo parece relacionarse en forma directa con la capacidad de cobrar el inmobiliario, como se verifica en los casos extremos de Córdoba y las provincias patagónicas por un lado (jurisdicciones de las más desarrolladas del país) y Santiago del Estero y Tucumán por el otro (provincias de una región con menor grado de desarrollo).

De esta forma, independientemente de la situación dada por la existencia de regalías, que en las provincias del extremo sur parecen operar como un desincentivo a la hora de realizar un adecuado esfuerzo recaudatorio en relación con el impuesto inmobiliario urbano, se observa, en líneas generales, un muy bajo grado de captación, por parte de los fiscos subnacionales, del gran incremento en el valor del suelo, a nivel urbano y, fundamentalmente, rural como consecuencia de la dinámica económica y social.

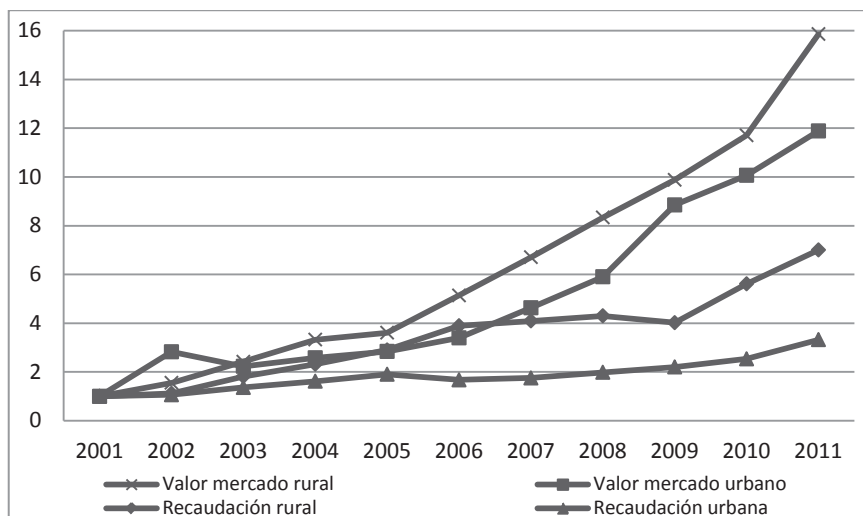
En tal sentido, incluso provincias que no cuentan con recursos propios no tributarios significativos, tal el caso de Córdoba, han optado por dar poca importancia al impuesto inmobiliario concentrando fuertemente su recaudación en el impuesto a los ingresos brutos. Como ya se ha mencionado, tal comportamiento conlleva importantes consecuencias negativas. Por un lado, al ser ingresos brutos un impuesto a las transacciones económicas, su nivel de recaudación es mucho más sensible a las variaciones del ciclo económico que el del impuesto inmobiliario y, por tanto, no permite a los Estados provinciales financiar una política fiscal anticíclica. Por otra parte, en términos productivos, se trata de un impuesto que puede afectar, o bien el nivel de precios, en los casos en que los agentes económicos sean formadores de ellos, o bien la rentabilidad, cuando operan como tomadores de precios. En ambos casos, el efecto productivo sería negativo. Finalmente, desde el plano distributivo, si ingresos brutos se traslada a precios, opera como un impuesto al consumo (y con un efecto multiplicador por funcionar “en cascada”) con un claro sesgo regresivo, mientras que el impuesto inmobiliario, cada vez más disminuido en su importancia relativa, produce un impacto progresivo en la distribución del ingreso al gravar a

las personas de mayores recursos (propietarios) y, dentro de ese grupo, cobrando relativamente más a quienes poseen propiedades inmuebles de mayor valor (en los casos en que no se contempla, como en Córdoba, una alícuota única).

8.1 La evolución por provincia

A continuación se analiza, con mayor nivel de detalle, cuál ha sido, en cada provincia, la evolución de la recaudación del impuesto inmobiliario, abierta por tramo cuando los datos disponibles lo permiten, en relación con las variaciones registradas en el valor de los hechos imponible, esto es, la propiedad inmueble, tanto a nivel rural como urbano.

Gráfico 16. Brechas Buenos Aires, 2001-2011. Base 2001 = 1



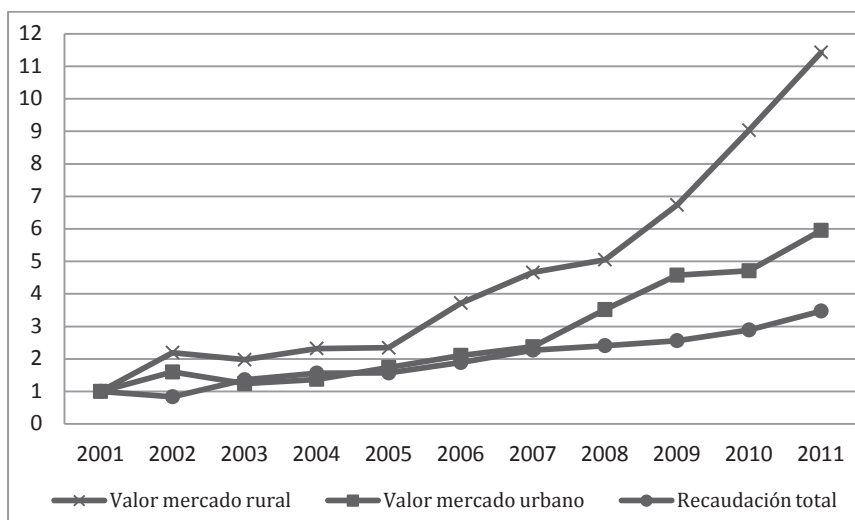
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MECON, CAT, *Reporte Inmobiliario* y avisos clasificados.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, a nivel rural, es notorio que la brecha entre los valores de mercado y la recaudación se acentúa a partir de 2007. En particular, la recaudación se estanca en 2007-2009 en valores similares a los registrados en 2006; incluso se observa una caída, en términos absolutos, en 2009, mientras que el valor de la tierra rural crecía ininterrumpidamente. Por su parte, en 2011 la intensificación de la brecha corresponde a un aumento del valor de la tierra superior al de la recaudación. En resumen, el valor de los

campos ha crecido entre 2001-2011 más del doble que la recaudación, pese a lo cual Buenos Aires se ubica entre las jurisdicciones en las que tal brecha menos ha crecido no por su buen desempeño fiscal, sino porque este ha sido aún peor en muchas otras provincias.

Respecto al componente urbano del impuesto, el crecimiento de los valores de mercado ha sido más de tres veces y media el de la recaudación, lo que ubica a Buenos Aires entre las provincias en las que tal diferencia más se ha incrementado; esto se explica por un crecimiento muy moderado de la recaudación, que ha quedado completamente desfasado dado el fuerte incremento registrado en el valor de la propiedad urbana, especialmente visible a partir del año 2007. Así, la brecha urbana resulta mayor que la rural en un 58%, fenómeno poco frecuente en el resto de las provincias.

Gráfico 17. Brechas Catamarca, 2001-2011. Base 2001 = 1



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MECON, CAT, *Reporte Inmobiliario* y avisos clasificados.

En relación con la provincia de Catamarca, no se cuenta con datos respecto a la desagregación de la recaudación del impuesto por tramo urbano-rural. No obstante ello, pueden realizarse algunas consideraciones en función de la información disponible.

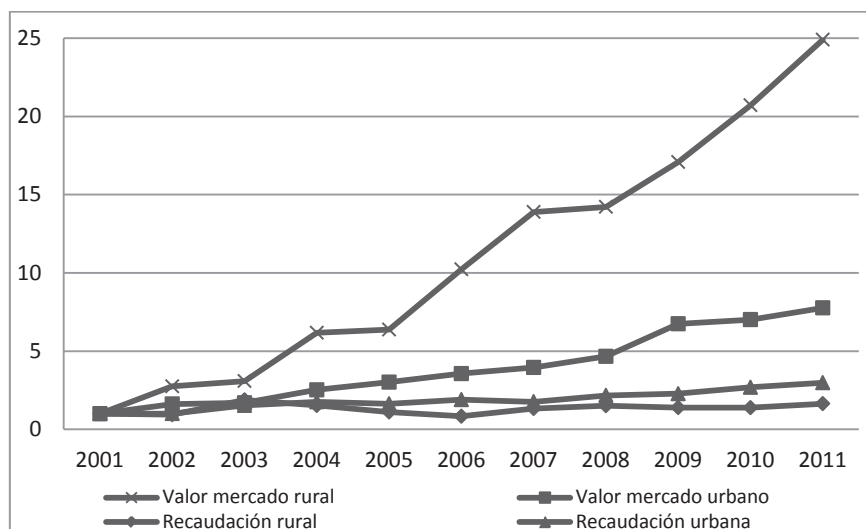
Por un lado, se trata de la provincia en la que se registra el menor incremento del valor de la tierra rural entre 2001 y 2011. Por otro, en relación con los

inmuebles urbanos, también se trata de una de las jurisdicciones que muestran un menor crecimiento en los valores de mercado.

A su vez, en términos recaudatorios, el crecimiento del producido por el inmobiliario catamarqueño ha resultado similar, en el período comprendido entre los años 2001 y 2011, al verificado para la recaudación total de dicho impuesto en toda la República Argentina. Hasta el año 2005, la evolución de la recaudación siguió una trayectoria similar a la de los valores de mercado urbanos y rurales. A partir de 2006, se observa un crecimiento del precio de la tierra rural visiblemente mayor que el de la recaudación total, proceso que continuó hasta 2011 inclusive y que se aceleró entre 2009-2011.

Respecto a los valores urbanos, a partir de 2008, el crecimiento de los precios de mercado es notoriamente superior al de la recaudación total.

Así se concluye, aun sin datos desagregados del producido por el tributo, que existe un desfase respecto a los valores de mercado dado que los urbanos crecieron en 2001-2011 un 70% por encima de lo que experimentara, para igual período, la recaudación total del impuesto, y los rurales, un 230%.

Gráfico 18. Brechas Córdoba, 2001-2011. Base 2001 = 1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MECON, CAT, *Reporte Inmobiliario* y avisos clasificados.

Córdoba representa, del conjunto de jurisdicciones, probablemente el caso más alarmante ya que se trata de una de las provincias de mayor peso, en términos demográficos y económicos, del país y constituye, al mismo tiempo, el territorio donde más ha crecido la brecha entre valores de mercado y recaudación a nivel rural; además, se ubica entre los distritos en los que más se ha incrementado la brecha entre el valor de la propiedad urbana y la recaudación.

En lo que al ámbito rural se refiere, Córdoba es la provincia del conjunto de grandes jurisdicciones (en población y producción) de la zona central del país en la que más ha crecido el valor de la tierra, que se multiplicó casi por 25 entre 2001 y 2011, a la vez que la recaudación del inmobiliario rural es la que menos ha crecido en el país, con un pobre incremento nominal menor que el 65%. No sorprende entonces que la brecha entre valores de mercado y recaudación resulte en 2011 más de 15 veces mayor de lo que era en 2001.

De acuerdo con lo anterior, conviene analizar con mayor profundidad la situación del impuesto inmobiliario rural de la provincia de Córdoba para lo cual resulta útil compararlo directamente con el de otras jurisdicciones de similares características.

Según datos publicados en un reciente trabajo del Centro de Estudios y Servicios de la Bolsa de Comercio de Santa Fe (CES, 2012), si se consideran propiedades rurales de similar escala y productividad correspondientes a distintas provincias, se aprecian situaciones interesantes respecto al caso cordobés. Si consideramos explotaciones de 800 hectáreas, con valores de mercado y productividad semejantes, correspondientes a las zonas de Marcos Juárez (Córdoba), Victoria (Entre Ríos) y Venado Tuerto (Santa Fe),⁷¹ se observan importantes diferencias en relación con la valuación fiscal correspondiente en cada jurisdicción. La valuación fiscal por hectárea aplicada por el gobierno de la provincia de Entre Ríos (\$16.709) es más de diez veces la adoptada por sus pares de Córdoba (\$1.590) y Santa Fe (\$1.588), que resultan similares entre sí en estos dos últimos casos. Vale destacar que, en el caso entrerriano, la referida valuación fiscal no representa ni siquiera un 50% del valor de mercado por lo que puede descartarse la idea de que se trataría de un valor fiscal excesivamente alto.

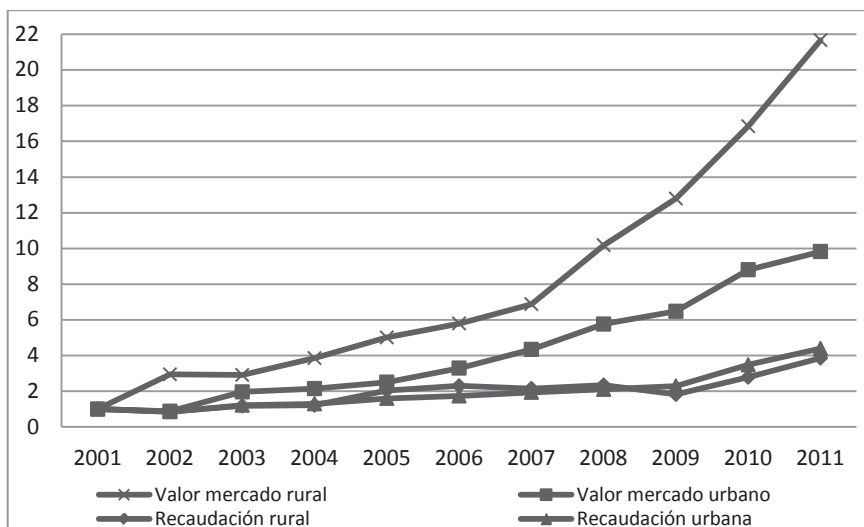
Aislado ya el efecto de las diferencias entre valores de mercado y valuación fiscal, los valores y estructura (plana) de las alícuotas aplicadas en el caso cordobés llevan a que la recaudación resulte menor en dicha jurisdicción que en Santa Fe pese a que la valuación fiscal cordobesa es similar a la santafesina. Así, estas hipotéticas explotaciones de 800 hectáreas habrían abonado, por todo el año 2012, \$313.346 en Entre Ríos, \$55.770 en Santa Fe y \$17.830 en Córdoba. Esto es, \$392 por hectárea los campos en Victoria, \$70 los de Venado Tuerto y la pequeña suma de \$22 los de Marcos Juárez. No sorprende, entonces, que la recaudación del inmobiliario rural cordobés haya resultado en 2006 menor que la de 2001 y en 2010 menor que la de 2008, mientras que los valores de mercado crecían ininterrumpidamente, en especial en 2002, 2004, 2006-2007 y 2009-2011.

Respecto al tramo urbano, independientemente de una merma en la recaudación luego de la salida de la convertibilidad, en los años 2002 y 2003, debido a la crisis social por la que atravesó el país durante esos años, no se detecta una brecha significativa respecto a la evolución de los valores de mercado. Sin embargo, desde 2004, se observa una creciente separación entre ambas series. Dado que el incremento en el valor de los inmuebles urbanos registrado en Córdoba no es superior al de la mayor parte de las provincias argentinas, el hecho de que la brecha urbana cordobesa sea de las mayores del país (la evolución del precio de mercado sextuplica a la de la recaudación) se explica por el bajo crecimiento registrado en

⁷¹ Para el caso santafesino, las referencias se asocian al régimen vigente con anterioridad a la reforma promulgada en septiembre del año 2012.

la recaudación del inmobiliario urbano, valor que no llega a triplicarse de 2001 a 2011, con un incremento solo superior al de La Rioja.

Gráfico 19. Brechas Corrientes, 2001-2011. Base 2001 = 1



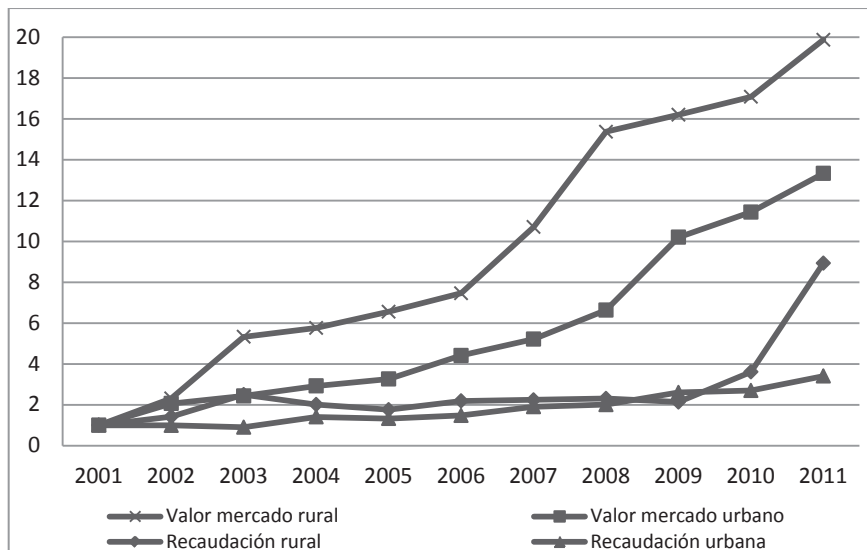
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MECON, CAT, *Reporte Inmobiliario* y avisos clasificados.

En Corrientes es notoria la diferencia entre la evolución a nivel rural y a nivel urbano. Para el tramo rural, potestad tributaria del gobierno provincial, se advierte un crecimiento de los valores de mercado similar al del conjunto de las provincias, con lo cual el hecho de que la brecha rural correntina resulte superior al promedio de las provincias obedece fundamentalmente a un pobre resultado en la recaudación.

Para el componente urbano, tramo del impuesto a cargo de los gobiernos municipales, también se observa una brecha similar a la del promedio de las jurisdicciones, producto de un incremento de la recaudación asimilable al de los demás distritos y un crecimiento de los valores de mercado algo superior al de buena parte del resto de las provincias.

Resulta, entonces, una brecha a nivel rural, entre la evolución de la recaudación y los valores de mercado en 2001-2011, que, al igual que para el promedio de las jurisdicciones, es dos veces y media mayor que la urbana.

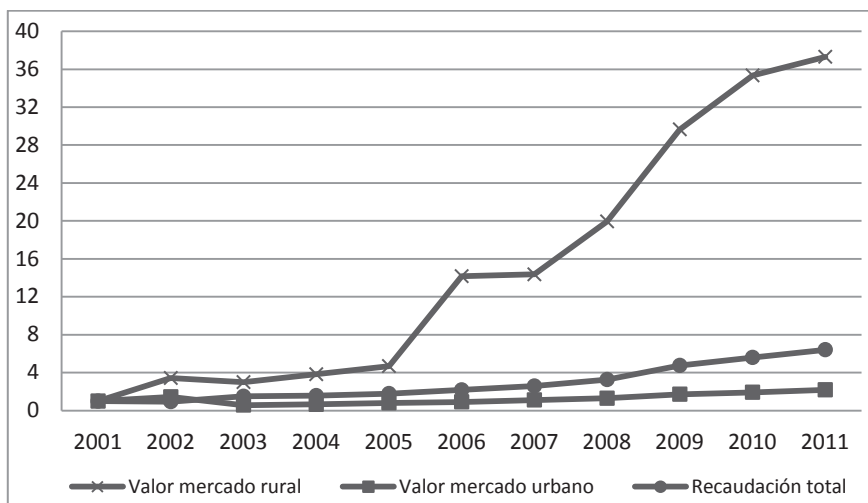
Gráfico 20. Brechas Chaco, 2001-2011. Base 2001 = 1



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MECON, CAT, *Reporte Inmobiliario* y avisos clasificados.

En Chaco, el crecimiento de los valores de mercado de la tierra rural ha resultado en 2001-2011 más moderado que en muchas otras provincias, mientras que el aumento de la recaudación del inmobiliario rural (bajo la órbita provincial) ha sido uno de los más importantes del país, de allí que el crecimiento de la brecha rural entre valores de mercado y recaudación resulte uno de los más bajos de la Argentina. No obstante ello, vale recordar que los precios de la tierra rural han crecido más del doble que la recaudación del correspondiente tramo del impuesto inmobiliario.

Resulta menester aclarar, adicionalmente, que el crecimiento de la recaudación del inmobiliario rural chaqueño se ha dado fundamentalmente en 2010 y 2011, y que incluso registró caídas interanuales en el monto recaudado en 2004, 2005 y 2009, mientras que el valor de la tierra rural ha aumentado ininterrumpidamente con picos de crecimiento en 2002-2003 y 2007-2008. A nivel del tramo urbano (a cargo de los municipios), por el contrario, el bajo crecimiento de la recaudación contrasta con un aumento en los valores de mercado de la propiedad urbana de los más altos del país, de allí que la brecha urbana chaqueña sea de las mayores de la Argentina.

Gráfico 21. Brechas Chubut, 2001-2011. Base 2001 = 1

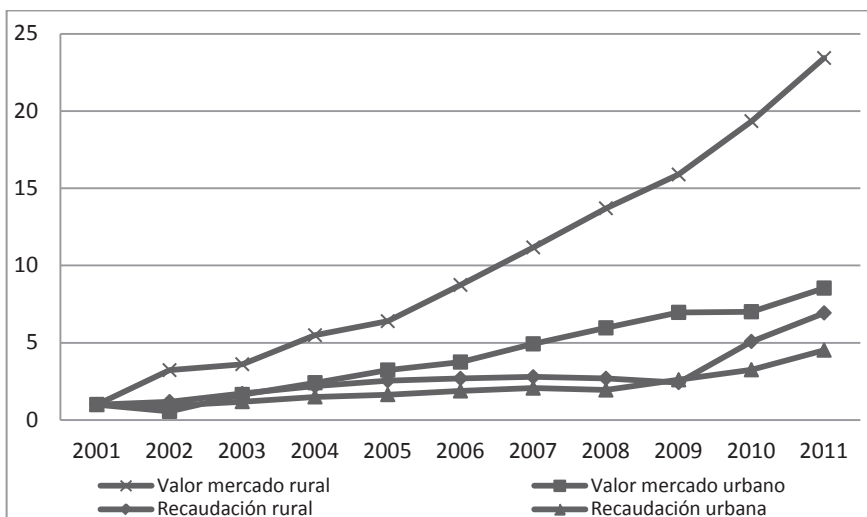
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MECON, CAT, *Reporte Inmobiliario* y avisos clasificados.

Chubut resulta un caso paradigmático, fundamentalmente en el ámbito rural. El crecimiento de los valores de mercado de los inmuebles rurales chubutenses fue de tal magnitud que en 2011 los precios de la tierra eran más de 37 veces los de 2001. Pese a este escenario, como ya se refirió, la performance del gobierno provincial, en términos de recaudación, resultó muy pobre en las zonas sin jurisdicción municipal.

Contrariamente, los gobiernos municipales que tienen a su cargo el cobro del inmobiliario urbano y del inmobiliario rural correspondiente a sus territorios (que en teoría se limitan a los ejidos urbanos) sí han procurado utilizar esta fuente genuina de financiamiento. Así, el crecimiento de los precios de la propiedad urbana registrado en Chubut ha sido por lejos el más bajo del país, pese a lo cual el aumento de la recaudación del inmobiliario municipal en 2001-2011 resultó casi un 75% superior al del total del producido por los impuestos inmobiliarios en todo el país. Esto puede deberse, en parte, a que el inmobiliario rural municipal haya captado, al menos parcialmente, el gran incremento del precio de la tierra. Pero además de un efecto precio, puede haberse producido un efecto cantidad, dado que la definición de ejido urbano resulta difusa. De esta forma, según datos consignados en Bensimón (1997),

los municipios chubutenses han adoptado, como estrategia recaudatoria, la solicitud masiva de incrementar vía ley provincial la superficie de lo que se consideran ejidos municipales. Así, el hecho de que la superficie de cada uno de los tres municipios de mayor extensión⁷² supere el tamaño sumado de los seis municipios de primera categoría existentes en la provincia⁷³ muestra que la falta de voluntad política del gobierno provincial por recaudar el inmobiliario rural conlleva no solo perjuicios fiscales para la provincia, sino también efectos no deseados en su ordenamiento institucional.

Gráfico 22. Brechas Entre Ríos, 2001-2011. Base 2001 = 1



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MECON, CAT, *Reporte Inmobiliario* y avisos clasificados.

Entre Ríos, provincia que conforma la región central del país, se destaca por ser la única que presenta, tanto a nivel urbano como rural, una brecha entre la evolución de la recaudación por el impuesto inmobiliario y los valores de mercado de la propiedad inmueble menor a la del promedio (simple) de las jurisdicciones.

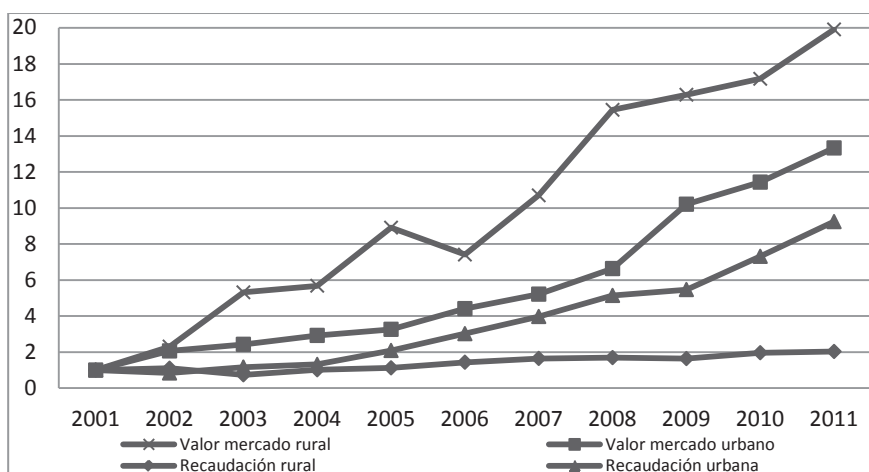
⁷² Gobernador Costa, Alto Río Senguer y Río Pico, cuya población sumada era en 2001 de poco más de 5.000 habitantes.

⁷³ Comodoro Rivadavia, Trelew, Puerto Madryn, Esquel, Rawson y Sarmiento, que albergaban en conjunto en 2001 a más de un 84% de la población chubutense.

En el plano rural, el crecimiento de los valores de mercado ha sido similar al del conjunto de las provincias y el de la recaudación ha resultado apenas por encima, resultando una brecha bastante menor que la del promedio de las jurisdicciones.

Respecto al tramo urbano, el crecimiento de la recaudación ha seguido en forma bastante cercana los valores de mercado. De esta forma, la brecha rural ha crecido un 79% más que la urbana, diferencia menor que la del promedio de las provincias.

Gráfico 23. Brechas Formosa, 2001-2011. Base 2001 = 1



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MECON, CAT, *Reporte Inmobiliario* y avisos clasificados.

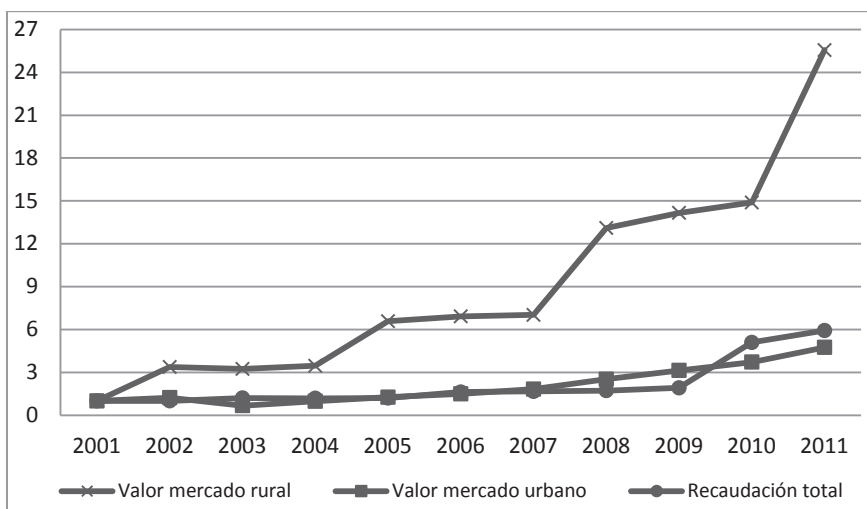
En Formosa se puede apreciar fácilmente el antes señalado efecto negativo sobre la recaudación provincial rural de la descentralización del tramo urbano del impuesto inmobiliario.

Así, el fuerte crecimiento del precio de la tierra rural registrado entre 2001 y 2011, similar al del conjunto del país y que multiplicó casi por veinte su valor nominal, no fue captado por las arcas provinciales más que en una fracción mínima dado que, en el citado decenio, la recaudación del inmobiliario rural apenas logró duplicarse en términos nominales.

En cuanto al tramo urbano –de potestad municipal–, la situación fue muy diferente ya que, tras el surgimiento de una incipiente brecha en el año 2002, a raíz de la conjunción de la caída en la recaudación y del incremento de los valores de mercado, ambas variables crecieron en forma similar hasta 2008 inclusive y en el bienio 2010-2011; se produjo un importante desfasaje en el año 2009, ejercicio en el que los valores de mercado crecieron fuertemente a la vez que la recaudación del inmobiliario urbano, percibida por los municipios de Formosa, apenas varió.

De esta forma, de 2001 a 2011, Formosa ha sido la jurisdicción de nivel provincial en la que más ha crecido la recaudación correspondiente al componente urbano del impuesto inmobiliario. Pese a ello, tal incremento representó solamente un 30% del aumento que experimentaron los valores de mercado de los inmuebles urbanos ubicados en la capital formoseña.

Gráfico 24. Brechas Jujuy, 2001-2011. Base 2001 = 1



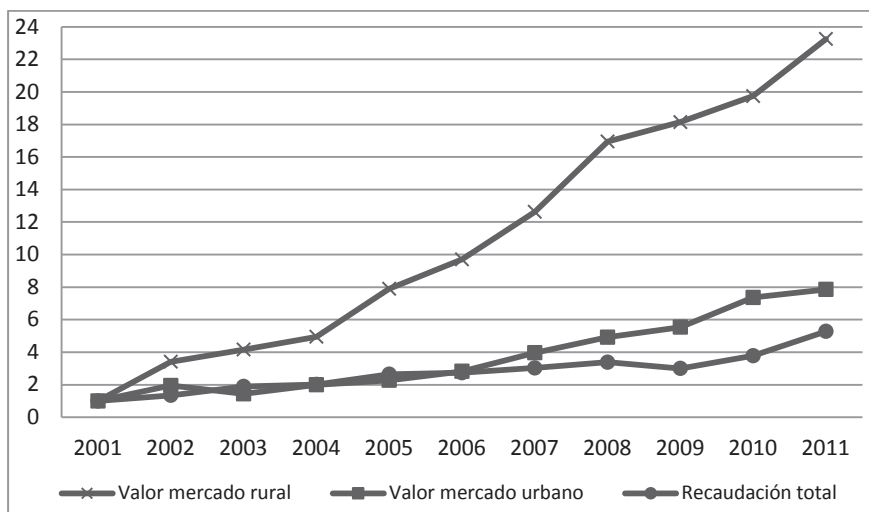
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MECON, CAT, *Reporte Inmobiliario* y avisos clasificados.

En el caso de la provincia de Jujuy, no se cuenta con datos respecto a la desagregación urbana-rural de la recaudación del impuesto inmobiliario. La potestad tributaria sobre este impuesto la conserva completamente el nivel de gobierno provincial sin que se haya producido descentralización tributaria alguna en la materia.

Los valores de mercado de los inmuebles rurales jujeños crecieron en el período en forma similar a lo acontecido en los campos ubicados en el resto del país. En cuanto a los valores de mercado de los inmuebles urbanos de San Salvador de Jujuy, estos presentaron en 2001-2011 un crecimiento algo mayor que el observado en la media de las provincias.

El patrón de variación de la recaudación total del impuesto inmobiliario percibido por el gobierno provincial de Jujuy siguió de cerca la evolución de los valores de mercado urbanos; fue algo menor en 2008-2009 y experimentó una dinámica algo mayor en 2010-2011, pero siempre resultó inferior al crecimiento del precio de la tierra rural.

Gráfico 25. Brechas La Pampa, 2001-2011. Base 2001 = 1



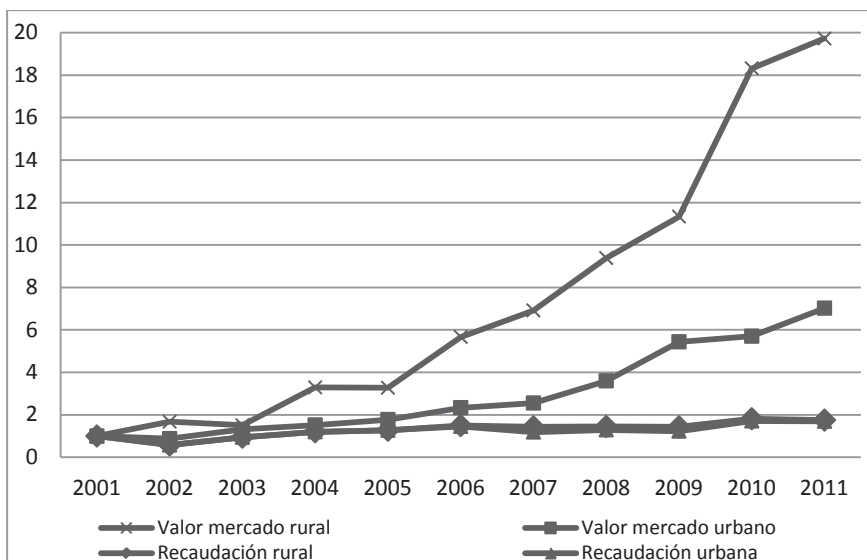
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MECON, CAT, *Reporte Inmobiliario* y avisos clasificados.

Para la provincia de La Pampa tampoco se cuenta con información desagregada de la recaudación por tramos que permita diferenciar la correspondiente a inmuebles rurales de la que se produce a partir de la imposición abonada por los propietarios de inmuebles urbanos. No obstante ello, puede observarse que el crecimiento de la recaudación total siguió de cerca la evolución de los valores de mercado de los inmuebles urbanos. Ello es especialmente visible en el lapso comprendido entre los años 2001 y 2006, inclusive.

En dicho período, el aumento de la recaudación del impuesto inmobiliario pampeano resulta muy inferior al incremento de los precios de la tierra rural. A partir del año 2007, el estancamiento en la recaudación (que incluso se retrae en 2009) da lugar a una brecha respecto al constante incremento de los precios de la propiedad urbana, brecha que experimenta una reducción en 2010-2011 a partir de la recuperación de la recaudación.

De todos modos, es visible que, al menos para el período 2007-2011, la recaudación, cualquiera sea su composición, creció menos que el valor de cualquiera de sus hechos imponibles.

Gráfico 26. Brechas La Rioja, 2001-2011. Base 2001 = 1



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MECON, CAT, *Reporte Inmobiliario* y avisos clasificados.

La Rioja es la provincia en la que menos se ha incrementado la recaudación del inmobiliario. Ello puede apreciarse en el hecho de que el producido por dicho tributo no ha llegado ni siquiera a duplicarse en el decenio transcurrido entre el año 2001 y el año 2011. Tal fenómeno se observa tanto para el tramo rural como para el tramo urbano del impuesto inmobiliario.

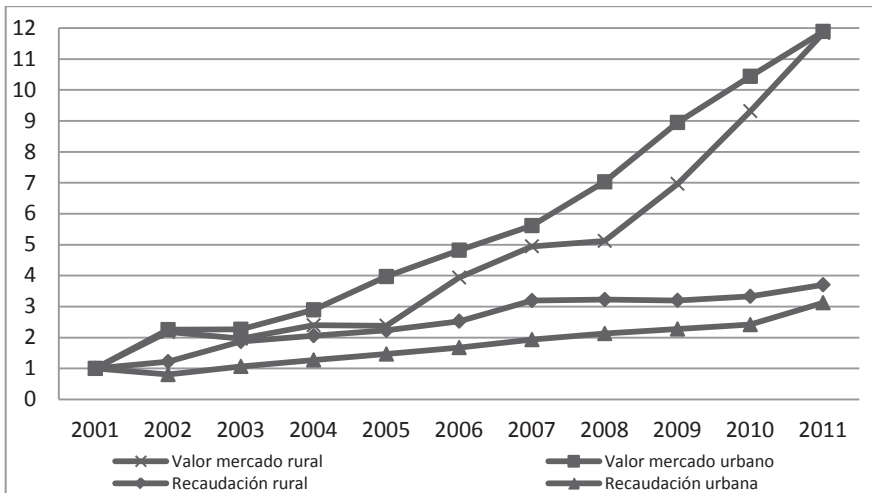
La recaudación rural supera en crecimiento solamente a la de la provincia de Córdoba y, dado que los campos riojanos se han valorizado a un ritmo similar

al del resto del país, no sorprende que la brecha entre valores de mercado y recaudación rural se haya multiplicado por 11.

A nivel urbano, el valor de las propiedades ha crecido menos que la media del país, pese a lo cual presenta un incremento que más que cuadruplica el de la recaudación urbana, que ha aumentado incluso menos que la rural. Así, la brecha rural ha crecido un 172% más que la urbana, en forma similar que para el promedio de las provincias.

Se trata, entonces, de la provincia en la que resulta más evidente la falta de interés por recaudar este impuesto, en todos sus tramos y niveles, aun con el atenuante de ser una provincia con bajo nivel de desarrollo relativo dado que la recaudación rural riojana no representa siquiera un 10% de la formoseña, que tampoco es particularmente elevada.

Gráfico 27. Brechas Mendoza, 2001-2011. Base 2001 = 1



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MECON, CAT, *Reporte Inmobiliario* y avisos clasificados.

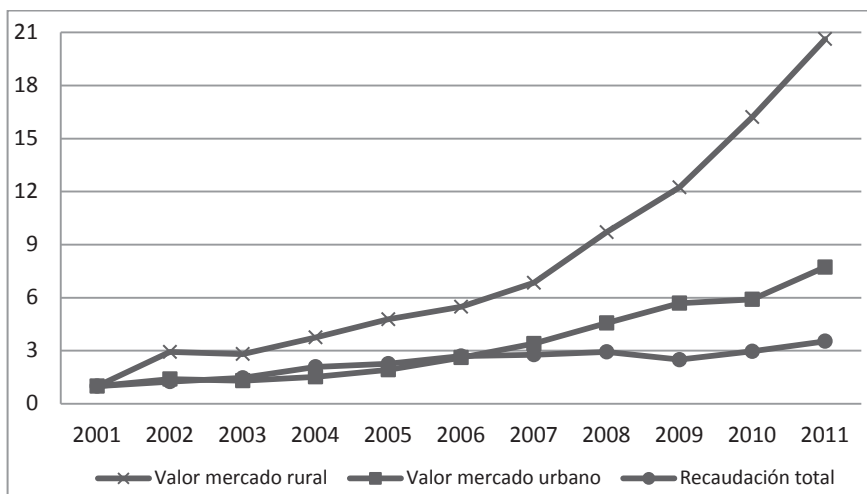
En Mendoza la brecha entre el crecimiento de los valores de mercado rurales y la recaudación del respectivo tramo del impuesto inmobiliario se aceleró en 2006-2008 y se intensificó en 2009-2011. Ello obedece, en primer lugar, a la importante valorización de la tierra rural mendocina, proceso aún incipiente en 2006-2008 y que se aceleró fuertemente en 2009-2011. En segundo término, la

precitada brecha rural también se explica por el estancamiento de la recaudación del inmobiliario rural mendocino, verificado a partir de 2008.

En referencia al componente urbano del impuesto inmobiliario, se observa un continuo crecimiento en el valor del hecho imponible, especialmente a partir del año 2004. Tal crecimiento no fue acompañado por un aumento similar en la recaudación del inmobiliario urbano.

De hecho, Mendoza es una de las jurisdicciones en las que más ha crecido el valor de la propiedad inmueble urbana y donde menos se ha incrementado la recaudación del correspondiente tramo del impuesto inmobiliario. De allí que el valor del hecho imponible haya aumentado casi el cuádruple que el producido por el tributo urbano.

Gráfico 28. Brechas Misiones, 2001-2011. Base 2001 = 1



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MECON, CAT, *Reporte Inmobiliario* y avisos clasificados.

En Misiones, tanto a nivel urbano como rural, el valor de los inmuebles ha crecido por encima de la recaudación del impuesto inmobiliario. Cabe recordar que se trata de una de las jurisdicciones para las que no se cuenta con datos desagregados de la recaudación del impuesto inmobiliario, correspondientes a los tramos rural y urbano. A diferencia de Chaco, Formosa y Corrientes, distritos de su misma región, no ha municipalizado el impuesto inmobiliario urbano.

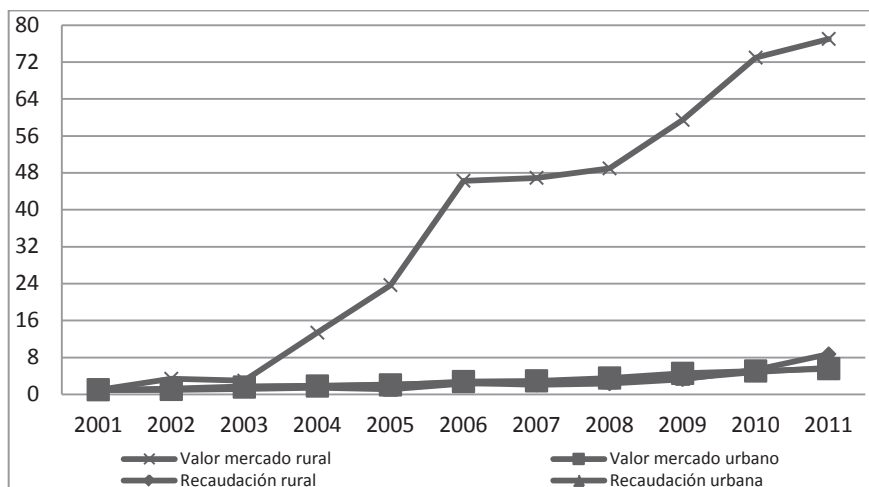
La tierra rural misionera ha atravesado en los últimos años un proceso de creciente valorización, que se ha acelerado especialmente a partir de 2008 con un incremento en los valores de mercado siempre superior al de la recaudación total del impuesto inmobiliario.

El precio de la propiedad inmueble urbana misionera ha crecido hasta 2007 en una proporción similar al de la precitada recaudación inmobiliaria.

Sin embargo, en el lapso 2008-2010, la recaudación se estancó –disminuyó incluso en 2009– mientras se aceleró el proceso de valorización de la propiedad urbana, especialmente en 2008-2009 y en 2011.

De esta forma, sin importar cuál sea la composición urbano-rural de la recaudación misionera, es claro que desde el año 2008 se verifica una creciente brecha entre la evolución de los valores de mercado de los hechos imponibles y la del monto efectivamente percibido por tal fuente de tributación.

Gráfico 29. Brechas Neuquén, 2001-2011. Base 2001 = 1



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MECON, CAT, *Reporte Inmobiliario* y avisos clasificados.

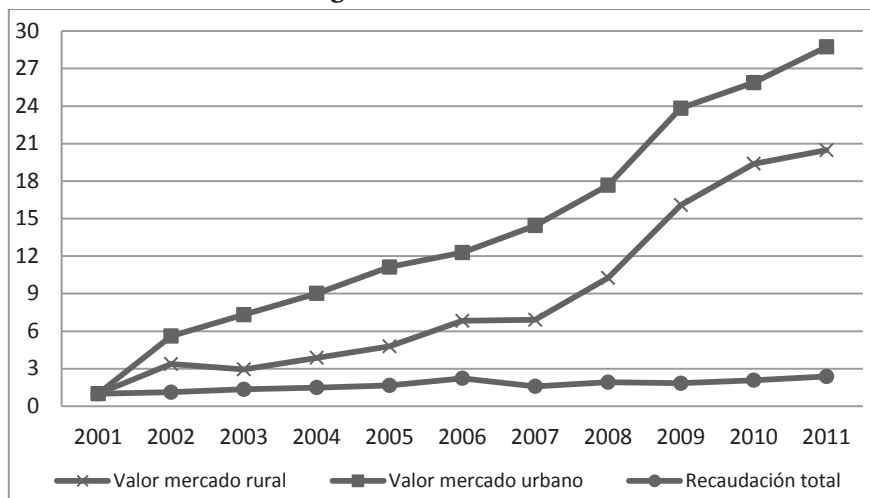
En Neuquén se observa, por lejos, el incremento más importante en el valor de la tierra rural, con picos de muy acelerado crecimiento, tanto en 2004-2006 como en 2009-2010. Por su parte, el aumento de la recaudación del inmobiliario rural también se ubica entre los más altos del país.

Sin embargo, el incremento de la recaudación del inmobiliario rural se ubica muy lejos de los avances correspondientes a los valores de mercado de los inmuebles rurales; de allí la importante brecha observada entre la evolución de ambas variables.

En relación con el tramo urbano del impuesto inmobiliario en Neuquén, se advierte que la situación resulta muy distinta a la rural, con un crecimiento de los valores de mercado del hecho imponible bastante moderado y un importante aumento en la recaudación, que incluso llega a superar el incremento correspondiente a los precios de los inmuebles urbanos neuquinos.

Se observa una pequeña caída en la recaudación urbana en 2002 y otra más considerable en 2005, un importante crecimiento en el año 2006, que permite cerrar una incipiente brecha respecto a los valores de mercado, y un crecimiento sostenido en 2009-2011, que permite llegar, en ese último año, a un aumento de punta a punta de la recaudación del inmobiliario urbano levemente superior al registrado en los valores de mercado de su base imponible, situación que resulta muy poco habitual en las provincias argentinas en el período en estudio.

Gráfico 30. Brechas Río Negro, 2001-2011. Base 2001 = 1



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MECON, CAT, *Reporte Inmobiliario* y avisos clasificados.

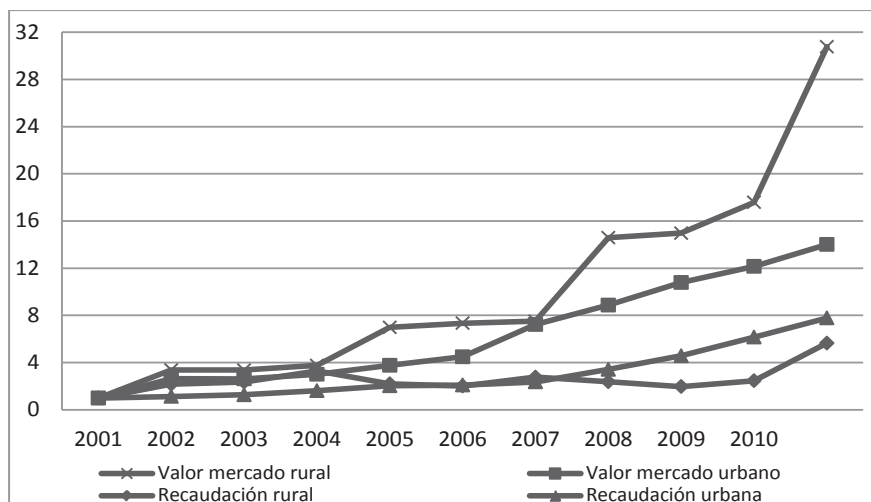
Río Negro presenta un panorama completamente diferente al de Neuquén. En primer lugar, los valores de mercado de los inmuebles urbanos han crecido en 2001-2011 un 40% más que la tierra rural, situación no evidenciada en ninguna otra

jurisdicción puesto que el único caso similar es Mendoza, donde los inmuebles urbanos se valorizaron algo más que los rurales. Tal proceso de valorización de la propiedad inmueble urbana rionegrina se ha dado en forma sostenida durante el período con muy elevadas tasas de variación, mientras que el crecimiento de los precios rurales ha sido más moderado y espasmódico y tomó mayor fuerza a partir de 2008.

Por su parte, la recaudación del inmobiliario (para la que no se cuenta con desagregación urbana-rural) muestra un desempeño que no se condice con la evolución de los valores de mercado del hecho imponible. Mientras que el valor de la propiedad rural se multiplicó por más de 20 entre 2001 y 2011, y el de la urbana por casi 29, la recaudación total del impuesto inmobiliario lo hizo por menos de 2,5.

Así, el crecimiento de la recaudación en Río Negro en el período representó poco más de la mitad del crecimiento de la recaudación que registró el conjunto de las provincias y municipios pese a que las propiedades rurales se valorizaron en una proporción similar a la que evidenciara el promedio de las provincias y que el precio de las urbanas creciera más del doble que en cualquier otra jurisdicción.

Gráfico 31. Brechas Salta, 2001-2011. Base 2001 = 1



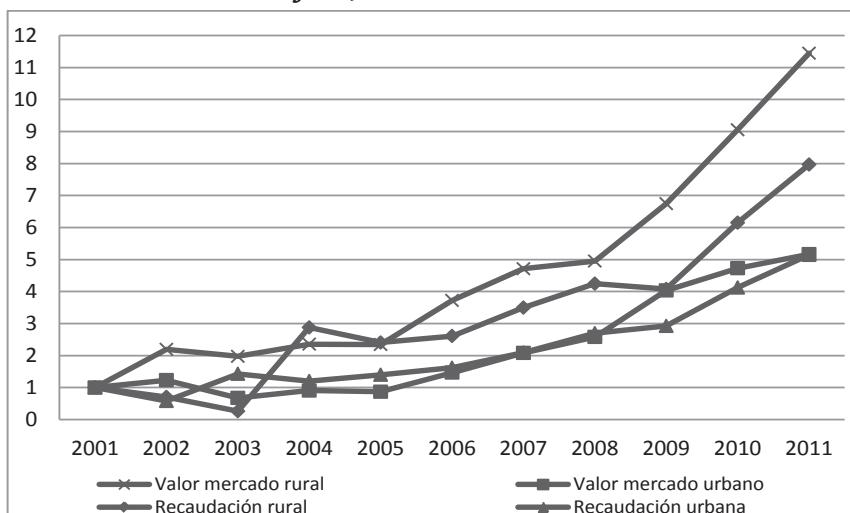
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MECON, CAT, *Reporte Inmobiliario* y avisos clasificados.

La experiencia de Salta constituye otro ejemplo de un posible impacto negativo de la municipalización del inmobiliario urbano sobre la recaudación del inmobiliario rural provincial.

Pese a que los valores de mercado rurales presentan un crecimiento superior al del promedio de las provincias, con elevados picos en los años 2005 y 2008 y un notable incremento en 2011, la recaudación del inmobiliario rural cayó en 2004-2006 y en 2008-2009, y en el año 2010 se obtuvo un monto inferior al logrado en 2004. La superación de este estancamiento durante el ejercicio 2011 no bastó para revertir la tendencia en términos de generación de una creciente brecha entre los valores de mercado de la base imponible y el producido por el tributo rural (de jurisdicción puramente provincial), especialmente dado que tal año marcó también un hito en materia de valorización de la propiedad rural salteña.

En cuanto al tramo urbano del tributo, que ha sido descentralizado al nivel municipal de gobierno, tras un salto en los valores de mercado de los inmuebles urbanos correspondiente al año 2002, la brecha entre la evolución de la recaudación y la del precio del hecho imponible se ha mantenido más o menos constante, con la sola excepción de un incremento en los valores de mercado de los inmuebles urbanos bastante significativo en 2007, que no se vio acompañado de un aumento de similar magnitud en la recaudación del impuesto inmobiliario urbano salteño.

Gráfico 32. Brechas San Juan, 2001-2011. Base 2001 = 1



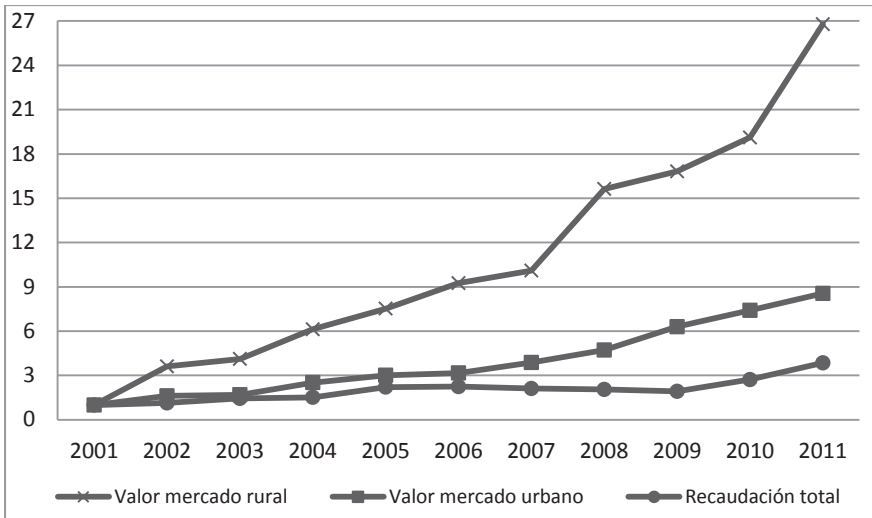
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MECON, CAT, *Reporte Inmobiliario* y avisos clasificados.

En San Juan se verifica uno de los menores crecimientos en el valor de la propiedad rural y uno de los incrementos más importantes en la recaudación

del impuesto inmobiliario rural. Así, tras un aumento en los precios en 2002 y una caída de la recaudación en 2002-2003, que daban cuenta de una incipiente brecha, el posterior crecimiento de la recaudación llevó a que ambas variables experimentaran luego una evolución similar, en especial durante 2004-2005. Posteriormente, el mayor crecimiento de los valores de mercado respecto a lo producido por el tributo explica una pequeña brecha en 2006-2008, que se amplía en 2009 fundamentalmente como consecuencia de una caída en la recaudación del inmobiliario rural. En 2010-2011, la recaudación y los valores de mercado crecen en similar proporción.

Respecto a la situación a nivel urbano, la evolución de los valores de mercado, *vis à vis* la recaudación, es muy similar y se registra apenas una pequeña brecha a favor de los valores de mercado en 2009, rápidamente eliminada gracias a un mayor crecimiento de la recaudación en 2010-2011. Así, la brecha entre la evolución de los valores de mercado de la base imponible y la recaudación efectiva resultó en 2001-2011, para el tramo rural, un 43% superior a la del urbano.

Gráfico 33. Brechas San Luis, 2001-2011. Base 2001 = 1



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MECON, CAT, *Reporte Inmobiliario* y avisos clasificados.

San Luis es otra de las provincias para las que no se ha podido acceder a información desagregada de recaudación del impuesto inmobiliario que permita conocer el producido por el tramo rural y por el urbano separadamente. Presenta una evolución

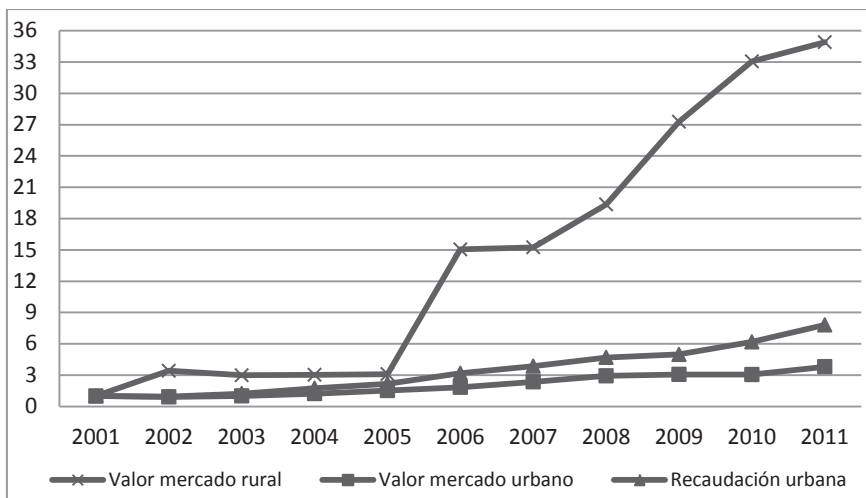
en los valores de mercado de los inmuebles rurales y urbanos que resulta similar a la registrada para el promedio (simple) de las jurisdicciones argentinas de nivel provincial.

Las propiedades rurales puntanas multiplicaron por casi 27 su valor entre 2001 y 2011, período en el que el precio de los inmuebles urbanos de la ciudad de San Luis se expandió por un factor levemente superior a 8,5.

En materia recaudatoria, San Luis también muestra una realidad que no se aleja demasiado de la situación media de las provincias argentinas dado que lo producido por el impuesto inmobiliario, en todos sus tramos, en el año 2011 era casi cuatro veces lo obtenido en 2001.

Se repite aquí el desfase entre la evolución de la recaudación y la de los valores de mercado del hecho imponible. Ya desde el año 2002 se advierte un crecimiento de los precios rurales superior al de la recaudación, mientras que en relación con la propiedad urbana, la brecha con la recaudación es visible desde 2004, con un fuerte crecimiento en el lapso 2007-2009, período en que el monto total recaudado por el impuesto inmobiliario se redujo año a año.

Gráfico 34. Brechas Santa Cruz, 2001-2011. Base 2001 = 1



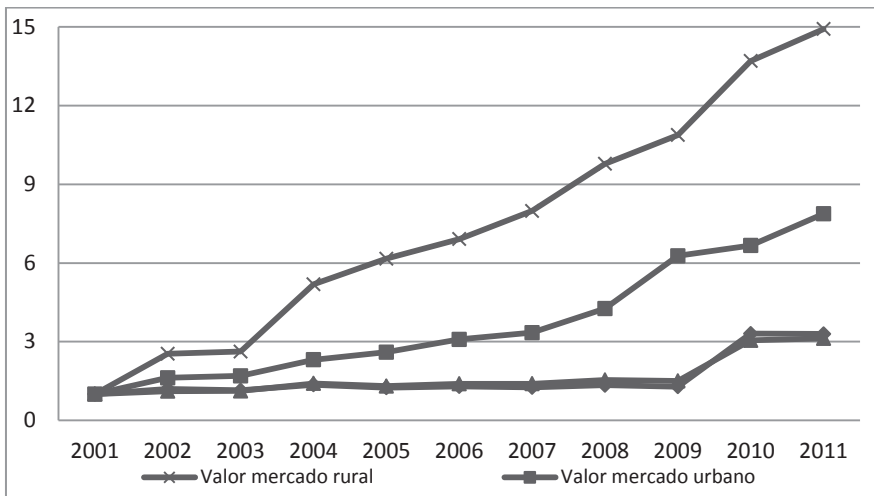
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MECON, CAT, *Reporte Inmobiliario* y avisos clasificados.

Para Santa Cruz no es posible realizar una comparación entre la variación de los valores de mercado y la recaudación 2001-2011 para el tramo rural (provincial) por resultar la recaudación entre los años 2001-2003 anormalmente baja.

Consideramos, entonces, el período 2004-2011. En 2011 la recaudación del inmobiliario rural provincial representaba 1,6 veces la de 2004. A su vez, el precio de la tierra rural santacruceña se multiplicó por 11,5 entre 2004 y 2011, lo que arroja una diferencia entre el crecimiento de los valores de mercado y la recaudación, a nivel rural, de 7 veces.

Por su parte, la recaudación del inmobiliario urbano (municipal) de Santa Cruz es una de las que más han crecido, dentro de ese tramo, en todo el país, al multiplicarse por un coeficiente cercano a 9 pese a que las propiedades urbanas santacruceñas son de las que, dentro de dicho rubro, muestran un menor crecimiento en su valor entre 2001 y 2011. Por ello, a partir de 2004, con saltos en 2006 y 2010-2011, se advierte una mejoría relativa en favor de la recaudación del inmobiliario urbano, que ha crecido, de 2001 a 2011, más del doble que los valores de mercado de los inmuebles de ese tipo.

Gráfico 35. Brechas Santa Fe, 2001-2011. Base 2001 = 1



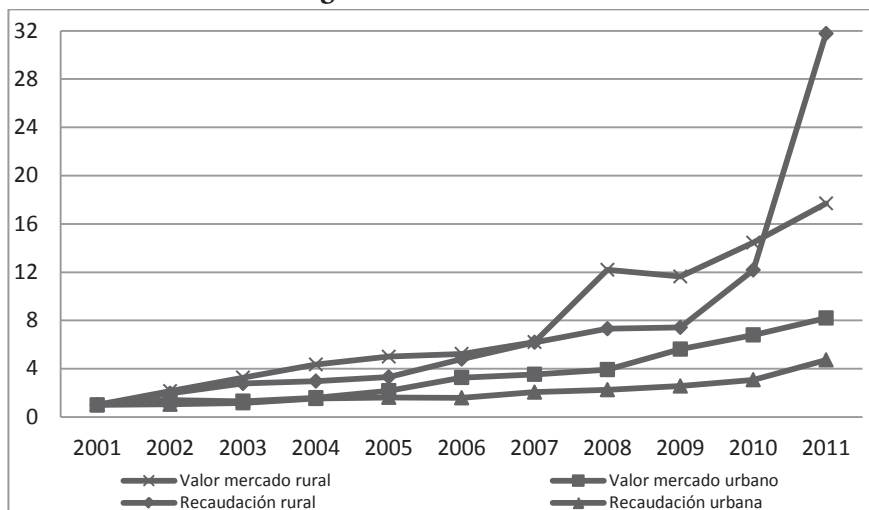
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MECON, CAT, *Reporte Inmobiliario* y avisos clasificados.

En Santa Fe la recaudación del impuesto inmobiliario rural, tras un leve crecimiento en 2002, se estancó en todo el período 2003-2009 con un monto total recaudado en 2009 inferior al de 2004. Tras un importante incremento en 2010, en 2011 el monto total recaudado cayó nuevamente.

Durante el mismo período, los valores de mercado de las tierras rurales santafesinas han crecido ininterrumpidamente. Por ello, dado que la recaudación apenas se triplicó de 2001 a 2011 y los valores de mercados se multiplicaron casi por quince, la brecha entre ambas variables casi se ha quintuplicado.

Respecto al componente urbano del impuesto, entre 2001 y 2011 los valores de mercado del hecho imponible se octuplicaron, mientras que la recaudación apenas se triplicó, por lo que la brecha entre ambos valores se multiplicó por 2,5. Vale destacar que la recaudación urbana se estancó entre 2004 y 2009 y creció significativamente en 2010 al tiempo que los valores de mercado urbanos aumentaban año tras año, aunque a una tasa más moderada que la de los inmuebles rurales.

Gráfico 36. Brechas Santiago del Estero, 2001-2011. Base 2001 = 1



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MECON, CAT, *Reporte Inmobiliario* y avisos clasificados.

Santiago del Estero constituye la única jurisdicción del país en la que la recaudación del impuesto inmobiliario rural ha crecido, de 2001 a 2011, más de lo que lo ha hecho el valor de mercado de los campos. Ello obedece, fundamentalmente, al muy importante incremento en la recaudación evidenciado en 2011, año en el que el monto percibido representó más de dos veces y media el valor de 2010.

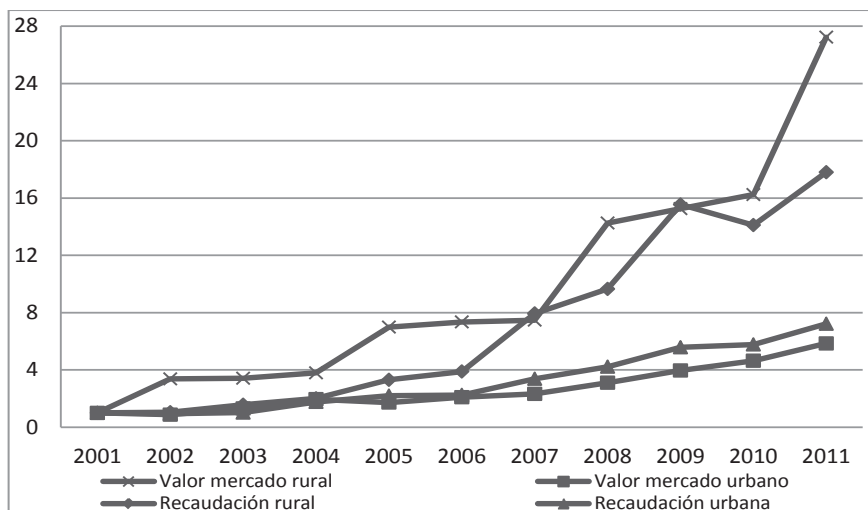
Aunque hasta ese año la recaudación rural creció menos que el valor del hecho imponible, la brecha solo presentó una magnitud relevante en 2008 y

2009. Este hecho probablemente pueda ser explicado por un crecimiento muy moderado de los valores de mercado combinado con un aumento de la recaudación que, incluso antes de 2011, era uno de los más altos del país.

Respecto al componente urbano, el crecimiento de los valores de mercado es similar al del promedio (simple) de las provincias al tiempo que la recaudación se ha incrementado levemente por encima de dicha media. En base a lo anterior, la brecha, que comienza a hacerse evidente en 2006 y se amplía luego, en 2009-2010, resulta notoriamente inferior a la que presenta la gran mayoría de los demás distritos.

Se observa, entonces, que, en conjunto, e incluso si no se considerase el notable efecto de aumento de la recaudación rural en 2011, Santiago del Estero constituye una de las provincias que presentan un mejor comportamiento, en 2001-2011, en lo que respecta a la evolución de la recaudación del inmobiliario en relación con la valorización de los inmuebles cuya propiedad tal tributo grava.

Gráfico 37. Brechas Tucumán, 2001-2011. Base 2001 = 1



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MECON, CAT, *Reporte Inmobiliario* y avisos clasificados.

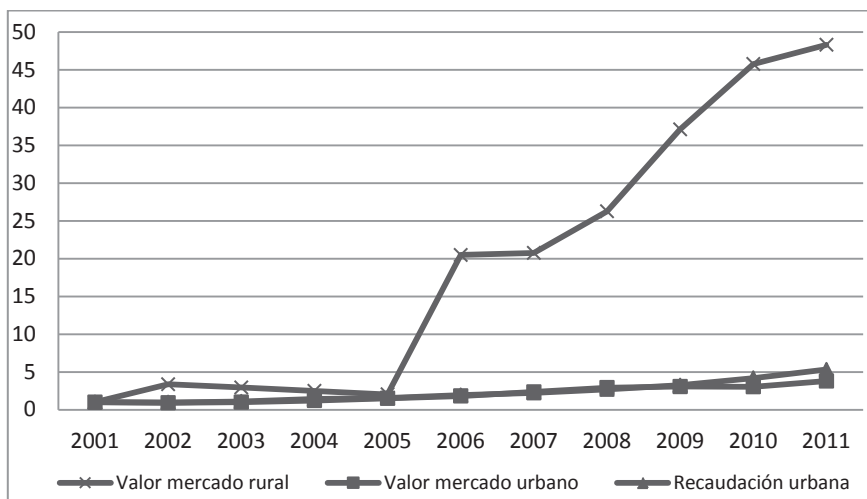
Tucumán, en forma similar a lo sucedido en Santiago del Estero, también es una provincia que presenta un crecimiento de la recaudación del inmobiliario bastante acorde a la evolución de los precios de mercado de sus hechos imponibles. Así, el crecimiento de la recaudación del inmobiliario rural es

uno de los más altos registrados en el país, aun cuando no ha logrado captar completamente la evolución de los valores de mercado.

Respecto al componente urbano, Tucumán es una de las provincias en las que menos ha crecido el valor de mercado de la propiedad urbana a la vez que se trata de una de las jurisdicciones en las que más se ha elevado la recaudación del respectivo tributo. Por ello, desde 2007, la recaudación del inmobiliario urbano ha crecido por encima de lo que lo han hecho los precios de mercado de los inmuebles urbanos, aunque dicha brecha es muy pequeña.

La performance recaudatoria del impuesto inmobiliario en Tucumán resulta así, en el período 2001-2011, mucho más satisfactoria que la de la mayoría de las provincias argentinas.

Gráfico 38. Brechas Tierra del Fuego, 2001-2011. Base 2001 = 1



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MECON, CAT, *Reporte Inmobiliario* y avisos clasificados.

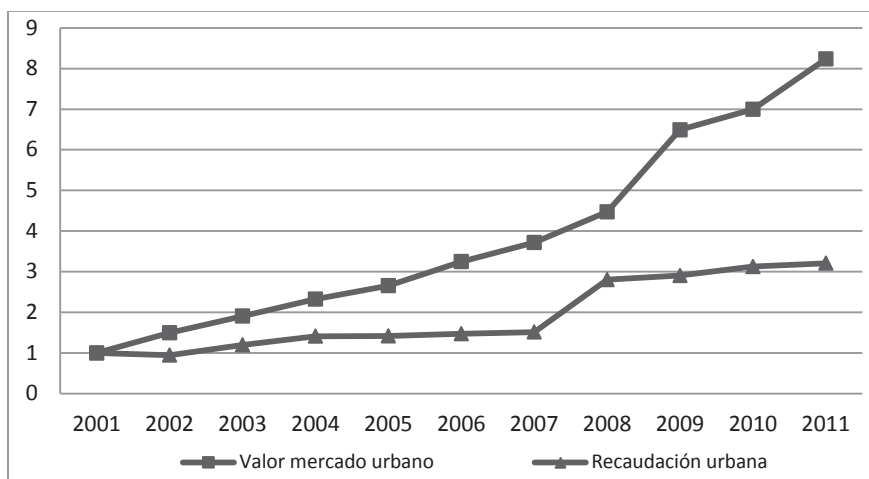
Tierra del Fuego es la provincia en la que, en forma más clara, se manifiesta una intención de no gravar la propiedad inmobiliaria rural. La potestad sobre el inmobiliario rural es enteramente retenida por el gobierno provincial, que delega en los municipios únicamente el tramo urbano del impuesto inmobiliario.

Así, mientras que los valores de mercado de la tierra rural se multiplicaron por más de 48 entre 2001 y 2011, la recaudación total anual del inmobiliario

rural fue del orden de los \$100.000, excepto en 2001, 2008 y 2011, años en los que resultó aún más baja (cerca a los \$50.000).

Respecto al tramo urbano (potestad municipal), la situación es completamente distinta. Tierra del Fuego es una de las provincias en las que menos ha crecido el valor de la propiedad urbana. A su vez, presenta un aumento de la recaudación cercano a la media del conjunto de las provincias. De allí que ambas variables hayan crecido en forma similar hasta el año 2009 inclusive. En 2010-2011 se observa un incremento de lo producido por el impuesto inmobiliario urbano algo mayor al correspondiente a los precios de mercado de los inmuebles urbanos.

Gráfico 39. Brecha urbana Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2001-2011. Base 2001 = 1



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de MECON, *Reporte Inmobiliario* y avisos clasificados.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es la única jurisdicción de nivel provincial en la que, dada su estructura territorial, no es posible cobrar el tramo rural por lo que la totalidad de la recaudación del impuesto inmobiliario corresponde al inmobiliario urbano.

Entre 2001 y 2011 el valor de la propiedad urbana en la Ciudad de Buenos Aires creció en forma similar al del promedio (simple) de las provincias

argentinas, mientras que la recaudación del inmobiliario porteño se incrementó menos que la media. Así, en el año 2002, una leve caída en la recaudación acompañada por un importante crecimiento en los valores de mercado dieron origen a una brecha entre la evolución de ambas variables. Brecha que en los años subsiguientes fue incrementándose poco a poco, con una importante reducción en 2008 como consecuencia de un salto en la recaudación y un incremento considerable en 2009 por el estancamiento que el producido por el tributo experimenta desde dicho año. Así, la brecha urbana porteña no dista demasiado de la existente en el promedio de las provincias.

Capítulo 9

Doctrina económica, legislación nacional y experiencia internacional en relación con el impuesto inmobiliario

En este tramo del trabajo se presentan las consideraciones más habituales que la corriente principal de la teoría económica ha realizado en referencia al impuesto inmobiliario.

Aquí se analizan los aspectos principales establecidos en el ordenamiento legal e institucional argentino en materia de distribución de potestades tributarias entre niveles de gobierno y los resultados que presenta la experiencia internacional al respecto.

Para ello se describe lo que la teoría económica ortodoxa sugiere en relación con los impuestos sobre la propiedad inmueble intentando verificar hasta qué punto la experiencia argentina permite sostener las bondades de la distribución ideal de potestades tributarias propuesta por los autores, principalmente anglosajones, que han estudiado este tópico.

Otra intención es identificar, a partir del análisis del ordenamiento jurídico e institucional de las potestades tributarias que surgen de la Constitución Nacional y de las distintas leyes y normas que regulan la materia, las limitaciones y posibilidades que ofrece el actual marco legal así como las principales líneas de eventuales reformas tendientes a lograr una recaudación más adecuada, tanto en relación con su nivel como con la carga tributaria que recae sobre los distintos sectores de la población de acuerdo con su ubicación en la escala socioeconómica.

En tercer lugar, se considera la experiencia internacional respecto a la tributación sobre la propiedad inmueble (urbana y rural) en distintos países

de Latinoamérica y del mundo desarrollado. A partir de esta información trataremos de cumplir varios objetivos en simultáneo, a saber:

- a) mostrar a qué nivel o niveles de gobierno se asigna la potestad tributaria sobre los impuestos a la propiedad inmueble;
- b) dar cuenta de los procesos de descentralización o centralización que tales potestades presentan en las últimas décadas;
- c) analizar la situación actual, en términos de presión fiscal de este tipo de tributo en relación con el producto de cada nación a efectos de llevar a cabo un ordenamiento internacional.

Finalmente, se analiza la evolución de la situación de la Argentina, en el conjunto de casos considerados, en lo que refiere a la presión fiscal del impuesto inmobiliario, tanto para los últimos diez años como en lo que respecta a los últimos veinte.

Por tanto, el objetivo general radica en conocer el marco de las posibilidades que la experiencia internacional presenta respecto de la tributación inmobiliaria.

9.1 La doctrina de la teoría económica convencional

Una formidable síntesis respecto de la doctrina de la corriente principal, de carácter ortodoxo, que ha dominado la teoría económica en las últimas décadas puede encontrarse en Gaya y Rocha (2001: 5). Dichos autores, siguiendo la teoría “clásica” de la hacienda pública, desarrollada en Musgrave (1959) y sostenida localmente por Piffano (1995), sostienen que “los gobiernos descentralizados deben emplear impuestos sobre bases tributarias inmóviles (como el impuesto a la tierra)”. Al mismo tiempo admiten que “los impuestos altamente progresivos, especialmente con fines redistributivos, deben ser centralizados” y que “el gobierno central debe mantener la potestad de establecer impuestos sobre bases tributarias que están distribuidas en forma altamente asimétrica o desigual entre jurisdicciones”.

De esta forma, el principio general de: *bases móviles-gobierno central* y *bases inmóviles-gobiernos locales* puede ser matizado por distintas consideraciones, incluso sin alejarnos de la visión económica más ortodoxa.

Así, el carácter altamente progresivo del impuesto inmobiliario y los fines redistributivos de su aplicación constituyen fundamentalmente cuestiones que atañen a lo político, lo social, lo cultural y lo histórico. Es claro

que se trata de un tributo de gran potencial redistributivo ya que grava una de las más habituales manifestaciones objetivas –y directas– de la riqueza, como es la propiedad inmueble. Como la propiedad no se encuentra homogéneamente distribuida entre la población, a la vez que los valores de los distintos inmuebles resultan muy disímiles, resulta posible dotar de una elevada progresividad al citado tributo, especialmente por su cualidad básica dada por el hecho de que los propietarios pagan y los no propietarios no, lo que da al impuesto, de partida, una gran progresividad.

Respecto a las asimetrías en la distribución de las bases del impuesto inmobiliario entre distintas jurisdicciones, incluso si no se considera el tamaño diferencial de cada provincia o municipio, subsiste la cuestión de que los valores de mercado de los inmuebles ubicados en cada territorio son muy distintos entre sí. Por ejemplo, a nivel urbano, de acuerdo con los datos que surgen de *Reporte Inmobiliario*, el valor del metro cuadrado en unidades usadas de 2 o 3 ambientes era en 2011 un 70% mayor en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que en San Fernando del Valle de Catamarca o, por ejemplo, en dos ciudades de la misma provincia (Río Negro) resultaba casi un 30% más elevado en San Carlos de Bariloche que en Cipolletti.

Si se consideran los valores de mercado de los inmuebles rurales, la brecha resulta aún mayor. Exponiendo un caso extremo, el valor de mercado de una hectárea rural en la provincia de Buenos Aires, según información de la Compañía Argentina de Tierras, era, en el año 2011, más de cuarenta veces el correspondiente a idéntica extensión de campo en la provincia de La Rioja.

Puede concluirse, entonces, que para el caso argentino, la teoría ortodoxa ofrece argumentos normativos tanto a favor de una mayor descentralización –es decir, municipalización– del impuesto inmobiliario como en defensa de una mayor centralización.

Indaguemos ahora un marco teórico más amplio que incorpore elementos heterodoxos y de economía política. Tal perspectiva parte del hecho de que la mejor distribución de potestades tributarias es aquella que permite una mejor recaudación del impuesto, tanto en relación con el monto total recaudado como con la progresividad. Es decir, en lo que concierne a la distribución de su carga tributaria entre la población, según los respectivos niveles de ingresos. Al respecto, como se detallara en los capítulos anteriores, en lo que corresponde al tramo urbano del impuesto inmobiliario (el único que ha sido descentralizado por algunas provincias en sus respectivos gobiernos

municipales),⁷⁴ el crecimiento de la recaudación en la última década, y en especial en relación con el del valor del hecho imponible, no parece haber sido mayor que en las jurisdicciones donde la potestad sobre dicho tributo sigue siendo provincial.

Por el contrario, el efecto neto de la descentralización parece haberse concentrado en el tramo rural, que ha sido total o parcialmente (en el caso de Chubut) retenido por la jurisdicción provincial, bajo la forma de un creciente desinterés (traducido en un notable atraso del producido por el tributo en relación con los valores de mercado de su hecho imponible), por parte de una gran proporción de las provincias que descentralizaron, por recaudar adecuadamente el impuesto sobre la propiedad inmueble rural.

Este resultado, contrario a lo previsto por la teoría que sostiene, por ejemplo, la existencia de economías de especialización que deberían haber permitido a los gobiernos provinciales, al concentrarse solo en el tramo rural, lograr una mayor eficacia recaudatoria, puede explicarse desde una óptica más amplia. Así, el hecho de que el producido por el impuesto inmobiliario, como consecuencia de la descentralización de su tramo más importante en términos recaudatorios, haya reducido fuertemente su peso en el conjunto de ingresos tributarios propios de las respectivas provincias, sumado a la fuerte capacidad de presión de los propietarios rurales, en especial en territorios donde prima el latifundio, ha resultado en un bajo incentivo para realizar el esfuerzo técnico y político de actualización de las valuaciones inmobiliarias y establecimiento de estructuras de alícuotas acordes a la muy desigual distribución de la tierra.

Si a estas consideraciones se suma la falta de coordinación entre las distintas jurisdicciones de nivel provincial y el Estado nacional,⁷⁵ la desigualdad territorial de las bases imponibles y el potencial del impuesto inmobiliario en materia de progresividad y redistribución del ingreso, es clara entonces la conveniencia de una revisión de la distribución entre niveles de gobierno de las potestades tributarias vinculadas a tal tributo.

⁷⁴ Con excepción de Chubut, que también descentralizó el componente rural correspondiente a la tierra bajo jurisdicción municipal.

⁷⁵ Que tiene como caso extremo el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde el valor de los inmuebles se cuadruplica para el respectivo impuesto inmobiliario (y para la tasa por alumbrado, barrido y limpieza) respecto al que el mismo gobierno porteño establece para el impuesto nacional a los bienes personales.

9.2 El ordenamiento jurídico e institucional del inmobiliario en la República Argentina

Según la Constitución Nacional, los tributos directos, entre los que se ubica el impuesto inmobiliario, son potestad del nivel provincial de gobierno. Al respecto, el artículo 121 de la Carta Magna establece: “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

Es decir que, para que los impuestos directos, como el inmobiliario, se ubiquen bajo la órbita nacional, resultaría necesaria una delegación explícita por parte del nivel provincial de gobierno. Tal delegación toma en el texto constitucional un carácter parcial y transitorio dado que en el artículo 75 inciso 2, se especifica como una de las atribuciones del Congreso Nacional: “imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan”.

Dado lo anterior, una eventual delegación de potestades tributarias desde las provincias hacia la Nación, en relación con el impuesto inmobiliario, debería realizarse únicamente en el caso que el “bien general del Estado” así lo requiera y “por tiempo determinado”. Aclarado ello, vale destacar que mejorar el financiamiento de las acciones llevadas adelante por los distintos niveles de gobierno de nuestro país, que propenden a una mayor y mejor provisión de bienes y servicios públicos a la población, sin dudas configura una valiosa contribución al “bien general del Estado”.

Respecto a lo que significa “por tiempo determinado”, un ejemplo de la laxitud de ese término es la situación del ex impuesto a los réditos (actual impuesto a las ganancias), que es un tributo nacional, directo y coparticipable, y que se encuentra vigente en nuestro país desde hace más de ochenta años habiendo delegado las provincias su administración y recaudación al Estado nacional en la década de 1930. En tal sentido, no parece que el ordenamiento constitucional e institucional de nuestro país impida taxativamente una eventual centralización, total o parcial, del impuesto inmobiliario, en tanto y en cuanto se cumplan condiciones tales como su aplicación, proporcionalmente igual, en todo el territorio nacional y un impacto positivo sobre las finanzas públicas provinciales.

Respecto al camino inverso, que en las últimas dos décadas han desarrollado algunas provincias, esto es, la descentralización en los gobiernos locales (total o parcial) del impuesto inmobiliario, conviene recordar que la Constitución Nacional norma en su artículo 123 que cada Constitución Provincial debe asegurar “la autonomía municipal” y reglar “su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”, lo que incluye la determinación de las potestades tributarias municipales para cobrar impuestos nuevos o que antes correspondieran a la órbita provincial.

Varias provincias, entre ellas algunas que reformaron su propia Constitución con posterioridad a la reforma nacional de 1994, como Buenos Aires, no han establecido aún plenamente la citada autonomía municipal y prohíben, implícita o explícitamente, los impuestos municipales.

9.3 La experiencia internacional en relación con el impuesto inmobiliario

En general, las comparaciones internacionales son fundamentales para observar las tendencias fiscales, comprender las diferencias entre los sistemas y/o tributos e identificar fragilidades y potencialidades de mejoras. Al mismo tiempo, el estudio de las experiencias tributarias de otros países o regiones es relevante para la comprensión de los factores que provocan cambios en el desempeño tributario. En ese contexto, como primer punto, interesa mostrar cuál es la distribución de potestades tributarias entre los distintos niveles de gobierno, en los diferentes países analizados, en lo concerniente al impuesto inmobiliario.

Al respecto, el siguiente cuadro muestra dicha distribución para un grupo de naciones seleccionadas, según los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), correspondientes al año 2010.

Cuadro 4. Distribución entre niveles de gobierno de potestades sobre el impuesto inmobiliario

Nivel de gobierno que administra el impuesto inmobiliario	Países
Nacional/Federal	República Dominicana y Panamá
Provincial/Estadual	Argentina
Municipal/Local y Nacional/Federal	Suecia y Gran Bretaña
Municipal/Local y Provincial/Estadual	México, Australia y Suiza
Municipal/Local	Chile, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Paraguay y Perú. Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón Corea del Sur, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España, Turquía y Estados Unidos

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

El criterio utilizado para determinar la distribución de potestades tributarias entre niveles de gobierno ha consistido en asignar tal facultad al nivel que recauda y en proporción a su participación en la recaudación total.⁷⁶

Puede advertirse que la modalidad predominante es la asignación de esta facultad recaudatoria a los gobiernos locales, tanto en países unitarios como federales.

La Argentina es el único caso entre los analizados en el que la potestad es eminentemente provincial. Los gobiernos de nivel intermedio recaudan porciones significativas del impuesto inmobiliario en México (33%), Australia (37%) y Suiza (30%).

⁷⁶ Vale destacar al respecto que en Chile, Brasil, Guatemala, Austria, Bélgica, República Checa, Israel y Japón, el gobierno nacional/federal tenía en 2010 una participación en la recaudación total del impuesto inmobiliario inferior al 5% del total, en Costa Rica entre el 5 y el 10%, y en Corea del Sur y Noruega, entre el 10 y el 20%. A su vez, el gobierno provincial/estadual recaudaba, en el mismo año, menos de un 5% del producido por el tributo inmobiliario en Bélgica y Estados Unidos y entre un 5% y un 10% en Austria y Canadá.

A su vez, el impuesto inmobiliario se encuentra exclusivamente bajo la órbita del gobierno nacional en la República Dominicana y en Panamá.

El gobierno federal también conserva un papel importante en la recaudación total de este tributo en Suecia (47%) y Gran Bretaña (48%). Finalmente, se destaca el caso de Austria, país en el que participan en la recaudación del impuesto inmobiliario, con porcentajes de cierta significancia, tanto el gobierno nacional (5%), como el provincial (6%) y el municipal (89%).

De esta forma, se verifica que en los países seleccionados tienen lugar distintas situaciones en términos de combinaciones posibles de distribución de potestades tributarias entre los diferentes niveles de gobierno.

El hecho de que el caso argentino sea único entre los aquí expuestos da cuenta de que cualquier ordenamiento es posible de acuerdo con los determinantes históricos, políticos, institucionales y la idiosincrasia de cada nación.

En consecuencia, es posible analizar cuáles han sido las principales tendencias que se advierten a nivel internacional en relación con los cambios en la asignación de las potestades tributarias sobre la propiedad inmueble.

En las dos décadas comprendidas entre el año 1990 y el 2010, período para el que se cuenta con datos de la gran mayoría de los países en estudio, se advierten siete casos en los que se verifica una modificación significativa en la distribución de responsabilidades concernientes a la recaudación del impuesto inmobiliario.

Tres de estos casos corresponden a países latinoamericanos, y en los tres se verifica una mayor descentralización hacia los gobiernos locales.

Así, en Chile en 1994, un 85% de la recaudación del inmobiliario correspondía a los municipios, mientras que el 15% restante era percibido por el gobierno nacional. Desde 1996, el porcentaje de participación del gobierno nacional se ubica en torno a un 2% y corresponde el 98% restante a los gobiernos locales.

En México en 1996, un 56% de la recaudación correspondía a los Estados provinciales y el 44% a los municipios, mientras que en 2007-2010, tras un proceso paulatino, la participación del nivel estadual se había reducido a un 30-35% al tiempo que la de los gobiernos locales se había elevado a un 65-70%.

Finalmente, en Paraguay, hasta el año 2005 inclusive, el gobierno nacional era el único que recaudaba el impuesto inmobiliario, potestad que a partir de 2006 ha sido enteramente transferida a los gobiernos locales.

Ni en el caso chileno ni en el mexicano, la modificación en la distribución de potestades tributarias sobre el inmobiliario entre los diferentes niveles de

gobierno ha tenido impacto alguno sobre el porcentaje del producto representado por su recaudación.

En cambio, en Paraguay, entre 1993 y 2005, la recaudación resultaba prácticamente nula y a partir de la municipalización del tributo ha pasado a recuperar niveles similares a los vigentes en 1990-1992.

Un caso de descentralización adicional corresponde a Suecia, donde el impuesto inmobiliario era exclusivamente nacional hasta 2007 inclusive y de 2008 en adelante les corresponde más del 50% de la recaudación a los gobiernos locales. Tampoco en este caso la presión fiscal del tributo ha variado significativamente.

En Australia, los gobiernos estatales han visto incrementada su participación en el producido total del impuesto inmobiliario a costa de la de los gobiernos locales. Así, la participación de los Estados subnacionales ha pasado de un 18% en 1983 a un 30% en 1989 y se ubicó en torno al 35-40% en 2004-2010, sin grandes variaciones en la presión fiscal del tributo.

En la misma línea, otras experiencias en las que se registra una modificación significativa en el peso de cada nivel de gobierno en la recaudación total del impuesto inmobiliario corresponden a países desarrollados y a procesos en los que se ha incrementado la participación del gobierno nacional en la recaudación total en detrimento de los municipios.

Así, en Corea del Sur, la participación del gobierno nacional pasó en la recaudación total de un 3% en 1994-2004 a un 15% en 2009-2010. Conviene destacar que esta modificación se vio acompañada de un incremento del orden del 35% en la presión fiscal del impuesto inmobiliario en relación con el PBI.

Por último, en Noruega, hasta 1999 inclusive, la recaudación del impuesto inmobiliario correspondía enteramente a los gobiernos municipales. A partir del año 2000 comienza un proceso de centralización, en el nivel nacional, de parte del producido por este tributo y al nivel federal le correspondió un 17% de la recaudación total de 2009-2010. Merece la pena señalar que la presión fiscal del tributo es en la actualidad un 50% superior a la existente a fines de la década de 1990 si se computa como porcentaje del producto.

Se advierte, entonces, que en Latinoamérica existe un sesgo, en las reformas que se han implementado en las últimas décadas relacionadas con la distribución de potestades sobre el impuesto inmobiliario entre niveles de gobierno, hacia la descentralización desde los Estados provinciales o nacionales hacia los municipios.

Corresponde hablar de un sesgo porque entre las naciones desarrolladas, con excepción de Suecia, parece primar la tendencia contraria.

Respecto a los efectos de tales reformas sobre la presión fiscal, puede advertirse que en general no se observan impactos significativos ni en Latinoamérica ni entre las naciones más desarrolladas.

Así, los avances en la recaudación, en el marco de procesos de su centralización parcial, observados en Corea del Sur y Noruega no bastan para señalar una tendencia en esa línea.

Mucho menos aún pueden extraerse conclusiones generales a partir de la experiencia particular desarrollada en Paraguay dado que en dicho territorio (en forma similar a lo que ha sucedido en algunas provincias de nuestra Patagonia austral), el gobierno, en este caso nacional, directamente había renunciado a cobrar el impuesto inmobiliario, por lo que la descentralización en realidad ha implicado más una reinstauración del tributo que la estricta delegación de facultades en ejercicio.

A continuación se presentan los porcentajes de presión fiscal del impuesto inmobiliario, en distintos países, en relación con sus respectivos productos para el año 2010.

Tabla 15. Presión fiscal del impuesto inmobiliario 2010, países seleccionados

País	Recaudación impuesto inmobiliario / PBI (%)
Gran Bretaña	3,40
Canadá	3,13
Estados Unidos	3,03
Francia	2,47
Israel	2,33
Japón	2,13
Nueva Zelanda	2,09
Islandia	1,86
Australia	1,42
Dinamarca	1,37
Bélgica	1,23
Polonia	1,17

País	Recaudación impuesto inmobiliario / PBI (%)
OCDE. Total	1,05
España	0,88
Irlanda	0,87
Corea del Sur	0,79
Suecia	0,79
Holanda	0,70
Finlandia	0,65
Italia	0,62
Portugal	0,61
Colombia	0,58
Chile	0,50
Eslovenia	0,49
Alemania	0,45
Brasil	0,42
Eslovaquia	0,42
Panamá	0,40
Estonia	0,36
Argentina	0,35
Hungría	0,35
Noruega	0,34
Paraguay	0,29
Turquía	0,27
Costa Rica	0,25
Austria	0,24
República Checa	0,23
México	0,20
Perú	0,20
Guatemala	0,19
República Dominicana	0,18
Grecia	0,08
Suiza	0,08
Luxemburgo	0,07

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

Puede advertirse, en primer lugar, que el valor correspondiente al promedio de las naciones desarrolladas nucleadas en la OCDE triplica el vigente en nuestro país. La presión fiscal del impuesto inmobiliario en la Argentina, en relación con el PBI para el año 2010, era un 83% de la brasileña, un 70% de la chilena, un 60% de la colombiana y resultaba también menor que la panameña. Respecto a los países desarrollados, en relación con la presión fiscal local, Holanda la duplica, Australia la cuadruplica, Islandia más que la quintuplica, Japón, Nueva Zelanda y Francia la sextuplican y Estados Unidos, Gran Bretaña y Canadá tienen valores ocho veces más altos.

Analicemos ahora la evolución de la presión fiscal del impuesto inmobiliario, en relación con el respectivo PBI, para distintos países. Para ello, se consideran los datos correspondientes a los años 1990 (el primero para el que se cuenta con datos correspondientes a la mayor parte de los países latinoamericanos), 2001 (último de la convertibilidad en nuestro país) y 2010.

Una primera reflexión es que la Argentina tenía en 1990 la mayor presión fiscal del impuesto inmobiliario entre todos los países latinoamericanos que integran la muestra, prácticamente triplicaba el valor de Brasil y más que triplicaba el de Colombia.

Asimismo, en relación con lo sucedido en las naciones desarrolladas, en 1990 nuestro país presentaba una presión fiscal del impuesto inmobiliario levemente inferior a la de Holanda, algo por encima de la de Suecia, era bastante mayor que las de España y Corea del Sur y duplicaba los valores vigentes en Alemania y Bélgica.

En el año 2001 la presión fiscal del tributo en la Argentina, medida como proporción del PBI, se había reducido sutilmente respecto de los valores exhibidos en la etapa previa a la convertibilidad.

Por ello, y frente al crecimiento de este mismo indicador en otros países de la región, resulta entonces un 15% inferior a la chilena, ya solo un 45% mayor que la brasileña y apenas un 24% mayor que la colombiana.

Respecto a los países desarrollados, era un 20% menor a la holandesa, un 30% más baja que la sueca, similar a la española, solo un 13% mayor que la coreana, un 42% más alta que la alemana y más de un 50% más elevada que la belga.

En 2010 la presión fiscal local del impuesto inmobiliario se había reducido drásticamente respecto a los valores vigentes a fines de la convertibilidad al punto de presentar una disminución únicamente superada por la de Grecia, nación inmersa en una profunda crisis fiscal, económica y social.

Tabla 16. Presión fiscal del impuesto inmobiliario, países seleccionados, 1990, 2001 y 2010

País	Evolución de la presión fiscal del inmobiliario / PBI (%)				
	1990	2001	2010	1990-2001	2001-2010
Argentina	0,65	0,61	0,35	-6	-43
Chile	0,58	0,72	0,50	25	-31
México	0,13	0,19	0,20	47	5
Brasil	0,23	0,42	0,42	83	1
Colombia	0,20	0,49	0,58	148	20
R. Dominicana	0,01	0,05	0,18	317	266
Panamá	0,47	0,36	0,40	-24	13
Paraguay	0,27	0,02	0,29	-92	1365
Australia	1,48	1,26	1,42	-15	12
Austria	0,26	0,25	0,24	-3	-6
Bélgica	0,32	0,40	1,23	24	211
Canadá	2,97	3,13	3,13	5	0
Dinamarca	1,05	1,09	1,37	4	26
Finlandia	0,09	0,43	0,65	411	51
Francia	1,43	1,89	2,47	31	31
Alemania	0,34	0,43	0,45	27	5
Grecia	0,05	0,17	0,08	224	-51
Islandia	1,11	1,41	1,86	27	32
Irlanda	0,84	0,56	0,87	-33	56
Japón	1,55	2,10	2,13	35	2
Corea del Sur	0,51	0,54	0,79	5	47
Luxemburgo	0,14	0,10	0,07	-30	-24
Holanda	0,70	0,77	0,70	10	-9
Nueva Zelanda	2,31	1,65	2,09	-29	26
Noruega	0,30	0,24	0,34	-19	38
Portugal	0,24	0,40	0,61	66	52
España	0,46	0,62	0,88	34	42
Suecia	0,62	0,90	0,79	46	-12
Suiza	0,07	0,08	0,08	23	4
Gran Bretaña	2,36	3,22	3,40	36	6
Estados Unidos	2,86	2,67	3,03	-7	14
OCDE. Total	0,84	0,92	1,05	9	14

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

La notable conclusión de esta comparación es, entonces, que el apreciable retroceso en el plano internacional, tanto absoluto como relativo, exhibido por nuestro país en materia de presión fiscal del impuesto inmobiliario, si bien hunde sus raíces en un proceso que tiene al menos dos décadas de antigüedad, se ha agudizado particularmente en la última década en el marco de un crecimiento económico inédito, por lo agudo y sostenido, en la historia nacional.

A nivel general, puede plantearse, entonces, que la experiencia internacional muestra que no existen caminos únicos para revertir tal situación, a la vez que el marco normativo e institucional vigente en la República Argentina resulta suficientemente flexible como para plantear, dentro de él, distintas alternativas. Considerando lo anterior, corresponde pasar revista a los principales hallazgos del presente trabajo y trazar algunos lineamientos generales en pos de dar lugar a un esquema de tributación sobre la propiedad inmueble que permita gravar en nuestro país, en forma adecuada y justa, esa forma particular de riqueza.

PARTE III
CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES

La propuesta se basó en analizar la situación del impuesto inmobiliario, que es el tributo patrimonial conceptualmente más importante de nuestro país y que, en el marco de nuestro federalismo fiscal, es potestad de las provincias argentinas en lo que hace a su diseño, legislación y recaudación. A la luz de los resultados, aquí se propone desarrollar algunas recomendaciones de política, en la línea de un aporte para la resolución de los problemas destacados.

Se ha presentado la evolución en las últimas décadas y la situación actual de las finanzas públicas provinciales en nuestro país. En particular, se analizó el resultado financiero, es decir, la suficiencia de los recursos para solventar el nivel de gasto, el grado de autofinanciamiento, lo cual implica evaluar la proporción de gastos soportados con recaudación propia y el peso de los servicios de deuda en el gasto total y de su stock en el producto. Todo ello ha evidenciado, en una perspectiva de mediano plazo, la fragilidad de las cuentas provinciales, su vulnerabilidad a los ciclos de endeudamiento y, en muchos casos, su excesiva dependencia respecto de las transferencias nacionales.

Además, se ha expuesto sobre la composición de los recursos públicos provinciales teniendo en cuenta, además del peso y tipo de las transferencias nacionales, el conjunto de recursos propios provinciales, que se consideran en el período, los impuestos y conceptos tales como el ingreso por privatizaciones y regalías, de modo de conocer el rol que los tributos provinciales juegan en cada estructura de financiamiento.

Se logró desarrollar, a nivel teórico y metodológico, el concepto de progresividad tributaria, elemento central del presente estudio. En el mismo sentido, se dio cuenta también de un proceso de considerable importancia como ha sido la descentralización de impuestos, que ha tenido lugar en diversas jurisdicciones, desde el nivel provincial hacia el municipal. Finalmente, se mostró cómo ha evolucionado la composición de la recaudación de impuestos provinciales por tipo de tributo, lo que permite apreciar las principales rupturas y continuidades a lo largo de los años en estudio.

Retomando el concepto de progresividad tributaria para aplicarlo a la experiencia concreta de nuestro país, se lo utilizó para visualizar la evolución comparada de la presión fiscal por nivel de gobierno para comprender cómo, en la actual etapa política, el Estado nacional ha realizado un mayor esfuerzo por ampliar su capacidad recaudatoria en relación con sus pares provinciales, lo que deja en evidencia una mayor progresividad nacional y una menor provincial.

En tal sentido, no sorprendió el creciente peso del nivel nacional, con el consecuente retroceso del provincial, en la progresividad consolidada, fenómeno

explicado en gran parte por lo sucedido con los impuestos patrimoniales para los cuales la pérdida de importancia de los tributos provinciales ha llegado a un nivel tal que incluso el principal impuesto de este nivel, es decir, el inmobiliario, recauda un monto similar a uno de los tributos patrimoniales nacionales de performance menos dinámica como es el impuesto a los bienes personales.

En definitiva, en la primera parte se pudo situar nuestro objeto de estudio específico (el impuesto inmobiliario) en un marco general para mostrar los impactos de su evolución en procesos más amplios.

Luego se desarrolló un estudio en profundidad de la realidad actual y la evolución en el mediano plazo del citado impuesto haciendo un análisis de la normativa vigente en las distintas jurisdicciones y considerando al respecto tres elementos centrales: el grado de descentralización del mencionado tributo hacia los gobiernos locales, las previsiones que las normas contemplan en materia de determinación, actualizaciones y revalúos de la base imponible y la estructura de alícuotas presente en cada caso.

Respecto a la descentralización, se ha puesto el foco en los aspectos básicos relacionados con su aplicación para el caso del inmobiliario, que incluyen cuestiones tales como la importancia relativa, a nivel fiscal y económico, la evolución en el tiempo de su implementación y los tramos del impuesto que contempla en cada caso, lo que ha permitido apreciar que se trata de un fenómeno acotado y concentrado en el tramo urbano.

En relación con la base imponible, los principales hallazgos van en la línea de mostrar la falta de actualizaciones periódicas en la mayor parte de las jurisdicciones, los problemas de falta de coordinación con exacciones de otros niveles de gobierno, como el impuesto nacional a los bienes personales o las tasas municipales por servicios generales o “alumbrado, barrido y limpieza”, y la elusión fiscal que surge de gravar la partida y no a su propietario.

Finalmente, en lo que atañe a las alícuotas, el interés se ha basado en mostrar su capacidad para dotar de mayor progresividad al impuesto en los casos en que se prevén múltiples tramos, con una importante distancia entre el primero y el último, aunque tal progresividad, para ser real, debe partir de hechos imposables correctamente valuados. En tal sentido, resulta muy preocupante, aunque consistente, que las jurisdicciones donde mayor obsolescencia en las valuaciones se evidencia prevean una alícuota única, independiente del valor.

Considerando el indicador global de recaudación por habitante y teniendo en cuenta tanto su distribución provincial-municipal como la urbana-rural, se ha mostrado la evolución reciente de la recaudación del impuesto inmobiliario.

A su vez, se ha relevado el comportamiento de los valores de mercado de los hechos imponible entre 2001 y 2011, esto es, el precio del metro cuadrado urbano y la hectárea rural, en las distintas provincias dando cuenta, sin ser esta una novedad, pero sí nuevamente ratificando, de las grandes diferencias regionales que operan en nuestro país.

Finalmente, se analizó para cada provincia, por nivel y tramo, la evolución de la recaudación en relación con los valores de mercado de sus hechos imponible apreciándose la inexistencia de un patrón homogéneo entre el nivel de desarrollo relativo y la capacidad recaudatoria. En términos generales, es notoria la creciente brecha entre lo efectivamente recaudado y la recaudación potencial si se captaran adecuadamente los aumentos en el precio de la propiedad inmueble; se pueden apreciar, asimismo, distintos niveles de esfuerzo en la materia en las diferentes jurisdicciones.

En definitiva, se desnudaron, tanto en sus aspectos normativos como económicos, las principales falencias del impuesto inmobiliario en la Argentina pretendiendo mostrar el espacio de lo posible respecto a la oportunidad de mejorar tal tributo y teniendo en cuenta la doctrina económica y jurídica (y sus limitaciones) así como la experiencia internacional en la materia.

Capítulo 10

Conclusiones

Tal como se ha detallado anteriormente, algunas provincias, con argumentos varios, han decidido, en el marco del artículo 123 de la Constitución Nacional y de sus propias constituciones y leyes, descentralizar la administración del tributo inmobiliario, en especial el componente urbano, a los gobiernos municipales.

El análisis muestra que, en todos los casos, trátase del tramo urbano o el rural y del impuesto provincial o descentralizado a los municipios, el resultado de la recaudación podría catalogarse como muy inferior al potencial tributario y su evolución en los últimos 30 años y, en particular, en los últimos 10 resulta alarmantemente regresiva.

En las últimas décadas, ha abundado la literatura en relación con las ventajas de la descentralización del gasto hacia las jurisdicciones más cercanas a los beneficiarios de los servicios que se prestan públicamente. Al mismo tiempo, y sin tanto debate académico, se ha vivido un proceso de centralización de la recaudación que, en América Latina, tiene como hito el papel protagónico que comenzó a jugar el impuesto al valor agregado, con tasas más elevadas que en el resto del mundo, a partir de las políticas que se alinearon con el Consenso de Washington. Es decir que en América Latina, la región más regresiva y desigual del mundo en términos de distribución del ingreso, se han consolidado sistemas tributarios que han dejado en un segundo plano los impuestos progresivos para apoyarse principalmente en impuestos al consumo que son pagados de la misma forma por todos los habitantes—independientemente de su capacidad contributiva— y que representan un peso mayor para los sectores de bajos ingresos.

Los gobiernos provinciales en nuestro país no representan una excepción en este sentido pese a que, en términos de discurso y de política económica, se han abandonado los preceptos del neoliberalismo. La política tributaria en el ámbito subnacional constituye una asignatura cuyo avance ha sido parcial

y el desdibujado papel que juega el impuesto inmobiliario es una muestra evidente de regresividad en la recaudación y de ausencia de voluntad política provincial para percibir en forma eficiente sus impuestos y tener una política tributaria de signo progresivo.

En relación con lo anterior, puede marcarse una importante distinción con la jurisdicción nacional, que ha avanzado en la reversión del sentido de la recaudación, la cual pasó de ser levemente regresiva, en términos consolidados (nación, provincias y municipios) en 1997, a resultar levemente progresiva en 2006.⁷⁷ Resulta más valioso aún este cambio si se tiene en cuenta que una de las principales herramientas de progresividad tributaria potencial, como los impuestos patrimoniales, se encuentra en manos de las jurisdicciones provinciales, ámbito en el que han perdido peso recaudatorio de una manera notable, fenómeno concomitante –y complementario– de la creciente participación en la recaudación de cada una de las jurisdicciones que ha evidenciado un impuesto altamente regresivo como es ingresos brutos.

Por lo tanto, cuando nos proponemos estudiar el impuesto inmobiliario en la Argentina, necesariamente nos estamos refiriendo a la tributación provincial y, en el marco de un contexto más amplio, a la fiscalidad provincial. Los rasgos más significativos de su funcionamiento son:

- La autonomía financiera del conjunto de las provincias en el período 1983-2011 presenta una tendencia levemente creciente que comienza en el año 1983 en un 37% y alcanza un 38,5% en el año 2011, pero con una tendencia claramente descendente a partir del año 2004, en el que se alcanza el valor más alto de la serie con casi un 50%. Los valores más bajos de la serie se presentan en el año 1983, en el período 1987-1991 y en el año 2002.
- La situación en cada una de las provincias es extremadamente heterogénea; se observa el caso de seis provincias con una autonomía financiera por encima del 50% y cinco provincias por debajo del 10% en 1983. En el año 2011, se registran solo tres provincias por encima del 50% y otras tres por debajo del 10%. En el grupo de mayor autonomía únicamente se repiten en ambos momentos la Ciudad Autónoma de

⁷⁷ Al respecto, en Gaggero y Gómez Sabaini (2002: 127), se señala que en el año 1997 el sistema tributario empeoraba la distribución del ingreso, mientras que en Gómez Sabaini y Rossignolo (2009: 131), se muestra que en el año 2006 el sistema impositivo vigente en nuestro país resultaba ligeramente progresivo, es decir que la acción de los impuestos mejoraba la distribución del ingreso.

Buenos Aires, Neuquén y Chubut y en el grupo de menor autonomía, La Rioja y Formosa.

- En relación con el resultado financiero del conjunto de las provincias en el período estudiado, solo en seis años ha sido positivo, de los cuales cinco son del período 2003-2011. Los peores años que se registran con déficits del 18%— son 1991 y 2002, que se corresponden con los períodos de hiperinflación (1991) y crisis de la convertibilidad (2002).
- En cuanto a la deuda pública provincial, se ha analizado el stock de deuda total en el período 1996-2011 y se verifica, a partir de 1999, un aumento sostenido al partir de valores que rondaban el 5% del PBI hasta alcanzar un valor máximo de 22% del PBI en 2002, año a partir del cual comienza un descenso ininterrumpido hasta llegar al 7% en 2011. En algunas provincias, el nivel de endeudamiento en 2002, como porcentaje del PBG, fue más que preocupante: Formosa (180%), Chaco (90%), Jujuy (77%) y La Rioja (70%).
- Al considerar el origen de los recursos provinciales, se puede notar que la serie es sumamente estable y en ella tienen un carácter protagónico las transferencias del Estado nacional por coparticipación y por otros conceptos (entre el 55% y el 60% del total). La recaudación tributaria propia representa entre el 25% y el 35% y tanto las regalías como otros recursos propios se ubican entre el 5% y el 10% del total recaudado.
- En cuanto a la presión fiscal del conjunto de las provincias, se evidencia una evolución creciente en el período dado que pasa del 2,04 % en 1984 al 5,04% en 2011, este es el valor más alto de la serie. Es notable la dispersión existente entre las provincias: la de mayor presión fiscal en 2011 fue Tucumán, que alcanzó el 7,6%, en tanto la menor fue Catamarca con sólo el 2%.

En este contexto, este trabajo analizó la composición de la recaudación tributaria provincial para poder interpretar la importancia del impuesto inmobiliario en tales sistemas.

Como se mencionara anteriormente, el impuesto inmobiliario es un impuesto claramente progresivo, al igual que otros dos impuestos de los cuatro que constituyen la casi totalidad de la recaudación provincial: automotores y sellos. Lo primero que llama la atención es el preocupante proceso de regresividad que han sufrido los sistemas tributarios provinciales, que se ha agravado desde 2003.

El impuesto a los ingresos brutos representaba el 53% del total en 1984 y pasó a constituir el 78% en 2011. La contracara de esta concentración fue

precisamente la evolución del impuesto inmobiliario, cuyo peso relativo pasó del 28% en 1984 a apenas el 7% en 2011.

El caso más perturbador, por su gravitación económica, es el de la provincia de Buenos Aires, que pasó de ser la jurisdicción en la que el inmobiliario tenía mayor peso en 1984 a estar por debajo de la media del conjunto de las provincias en 2011.

Tal situación es la que define el proceso de regresividad agudo que ha tenido la recaudación tributaria provincial en el período estudiado. Ese hecho contrasta con la tributación en el ámbito del Estado nacional, que ha aumentado su índice de progresividad: era menor que el 15% en 1984 y superó el 40% en 2011. Aunque la mejora en este ámbito puede –y debería– continuar profundizándose, sin dudas muestra un importante avance en los últimos años.

En ese mismo período, el índice de progresividad de la recaudación provincial, que era significativo debido al peso de los impuestos patrimoniales, especialmente el inmobiliario, pasó de algo más del 45% en 1984 a apenas un 20% en 2011.

Además, surge del estudio de las finanzas públicas provinciales que los gobiernos subnacionales suelen tener dificultades para financiar gastos propios (situación algo mitigada en el contexto de gran crecimiento económico de los últimos años), presentan bajos niveles de autofinanciamiento (en especial cuando no cuentan con regalías ni forman parte de regiones de mayor desarrollo relativo) y han estado particularmente expuestas a los ciclos de endeudamiento (en la actualidad, gozan de cierto alivio en el marco de los programas de desendeudamiento desarrollados por el Estado nacional, fundamentalmente el Programa Federal de Desendeudamiento de las Provincias, Decreto N° 660/2010).

Así, la mayor parte de las provincias son altamente dependientes de las transferencias nacionales, automáticas y no automáticas, mientras que otras pocas jurisdicciones cuentan con el gran apoyo de las regalías para financiar sus gastos. Los impuestos provinciales representan una parte significativa de los recursos solo en algunos casos y se trata de las provincias con un mayor nivel de desarrollo, que concentran el grueso de la población y de la actividad económica del país.

Es decir que el escaso peso relativo de los impuestos provinciales en los recursos totales de muchas jurisdicciones puede officar como un desincentivo para recaudar más y mejor, aunque ello debe contraponerse a una visible tendencia hacia la insuficiencia de tales recursos totales, que llevaría a la necesidad de no dejar de desarrollar ninguna fuente de financiamiento.

En este marco, en el que la importancia de la recaudación impositiva propia para el financiamiento provincial es relativa para muchas jurisdicciones, pero en el que, a su vez, la necesidad de financiar una serie de funciones de gasto de creciente magnitud y complejidad no aconsejaría dejar de lado ninguna fuente de recursos, se analiza la composición de la recaudación tributaria provincial a los efectos de interpretar la importancia del impuesto inmobiliario en dichos sistemas tributarios.

Por otro lado, en los últimos años, se ha dado un proceso de descentralización del impuesto inmobiliario urbano al ámbito municipal en un proceso más amplio de municipalización de impuestos provinciales que incluye, por caso, el impuesto a los automotores correspondientes a casi la mitad de las provincias argentinas. La situación referida al impuesto inmobiliario se encuentra en línea con lo que ocurre en general en los países desarrollados, donde el impuesto en cuestión está en manos de los gobiernos locales.

En la Argentina no se verifica que dicha transferencia haya mejorado las características del impuesto en términos de progresividad o eficiencia en la recaudación. Si bien una parte de la teoría supone que la mayor cercanía al contribuyente puede mejorar la eficiencia del cobro por parte de las jurisdicciones locales, al mismo tiempo se da un fenómeno inverso ya que los lazos de cercanía y la menor densidad y envergadura política de la jurisdicción local pueden llevar a que esté más condicionada para exigir a los sectores poderosos el cumplimiento de sus obligaciones. Dado que, en nuestro país, el grado de concentración de la propiedad inmueble rural es mucho mayor que el de la urbana, no sorprende que el tramo descentralizado haya sido, en casi todos los casos, solo el urbano.

Así, estudiar con mayor detenimiento la situación del impuesto inmobiliario permitiría brindar un diagnóstico y algunos lineamientos de reforma de uno de los tributos de mayor potencial para gravar la riqueza, elevar la recaudación y mejorar la distribución del ingreso.

Tampoco sorprende que, en el marco de un proceso de acelerada valorización de la tierra rural por la depreciación del tipo de cambio, el crecimiento sostenido de los precios de la producción agropecuaria y un espectacular incremento de la productividad de la tierra, incluso los gobiernos provinciales hayan tenido problemas para gravar este aumento en el valor del hecho imponible correspondiente al impuesto inmobiliario rural.

Ello puede comprobarse en el hecho de que, entre 2001 y 2011 para el promedio (simple) de las provincias argentinas, la brecha entre la evolución de

los valores de mercado y de la recaudación, para el tramo rural, haya crecido más del doble que para el urbano.

El estudio de la normativa referida al impuesto inmobiliario brinda, asimismo, información para esbozar ciertas hipótesis respecto a este proceso. Así, el desinterés por dotar de mayor progresividad al tributo gravando en mayor medida a los latifundistas es completamente explícito en casos como el de Córdoba, en el que el inmobiliario rural tiene una alícuota única independiente del valor del hecho imponible. Si bien Córdoba no es la única provincia que aplica este tipo de criterio para determinar la estructura de alícuotas del tributo, tal curso de acción se yuxtapone con una tendencia a evitar la realización de revalúos que permitan gravar el aumento en el precio de la tierra. De este modo, en el caso cordobés, el valor de los campos creció de 2001 a 2011 más de quince veces lo que la recaudación del inmobiliario rural.

La conclusión general es, entonces, que, especialmente por la falta de revalúos periódicos, o, en su defecto, de mecanismos de actualización que permitan gravar el crecimiento del precio del hecho imponible entre la realización de revalúos provinciales de carácter general, la recaudación argentina del impuesto inmobiliario fue solo un tercio de la que habría correspondido a una evolución del producido del impuesto similar a la del valor del hecho imponible.

De este modo, en 2011 se recaudó en nuestro país, en concepto de impuesto inmobiliario, un monto total del orden de los 6.109 millones de pesos. De haber actualizado los valores fiscales de los inmuebles, en línea con lo que sucedía con sus respectivos valores de mercado, se podrían haber recaudado unos 18.327 millones de pesos. Vale destacar que los 12.218 millones de pesos adicionales a lo que efectivamente se percibió representan casi un 70% de los 17.611 millones de pesos que constituyeron el déficit del sector público provincial argentino en 2011.

En definitiva, la preocupación respecto de la uniformidad y el nivel de los avalúos es esencial para la equidad y eficiencia de tributos patrimoniales como el impuesto inmobiliario.

Algunos autores consideran que la concentración del patrimonio, principalmente de la tierra, tiende a ser más fuerte que la concentración de la renta, especialmente en los países en desarrollo. Doebele (1997) explica que en los países en desarrollo, la propiedad de la tierra se fundó con base en la riqueza y la posición social. En nuestro país, esa apreciación es, sin dudas, un rasgo distintivo desde la misma constitución del Estado-Nación.

La concentración del patrimonio tiende a producir presiones políticas de las capas más ricas de la población contra la imposición o fortalecimiento de los impuestos patrimoniales, en especial el impuesto inmobiliario rural. Para verificar esa afirmación, no es necesario remontarse siglos atrás, sino basta con recordar los hechos de los últimos años.

Por eso, como corolario, podemos afirmar que la vinculación entre los impuestos al patrimonio en proporción con el PBI y la concentración de la renta no necesariamente es lineal, pero pareciera que, en nuestro país, se da una relación directa, e inclusive más acentuada, entre la importancia de los impuestos que gravan el patrimonio y el nivel de concentración del ingreso. Por ende, hay probablemente un sacrificio impositivo en el que los estratos poblacionales de mayores ingresos aportan menos de lo que deberían pagar en materia de gravámenes patrimoniales. Intentar modificarlo, sin dudas, contribuiría a un país más justo y mejor integrado socialmente.

Capítulo 11

Recomendaciones

Después de la presentación de las condiciones en las que funciona el impuesto inmobiliario en la Argentina, se van a presentar algunas recomendaciones que podrían tenerse en cuenta a los efectos de mejorar la situación existente.

En primer lugar, para que exista equidad, eficiencia y efectividad en la tributación patrimonial, se deben resolver dos cuestiones claves: i) la identificación, y ii) la valuación justa del patrimonio. Ambas actividades requieren esfuerzo y capacidad política y administrativa, y son fundamentales para evitar desigualdades en la distribución de la carga impositiva.

- En relación con qué jurisdicción debe hacerse cargo del impuesto, conviene diferenciar la situación del inmobiliario urbano y el rural. En todas las provincias argentinas, el ejido urbano está alcanzado por el gobierno municipal. Por esta razón, no parece contradictorio que, siguiendo algunas experiencias de otros países, el inmobiliario urbano se traslade al ámbito municipal acompañando el proceso de autonomía municipal consagrado en la reforma constitucional de 1994. Sin embargo, y consecuentemente con la enorme heterogeneidad que tiene este nivel de gobierno en el vasto territorio nacional, no es para nada evidente que todos los municipios puedan tener la capacidad técnica y la voluntad política necesarias para asumir la gestión de un impuesto tan importante. Una mayor dispersión por parte de las jurisdicciones que cobran el impuesto puede generar un resultado cuantitativo que disminuya el total recaudado, sobre todo a la luz de la posibilidad de incorporar criterios que determinen que la unidad de cobro es la persona física y no la propiedad. De esta forma, se haría más difícil vincular las propiedades con las personas al estar estas en diferentes municipios si no existen también mecanismos serios de actualización, regulación y complementariedad de los catastros y coordinación fiscal.

- En relación con el inmobiliario rural, en muchas provincias la tierra rural no tiene jurisdicción municipal por lo que no es viable su traspaso a esa jurisdicción. Sin embargo, en otras, como es el caso de Buenos Aires, ha habido una desconcentración del cobro hacia los municipios pero sin que estos tengan potestad alguna sobre la determinación o las condiciones de liquidación o pago del impuesto. Las situaciones intermedias, en las que los límites de los ejidos no son claros y subsiste la posibilidad de expansión municipal hacia zonas rurales y el impuesto rural se ha municipalizado, dentro de los límites de cada municipio, han dado lugar, como en el caso de Chubut, a importantes desbarajustes en la estructura político-institucional en el marco de un desinterés del gobierno provincial por recaudar el tributo rural.
- Más trascendente que la determinación de la propiedad y potestad de la atribución impositiva resulta ser la cuestión de la actualización y uniformización de las condiciones catastrales a los efectos de mejorar la recaudación y de evitar situaciones de alta diferenciación dentro de un mismo territorio (sea en el ámbito provincial o nacional). En ese sentido, a nuestro juicio, es necesario avanzar en el proceso de armonización catastral de todas las jurisdicciones argentinas, no solo en términos de procedimientos y requerimientos, sino también en cuanto a intercambio fluido de información. En esta línea, a nivel de catastro y valuación y en orden con dichas necesidades de articulación y armonización, el Estado nacional está llamado a desempeñar un rol clave.
- Otro aspecto significativo es el tiempo transcurrido entre las actualizaciones de las valuaciones con fines fiscales. En general, en América Latina, se establece que el intervalo no puede ser superior a un período de 3 a 5 años. El establecimiento de una regla general para un plazo máximo entre los avalúos es una iniciativa que presiona a los gobiernos para efectuar la actualización de los valores. Esto se vincula con otro aspecto, tender a reducir la influencia del debate legislativo sobre las actividades esencialmente técnicas como, por ejemplo, la necesidad de que el Poder Legislativo apruebe las actualizaciones periódicas de la base de cálculo (revaluación de inmuebles para fines fiscales). Por ello, estableciendo una regla macro que fije un período de tiempo homogéneo para el conjunto de las jurisdicciones subnacionales para realizar las actualizaciones, se evitarían presiones de diferentes grupos,

sectores o corporaciones económicas cada vez que se debe actualizar la valuación fiscal.

- Es clara la necesidad de establecer mecanismos automáticos de actualización que actúen en los períodos que van de un revalúo fiscal a otro. En tal sentido, resulta imprescindible diferenciar tanto los inmuebles rurales de los urbanos, como, dentro de estos últimos, la vivienda única familiar de otras propiedades urbanas que funcionan o bien como segunda vivienda o bien como inversión, ya sea a nivel inmobiliario o como bien de capital.
- Al respecto, para los inmuebles rurales, debería contemplarse para la actualización entre revalúos un índice que contemple la variación de los precios de los productos agropecuarios propios de cada zona a sabiendas de que la valorización del suelo rural se encuentra íntimamente relacionada con la de los productos que se pueden obtener en él. Es claro que este mecanismo no permitiría captar, por caso, los incrementos de productividad, que también pueden tener un correlato sobre el precio de la tierra; sin embargo, dado que la actualización operaría sobre un período corto (entre tres y cinco años), la importancia de tal tipo de fenómeno resultaría poco significativa.
- Respecto a la vivienda única familiar, correspondería aplicar algún mecanismo de actualización entre revalúos generales que evite una carga especialmente gravosa sobre las familias. En tal sentido, una opción interesante es considerar la variación salarial (a nivel provincial o local, según los datos lo permitan), de modo tal de mantener relativamente constante el peso del tributo sobre los ingresos familiares.
- A su vez, en lo que respecta a los inmuebles urbanos que no son vivienda única, podría actualizarse su valuación fiscal, durante los períodos que van de un revalúo fiscal a otro, según un índice de alquileres, que, siempre en forma acorde a la información disponible, pueda tener en cuenta la situación por provincia, ciudad –o incluso zona– y por tipo y tamaño de unidad.
- Otra perspectiva de suma importancia es que una vez efectuada la actualización de la valuación fiscal y determinada la base imponible para cada tipo de inmueble (urbano y rural), se evite la aplicación de porcentajes de reducción por zona o región que desvirtúen la valuación efectuada. Esto ocurre en el inmobiliario rural en la provincia de Buenos Aires o el inmobiliario urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En tal sentido, para lograr una mayor armonización tributaria entre niveles de gobierno, no tiene sentido que para el cálculo del impuesto se consideren fracciones o múltiplos del valor fiscal y no el valor fiscal mismo. Así, casos como el referido de la provincia de Buenos Aires, donde el gobierno provincial decide resignar parte de su capacidad extractiva, son tan perjudiciales como aquellos, por ejemplo, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde se expande el valor fiscal para determinar la base imponible del inmobiliario en perjuicio del fisco nacional, que percibe entonces una menor recaudación del impuesto a los bienes personales.

- Un aspecto adicional, también relevante, en este tipo de imposiciones, se asocia a la eliminación de la alícuota única y el establecimiento de escalas por tramos con progresividad creciente, que impliquen una carga notoriamente superior para los propietarios de inmuebles de alto valor y/o de múltiples propiedades.
- Por último, es imprescindible asumir que en los impuestos inmobiliarios se debe gravar no la partida (urbana o rural), sino la titularidad de la propiedad (personas físicas o jurídicas), inclusive para evitar la elusión por subdivisión de partidas. Por ello, aunque cada jurisdicción retenga la potestad y propiedad del impuesto, la posibilidad de tener información completa y asimilable permitiría sumar las propiedades de una misma persona física y/o jurídica en distintas jurisdicciones a los efectos de aplicar una alícuota mayor, vinculada al total de sus propiedades, para el pago del tributo en cada jurisdicción. Esto vale tanto para el caso en que el impuesto se mantenga en la jurisdicción provincial como, con mayor énfasis, si se descentraliza. Aquí el esquema operativo a utilizar sería de características similares al establecido en el Régimen de Convenio Multilateral para el impuesto a los ingresos brutos.

En general, los tributos a los patrimonios exigen un fuerte esfuerzo administrativo desde el punto de vista de la identificación de los bienes a tributar, el conocimiento de las principales características de esos bienes y su valuación. Esos aspectos en el impuesto inmobiliario urbano y rural, por sus características, son aún mayores debido a la mutualidad de los bienes y, por ende, significan un esfuerzo continuo de la administración tributaria.

Bibliografía

- Agüero Heredia, Amanda y Jan Casaño, Rosana (2009). “La autonomía económica-financiera legal versus la real en los gobiernos subnacionales”. *Trimestre Fiscal*, N° 91. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. México.
- Arceo, Enrique y Basualdo, Eduardo (1997). “El impuesto inmobiliario rural en la provincia de Buenos Aires: del modelo agroexportador a la valorización financiera”. *Realidad Económica*, N° 149. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. Buenos Aires.
- Artana, Daniel (1998). “El diseño del sistema tributario, aspectos conceptuales y empíricos y su relevancia para el caso argentino”. En *La reforma tributaria en la Argentina*. Tomo II. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.
- Asensio, Miguel (2006). *La descentralización fiscal en el Cono Sur y la experiencia internacional. Análisis comparado y opciones*. Buenos Aires: Osmar D. Buyatti.
- Basualdo, Eduardo y Khavisse, Miguel (1993). *El nuevo poder terrateniente. Investigación sobre los nuevos y viejos propietarios de tierras de la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Planeta.
- Batalla, Pablo (1997). *La economía política del federalismo fiscal en la Argentina*. Córdoba: Fundación Arcor.
- Bensimón, Marcos (1997). *Federalismo fiscal: hacia un inventario de lo que no debe hacerse. La autonomía y facultades tributarias de los municipios chubutenses*. Trelew: Biblioteca del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.
- Bird, Richard (2001). “Setting the stage: Municipal and intergovernmental finance”. En Freire, Mila y Strend, Richard, *The challenge of urban*

- government. Policies and practices*. Washington DC: Banco Mundial. Estudios del Desarrollo.
- CEPAL (1998). *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CES (2012). *Comparación de la legislación impositiva entre las provincias de la Región Centro*. Santa Fe: Centro de Estudios y Servicios de la Bolsa de Comercio de Santa Fe (CES).
- Cetrángolo, Oscar y Gómez Sabaini, Juan Carlos (2006). “Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para discusión”. En *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cetrángolo, Oscar y Gómez Sabaini, Juan Carlos (2007). *La tributación directa en América Latina y los desafíos de la imposición sobre la renta*. Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 60. Santiago de Chile: CEPAL.
- De Cesare, Claudia y Lazo Marín, José (2008). *Impuestos a los patrimonios en América Latina*. Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 66. Santiago de Chile: CEPAL.
- DICABI (2005). *Manual de valuación inmobiliaria*. Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles (DICABI) del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala.
- Di Gresia, Luciano (2003). *Impuesto sobre los ingresos brutos: análisis comparativo de su evolución y perspectivas*. Documento de Federalismo Fiscal, N° 7. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Doebele, William A. (1997). “Land use and taxation issues in developing countries”. En Brown, James (ed.), *Land use & taxation: Applying the insights of Henry George*. Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Gaggero, Jorge (2008). *La progresividad tributaria. Su origen, apogeo y extravío (y los desafíos del presente)*. Documento de Trabajo N° 23. Buenos Aires: CEFID-AR.
- Gaggero, Jorge y Gómez Sabaini, Juan Carlos (2002). *Argentina. Cuestiones macrofiscales y reforma tributaria*. Buenos Aires: Fundación OSDE-Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.

- Gaggero, Jorge y Rossignolo, Darío (2011). *Impacto del Presupuesto sobre la equidad*. Documento de Trabajo N° 40. Buenos Aires: CEFID-AR.
- Gaya, Raúl y Rocha, Sebastián (2001). “Propuesta metodológica para la evaluación de las transferencias entre niveles de gobierno en un sistema federal”. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, N° 47. Asociación Internacional de Presupuesto Público. Buenos Aires.
- Giberti, Horacio (2008). “La cuestión agraria en la Argentina”. *Mundo Agrario*, Vol. 8, N° 16. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos y Rossignolo, Darío (2003). “Incidencia de los impuestos y la política fiscal sobre la distribución del ingreso en la Argentina”. *Aportes*, N° 20. Asociación de Administradores Gubernamentales. Buenos Aires.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos y Rossignolo, Darío (2009). “Análisis de la situación tributaria argentina y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso”. En Keifman, Saúl (comp.), *Reflexiones y propuestas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina*. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- IEFE (2011). “Impuesto inmobiliario rural: tiempo de reforma”. *Informe IEFE*, N° 159. La Plata: Instituto de Estudios Fiscales y Económicos.
- Iturburu, Mónica (2001). *Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local* (2ª ed.). Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- López Accotto, Alejandro; Martínez, Carlos R. y Grinberg, Irene (2011). “La reforma impositiva: una asignatura pendiente en la Argentina”. Ponencia presentada en el V Encuentro Internacional de Economía Política y Derechos Humanos organizado por la Universidad Popular de las Madres de Plaza de Mayo. Buenos Aires.
- López Accotto, Alejandro; Martínez, Carlos R.; Mangas, Martín y Grinberg, Irene (2012). “La evolución del sesgo distributivo de los impuestos provinciales con énfasis en la provincia de Buenos Aires”. Ponencia presentada en el IV Congreso de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina. Buenos Aires.

- Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2001). “La autonomía de los municipios argentinos”. *Cuadernos de Economía*, N° 56. La Plata.
- Molinatti, Catalina (2011). “Tributos a la propiedad inmobiliaria en Argentina: radiografía de un federalismo fiscal inconcluso”. *Actualidad Económica*, N° 73. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Musgrave, Richard (1959): “Teoría de la Hacienda Pública”. Editorial Aguilar. Madrid.
- Niederer, José (2008). “Curso de evaluaciones (primera parte). Avalúo de lotes urbanos”. Montevideo: Instituto de Agrimensura de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República.
- Piffano, Horacio (1995). “Federalismo fiscal: una revisión de la literatura sobre asignación de potestades fiscales”. Universidad Nacional de La Plata. La Plata.
- Porto, Alberto (2004). *Disparidades regionales y federalismo fiscal*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Rodríguez, Javier y Arceo, Nicolás (2006). “Renta agraria y ganancias extraordinarias en la Argentina, 1990-2003”. *Realidad Económica*, N° 219. IADE. Buenos Aires.
- Scagliotti, Eleonora (2010). “Los tributos prediales en los municipios argentinos. Análisis a partir de la lectura de casos”. Ponencia presentada en el V Evento Regional del Centro de Administraciones Tributarias Subnacionales. La Matanza.

Este libro presenta un panorama histórico de los aspectos fiscales y financieros de las provincias argentinas desde la recuperación democrática hasta el presente. De este modo, contribuye a la clarificación y a la discusión pública de un tema muy sensible: la situación financiera en las provincias, cuyos problemas se atribuyen, según la perspectiva política asumida, al pasado, a las autoridades locales o a las autoridades nacionales.

A nivel teórico y metodológico, se utiliza el concepto de “progresividad tributaria”, que constituye un elemento central del trabajo, y luego se profundiza en un tema específico de mucha relevancia; el impuesto inmobiliario.

En ese sentido, el libro ofrece una base documentada para el análisis de este gravamen, tanto urbano como rural, que trasciende lo estrictamente fiscal y se adentra en rasgos sociológicos y políticos. El estudio específico aborda las características, la evolución de la recaudación, la evolución de los valores de mercado del hecho imponible, así como la comparación internacional del principal impuesto patrimonial de las finanzas públicas argentinas.

Colección **Cuestiones metropolitanas**

Universidad Nacional
de General Sarmiento 

www.ungs.edu.ar/ediciones

