

El Foro Universitario de Estudios Fiscales es un espacio de reflexión y debate que reúne a investigadores-docentes de las Universidades Nacionales de General Sarmiento y de Moreno, especialistas de la temática fiscal, para contribuir e intervenir en las discusiones públicas (y políticas) que se están desarrollando en nuestro país en torno a las finanzas públicas.

Es un espacio abierto, donde invitamos a todos los colegas de otras instituciones universitarias que poseen una mirada heterodoxa, a sumarse e integrarse en este colectivo.

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 2

El revalúo fiscal en la provincia de Buenos Aires: su incidencia en el contexto actual del impuesto inmobiliario

Autores: Hugo Andrade, Roxana Carelli, Juan Fal, Alejandro López Accotto, Carlos Martínez, Martín Mangas, Alejandro Otero, Ricardo Paparas y Alejandro Robba.

El gobierno bonaerense, a través del Decreto N° 790/16, ha decidido llevar adelante un revalúo de los valores fiscales de la tierra urbana y suburbana libre de mejoras (y sus edificios), las mejoras rurales y las plantaciones que son la base imponible para el impuesto inmobiliario provincial.

La importancia de la medida tiene impacto no sólo en el impuesto inmobiliario provincial, sino también con los ingresos municipales y nacionales ya que el valor fiscal es utilizado en los municipios para calcular la comúnmente denominada Tasa de Servicios Generales, así como por el Estado Nacional para calcular la base imponible de las propiedades en el Impuesto a los Bienes Personales. En este último caso, ese impacto se minimizaría por la reciente modificación (Ley N° 27.260) que ha bajado la tasa de imposición del impuesto y ha incrementado el mínimo no imponible.

Es evidente, que el revalúo de la tierra urbana es indispensable (y legalmente obligatorio) a los fines de captar valores relativos de la tierra en las distintas ciudades de la provincia, ya que el último operativo de este tipo se realizó en el año 2005 y la Ley N° 10.707 obliga a hacerlo cada 10 años. En el caso de la tierra rural, los valores fiscales datan del 2012, año en que se llevó a cabo el revalúo para esa planta.

¿Cuál es el universo sobre el que impactaría esta medida? El número de partidas que se emitieron en el año 2015 del impuesto inmobiliario es de aproximadamente 6 millones, de las cuales 5,7 millones corresponden a vivienda y baldíos de la planta urbana y aproximadamente 300 mil al componente rural. Según la información de la recaudación bonaerense de los primeros ocho meses del año 2016, el 63% correspondió a partidas urbanas, el 7% a baldíos y el 29% restante a rurales. Esto indica que las partidas rurales, tienen un valor patrimonial muy por encima de la media de las urbanas o, lo que es lo mismo, que hay una alta concentración de riqueza en la propiedad rural.

En un estudio realizado por la UNGS¹ se verifica que el desfase entre el valor fiscal y el valor real, entre 2001 y 2011 en los precios de la propiedad urbana fue de casi doce veces, mientras que la recaudación, del inmobiliario urbano se multiplicó sólo por tres. En cambio, en la propiedad rural su evolución de precios en el mismo período fue de dieciséis veces y la evolución de la recaudación fue de siete veces.

Estos datos dan una primera idea del deterioro en la recaudación del impuesto inmobiliario en lo que va del siglo XXI como consecuencia de la ausencia de un revalúo sistemático y de su traslado a la base imponible. Seguramente esta situación se ha agravado en los últimos cinco años, lo que implica que una parte, aunque limitada, del desfinanciamiento del fisco bonaerense, está en los bolsillos de los propietarios rurales y, en menor medida, de los urbanos.

El revalúo realizado cada diez años constituye hoy en día, con los avances tecnológicos de los sistemas de información, una figura anacrónica. Por otra parte, su realización en

¹ López Accotto, Martínez y Mangas: Finanzas provinciales e impuesto inmobiliario en la Argentina (2014). Colección Cuestiones metropolitanas N° 15. Universidad Nacional de General Sarmiento. ISBN: 9789876301763

ese lapso de tiempo define un período intra-valoración exagerado e injustificado –en el actual contexto tecnológico- ya que se producen durante ese período importantes modificaciones en los valores que no son actualizados o sólo lo son parcialmente. Cuando se realiza el revalúo, las diferencias con la valuación anterior son tan importantes que resulta muy difícil, en algunos casos casi imposible, trasladarla a la base imponible.

Por otra parte, el hecho de que los revalúos urbano y rural se realicen en distintos momentos (con una diferencia de 5 años entre uno y otro) implica que los valores fiscales que se utilizan no sean homogéneos entre ambas categorías lo que da lugar a inequidades relativas entre la valuación urbana y la rural.

Por estos motivos, la provincia de Buenos Aires debería pensar en un mecanismo continuo de valuación o, en su defecto, de una actualización anual del valor fiscal.

En el año 2016 la base imponible del inmobiliario rural sólo contempla el 50% del valor fiscal determinado en el año 2012. En el caso del inmobiliario urbano, sólo se considera para la base imponible el 85% del valor fiscal determinado en 2005 y actualizado en el año 2012 con un coeficiente de 1,7606.

Resulta por demás ilustrativo considerar la evolución histórica del impuesto inmobiliario, en términos de recaudación, en la provincia de Buenos Aires.

El impuesto inmobiliario bonaerense

La evolución del impuesto inmobiliario en la provincia de Buenos Aires ha sido, desde la restauración de la democracia hasta ahora, de una sorprendente regresividad. Se ha pasado de una contribución de ese tributo en el total de la recaudación en 1984 de un 36,2% a un 6,7% considerando el monto acumulado de enero a agosto de 2016.

Según la investigación mencionada, realizada por la UNGS, la presión fiscal del impuesto inmobiliario en la provincia de Buenos Aires era, en términos macroeconómicos, o sea en el ratio entre recaudación y Producto Bruto Geográfico (PBG) del 0,71 % en el año 1993. En 2011 ese valor había disminuido a sólo el 0,38%, apenas por encima de la media de las provincias argentinas para ese año (0,34%). No puede dejar de señalarse que, más allá de las diferencias de escala y estructura productiva entre ambas jurisdicciones, por ejemplo, para la provincia de Entre Ríos ese valor en 2011 fue de 0,95%.

Esta disminución estuvo motivada principalmente por dos cuestiones:

- a) La falta de revalúos de las propiedades, o en su defecto, la no incorporación de esos revalúos en la base imponible o valor fiscal;
- b) El incremento automático de la base imponible cuantitativa del Impuesto a los Ingresos Brutos por aumento de la producción y de los precios, así como por la eliminación de las exenciones implementadas por efecto de los Pactos Fiscales

operados en la década de 1990, y su consecuente incremento en la participación en el total recaudado.

Por tratarse, en el caso del impuesto a los Ingresos Brutos, de un impuesto trasladable a los precios finales, en cascada (lo que genera distorsiones según la mayor o menor integración vertical de sectores o productos), el mismo tiene efectos negativos sobre los productores y los consumidores. En definitiva este proceso aumentó el nivel de regresividad del sistema tributario bonaerense a niveles incompatibles con cualquier visión de aliento a la producción y/o de justicia redistributiva.

El impuesto inmobiliario constituye el impuesto más importante que grava el patrimonio y tiene un carácter estructural muy relevante. La importancia de los impuestos patrimoniales, en particular lo que ocurrió en la Argentina contemporánea, merece los siguientes comentarios:

- Del conjunto de impuestos patrimoniales, el inmobiliario (sumadas todas las provincias) es el más representativo en términos conceptuales, aunque en términos recaudatorios haya perdido participación en relación a las patentes (automotores y embarcaciones) y Bienes Personales.
- La caída en el peso de los impuestos a la riqueza en nuestro país (en 1993-2001 recaudaban un 1,34% del PBI y en 2002-2015 un 1,08%, esto es casi un 20% menos), se explica, casi por completo, por la pérdida de peso del impuesto inmobiliario, en especial tras la salida de la convertibilidad, pasando de representar un 0,63% del PBI en el período 1993-2001 a un 0,40% entre 2002-2015.
- Una comparación con otros países indica que en 1993 nuestro país recaudaba a través de impuestos patrimoniales, en relación al propio producto, un valor algo mayor que los de Bélgica y España y que casi cuadruplicaba el de Brasil y quintuplicaba el de Colombia. Hoy recaudamos algo menos que los mencionados países de la región, un 40% menos que España y un 60% menos que Bélgica.

En definitiva, una vez puesta en contexto la situación de los impuestos patrimoniales, y la caída estrepitosa de la participación del impuesto inmobiliario, es más que pertinente analizar la iniciativa de la gobernadora María Eugenia Vidal de iniciar un revalúo inmobiliario en la provincia de Buenos Aires.

¿Qué hacer con el revalúo bonaerense?

Como ya se ha dicho, la información a la fecha indica que si el revalúo se realiza en forma consistente los incrementos de la valuación fiscal de las propiedades urbanas se multiplicarán por coeficientes cercanos a las dos cifras. ¿Es posible trasladar estos incrementos a los contribuyentes de forma uniforme y masiva?. Evidentemente no y mucho menos en un contexto económico y social como el actual.

Teniendo en cuenta la experiencia de que los revalúos se realizan con intervalos muy largos de tiempo (10 años) y mientras tanto los valores de las propiedades aumentan, sería necesario establecer un criterio de actualización anual que no retrase a la recaudación y que modere los impactos de revaluaciones que demoran varios años y que son muy difíciles trasladar a los contribuyentes de una sola vez y en un año.

Sería necesario considerar diferentes medidas:

1.- Actualizar los valores fiscales de la tierra rural para tener cifras a 2016.

Resulta claro que siendo la mayor proporción de grandes propietarios (en función del valor medio de las partidas), los que se encuentran en el sector rural, no se haga una actualización de valor de esa planta. Por lo tanto, en primer lugar se deberían homogeneizar las valuaciones fiscales de ambas plantas (urbana y rural) en 2016. Para ello, habría que realizar para los inmuebles rurales una actualización y la misma operaría sobre un período corto (entre tres y cinco años), como el que pasó desde el último revaluó en el año 2012.

Incluso, es pertinente, sobre todo en un contexto en el que se han reducido (y en varios casos eliminado) los derechos de exportación a los productos agropecuarios y se ha disminuido sensiblemente la alícuota del Impuesto a los Bienes Personales, además de que se ha incrementado en pesos el valor de las exportaciones por la gran devaluación operada este año. De mínima habría que llevar la base imponible al 100% del valor definido en el revaluó de 2012.

2.- Determinar una base imponible para aplicar los aumentos de forma gradual y progresiva según el valor de las partidas, tanto en el caso urbano como en el rural.

Es evidente que la actualización de la base imponible es una consecuencia directa del revaluó fiscal. Cuando la base imponible existente está muy alejada del valor real se genera una situación conflictiva ya que no resulta posible aplicar de una sola vez el efecto de la revaluación. Existe también la posibilidad de actualizar la base imponible al nuevo valor pero modificando a la baja las alícuotas para amortiguar el impacto sobre los contribuyentes. Esta decisión para amortiguar el impacto sobre los contribuyentes no parece la más acertada a priori.

Habría que considerar el valor real surgido del revaluó como valor fiscal y establecer una gradualidad a la hora de definir la base imponible. Es decir, no modificar las alícuotas pero aplicarlas sólo sobre una porción de la valuación fiscal y establecer un horizonte para alcanzar a gravar el 100% del nuevo valor fiscal. Es decir, pensar un esquema progresivo de base imponible que actué como porcentaje de la valuación fiscal que implique que a los contribuyentes de estratos más altos pueda trasladarse todo o gran parte del impacto del revaluó y disminuirlo en aquellas partidas de menor valor.

Una vez que la base imponible alcanza el 100% del valor fiscal del revaluó, aparece el problema de la desactualización de ese valor por el paso del tiempo. Es, por lo tanto, como se mencionó antes, necesario establecer mecanismos automáticos de actualización, que se apliquen en los períodos que van de un revaluó fiscal a otro.

Una fórmula de actualización anual del valor fiscal debería al menos contemplar dos situaciones diferentes para la elaboración de ese indicador:

- a) para los inmuebles rurales, debería utilizarse 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 el mismo permite obtener. 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, la importancia de tal tipo de fenómeno resultaría poco significativo.
- b) para los inmuebles urbanos, ya sea por su valor o por el hecho de constituir o no vivienda única, podría actualizarse su valuación fiscal durante los períodos que van de un revalúo fiscal a otro, por 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.

La otra cuestión muy importante a considerar es la actualización anual de las escalas de la tabla de alícuotas de forma a impedir que la mayoría de los contribuyentes pasen a las más altas generando una inequidad relativa frente a los grandes propietarios y restando toda progresividad al impuesto.

Todo ello es lo que consideramos que el actual revaluó no ha contemplado, y entendemos que las autoridades bonaerenses deberían tener en cuenta a fin de lograr que el impuesto inmobiliario recupere el peso de participación en la recaudación que ha sabido tener en otras épocas, y a la vez, eso se haga con un mecanismo progresivo para evitar que el mayor costo recaiga en las propietarios menos pudientes.