

EL IMPUESTO INMOBILIARIO EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA. EVOLUCIÓN EN MÁS DE UNA DÉCADA. ALGUNAS IDEAS PARA MEJORARLO.

Roberto Nigro *

*Departamento de Economía y Finanzas
Instituto de Economía y Finanzas
U.N.C.*

Introducción

El presente trabajo analiza la estructura actual (2007/2008) del Impuesto Inmobiliario (I.I.) en la Jurisdicción, en relación con la que exhibía algo más de una década atrás (1994/95), una vez consolidada la aplicación en él del Pacto Fiscal Nación-Provincias de 1993 (PF.II.).

Los puntos que se abordan son: I): Repaso de características teóricas, argumentos de justificación y ubicación del I.I. –aspectos generales-; II): Puntos relevantes de su diseño vigente en la Provincia –estructura-, comparándolo parcialmente con el que se mantenía en ella en la mitad de los años noventa; III): Desempeño recaudatorio; IV): Evaluación; V): Recomendaciones.

I - Aspectos generales.

El I.I. es un gravamen directo y periódico, de carácter real, sin perjuicio de que a veces se insertan en él modalidades que relativamente lo personalizan.

Las bases imponibles (Bi) se determinan, en el país, a partir de valuaciones fiscales (VF) que deben revisarse cada ciertos años. Para calcular aquéllas en cada período, las legislaciones suelen corregir los revalúos últimos -por la inflación u otros motivos- mediante coeficientes en las leyes tributarias anuales (LI).

El tipo impositivo se establece fijo (proporcionalidad), o también con estructuras progresivas las cuales, en teoría, no siempre resultan hoy sencillas de justificar. El gravamen real incluye también, por

lo general, impuestos mínimos para las parcelas.

La potestad de instrumentación, reservada por las Provincias en la Constitución, coincide con su encuadramiento entre los impuestos más aceptables de posicionar a nivel subnacional.

La consideración teórica anterior se asienta, por un lado en la suposición de que los fiscos menores pueden administrarlo con simplicidad (bienes registrables, bases inmóviles), preservando a su vez ciertas características que se le atribuyen (como neutralidad y equidad), y por otro la significación que puede lograr allí su producido (favoreciendo en dichos gobiernos autonomía y correspondencia fiscal).

Sin perjuicio de lo dicho, la gestión del gravamen no es en la realidad muy simple, si se piensa en el catastro depurado y valuaciones homogéneas en que debería basarse.

II - Estructura en la Provincia de Córdoba. Principales cambios.

Los aspectos más relevantes del diseño del I.I. en este fisco y su evolución se exponen, por razones prácticas, en el Resumen N° 1 siguiente y Cuadros insertos al final del trabajo.

Como puede verse, comparando la actual configuración con la que el mismo ostentaba en los años de referencia en la década pasada (1994-95), ésta se mantuvo en general estática salvo en casos puntuales, como la carga legal que fue disminuida en un 30% a partir del año 2000 por una medida explícita de po-

*Nota: El autor agradece especialmente a la Lic. María Luz Vera (Cátedra de Finanzas Públicas, FCE, UNC) su colaboración en la elaboración de los cuadros y gráficos que se incluyen.

lítica, condicionada hoy a pautas determinadas de cumplimiento.

En el ámbito rural, donde ya existía rigiendo al lado del mismo una Tasa Vial (TV), se instituyeron además por “fuera” del I.I.-Básico (I.I.B) aunque liquidables junto a él sobre la base de elementos del mismo, dos nuevas cargas adicionales denominadas: “Fondo de Infraestructura Vial” (FIV) –desde 2004-, y “Aporte Adicional para la Integración de un

Fondo para el Desarrollo Agropecuario”(AAFA) - éste último con carácter transitorio desde 2008- (Ver Resumen N° 2).

Finalmente, la ley que instituyó el AAFA modificó también el criterio para establecer el valor unitario de la tierra libre de mejoras en parcelas rurales, previendo determinar éste en relación al valor productivo de la tierra, aunque con vigencia desde un futuro mediano –año 2012¹.

Resumen N° 1. Impuesto Inmobiliario 2008 -Pcia. de Cba. (•)

Modalidades: Se integra por un Impuesto Básico -IIB- aplicable a propiedades urbanas (IIBU) y rurales (IIBR), y otro Adicional -IIA-, que involucra sólo parcelas rurales.

Configuración del hecho imponible: Por ostentación del dominio o posesión inmobiliaria en el ámbito provincial (territorialidad) a título de dueño, sin perjuicio de preverse, puntualmente, algunas otras situaciones. Se reproduce anualmente, con nacimiento el 1ro. de enero de cada año.

Contribuyentes: Sujetos respecto a los que se configuren las situaciones antes señaladas. La ley designa también, en casos, otros responsables.

Base imponible (Bi):

* I.I.B. -de carácter real-: Liquidable por la Dirección; resulta de multiplicar, para cada parcela según el esquema del Cuadro N° 2, la VF. de Catastro por los coeficientes de actualización que prevé anualmente la LI.

* I.I.A.-de carácter personal-: Determinable a partir de declaración jurada del contribuyente; se obtiene aplicando las alícuotas progresivas del Cuadro N° 3, a la suma las Bi de las parcelas rurales ubicadas en el ámbito provincial atribuibles a éste (proporción de su participación).

Estructura de alícuotas:

* I.I.B: Para inmuebles urbanos; escala progresiva, presentándose los tipos más altos en caso de baldíos. Para propiedades rurales alícuota única del 12‰ (Cuadro N° 1). La LI. además determina (discriminando inmuebles rurales, urbanos, etc.), impuestos mínimos, contemplando también institutos que permiten en casos especiales soslayar la aplicación de éstos por parcela (ej. loteos, agrupamiento de parcelas rurales -en los que el contribuyente debe a su vez participar aportando datos bajo DJ.-).

* I.I.A: Escala progresiva; tributándose sólo si la Bi atribuible alcanza los \$ 500.000, con alícuota el 1‰ para este nivel, a partir del cual va en aumento (Cuadro N° 3).

Exenciones. Las hay subjetivas (de pleno derecho y otras que regladas requieren, para ser declaradas, un trámite de reconocimiento por el Fisco) y además objetivas. Sin perjuicio del Código Tributario (CT) existen también algunas previstas en leyes especiales.

¹ Ley 9456 Art. 10 (modificatorio del art. 21 de la Ley de Catastro 5057) -BO. 10-01-2008-: “El valor unitario de la tierra libre de mejoras de parcelas rurales se determinará en relación al valor productivo de la tierra. Su determinación se hará por zonas de características agroeconómicas homogéneas, considerando a tal efecto los valores de mercado, explotaciones agropecuarias dominantes y las condiciones agroecológicas y económicas características. También la Dirección fijará valores por hectárea en consideración a otros destinos especiales de la parcela, tales como turismo, esparcimiento, etc., en las condiciones que establezca la reglamentación”. En el artículo 12 la norma dispone, como se dijo, que el valor a determinar conforme a la modificación introducida por el art. 10, será de aplicación efectiva a partir del 1° de Enero de 2012.

Resumen N° 1 -Continuación- (•)**Reducciones del impuesto ligadas a pautas de cumplimiento:**

* Del 30%: Cuando las correspondientes obligaciones devengadas y no prescriptas hasta el período fiscal anterior, inclusive, se regularicen hasta la fecha que indique la LI anual (LI, Art.103).

* Del 5 o del 10% del monto a pagar, según forma de cancelación: Premio de estímulo para contribuyentes cumplidores, aplicable sobre la obligación tributaria correspondiente de la anualidad de cada período fiscal (Dto. 434/2002 y concordantes).

Evolución desde los años 1994/95: La estructuración principal (modalidades) no sufrió cambios; revalúos generales no se practicaron nuevos desde los primeros años de la década pasada (1992 inmuebles urbanos – para ciertos terrenos datan de antes- y 1994 rurales) y los coeficientes de actualización de la LI así como los impuestos mínimos se mantuvieron en general, sin perjuicio de algunas excepciones (ver por ejemplo L.8345 año 1994).

En cuando a la carga legal, al comienzo de la década se introdujo -formando parte de la política tributaria global del Gobierno- una reducción de alícuotas del 30% (Ver por ej. L.8827 año 2000). Sin perjuicio de que las alícuotas han retornado hoy al nivel de las de la L.8345, esta reducción aún se mantiene -como se dijo-, como posibilidad de merma del gravamen (cuota), condicionada a pautas de cumplimiento en determinado plazo por el responsable.

(•): Fuente: Ver CT -L.6006, TO. 2004 y modif., actualizado a 2008- y LI 9443 (pág. web. www.cba.gov.ar), así como disposición sobre revalúo rural –art. 10 L 9456, citada en Nota al Pie N° 1-. Asimismo, por ejemplo Leyes 8345 y 8827.

III - Desempeño recaudatorio.*a) Participación en recursos tributarios propios y totales:*

Este impuesto observa hoy, en general, importancia decreciente dentro de los sistemas tributarios (ST) debido a sus características típicas, tales como:

- * Sus bases gravables, para actualizarse, requieren de su corrección explícita por el fisco, lo que inclusive demanda efectuar revalúos cada cierto tiempo. Como consecuencia resulta poco flexible, en la práctica, ante la inflación o el crecimiento del PIB.
- * Depende en forma sustantiva de pagos directos de los contribuyentes -alta visibilidad-, y se relaciona, en casos, con la “renta pasada más que con la actual” de los titulares, cuestiones éstas que tornan a veces difícil incrementar con

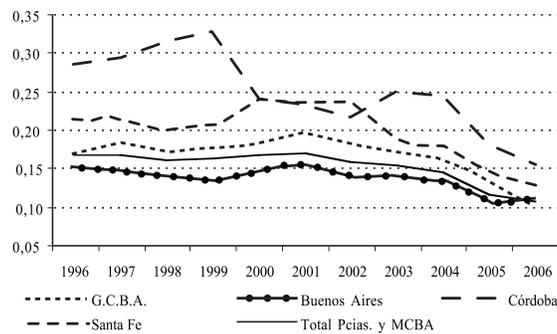
generalidad la base considerando simplemente aumentos del PBI agregado o los precios ².

Asimismo, es comprensible que en Argentina diversas cuestiones del contexto económico-social hayan actuado como agravantes, en el lapso bajo análisis, de su funcionamiento corriente. Entre ellas, el desempleo, desigualdad y pobreza que vinieron en aumento durante las últimas décadas del siglo, así como el colapso de la convertibilidad y posterior devaluación -con aumentos de precios-, que inicialmente resaltaron también, dichos problemas.

Como se observa en el Gráfico N° 1 el I.I. acusó, tanto en la Pcia. como en otros fiscos importantes (y el agregado total), una disminución participativa clara en la recaudación tributaria jurisdiccional. Este descenso se torna aún más significativo de computarse en el denominador ingresos tributarios totales -incluido coparticipados-.

² Esto motiva tratamientos especiales en casos como el de jubilados y otros sectores.

Gráfico N° 1



Fuente: Elaboración propia en base a datos ME,ySP, Pág. web.

b) Evolución nominal:

El producido puede modificarse, de un año al otro, por cambios en las bases imponibles (Bi) y/o de las alícuotas (t), como también gradualmente por las oscilaciones que provoquen la incorporación de nuevas mejoras o el comportamiento de los obligados.

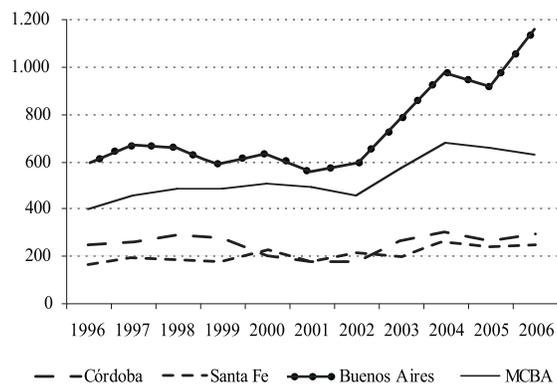
Atendiendo a los primeros elementos (Bi y t), su movilidad fue en su momento relativamente circunscripta, en Argentina, por el Pacto Fiscal de 1993 (PF. II), que persiguiendo coordinar un techo a la carga con objetivos de estabilidad, empleo y crecimiento, estableció límites. Éstos fueron:

- Bases imponibles: No superar el 80% del valor de mercado de los inmuebles.
- Tasas medias: Según tipos de predios no exceder 1,2% -rurales-, 1,3% -sub-rurales- y 1,5% -urbanos-.

Como consecuencia, los cambios cuantitativos hacia abajo carecerían de obstáculo, pero hacia arriba se condicionaron a que aumentasen los valores de mercado de los inmuebles.

Según se desprende de los Gráficos N° 2 y 3, durante los años considerados en los que rigió la convertibilidad la recaudación por I.I. de algunos fiscos grandes que se ejemplifican (Bs. As, MCBA y S.Fe.), si bien registró oscilaciones y en casos aumentos, llegó a su final (2001/2002), con la crisis, mostrando niveles cercanos a los de 1996 (salvo en la MCBA, en que cayó menos). A partir 2003 se observa una suba (nominal) de mayor continuidad -salvo en 2005-, aunque con reacción inferior a la del PBI. El cuadro N° 4 permite a su vez apreciar visualmente, reforzando la conclusión del Cuadro N° 1, la evolución a valores constantes de este último.

Gráfico N° 2

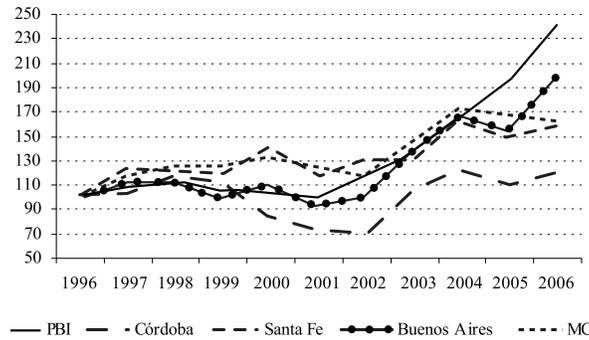


Fuente: Elaboración propia en base a datos de AFIP.

Comparando Córdoba, entre los extremos del primer período (1996-2002) su recaudación fue la que más cayó dentro del grupo. En el lapso siguiente se fue recuperando, pero aún en época cercana a la actualidad (2006/2007), su nivel a valores corrientes se

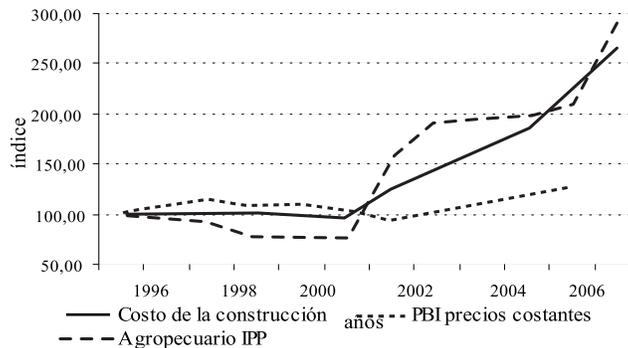
encontraba un 18% -aproximadamente- por encima de la inicial, mostrando ser, hasta allí, la jurisdicción entre las mencionadas en la que el gravamen menos creció en dichos términos (Gráfico 3).

Gráfico N° 3



Fuente: Elaboración propia en base a datos de AFIP y MEyP.

Gráfico N° 4



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

En cuanto a los incrementos de carga por el F.I.V., su producido representó, en el año de su inserción (2004) un 5,5% del total del I.I Provincial, subiendo luego gradualmente hasta alcanzar un 16 % del mismo en 2007 ⁽³⁾. Se advierte así, junto a lo dicho en el Punto II, que la Jurisdicción viene produciendo, en el ámbito rural (donde como puede verse –Gráfico N° 4-, los precios agropecuarios aumentaron mucho), aumentos de carga por medios distintos, tran-

sitoriamente, al de modificar el gravamen que se analiza.

IV - Evaluación.

De lo expuesto se desprende como cuestión esencial la necesidad de que la Provincia revalúe nuevamente los inmuebles, ya que un atraso desmesurado como el existente, ante escenarios cambiantes que lle-

³ En base a datos ejecución presupuestaria de la Peia de Córdoba; Ministerio de Finanzas, pág. web).

van a que sus precios relativos varíen, produce que el gravamen distorsione, afectándose su eficiencia y equidad.

Este hecho cabe que ocurra no sólo en predios urbanos, sino también rurales, donde la Provincia ya dispuso, como se dijo, un nuevo revalúo aunque con impacto recién desde 2012, por lo que, entre tanto, los aumentos colaterales de carga que implican la TV, el FIV y el AAFA mencionados podrían seguirse basando, como hasta ahora, en la estructura de tasaciones atrasadas que mantenga allí el I.I.

A favor de ello, cabe además considerar:

Las VF o Bi del mismo constituyen, desde antaño una guía para presumir, en la práctica de usos, la razonabilidad de un precio mínimo de las propiedades. El alejamiento significativo dificulta relacionar aquéllas con los valores venales, con impactos en la evasión, a su vez, de otros tributos inclusive del mismo fisco.

Con los municipios de la Provincia se abriría un primer paso para aumentar coordinación y reducir la carga necesaria conjunta sobre la propiedad (información catastral, uso de avalúos, tasas suplementarias, etc.), cuestión ésta deseable en términos de eficiencia global del País.

Sin perjuicio de lo dicho, algunos argumentos actuarían hoy desincentivando esta medida. Así:

Las características del I.I., unidas a razones del contexto socioeconómico comentadas, pueden dificultar instrumentar de inmediato aumentos determinativos como los que podrían resultar si se valuasen las propiedades al límite máximo previsto en el PF.

Esta cuestión podría moderarse, en principio, variando inclusive otros elementos (como coeficien-

tes de la LI, alícuotas y/o cuotas), pero el conjunto de medidas junto a la impopularidad del impuesto podrían desalentar, también, la iniciativa.

En el ámbito rural, donde la tierra registró aceleradamente incrementos fuertes de precios por múltiples causas en lo que va del siglo - productividad, cotización de commodities, aptitud de uso, especulación, etc.-, encarar una valuación basada en precios de mercado cercanos a los actuales quizás fuese desaconsejable -disparidad significativa con un valor renta, etc.- en el corto plazo.

La pérdida gradual de participación que experimenta el gravamen en la recaudación de los sistemas tributarios, también puede influir a la hora de afrontar costos para perfeccionarlo, sobre todo en presencia de opciones más simples de financiación.

Los efectos antievasión del I.I. poseen un derrame que excede una jurisdicción aislada. El interés de revaluar en un fisco se relaciona así con que también otros fiscos lo hagan, lo que impulsa a esperar, desde este ángulo, que se pueda coordinar el tema a un nivel más amplio⁴.

De igual modo, los aumentos de pagos impositivos de ciertos contribuyentes excederán los recursos que perciba el gobierno provincial, dada la existencia de impuestos nacionales que también utilizan parcialmente las Bi o VF del I.I., sin coparticiparse en forma devolutiva⁵, como ocurre en el caso del Impuesto sobre los Bienes Personales -IBP-⁶.

Finalmente, aumentar valuaciones debería llevar a rever los tipos impositivos -nivel y estructura-, e inclusive las modalidades del impuesto. Especulando sobre esto en el caso de Córdoba, se estima:

* El I.I.A (Cuadro N° 3) quizás deba reconsiderarse dadas las deficiencias que hoy se le en-

⁴ En 2006 se sancionó la Ley Nacional 26209 (promulgada de hecho el 15-01-2007), que entre otros aspectos crea el Consejo Federal de Catastro. No obstante, no mediando además un pacto interjurisdiccional de profundidad al respecto, sus efectos podrían no ser suficientes.

⁵ En este contexto, un incremento de carga se resistirá menos por los obligados si proviene de aumentar alícuotas -que limita el PF-, o bien un gravamen de naturaleza distinta del I.I. (caso por ejemplo, el FIV y/o el nuevo AAFA Provincial).

⁶ En este impuesto, por reciente reforma (vigente desde 2008), se incorporó asimismo una modificación en cuanto a la valuación de los inmuebles del País, que dispone ahora declarar como valor mínimo, en lugar de la Bi vigente al 31 de Diciembre del año por el que el gravamen se liquida -fijada a los efectos del I.I. o tributos similares-, ya sea ésta o "el VF determinado" a esa fecha. Si bien ello beneficiaría al IBP (al computarse el importe mayor), desalentará según la importancia de los casos dichos -bajo el actual reparto de éste entre jurisdicciones-, que las provincias revalúen estableciendo VF cercanas a los precios de mercado.

dilgan desde la capacidad de pago, al no alcanzar parcelas urbanas ni extra-jurisdicción. Cabría analizar esto, al menos cuando se incorpore la valuación nueva.

- * La progresividad real del I.I.B-urbano (Cuadro N° 1) probablemente lograría seguir sustentándose, aplicada con carácter tenue⁷, pero no sería neutro mantener las tablas vigentes (como tampoco en el caso anterior) de incorporarse una corrección de avalúos que eleve de modo importante las bases, o materializando ésta por vía de coeficientes de la LI.

Como una cuestión separada, descuentos vía desgravación condicionada al cumplimiento de pagos en determinado término – como los que hoy contempla el gravamen-, se intuyen desfavorables para la equidad atento a sus características (Pto. I), por lo que se estima convendría corregir este diseño.

V - Recomendaciones para la Provincia.

Considerando el análisis precedente, se sugiere:

Disponer un revalúo general, a corto plazo, de los inmuebles urbanos.

Para morigerar en lo inmediato un aumento excesivo de carga, reducir en su caso bases imponibles vía coeficientes de la LI., disminuir alícuotas y/o mantener reducciones de éstas, etc., reconsiderando en

cualquier caso la estructura de tipos impositivos.

Revisar los actuales descuentos de cuotas, condicionados a conductas de pago en determinado término.

Respecto de las parcelas rurales y en el íterin hasta 2012 en que tendría aplicación la nueva ley de revalúo, insertar ajustes (LI) basados en sugerencias técnicas provisorias, correctores de cambios relativos de valor que puedan desprender las zonas.

Finalmente, por las externalidades que el tema involucra e impactos posibles en beneficio de la equidad y competitividad del País, impulsar iniciativas para mejorar la coordinación Nación-Provincias, tales como:

- * Reformar el Pacto Fiscal II en el tema, armonizando y profundizando criterios sobre actualizaciones catastrales y revalúos periódicos. Dado el interés común, contemplar en el arreglo apoyos de la Nación en cuanto al financiamiento parcial de costos.
- * Modificar el destino del IBP asignando un porcentaje elevado de su producido entre los fiscos provinciales y el GMBA, conforme al valor declarado en éstos en concepto de inmuebles – sin perjuicio de otros bienes de imposición local, como automotores⁻⁸

Cuadro N° 1

Modalidades		Alic. m ín-max (%)	
Básico	Urbano	Progresivo real	
		Bald.	2 a 2,4
		Edif.	1,3 a 1,7
	Rural	Progresivo real	1,2
Adicional	Rural	Progresivo personal	0,2* a 0,9

* Desde Bi>\$500.000; para \$500.000: \$500

⁷ Ello dada su actual aceptación pacífica (sea por justificarse en alguna medida en el criterio del beneficio, o por el mero interés de captar diferencias de capacidad de pago en el entorno de los estratos bajos y medios de ingreso, compensando fuentes de recaudación).

⁸ Esta medida actuaría en beneficio de la correspondencia fiscal, y de modo parcial como mecanismo equalizador al alentar el mejoramiento catastral. No comprometería tampoco la autonomía gubernamental, sino al contrario, ni el sistema de coparticipación dada la magnitud relativamente pequeña del IBP.

Cuadro N° 2
Pcia. de Córdoba - Esquema Impuesto Básico (Año 2008)

$Bi = VFC \times Coef. Act. L. I.$
$IIB = Bi \times t., \text{ o bien I.M., el mayor}$
Siendo:
- <i>Bi</i> : Base imponible
- <i>VFC</i> : Valuación fiscal de Catastro
- <i>Coef. Act. L. I.</i> : Coef. de actualización
Ley Impositiva Anual
- <i>t</i> : Alícuota(s)
- <i>IM</i> : "impuesto mínimo" inmueble, que en su caso consigne la LI.

Cuadro N° 3
Provincia de Córdoba – Esquema Impuesto Adicional (Año 2008)

<i>Bi</i> : Suma de las Bases de prop. rurales atribuibles a un mismo contribuyente.			
<i>Alícuotas</i> : Progresivas según detalle (LI, art. 10):			
Desde \$	a \$	Fijo	más
500.000	750.000	\$ 500	2/00 s/exced.
.....		
.....		
5.000.000	y más	\$ 23.450	9/00 s/ exced.