



UNA APROXIMACIÓN A LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES¹

Programa de Justicia Fiscal

Abril 2025

¹ Informe realizado por Francisco D'Alessio para el programa Justicia Fiscal de ACIJ.

Resumen Ejecutivo

- Entre el año 1997 y el año 2022 se ha incrementado el peso que tienen los tributos de fuente propia que recauda la Ciudad de Buenos Aires (CABA) sobre el total de la actividad económica. Mientras que en 1997 estos tributos representaban el 3,7% del PBG, en 2022 este valor se había incrementado hasta llegar al 7,3%.
- Al mismo tiempo, se ha consolidado una estructura impositiva cada vez más regresiva, en donde pierden peso los impuestos que gravan la propiedad y ganan relevancia los que impactan en el consumo y las transacciones.
- Esto queda en evidencia al analizar la evolución del Impuesto sobre los Ingresos Brutos (ISIB), que en 1997 representaba el 66% de la recaudación propia, y que en 2023 pasó a explicar el 92%. Al mismo tiempo, los impuestos a la propiedad, como la Tasa de Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL), el Impuesto Inmobiliario (II) y el impuesto de Patentes redujeron su participación a apenas un cuarto de lo que representaban al inicio del período.
- Tanto el ABL como el Impuesto Inmobiliario se aplican sobre el bien inmueble y no sobre la persona propietaria, imposibilitando la incorporación de algún elemento que grave de manera diferencial a aquellos que tienen mayor patrimonio inmobiliario. Esto le da regresividad al sistema, especialmente en un contexto de fuerte concentración de la propiedad inmueble (ACIJ, 2024).
- La fuerte retracción del peso del ABL y el Impuesto Inmobiliario sobre la recaudación del GCBA se ha dado en paralelo al crecimiento del parque habitacional total de la ciudad, así como al sostenido aumento del precio de los inmuebles medidos en dólares, moneda utilizada para la tasación y comercialización de estos bienes.

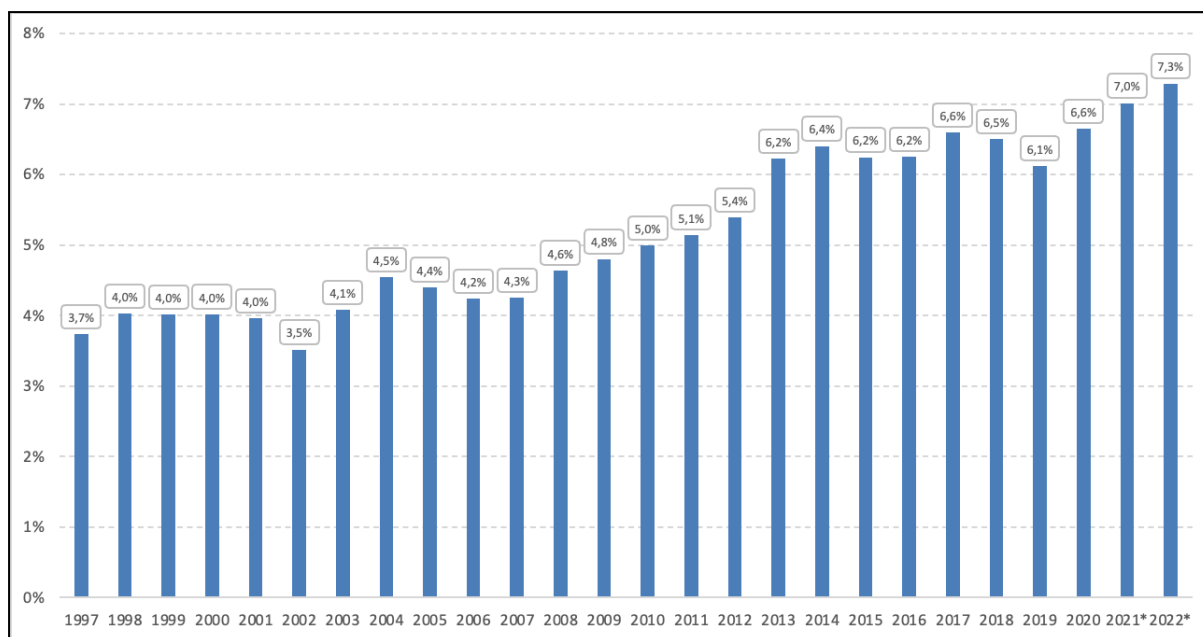
La estructura tributaria de la Ciudad de Buenos Aires

La Ciudad de Buenos Aires adquirió autonomía como consecuencia de la reforma constitucional del año 1994. En 1996 se eligió al primer Jefe de Gobierno y se sancionó la constitución local. Es por eso que situamos allí el año de comienzo de esta investigación.

Los ingresos públicos con los que cuenta la Ciudad de Buenos Aires provienen de cuatro fuentes diferenciadas: Ingresos Tributarios Propios, Coparticipación de Impuestos, Ingresos No Tributarios y Recursos de Capital. Este trabajo se centrará sobre los Ingresos Tributarios Propios, que son los impuestos determinados y cobrados por la Ciudad. Aunque se observan variaciones a lo largo de los años, esta es la principal fuente de financiamiento de la jurisdicción: en el año 2023, 88 de cada 100 pesos gastados por el gobierno local provinieron de allí.

En el Gráfico 1, se presenta la evolución de la recaudación impositiva de fuente propia calculada como porcentaje sobre el Producto Bruto Geográfico para el período 1997-2022. La serie permite poner en evidencia un primer aspecto: el fuerte aumento del peso de la estructura tributaria medido en relación al nivel de actividad. Mientras que en el año 1997 los impuestos representaban el 3,7% del PBG, en el año 2022 pasaron a significar el 7,3%, en una progresión que se mostró ascendente prácticamente a lo largo de todo el período analizado. Entre puntas, el peso de la estructura impositiva sobre la actividad se multiplicó prácticamente por dos.

Gráfico 1. Evolución de la recaudación impositiva de fuente propia sobre el Producto Bruto Geográfico. En porcentaje. CABA. 1997-2022



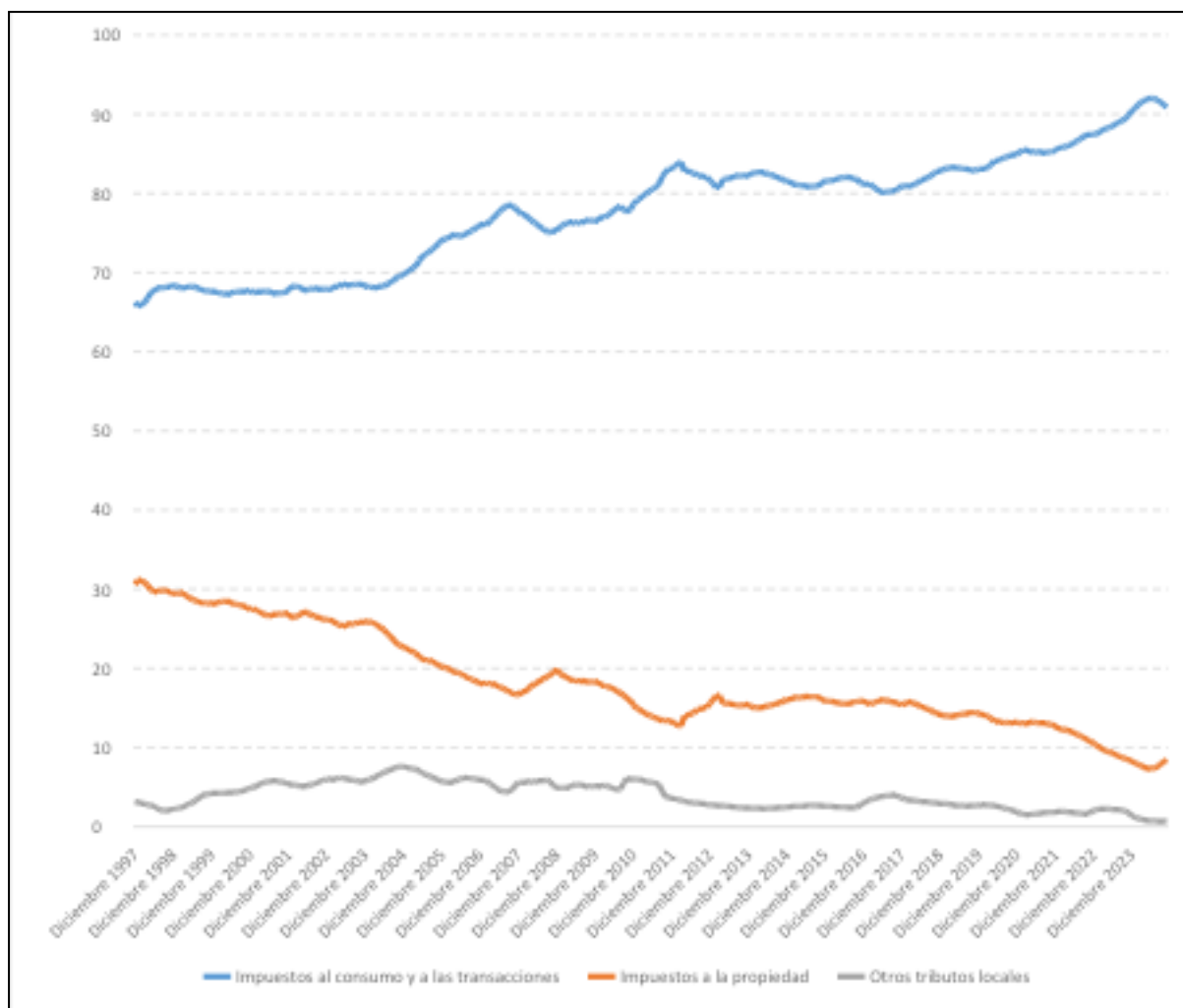
Fuente: elaboración propia en base al Instituto de Estadísticas y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IDECBA).

En la CABA, los impuestos de fuente propia pueden dividirse en tres grupos diferenciados. En primer lugar, los impuestos a la propiedad: la Tasa de Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL), el Impuesto Inmobiliario (II) y el Impuesto de Patentes. Estos tributos tienen potencialmente un carácter progresivo. En segundo lugar, se encuentran los Impuestos al Consumo y las Transacciones: el Impuesto sobre los Ingresos Brutos (ISIB), de carácter regresivo, y el Impuesto a los Sellos (algunos autores lo definen como un impuesto progresivo)². Por último, se encuentran otros tributos locales, de mucho menor peso relativo y con impactos menos relevantes sobre la distribución del ingreso³.

Gráfico 2. Distribución porcentual de la recaudación impositiva de fuente propia mensual por hecho imponible. CABA. Enero 1997 - Noviembre 2024. Promedio móvil 12 meses

² Siguiendo lo planteado en ACIJ (2020, pág. 4), podemos afirmar que los impuestos progresivos son aquellos que contribuyen a disminuir la desigualdad. Cuando los impuestos a la propiedad utilizan alícuotas incrementales, cumplen esta función. De manera opuesta, los impuestos regresivos dan lugar a mayores niveles de desigualdad. Allí se ubican los impuestos al consumo y las transacciones (como el IVA, de carácter nacional, y el ISIB, de carácter local), ya que impactan más en aquellos que consumen una proporción mayor de sus ingresos.

³ En el Anexo Metodológico presentamos un cuadro resumen.



Fuente: elaboración propia en base al Instituto de Estadísticas y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IDECBA).

En el Gráfico 2 presentamos la participación relativa de los distintos grupos de tributos que recauda la Ciudad, sobre el total de la recaudación propia. Allí se pueden observar algunas tendencias muy claras. En primer lugar, se produce un aumento de la participación relativa de los impuestos al consumo y las transacciones, que pasan de representar el 66% de la recaudación propia en 1997, a explicar el 92% de la recaudación durante el 2023. Puesto en otras palabras: actualmente, de cada 100 pesos que recauda la Ciudad, 92 provienen de este tipo de tributos. Es importante aclarar que, dentro de estos tributos, la enorme proporción la representa el caso del

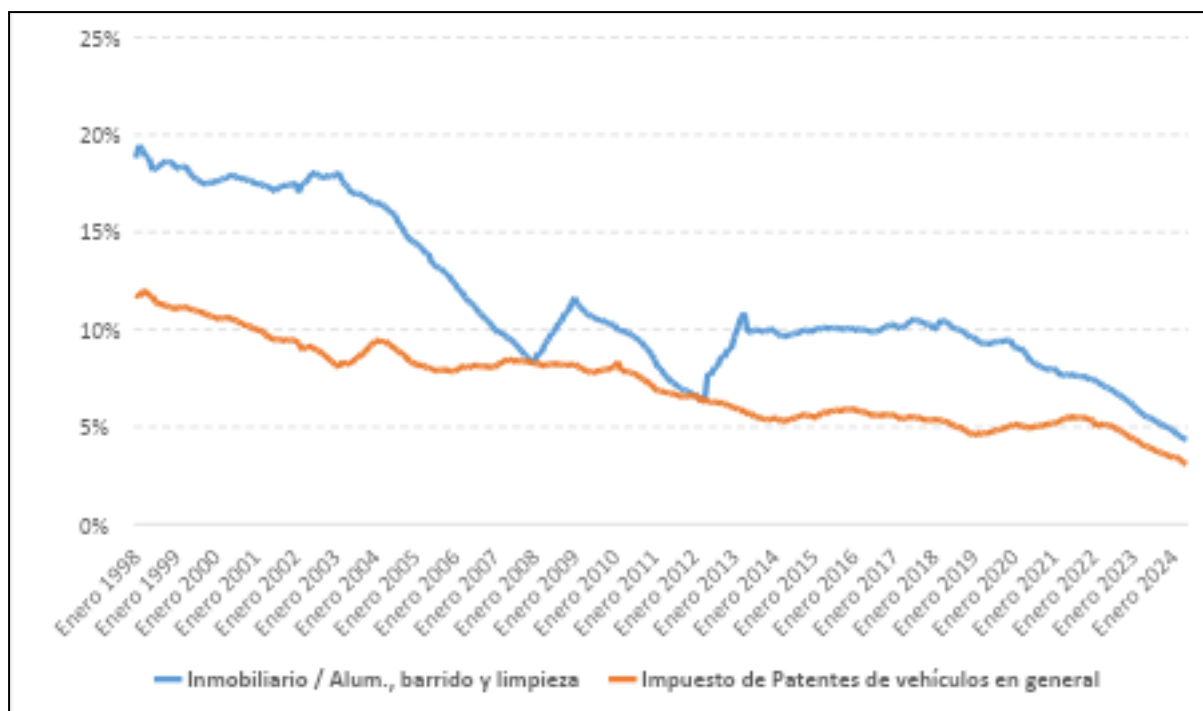
Impuesto sobre los Ingresos Brutos (ISIB), que actualmente asciende al 87% de la recaudación, mientras que el Impuesto de Sellos apenas explica el 5% del total⁴.

De manera contrapuesta, los Impuestos a la Propiedad, que ostentan un carácter progresivo, han reducido significativamente su impacto sobre la recaudación tributaria. En el año 1997, estos tributos explicaban el 30% de la recaudación. A lo largo de los años su impacto fue decreciendo, con algunas oscilaciones en el año 2008 y en el año 2012. Sin embargo, la tendencia a la disminución de la participación de estos gravámenes fue sostenida: actualmente, su incidencia se ha reducido a menos de un tercio, representando en 2023 apenas un 7,4% de lo recaudado.

Si ponemos la lupa sobre los impuestos a la propiedad, podemos ver una tendencia similar en los dos tributos contemplados (Gráfico 3). En el caso de ABL-II, su participación se reduce del 18% en 1997 al 4% de la recaudación total en 2024. Por su lado, Patentes comienza el período representando un 12% de la recaudación, para finalizar en valores del 3%. De manera que, aunque con oscilaciones a lo largo de los años, ambos tributos han reducido a un cuarto su participación sobre la recaudación total.

Gráfico 3. Distribución porcentual de la recaudación impositiva de fuente propia mensual. Impuestos a la propiedad. Inmobiliario / ABL y Patentes. CABA. Enero 1997 - Mayo 2024. Promedio móvil 12 meses

⁴ El ISIB es fuertemente regresivo, al ser un impuesto “en cascada” (que se agrega a cada uno de los eslabones de la cadena de producción), y que se traslada al precio de los bienes y servicios comercializados, impactando más en aquellos que destinan la mayor parte de sus ingresos al consumo (y no al ahorro).



Fuente: elaboración propia en base al Instituto de Estadísticas y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IDECBA).

En síntesis, la lectura de estos datos nos permite llegar a dos conclusiones que caracterizan la evolución de la estructura tributaria de la CABA. Entre el año 1997 y el año 2023 podemos afirmar que se ha incrementado el peso que tienen los tributos sobre la actividad económica. Al mismo tiempo se ha consolidado una estructura impositiva cada vez más regresiva, en donde pierden peso los impuestos a la propiedad y ganan relevancia los impuestos al consumo y las transacciones⁵.

Algunas precisiones sobre el ABL y el impuesto inmobiliario en la Ciudad de Buenos Aires

⁵ Este mismo proceso puede observarse a nivel regional, en distintos países de América Latina (De Cesare, 2016) y en las provincias de nuestro país (Accotto et.al., 2014).

La propiedad inmueble en la Ciudad de Buenos Aires está impactada por dos gravámenes: la Tasa de Alumbrado, Barrido y Limpieza y el Impuesto Inmobiliario (ABL-II)⁶. Ambos se calculan a partir del valor fiscal de la propiedad, lo que técnicamente se conoce como Valuación Fiscal Homogénea (VFH), que el GCBA estima combinando información referida al terreno y a la construcción. Vale destacar aquí tres puntos al respecto.

En primer lugar, debemos marcar cuál es el sujeto sobre el que se aplica el tributo. En CABA (al igual que en las provincias), el ABL-II recae sobre la parcela y no sobre su propietario o titular. Esto implica que tributa el mismo gravamen quién posee una propiedad, que quien posee varias, quitándole progresividad al sistema, algo que se vuelve más acuciante debido a los crecientes niveles de concentración en la propiedad inmueble en CABA (ACIJ, 2024)⁷.

El segundo punto remite al criterio con el que se calcula el pago de ambos tributos (actualizado al 2024). Para el caso del ABL, se aplica una alícuota única para toda la Ciudad del 0,50% sobre la estimación del valor de la propiedad, de manera que paga en la misma proporción una propiedad de Puerto Madero (donde se localiza el m² más caro de la ciudad) que una de Soldati o Villa Lugano (donde el m² tiene valores significativamente más bajos). En cambio, el Impuesto Inmobiliario combina el pago de una cuota fija más un porcentaje determinado por una alícuota, que en ambos casos se incrementan según el valor de la propiedad. Esto le otorga mayor progresividad al Impuesto Inmobiliario por sobre el ABL.

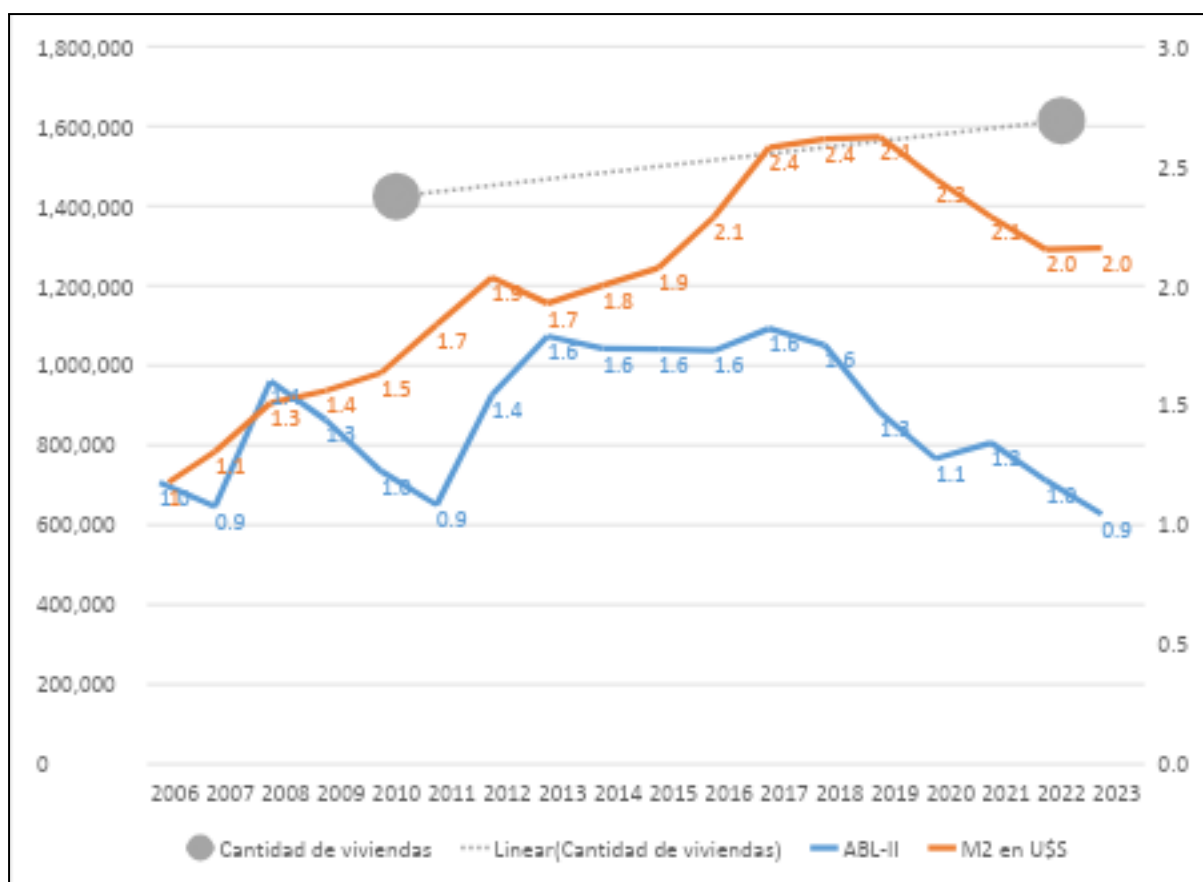
El siguiente punto remite a la manera en que se determina la valuación de las unidades, aspecto clave ya que determina el volumen de los gravámenes. Lo central aquí es el descalce entre la moneda en la que se fija el valor fiscal de la propiedad (el peso), y la moneda en la cual el mercado tasa e intercambia ese bien (el dólar), lo que ha repercutido en una grieta cada vez mayor entre el precio de mercado de los inmuebles y el aporte que estos realizan a las arcas del GCBA.

⁶ Estos mismos gravámenes se extienden al resto de las provincias y municipios de nuestro país. Adicionalmente, la propiedad inmueble impacta en el cálculo del impuesto a los bienes personales.

⁷ Este esquema está pensado para diferenciar el Impuesto Inmobiliario del Impuesto a los Bienes Personales, que es el tributo en el que debería verse reflejado el impacto fiscal de la concentración inmueble.

Si bien la escasez en la información disponible torna difícil presentar evidencias sobre esta cuestión, en el Gráfico 4 sistematizamos algunos datos que permiten hacer una aproximación. En primer lugar, elaboramos una comparación entre la evolución del ABL-II medido en pesos constantes, con la evolución del precio del metro cuadrado en dólares, en el período 2006-2023. Lo hicimos a partir de un índice que toma el año 2006 como base. Esto nos permite evidenciar que mientras el precio de las propiedades en dólares se multiplicó por dos en el período bajo análisis (llegando a un pico de 2,44 en 2019), el ABL-II se redujo, en pesos, a un 0,87, estando en todos los años de la serie (salvo uno) por debajo de la evolución de los precios. Al mismo tiempo, tomando los datos censales, se puede observar que entre 2010 y 2022 se construyeron en la Ciudad 190.000 viviendas más, ampliando la base sobre la que se aplican estos tributos.

Gráfico 4. Evolución del ABL-II (en pesos constantes de 2025) del precio del m2 en U\$S (2 ambientes a estrenar) y de la cantidad de viviendas (censos nacionales). Índice base 1. 2006



Fuente: elaboración propia en base a datos provistos por el Instituto de Estadísticas y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IDECBA) y por el Censo Nacional de Hogares y Población (2010, 2022).

Anexo metodológico

En el Cuadro 1 están agrupados los distintos tipos de impuestos de fuente propia del GCBA tomando en cuenta la categorización que proponen Accotto et al. (2014), para especificar el carácter progresivo o regresivo de cada uno de ellos.

Cuadro 1

Actividad / Bien gravado	Impuesto	Orientación
Impuestos a la propiedad	ABL + impuesto inmobiliario: impuesto a la propiedad inmueble y a la tasa por diferentes servicios municipales (alumbrado, barrido, limpieza y mantenimiento y conservación de sumideros).	Progresivo
	Impuesto de Patentes: impuesto que grava a los vehículos en función de las valuaciones y los años de fabricación de cada uno (incluye las embarcaciones deportivas o de recreación).	Progresivo
Impuestos al consumo y las transacciones	Ingresos Brutos (ISIB): grava a las transacciones de toda índole, con diferentes alícuotas según el tipo de actividad económica onerosa efectuada.	Regresivo
	Impuesto de sellos: grava todos los actos y contratos onerosos, además de la transferencia de dominio de inmuebles y alquileres, así como la transferencia de autos usados.	Progresivo
Otros tributos locales	Planes de facilidades de pago: regularización de deudas de cualquier tributo ante el ente recaudador.	S/D
	Contribución por publicidad: grava a los carteles de propaganda en la vía pública.	S/D
	Gravámenes varios y otros: otros tributos que abarcan principalmente el uso del espacio público y los ambientales (áridos y húmedos).	S/D

Bibliografía

Accotto, A., Martínez, R., & Mangas, M. (2014). *Finanzas provinciales e impuesto inmobiliario en la Argentina. Últimos treinta años: más regresividad, menos equidad* (1ª ed.). Universidad Nacional de General Sarmiento.

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia [ACIJ]. (2020). *Avanzar hacia un sistema tributario progresivo: una deuda histórica que la crisis volvió urgente*. <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2020/08/Avanzar-hacia-un-sistema-tributario-progresivo-una-deuda-hist%C3%B3rica-que-la-crisis-volvi%C3%B3-urgente-1.pdf>

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia [ACIJ]. (2024). *Los dueños de la Ciudad. Concentración inmobiliaria en la Ciudad de Buenos Aires*. <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2024/05/Informe-ACIJ-Concentracion-CABA.pdf>

De Cesare, C. (2016). *Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe*. Lincoln Institute of Land Policy.