



Javier Eduardo Ganem
Escuela de Economía

CAPTURA DE VALOR EN LAS HACIENDAS MUNICIPALES. LA POTENCIALIDAD EN LA MUNICIPALIDAD DE ROSARIO¹

I - Introducción.

El financiamiento de los gobiernos locales, tanto en el ámbito académico como en el debate de políticas públicas, resulta de suma importancia en la actualidad en la República Argentina. A lo largo de los últimos años, el rol de los municipios y comunas en la provisión de bienes públicos se ha incrementado notablemente, tanto en los que tradicionalmente corresponden a este tipo de jurisdicción por resultar más eficiente desde el punto de vista asignativo, como por la asunción de nuevas funciones que tradicionalmente estaban reservadas a otras jurisdicciones de gobierno. Así, si bien con diferentes grados de avances, resulta cada vez mayor su participación en políticas de desarrollo y de distribución del ingreso.

La asunción de estas funciones por parte de los entes municipales ha generado crecientes necesidades de financiamiento no atendidas suficientemente con los recursos financieros tradicionales. Paralelamente se observa en nuestro país, un marcado retroceso en la captación de las denominadas "plusvalías urbanas" tendencia que se contrapone con la experiencia acaecida en otros países.

En el presente documento se realiza en primer lugar un análisis de la plusvalía urbana, la necesidad de captura de parte de las plusvalías por parte de la Hacienda local y los distintos instrumentos a través de los cuales se logra el objetivo. Asimismo se efectúa una breve descripción de la experiencia latinoamericana en la materia y posteriormente se introduce en la problemática del Municipio de la Ciudad de Rosario.

II- El suelo: características y plusvalía urbana

La problemática acerca de la propiedad del suelo, su concepción, alcance y características, es uno de los aspectos centrales que condiciona gran parte de la política en la materia y en consecuencia también de la política tributaria. Ello deriva de las características distintivas que el suelo posee como bien: es irrepetible, no pudiendo multiplicarse y a su vez es necesario para el desarrollo de toda actividad humana (Maldonado, 1994).

El hecho de ser soporte de todas las actividades, le da una característica de condicionante de las mismas al punto de que el derecho de cada hombre al uso de la tierra (limitado únicamente por el derecho de los demás hombres), ha sido considerado emanado de la ley de igual libertad (Spencer, 1850).

¹ Trabajo correspondiente al Proyecto de Investigación: INSTRUMENTOS DE CAPTURA DE VALOR EN MUNICIPIOS – EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE ROSARIO DESDE 1990..Director: Lic Edmundo Virgolini



Más allá de estas posturas de equidad que niegan la posibilidad de propiedad privada de la tierra, la modernidad ha forjado la relación entre los hombres y la tierra sobre la base de dos instituciones: soberanía y propiedad (Maldonado Copello, 2004). Así, vemos aplicada a la tierra, la lógica económica que reduce la relación de las personas con las cosas a su propiedad. En la corriente central del pensamiento económico, la asignación de derechos de propiedad resulta indispensable para el correcto funcionamiento del mercado, y el suelo es considerado un bien más sujeto a la ley de oferta y demanda cuya correcta asignación depende del mercado.

Esta concepción económica, tiene su correlato en la institucionalidad jurídica. Así, el derecho en nuestros países de Latinoamérica, recoge la fuerte tradición civilista en el cual la propiedad es el **derecho absoluto**, supremo sobre los bienes, y que los otros derechos solo podrían ser limitaciones o fracciones de ese derecho total y absoluto (Maldonado Copello, 2004). Por ejemplo, en Argentina, esta concepción está claramente recogida en su Constitución Nacional, de mediados del siglo XIX en su artículo 17 del Capítulo "Declaraciones, Derechos y Garantías" que establece: "*La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la nación puede ser privado de ella...*"

En contraste con esta posición de propiedad como derecho absoluto, tan arraigado en nuestro sistema, encontramos una concepción de propiedad como **derecho-deber**, en la que se reconocen esas características especiales que mencionáramos al comienzo que tiene el bien-suelo y se le otorga a la propiedad del mismo una **función social**.

Así, ese derecho está sujeto al cumplimiento de obligaciones que permitan superar la oposición entre lo público y lo privado. Se puede mencionar que en la Provincia de Santa Fe, República Argentina, esta función está contemplada en su Constitución Provincial. Así, en su artículo 15 se determina que "la propiedad privada es inviolable y solamente puede ser limitada **con el fin que cumpla una función social**". Por su parte, el art. 28 expresa que "La provincia promueve la racional explotación de la tierra por la colonización de las de su propiedad y de los predios no explotados o cuya explotación no se realice conforme **a la función social de la propiedad...**"

Estas dos concepciones de la propiedad del suelo condicionan las políticas a aplicar. La noción de propiedad como "derecho absoluto", obstruye fuertemente las políticas públicas, tanto fiscal-impositivas como de ordenamiento urbano. Así, por ejemplo, las regulaciones urbanísticas son adoptadas como simples limitaciones externas a la propiedad derivadas de la acción administrativa estatal. En tal sentido, el estado solo podrá intervenir en virtud de una justificación de utilidad pública fundada en ley, con la correspondiente indemnización.

Por el contrario, la noción de propiedad como "derecho – deber", replantea la definición misma del concepto de la propiedad. Al propietario se le imponen obligaciones o responsabilidades en nombre de los intereses de la comunidad. El derecho de urbanizar y construir se separa del derecho de propiedad. No es posible así hablar de derechos adquiridos, sino de la factibilidad de acceder a dichos derechos a través de la asunción de cargas como son la cesión de tierras, el pago de plusvalías, etc.

Vemos así, que en la concepción civilista de "derecho absoluto", el poder público encuentra una limitación para sus políticas públicas, mientras que en la concepción "derecho – deber", hay una reconciliación de lo público y privado, y los derechos pueden ser ejercidos en tanto y en cuanto haya una compatibilización con el interés colectivo.

En este marco, la regulación del mercado de suelo a través de distintos instrumentos que afecten el precio del suelo también es esencial para hacer efectivo el concepto de función social del suelo ya que esta regulación permitirá atacar la especulación que impide a gran parte de la población el acceso a la vivienda y al conjunto de infraestructuras, servicios



y equipamientos de carácter colectivo que son uno de los elementos que por excelencia definen la ciudad (exposición de motivos, 2003)

Por otra parte, cuando hablamos de valor del suelo, inmediatamente debemos asociar el concepto de plusvalía. Existen diferentes conceptos de plusvalías, todas referidas al aumento del valor de una cosa por causas externas a ella. El valor del suelo es producto de distintas acciones de desarrollo urbano encaradas generalmente por el conjunto colectivo, siendo por lo tanto la acumulación de plusvalías a lo largo del tiempo generadas por la colectividad. En tal sentido, la recuperación de plusvalía, se convierte en un derecho colectivo, debiendo en tal caso ser ejercido por el Estado, ya que es la comunidad quien ha generado dicha plusvalía.

Complementariamente, también en la esfera de la concepción civilista, es factible justificar los mecanismos de apropiación pública de la plusvalía, bajo la institución de enriquecimiento sin causa, que se puede perfectamente aplicar al caso de la valoración de los terrenos por acciones colectivas y no propias del individuo que ostenta la propiedad.

III - Instrumentos de Captura de Valor

Existe, tanto desde la perspectiva teórica, como de experiencias implementadas en diversos países, una gran variedad de instrumentos que tienen como objetivo la captura de plusvalías de la tierra, entendida ésta como el incremento en el valor de la tierra que se produce por acciones urbanísticas o de otro tipo que son debidos al esfuerzo comunitario y no del propietario.

Si bien muchos de estos instrumentos pueden no tener el objetivo declarado o explícito de "captura de plusvalor", en la medida que se apropien de parte de la renta de los propietarios (en sentido amplio y teniendo en cuenta también la presente y futura), tendrán en definitiva dicho efecto.

A pesar de que la variedad herramental es amplia, podemos agruparlos en tres tipos de instrumentos: Impuestos, tasas e instrumentos regulatorios. A los dos primeros podríamos denominarlos fiscales, ya que implican una exacción monetaria por parte del fisco a los contribuyentes, como por ejemplo los impuestos a la propiedad y las tasas por valorización. En cuanto a los instrumentos regulatorios, podemos definirlos como obligaciones, pautas de comportamiento, uso, acción, etc., que impone la administración pública, y que en la medida que sean cumplida por la población evidentemente tienen un impacto económico, pero este no necesariamente se traduce en un flujo monetario contribuyente → fisco.

La aplicación de estos tres diferentes tipos de instrumentos, responde a diferentes motivaciones u objetivos y cada instrumento puede cumplir uno o más objetivos a saber:

- aumentar la recaudación impositiva sobre el valor de la tierra
- financiar la expansión de la infraestructura básica
- controlar y planificar el uso de la tierra

Siguiendo esta clasificación, y en función de los objetivos, podemos describir los principales instrumentos de captura de plusvalor (Smolka, Ambroski, 2000):

a) Impuestos

- 1) *Impuesto a la propiedad inmobiliaria*: Este impuesto tradicionalmente utilizado para el financiamiento de los gobiernos locales, constituye claramente un instrumento de recuperación de plusvalía. Los tributos inmobiliarios disminuyen el precio del suelo urbano a través del denominado proceso de capitalización del tributo. Sabemos que el precio del



terreno no es más que la capitalización de la renta bruta periódica que el propietario puede exigir por permitir su uso. Debido a la escasez del suelo y sus características de irreproducibilidad, la oferta es completamente rígida. El propietario, exige y obtiene por su uso el máximo precio que la demanda está dispuesta a pagar. Por lo tanto, si se introduce un impuesto, el mismo no puede ser trasladado a la demanda, así el impuesto debe ser absorbido por el propietario. En su versión tradicional, este impuesto grava tanto el valor de la tierra como el de la construcción

- 2) *Impuesto sobre el valor de la tierra*: Se trata de impuesto a la propiedad, pero en este caso la base imponible del impuesto es únicamente el valor de la tierra, sin gravar el valor de la construcción. En este caso se trata de un instrumento de captación más depurado. El impuesto sobre base valor tierra, desde el punto de vista económico, se trata de un impuesto que no genera distorsiones en la asignación de recursos. La oferta de la tierra la podemos considerar inelástica, por lo cual la cantidad ofrecida no se modificará ante la instrumentación de un impuesto. Esto hace que el impuesto no genere pérdida de bienestar social irrecuperable, como sucede con el resto de los impuestos (salvo el impuesto tipo capitación). Si se tomara la base del valor construido, la oferta de construcción a mediano y largo plazo es elástica, por lo cuál si se generaría distorsiones
- 3) *Incremento de tasa temporaria*: En este caso, al impuesto a la propiedad tradicional, se le aplica una sobretasa para el financiamiento de determinadas obras de infraestructura. Una vez concluída la misma y financiada la obra, la sobretasa desaparece. Ha sido en Argentina utilizada para financiar expansión de los subterráneos (Buenos Aires), y obras de gas (Rosario), entre otras
- 4) *Impuesto a la transferencia de inmuebles*: Las ganancias de capital de los inmuebles (diferencia entre su valor de compra y su valor de venta), son gravadas no en el período de su devengamiento (que puede generar críticas por la falta de liquidez para pagarlo), sino en el momento de realización a través de su venta u otro tipo de actos, como los denominados por Musgrave "realización constructiva" (transferencia por fallecimiento o donación)
- 5) *Sobretasa por terreno baldío*: En este caso sobre el impuesto a la propiedad, se aplica una alícuota adicional en caso que el terreno no esté construido ni utilizado para actividad económica productiva. Aquí hay un claro sesgo productivista del impuesto, induciendo al propietario a la utilización provechosa del mismo.

b) Tasas

- 1) *Contribución de Mejoras*: Se trata de una tasa que permite al sector público cobrar el incremento de valor de la propiedad producto de la realización de una obra pública que repercute favorablemente sobre la misma. Si bien el justificativo es la plusvalía propietaria, generalmente se le establecen límites al monto a cobrar, relacionado con el costo de la obra.
- 2) *Cargos por desarrollo*: En este caso las tasas son cobradas por la expansión de un determinado servicio de infraestructura en un área hasta el momento no servida, corriendo, a través de estos cargos, su financiamiento a costo de los beneficiarios de dicha obra.
- 3) *Distritos especiales*: se trata de tasas autorizadas a cobrar a los distritos por la provisión de determinados servicios específicos

c) Instrumentos regulatorios.

- 1) *Participación en plusvalía*: Mediante este instrumento se permite al sector público recuperar parte del mayor valor de los terrenos generados por cambios en la normativa urbanística. Generalmente se trata de un porcentaje del total de la plusvalía (30 a 50%),



- fundamentalmente debido a la factibilidad política de su implementación. El cobro puede ser en efectivo o en especie utilizado con fines redistributivos.
- 2) *Venta de derechos sobre edificación*: Se trata de un instrumento que, en principio, separa los derechos de propiedad del suelo con los derechos de edificación. Permite al Sector Público cobrar el mayor valor que adquiriera la tierra por construir por niveles superiores a los preestablecidos, a través del cobro de estos derechos de edificación.
 - 3) *Bancos de Tierra*: El gobierno forma un banco de tierra a través de la toma o adquisición de las mismas, en cantidad suficiente como para permitir la regulación de parte del mercado, y así prevenir las especulaciones y controlar el ritmo de desarrollo y uso de la tierra.
 - 4) *Bonificación por zonificación o bonos por densidad*: los desarrolladores inmobiliarios obtienen algún tipo de franquicia al código existente que le permite ampliaciones de zonificación o incremento de densidad, a cambio de compensaciones a través de algún beneficio público, como donación de tierras para espacios públicos, construcción de viviendas sociales (zonificación inclusiva), etc.
 - 5) *Transferencia de derechos de construcción*: Mediante este mecanismo se permite la transferencia de derechos de construcción de determinadas áreas que puedan estar restringida por distintos motivos (ej. Casco histórico) a otras áreas que el gobierno local permita ampliar la densidad o promover el desarrollo.

IV - Breve reseña de la experiencia internacional comparada

Tanto de la experiencia de Estados Unidos y Canadá como la de Latinoamérica, se observa que existe similitud en cuanto a los instrumentos diseñados y utilizados, así como en cuanto a los objetivos buscados, aunque no así en las condiciones objetivas de su aplicación y los resultados obtenidos

Con relación al **impuesto a la propiedad**, en primer lugar debemos resaltar que el mismo debe ser reconocido como un instrumento de captura de plusvalor, ya que reduce el flujo de ingresos futuros derivados de la posesión de la tierra, y por lo tanto su valor actual. Hecha esta aclaración de la evidencia empírica se constata que la imposición a la propiedad inmobiliaria en los Estados Unidos y Canadá, es mucho más fuerte que la verificada en América Latina.

Esto se refleja tanto en la alícuota aplicada, la base mucho más amplia con pocas exenciones, la valuación de los inmuebles más cercana al valor de mercado, y el total recaudado por impuesto. Por ejemplo observamos que la alícuota típica en Estados Unidos es del 3% anual, mientras que en Brasil es del 1%. Esta diferencia se potencia si se considera que el valor catastral base del impuesto representa en el primer caso entre el 90 y el 95% del valor comercial, y en el segundo del 50 al 60%.

El resultado de esto, aparte de un impuesto que recauda mucho más, es que el precio del suelo en el mercado en Estados Unidos es mucho más bajos con respecto al ingreso de la población que los de Brasil y los del resto de Latinoamérica, contando además con abundancia de suelo servido de calidad. Del análisis de diversos estudios recopilados por Smolka – Morales, surge que en un grupo de ciudades de Estado Unidos el precio del suelo urbano fluctúa entre 6 y 212 u\$s el m²; mientras que en América Latina el precio fluctúa entre 11 y 316 u\$s por m².

Con relación a las **tasas**, las más comunes aplicadas son las impuestas a los propietarios de tierras que resultan beneficiados por alguna obra pública. En tal sentido en América Latina resulta muy extendida la aplicación de la **Contribución de Mejoras**. En este caso, la obra de infraestructura es financiada por los propietarios de la tierra, con el justificativo del



aumento del valor de sus propiedades en virtud de la mejora causada por la obra pública. Sin embargo, si bien la justificación de la contribución está basada en el plusvalor de la propiedad, generalmente en el diseño de este instrumento se vincula su monto a recaudar con el costo de la obra (que por supuesto no es equivalente al plusvalor generado), imponiéndosele un tope en función del mismo (por ejemplo, en la Prov. de Santa Fe, Rep. Argentina, no se puede cobrar a los vecinos más del 70% del costo de la obra)

En Estados Unidos y Canadá, las tasas toman generalmente la figura de **tasas de impacto o cargos por desarrollo**, que son impuestos para pagar la expansión de un determinado tipo de infraestructura en una nueva área. Aquí centralmente el concepto se basa en que el costo de expansión debe ser solventado por los nuevos ocupantes, y que demandarán dichos servicios, y no por los vecinos que ya tienen el servicio y que han pagado por él.

Estas tasas son impuestos con mayor regularidad en Norteamérica que en Latinoamérica, y verifican en algunos casos un buen nivel de recaudación. Aquí la diferencia central reside en que en los países del Norte, estas tasas son impuestos a zonas desocupadas que van a desarrollarse y urbanizarse, y que generalmente son ocupadas por familias de altos ingresos. Por el contrario, en América Latina, las obras de infraestructura urbana generalmente se realizan en áreas que ya están ocupadas, en muchos casos informalmente, y sus ocupantes son familias de escasos recursos.

Así, si bien en ambos casos se aplica el principio del beneficio en la imposición (soporta la carga tributaria quien se beneficia del accionar estatal), en un caso puede resultar equitativo en términos sociales, y en otro no.

También de esta diferencia de la población sujeta al tributo se explica la diferente performance de la recaudación tributaria. Asimismo, si bien en América Latina la Contribución de Mejoras cuenta con una larga tradición legislativa y de aplicación, por los motivos expuestos, existen países como la Argentina cuya aplicación está en franca declinación.

En cuanto a los instrumentos regulatorios, existen distinta variedad entre las que podemos destacar las contribuciones obligatorias, en las cuales los propietarios son obligados a efectuar "**contribuciones en especie**" a cambio de conseguir aprobaciones o permisos para desarrollar o construir en la tierra.

La diferencia central en la aplicación de instrumentos regulatorios reside en que en Norteamérica, generalmente este tipo de regulaciones están orientadas a establecer un ambiente pronegocios, mientras que en Latinoamérica, son muchos más rígidas tratando de imponer el criterio de la administración pública a la ocupación del espacio territorial.

Sin embargo, en Latinoamérica, esta regulación rígida adolece de la falta de cumplimiento, tanto por parte de los adinerados como de las personas de escasos recursos, generando así una gran informalidad en la ocupación del espacio. Por el contrario, en Norteamérica, si bien la legislación es promercado, el control de su cumplimiento genera la expectativa de igual tratamiento para todos los contribuyentes y por lo tanto mayor cumplimiento.

V - Impuesto a la Propiedad: Diseño y efectos económico. Aspectos polémicos

Sin lugar a dudas, el impuesto a la propiedad inmueble es uno de los tributos más difundidos entre las haciendas públicas locales, y que mayor aporte genera; siendo también concebido como un poderoso instrumento de captura de valor.

Sin embargo, existen marcadas polémicas en cuanto al diseño del impuesto a la propiedad y los efectos económicos que causa el mismo. El diseño debe responder a los objetivos de política que se buscan con la imposición a la propiedad, que pueden ser no solo meramente fiscales, sino también redistributivos y de regulación del mercado inmobilia-



rio, por tal motivo resulta central la claridad de los objetivos fijados a los efectos de valorar la bondad del tributo.

Base del tributo: suelo y construcción

Uno de los aspectos centralmente debatidos en relación al diseño del impuesto a la propiedad inmobiliaria, es el referido a su base; particularmente en cuanto a si la misma debe contemplar solo el valor del suelo, o la base debe ser la habitualmente difundida de la sumatoria del valor del suelo y lo construido sobre él.

Existen distintos argumentos que abonan la postura de que la base más recomendable para calcular el impuesto predial (inmobiliario, a la propiedad o territorial; denominaciones que usaremos indistintamente) es el valor sólo del terreno sin considerar la construcción. Estos argumentos están centrados fundamentalmente en consideraciones acerca de características clásicamente deseables de los tributos como la neutralidad, la productividad, simplicidad, y suficiencia recaudatoria.

En tal sentido, se puede argumentar que el impuesto sobre base valor tierra, desde el punto de vista económico, se trata de un impuesto que no genera distorsiones en la asignación de recursos, cumpliendo en tal sentido con el principio de neutralidad clásico. Como lo mencionáramos anteriormente, si consideramos la oferta de la tierra fuertemente inelástica, la cantidad ofrecida no se modificará ante la instrumentación de un impuesto. Esto hace que el impuesto no genere pérdida de bienestar social irrecuperable. Si se tomara la base del valor construido, la oferta de construcción a mediano y largo plazo es elástica, por la misma se vería afectado, generando distorsiones asignativas.

Más allá de este aspecto de eficiencia asignativa, existe un línea argumental que fundamenta la adopción de la base suelo derivada de la concepción del valor del suelo como la acumulación de plusvalías a lo largo del tiempo generadas por la colectividad a través de distintas acciones de desarrollo urbano que le han otorgado valor al suelo. En tal sentido, el impuesto inmobiliario (fuente financiera fundamentalmente local) se utiliza centralmente para financiar la prestación de servicios públicos y obras de infraestructura en las localidades que hacen incrementar el valor de dicho suelo. Por lo tanto un impuesto destinado a financiar dichos bienes, que no sea base suelo implicaría un subsidio al propietario del terreno. Así, un impuesto solo base suelo gravaría el valor por el cual el propietario no hizo nada para lograrlo. En cambio eximiría a la construcción que resulta del esfuerzo del propietario, así como el capital y el trabajo incorporada a la misma.

Desde la perspectiva del objetivo productivista del tributo, un impuesto vigoroso solo al suelo presiona al propietario a darle el uso más conveniente y rentable, o a venderlo a alguien que pueda darle un uso y obtenga ingresos para pagar impuestos. Si la base del impuesto es el precio que el suelo alcanza en el mercado y éste refleja las expectativas de uso futuro del propietario, entonces se vería incentivado a dedicarlo al máximo y mejor uso lo más pronto posible. Vemos así que este incentivo redundaría en una mejora al bienestar general.

El impuesto solo base suelo implica también una simplificación administrativa, pues solo se requiere medir los terrenos que generalmente presentan una mayor estabilidad con respecto a las construcciones, por lo que los registros catastrales se simplifican y se cumple así con una de las características deseables del sistema tributario que es la sencillez.

El impuesto al suelo vuelve a la autoridad que lo cobra un socio silencioso de las utilidades del suelo que usufructúa el propietario, y que como hemos visto no son generadas por él. Así, vía este impuesto se le permite cobrar el rendimiento proveniente de las ventajas de localización que la colectividad le ha conferido a este recurso. El suelo, al ser una base que no puede migrar, es la más apta para generar el círculo virtuoso de fortalecimiento municipal (Smolka–Morales, 2004). La utilización de otras bases puede generar dis-



torsiones que quizá impidan destruir el círculo de la pobreza para generar el virtuoso.

Más allá de los argumentos esgrimidos a favor de un impuesto base suelo, este diseño puede generar críticas, en primer lugar desde la perspectiva de la suficiencia recaudatoria. En tal sentido, el valor de la tierra es una base impositiva mucho más pequeña que el valor de la tierra y las mejoras, y que por eso puede producir ingresos solo a tasa altas, que en la cultura patrimonialista vigente en Latinoamérica, pueden ser consideradas confiscatorias.

Asimismo, es refutada la simplicidad administrativas que a priori tendría la imposición con esta base, ya que frecuentemente se detectan problemas para la valuación de los terrenos. Resulta muy difícil definir precios del suelo cuando la mayoría de los terrenos de una ciudad se encuentran construidos, y por consiguiente no hay evidencias del mercado para determinar el precio por m². Estos problemas son más graves en Latinoamérica con los mercados informales y sumamente imperfectos. Así, muchas veces los terrenos deben valuarse por algún método residual, con la precariedad que implica.

Bajo la perspectiva de la equidad tributaria, el impuesto solo base suelo, implica que grandes propietarios de casas suntuosas, edificios de oficinas, grandes hoteles, etc. quedan exentos por una parte substancial de su propiedad. Así, una manifestación evidente de riqueza quedaría sin gravámenes, generando una fuerte desigualdad tributaria. Si bien es posible gravar las actividades que han generado rentas extraordinarias que permitieron dicha acumulación de riqueza, generalmente ese tipo de impuestos está reservado para jurisdicción nacional o provincial, y no local, amén de que son más fácilmente eludibles que el impuesto predial. Este punto sumado a que la propiedad del suelo se encuentra muy difundida como en algunas zonas de Latinoamérica, agrava la regresividad del tributo.

Por otra parte, este tipo de impuesto puede inducir la ocupación de áreas ecológicas e incluso atentar contra la preservación de zonas de patrimonio histórico, al inducir al uso más rentable económico desde el punto de vista del propietario de la tierra.

Finalmente, si el nivel del impuesto es bajo, como en la mayor parte de las localidades de América Latina, difícilmente influirá en las decisiones de los propietarios, y en el precio del suelo, que son los argumentos fuertes a favor de este tipo de tributo. Para que realmente influya la carga debe ser substancial.

Exenciones y alícuotas diferenciales

Otro aspecto sumamente debatido del diseño de este tributo son las exenciones y alícuotas diferenciales que habitualmente se proponen en este tipo de tributos para los inmuebles de la población de menores ingresos con el objetivo de lograr equidad y utilizar el impuesto como un instrumento de distribución de ingresos.

Claramente el principio de equidad aparece como el argumento a favor que más fuerza adquiere en este tipo de tributo para imponer exenciones o alícuotas diferenciales de forma tal de atenuar la contribución que realizan los más pobres por sus viviendas. Así, tasas crecientes distribuyen las cargas entre los propietarios conforme a su capacidad contributiva medida en términos de valor de su patrimonio.

En línea con el argumento de equidad impositiva, las exenciones no solo son justificables desde la óptica de la capacidad contributiva, sino también desde la perspectiva del principio del beneficio. En América Latina, las viviendas pobres se asientan en zonas que generalmente carecen de servicios públicos y de infraestructura o los mismos son más deficientes que en las zonas más ricas de la ciudad. Por tal motivo resulta injusto gravarlas con un tributo que financia servicios que no les son brindados al menos en el nivel deseable.

Por otra parte, este tipo de exenciones o alícuotas diferenciadas para sectores menos pudientes, constituyen una herramienta de política redistributiva que pueden aplicar los



gobiernos locales. Sería una de las pocas políticas impositivas redistributivas que podría aplicar pues en otro tipos de impuestos podría generar una migración de la base. Además resulta una política sumamente visible.

En cuanto al principio de sencillez administrativa, el hecho de gravar a los inmuebles de la población de menores ingresos, impone la necesidad de contar con catastros fiscales que tienen que reunir la información necesaria para poder hacerlo. Esto implica la inversión de fuertes sumas de dinero que pueden no justificarse por el ingreso de fondos provenientes del gravamen a viviendas de escaso valor.

También son valoradas este tipo de exenciones o alícuotas diferenciales como instrumentos de regulación del mercado de suelo, con el objetivo de incrementar la oferta para viviendas de interés social. Si el impuesto al suelo dedicado a vivienda para de interés social es menor que el de otro uso del suelo, el propietario del suelo urbanizable obtendrá una mayor ganancia si lo destina a este tipo de viviendas que a otros usos que estén gravados con un impuesto mayor. En consecuencia, tendería a ofrecerse más suelo para este uso, solucionando la escasez de suelo para viviendas de interés social

En contra del argumento de establecer exenciones o alícuotas diferenciales para viviendas pobres, con el objetivo de lograr equidad, en primer término podemos mencionar la complejidad en la administración del sistema. Un sistema con muchas exenciones o diferentes alícuotas, resulta difícil de administrar, generando muchos costos, muchas veces superiores a los beneficios que se le atribuyen. Asimismo, cuanto más complejo el sistema, mayor margen para que los contribuyentes inescrupulosos desarrollen estrategias para defraudar al fisco mediante la elusión o evasión del impuesto.

Si bien con exenciones se trata de introducir equidad al sistema, existen argumentos a favor que el impuesto reduce el precio del suelo. Por lo tanto una exención no mejoraría la situación de las familias humildes, sino que le dificultaría la posibilidad de acceder a la vivienda por el precio del suelo más caro por falta de impuestos. Por el contrario, la imposición del tributo, facilitaría el acceso a la misma, ya que el precio del terreno sería más barato, y el impuesto al fisco se lo paga a través del tiempo (operando como un crédito para la compra del terreno). Por otra parte los tributos vuelven en servicios a la comunidad, mientras que la falta del mismo solo incrementa la renta de los propietarios.

También opera aquí la problemática de la suficiencia recaudatoria. Este tipo de exenciones, pueden derivar en una baja recaudación, y por lo tanto en bajo gasto en infraestructura y servicios; esto alimenta la escasez de suelo servido que adquiere un sobreprecio que no es castigado por la vía fiscal. Ante dicho sobreprecio del suelo servido, la demanda de las familias de menores recursos se vuelca al suelo carente de servicios, provocando también un alza en dichos precios. Asimismo, en dicho mercado, generalmente reina la informalidad, por lo cual es mucho más susceptible de actitudes abusadoras por parte de los propietarios sobre los demandantes necesitados. Se potencia así el ya mencionado círculo de la pobreza e informalidad. Este círculo de la informalidad hace que el municipio se vea presionado a disminuir la carga fiscal sobre la vivienda pues está asentada en suelo no servido (pagado caro), esto debilita la recaudación fiscal, faltando recursos para invertir en infraestructura, aumentando la escasez de suelo servido, y presionando a más familias hacia la informalidad, y así continúa. Por el contrario, la política de un vigoroso impuesto predial, sin exenciones, fortalecerá las finanzas municipales, y redundará en la generación de círculos virtuosos de acceso al suelo formal, fortalecimiento municipal, y oferta de suelo servido barato (Smolka, Morales, 2004).

Generalmente las familias de condiciones humildes son muy buenas pagadoras del impuesto sobre la propiedad, ya que muchas veces, ante la informalidad en la tenencia de la tierra, el pago de impuestos se convierte en un instrumento fuertemente valorado como



demostrativo de la legalidad de la ocupación y tenencia de la tierra.

La pretendida política redistributiva que se quiere instaurar con este tipo de tratamiento dentro del impuesto predial a nivel local, resulta poco efectiva. De la teoría del federalismo fiscal, podemos sostener que la política redistributiva, por sus externalidades y efectos derrames, corresponde que sea asumida por el gobierno nacional. Por otra parte existe una fuerte corriente que argumenta que dicha política de redistribución del ingreso debe ser implementada a través de las políticas de gasto público y no a través de los instrumentos tributarios que deberían perseguir solo la finalidad recaudatoria.

Efectos económicos del tributo inmobiliario: El precio del suelo

Discutiremos en este punto el efecto que tiene la imposición inmobiliaria sobre el precios del suelo, en qué medida lo afectan, centralmente si disminuyen o no el mismo.

Los tributos inmobiliarios disminuyen el precio del suelo urbano a través del denominado proceso de capitalización del tributo. Sabemos que el precio del terreno no es más que la capitalización de la rente bruta periódica que el propietario puede exigir por permitir su uso. Debido a la escasez del suelo y sus características de irreproducibilidad, la oferta es completamente rígida. El propietario, exige y obtiene por su uso el máximo precio que la demanda está dispuesta a pagar. Por lo tanto, si se introduce un impuesto, el mismo no puede ser trasladado a la demanda, pues la misma ya paga el máximo precio, así el impuesto debe ser absorbido por el propietario, quien debe cobrar un precio por la venta o uso del suelo menor en la medida del impuesto. Así, la demanda pagará un precio menor por la compra o el uso del suelo, y la diferencia la pagará al Estado en Impuesto Predial.

Ahora bien, del efecto capitalización deducimos que el propietario del suelo recibe un menor valor por la venta del mismo, sin embargo no así el precio que paga el demandante que incluye el valor pagado al propietario más el impuesto.

Si embargo, son destacadas las ventajas que el efecto genera tanto para el demandante como para la regulación del mercado inmobiliario. Así, los beneficios para los demandantes son dos: en primer lugar, los impuestos vuelven en servicios que mejoran la calidad de la propiedad, no así la ganancia que obtiene el propietario por la venta; y en segundo término, el impuesto se paga a través del tiempo, constituyéndose en una especie de crédito para la compra de la vivienda, que en países Latinoamericanos con fuertes imperfecciones en el mercado de capitales que impiden el acceso al crédito hipotecario, resulta sumamente destacable.

Sobre la regulación del mercado inmobiliario podemos destacar que una de las causas del alto precio del suelo es la escasez de oferta de suelo servido. La imposición de un vigoroso impuesto inmobiliario, fortalecerá las finanzas municipales, y permitirá obtener más recursos para infraestructura básica que mejore las condiciones del suelo. Así, se aumentará la oferta de suelo servido, hecho que descomprimirá la demanda sobre dicho sector produciendo una caída en los precios. Se genera así el círculo virtuoso descrito profusamente por Smolka y Morales y ya mencionado anteriormente. Por otra parte, como ya detalláramos, los adquirentes del suelo están aptos y dispuestos a pagar una cantidad determinada por el suelo, sus servicios y el impuesto inmobiliario. Mientras la calidad de los servicios y el impuesto sean más altos, el valor residual del suelo será menor y en consecuencia su impactos sobre la vivienda también.

Los propietarios que retengan sus terrenos en espera de un uso que pague más, pagarán el costo del impuesto correspondiente. De alguna manera pagarán por el privilegio de retener suelo útil para la ciudad. Ante la presencia de un alto impuesto, el propietario se encuentra presionado para poner en uso su terreno hoy, en lugar de mañana. Así tendrá que aceptar el precio que puedan pagar los usos que actualmente demandan el espacio. Esto implica la aceptación de un precio menor y la reducción de las expectativas. Mientras



más fuerte sea el impuesto, mayor será la reducción de las expectativas de mejores usos futuros, menor especulación y por lo tanto menor precio del suelo.

A pesar de la fortaleza del argumento de capitalización, debemos tener presente factores que puedan incidir en un aumento del valor del suelo que cause la imposición. Así, por la misma razón que nos lleva a concluir que la incidencia de cualquier impuesto recae sobre los propietarios del suelo, también vemos que cualquier ventaja beneficia a dichos propietarios. Un impuesto fuerte, también implica la posibilidad de financiar la provisión por parte de las localidades de más y mejor calidad de bienes públicos que benefician a los propietarios que, por tal motivo, ven aumentado el valor de sus propiedades. Indirectamente se verifica esta relación: + impuesto + bienes públicos + valor del suelo.

Vemos así que hay una relación de impuestos y provisión de bienes públicos por parte de las ciudades que ejerce fuerzas inversas en el precio del suelo. En la hipótesis de movilidad de trabajo y votación con los pies, una localidad con excelente prestación de servicios, atraería a más trabajadores a vivir en ella que estarían dispuestos a ganar menor salario por radicarse en la misma. Esto a su vez incentivaría a empresas a radicarse en dicha localidad (por las condiciones de los servicios y la abundancia de mano de obra), situación que haría aumentar la demanda de suelo, y por lo tanto su precio (Stiglitz, 2002).

La cuestión del grado en que los beneficios de los bienes públicos y los impuestos afectan el valor del suelo resulta controvertida. Si algunos municipios fueran más eficientes en la provisión de bienes públicos que otros, de forma tal que puedan ofrecer igual cantidad y calidad de los mismos con impuestos más bajos, el precio de las propiedades en dicho lugar debería subir. Si todas las localidades fueran igual de eficientes, y maximizaran los valores de las propiedades, las diferencias entre sus impuestos se reflejarían en las diferencias entre los servicios prestados. En ese caso no existiría ninguna relación sistemática entre los precios de la propiedad inmobiliaria, los impuestos y los gastos en servicios públicos. A esta conclusión llegó J. Brueckner, profesor de la Univ. De Illinois, en su estudio basado en 54 casos de Massachussets. (Stiglitz, 2002). Este enfoque estaría basado en la relación antes descrita de impuestos, servicios y valor de las propiedades.

VI - Reseña de Evidencias

a) Base del tributo: Base Suelo

Evidencias a favor

- 1) Más allá de las discusiones teóricas sobre el diseño del impuesto y sus efectos existen numerosos trabajos que recogen evidencias acerca de los aspectos reseñados que abonan las diferentes posturas. Con relación a la base más recomendable para calcular el impuesto predial se observa que el Impuesto al valor de la tierra funciona aceptablemente bien en países en desarrollo. En muchos países se lo impone como un impuesto al valor del sitio, siendo la tierra el sujeto legal del gravamen, o como impuesto al valor capitalizado, por el cual se eximen las mejoras o se gravan a una tasa significativamente menor. En estos países las dificultades administrativas parecen no ser severas, por lo cual el impuesto base valor tierra resulta satisfactorio (Bahl, 1998).
- 2) En Australia donde en partes se utiliza el impuesto al valor del terreno (Bahl, 1998), vemos que el impuesto presenta una muy buena performance en los aspectos recaudatorios. Esto se observa tanto en la participación del impuesto tanto sobre el PBI (2.99%), como sobre el total de impuestos recaudados (10.30 %)
- 3) Con relación a la neutralidad de el impuesto diseñado con esta base, mencionamos que el impuesto con base valor de la tierra es aquél que menos distorsiones genera en la



asignación de recursos en la economía, y por lo tanto menor ineficiencia asignativa que se traducen en pérdidas de bienestar. Feldstein estimó que las pérdidas económicas para la economía de Estados Unidos de un incremento en el nivel general de tributación, podría ser igual hasta el 165% del ingreso recabado. Un cambio principal hacia la tributación del valor de la tierra, que no representa costos de eficiencia, reduciría las pérdidas de eficiencia en más del 40% del monto del cambio. (Netzer, 1998)

- 4) Oates y Schwab (1997) examinaron si un cambio operado en Pittsburg en el año 1980 a un impuesto fuertemente inclinado hacia la tierra animaría realmente un uso más intensivo de dicha tierra. La conclusión del estudio determina que si bien en cuanto a ingresos el resultado fue neutral; dicho cambio fue un factor contribuyente central al boom de la construcción en Pittsburgh en los años inmediatos posteriores, confirmándose para este caso el efecto productivista del impuesto base suelo (Netzer, 1998).
- 5) El caso de Mexicali, capital del estado fronterizo de Baja California (México) es un ejemplo destacado de una reforma exitosa hecha al sistema fiscal inmobiliario en la década del 90. En dicha ciudad, en 1989, se decidió implementar una reforma impositiva que abandonó el sistema impositivo de base mixta (construcciones y suelo) y adoptó uno basado exclusivamente en el valor del suelo, diseñando un modelo matemático para el cálculo de los valores. La reforma fue un éxito desde dos puntos de vista; elevaron rápidamente los ingresos fiscales; y no contó con oposición política. Del estudio se puede observar que el rendimiento relativo del gravamen inmobiliario respecto de los ingresos totales de Mexicali, está muy por encima de los promedios estatales y nacionales (15.3% en 1995 comparado con 8.4% para el Estado, y 10.3% para todo el país) (Perlo, 1999)

Evidencias en contra:

- 1) También podemos destacar las evidencias que nos indican la inconveniencia de esta base suelo. En primer lugar, existen fuertes problemas de avalúo. En los países en vías de desarrollo, se recaba poca evidencia sobre ventas de propiedades desocupadas, especialmente en zonas urbanas, por lo tanto los terrenos deben ser valuados con algún método residual.
- 2) En teoría, el impuesto al valor solo tierra, tiene el efecto de inducir al propietario al mejor uso de la tierra. Sin embargo, muchas veces las conductas de los propietarios, tendiendo a la elusión del tributo, no resulta satisfactoria en los términos esperados. En la Ciudad de México, se cobra una sobre tasa por los terrenos vacantes. El resultado que se pudo evidenciar por la misma es la proliferación de estacionamientos públicos en estos terrenos con el objeto de evadir esa sobre tasa. Claramente uno puede suponer una utilidad de los estacionamientos, pero no una proliferación de esa magnitud. Aquí la sobretasa lejos de inducir el mejor uso, derivó en un comportamiento no óptimo desde el punto de vista social.
- 3) Conforme a las evidencias recogidas de un trabajo sobre la ciudad de Porto Alegre, el resultado principal de usar el valor del suelo como base del impuesto era la tendencia hacia mayor regresión en la distribución de la carga tributaria, por lo que las viviendas de menor precio quedaban claramente identificadas como los posibles perdedores. (De Cesare, 2003)
- 4) Mills utiliza observaciones y reglas generales del negocio de propiedad raíz que sugieren que el valor de la tierra es una fracción relativamente pequeño del valor de la parcela y que, en el área metropolitana típica estadounidense, el impuesto al valor de la tierra no puede reemplazar a toda la propiedad convencional sin absorber más de la renta total del terreno. Abona así la teoría de la insuficiencia recaudatoria del tributo con base valor tierra. (Netzer, 1998)



- 5) Uno de los atributos positivos que se argumentan a favor de impuesto con base solo valor de la tierra, es que dicha base gravable es fija en el espacio, por lo tanto no pueden escapar de ser gravados localmente a diferencia de otro tipo de gravámenes que pueden migrar si las políticas fiscales les son desfavorables. Hasta la inversión en capital y trabajo sobre el suelo puede decidir movilizarse. Esta última afirmación, en lo que refiere a la vivienda residencial, si bien es aplicable a países industrializados, no resulta así para América Latina, donde no existe la misma movilidad residencial pues el sistema hipotecario es mucho menor y menos fluido, y asimismo los patrones de arraigo barrial son mucho más fuertes. (Morales, 2004)

b) Exenciones y tasas diferenciales

Evidencias a favor:

- 1) Del análisis de la experiencia en Porto Alegre, Brasil, surge que aplicar alícuotas uniformes del tributo a la propiedad para los inmuebles residenciales resulta en un impuesto marcadamente regresivo; en el cual las personas de menor capacidad contributiva soportan una carga tributaria proporcionalmente mayor que las personas más adineradas; al contrario de lo sostenido por el modelo ortodoxo, que pregona esta uniformidad, ya que la progresividad estaría dada por la base del impuesto que es el valor del inmueble. Así, la introducción de alícuotas progresivas en el Impuesto en dicha ciudad, logró combatir ese sesgo regresivo del impuesto, tendiendo a una mayor neutralidad, y lejos de afectar la recaudación, la misma se vio fuertemente fortalecida, aumentando un 300%. (De Cesare, 2001)

Evidencias en contra:

- 1) No es raro que los beneficios fiscales generen resultados controvertidos. Usando el caso chileno, Costa y Horst (2002) observan que la política de instituir exención a inmuebles de bajo valor, donde fue establecido un valor único en todo el país, independientemente de las características económicas de los municipios, haya resultado en el empobrecimiento de los municipios más pobres (De Cesare, 2004). Vemos así en este caso, que la exención a inmuebles de bajo valor puede derivar en el círculo de empobrecimiento descrito por Morales, donde la desgravación fomenta la retención de suelo, falta de oferta de suelo servido, inaccesibilidad a suelo servido, refugio en la oferta informal, precaria recaudación de impuesto predial, falta de recursos del gobierno local para dotar de servicios, escasez de suelo con servicios, etc.
- 2) Las estructuras tarifarias complejas, con alícuotas diferenciales y diversas exenciones muchas veces son criticadas, porque lejos de lograr su objetivo de equidad en la carga tributaria, solo incentivan a los contribuyentes a ocultar información y a la elusión fiscal. Una estructura compleja de este tipo se observa en Bogotá, donde son considerados un gran número de factores para la definición de la tasa (área, ubicación, extracto socioeconómico, uso económico, etc). Para los inmuebles residenciales, eso resultó en 15 extractos diferentes de tasas. Esta estructura ha sido criticada por la discontinuidad de tasas, el incentivo a ocultar información y a la elusión fiscal, la baja efectividad para el control de la polución, etc. (De Cesare 2005)
- 3) Las tarifas progresivas generan muchas dificultades para la administración, y asimismo, si bien pretenden lograr un impuesto progresivo que distribuya la carga de una manera más fuerte entre los propietarios con un patrimonio más valioso, muchas veces generan iniquidades que derivan en pleitos judiciales. Esto se puede observar en la Ciudad de Buenos Aires, donde posee en el impuesto una alícuota progresiva del 0.2% al 1.5% del valor del inmueble. En este caso, por su diseño, la progresividad tiene brincos, generando que dos inmuebles de características similares, paguen impuesto notoriamente diferente. Esto acarrea frecuentes impugnaciones y pleitos judiciales. (Morales 2004)



- 4) En las comunas de la ciudad de Santiago de Chile se caracterizan por contar con una larga lista de categorías de inmuebles exentos. A su vez, se verifica una base valor de inmuebles muy inferior al valor comercial. Este efecto combinado de bajo valor y alta exención, tuvo como efecto que las comunas más pobres recaudaran para sí, solo el 21.6% por este impuesto, representando el 10.3% de los ingresos propios; mientras que residen allí el 72.9% de la población. Por su parte, en las comunas más ricas, la recaudación alcanzó el 34.5% de los ingresos propios. Esto potencia respectivamente los círculos viciosos y virtuosos de la gestión del suelo municipal.

c) Efectos sobre el precio del suelo urbano

Evidencias a favor:

- 1) En el año 1997, a través de la sanción de la Ley 388 en Colombia, surge una nueva política urbana que establece la planificación integral de la ciudad y la captura de plusvalías generadas en los procesos de desarrollo del suelo, de forma de controlar el desborde de la especulación en el mercado del Suelo. Del Estudio de Caso Desepaz – Cali (Bonilla – Galeano, 2000); se evidencia la magnitud del proceso especulativo de los valores de la tierra sin la implementación de instrumentos de captura, y su reducción de hasta el 43% con la aplicación de los nuevos mecanismos de captura de plusvalías, pasando de un valor absoluto de \$ 28 mil Millones, a \$16,1 mil Millones.
- 2) .La imposición a la propiedad inmobiliaria en los Estados Unidos de América, es mucho más fuerte que la verificada en América Latina. Esto se refleja tanto en la alícuota aplicada, la base mucho más amplia con pocas exenciones, la valuación de los inmuebles más cercana al valor de mercado, y el total recaudado por impuesto. Por ejemplo observamos que la alícuota típica en Estados Unidos es del 3% anual, mientras que en Brasil es del 1%. Esta diferencia se agranda si se considera que el valor catastral base del impuesto representa en el primer caso entre el 90 y el 95% del valor comercial, y en el segundo del 50 al 60%. El resultado de esto, aparte de un impuesto que recauda mucho más, es que el precio del suelo en el mercado en Estados Unidos son mucho más bajos con respecto al ingreso de la población que los de Brasil y los del resto de LatinoAmérica, contando además con abundancia de suelo servido de calidad.
- 3) Del análisis de diversos estudios recopilados por Smolka – Morales, surge que en un grupo de ciudades de Estado Unidos el precio del suelo urbano fluctúa entre 6 y 212 u\$s el m²; mientras que en América Latina el precio fluctúa entre 11 y 316 u\$s por m².
- 4) En la Ciudad de México, el tributo a la propiedad es claramente superior que en el resto de las ciudades del país . Según datos recabados (Morales, 2004), el Distrito Federal por sí solo recauda el 50.4% de los impuestos a la propiedad que se recaudan en el país, contando con solo el 9% de la población. Esto indica que los inmuebles son los más gravados de dicho país y probablemente de toda LatinoAmérica. A pesar de este impuesto alto, se verifica que la demanda por edificios corporativos y centros comerciales, se sigue ubicando principalmente en la ciudad de México. Esta evidencia aporta al argumento que el impuesto predial no aumentó los precios de dichos inmuebles, debiendo por el contrario ser absorbido por los propietarios, ya que caso contrario la demanda de dichos inmuebles habría caído a favor de inmuebles ubicados en otras localidades con menor impuesto predial.
- 5) Un Estudio referido a las Comunas de Santiago de Chile (Morales, 2004), señala que el valor de 11 de las 23 comunas con valor inferior del suelo han sido las que experimentaron el mayor incremento del valor del suelo entre 1992 y 1998; con un aumento del 460% respecto de un incremento general del 112.3% en el Gran Santiago. Con esta evidencia se puede pensar en que las comunas pobres, con muchos inmuebles exentos y bajo valor de tasación, solo logran ceder la plusvalías a los propietarios que se refleja



en el incremento del valor del suelo. Por el contrario, las comunas con menos exenciones y base valor más alto, por lo tanto un impuesto mayor, capturaron más plusvalías y contuvieron el alza del valor de los inmuebles (solo se incrementaron en el mismo período el 33.1%)

Evidencias en contra:

- 1) En la ciudad de Porto Alegre (Brasil), la implementación de tasas elevadas de hasta el 6% sobre el valor de la tierra vacante, cuyo objetivo era combatir la especulación inmobiliaria, resultó en una ineficiencia en la recaudación del 67% para los inmuebles baldíos (De Cesare 2004). Vemos así que la puesta en vigencia de un tributo con tasas elevadas, contribuye más a aumentar la evasión impositiva que a combatir la especulación en el mercado de suelo y hacer disminuir el valor de la tierra.

VII - La experiencia de la Municipalidad de Rosario

La ciudad de Rosario, cuenta en estos momentos con un importante proceso de desarrollo urbano mediante el cual el municipio, a través de distintas obras de infraestructura, logra expandir la oferta y mejorar la calidad de del suelo dentro del égido urbano. Gran parte de esas obras de infraestructura, son financiadas mediante la contratación de empréstitos a largo plazo y tasas bajas, con los organismos multilaterales de crédito. Asimismo, se encuentra vigente un proceso en virtud del cual se están liberando terrenos por parte del Estado Nacional que pertenecían al Ferrocarril o al Puerto, de ubicación privilegiada (zona ribereña), que en gran parte serán destinados a espacio público. Todas estas obras y acciones, si bien favorecen a la ciudad en su conjunto, y muchas a sectores de bajos ingresos; también permiten una fortísima valorización de inmuebles de las zonas más ricas de la ciudad.

Estas fuertes intervenciones públicas en proyectos urbanísticos que generan importantes plusvalías que no son correctamente capturadas por el Municipios, hecho que le permitiría profundizar sus políticas redistributivas. Los instrumentos con los que cuentan son los tradicionales (tasa gral de inmuebles, contribución de mejoras) pero su diseño no resulta adecuado para dicho fin. En particular la contribución de mejoras ha perdido importancia relativa en los últimos años, hasta resultar casi insignificante.

El municipio no cuenta con una herramienta adecuada para capturar estas plusvalías generadas por sus intervenciones. Entre sus tributos que gravan a la propiedad y que pueden considerarse dentro de los instrumentos movilizados de plusvalías está la denominada "Tasa General de Inmuebles"². Sin embargo, la participación de lo recaudado por esta tasa con relación al total de ingresos del municipio ha ido declinando con el correr de los años. Dentro de las más graves problemas de esta tasa se encuentra la deficiente valuación de los inmuebles. En términos generales los valores pagados en concepto de tasa son bajos con relación al valor del bien.

Existe también, y ya como herramienta concreta para la recuperación del costo de obras que benefician a determinados inmuebles, la denominada "Contribución de Mejoras", pero por razones políticas y de diseño (corresponde solo a obras públicas y permite cobrar un porcentaje del costo de la obra), su uso ha ido menguando con el tiempo, y hoy resulta insignificante para las arcas municipales.

Por estos motivos expuestos, referidos por un lado a la oportunidad histórica en virtud del proceso de desarrollo urbanístico que viene llevando a cabo la ciudad, como a la carencia de herramientas adecuadas desde el punto de vista tributario para acompañar ese

² Esta denominación no resulta la más correcta desde el punto de vista técnico, ya que su diseño se corresponde más, desde la perspectiva de la ciencia de la Hacienda Pública, con un "Impuesto" que con una "Tasa".



proceso, es necesario y viable el desarrollo de un nuevo instrumento integrador, movilizador de las plusvalías urbanas.

A continuación, se explora, en función de los datos obtenidos del año 2004 la posibilidad de movilización de plusvalía que tiene el municipio.

Sobre la base de un formato preparado por Carlos Morales (2005), se recolectaron los siguientes datos sobre la estructura de financiamiento de la Municipalidad de Rosario.

Cuadro 1
Datos Generales

Año de la Información financiera	2004
Unidad monetaria	Peso
Precio del dólar	2,91
Tasa de interés real promedio del año (1)	9,57%
Población del Municipio (2)	1..011.642

(1) Fuente: Depto. Finanzas Banco Municipal de Rosario

(2) Fuente: Municipalidad de Rosario. Secretaría General (estimación en base al Censo Nacional 2001)



Cuadro 2
Datos de la Estructura Fiscal de la Municipalidad de Rosario

(año 2004)

Concepto	Identificación	Valor	Unidad de Medida
Ingresos ordinarios totales	Es la suma de las transferencias de otros niveles gubernamentales y los ingresos propios.	405,9	millones de pesos
Transferencias de otros niveles de gobierno	Es la suma de las transferencias que ordinariamente entregan otros niveles al gobierno de la ciudad.	178,3	millones de pesos
Transferencias para obra pública.	Se trata exclusivamente las transferencias que se entregan con la condición de que sean utilizadas en obras de infraestructura y equipamiento urbanos, inclusive para la elaboración de los estudios y proyectos.	4,0	millones de pesos
Resto de la transferencias	Incluye las transferencias que se dedican a otras actividades, sean de inversión no asociada con obra pública o para gasto corriente del gobierno de la ciudad.	174,3	millones de pesos
Ingresos propios	Incluye los ingresos obtenidos por impuestos, contribuciones y cuotas por la prestación de servicios (es decir derechos, tasas o similares).	227,5	millones de pesos
Impuestos	Esta cifra es la suma de los dos conceptos siguientes.	203,6	millones de pesos
Impuesto sobre valores inmuebles	Equivale centralmente a la Tasa General de Inmuebles.	85,1	millones de pesos
Resto de los impuestos	Incluye el resto de los impuestos y tasas que no tienen como base el valor o la superficie de los inmuebles. (ej: Derecho de Registro e Inspección, etc.).	118,5	millones de pesos
Contribuciones por mejoras	Incluye la aportación que hacen los propietarios de predios beneficiados por una obra pública, es decir cuando el costo (y solamente el costo o una parte del mismo) es repartida entre dicho propietarios.	1,3	millones de pesos
Cuotas por servicios inmobiliarios	Incluye el pago por licencias, permisos o autorizaciones para construir, usar el suelo, urbanizar, lotificar, fraccionar, densificar, delimitar terre-	4,8	millones de pesos



	nos, crear propiedad horizontal o condominios, etc.		
Ingresos municipales per. Cápita	Se obtiene de dividir la totalidad de ingresos ordinarios entre la población de la municipalidad.	401,20	Peso per cápita
Tributos inmobiliarios per. Cápita	Se obtiene de dividir la totalidad de ingresos por impuestos, contribuciones y cuotas relacionadas con inmuebles entre la población de la municipalidad.	90,17	Peso per cápita

Fuente: Secretaría de Hacienda y Economía. Municipalidad de Rosario

Cuadro 3

Inversión en Infraestructura y equipamiento urbano

(Municipalidad de Rosario. Año 2004)

Concepto	Identificación	Valores	Unidad de Medida
Inversión en obra pública urbana con recursos del ejerc.	Incluye el gasto que se haya hecho en obra pública urbana en el año de estudio y para el cual se hayan utilizado transferencias o ingresos propios ordinarios.	19,0	millones de pesos
Pago de deuda por obra pública	Incluye el pago anual por deudas que se tengan por créditos, bonos o similares en años anteriores y cuyo objeto haya sido financiar obras públicas urbanas del pasado. Incluye tanto el pago de capital como de intereses que se haya efectuado en el año de estudio.	23,9	millones de pesos
Inversión Total en obra pública urbana	Incluye tanto la inversión que se hizo en el año de estudio como la parte proporcional de la que se hubiese hecho en años anteriores y que se está amortizando en el año de estudio.	42,9	millones de pesos
Obra pública per. Cápita	Se obtiene de dividir la inversión en obra pública urbana entre la población de la municipalidad	42,38	Peso per cápita

Fuente: Secretaría de Hacienda y Economía. Municipalidad de Rosario



Obtenidos los datos acerca de la estructura de ingresos y el gasto efectuado en inversión pública y equipamientos por parte del Municipio, resulta importante relacionarlos ya que, en función de lo estudiado, claramente toda inversión en obra pública redundará en un aumento del valor de los inmuebles que se ven beneficiados con la misma, por lo cual la relación entre los ingresos fiscales generados por tributos que gravan los inmuebles con el gasto en obra pública nos dará un indicador genérico sobre cuánto de esta inversión se está recuperando de aquellos que se ven beneficiados patrimonialmente.

Cuadro 4
Infraestructura urbana e ingresos Inmobiliarios

(Municipalidad de Rosario. Año 2004)

Concepto	Identificación	Valores	Unidad de Medida
Ingresos relacionado con inmuebles	Incluye la tasa General de inmuebles, la contribución de Mejoras y las tasa por servicios que estén relacionados con los inmuebles.	91,2	millones de pesos
Gasto relacionado con obra pública urbana	Corresponde la Inversión Total en Obra Pública obtenida en el cuadro anterior.	42,9	millones de pesos
Déficit	Diferencia entre el ingreso relacionado con inmuebles y el gasto relacionado con obra pública.	48,3	millones de pesos

Fuente: Secretaría de Hacienda y Economía. Municipalidad de Rosario

Se observa así que el déficit obtenido implica que la Municipalidad realiza un gasto en infraestructura urbana que es financiado por otro tipo de ingresos diferentes de aquellos cuya hecho imponible esté relacionado con la propiedad del inmueble. En tal sentido, desde la perspectiva de la plusvalía urbana que hemos considerado, podemos considerarlo como un "subsidio" a los propietarios, en la medida que son acciones que implican un gasto público y que redundan en una valorización de su patrimonio, por la cual no pagan.

Sin lugar a dudas, resulta esencial el informe de la Dirección de Catastro a los efectos de tener una aproximación a los valores del suelo y de la construcción en el égido urbano y a su vez la posibilidad de movilización de plusvalía. Los datos obtenidos son los siguientes:



Cuadro 5
Datos catastrales

(Municipalidad de Rosario. Año 2004)

Concepto	Identificación	Valor	Unidad de Medida
Valor catastral registrado	Es el valor inmobiliario total que tiene registrado que el catastro de la Municipalidad de Rosario.	18.528,0	millones de pesos
Subvaluación catastral (1)	Es el porcentaje que el valor registrado en el catastro representa del valor de mercado de los inmuebles registrados.	50%	%
Porcentaje de suelo	Es el porcentaje que el valor del suelo representa del valor del inmueble.	18%	%
Alícuota anual (2)	Este es un porcentaje que se aplica al valor catastral del inmueble para determinar el impuesto que se tiene que pagar.	0,10%	%

Fuente: Secretaría de Hacienda y Economía. Municipalidad de Rosario

(1) Estimación

(2) La Ordenanza establece varias alícuotas, pero la consignada es la que se aplica a la mayor cantidad de inmuebles.

Si bien el dato de subvaluación catastral es un valor estimado, y la alícuota anual resulta la de mayor utilización; estos datos nos sirven a los efectos de estimar las posibilidades de movilización de plusvalía con que cuenta el municipio. En tal sentido se trata de establecer indicadores que nos revelen dicho potencial a los efectos del correcto diseño de una política pública en la materia.

Cuadro 6
Recuperación de plusvalía
 (Municipalidad de Rosario. Año 2004)

Concepto	Identificación	Valor	Unidad de Medida
Valor del suelo de la municipalidad.	Da una idea de lo que vale el suelo en la municipalidad, es decir el potencial de lo que se puede movilizar en favor de su financiamiento. Se obtiene de ajustar el valor catastral según el nivel de subvaluación y de subregistro y extrayendo el valor de la parte correspondiente al suelo.	6.792,4	millones de pesos
Plusvalía recuperada fiscalmente	Da idea de la cantidad del valor del suelo de la ciudad que es recuperado por la municipal por la vía fiscal en un año. Se obtiene sumando los ingresos de aquellos tributos que gravan a la propiedad inmobiliaria aun y cuando la base de dicho tributo no sea exclusiva o directamente el valor del suelo.	91,2	millones de pesos
Tasa de recuperación fiscal de la plusvalía	Da idea de la velocidad con la que se recupera la plusvalía del suelo a favor de la ciudad. Es el porcentaje que representa la totalidad de los ingresos propios cuya fuente es directa o indirectamente el suelo respecto del valor total del suelo de la municipalidad.	1,34%	%
Efectividad de la recuperación fiscal de la plusvalía	Da una idea del nivel al que se está recuperando fiscalmente la plusvalía respecto del potencial que se podría estar recuperando. Se obtiene de comparar la tasa de rendimiento de los capitales medido a través de la tasa de interés de los bancos.	14,0%	%
Potencial financiamiento urbano vía suelo	Es la relación inversa del indicador anterior y permite visualizar el número de veces que podrían incrementarse los ingresos de una municipalidad movilizand las plusvalías del suelo, en estricto sentido: movilizand las rentas del suelo.	7,1	veces



VIII Conclusiones preliminares

Uno de los déficits de las ciudades de nuestro país y de Latinoamérica más acuciante es la falta de infraestructura urbana. La disposición de pavimento, iluminación, servicios sanitarios, provisión de espacios públicos, forestación, es brindada por las distintas jurisdicciones públicas, pero sin duda son los municipios quienes la proveen con mayor habitualidad y a quienes la ciudadanía le demanda la provisión de estos bienes públicos.

A raíz de esta demanda, las haciendas locales se encuentran con crecientes dificultades para satisfacerlas, ya que su estructura de ingresos tradicional resulta insuficiente para el financiamiento adecuado de este tipo de gastos y en tal sentido resulta imperioso evaluar alternativas que, en un marco de eficiencia y equidad logren superar este estrangulamiento fiscal.

Por otra parte, hemos expuesto un marco teórico que abona el concepto del valor del suelo como la acumulación histórica de plusvalías, entendida ésta como el incremento en el valor de la tierra que se produce por acciones urbanísticas o de otro tipo que son debidos al esfuerzo comunitario y no del propietario.

Así, todo esfuerzo que realice el municipio que genere una mejora en el entorno urbano, se traduce a su vez en una valorización de la tierra que se ve beneficiada. Particularmente las obras de infraestructura generan fuertes valorizaciones a la propiedad inmobiliaria y en tal sentido se revela como plenamente legítimo la recuperación de esas valorizaciones a favor del Municipio, que en definitiva las creó. Este es el concepto de movilización de plusvalía. Una de las formas de movilización de plusvalía, es la vía fiscal, estudiada en el caso particular de la ciudad de Rosario, que permitiría a los municipios tanto mejorar su estructura de ingresos y como a su vez responder a las demandas sociales antes mencionadas.



Bibliografía

- Bahl, Roy (1998). "El impuesto al suelo frente al impuesto a la propiedad en los países en vías de desarrollo y en transición". Lincoln Institute of Land Police
- De Césare, Claudia (2002). "Hacia un sistema de tributación inmobiliaria de mayor eficacia en América Latina". Land Lines Newsletter. Vol. 14 nro. 1
- De Césare, Claudia (2004) "Características Generales del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria en América Latina". 7^a. Conferencia Internacional: La optimización de los sistemas del impuesto a la propiedad inmobiliaria en Latinoamérica. Guadalajara, Jalisco
- Erba, Diego (2004) "Catastros en América Latina: logros y problemas sin resolver". En Land Lines Newsletter. Vol 16 nro. 2
- Furtado, Fernanda (2000). "Repensando las políticas de captura de plusvalías para América Latina". Land Lines, Newsletter. Vol 12 nro. 3
- Garay, Alfredo (2004). "Alternativas para el financiamiento de Proyectos de puesta en valor de bienes raíces". Capítulo 2 . UCA editores.
- García Bellido, Javier (1998) "Perspectiva del nuevo urbanismo colombiano: Un análisis de su estructura". Desarrollo urbano en cifras. Nro. 5 Ministerio de Desarrollo económico. Bogotá, Colombia.
- Lopez Padilla, Ismael. (2005). "Apuntes sobre propuestas para una reforma al impuesto ad valorem sobre la propiedad para economías en transición". Texto preparado para el curso de Educación a Distancia sobre financiamiento de las ciudades Latinoamericanas
- Maldonado Copello, María Mercedes (2004) "La propiedad en la Constitución Colombiana de 1991. Superando la tradición del Código Civil". Arocha, Jaime, compilador . Universidad Nacional de Colombia. Centro de Estudios Sociales
- Maldonado, Jesus Leal (1994) "Instrumentos de Intervención sobre el suelo". CT Monografía.
- McCluskey, William (2001). "El impuesto a la propiedad: Una perspectiva internacional". Lincoln University, New Zealand.
- Morales Schechinger, Carlos (2004). "Los impuestos a la propiedad inmobiliaria en el Financiamiento de las ciudades de América Latina". Texto presentado en el curso de postgrado de Mercados de Suelo. Buenos Aires.
- Morales Schechinger, Carlos (2005) "Notas sobre la regulación del mercado de suelo y sus instrumentos". Lincoln Institute. Educación a distancia.
- Morales Schechinger, Carlos (2005). "Opciones de financiamiento metropolitano. Financiando metrópolis". Programa Universitario de Estudios sobre la ciudad de la Universidad Autónoma de México.
- Morales Schechinger, Carlos (2005) Investigación sobre el financiamiento de una Municipalidad. Ejercicio correspondiente al Curso sobre Financiamiento de las Ciudades Latinoamericanas con suelo urbano. LILP.
- Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy (1994) "Hacienda Pública Teórica y Aplicada". Edit. Mc Graw – Hill, Buenos Aires
- Netzer, Dick (1998). "Pertinencia y viabilidad del impuesto al valor de la tierra en los países ricos". Ed. Lincoln Institute of Land Policy



- Núñez Miñana, Horacio (1996) "Finanzas Públicas". Editorial Macchi. Buenos Aires
- Perló Cohen, Manuel (1999). "Mexicali: Trinfo de una reforma al sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria". Land Lines Newsletter, vol 11, nro. 5
- Proyecto Acuerdo de adopción de la participación en la plusvalía "Exposición de Motivos". (2003). Bogotá, Colombia.
- Spencer, Herbert (1850). "Estática Social. Capítulo IX: El derecho al uso de la Tierra". Publicado por R. Schalkenbach Foundation basado en la edición original de diciembre de 1850.
- Smolka, Martim y Amborski, David (2000). "Captura de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación interamericana". Curso Desarrollo Profesional Recuperación de Plusvalía como instrumento de promoción del desarrollo urbano en América Latina. Linc
- Smolka, Martim y Damasio, Claudia (2005). "El urbanizador Social: Un experimento de política de Suelo en Porto Alegre". Land Lines, Vol. 17, nro. 2. MA: Lincoln Institute of Land Police.
- Smolka, Martim y Furtado, Fernanda (2001). "Recuperación de Plusvalías en América Latina, alternativas para el desarrollo urbano". Introducción. Eurelibros. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Stiglitz, Joseph (2002) " La Economía del Sector Público". Antoni Bosch Editor. Barcelona