



Inequidad urbana en la tributación inmobiliaria. El caso de la tasa general de servicios de San Fernando

Luis Baer

Licenciado y doctor en Geografía (Universidad de Buenos Aires), magíster en Economía Urbana (Universidad Torcuato Di Tella) y especialista en Políticas de Suelo Urbano (Instituto Lincoln de Políticas de Suelo). Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y profesor en Planificación y Ordenamiento Territorial, Geografía Industrial (Universidad de Buenos Aires) y en cursos de posgrado en temas afines en diferentes casas de estudio. Se desempeña asimismo como consultor en Planificación Territorial y Urbana. luisbaer@gmail.com.

Juan Pablo Del Río

Profesor, licenciado y doctor en Geografía (Universidad Nacional de La Plata) y especialista en Mercados y Políticas de Suelo en América Latina (Universidad Nacional de Colombia). Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Subdirector del Laboratorio de Investigaciones del Territorio y el Ambiente (Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires). Director del Doctorado en Geografía (Universidad Nacional de La Plata). Se especializa en temas de Políticas Públicas, Planificación Urbana, Mercados de Suelo y Sistemas de Información Geográfica. geodelry@gmail.com.

Juan Ignacio Duarte

Licenciado en Urbanismo (Universidad Nacional de General Sarmiento) y especialista en Políticas de Suelo Urbano en América Latina (Lincoln Institute of Land Policy). Asesor en desarrollo urbano, políticas de suelo y hábitat del Municipio de Mercedes, e investigador asociado del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Profesor universitario de grado y posgrado en Planificación Territorial, Gestión Urbana y Políticas de Suelo (UNGS, FADU-UBA, FFyL-UBA, LILP). Fue coordinador de Producción de Suelo Urbano en el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario (PROCREAR), asesor en la Cámara de Diputados de la Nación y en la Agencia de Administración de Bienes del Estado. Coordinó Planes de Ordenamiento Territorial en varias ciudades argentinas. juanignacioduarte@gmail.com.

Carlos Alberto Basilio

Arquitecto (Universidad Nacional de La Plata). Trabaja desde 1996 en Catastro de la provincia de Buenos Aires, en la actual Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA). Participa desde 2010 del Programa para Latinoamérica del Lincoln Institute of Land Policy como docente. Brindó disertaciones y cursos presenciales en universidades y centros de estudio de Argentina y de diferentes ciudades de Latinoamérica. Desarrolló trabajos sobre metodología valuatoria, participó en revalúos generales de suelo urbano, en valoración masiva de emprendimientos urbanísticos y en la de accesiones urbanas y rurales, tanto para la provincia de Buenos Aires como para distintos municipios. basiliocarlos@gmail.com.

Inequidad urbana en la tributación inmobiliaria. El caso de la tasa general de servicios de San Fernando

Resumen

Existen varios factores que explican la desigual distribución de la riqueza que impera en Argentina y el resto de la región. Uno de ellos se relaciona, sin lugar a dudas, con el proceso de concentración y el encarecimiento permanente que ha experimentado la propiedad inmueble. Existen asimismo sobradas experiencias que demuestran las dificultades (o desinterés) que ha tenido (o demostrado) el Estado para implementar políticas públicas que reviertan este flagelo vinculado con el uso y usufructo de la propiedad inmueble. En este trabajo se demuestra cómo el uso inequitativo e ineficiente de un tributo que grava la propiedad inmobiliaria en un municipio de la provincia de Buenos Aires genera condiciones que perpetran y agudizan dicha situación de inequidad.

Palabras clave

Inequidad urbana; políticas de suelo; tributación inmobiliaria; Buenos Aires.

Urban inequality in real estate taxation. The case of the general San Fernando service rate

Abstract

There are several factors that explain the unequal distribution of wealth that prevails in Argentina and the rest of the region. One of them is related to the process of concentration and the permanent increase in real estate property. There are also plenty of experiences that demonstrate the difficulties (or disinterest) that the State has had (or demonstrated) in implementing public policies that reverse this scourge linked to the use and usufruct of real property. This paper demonstrates how the inequitable and inefficient use of a tax levied on real estate property in a municipality of the Province of Buenos Aires generates conditions that perpetrate and exacerbate this situation of inequality.

Keywords

Urban inequality; soil policies; real estate taxation; Buenos Aires.

Desigualdade urbana na tributação imobiliária. O caso da taxa geral de serviço de San Fernando

Resumo

Existem vários fatores que explicam a desigual distribuição da riqueza que prevalece na Argentina e o resto da região. Um deles está relacionado, sem dúvida, ao processo de concentração e ao permanente encarecimento da propriedade imóvel. Também existem amplas experiências que demonstram as dificuldades (ou falta de interesse) que o Estado teve (ou demonstrou) em implementar políticas públicas que reverteram esse flagelo ligado ao uso e gozo de bens imóveis. Este artigo demonstra como o uso desigual e ineficiente de um imposto cobrado sobre bens imóveis, em um município da província de Buenos Aires, gera condições que perpetram e exacerbam essa situação de desigualdade.

Palavras chave

Desigualdade urbana; políticas de solo; tributação imobiliária; Buenos Aires.

Introducción

Sabido es que América Latina es la región más desigual del mundo (CEPAL, 2016), y que el tratamiento que impera sobre la propiedad inmueble desde las políticas públicas refuerza dicha inequidad (OXFAM, 2016). El proceso de concentración de la riqueza basado en el uso y explotación de la propiedad inmueble se debe no solo a la estructura de la propiedad de la tierra urbana y rural, sino a las dificultades (o desinterés) que ha tenido (o demostrado) el Estado para implementar políticas de suelo en beneficio del bien común. Según BAER Y KAUW (2016), la conformación de bancos de inmuebles públicos, la movilización de inmuebles ociosos, la progresividad de la tributación inmobiliaria, las exigencias de vivienda protegida y el recupero público de la valorización del suelo son ejemplos de medidas que tienden a ampliar la oferta inmobiliaria con el consecuente impacto en precios, promover la integración socio-urbana y contribuir al financiamiento justo del desarrollo urbano. Como sostiene la literatura especializada, cuando no se implementa este tipo de políticas urbanas se generan condiciones favorables que perpetran la concentración de la riqueza en pocas manos, un proceso que en América Latina se canaliza fuertemente a partir del encarecimiento y la concentración de la propiedad inmueble

En lo que respecta a la tributación inmobiliaria, en la región sobran los casos de diseño e implementación que desatienden sus tres funciones primordiales (distribución, regulación y recaudación), y Argentina no es la excepción. Este trabajo demuestra precisamente, mediante el estudio pormenorizado de un caso concreto (pero replicable a muchos más), el uso inequitativo e ineficiente de un tributo que grava la propiedad inmueble y sobre el cual tienen potestad la mayoría de los municipios del país: la Tasa de Servicios Urbanos. En concreto, se analiza el modo en que este tributo fue implementado y los efectos que tuvo en términos de equidad en el municipio de San Fernando, provincia de Buenos Aires, durante el año 2011.

La estructura del trabajo es la siguiente. Primero, se presentan las características que adquieren las tasas de servicios urbanos como parte de los tributos a la propiedad inmueble, así como también las funciones básicas de dichos tributos. Segundo, se contextualiza el financiamiento municipal en el marco de los procesos de descentralización gubernamental y la aparición de nuevas demandas ciudadanas a nivel local. Tercero, se describen las

1. En términos jurídicos vale aclarar que la demanda puede ser real y voluntaria o presuntiva y coactiva.

2. Este principio se vio refirmado en el Pacto Fiscal (Ley 24.130) de principios de la década del 90, el cual promovió la derogación de las tasas municipales que no constituyeran retribución efectiva, o en aquellos casos en los cuales exceden el costo del servicio en su prestación. Esto da cuenta de dos de las características que tienen la tasa: actividad efectiva y destino del producido.

particularidades que posee el cobro de la Tasa de Servicios Urbanos en el municipio de San Fernando, y se comparan los resultados en términos de equidad. A modo de cierre, se concluye que la inequidad e ineficiencia registradas producto del doble sistema de cálculo del tributo podrían revertirse si se adoptara una única metodología de cálculo basada en una valuación fiscal con capacidad de reflejar los valores de mercado inmobiliario.

Tributos a la propiedad inmueble: su función distributiva, regulatoria y recaudatoria

Los tributos a la propiedad constituyen una de las herramientas de las que dispone el Estado, en sus distintos niveles de gobierno, para participar de la valorización del suelo que se produce mediante el esfuerzo colectivo (JARAMILLO, 2009; SMOLKA, 2013), disminuir el uso vacante de la propiedad (BAER, 2016), desalentar la especulación inmobiliaria (REESE, 2011) y contribuir al financiamiento de infraestructura urbana (MORALES-SCHECHINGER, 2005). No obstante, sus formas de implementación y diseño suelen arremeter contra las funciones básicas que motivan la existencia de todo tributo. En el caso de la tributación inmobiliaria, la función más reconocida es la recaudatoria. Según MOLINATTI (2008), el impuesto inmobiliario se concibe así como una fuente de financiamiento que no implica la prestación de un servicio directo al contribuyente y que, en teoría, se aplica en función de la capacidad económica de este. En Argentina suelen ser de incumbencia provincial y estar por debajo de su potencial comparado con los estándares internacionales.

La tasa por servicios urbanos, por el contrario, sí debería aplicarse según la contraprestación de servicios públicos específicos y, por lo tanto, el pago debería adecuarse al beneficio que se obtiene por el aprovechamiento o consumo de un dominio público determinado. O bien, como señala MOLINATTI (2016), requiere —en su carácter de tasa retributiva o tributo vinculado— de la existencia concreta de una determinada actividad estatal o prestación de un servicio público individualizado, aunque no sea condición *sine qua non* la ventaja o beneficio identificable, pudiendo ser el hecho generador tanto la prestación efectiva como la prestación potencial¹. En síntesis, la tasa se distingue del impuesto en tanto se relaciona con una actividad pública concreta que el Estado cumple y la recaudación debe destinarse al financiamiento exclusivo del servicio en cuestión (VILLEGAS, 2001)².

En Argentina las tasas por servicios urbanos, de incumbencia municipal, suelen calcularse mediante algún *proxy* que refleja el nivel de consumo de servicios públicos específicos. En concreto, la superficie y la extensión del frente del lote suelen ser los parámetros más frecuentes para determinar la carga de los usuarios sobre el costo del alumbrado público, la limpieza de veredas y la recolección de residuos urbanos. Aunque la valuación fiscal de la propiedad inmobiliaria, como se observa en la provincia de Buenos Aires³, también es una variable utilizada para distribuir la estructura de costo de los servicios públicos prestados en función de un criterio de capacidad contributiva y, de modo indirecto, con base en el beneficio derivado del aprovechamiento o consumo de servicios públicos. Esto último no está exento de controversias en tanto las unidades de análisis sobre las que impactan los servicios urbanos y las métricas de cobertura son espacialmente heterogéneas.

Asimismo, el vínculo entre las tasas urbanas y la cobertura o calidad de los servicios se vuelve un aspecto crucial. El principio de equidad en el pago de los servicios es otra de las cuestiones que la literatura señala. La equidad puede ser concebida de modo vertical u horizontal, en función de quién paga los costos de los servicios y la base de pago del tributo. Siguiendo a ZINGONI (2015), un sistema horizontal clásico es el cálculo de tasas sobre la base de los metros lineales de frente de la propiedad, en el cual los costos de funcionamiento urbano se encuentran asociados a la expansión de la ciudad. Mientras un ejemplo de equidad vertical típico es el que reconoce la capacidad contributiva, y su forma de cálculo se basa en el valor del bien inmueble.

En otras palabras, la tributación inmobiliaria no se agota en la función recaudatoria; bien diseñada e implementada podría cumplir simultáneamente tanto una función redistributiva como la regulatoria, especialmente si se adopta el valor real de la propiedad (antes que su superficie o tamaño de frente) como parámetro de referencia para el cálculo del gravamen. En tal sentido, los antecedentes (DUARTE Y BAER, 2013) muestran que debe reconocerse en las oficinas de planificación, catastro, obras públicas y tributación que los tributos a la propiedad son fundamentales para el financiamiento de obra pública, pero también para promover la concreción de ciertos usos del suelo, desalentar la especulación inmobiliaria y utilizar la renta del suelo para la provisión de infraestructura en áreas deficitarias.

3. La mayoría de los municipios de la provincia de Buenos Aires utilizan la base de cálculo definida por la correspondiente autoridad de aplicación de jurisdicción provincial, la Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires (ARBA), para determinar la Tasa de Servicios Generales.

Nuevas demandas descentralizadas y desafíos de financiamiento local

Los procesos de reestructuración económica, reforma estatal y consecuente descentralización de competencias, iniciada en la década del 80, han configurado una nueva geografía de responsabilidades institucionales en la cual numerosos gobiernos provinciales y municipales se vieron limitados en cuanto a su capacidad de gestión y disponibilidad de fondos públicos para afrontar las nuevas demandas y compromisos delegados (MADOERY, 2001). Los gobiernos locales recibieron así nuevas demandas institucionales y de servicios urbanos, lo que motivó un desplazamiento del modelo tradicional del ABL (Alumbrado, Barrido y Limpieza) hacia una mayor complejidad de la gestión municipal, en línea con nuevas las expectativas ciudadanas.

En este contexto de desconcentración administrativa, los municipios ampliaron sus líneas de actuación por sobre las funciones clásicas a nivel comunitario, regulación urbana, obra pública y provisión de servicios básicos, sumando atribuciones y demandas en materia de seguridad social, desarrollo económico, participación ciudadana, medio ambiente, política cultural y manejo del espacio público, entre otras tantas. Según CAO (2008), a principios de la década del año 2000, menos del 10 % del gasto público consolidado correspondía al nivel municipal, dato que confirma que la descentralización operó sin la correspondiente asignación de recursos. Ello en el marco de la tendencia de pérdida de autonomía financiera municipal que se observó durante el siglo XX (PORTO, 2004). De allí que la crisis de desfinanciamiento municipal se tradujo en la necesidad de incrementar los recursos del gobierno local conforme con la ampliación de su agenda de gestión (CRAVACUORE, 2009).

Surgen así nuevos desafíos para el financiamiento municipal y el desarrollo urbano. Transcurridas algunas décadas de paulatina descentralización administrativa y delegación de funciones a los gobiernos subnacionales, el consenso sobre la necesidad de avanzar hacia sistemas fiscales municipales que reduzcan la dependencia de la transferencias intergubernamentales, especialmente las discrecionales, es prácticamente unánime (ONU-HABITAT, 2016). La creación de fuentes idóneas de financiamiento local incluye, entre otras posibilidades, la optimización de catastros y de cargas fiscales, la ampliación de la base imponible, así como la aplicación de instrumentos de captura y distribución de la valorización inmobiliaria. En esta línea, tanto el impuesto inmobiliario como la tasa por servicios urbanos pasaron a constituir potenciales fuentes de financiamiento para los gobiernos provinciales

y municipales. Pero, al mismo tiempo, debe considerarse que la tributación inmobiliaria cumple funciones regulatorias y redistributivas que pueden verse severamente afectadas por la inequidad en el proceso de implementación o en su diseño.

A continuación, se analizan las inequidades que surgen en la implementación de la Tasa de Servicios Urbanos (TSG) en el municipio de San Fernando, a partir de la duplicación de métodos de cálculo: uno basado en los Metros Lineales de Frente (MLF) del terreno y el otro basado en la Valuación Fiscal Municipal (VFM) del inmueble. La metodología utilizada para llevar adelante el estudio se fundamenta en el análisis de las bases de datos catastrales y tributarias, información documental (principalmente ordenanzas y resoluciones administrativas), y entrevistas a funcionarios y técnicos de la Secretaría de Economía y Planificación de municipio. Con el objetivo de simplificar la comparación de valuaciones fiscales y tasas nominales según método de cálculo, se agregaron resultados por zonas homogéneas en términos socio-urbanos y ambientales. En conjunto con los referentes municipales, se definieron nueve zonas homogéneas que facilitaron la comparación de resultados. Para cada zona se identificaron mediante la elaboración de cartografía temática las partidas inmobiliarias que tributan por uno u otro método de cálculo. Mediante el análisis espacial de las bases de datos se calcularon los promedios de la tasa nominal mensual y la valuación fiscal de los inmuebles según tipo de método de cálculo de la TSG, zona y categoría fiscal. Finalmente, se calculó la incidencia de la tasa sobre la valuación fiscal para cada uno de los métodos de cálculo (en el apartado siguiente se presentan los resultados y algunos detalles metodológicos complementarios).

Inequidad en la implementación de la TGS en San Fernando

San Fernando es uno de los cuarenta municipios que conforman la Región Metropolitana de Buenos Aires. Contaba en 2010 con una población 163.000 habitantes (INDEC, 2010). La sección continental del partido posee una extensión de 23 kilómetros cuadrados densamente poblados, se encuentra inserta en el continuo urbano del eje noroeste, segunda corona de la región metropolitana, a solo 28 kilómetros de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los 924 kilómetros cuadrados de su porción insular se encuentran en el delta del río Paraná; allí residen aproximadamente 5000 habitantes, y la producción frutihortícola fue dejando lugar a la actividad forestal. Los servicios y el comercio son las actividades que componen la mayor

4. Esta última toma como valuación fiscal la que por convenio informa la Agencia de Recaudación de Buenos Aires (ARBA).

5. Los servicios por los cuales el municipio cobra la TSG son: alumbrado público, recolección de residuos domiciliarios, barrido, conservación de la vía pública (conservación y reparación de calles, abovedamiento, cunetas, alcantarillas, zanjas, árboles y su conservación y poda, forestación, servicios de plazas y paseos), riego, conservación y ornato de plazas y paseos, mantenimiento de la infraestructura pública, servicio de emergencias médicas, reordenamiento urbano (desarrollo integral del partido en relación con la extensión de los servicios públicos, la construcción de viviendas, la realización de espacios verdes recreativos y demás obras destinadas a mejorar la calidad de vida de los vecinos), cooperación institucional (apoyo y fortalecimiento de instituciones y entidades, a través de asignaciones y gestiones).

6. El hecho imponible, “salvo disposición expresa en contrario” (según letra de la propia ordenanza), es la longitud de frente del inmueble. Y se distinguen las siguientes categorías, sobre la base de criterios de uso del suelo o destino del inmuebles, ubicación y nivel de cualificación del espacio urbano: a) náutica, b) industrial y comercio mayorista, c) preferencial, d) primera especial, e) primera “A”, f) primera “B”, g) primera “C”, h) segunda “A”, i) segunda “B”, j) tercera, k) comercial, l) barrios privados y barrios cerrados, m) empresas concesionadas, n) industrial.

parte del Producto Bruto Geográfico del municipio; el sector secundario, con una incidencia menor, está compuesto mayormente por las actividades relacionadas con la náutica y el procesamiento de la madera.

El catastro urbano municipal, objeto de análisis en este estudio, alcanza 35.000 inmuebles urbanos. En el año 2011, en San Fernando se utilizaban (como ya se mencionó) dos modalidades diferentes de cálculo para el cobro de la TSG: una conocida como MLF del terreno y la otra en la VFM del inmueble⁴. Para la implementación efectiva de la tasa se procedía con ambas modalidades de cálculo para cada partida inmobiliaria y luego se seleccionaba la que arrojaba como resultado el monto dinerario más elevado. El hecho imponible (los servicios que brinda el municipio) de la TSG se definían en el artículo 90.º de la ordenanza N.º 8601⁵, mientras que la base imponible y las categorías que dan lugar al cobro del tributo se definían en el artículo 93.º de la misma ordenanza⁶.

El problema central de la aplicación de este procedimiento radicaba en que se trataba de la adopción de dos parámetros distintos para el cobro del tributo: en un caso la cantidad de metros lineales de frente que tiene cada inmueble y, en el otro, su valor fiscal, que incluye el valor del suelo y el de las mejoras, es decir, de lo construido sobre dicho suelo. La metodología de cálculo a partir de los MLF se distancia fuertemente de la relación con los servicios urbanos que se prestaban a la propiedad.

Tomemos por ejemplo la comparación de dos casos hipotéticos de idénticos atributos de localización: 1) una vivienda de 60 m² de superficie construida en un terreno de 12 metros de frente por 30 de fondo (360 m² de superficie del terreno) y 2) una vivienda de 180 m² de superficie construida en un terreno de 10 metros lineales de frente por 30 metros de fondo (300 m² de superficie del terreno). Con el sistema de cobro basado en los MLF, la vivienda de mayor superficie (y mayor categoría constructiva) pagaría una tasa nominal menor que la vivienda de menor superficie (y menor categoría constructiva). Asimismo, un terreno de menor superficie pero con una mayor cantidad de MLF terminaría pagando una tasa mayor que un terreno más grande pero de menor cantidad de metros de frente. Es decir, se distorsiona fuertemente la relación de la propiedad inmueble con la

Inequidad urbana en la tributación inmobiliaria. El caso de la tasa general de servicios de San Fernando

prestación de servicios públicos. Además, esta metodología se transforma en una tasa de tintes regresivos, ya que puede darse el caso de propiedades que tienen un mayor valor (el caso hipotético 2) y terminan pagando una tasa nominal menor que las propiedades de menor valor (el caso hipotético 1).

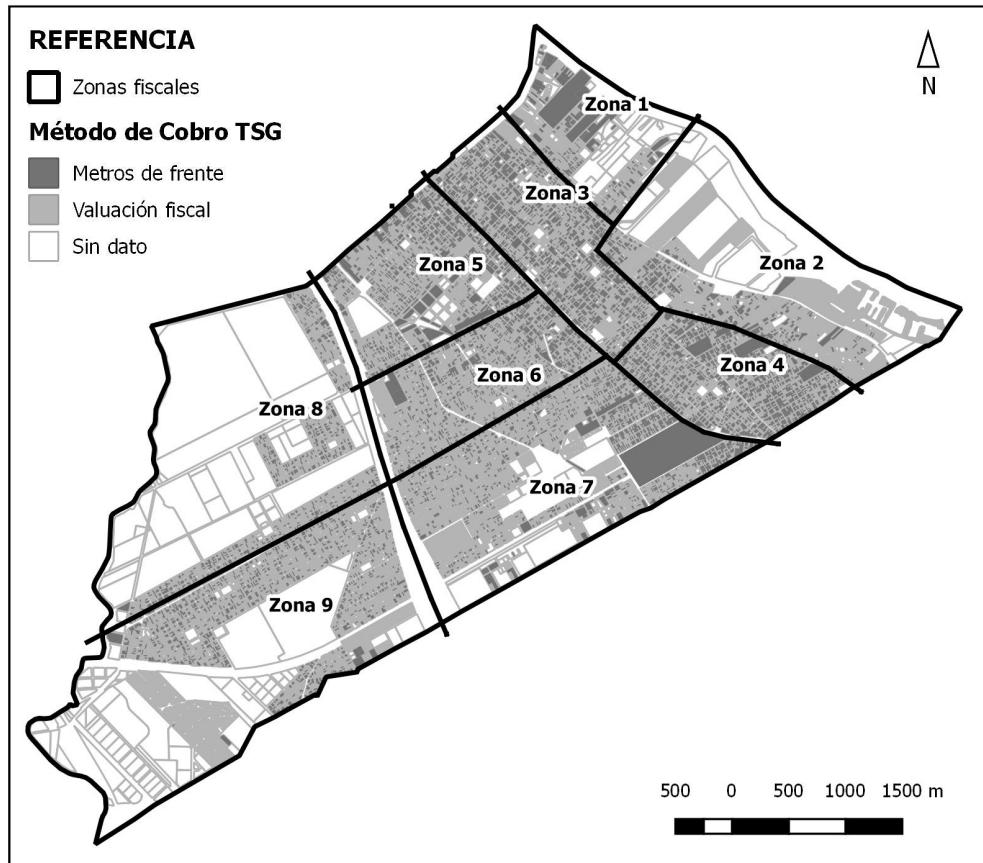


Figura 1.
Distribución territorial de las partidas inmobiliarias por zona según método de tributación.
Fuente: elaboración propia sobre la base de información provista por el Municipio de San Fernando

7. El acceso a la información estuvo mediado por el Convenio entre la Universidad Nacional de General Sarmiento y la Municipalidad de San Fernando “Actualización de la base imponible para el cobro de la tasa por servicios generales de San Fernando”.

La demostración de estas distorsiones en términos de equidad precisó un análisis comparativo que tomó como universo las partidas inmobiliarias registradas en la base de datos aportada por el Municipio⁷. A efectos de simplificar el análisis y trabajar con inmuebles en zonas similares en términos socio-urbano y ambientales, se dividió el municipio en nueve zonas homogéneas. Posteriormente, se agruparon las partidas inmobiliarias de cada zona identificando las que tributan según los metros de frente y las que lo hacen con base en la valuación fiscal (figura 1). Dentro de cada una de ellas se separaron asimismo las partidas inmobiliarias según la categoría que asignaba la ordenanza N.º 8601 en su artículo 93. Para cada grupo de partidas inmobiliarias perteneciente a la misma zona geográfica, categoría y forma en que tributan, se procedió al cálculo y comparación del promedio del valor fiscal total y el promedio de la tasa nominal mensual que pagan. Luego, se contrastaron los resultados en cuatro zonas que se tomaron como muestra de análisis: las zonas 2, 3, 6 y la 9. Mediante este procedimiento se comprobó que existen grandes distorsiones en términos de equidad tributaria.

Los resultados del análisis de la implementación de la TGS en San Fernando se presentan en las figuras 2, 3, 4 y 5. Allí pueden constatarse varias cuestiones que ponen de manifiesto los problemas derivados de la duplicación de las formas de cálculo y la correspondiente regresividad del tributo.

Primero. Las partidas inmobiliarias que tributan según los metros de frente presentan un valor fiscal total sustancialmente menor a las que lo hacen sobre la base de la valuación fiscal en todas las zonas analizadas (figuras 2, 3, 4 y 5). En la columna “% Valor total MDF/VFM” se expresa el porcentaje del valor fiscal total de las partidas que tributan según metros lineales de frente, en relación con el porcentaje del valor fiscal total de las partidas que tributan con base en la valuación fiscal. Allí se puede apreciar, por ejemplo, que la relación varía entre el 32,4 % y el 44,3 % en la zona 2, perteneciente a las categorías Primera Especial Comercio y Primera B, respectivamente (figura 2). Esta relación es una tendencia constante para todas las zonas y categorías analizadas.

Segundo. Las partidas que tributan con base en los metros de frente pagan generalmente, para la misma categoría en una misma zona, una tasa nominal promedio menor que aquellas que lo hacen según la valuación fiscal. En la columna “% tasa nominal MDF/VFM” se expresa el porcentaje de la tasa nominal mensual de las partidas que tributan según metros

Inequidad urbana en la tributación inmobiliaria.
El caso de la tasa general de servicios de San Fernando

Figura 2

Relación entre valor fiscal total y tasa nominal para partidas que tributan sobre la base de MLF y VFM. Zona 2 - Partido de San Fernando, 2011

Categoría	Tipo de cálculo TSG	Promedios (en \$)				Comparación equidad MDF/VFM	
		Tasa nominal	Valor suelo	Valor mejoras	Valor total	% Valor total MDF/VFM	% Tasa nominal MDF/VFM
Primera A	Metros frente	86	37.274	31.373	68.647	42,3 %	61,8 %
	Valuación fiscal	139	64.263	98.080	162.344		
Primera B	Metros frente	61	26.625	29.398	56.024	44,3 %	65,8 %
	Valuación fiscal	94	44.986	81.529	126.515		
Primera Especial	Metros frente	128	51.667	45.103	96.770	41,4 %	59,1 %
	Valuación fiscal	217	105.393	128.594	233.987		
Primera Preferencial	Metros frente	237	102.835	59.810	162.645	43,7 %	60,6 %
	Valuación fiscal	391	232.149	139.849	371.998		
Primera Especial Comercio	Metros frente	157	67.834	58.819	126.654	32,4 %	39,5 %
	Valuación fiscal	397	172.851	217.807	390.658		
	Valuación fiscal	43	14.270	58.598	72.868		

Fuente: elaboración propia sobre la base de información provista por el Municipio de San Fernando

Figura 3

Relación entre valor fiscal total y tasa nominal para partidas que tributan sobre la base de MLF y VFM. Zona 3 - Partido de San Fernando, 2011

Categoría	Tipo de cálculo TSG	Promedios (en \$)				Comparación equidad MDF/VFM	
		Tasa nominal	Valor suelo	Valor mejoras	Valor total	% Valor total MDF/VFM	% Tasa nominal MDF/VFM
Primera A	Metros frente	75	25.428	25.842	51.272	38,7 %	71,1 %
	Valuación fiscal	105	38.107	94.367	132.474		
Primera A Comercio	Metros frente	97	36.224	32.878	69.102	32,3 %	57,6 %
	Valuación fiscal	170	49.100	164.730	213.831		
Primera B	Metros frente	60	23.864	21.411	45.276	37,8 %	62,6 %
	Valuación fiscal	96	33.134	86.595	119.730		
Primera B Comercio	Metros frente	87	31.783	32.674	64.457	35,8 %	67,8 %
	Valuación fiscal	129	40.539	139.744	180.284		
Primera B Industria	Metros frente	57	33.184	38.578	71.763	29,0 %	30,0 %
	Valuación fiscal	190	47.280	199.914	247.195		
Primera Especial	Metros frente	106	30.001	33.914	63.915	33,8 %	61,3 %
	Valuación fiscal	174	50.648	138.375	189.023		
Primera Especial Comercio	Metros frente	166	51.811	56.132	107.943	36,4 %	54,8 %
	Valuación fiscal	304	100.966	195.715	296.681		

Fuente: elaboración propia sobre la base de información provista por el Municipio de San Fernando

Figura 4

Relación entre valor fiscal total y tasa nominal para partidas que tributan sobre la base de MLF y VFM, Zona 6 - Partido de San Fernando, 2011

Categoría	Tipo de cálculo TSG	Promedios (en \$)				Comparación equidad MDF/VFM	
		Tasa nominal	Valor suelo	Valor mejoras	Valor total	% Valor total MDF/VFM	% Tasa nominal MDF/VFM
Primera B	Metros frente	76	19.920	31.523	51.443	28,4 %	49,6 %
	Valuación fiscal	154	36.684	144.507	181.192		
Primera B Comercio	Metros frente	89	22.568	35.476	58.045	32,5 %	59,5 %
	Valuación fiscal	151	31.536	147.278	178.815		
Primera B Industria	Metros frente	98	31.068	39.823	70.892	49,6 %	112,5 %
	Valuación fiscal	87	32.830	109.956	142.786		
Primera C	Metros frente	57	14.016	24.545	38.561	38,5 %	76,3 %
	Valuación fiscal	75	17.127	83.113	100.240		
Segunda Q	Metros frente	51	18.607	27.185	45.792	47,3 %	74,9 %
	Valuación fiscal	68	21.026	75.722	96.748		
Segunda Q Comercio	Metros frente	59	23.000	44.225	67.226	46,7 %	63,3 %
	Valuación fiscal	93	23.149	120.809	143.959		
Segunda R	Metros frente	40	16.525	16.797	33.323	39,8 %	73,2 %
	Valuación fiscal	55	17.867	65.778	83.646		
Tercera	Metros frente	33	20.278	4.996	25.274	35,6 %	80,2 %
	Valuación fiscal	41	15.492	55.478	70.971		

Fuente: elaboración propia sobre la base de información provista por el Municipio de San Fernando

lineales de frente en relación con el porcentaje de la tasa nominal mensual de las aquellas que tributan sobre la base de la valuación fiscal. Esa relación, por ejemplo, varía entre 49,6 % y 80,2 % en la zona 6, para las categorías Primera B y Tercera, respectivamente, con la excepción de la categoría Primera B Industria (figura 4). Esta categoría en zona 6 representa el único caso en que la tasa nominal promedio por metros lineales de frente resulta mayor que la tasa nominal promedio por el valor fiscal (la relación es de 112,5 %).

Tercero. Se constata que las partidas inmobiliarias que poseen una valuación fiscal menor pagan proporcionalmente una tasa más alta que las partidas con mayor valor fiscal total.

Inequidad urbana en la tributación inmobiliaria.
El caso de la tasa general de servicios de San Fernando

Figura 5

Relación entre valor fiscal total y tasa nominal para partidas que tributan sobre la base de MLF y VFM. Zona 9 - Partido de San Fernando, 2011

Categoría	Tipo de cálculo TSG	Promedios (en \$)				Comparación equidad MDF/VFM	
		Tasa nominal	Valor suelo	Valor mejoras	Valor total	% Valor total MDF/VFM	% Tasa nominal MDF/VFM
Primera B	Metros frente	73	22.951	29.689	52.641	37,9 %	77,1 %
	Valuación fiscal	95	36.097	102.620	138.718		
Primera B Comercio	Metros frente	79	30.510	38.966	69.476	41,9 %	65,8 %
	Valuación fiscal	120	36.969	129.027	165.996		
Primera B Industria	Metros frente	70	22.784	30.241	53.026	25,2 %	59,1 %
	Valuación fiscal	119	37.325	173.510	210.835		
Segunda Q	Metros frente	53	16.200	29.102	45.303	46,3 %	74,4 %
	Valuación fiscal	72	16.567	81.216	97.783		
Segunda Q Comercio	Metros frente	57	15.279	40.920	56.199	39,9 %	58,6 %
	Valuación fiscal	98	19.006	121.682	140.689		
Segunda R	Metros frente	43	14.608	20.435	35.044	39,0 %	72,4 %
	Valuación fiscal	59	15.950	73.834	89.785		
Tercera	Metros frente	35	14.675	7.412	22.088	30,3 %	81,5 %
	Valuación fiscal	43	14.270	58.598	72.868		

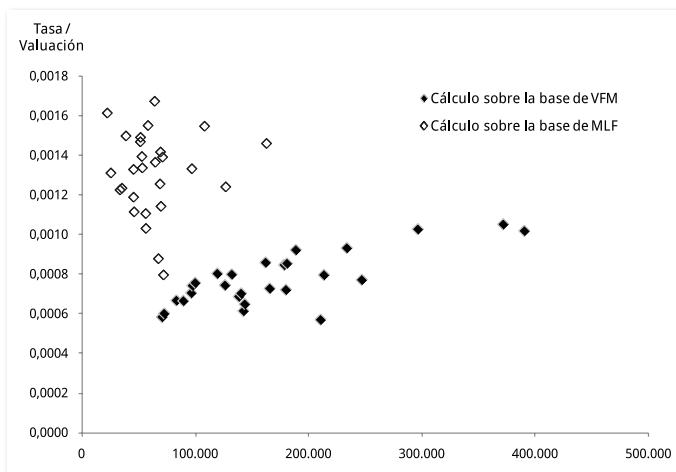
Fuente: elaboración propia sobre la base de información provista por el Municipio de San Fernando

Esto significa que quienes viven en propiedades de menor valor y, por lo tanto, tienen una menor capacidad contributiva, terminan pagando una tasa más alta, en relación con el valor de la propiedad, que aquellos que viven en propiedades de mayor valor y cuentan con una capacidad contributiva mayor. Asimismo, la regresividad se intensifica cuando el cálculo se basa en los metros lineales de frente. Pero esta tendencia se modera sensiblemente al analizar el subuniverso de las partidas en las cuales la TSG se calcula con base en la valuación fiscal municipal (figura 6). Es decir, la relación entre tasa nominal y valuación fiscal municipal en términos generales es regresiva, pero se vuelve progresiva cuando se pasa del método de MLF a tributar sobre la base del VFM.

Figura 6

Incidencia de la tasa nominal sobre la valuación total versus valuación total según partidas que tributan sobre la base de MLF y VFM. Zonas 2, 3, 6 y 9, partido de San Fernando, 2011

Valor total	Cálculo sobre la base de MLF	Valor total	Cálculo sobre la base de VFM	Valor total	Cálculo sobre la base de MLF	Valor total	Cálculo sobre la base de VFM
68.648	0,0013	70.971	0,0006	56.199	0,0010	162.345	0,0009
22.088	0,0016	72.868	0,0006	58.046	0,0015	165.997	0,0007
25.275	0,0013	83.646	0,0007	63.916	0,0017	178.815	0,0008
33.324	0,0012	89.786	0,0007	64.458	0,0014	180.285	0,0007
35.044	0,0012	96.749	0,0007	67.226	0,0009	181.192	0,0009
38.562	0,0015	97.784	0,0007	69.102	0,0014	189.023	0,0009
45.276	0,0013	100.241	0,0008	69.476	0,0011	210.836	0,0006
45.303	0,0012	119.731	0,0008	70.892	0,0014	213.832	0,0008
45.793	0,0011	126.516	0,0007	71.764	0,0008	233.988	0,0009
51.273	0,0015	132.475	0,0008	96.770	0,0013	247.195	0,0008
51.444	0,0015	138.718	0,0007	107.944	0,0015	296.681	0,0010
52.642	0,0014	140.689	0,0007	126.654	0,0012	371.998	0,0011
53.026	0,0013	142.787	0,0006	162.646	0,0015	390.659	0,0010
56.024	0,0011	143.959	0,0006				



Fuente: elaboración propia sobre la base de información provista por el Municipio de San Fernando

Hacia una tributación de servicios urbanos con base en precios suelo

A modo de cierre, cabe destacar que la tendencia anteriormente observada prevalece en las demás zonas analizadas del municipio de San Fernando. Esto pone de manifiesto la necesidad de realizar modificaciones a la TGS. Resulta evidente que para lograr una mayor claridad y simpleza en la implementación del tributo en el caso analizado es necesario converger hacia un sistema único de cálculo de la base imponible. El camino hacia una mayor equidad tributaria precisa utilizar una metodología que homogenice la base de cálculo para todos los inmuebles que tributan la TSG del municipio y, además, ajustar el método de cálculo de modo de reflejar mejor la relación entre los servicios prestados y el valor del inmueble.

En la profusa literatura sobre el tema, existe consenso en que los servicios urbanos tienen una incidencia en la valorización de la propiedad inmueble y que, por lo tanto, los inmuebles de mayor valor inmobiliario (más específicamente, donde el valor del suelo es más elevado) suelen tener una estrecha relación con la obra pública realizada, los servicios urbanos prestados, la calidad del espacio público y las decisiones normativas en materia de regulación de los usos y ocupación del suelo a través del planeamiento urbano municipal (CARVALHO, 2006; JARAMILLO, 2008; SMOLKA Y MULLAHY, 2010; ERBA, 2013; ZINGONI, 2015).

En síntesis, se puede decir que la utilización de la metodología del valor fiscal de los inmuebles para el cobro de la TSG permitiría establecer una mejor correspondencia entre los servicios brindados y la valorización de la propiedad inmobiliaria. Pero para que esto se ajuste a la realidad, los valores fiscales deberían aproximarse al valor real de mercado de los inmuebles, ser precisos y actualizarse en plazos cortos. Otra ventaja del cobro a través de la valuación fiscal es que el valor de la propiedad tiene una alta correlación con la capacidad contributiva del propietario, aspecto que facilitaría la implementación de alícuotas progresivas y permitiría avanzar hacia una política tributaria más progresiva.

Adicionalmente, la metodología de valor fiscal de la propiedad ajustado al valor de mercado requeriría distinguir categorías diferenciadas de usos de los inmuebles (residencial, comercial, industrial, entre otras). Ello permitiría reflejar en el cobro de la TSG las diferencias en términos de la prestación de los servicios, según las actividades desarrolladas en la partida inmobiliaria que es objeto del cobro de la tasa. Pero esto y otros aspectos serán fruto de nuevos trabajos.

Por último, y como propuesta de continuidad a este trabajo, sería una contribución valiosa al campo específico de la tributación inmobiliaria en relación con la gestión municipal avanzar en el diseño de una alternativa de instrumentación de la TSG de acuerdo con el enfoque teórico explicado, atendiendo los condicionantes reales (jurídicos y sociales) de implementación, que considere la actualización del componente “valor del suelo” con el propósito de obtener una Valuación Fiscal Municipal basada en precios de referencia del mercado y el consecuente impacto que tendría su aplicación en términos de eficiencia y equidad tributaria.

Bibliografía

BAER, L. and KAUW, M. (2016). “Behavior of land markets and restrictions on housing access in Buenos Aires between 2003 and 2013”. En *International Journal of Housing Markets and Analysis*. Volume 9, Issue 4, pp. 538 – 553. Disponible en <https://www.emeraldinsight.com/doi/pdfplus/10.1108/IJHMA-10-2015-0062>.

BAER, L. (2016). “Desarrollo urbano y movilización del suelo ocioso. Oportunidades y desafíos para la planificación territorial”. En *Revista del Ministerio Público de la Defensa*. Año 6, Número 10, Buenos Aires, 2016. Disponible en https://www.mpdefensa.gob.ar/sites/default/files/revista_n_10_derecho_a_la_ciudad.pdf.

CAO, H. (2008). “La administración pública argentina: nación, provincia y municipios”. En *XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 4 y 7 de noviembre de 2008, Buenos Aires.

CARVALHO, P. (2006) *IPTU no Brasil: progresividade, arrecadação e aspectos extra-fiscais*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Governo Federal, Brasília.

CEPAL (2016) *Tributación para un crecimiento inclusivo*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL-ONU, Santiago de Chile.

CRAVACUORE, D. (2009). “La perspectiva de los gobiernos locales en Argentina”. En Molina, G. (Coord.) *Territorio y Gestión Municipal. Pautas de gestión territorial hacia un municipio innovador*. INCIHUSA-CONICET, Mendoza.

DUARTE, J. y BAER, L. (2013). “Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires – Argentina”. Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts. Disponible en: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/duarte-wp14jd1sp-full_0.pdf.

- ERBA, D.** (2013 Ed.) *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.
- JARAMILLO, S.** (2009) *Hacia una teoría de la renta urbana*. Universidad de los Andes - CEDES, Bogotá.
- MADOERY, O.** (2001). “El valor de la política de desarrollo local”. En Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (Comp.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Homo Sapiens, Rosario.
- MOLINATTI, C.** (2008). “Tributos a la propiedad inmobiliaria en Argentina: Radiografía de un federalismo fiscal inconcluso”. En *41.ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, 17 y 19 de septiembre de 2008, Córdoba.
- MOLINATTI, C.** (2016). “Argentina”. En: De Cesare, C. (Ed.). *Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts. Disponible en <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/sistemas-del-impuesto-predial-full-3.pdf>.
- MORALES SCHECHINGER, C.** (2005). “Inequidad urbana y política fiscal de suelo en América Latina”. En *Tercer Simposio sobre Investigación Urbana: Desarrollo de suelo, política urbana y reducción de la pobreza*, Banco Mundial (BM) e Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPAE), Brasilia.
- ONU-HÁBITAT** (2016) *Declaración de Hábitat III*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible. Organización de las Naciones Unidas: Quito.
- ORDENANZA DE SAN FERNANDO N.º 8.601/2005**, texto ordenado 2010.
- ORDENANZA DE SAN FERNANDO N.º 8.602/2005**, texto ordenado 2011.
- ORDENANZA DE SAN FERNANDO N.º 10.049/2009**.
- ORDENANZA DE SAN FERNANDO N.º 10.340/2011**.
- ORDENANZA DE SAN FERNANDO N.º 10.341/2011**.
- OXFAM** (2016) *Desterrados: Tierra, Poder y Desigualdad en América Latina*. Oxfam International. Disponible en <https://www.oxfam.org/es/informes>.
- PORTO, A.** (2004). “Finanzas públicas locales en la Argentina”. Documento de trabajo Nro. 57. Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- REESE, E.** (2011). “Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad”. En *Carajillo de la Ciudad*, Revista digital del Programa en Gestión de la Ciudad. http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art4.htm.

SMOLKA, M. O. (2013) *Implementing value capture in Latin America: Policies and tools for urban development*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.

SMOLKA, M. y MULLAHY, L. (2010, Coord.) *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.

VILLEGAS, H. (2001) *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. Editorial Depalma, Buenos Aires.

ZINGONI, J. (2015) *Gobernar la ciudad. Desarrollo local y políticas urbanas municipales*. EdiUNS, Bahía Blanca.