



Ameriso, Claudia

Benitez, Élida

Ferullo, Claudio F.

Gagliardini, Graciela

Maceratesi, Georgina

Tapia, Ma. Alejandrina

Instituto de Investigaciones Teóricas y Aplicadas, Escuela de Contabilidad

FISCALIDAD TERRITORIAL: LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS POR PARTE DE LOS GOBIERNOS LOCALES

1. INTRODUCCIÓN

Cada actividad del Estado puede traducirse en un gasto del dinero público; es decir que todo gasto público implica un recurso que lo satisfaga. Tributariamente cuando el Estado recauda contribuciones de los ciudadanos lo hace con el objeto de cubrir los gastos comunes que hacen a la satisfacción de las necesidades colectivas, plasmadas en el presupuesto.

Con este objetivo –enuncia De Juano- en un primer momento se gravó el patrimonio, como universalidad jurídica de bienes pertenecientes a una persona. Luego, se aplicó la imposición al producto proveniente de ese patrimonio o capital, en la diversidad de bienes muebles e inmuebles que lo componían; a continuación, el consumo de los bienes y finalmente, la tributación tuvo por objeto la renta, como producto neto periódico de una fuente.

Por razones históricas y lógicas el Estado ha tratado siempre de no destruir la fuente de los recursos derivados que necesita para satisfacer los servicios públicos. Al tributo interesa la manifestación de riqueza, pues es de ésta de donde surge.

Las ideas de Henry George, economista de fines del siglo XIX, presentan un modelo de funcionamiento de la economía como una versión del modelo de equilibrio de David Ricardo, aunque para este último la recomendación final era la promoción del comercio internacional basado en las ventajas comparativas. En cambio, la versión de George incorpora consideraciones éticas acerca de la noción de propiedad recomendando la necesidad de aplicar un impuesto único a la renta de la tierra. Su idea es que dado que la renta es un resultado del progreso de la sociedad, es a ésta a quien corresponden sus beneficios. Argumentó incluso que este impuesto debía reemplazar a todos los demás y que su aplicación eliminaría la especulación y la pobreza.

2. CONCEPTO DE RENTA DE LA TIERRA

En la actualidad se considera que la renta de la tierra es aquella parte del producto de ésta que no se puede atribuir a la cooperación del capital y el trabajo, sino única y exclusivamente a la tierra por sí misma o a las fuerzas naturales. Es en consecuencia, la utilidad que proporciona a su propietario, independientemente de todo esfuerzo personal. En sentido más restringido, se entiende por renta de la tierra el precio del arrendamiento que se paga por la utilización de la misma, o la proporción de sus frutos que constituye la contraprestación de quien la trabaja y usa de ella y que entrega a su propietario.



El aumento de la renta de la tierra proviene en muchos casos de causas ajenas al propietario de la misma, tales como el crecimiento de la producción, las condiciones agrológicas del suelo, su distancia a los diversos centros de población, la existencia de medios adecuados de comunicación, a todo lo cual, cabe agregar que el aumento y la disminución de la renta dependerá de la ley de la oferta y la demanda. Se comprueba con esto que la renta de la tierra aumenta o disminuye con prescindencia de la actividad o inactividad de su propietario. Este fenómeno se ve con claridad en la tierra urbana donde las mejoras edilicias hacen aumentar la renta de todos los terrenos adyacentes a las mismas; en cuanto a la tierra rural, la construcción de una ruta pavimentada, por ejemplo valoriza a las tierras vecinas y origina un aumento de la renta. De modo pues que en muchos casos el propietario se beneficia obteniendo una renta mayor sin ningún esfuerzo personal, sino que por el contrario, debe aquella a la contribución general o colectiva o en otros términos, se beneficia por la acción social. En consecuencia, el Estado debe intervenir en todos los casos en que el valor de una cosa ha aumentado por causas ajenas a sus propietarios. Este criterio ha pasado ya a algunas legislaciones que obligan a pagar un tributo especial a las tierras que se han beneficiado por los trabajos colectivos; se trata de las llamadas contribuciones especiales, una de cuyas especies son las contribuciones de mejoras.

Sin embargo, el concepto de renta tomó especial relevancia desde el siglo XVII. Los autores Alberto Figueras y Hernán Morero¹ exponen que el primer autor que tocó el tema fue William Petty (1623-1687), en su "Tratado sobre Impuestos y Contribuciones", quien desarrolló conceptos muy próximos a sus posteriores, especialmente los de David Ricardo. Inmediatamente después de Petty llegaron los Fisiócratas (Francia), que sostenían fuertemente que, el único sector que generaba un excedente por sobre sus costos de oportunidad era el agrario; incluso el terrateniente y líder intelectual Francois Quesnay, inaugura la idea de un "gravamen único", que alcanzara solamente al agro. Esta Escuela, sostiene el concepto de que debía existir un impuesto único que recayera sobre el sector realmente productivo, por considerar que era quien brindaba excedente.

Los autores citados dicen que esta proposición fue anterior a los Fisiócratas. El famoso Mariscal Sébastien de Vauban en su "Proyecto de un diezmo real" (1707) había desarrollado la idea de un diezmo real como impuesto único pero que gravase un flujo: los ingresos, la renta; y no un stock, la riqueza, o patrimonio, como era lo habitual hasta entonces; y que además, esa misma idea la había repetido, a principios del siglo XVIII, Pierre de Boisguillebert, un funcionario de Rouen, quien al proponer un cambio en el sistema fiscal francés, también sugiere un diezmo real como impuesto único (precisamente, siguiendo a Vauban).

Luego de los Fisiócratas, el inglés James Anderson y el escocés Adam Smith hicieron sus aportes. El primero (1739-1808), en "Observaciones sobre el significado económico de estimular la industria nacional", realiza la primera exposición clara de la teoría de la renta. Al responder acerca de los elementos que determinan la renta de los predios llegó a la conclusión de que la "renta" era, en primer término, un ingreso diferencial. Sostuvo que los suelos de diferente calidad dan distintos rendimientos; o bien, son mayores los costos de producción en las tierras de menor calidad; y que, el arrendatario que cultiva el suelo más fértil está pues en condiciones de ofrecer un mayor precio por la parcela en razón de la diferencia de costo (o de rendimientos).

¹ Figueras, Alberto y Morero, Hernán; "La renta de la Tierra en el pensamiento de J. S. Mill y Henry George". www.eco.unc.edu.ar/.../2008oct_Figueras_MillGeorge.pdf



Por su parte, Adam Smith (1723-1790) en su famosa obra "La Riqueza de las Naciones" tocó el tema de la renta, pero su exposición es confusa al mezclar dos conceptos diferentes que se presentan en el pago por el servicio de la tierra: la renta pura y el pago de transferencia. Pese a esta ambigüedad, deja algunos conceptos muy interesantes: "La renta, considerada como el precio que se paga por el uso de la tierra, es la más alta que el arrendatario pueda pagar en las circunstancias de la tierra en un momento dado".

También afirmó "El propietario... procura dejar al colono sólo lo que es suficiente para mantener... la labranza..., no suele dejarle nada más" y "...La renta no guarda proporcionalidad con lo que el propietario haya invertido en mejoras... sino con lo que el campesino pueda pagarle."

Los párrafos presentados señalan a la renta como un residuo diferencial; sin embargo, páginas antes, dice al hablar del precio: "El precio de mercado de cualquier mercancía se regula por... la demanda de aquéllos que están dispuestos a pagar... o el valor total de renta, trabajo y beneficios que deben ser costeados para llevarla al mercado".

Es decir que, según los autores citados, según esta visión, la renta es determinante del precio y no un remanente entre precio y costos. No obstante, al tratar la renta, nos da otra versión: "...la renta entra en la composición del precio de las mercancías de manera distinta a como lo hacen los salarios y el beneficio. Salarios y beneficios altos o bajos son la causa de precios altos o bajos; una renta alta o baja es consecuencia del precio".

Luego, David Ricardo (1772-1823), tomó como cuestión a dilucidar y explicar la causa de la renta y que por aquellos tiempos la escasez de alimentos, resultado en parte de las guerras napoleónicas, había producido una muy fuerte suba en los precios de los alimentos. Ricardo se destacó a partir de la versión más conocida de la renta de la tierra en sus "Principios de Economía Política" (1817), pero anteriormente, había incursionado sobre la cuestión afirmando, a partir de su modelo lógico: "Se desprende que el interés de los dueños de la tierra es siempre opuesta al de los restante grupos sociales. Su situación nunca es tan próspera como cuando los alimentos son escasos y caros, mientras que los demás se benefician con alimentos baratos".

Figueras y Morero expresan que las dos afirmaciones centrales de David Ricardo sobre el tema fueron:

- 1- la renta es un ingreso por el uso de las fuerzas "originarias e indestructibles de la naturaleza";
- 2- las rentas altas no son un signo de la "generosidad" de la naturaleza, son un indicio de su "tacañería".

Con la segunda afirmación, Ricardo rechaza la anterior idea de la Fisiocracia de que debía pagarse una renta por la pródiga participación de la naturaleza en la producción de bienes; la renta no surge de la abundancia sino de la escasez, más particularmente de la escasez de buen suelo. Es decir, de la necesidad forzosa de poner al servicio de la alimentación humana suelos de menor rendimiento. Al aumentar la población y crecer la demanda de alimentos, tienen que roturarse tierras de menor calidad (o bien más intensamente los ya utilizados). Por consiguiente, se lleva a cabo una producción sobre tierras de rendimientos desiguales; de allí que los bienes producidos en los suelos de mayor calidad, logran una ganancia "extra". En definitiva, para Ricardo la renta es un ingreso diferencial y por tanto, no es la causa de la formación de los altos precios de los alimentos sino su consecuencia; por lo cual, dicho así, no constituye un elemento de costo sino que es un excedente.

Pero es necesario saber qué significa aquello de pagar por el uso de "las fuerzas originarias e indestructibles" que cita en la primera afirmación. Es evidente que hoy las tierras (rurales o urbanas) no están en sus condiciones originales, ni lo estaban en los tiempos



de Ricardo. Tampoco son indestructibles pues resultan agotables y sujetas a devastación. Seguramente Ricardo, con su estilo poco claro, quería brindar la idea de que la "tierra" a *nivel agregado* presenta una oferta casi totalmente inelástica respecto a las variaciones en el precio de su servicio.

Además, hubo dos aspectos que Ricardo reconoció pero que no trató. En primer lugar, las rentas situacionales, dadas por la ubicación de los solares y al mismo tiempo, reconoció la presencia de una renta absoluta, en cuyo caso cada parcela o solar tendrá un "excedente" sobre los costos totales incluyendo en dichos costos los beneficios "normales"; sin embargo, no estudió las consecuencias resultantes de ese fenómeno.

Lo más importante de la teoría de Ricardo, fue la perspectiva macroeconómica de los efectos que se producían en la sociedad como consecuencia del proceso demográfico y de "crecimiento": a su modo de ver, la constante trepada de los precios de los cereales causaba una tendencia al aumento ininterrumpido de la renta del suelo; y como contrapartida, el beneficio del empresario agropecuario o tomador de riesgo tendía a bajar, quedando invariable el salario "a nivel de subsistencia". El efecto macro de esta dinámica entre sectores es el estancamiento de la economía toda, y no sólo del sector agrario, por una cuestión de competencia y vasos comunicantes. Así, cuando el nivel de beneficio fuera "nulo", engullido por la renta creciente, llegaría el temido "estado estacionario" de los Clásicos.

El escocés James Mill (1773-1836) -padre y mentor de John Stuart- introduce la idea de lograr que, mediante un impuesto apropiado, la renta diferencial resulte útil para el conjunto social. Propone la puesta a disposición del Estado de la renta incremental (que asciende por el sólo aumento de la población y/o del crecimiento de la actividad, sin ningún esfuerzo del propietario) a fin de que el Estado pueda contar con fondos que le permitan hacer partícipe del "crecimiento" a toda la población.

Por su parte J. Stuart Mill (1806-1873) concluye su análisis, diciendo: "El progreso económico de una sociedad de terratenientes, capitalistas y trabajadores, tiende a enriquecer progresivamente a la clase terrateniente; mientras el costo de subsistencia del trabajador tiende a aumentar y las ganancias a bajar. La mejora en las técnicas agrícolas tiende a contrarrestar los dos últimos efectos; y al mismo tiempo favorece en alto grado al primero..., y el aumento de la población tiende a transferir toda la ganancia que se deriva de dicha mejora solamente a los terratenientes".

Además, dice que "el interés por el bienestar común" puede constituirse en un móvil tan eficaz como el "principio del egoísmo" (del liberalismo clásico). En esa línea analiza la teoría de la distribución, proponiendo la "socialización" de la "renta futura del suelo" a través de impuestos inmobiliarios. Habla, entonces, de una tributación que alcance a los flujos de ingresos generados por la propiedad del suelo, pero rechaza la expropiación de la tierra.

Asimismo, todos los argumentos expuestos han sido tratados por Henry George, quien propicia un impuesto único con tendencia confiscatoria sobre la renta de la tierra sosteniendo que se debe gravar la propiedad con un impuesto creciente y en progresión en forma tal que absorba el excedente de renta de la tierra que proviene de causas ajenas, externas e independientes a las actividades de los diversos propietarios.

3. PROPUESTA DE UN "IMPUESTO SOBRE LA RENTA PURA –NO GANADA- DE LA TIERRA" POSTULADA POR HENRY GEORGE (1839-1897)

Henry George (1839-1897) propugnó un impuesto único sobre la tierra², que en sín-

² Entendía por tierra "todo universo material aparte del hombre y sus productos".



tesis era un impuesto al mayor valor que ésta adquiriría por la acción social, es decir, una renta no ganada. George intenta devolver a la comunidad lo que a ella pertenece o sea el valor que la tierra logre por la "gravitación de factores sociales, por el aumento de la población, por el progreso general".

Expuso en su obra "Progreso y Miseria" (1879) como punto de partida, la constatación de una sorprendente paradoja: "el enorme progreso material de los últimos tiempos había ido de la mano con un continuo aumento de la pobreza". Concluyó en la existencia de una relación causal entre ambos fenómenos: "la propiedad privada de la tierra"; en consecuencia debía sustituirse por la propiedad común, tomando la renta para usos públicos a través de un impuesto.

En su opinión, el mejor impuesto por el que se podían obtener ingresos públicos era el que satisfacía más plenamente las siguientes condiciones:

- 1- que grave lo menos posible la producción,
- 2- que su recaudación sea fácil y barata,
- 3- que recaiga tan directamente como se pueda sobre quienes en definitiva lo pagan,
- 4- que grave equitativamente, y
- 5- que sea cierto.

Sostuvo que la asociación de la pobreza con el progreso era un gran enigma que se explicaba considerando que el aumento del valor de la tierra no representaba un aumento de la riqueza conjunta, porque lo que ganaban los propietarios por los precios más altos lo perdían los arrendatarios o compradores. Sólo podían ser riqueza las cosas cuya producción aumentaba el conjunto de la riqueza y cuya destrucción la disminuía (así eran riquezas los bienes tangibles como edificios, ganados, utensilios, maquinarias, artículos manufacturados, muebles, etc.). En economía política "riqueza" son las cosas que han sido modificadas por el esfuerzo del hombre para satisfacer los deseos humanos; mientras que el "capital" es la riqueza destinada a cierto fin para ayudar a la producción (capital sería el vestido que hace la modista para la venta pero no el que elabora para su uso personal).

Henry George consideraba como un acto de justicia el abolir todos los derechos de propiedad particular sobre la tierra y declarar la misma propiedad pública, arrendándola al mejor postor y respetando el derecho de propiedad particular sobre las mejoras, y así de este modo se aseguraría la máxima producción al otorgar el uso del suelo a quién le saque el máximo producto. Aunque este ambicioso plan -si bien mejor- no creía que fuera el más adecuado, por ir en contra de los usos y costumbres, implicando aumentar innecesariamente la maquinaria gubernamental.

Por ello consideró más apropiado no confiscar la propiedad privada, dejar la posesión como estaba, pero en cambio reformar el sistema tributario en pos de que el Estado se apropiara de la totalidad de la renta de la tierra por medio del impuesto. De esta forma la tierra sería en la realidad de los hechos propiedad común, participando toda la sociedad de sus ventajas. Así, proponía abolir todos los impuestos excepto el impuesto sobre la renta o valor de la tierra (que tendría necesariamente que aumentar).

El valor de la tierra –decía George- aumenta con el aumento de la población y el desarrollo, por lo que aumentará el impuesto propuesto a medida que la sociedad progrese y la renta en consecuencia suba, lo que redundará en mayores beneficios para la sociedad (círculo virtuoso). No obstante, destacaba como obstáculo la resistencia en superar la creencia de que eximiendo de impuestos al capital se hacía más rico el rico y más pobre el pobre, como consecuencia de la confusión en el pensamiento pero también, por conveniencias económicas poderosas.

Esta teoría sostiene que el impuesto único que propone cumple las condiciones para



ser considerado un buen impuesto desde el punto tributario ya que los impuestos que gravan las ganancias del trabajador o del capitalista, desalientan el trabajo y el ahorro e inversión de capital; caso contrario sucede con un impuesto que grave la tierra independientemente si se la explota o no. A diferencia de los impuestos sobre productos, cambios, capital o cualquiera de los procesos de producción; los impuestos sobre el valor de la tierra no recaen sobre la producción, por lo que se puede gravar con impuestos el valor de la tierra hasta que el Estado recaude toda la renta, sin afectar los salarios ni el interés del capital, sin aumentar el precio de las mercancías ni dificultar la producción. Es más, el impuesto sobre el valor de la tierra, al anular la renta especulativa, tiende a aumentar la producción. De esta forma, si la tierra tributase hasta casi su valor en renta, no habría tierra ociosa ya que obligaría a quienes la retienen a venderla o alquilarla y con ello, al haber más oferta, disminuiría el precio de la tierra.

Como ventaja de gravar el valor de la tierra se señala la facilidad y economicidad de su recaudación, ya que la tierra es un bien que no se puede esconder y una vez hecha la valuación lo único que resta es cobrar el tributo. Además, al ser un impuesto directo, no se puede trasladar como ocurre con los demás impuestos que afectan la actividad productiva de un país y se añaden a los precios, recayendo en definitiva sobre el consumidor.

Una ventaja adicional del impuesto propuesto es la certeza, lo que lleva a menores costos al fijarse la atención pública sólo en el impuesto que grave el valor de la tierra libre de mejoras, disminuyendo así los abusos, las infracciones y las evasiones.

También es ventajoso por la equidad que genera. A diferencia de los impuestos indirectos que gravan a las personas sin tener en cuenta la situación particular de cada uno, este impuesto grava riqueza que no produjo el hombre sino que proviene del monopolio de bienes de la naturaleza. Y la tierra adquiere y aumenta su valor a medida que la sociedad crece, por lo que lo equitativo sería que la sociedad tome en su beneficio el valor que ella creó.

Las objeciones al impuesto que esta teoría propone se centran en dos cuestiones: la dificultad para dividir entre valor de la tierra y valor del capital invertido en ella, y la resistencia a su aceptación motivada -según su autor- por falsas teorías económicas respecto al salario y a la causa de la pobreza que esconden en realidad enormes intereses.

En cuanto a la dificultad para distinguir entre valor de la tierra y valor de las mejoras incorporadas a ella, George señala que no tendría que ser pretexto para gravar en forma separada el trabajo y el capital; admitiendo la existencia de dificultad sólo para discriminar el gasto en mejoras como abonos, drenajes, explanaciones, etc., que se confunden con la tierra, afirmando que la exactitud total es imposible. Además sostiene que el hecho de que pasado un tiempo considerable el valor de las mejoras permanentes se considere incorporado al de la tierra, no tendría que desalentar a realizar mejoras a la tierra. Y con relación a la resistencia a su aceptación, señala que los otros impuestos no tienen tanta resistencia porque en definitiva los termina soportando el consumidor y de un modo en que no le llama la atención sobre el hecho.

El hecho de que la tierra haya sido tratada tradicionalmente como propiedad particular no justifica el continuar tratándola así. La historia primitiva la consideraba propiedad común sin perjuicio de reconocer el derecho particular y exclusivo sobre las cosas que resulten del trabajo. Hay una tendencia errónea a asimilar la idea de propiedad de la tierra a la de propiedad de las cosas de producción humana y así endosar a todo el pueblo los impuestos que recaen sobre los consumidores (renta que se apropiaron los terratenientes).

Hay un derecho justo a la exclusiva posesión y disfrute de todo lo producido por el esfuerzo humano (derecho natural), ya sea porque la persona lo produjo personalmente o porque se lo cedió quien lo produjo. Pero afirma que hay injusticia en la propiedad privada



de la tierra porque no se puede disfrutar el derecho al producto del trabajo sin el derecho al libre uso de lo que brinda la naturaleza. Al permitirse que los que no producen puedan reclamar como renta una porción de la riqueza creada por los que producen, en la misma medida se les niega a éstos el derecho a los frutos de su trabajo.

La verdadera distinción natural según George, es entre cosas producto del trabajo (riqueza) y cosas ofrecidas gratuitamente por la naturaleza (tierra). Por muchos pergaminos que se tenga o antigüedad en la posesión, la justicia natural no puede reconocer a un hombre ningún derecho a poseer y usufructuar la tierra que no sea igual al derecho de sus semejantes. Los derechos a adquirir y a poseer no pueden ser exclusivos, tienen como límite la necesidad de los demás. La injusticia natural de la propiedad particular de la tierra sostiene, es la causa de la injusta distribución de la riqueza.

Apuntó que el valor de la tierra no recae sobre la producción, no expresa la recompensa de la producción, como lo hace el valor de las cosechas, el ganado, los edificios o cualquier cosa, llamada bien mueble o mejora. El valor de la tierra es el precio del monopolio, por ello la sociedad puede tomarlo sin disminuir la producción de riqueza. Agregó que el valor de la tierra no aparece hasta que se ha formado la sociedad, y, a diferencia de los demás valores, aumenta con el crecimiento de la sociedad; existe solamente mientras la sociedad existe; con cada aumento de población el valor de la tierra sube, con cada disminución, baja. Por ello -para esta teoría- se aprovecharía mejor la tierra si la renta de la misma se pagara al Estado en lugar de a los particulares ya que, en última instancia, consiste en que la sociedad tome, para uso de la sociedad, el valor creado por la sociedad.

Con relación al derecho a indemnización de los propietarios, de decidirse transformar a la tierra en propiedad pública –en virtud del derecho adquirido que éstos tendrían-, el comprarle los derechos de propiedad particular sería darles en otra forma un derecho de igual índole y cuantía que el que les da ya la propiedad de la tierra (sería tomar para ellos a través de impuestos lo mismo que ya se están apropiando en forma de renta del trabajo y del capital); si bien con el tiempo sería una ganancia para el pueblo, cuando el aumento de la renta hiciese la cantidad que ahora se llevan los propietarios mayor que el interés del precio de compra al tipo actual, pero sería ganancia futura y mientras tanto se aumentaría mucho la carga al trabajo y al capital en beneficio de los propietarios, ya que uno de los componentes del actual valor de la tierra en el mercado es la expectativa de su futuro aumento. Por lo que el Estado se convertiría en agente de los propietarios para el cobro de sus rentas y tendría que pagarles mucho más que lo que ya reciben. Y la alternativa de descontar al valor actual de la tierra la estimación del aumento futuro de la renta no corrige la injusticia ya que dejaría una clase en posesión de la enorme ventaja que ahora tiene sobre los demás.

La apropiación individual del propietario de la tierra -sostiene la teoría- es producto del presente y no del pasado, ya que la tierra pertenece al pueblo, por ello no se justifica seguir permitiendo que los propietarios tomen la renta o se los indemnice, ya que la renta de la tierra (libre de mejoras) es un valor creado por toda la comunidad. El haberla comprado de buena fe no les da ningún derecho según la ley civil, es más se les podría exigir asimismo que además de entregar la tierra y las mejoras en ella hechas entreguen los beneficios que de la misma obtuvieron mientras la tenían en exclusividad.

Pero George no propone ir tan lejos, sino que el pueblo recupere la propiedad de la renta de la tierra, dejando que los propietarios conserven sus mejoras y bienes muebles, y de esta forma no dañar a ninguna clase.

Con ello pretendía:

- eliminar la pobreza,
- devolver a la comunidad lo que en justicia le correspondía,



- corregir las fluctuaciones cíclicas derivadas de la especulación de la tierra,
- eliminar los desincentivos al trabajo y al capital provocados por los tributos que gravan sus rendimientos, y
- simplificar y abaratar el funcionamiento del sistema fiscal.

En síntesis, George propuso dejar los títulos de propiedad de la tierra en manos privadas pero "apropiarse de la renta económica" a través de la maquinaria existente para el cobro de impuestos a la propiedad: la renta de la propiedad común –la tierra- se debe adjudicar al servicio de la comunidad.

4. IMPUESTO TERRITORIAL

El impuesto territorial, también llamado "contribución territorial" o "contribución directa" es uno de los más antiguos que se conocen. Su importancia es hoy menor que en épocas pasadas pues la gran expansión experimentada por la producción en general ofrece nuevas fuentes de mayor rendimiento fiscal. No obstante ello, la significación de este gravamen es muy grande, particularmente en países nuevos por cuanto además de su finalidad fiscal, cumple con un fin económico y social que es el de combatir la especulación sobre la tierra.

Este impuesto reúne condiciones favorables:

- es justo, porque grava teniendo en cuenta la propiedad de bienes inmuebles, lo que supone mayor capacidad de pago en el contribuyente;
- es estable porque sus recaudaciones se mantienen aún en épocas de crisis;
- a diferencia de otros impuestos, que deprimen la producción, éste aplicado con moderación la estimula. En efecto, el peso del impuesto obliga a muchos propietarios a hacer producir o a enajenar inmuebles que antes mantenían improductivos, a la espera de su futura valorización.

4.1. Impuesto a la Tierra Libre de Mejoras

En algunas legislaciones extranjeras, es aplicado el impuesto territorial sobre la base de excluir de su base de cálculo el valor de las mejoras introducidas en el inmueble, como pueden ser cercos, acequias, arboledas, etc.

Con ello se procura estimular la acción de los propietarios emprendedores que desean incorporar mejoras en sus inmuebles.

4.2. Impuesto al Mayor Valor de las Tierras

El impuesto al mayor valor de la tierra es una contribución por la cual el Estado percibe una parte de la valorización que la tierra experimenta por causas ajenas al esfuerzo del propietario.

Son factores de valorización de la tierra entre otros los siguientes:

- a) actividad del propietario, quien puede introducir mejoras en su bien: alambrado, arboledas, aguadas, etc.
- b) Acción directa del Estado, la que se manifiesta por medio de obras públicas, aperturas de calles, construcción de caminos, edificios, etc.
- c) Acción del progreso general, manifestado en formas diversas, como aumento de la población -inmigratorio o vegetativo-, nuevos métodos de cultivo, mejoras en las comunicaciones.



- d) Acción de la especulación que engendra periódicamente el aumento del valor de los inmuebles.

Este gravamen debería afectar solamente la valorización producida por la acción del Estado y por el progreso general y no la originada por la iniciativa individual del propietario o por la especulación. En el primer caso, para no desanimar al propietario progresista y en el segundo porque el aumento del valor producido por la especulación es solo transitorio.

El sistema alemán grava las valorizaciones comprobadas en ocasión de las sucesivas ventas; en cambio el sistema inglés, afecta las valorizaciones resultantes de las valuaciones periódicas realizadas por el Estado.

Este impuesto no debe ser confundido con el tributo que se conoce con el nombre de contribución de mejoras, particularmente aplicado sobre la propiedad de inmueble en razón de la valorización que ésta experimenta por la realización de obras públicas. El propósito de esta contribución es generalmente el de recuperar o aun financiar, por su intermedio, el costo de tales obras, aplicándola con relación a las tierras o construcciones ubicadas con cierta proximidad a las obras públicas, en cuanto éstas brindan beneficios de valorización de dichos inmuebles.

5. APLICACIÓN MUNDIAL DEL IMPUESTO SOBRE EL VALOR DE LA TIERRA³

Varios lugares en el mundo aplican el impuesto sobre el valor de la tierra, aunque parcialmente, mientras se exoneran completamente o no los mejoramientos.

• Dinamarca

Aunque Dinamarca recauda muchos impuestos sobre ingresos de trabajo y productos, recoge cerca del 50% del total anual, de la renta del suelo a través de varios métodos.

Se valoriza la tierra cada 5 años, siendo los métodos daneses los siguientes:

1. alquiler de tierras del Estado a agricultores por el 40% de su valor de venta. Acerca de doce mil pequeños agricultores alquilan tierras de esta manera;
2. impuestos locales y nacionales sobre los valores de tierras de propiedad privada con semejante reducción de impuestos sobre mejoramientos y
3. un impuesto nacional sobre aumentos del valor de tierras.

Los resultados son impresionantes: la proporción de agricultores arrendatarios cayó del 42,50% en 1850 a menos del 5%. La productividad es alta y rige un alto nivel de vida.

• Australia

En sus seis Estados son mayoría los municipios que aplican impuestos sobre el valor de tierras en cierta medida, y algunos exoneran los mejoramientos, en parte o totalmente. No obstante, existen muchos otros impuestos que no son sobre tierras e inmuebles.

En Nueva Gales del Sur, por ejemplo, todas las oficinas recaudadoras imponen impuestos solamente sobre los valores de las tierras. La ciudad de Sydney es la ciudad más grande en el mundo que deriva todos sus ingresos municipales de impuestos sobre los valores de las tierras. Se ha estimulado la construcción, eliminado los barrios bajos y estabilizado el valor de tierras.

No hay ningún impuesto estadual sobre valores de tierras, pero el Estado recauda derechos sobre minerales.

³ PC, mimeo.



- **Nueva Zelanda**

Como Australia, Nueva Zelanda tiene impuestos locales sobre valores de tierras. Las autoridades locales los adoptan a través de elecciones locales, y la mayoría de autoridades locales aplican impuestos únicamente sobre los valores de las tierras. Se ha estimulado el buen uso de tierra y se ha ayudado a redistribuir grandes haciendas, ayudando a los pequeños agricultores. Complicaciones recientes en leyes de clasificación han disminuido algunos de los efectos positivos.

- **África del Sur**

Una mayoría de los municipios del Transvaal, Orange Free State, y Natal aplican impuestos sobre valores de tierras más altos que los que se aplican sobre mejoramientos. Los resultados son impresionantes en Johannesburgo donde siempre se está construyendo.

- **Rusia**

Mucho hay de incierto sobre el futuro de Rusia, pero la comprensión de que la tierra es propiedad común no se ha perdido en la conciencia del pueblo ruso.

En Estonia, asesores americanos han aportado la técnica para administrar un sistema efectivo de impuesto sobre el valor de las tierras. En las ciudades de Novgorod, Lviv y Ucrania, hay funcionarios que han comprendido el concepto del impuesto sobre el valor de tierras y han hecho progresos para aplicarlo.

- **Canadá**

Varias ciudades en el oeste de Canadá recaudan impuestos sobre el valor de las tierras a una tasa más alta que los mejoramientos.

En la Columbia Británica, cincuenta y cuatro de los ciento cuatro municipios exoneran los mejoramientos al 50%; y el 13% de ellos, los eximen en más del 50%. En New Westminster, el 86% de las familias son dueñas de sus casas y la especulación en tierras ha desaparecido. Alberta requiere que sus siete ciudades exoneren en los mejoramientos el 40% de todo impuesto.

La provincia (departamento) aplica impuestos sobre el valor de tierras en cierta medida, incluyendo un impuesto sobre transferencia de tierras llamado "impuesto sobre el incremento no ganado" ("unearned increment tax"); también recauda por alquileres y derechos sobre tierras petroleras (una forma de alquiler de tierra que ha hecho posible su "Fondo de Herencia"). En Saskatchewan, casi todas sus ciudades y pueblos exoneran valores de mejoramientos al 40% y Regina, al 70%.

En los municipios rurales, los impuestos sobre el valor de tierras constituyen su fuente primaria de ingresos públicos. En Manitoba, las ciudades y los pueblos exoneran los mejoramientos al 33%.

- **Estonia**

En 1993 introdujo un impuesto al valor de los terrenos, que es ahora una de las fuentes más importantes de los recursos que obtienen las autoridades locales. De acuerdo a Tambert Tiits, un experto en el uso de la tierra, la recaudación en 1996 alcanzó el 95.5%.

Los valores de la tierra son dados a conocer al público en planos puestos en los edificios de la municipalidad; aquéllos que desean apelar esos valores pueden hacerlo; pero pocos lo hacen.

El impuesto también ayuda a evitar un efecto lateral del proceso de regreso del país al estado de derecho, lo que da lugar a que quienes eran propietarios antes del régimen soviético pretendan se le restituyan sus propiedades. Donde este derecho fue reconocido, ha emergido una clase de nuevos e inactivos dueños del suelo, a menudo residentes en el exterior, que tienden a dejar sus propiedades en muy mal estado. El impuesto a la tierra, incluso un modesto 2% del valor del suelo, los estimula a explotar su propiedad o a vender-



la. También es penado el desperdicio de la tierra fiscal: Los organismos del sector público tienen que pagar ese impuesto.

Otros países están siguiendo el camino de Estonia, inspirados en el pensamiento georgiano. Eslovenia ya tiene el impuesto a la tierra y Latvia y la República Checa lo tienen en sus planes.

- **Estados Unidos**

El impuesto general de inmuebles, que incluye el valor de las tierras, recoge parte de la renta del suelo para uso municipal y estatal. En muchas ciudades el costo de las calles, canales principales de agua, alumbrado público, etc., se cobra a las propiedades adjuntas a través de asesoramientos especiales. La recaudación gubernamental de derechos sobre tierras de minerales, petróleo, etc., recoge algo de la renta del suelo.

Aunque el impuesto sobre inmuebles se ve como sólo uno de los muchos impuestos de "amplio alcance", varios niveles del gobierno de EE.UU. tienen éxito en captar algo de la renta del suelo como ingresos públicos.

- **Pennsylvania**

En 1974 el Estado de Pennsylvania cayó en recesión económica por causa de la crisis del acero. Los presupuestos de las ciudades comenzaron a mostrar graves déficits por lo cual se pensó en aumentar los impuestos. Fue entonces que el profesor Steven Cord aconsejó que en lugar de ello se recaudara parte de la renta fundiaria y al mismo tiempo que se bajaran los impuestos a los edificios. La primera ciudad que tomó esta medida fue Pittsburg. Bastó incrementar en un 5% la antigua tasa al valor del suelo (valor fiscal) y reducir la tasa sobre las mejoras para que se produjera el "boom" de la construcción. Los pedidos de edificación se incrementaron en un 293% en dos años. A causa de esta experiencia, la medida fue adoptada en Harrisburg, Scranton, McKeesport, Duquesne, New Castle y durante los años 90, otras diez ciudades. En todas se repitió el "boom". Al contrario, en aquellas otras que mantuvieron el viejo régimen de gravar el edificio más que el suelo, la recesión empeoró. Lo notable fue que tras la reactivación de la construcción se produjo la de los sectores industriales, comerciales y de servicio. Las fuentes de trabajo se multiplicaron.

Se produjo una Reforma de Impuestos sobre Propiedades Inmuebles (de Dos Tasas) en quince ciudades en el Estado de Pennsylvania y una en Nueva York que aplican lo que se llama "el plan de impuesto relativo" ("graded tax plan") por el cual la tierra está sujeta a un impuesto más alto que sus mejoramientos. Las dos más grandes entre ellos, Pittsburgh y Scranton, han aumentado bastante el impuesto sobre valores de tierras en años recientes. Esto ha sido un factor importante en el "II Renacimiento" de Pittsburgh.

El Estado permite a ciudades de tercera clase (todas las ciudades restantes menos Filadelfia) aplicar impuestos de tasas distintas sobre tierras y sus mejoramientos. Mientras los beneficios de este impuesto relativo se hacen más aparentes, específicamente en más construcción nueva y costos más bajos de las viviendas, muchos otros municipios de Pennsylvania están examinando este sistema.

- **California**

En 1909 la Asamblea de California requería nuevos distritos de riego y otorgó la opción de establecerlos aplicando impuestos solamente sobre valores de tierras y exonerando mejoramientos, cosechas, etc. Hoy día más de cien distritos que se sirven de cuatro millones de hectáreas de la mejor tierra agrícola del Estado y cultivan cerca del 75% de toda su cosecha anual, siguen este sistema. La especulación fue eliminada, y el papel primario de California en la agricultura de los EE.UU. fue en ese período cuando se inició.



- Delaware - "Los Ardenes"

La tierra de esas ciudades las alquila el municipio a sus usuarios y no se recauda ningún impuesto sobre mejoramientos. Los impuestos locales se pagan del fondo de la renta de suelo y el sobrante se usa para mejoramientos públicos. Estos pueblos tienen fama por ser comunidades residenciales bellas.

- **Alaska**

Mascaró Rotger (2005) informa que el Estado de Alaska es dueño de la mayor parte de las tierras petroleras de cerca de Prudhoe Bay y que sus yacimientos petrolíferos empezaron a reportar enormes ingresos al Estado, hace aproximadamente treinta años. Agrega que automáticamente, el gasto público se disparó; a principios de los ochenta, el Estado de Alaska gastaba por cada uno de sus ciudadanos el triple de lo que gastaba el gobierno federal por cada norteamericano. Ante el desenfreno de legisladores, burócratas, compinches y grupos de presión, el gobernador, Jay Hammond, se empeñó en acabar con esta espiral del gasto.

Hammond partió de la idea de que los recursos naturales deben ser de propiedad común de los habitantes de una región y de que por lo tanto el disfrute de los beneficios derivados de su explotación debe alcanzar a todos y no solo a las generaciones presentes sino también a las futuras.

Así que a finales de los setenta surgió la idea de que parte de los ingresos que el Estado obtenía de los yacimientos petrolíferos fuesen entregados en forma de dividendos a cada ciudadano de Alaska. En vez de dejarlos en manos de los burócratas para derrocharlos día a día, mejor invertirlos en un fondo permanente para que cada ciudadano pudiese administrar su parte correspondiente según su propio criterio. O sea, una especie de impuesto al Estado: si recauda tanto, no por su eficiencia, sino porque se ha reservado la propiedad de tierras ricas en petróleo pero después no sabe gestionar estos ingresos, mejor que pague algo a los ciudadanos. De paso, argumentaba Hammond, los ciudadanos se sentirían más comprometidos con la gestión del petróleo a la vez que serían más reacios a subidas de impuestos.

En 1976, los votantes de Alaska apoyaron dos a uno la creación del "[Alaska Permanent Fund](#)", alimentado por el 25% de las ganancias que generase la explotación de los recursos mineros y petrolíferos del Estado. De este modo, todos los habitantes, independientemente de su origen, pero capaces de certificar no menos de un año de residencia en el estado, perciben lo que genéricamente llaman el "Dividendo" y que suele variar entre los mil y los dos mil dólares anuales según fueren las ganancias acumuladas en el período.

La iniciativa obtuvo apoyos desde el principio entre los más izquierdistas porque aseguraba una distribución igualitaria de los beneficios. Igualmente agradó a muchos ecologistas pues su enfoque a largo plazo impedía el derroche de los recursos naturales. Otros observaron que el fondo se asemejaba al ideal izquierdista de una renta básica universal con la mejora de que no lo costeaba ningún ciudadano con sus impuestos. Además, puesto que sigue tratándose de un lugar remoto y por lo tanto, poco visitado, Hammond se aseguró de que los dividendos que cada ciudadano recibía fuesen aumentando a medida que uno acumulaba años de residencia en Alaska; casi todos los ciudadanos de la fría región norteamericana reciben un dividendo anual de mil dólares, o más, si llevan más de un año como residentes.

El Fondo ha alcanzado últimamente la cifra de 34 mil millones de dólares y generado ganancias por más de 2 mil millones, aunque no todo se destina a su distribución comunitaria pues parte de los ingresos son también destinados a inversiones en infraestructura pública de modo que gracias a esos recursos los habitantes de Alaska se hallan exentos de pa-



gar impuestos y además, no tienen impuesto estatal sobre la renta.

- Argentina

En la época colonial las leyes de Indias acordaban la entrega, como obsequios, de enormes extensiones a militares, altos funcionarios y comerciantes influyentes. Como bien señala Gastón Gori en "Inmigración y colonización en la Argentina", estas leyes si bien disponían el poblamiento de las tierras adjudicadas, esta condición era "difícilmente cumplida, cuando no lisa y llanamente desobedecida por los que acaparando grandes extensiones, solo veían en ellas un medio de enriquecimiento aunque quedaran estancadas o se valían de sus derechos de mantenerlas despobladas y dedicadas a la cría natural de ganados".

Recién en 1812 se dicta un decreto que intenta cambiar el panorama, cuando el Triunvirato dispuso abrir las puertas al extranjero y otorgarles tierras para ser trabajadas, pero se trató de un intento vago e impreciso que en nada transformó la situación existente.

La Asamblea del año XIII facultó al gobierno para enajenar las tierras públicas del mundo que considerara conveniente. Esta cláusula fue aplicada por los gobiernos posteriores y completada por la ley de 1819 que dio vida a la política de dilapidación de la tierra sin tener en cuenta la posibilidad de poblarla o explotarla.

En 1822, durante el gobierno de Martín Rodríguez, se prohibió la enajenación de la tierra pública hasta tanto se sancionaran normas al respecto.

Por iniciativa de Rivadavia, el gobierno contrató en 1824, un empréstito con la firma inglesa Baring Brothers por un millón de libras (quince millones de pesos). El empréstito se tomaba con el objetivo de crear pueblos en la frontera con el indio, fundar un Banco, construir una red de agua y un puerto. Como garantía quedaban especialmente hipotecadas al pago del capital e intereses de la deuda nacional, las tierras y demás inmuebles de la propiedad pública, cuya enajenación se prohibió en todo el territorio de la Nación.

Necesitado de nuevos recursos, para hacer frente a la guerra que había declarado -en Diciembre de 1825- Brasil a las Provincias Unidas, hipotecada la tierra por la ley de empréstito, al gobierno de Rivadavia no le quedaba más remedio que arrendarla. Fue el 1826, que descubre el sistema de enfiteusis⁴, sistema intermedio entre el arrendamiento y la propiedad absoluta.

La ley de enfiteusis facultaba al gobierno a entregar tierras a los campesinos que las solicitaran mediante el pago de un canon o renta que debía fijarse cada diez años sobre el valor calculado de la tierra. Dicho valor lo establecía una comisión compuesta por los cinco propietarios más vecinos y regía hasta la valuación próxima.

Como la ley no limitaba la superficie de tierra que cada solicitante podía obtener, aparecieron especuladores, quienes con mayores recursos o influencias en las altas esferas del gobierno obtuvieron toda la tierra que quisieron para subarrendarlas. En cuanto al canon que debían pagar, muy pocos lo abonaban; de repente el gobierno se encontró sin tierras y sin rentas. La aplicación de la ley resultó un fracaso.

Para los tiempos aristocrático-republicanos, el debate historiográfico se centró en la contradicción entre los fines agrarios rivadavianos (agricultura yeoman) y los resultados del régimen de enfiteusis (incremento del latifundio).

En ese sentido, Bartolomé Mitre, más tarde presidente del país, adoptó las ideas fi-

⁴ Enfiteusis: derecho real de usar y gozar amplia y perpetuamente o por muy largo tiempo de un inmueble rústico ajeno, mediante el pago de un canon. Transferible por herencia, por actos entre vivos con consentimiento del dueño directo y en su caso pago del laudemio (si el dueño directo no opta por el derecho de tanteo). Gatti, Edmundo; "Teoría general de los derechos reales"; Editorial Astrea.



siocráticas de Belgrano al sostener en 1857, que mientras los arrendamientos de tierras públicas, o sistema de arrendamiento, estaban en armonía con la venta gradual de tierras públicas, el sistema de enfiteusis obraba en contra de la venta de tierras públicas. Deslindeando al régimen de enfiteusis, que no permitía ventas de tierras, del sistema de arrendamiento que sí las permitía, Mitre intentó diferenciarse tanto de la política de reforma rural rivadaviana como obtener el apoyo político de la embrionaria clase terrateniente bonaerense. Para defender su proyecto, Mitre atribuyó los efectos mono productivos y de despoblamiento al sistema de enfiteusis. Sostuvo que la enfiteusis incrementaba el número de cabezas de ganado en vez del número de campesinos. Usando este argumento, Mitre asignaba implícitamente al sistema de arrendamiento los efectos de diversificación en la economía rural.

Acuciado por la amplia repercusión mundial de las revoluciones francesa y alemana de 1848, Mitre se anticipó por más de un siglo a la ideología de la Alianza para el Progreso. De acuerdo a esta ideología, la distribución más equitativa de la propiedad privada era la mejor manera de obstruir al comunismo.

Más tarde, los liberales centristas, como Andrés Lamas (1883), intentaron asignar al sistema de enfiteusis una semejanza a la propuesta de "impuesto único de Henry George", resucitando en cierta forma las ideas fisiocráticas. Pensaba que Rivadavia buscaba por medio del sistema de enfiteusis impedir que la tierra fuera sujeto de oferta y demanda, y evitar que los terratenientes se aprovecharan de alquilar la tierra.

La supresión de este derecho real en la legislación argentina, muestra la posición contraria de Vélez Sarsfield, ya que –según informa Rodríguez- impregnado por las ideas de libertad de la Revolución Francesa (entendía libertad como sinónimo de propiedad), jamás aceptaría un desmembramiento del dominio, en cuanto implicaría una restricción a la libertad. La posición de Vélez Sarsfield plasmada en el artículo 2513 del Código Civil (1869, con vigencia desde el 1 de enero de 1871) establece que la propiedad está sometida a la voluntad individual. Al respecto acota Levaggi que Vélez Sarsfield logró construir un sistema coherente de normas basado en un concepto del dominio que incluía notas de individual, absoluto, pleno, unitario, libre y circulante, ilimitado ante el Derecho Civil, más no ante el Administrativo, a quien reconoció susceptible de fijarle límites en aras del interés general. Esta idea de la propiedad, a diferencia de lo ocurrido con otras instituciones, no mereció –en ese momento- crítica alguna.

En 1912 es el propio Presidente Roque Sáenz Peña quien envía un proyecto de ley al Congreso que se definía como "un impuesto al mayor valor de la tierra" (considerándose como tal "la diferencia entre el valor de adquisición y el valor que tuviese al momento de la percepción del impuesto"), a ser aplicado "siempre que hubiese transmisión de dominio...a título oneroso" y "a cargo del enajenante". Las alícuotas propuestas eran crecientes –de acuerdo a un rango de porcentajes de "plusvalores" posibles- a partir de un mínimo del 5% y hasta un máximo del 30%. El proyecto apuntaba a gravar las propiedades situadas en la Capital Federal y los Territorios Nacionales y su producido sería totalmente destinado a "obras públicas nacionales o municipales, dentro de la Capital Federal y Territorios Nacionales, respectivamente". El proyecto de Roque Sáenz Peña no fue sancionado, como tampoco tuvo apoyo en el Congreso –algunos años después- el proyecto de "impuesto progresivo a la tierra y al mayor valor" que impulsaron los diputados socialistas. En este caso las alícuotas progresivas mínimas eran el doble de las del intento precedente (vale decir, del 10%) y las máximas podían capturar hasta el 50% del plusvalor. Ni la propuesta integral de reforma tributaria progresiva que el experto francés Gastón Jéze expuso en 1923 al Presidente Alvear, que incluía la propuesta de un "impuesto sobre las plusvalías" o "sobre el mayor valor de los capitales territoriales no ganados", en la terminología de Jéze, la cual tampoco fue aprobada. Fueron elaborados en aquellos años (1912-1930) otros proyectos similares que



corrieron la misma suerte.

Recién durante el primer gobierno del Presidente Perón fue establecido un "impuesto nacional sobre las ganancias eventuales" que alcanzó a los plusvalores urbanos (con una alícuota uniforme del 15%, sin escala progresiva). Pero este impuesto, después de una serie de vicisitudes que resultaron en una progresiva erosión de sus bases durante el período 1976-1990 fue finalmente derogado en este último año.

En el período inmediato posterior al restablecimiento de la democracia (1984), después de la última dictadura militar, el Diputado nacional Daniel Ramos elaboró un proyecto de "Ley nacional de Promoción del Desarrollo Urbano" que contemplaba la creación de dos nuevos gravámenes. El primero, "un impuesto a la plusvalía", se aplicaría "a la primera venta, cesión permuta, donación o transferencia a cualquier título por actos entre vivos de inmuebles" ubicados en las áreas que el PEN declarase "de promoción (urbana) especial". La tasa no debía exceder el 80% sobre "la plusvalía que (el PEN) determine". El segundo instrumento, "una contribución especial" por la realización de obras a financiar con recursos del propuesto "Fondo de Desarrollo Urbano", se aplicaría a las áreas declaradas por el PEN como "de promoción especial". Esta contribución estaría a cargo "del propietario, poseedor o usufructuario del inmueble gravado".⁵

Por su parte, Audino enuncia los antecedentes argentinos de la teoría de Henry George desde la órbita del sistema tributario, es decir como impuesto único. Así, informa que hacia 1910 el movimiento "georgista" argentino organizó numerosas conferencias y manifestaciones cuyo objetivo era abolir los "vetustos" regímenes impositivos. Por otro lado, intelectuales y políticos de la época difundieron sus ideas: el Dr. Eleodoro Lobos, en una conferencia leída al inaugurar su curso de Régimen y Política Agraria, manifestó que el impuesto único tenía un gran valor científico y que lo consideraba como algo perfectamente realizable en la República Argentina [Lobos, 1914].

Durante el año 1915 se organizaron una serie de conferencias sobre el impuesto único o sobre temas relacionados con él. Una de las más reconocidas fue la que ofreció el Dr. Félix Vitale quien además publicó varios artículos donde sostenía que el sistema impositivo de ese momento complicaba los negocios y el comercio de un país y tendía a incrementar la pobreza de la población. El sistema vigente, sostenía Vitale, debía ser sustituido por un solo impuesto que pesase lo menos posible sobre la producción, que fuera exacto, con poco gasto y que condujese a la "honradez" [Vitale, 1915].

Con anterioridad, hacia el año 1914, Antonio de Tomaso publicó un artículo sobre la valoración de la tierra. Enfatizó en el hecho de que el incremento de la renta agrícola y urbana era consecuencia de la creciente demanda de productos, del mayor comercio de granos y carne, del desarrollo de los transportes y del aumento de la población del país:

Mientras la población se incrementa, consume y multiplica su actividad, la renta y el valor del suelo aumenta sin la voluntad de su propietario. La comunidad puede y debe gravarla como a un privilegio por excelencia [de Tomaso, 1914]. En su artículo describe, también cómo las prácticas neozelandesa y australiana tendían a fragmentar el latifundio, incrementándose la producción y evitando los impuestos al consumo que son los que más afectaban a la población. Estas experiencias constituían, sostenía de Tomaso, un buen ejemplo para Argentina dada la semejanza económica con estos países.

El pensamiento económico de Henry George también despertó el interés de los es-

⁵ Programa Urbe y Tributación. Instrumentos económicos para la gestión del suelo. Conceptos, antecedentes y propuestas. GCBA



tudiantes universitarios de la época, en particular con respecto a la cuestión del impuesto único. En la Universidad de La Plata, con el concurso de distintas facultades, se constituyó una Liga Auxiliar Universitaria Pro Impuesto Único, cuyo objetivo era difundir la doctrina entre los estudiantes, organizando conferencias y actos públicos. Por otro lado, el Centro Georgista de Córdoba intentaba incorporar la doctrina del impuesto único en los programas de estudios de la Universidad de Córdoba.

El grado de aceptación que tuvo el pensamiento de George entre los gobernantes argentinos de la época fue aún mayor. Ellos criticaban el sistema vigente de impuestos múltiples y sostenían que el impuesto único sobre el suelo libre de mejoras les ofrecía la solución para eliminar la colección de impuestos que gravaban al conjunto de la sociedad. En este sentido, existen varios ejemplos de leyes y proyectos que proponían aplicar, total o parcialmente, la política impositiva de George. Así, en 1913, el ministro de hacienda, Dr. José M. Rosa, envió al congreso un proyecto de ley sobre impuesto al mayor valor de la tierra, "medida que complementaba la ley de impuesto territorial, de forma que hacía disfrutar al Estado de los aumentos de valor de la tierra debidos al esfuerzo colectivo". Sin embargo, el Parlamento no se ocupó de estudiarla.

Para la misma época el gobernador de Córdoba, Ramón J. Cárcano, enfrentándose a los intereses de los terratenientes, consiguió que se llevaran a cabo diversas valuaciones del suelo con el propósito de recaudar los impuestos sobre una base real. El mencionado mandatario también envió a la legislatura provincial un proyecto proponiendo percibir en las ciudades el impuesto territorial solamente sobre la tierra. Asimismo esperaba que estos cambios condujeran hacia la implantación definitiva del impuesto único. Con estas reformas, la provincia de Córdoba, se convirtió en uno de los experimentos georgistas más exitosos en Argentina. Otro ejemplo, es el proyecto de reforma enviado por el intendente de la ciudad de Jujuy, Carlos Martearena, al Consejo Deliberante en 1915. En él proponía un impuesto del 6 por mil sobre el valor de la tierra libre de mejoras y la abolición de los impuestos sobre el comercio, la industria y los servicios profesionales. "La Nación" publicaba al respecto un artículo titulado "George en Jujuy", donde se manifestaba, entre otras cosas: "Como se ve, Jujuy afronta un verdadero ensayo de georgismo. Adopta, pues, la última moda económica"; (La Nación, 1915).

Esta opinión generó la reacción de los georgistas que se expresaron rápidamente a través de la Revista de Ciencias Económicas argumentando lo siguiente: no era cierto que el impuesto único fuera la "última moda económica" con que se quería disfrazar lo que era la realidad:

"El impuesto único sobre el valor de la tierra libre de mejoras, es en realidad, la última palabra de la ciencia financiera y nuestros opositores tratan de restarle méritos, al considerarla como un elegante figurín económico. Cualquier persona que estudie nuestro sistema no podrá dejar de reconocer que nuestra doctrina es rigurosamente científica y que aspira a la prosperidad general" (Máspero, 1916).

Para continuar demostrando la influencia de George en Argentina, puede notarse que el Dr. Joaquín de Anchorena presentó al Concejo Deliberante de la ciudad de Buenos Aires un proyecto de ordenanza sobre impuesto sobre mejoras. El mismo establecía un nuevo impuesto sobre las propiedades que habían resultado beneficiadas directamente por la ejecución de obras públicas (apertura de diagonales y el ensanchamiento de calles), sin que este aumento hubiese sido creado por su propietario. Sin embargo, como ocurrió con otros similares, el proyecto nunca fue considerado por los concejales.

Puede considerarse que la muestra más resonante se manifestó cuando los ingresos fiscales que descansaban sobre los impuestos al comercio exterior, cayeron debido al recorte de las compras al exterior provocado por la Primera Guerra Mundial. La recaudación



por derechos de importaciones se desplomó y la disminución de la actividad económica también repercutió sobre los ingresos en concepto de impuestos internos. Esta crisis dio lugar, hacia 1914, a una serie de debates legislativos en torno al presupuesto. Se presentaron varios proyectos siendo el grupo más activo el bloque socialista que, tradicionalmente se oponía a los altos aranceles aduaneros, argumentando que encarecían la vida de las familias con menos recursos. Como los impuestos al comercio exterior eran muy sensibles a las variaciones del intercambio comercial, ésta era la oportunidad para reemplazarlos por otros gravámenes menos volátiles y más equitativos. Así razonaban los socialistas y algunos radicales. Alfredo Palacios presentó una propuesta interesante que consistía en gravar la tierra libre de mejoras, argumentado que de esta manera se premiaría el esfuerzo individual y se castigaría al propietario ineficiente.

Un proyecto similar fue presentado por el radical Joaquín Castellanos cuyo objetivo era desalentar la subutilización de la tierra de los latifundios. Estas innovaciones no encontraron apoyo, debido a la existencia de muchos intereses contrarios a los impuestos directos.

En síntesis: en ninguna época se apuntó a una idea de la propiedad de la tierra como concepto de función social o un concepto elevado de bien general. Nunca existió una ley de fondo, y la misma reforma de Rivadavia sobre enfiteusis, que algunos autores apologistas de estadista ven como un avance en el tema, no surgió sino como una exigencia del prestamista que al suscribir el empréstito, estipuló la garantía hipotecaria de todas las tierras públicas.

Desde antes de Mayo de 1810, por obra de Manuel Belgrano, la idea de que el libre acceso a la tierra por parte de los trabajadores era el fundamento de una economía social de mercado y que el valor de la tierra era el primordial recurso de los gobiernos para afrontar el gasto público, fue un principio rector para los hombres de la Revolución patria, como consta en las actas del Congreso de 1826.

Inspirados en Belgrano, Martín Rodríguez, Rivadavia y el padre Agüero en 1813, más tarde Echeverría, Alberdi y demás integrantes de la generación de 1837, Avellaneda y Sarmiento durante la organización nacional, Roque Sáenz Peña al planear la democracia en 1912, los partidos de Yrigoyen y Juan B. Justo antes y después del golpe de 1930 y Perón en 1945, sostuvieron políticas que consideraban el igual acceso a la tierra y el destino público de la renta del suelo como hechos cruciales para el buen orden social.⁶

6. PLUSVALÍAS. RECUPERACIÓN

En la actualidad, podemos encontrar distintas definiciones y/o aplicaciones vinculadas al término "plusvalía":

1. Teoría General de la Renta de la Tierra (C. Marx, libro III de su obra "El Capital"): sostiene Marx que el salario que se paga al obrero es siempre inferior al valor de los artículos por él fabricados; la diferencia, o sea el excedente entre el valor creado por el trabajo del obrero y el valor recibido bajo forma de salario y consumido por él, es lo que llama plusvalía; la que queda en poder del empresario o capitalista.

Agrega que la tierra no es producto del trabajo social pero tiene un precio y es intercambiable frente al resto de mercancías.

⁶ Una reforma tributaria para lograr prosperidad económica con justicia social. El mito de Hoy: Globalización, Instituto de capacitación económica, <http://www.webs.advance.com.ar>



Características de la tierra:

- Irreproducible
- Heterogénea
- Puede ser apropiada de manera privada

2. ¿En qué radica el valor de la tierra?

La tierra es un medio de producción, constituye la base para producir otras mercancías.

Capitalización de la renta: los terratenientes con control jurídico están en capacidad de capturar parte del valor generado en los procesos productivos donde la tierra interviene como medio de producción.

3. Renta del suelo: es apropiada por el terrateniente sin mediar un esfuerzo productivo. Esta apropiación no tiene origen jurídico, se basa en las características irreproducible del suelo.

Es ganancia extraordinaria para el capital que es transferida al terrateniente por el mercado vía precios.

4. Características irreproducible (bien heterogéneo), permiten identificar diferentes rentas ligadas a:

- Fertilidad-localización/potencial de construcción (altura), accesibilidad, segregación.
- Intensidad de la inversión de capital sobre el suelo.
- Escasez de terrenos.

5. Precio del suelo: capitalización de la renta total que soporta un terreno. Los precios cambian a través del tiempo:

- Expectativas por potencial de uso (información), fenómeno social.
- Cambios de precios, especulación.
- Cambios de precio/movimientos estructurales de largo plazo (ascendentes, pausados y graduales).
- Coyunturales (transitorios y oscilatorios).
- Cambio de uso / mayores densidades, regulado por el Estado.

6. El Estado como agente en el mercado del suelo:

- Produce espacio construido.
- Suministra equipamientos e infraestructura urbana.
- Regula usos y densidades (modula el proceso que finalmente es validado o rechazado por el mercado)
- Agente fiscal: al gravar la renta induce cambios en los precios del suelo. La renta es redistribuida en la sociedad por la vía fiscal.

7. La plusvalía se define como el acrecentamiento del valor de una cosa por causas extrínsecas a ella o como la obtención de una revalorización en una propiedad sin tener que realizar inversiones en ella. También puede ser definida como el aumento del valor de un bien mueble o inmueble por razones distintas al trabajo o a la actividad productiva de su propietario o poseedor.

8. Plusvalía: incremento en el precio del suelo como resultado de las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano.



Participación en plusvalía: se entiende el beneficio que debe ser compartido entre el propietario del suelo y el Estado.

9. "... Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común..." Artículo 82 de la C. P. de Colombia, Ley 388 de 1997, Capítulo IX; Acuerdo n° 118 de 2003 y Decreto n° 084 de 2004.

10. El avalúo de mercado es clave para capturar plusvalías. Por lo tanto los métodos de valoración comercial son la base para el cobro de plusvalías. El precio del suelo tiene naturaleza residual...no tiene costo, es un residuo, una resta.

11. Busca establecer el valor comercial del terreno a partir de estimar el monto total de las ventas de un proyecto de construcción, acorde con la reglamentación urbanística y de conformidad con el mercado del bien final vendible. Para encontrar el valor del terreno se debe descontar el monto total de las ventas proyectadas, los costos totales y la utilidad esperada del proyecto constructivo.

12. Precio de venta del inmueble. Utilidad del constructor. Costo de construcción. Edificación Suelo. Plusvalía. Plusvalía recuperada para la colectividad. Inversión en urbanización. Valor reconocido al propietario. Ganancia del urbanizador.

13. ¿Se debe gravar el suelo o los inmuebles? ¿Se incurre en doble tributación al gravar los incrementos en la renta y el precio del suelo? ¿Se debe gravar toda fuente de incrementos del precio del suelo? ¿Si se recuperan plusvalías para la colectividad, se deben reconocer las minusvalías? ¿Se debe gravar la vivienda social?

14. La recuperación de plusvalías no es un tema nuevo, ya que se cuenta con una larga tradición legal en materia de recuperación de la valorización del suelo que se remonta a las primeras décadas del siglo XX (Venezuela, Colombia).

La recuperación de plusvalías no aparece en forma desarrollada en la agenda de política pública de los países de América Latina.

En general, se cuenta con una legislación amplia que en la práctica no es reglamentada plenamente o de manera adecuada por parte de los municipios (fallas en la reglamentación)

15. Las principales barreras para la implementación de instrumentos de recuperación de plusvalías son de tipo ideológico y de falta de voluntad política. Se desperdicia una oportunidad de generación de fuentes alternativas de recursos fiscales que pueden canalizarse a la construcción de ciudad, si tiene una destinación específica para tal fin.

Constituye además, un elemento clave para fortalecer la cultura fiscal ya que, por su base conceptual y teórica, cuenta con una justificación legítima: gravar las plusvalías generadas por la acción del Estado, apropiadas individualmente por los dueños del suelo sin esfuerzo alguno y sin retribución social.

7. SOBRE EL CONCEPTO DE PLUSVALIAS URBANAS

La recuperación de plusvalías es la captura por parte del sector público de una porción de la valorización que experimentan los terrenos urbanos a lo largo del proceso de urbanización y que tiene como fuente principal de origen las obras públicas y las decisiones sobre la normativa que regula el régimen de usos del suelo.



Definen Smolka y Furtado⁷ "la movilización de parte (o al límite de la totalidad) de aquellos incrementos del valor de la tierra atribuibles a los esfuerzos de la comunidad para convertirlos en recaudación pública por la vía fiscal (a través de impuestos, tasas, contribuciones y otras formas) o más directamente en mejoramiento *in loco* en beneficio de los ocupantes o de la comunidad en general." Sostienen que se emplea el término "movilización" para acomodar otras actuaciones del poder público, abarcando no sólo la recuperación de plusvalías por vía de instrumentos específicos de naturaleza fiscal y/o regulatoria, sino también por vía de concesión, comercialización o participación de terrenos como base material de generación y/o absorción de plusvalías, además del pago de beneficios por vía de otras cobranzas.

En cuanto a la expresión "incremento de valor de la tierra" se refiere a las valorizaciones experimentadas por terrenos en diversas etapas del proceso de urbanización, o sea, se trata de aumentos en la renta económica de la tierra definidos en forma genérica. En estos términos las plusvalías consideradas se refieren exclusivamente al componente tierra (y no a la valorización de la edificación). Particularmente en este punto, se realiza referencia exclusiva al "incremento" en oposición al siempre polémico debate relativo a la disminución del valor o minusvalías. Además, importa observar que se trata de incremento de "valor" (y no de precio), ya que tal alteración no siempre es captada en la variación observada en los precios del mercado, pues no siempre las intervenciones supuestamente responsables por las plusvalías se hacen acompañar de (o están asociadas a) transacciones medibles. Se trata, así, de un valor potencial relacionado al beneficio conferido al usuario y/o al propietario del terreno.

Por último, la expresión "beneficio de la comunidad" se entiende en forma amplia, aplicándola también a situaciones externas de la órbita directa del Estado, más específicamente a las típicas iniciativas de upgrading u otras iniciativas de autopromoción de comunidades que se desarrollan en América Latina, en las que las áreas descuidadas por el poder público, y excluidas de la intervención pública, experimentan procesos en los que alguna valorización de la tierra es revertida a la comunidad o a alguna entidad colectiva. Este concepto ampliado de la comunidad también se aplica a las iniciativas de reajuste (reparcelamiento) de tierras promovidas por entidades privadas.

En el campo teórico, hay una notable convergencia entre los economistas de diferentes tradiciones en cuanto a este concepto, aún cuando no por las mismas razones, a saber: representantes de la línea liberal (neoclásica) consideran esta una renta indebida por representar un pago sin un *pro quo*, mientras que para las más progresistas (economía clásica) se trata de un pago por derechos exclusivos retenidos, indebidamente por (una clase de) propietarios de la tierra.

En términos políticos, se encuentran argumentos a favor tanto por representantes de corrientes de izquierda (progresistas) como por los pertenecientes a corrientes de derecha (conservadores o neoliberales). Para la izquierda, la recuperación de plusvalías permite controlar manifestaciones indeseables del mercado, como la especulación del suelo, además de ser un medio para profundizar la tributación sobre el valor de la tierra. La derecha, a su vez, difunde su aplicación (sobre todo en la forma de tributos aplicados al margen, es decir, sobre los incrementos de renta) por motivos asociados a la promoción de la eficiencia del mercado, ya sea para evitar la ocurrencia de *free-riders* (y así obtener una mayor aproximación entre costos/beneficios sociales a los privados) o (como señal de la promoción de la "verdad tarifaria") para restringir el gasto de dinero público en ítems que la población

⁷ Smolka, Martim y Furtado, Fernanda; "Recuperación de plusvalías en Latinoamérica. ¿Bravura o Bravata?"; Lincoln Institute of Land Policy.



no juzgue prioritarios”.

También, en la esfera de la planificación urbana, entre los que consideran las políticas de recuperación de plusvalías como indispensables para asegurar la viabilidad de acciones más incluyentes y consecuentes con el ámbito de Planos Directores o de Ordenación de Territorio.

Finalmente, el tema también encuentra defensores entre tributaristas. En esta esfera se alinean de un lado aquéllos frustrados con las restricciones que afectan la cobranza del impuesto predial y que defienden la captura de plusvalías como parte de una estrategia más amplia de aumento de recaudación fiscal de base patrimonial. Del otro lado están aquellos que, por no encontrar mayor mérito en este impuesto, como tampoco sobre cualquier impuesto sobre el patrimonio inmobiliario apuestan a la fragmentación del sistema fiscal y a la adopción, como “mal menor”, de políticas o recursos puntuales de recuperación de plusvalías y a la adopción, especialmente aquellas basadas en la negociación directa entre la administración pública y agentes privados. En este último caso, las políticas de recuperación de plusvalías pueden representar una “cortina de humo”, desviando la atención del debate público sobre reformas fiscales más abarcadoras y de mayor consecuencia.

La captura de plusvalías es, según los expertos en la materia, una de las aspiraciones más recurrentes de la planificación urbana contemporánea. Su fundamento es claro: los incrementos de valor que experimentan los terrenos a lo largo del proceso de urbanización son ajenos a la propiedad del suelo, pese a lo cual son apropiados en forma privada por los dueños de los predios, si es que no media una actuación específica del sector público para su recuperación. Así, los instrumentos de captura de plusvalías representan herramientas legítimas para recuperar por distintas vías una porción de la valorización de la tierra que las acciones públicas han contribuido a generar. Estas plusvalías, convertidas en recaudación pública, pueden ser destinadas al mejoramiento en beneficio de los ocupantes de la comunidad en general o específicamente a la promoción de áreas y grupos de la población en situación desventajosa.

8. INSTRUMENTOS DE CREACIÓN Y RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS

La experiencia internacional muestra que la gama de instrumentos de creación y recuperación de plusvalías es amplia y variada; comprende impuestos, contribuciones y otras formas de gravámenes sobre la propiedad del suelo, los que se emplean de forma universal o mediante procedimientos diseñados ad hoc.

En América Latina hay una tradición institucional y legal relativamente fuerte en la contribución de mejoras orientada a recuperar los costos de obras públicas, y que se aplica a las propiedades supuestamente valorizadas por las obras. Recién a partir de los años 80 se comienza a incorporar en la agenda urbana la preocupación por recuperar las plusvalías asociadas con decisiones administrativas del Estado (cambios en la normativa urbana). Con ello, la actuación del poder público deja de concentrarse exclusivamente en las inversiones directas e incorpora otras consideraciones más amplias y menos obvias sobre la capacidad del Estado de generar valor, a través de su poder de regulación sobre el régimen de usos del suelo. La urgente necesidad de ampliar los recursos del municipio, en el contexto de extremas dificultades económicas y fiscales, ha contribuido a despertar el interés por instrumentos de captación de los precios inmobiliarios para fortalecer los fondos locales.

En cuanto a la recuperación de plusvalías urbanas, se trata de una valorización que presenta una serie de rasgos específicos:

a) beneficia de manera diferencial a los lotes: a algunos más que a otros, dependiendo de la localización, en relación a las fuentes de valorización;



b) es atribuible a los esfuerzos de la comunidad en general –especialmente a las acciones que lleva adelante el sector público, a través de inversiones en infraestructura o decisiones regulatorias sobre el suelo urbano- y menos a los que producen los capitales individuales en los lotes regulares (pequeñas parcelas) y

c) si bien los incrementos de valor derivan de la acción colectiva, ocurre que sin una actuación específica del sector público para su recuperación, son apropiados en forma privada por los dueños de los predios.

La expresión de plusvalías, según esta definición, alude específicamente a aumentos de la renta económica del componente tierra y no a la valorización de la edificación (Smolka, 2001; Smolka y Amborski, 2000; Furtado, 2000).

Desde el punto de vista teórico, las peculiaridades del mercado del suelo dieron origen a un capítulo especial en el pensamiento de los economistas clásicos (la teoría de la renta) que hoy sigue en elaboración respecto del mercado de suelo urbano. Los modelos teóricos concluyen que la renta de la tierra surge de un proceso competitivo por un bien relativamente escaso y sujeto a monopolización (como es la tierra urbana); que la renta es captada por los dueños de la tierra y que constituyen un excedente sin relación con el esfuerzo productivo que pueden haber hecho los propietarios, en tanto tales.

Sin desarrollar el tema, interesa destacar algunas cuestiones que surgen de la teoría y que están en la base de la definición de partida. Son las que remiten específicamente a la ligazón entre el suelo urbano y el espacio construido que permiten entender cuál es el origen del valor que se traslada al suelo y cuál la modulación de su monto.

*** El principio distributivo y la meta redistributiva**

El principio básico de la captura de plusvalías es devolver a la comunidad los incrementos de valor de la tierra que resultan de la acción comunitaria; especialmente aquellos aumentos particulares resultantes de acciones públicas específicas y fechadas. Por tanto, los instrumentos de captura de plusvalías podrían ser definidos como herramientas para recuperar para la población el incremento en el valor de la tierra asociado con acciones públicas, aumento que de otra manera sería capturado por entidades privadas.

Una interpretación alterna se basa en el principio establecido por Henry George⁸, de que todo valor de la tierra, sin importar su origen, es producto del esfuerzo de la comunidad. Bajo este punto de vista, la idea de captura de plusvalías puede adquirir una perspectiva verdaderamente redistributiva únicamente si se considera todo el valor de la tierra y si se introduce la meta de alterar el estado presente de la distribución de dicho valor.

La redistribución de los valores de la tierra es apenas una de varias metas posibles de la política de suelo urbano. Otras son el aumento de los ingresos públicos para financiar servicios urbanos, la regulación y el manejo de los usos del suelo urbano y el control de manifestaciones indeseables que resulten del financiamiento de los mercados de suelo urbano.

*** La práctica de la captura de plusvalías en América Latina**

La captura de plusvalías se aplica a cualquier imposición o herramienta de planificación que tenga como finalidad distribuir los aumentos del valor del suelo. Casi todos los países latinoamericanos lo han experimentado con el impuesto predial, y muchos emplean

⁸ Ver punto 3.



otras herramientas de planificación tales como la donación obligatoria de tierras para propósitos públicos en proyectos de parcelación o subdivisión de terrenos.

Históricamente el desarrollo de la idea de la captura de plusvalías ha estado asociado con un instrumento específico conocido como "contribución de valorización - contribución de mejoras". Algunos observadores defienden el argumento de la incapacidad del instrumento para la redistribución, mientras que otros señalan que frecuentemente pierde su vínculo con el principio distributivo, convirtiéndose simplemente en una forma práctica de pagar a la comunidad para subsanar los costos de una acción pública que genera beneficios sólo para ciertos individuos.

* **Pautas para la implementación de políticas de captura de plusvalías**

Las políticas de captura de plusvalías deben estar precedidas por cambios en el proceso de distribución de los valores del suelo en el más amplio sentido, especialmente cuando se busca la redistribución como una meta prioritaria de la política urbana. Esta perspectiva ayudaría a considerar de manera integrada, en cada decisión asociada a la distribución de valor del suelo, las varias otras formas mediante las cuales el sector público contribuye a esa distribución, incluyendo:

- el diseño y la recaudación de los impuestos sobre la tierra;
- la asignación de los ingresos públicos para las obras públicas;
- la aplicación (o no) de instrumentos específicos de captura de plusvalías;
- la repartición de los recursos recaudados y
- la definición de los usos y los derechos de desarrollo del suelo.

El potencial y los límites de instrumentos específicos de captura de plusvalías están condicionados por dichas acciones y decisiones públicas de distribución. Cuando los instrumentos de captura de plusvalía específicos se utilizan sin tomar en cuenta estas consideraciones, se puede arruinar el proceso entero debido a que:

- 1) usualmente se descuida la recaudación de los instrumentos tributarios;
- 2) se hacen asignaciones injustas de las inversiones públicas;
- 3) abundan los impedimentos políticos para el uso de los instrumentos de captura de plusvalía;
- 4) los ingresos no se distribuyen de una manera socialmente equitativa;
- 5) los derechos de desarrollo se incorporan en los derechos de propiedad, etc.

En consecuencia, no se puede conseguir la redistribución y se compromete el principio distributivo.

9. LOS HECHOS GENERADORES DE PLUSVALIAS URBANAS

En el incremento en el valor de los terrenos es posible identificar tres principales hechos generadores de plusvalías o fuentes de plusvalías, según el tipo de articulaciones que existen entre esos hechos y el suelo urbano, y también según qué actor los ejecute; que se resumen en el siguiente cuadro.



| Hechos generadores de plusvalías | Áreas de ocurrencia | Actores que los promueven o realizan | Mejora fundamental que generan | Lotes que se benefician |
|---|-----------------------------------|--|--|--|
| Inversiones en obras públicas <ul style="list-style-type: none"> - Infraestructura vial y pavimentos. - Infraestructura de transporte. - Redes de agua, luz y desagües. - Equipamientos de salud, educación, cultura, etc. | Áreas públicas | Estado nacional, provincial y municipal (empresas concesionarias de servicios públicos) | Mejoran la accesibilidad de los predios con relación a los equipamientos, a los medios de comunicación y al mercado | Los lotes aledaños a las obras o todos los lotes de una zona o de la ciudad, dependiendo del tipo de obra y su envergadura. |
| Decisiones regulatorias sobre el uso del suelo <ul style="list-style-type: none"> - Modificación de la zonificación del suelo permitiendo usos más rentables. - Autorización a un mayor aprovechamiento del suelo en edificación | Áreas privadas (también públicas) | Estado provincial y municipal | Mejoran la productividad de las inversiones que se realizan o pueden realizarse en los lotes de más m ² construidos o usos más rentables. | <p>Los lotes de cada sector de la ciudad, según la zonificación del Plan Urbano.</p> <p>Los lotes sobre los que se aplican regulaciones ad hoc (grandes proyectos urbanos; nuevos barrios)</p> |
| Inversiones realizadas por actores privados (y públicos) <ul style="list-style-type: none"> - procesos de centrifugación (áreas centrales). - Procesos de mejoramiento de barrios precarios (periferia). - Creación de nuevos barrios cerrados y countries. - Grandes proyectos urbanos. | Áreas privadas (y públicas) | <p>Actores privados que realizan inversiones en toda la ciudad (desarrolladores, empresas vinculadas a la rama de la construcción, pobladores autoconstructores, ONG).</p> <p>Estado</p> | Mejoran la calidad del medio ambiente construido y elevan el estatus del barrio o vecindario donde se llevan a cabo estos procesos. | <p>Los lotes aledaños a las obras realizadas.</p> <p>Los propios lotes que participan de los mejoramientos (en el caso de grandes extensiones)</p> |



10. INSTRUMENTOS ALTERNATIVOS DE CAPTURA DE PLUSVALÍAS

Las políticas de captura de plusvalías descansan en tres categorías amplias de instrumentos fiscales:

- Impuestos
- Tasas
- Regulatorias

Las herramientas fiscales requieren alguna forma de impuesto o tasa que debe ser pagada por el propietario privado de la tierra, de modo de facilitar la captura de plusvalías por el sector público. Los instrumentos regulatorios por otra parte, llevan a alguna forma de beneficio público que el propietario de la tierra paga, esencialmente del incremento del valor de la tierra. Esto puede ser impuesto a través de un cierto tipo de contribución "en especie" por los propietarios de tierra privados y para beneficio público.

Según los autores Smolka y Amborsky, además pueden considerarse, entre otros, los siguientes instrumentos alternativos de captura de plusvalías:

* **Impuestos**

- **Incremento de tasa temporaria** de los impuestos a la propiedad a ser usada para el financiamiento de infraestructura de gran escala, que beneficia a todos los residentes directa o indirectamente, en proporción con los valores de sus propiedades. Un ejemplo sería la extensión de la línea de subtes en Buenos Aires, financiada en parte por un incremento del 5% en los impuestos locales a la propiedad.

- **Impuestos totales al valor de la tierra** en los cuales los impuestos a la propiedad recaen completamente en el valor de la tierra, y no en el valor de ningún edificio o estructura. El caso de Mexicali en México (Perló, 1999) presenta interesantes implicaciones para el uso de la tierra, más notablemente, la estimulación de un uso de la tierra mejor y más elevado.

- **Impuesto de dos tasas**, una tasa sobre la tierra y otra tasa diferente sobre los edificios o mejoras. Aunque sólo pocos lugares, como por ejemplo Pittsburgh (Oates y Schwab, 1992) y varias provincias canadienses incluyendo Manitoba, Saskatchewan, y Alberta lo han de hecho e implementado, las experiencias en estos lugares han sido altamente positivas.

En muchos países dentro de América Latina, los impuestos a la propiedad han sido aplicados a **tasas más elevadas en tierras vacantes**. La idea de aplicar un mayor o una **tasa progresivamente más alta** a la gravación impositiva sobre la tierra, como en el reciente intento hecho en la ciudad de Porto Alegre (De Cesare, 1999) ha atraído a los planificadores urbanos al uso de este instrumento, por su efectividad para vencer la especulación de tierras y reducir su precio, en especial para los pobres urbanos.

- **Impuestos sobre la especulación con tierras** cuando los mercados de la propiedad tienen precios que suben rápidamente. Dicho impuesto fue aplicado en Canadá por la provincia de Ontario en 1974 con el objetivo de reducir el rápido crecimiento de los precios de la tierra (Quadeer y Skaburskis, 1994).

- **Impuestos sobre las ganancias de capital** son aplicados tanto en América del Norte como en América Latina, usualmente sobre valores de la tierra, excepto en aquellas que pertenecen a la principal residencia de una familia. El objetivo es la generación de ingresos para el gobierno central. En Ecuador, sin embargo (Ley de Régimen Municipal, 1971), por lo menos en teoría, hasta un 42% de dicha apreciación puede ser gravada impositivamente en la transacción de propiedad.



El financiamiento del incremento de impuestos es usado desde principios de los años 50 (Chapman, 1998) en un número de jurisdicciones en los Estados Unidos como un incentivo fiscal, vía diferimiento de impuestos, para cubrir los costos de infraestructura o limpieza del medio ambiente o para el desarrollo de propiedades en las áreas céntricas de las ciudades. La expectativa futura de una mejoría en el ingreso del impuesto a la propiedad sirve como garantía para estos créditos (incentivos financieros).

* **Tasas**

- **Distritos especiales** sobre los cuales un cierto tipo de cargo o tasa puede ser impuesto en hogares y negocios para el servicio específico que el Distrito provea. La tasa refleja tanto los costos de capital como los costos operativos. El valor de la tierra sería más alto donde el servicio no es provisto.

- **Distritos especiales para negocios** para pagar por mejorías en la infraestructura con las que se intenta mejorar el atractivo del área para los negocios. En Ontario (Canadá) la legislación permite a la municipalidades designar Áreas de Mejoría para Negocios -BIA's- dentro de las municipalidades. En los Estados Unidos, se ha reportado que más de mil distritos de mejorías de negocios están operando en todo el país (Altshuler y Gómez-Ibáñez, 1993).

- **Evaluaciones especiales** han sido una importante fuente de ingresos para los gastos de capital en los Estados Unidos desde mediados del siglo diecinueve. La municipalidad llevaría a cabo el trabajo, lo financiaría emitiendo bonos y retiraría la deuda a través de evaluaciones especiales pagadas con la recaudación del impuesto a la propiedad por las propiedades beneficiadas (Altshuler y Gómez-Ibáñez, 1993).

* **Instrumentos regulatorios**

- **Participación en plusvalías** es un derecho delegado del público a "participar" con entre un 30 a 50% de las plusvalías evaluadas, resultantes de acciones administrativas, como cambios en la categorización de la tierra (tanto rural como urbana), en la zonificación o en permisos de densidad que generan sustanciales ganancias para el propietario. Los pagos a ser realizados en efectivo o en especie (tierra, etc.) son utilizados principalmente para la provisión de viviendas sociales e infraestructura, en barrios que poseen servicios insuficientes como también para obras públicas de interés general (Botero y Smolka, 2000).

- **Bonificación por zonificación o bonos por densidad** son aplicaciones de zonificación a través de las cuales los constructores obtienen un incremento de la densidad o área cubierta a cambio de proveer algún tipo de beneficio público como ha sido el caso de las plazas públicas en la ciudad de Nueva York, vivienda social, hacer conexiones subterráneas para los subtes y mantenimiento de edificios históricos o fachadas, como ha sido el caso en Toronto (Lasar, 1990).

- **Zonificación inclusiva**, donde el incremento de la densidad se otorga a cambio de que alguna proporción del nuevo edificio provea vivienda social o accesible. Existen más de 200 programas en los Estados Unidos, especialmente en los estados de California y Nueva Jersey (Drudla, 1999).

- **Política de linkage** (u operaciones interligadas) por la cual a cambio de un permiso para construir a una mayor densidad o espacio útil se le requiere al constructor que realice una contribución o que provea unidades de vivienda económicas. Estas políticas han sido usadas tanto en Boston, San Francisco como en São Paulo y Río de Janeiro (Alterman,



1989).

- **Venta de derechos sobre edificios** está basada en la separación de los derechos sobre edificios por una parte y de los derechos de propiedad sobre la tierra, por la otra. Este instrumento ha sido inspirado por el *Plafond Legal de Densité* Francés (PLD) y popularizado en Brasil como "Solo Criado", y le permite al público, en principio, recuperar el incremento del valor de la tierra que resulta de los derechos sobre los edificios que están por encima y más allá de un nivel preestablecido. Ha sido sólo moderadamente exitoso en Curitiba y en una forma mitigada.

- **Certificados de un derecho potencial a construir** válido para un área específica y que se beneficia de una inversión pública que será financiada con los ingresos generados por la subasta de dichos certificados. Cuanto más confiados los compradores de estos certificados están, en que dichas inversiones se concretarán, mayor es el valor de mercado de los mismos y consecuentemente, los fondos disponibles para efectivamente mejorar el área y por lo tanto su potencial para absorber la capacidad de construcción adicional (como se la designa en los referidos certificados). Esta idea fue concebida para financiar la extensión y la restauración de la Avenida Faria Lima en la ciudad de São Paulo.

- **Transferencia de derechos de construcción** utilizada durante veinticinco años en varias ciudades de América del Norte incluyendo Chicago, New York, y Toronto. Está basada en la premisa de que todos o parte de los derechos de desarrollo de los lugares, como una parcela histórica, pueden ser vendidos o transferidos a otras parcelas designadas de tierra o áreas en las cuales la autoridad de planificación desea un incremento en la densidad o tolerará un incremento en la densidad.

- **Dominio eminente**, en Estados Unidos y **expropiación** en Canadá; los gobiernos podrían también adquirir tierra a través de la compra (por medio de una venta compulsoria) de tierra de sus propietarios privados. Este enfoque puede ser utilizado cuando se anticipa una inversión pública específica que incrementará los valores de la tierra o con el objetivo de facilitar un cierto proyecto. En América Latina, iniciativas radicales y comprensivas de "expropiación" fueron tomadas en Cuba y en Nicaragua, después de la revolución Sandinista.

- **Programas de bancos de tierra** en los cuales los gobiernos adquieren grandes extensiones de tierra (con tenencia por períodos de tiempo relativamente largos) para controlar mejor el ritmo y el uso de la tierra, prevenir las especulaciones y, en última instancia, para su venta o concesión, capturado para beneficio público cualquier incremento en el valor de la tierra que resulte de acciones públicas o del mercado. Ejemplos de estas iniciativas han sido utilizadas en varias localidades en Canadá y en el programa de Reservas Territoriales de México (Brito, 1998).

- **Reajuste de tierras.** Mediante estas iniciativas los gobiernos compran o adquieren tierra en alguna forma y después, usualmente a través de un fondo de tierras, reajustan los patrones de propiedad, redistribuyendo parte o toda la tierra a los propietarios de tierra existentes o a nuevos propietarios (Doebele, 1982). Con este esquema, el gobierno puede retener parte de la tierra para los propósitos que considere necesarios—incluyendo la venta de las mismas para recuperar el costo de la urbanización. Estos esquemas no han sido aplicados en América del Norte. Algunos ejemplos en América Latina incluyen la innovadora experiencia mexicana llamada "Canadá", en la incorporación de tierras de Ejidos en proyectos de vivienda y el proyecto PRORIENTE para financiar la infraestructura pública urbana en nuevas ciudades.

- **Asociaciones público/privadas** expresadas en acuerdos que frecuentemente reemplazan el marco regulatorio, involucran permisos para desarrollar tierra y construir estructuras, junto con requerimientos del socio del sector privado para proveer beneficios pú-



blicos. Estas asociaciones son usualmente diseñadas para desarrollar grandes proyectos, en áreas específicas de la ciudad. Ejemplos de estas asociaciones pueden hallarse fácilmente en América Latina: como en Puerto Madero en Buenos Aires (Argentina), Franja Costera en Asunción (Paraguay), Bio-Bio en Concepción (Chile) y en muchas de las llamadas Operaciones Urbanas conducidas en Sao Paulo (por ejemplo, Agua Branca, etc.) (Sandroni, 1999).

- **Concesiones** otorgadas a agentes privados (usualmente extranjeros) para organizar compañías de urbanización y/o hacerse cargo de responsabilidades públicas, con respecto a la provisión de ciertas infraestructuras urbanas o servicios. Estos últimos son financiados, total o parcialmente, por los incrementos de valor de la tierra, que resultan de la internalización de las externalidades generadas (Smolka, 1983). Se debe mencionar que la concesión de tierras y otros contratos de derecho de uso, son utilizados como una palanca para capturar incrementos de valor de la tierra de proyectos desarrollados en tierras públicas. Entre otros casos, los contratos de concesión están siendo actualmente utilizados en Cuba y también existen algunos intentos aislados en la agencia de desarrollo de Brasilia - TERRACAP (Abramo, 1998).

11. IMPUESTO A LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍA EN COLOMBIA

En América Latina, Colombia tiene reconocimiento en los medios académicos y de la administración pública relacionada con la financiación del desarrollo urbano, como un país que posee una experiencia importante en el empleo de la *contribución de valorización (la por nosotros conocida contribución de mejoras)*.

Mediante este instrumento se recuperan parte de los incrementos en el precio del suelo derivados de la ejecución de obras públicas por parte del Estado. Es decir, actúa parcialmente como un instrumento de recuperación de plusvalías, aunque tiene un límite de cobro, establecido por el costo de la obra, que impide que la recuperación tenga como referente el mayor valor adquirido por el suelo.

A principios de la década de 1990, dos ciudades colombianas, Bogotá y Cali, adoptaron reglamentos del uso de la tierra orientados a la expansión de la oferta de tierras para el uso residencial. La ciudad planeaba suministrar los servicios básicos como incentivo para que su propio departamento de vivienda y los promotores privados construyeran viviendas para grupos de bajos ingresos.

El simple anuncio de que los respectivos concejos estaban a punto de promover desarrollos aumentó significativamente los precios de las tierras. La tierra pasó rápidamente a manos de especuladores y promotores urbanos. Los proyectos de vivienda en ambos casos se ocuparon por grupos de medianos y altos ingresos, en lugar de los sectores de bajos ingresos anticipados originalmente.

El gobierno nacional preparó una propuesta de ley para permitir que las ciudades capturen la mayor parte de los aumentos en el precio de la tierra que puedan atribuirse primordialmente a cambios de uso autorizados. Los cambios incluyen zonificación, variaciones de densidad o conversión del uso de la tierra de agrícola a urbano. La propuesta fue aprobada por el Congreso Colombiano como la Ley N° 388 de 1997. Las leyes colombianas del impuesto sobre la renta no resultaban eficaces para capturar el tipo de ganancias de capital extremas. La Ley No 388 de 1997, conocida como la Ley de Desarrollo Territorial, ofrece varias opciones para que las autoridades locales puedan "participar de las plusvalías" a través de la recaudación de una nueva "contribución al desarrollo territorial".

La captura de la plusvalía se refiere a medidas fiscales o de otro tipo utilizadas por



los gobiernos para identificar y asignar la parte de los aumentos del valor de la tierra atribuible al esfuerzo comunitario más que a las acciones de los propietarios.

Específicamente, la Ley 388 establece que los ciudadanos tienen derecho a "participar" en el aumento del valor de la tierra cuando el marco legal que regula su uso aumenta el potencial de desarrollo. Se distinguen tres categorías de acción urbanística:

- (1) cambio en la clasificación, de tierra rural (en la que el desarrollo está sumamente limitado) a tierra para expansión urbana o suburbana;
- (2) modificación de la zonificación u otras regulaciones del uso de la tierra;
- (3) modificación de las regulaciones que permiten un mayor aprovechamiento de la tierra.

Para expresarlo de forma breve, la legislación estipula que el precio del metro cuadrado de tierra se calculará antes y después de cualquier acción urbanística. Cualquier municipio, por iniciativa del alcalde, podrá exigir su "participación" y así podrá recuperar entre el 30 y el 50 por ciento (según lo decida el mismo municipio) de la plusvalía generada. El precio se determina multiplicando los dos precios en metros cuadrados por el área de cada predio individual en cuestión y restando el precio antes de la acción urbanística del nuevo precio de referencia. Se fijó una tasa máxima del 50 por ciento para garantizar que siguiera habiendo motivación financiera para los promotores inmobiliarios.

Con esta legislación, Colombia ha dado fuerza de ley nacional a la premisa fundamental de los postulados de Henry George, quien sostenía que los ciudadanos tienen el derecho moral de recuperar el valor creado socialmente, como se evidencia en este caso con el aumento del precio de la tierra generado por las tres categorías de acción urbanística mencionadas.

Para hacer el peritazgo crítico por metro cuadrado anterior y posterior a la acción urbanística con la mayor objetividad posible, una entidad independiente llamada Instituto Geográfico Agustín Codazzi lleva a cabo los avalúos de acuerdo a las directrices establecidas en la ley para cada una de las tres categorías.

Las tasas (denominadas participaciones en la ley) deben pagarse cuando el propietario solicita una licencia de urbanización o construcción, cuando cambia el uso del inmueble, cuando hay transferencia del dominio sobre el inmueble o cuando se adquieren títulos valores (representativos de los derechos adicionales de desarrollo y construcción). Estas tasas deben quedar asentadas en el registro de escrituras de propiedades para garantizar el cumplimiento del pago, y el dominio del inmueble no podrá ser transferido en dicho registro hasta que se paguen las tasas mediante alguna de estas modalidades de pago:

- (1) en dinero efectivo;
- (2) por transferencia a una entidad pública de una porción del predio con valor equivalente al monto de la participación;
- (3) por canje de predios de valor equivalente localizados en otras zonas urbanas;
- (4) haciendo socia a una entidad pública en la ejecución del proyecto con un interés social equivalente a la participación;
- (5) mediante la ejecución de obras de infraestructura o áreas de recreación de valor equivalente; o
- (6) mediante la cesión de una parte, de valor equivalente, de los derechos de desarrollo derivados de la acción urbanística.

Es de esperar que la mayoría de los promotores privados prefiera asociarse con los



municipios en lugar de pagar dinero efectivo. De hecho, la legislación prevé a manera de incentivo un descuento del 10 por ciento sobre el monto de la participación al utilizar la modalidad (6) y un descuento del 5 por ciento al utilizar las modalidades (2) y (4).

Los municipios y distritos deben destinar los recursos provenientes de las participaciones en las plusvalías para los siguientes fines específicos:

- compra de predios o inmuebles para viviendas de "interés social";
- obras de infraestructura en las áreas donde el desarrollo sea inadecuado;
- ampliación de la red de espacio público urbano;
- financiamiento del sistema de transporte masivo;
- ejecución de macroproyectos urbanos o programas de renovación urbana;
- pago de los costos de expropiación de inmuebles para programas de renovación urbana; o
- fomento de la conservación del patrimonio histórico.

La nueva ley se fundamenta inequívocamente en el artículo 82 de la Constitución de Colombia de 1991 que establece que cuando las acciones urbanísticas aumentan el potencial de desarrollo de la tierra, los ciudadanos tienen el derecho de participar en la plusvalía generada por tales acciones (la Constitución de 1991 confiere la responsabilidad de los impuestos territoriales exclusivamente a los municipios). La Constitución colombiana prácticamente es única al mencionar el derecho moral que tienen los ciudadanos a las plusvalías generadas por las acciones urbanísticas.

Las consecuencias negativas y posiblemente imprevistas que podrían surgir al aplicar este gravamen toman como base el hecho de que es el alcalde de cada municipio quien da inicio a la tasación de la "participación", quien puede verse sometido a una presión considerable, tanto financiera como de otra índole. En áreas de rápido desarrollo, una tasa de entre el 30 y el 50 por ciento del incremento en el valor de la propiedad puede ser asimismo, una suma altísima. Por otra parte, la ley puede facilitar negociaciones y asociaciones de beneficio mutuo entre los municipios y los promotores inmobiliarios. Así también, se hallan casos escandalosos de fortunas repentinas que surgieron a raíz del cambio de zonificación en Bogotá y de la decisión de extender el perímetro urbano de Cali, sin perder de vista a su vez la resistencia poderosa y bien financiada que oponen los terratenientes y promotores inmobiliarios privados.

La experiencia de la ciudad de Bogotá, entre los años 2000 y 2004, en la aplicación de un instrumento diferenciado pero complementario de la contribución de valorización que se denominó "participación en la plusvalía", muestra que el objetivo explícito de ese instrumento fue recuperar entre el 30% y el 50% de la plusvalía generada por acciones del Estado, no sólo por la ejecución de obras públicas, sino debidas a acciones urbanísticas de las entidades públicas.

Sin embargo, sólo hacia finales del año 2003, Bogotá adoptó de manera específica este tributo "por el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en plusvalías en Bogotá, Distrito Capital" (Acuerdo 118 de 30 de diciembre de 2003) y, por mandato del mismo se inició su aplicación al año siguiente.

Durante dos períodos de tiempo, el primero entre 2000 y 2002 y el segundo entre mediados de 2003 y el primer semestre de 2004, la Administración Distrital inició y dio continuidad a la discusión sobre la adopción de la participación en la plusvalía.

Como resultado de este proceso, durante los meses de enero a abril de 2004 y después de un desarrollo técnico, conceptual y jurídico que puede calificarse como pionero, desarrollado por la Administración de la ciudad, fue posible por primera vez en el país, calcular, liquidar, aplicar la tarifa y notificar la obligación de pagar la plusvalía, a los propietarios



de aproximadamente 5.575 inmuebles en los que se había configurado el efecto plusvalía, como efecto de la aplicación de las normas del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de la ciudad en un tiempo récord de tres meses.

A partir de esta primera experiencia, la administración pública de Bogotá ha ido involucrando – no sin dificultades– el proceso de aplicación de la participación en la plusvalía como parte de sus actividades rutinarias y hasta el mes de marzo de 2008, la recaudación fue del orden de aproximadamente \$ 33.937 millones de pesos.

De esta experiencia interesa resaltar la manera como se superaron los diversos y aparentes obstáculos que los opositores a la aplicación de la participación en la plusvalía argumentaban como dificultades, en algunos casos insalvables o cuya única resolución –a su juicio– residía en la modificación de la Ley, es decir, en su paso nuevamente por el Congreso de la República.

La alternativa de modificar la Ley hubiera sido un proceso muy complejo y entrañaba un peligroso riesgo de que fueran derogados o modificados los componentes esenciales de la norma legal, la cual debe considerarse como una Ley del Suelo progresista, que define el ordenamiento del territorio como una función pública y que establece como principios del ordenamiento territorial en Colombia, la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y, la distribución equitativa de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano.

12. PALABRAS FINALES

El análisis de la teoría de Henry George sobre el impuesto único a la renta pura o renta no ganada de la tierra, deja varias enseñanzas.

Las plusvalías generadas por el progreso de la sociedad en su conjunto y la acción estatal, que en principio benefician al propietario del inmueble por el mayor valor que adquiere su tierra por acciones no atribuibles a él, genera la consecuente y lógica necesidad de retribuir convenientemente a la sociedad, generadora de ese mayor valor.

Las plusvalías pueden producirse por distintos hechos, como inversiones en obras públicas, decisiones regulatorias sobre el uso del suelo o inversiones realizadas por actores privados y/o públicos.

Las formas en que la sociedad, a través del Estado, en todos sus órganos, puede recuperar las plusvalías que ella misma generó, merece ser analizada en sus distintos aspectos, como así también los efectos que la aplicación de las normas sobre recuperación de plusvalías puede tener sobre la especulación y la pobreza, cuestiones contempladas asimismo por Henry George.

Dos cuestiones que no merecen dejarse de lado en el análisis son el tratamiento a dispensar ante la posible aparición de minusvalías, y la consideración del momento en que se perfecciona el hecho generador de la obligación tributaria en el propietario que se beneficia por el mayor valor de la tierra por cuestiones ajenas a su accionar.

La observación de todas estas ideas plasmadas en normas aplicadas en distintos países del mundo y en particular en Latinoamérica, por parte de sus gobiernos locales, con el fin de lograr éstos la recuperación de plusvalías, en algunos casos de aplicación muy reciente, y el seguimiento a través del tiempo de sus efectos en sus economías locales, en sus mercados inmobiliarios, en sus estructuras tributarias y en definitiva, como fuente de financiamiento y fortalecimiento de la gestión municipal, constituye una invalorable ayuda para el análisis de toda la temática.

13. BIBLIOGRAFIA



- Figueras, Alberto y Morero, Hernán; "La renta de la Tierra en el pensamiento de J. S. Mill y Henry George". www.eco.unc.edu.ar/.../2008oct_Figueras_MillGeorge.pdf
- Furtado, Fernanda; "Repensando las políticas de captura de plusvalía para América Latina"; Lincoln Institute of Land Policy; Mayo de 2000.
- Gatti, Edmundo; "Teoría general de los derechos reales"; Editorial Astrea.
- George, Henry: "Progreso y Miseria", 1879.
- Lincoln Institute of Land Policy y Municipalidad de Rosario; "Recuperación de plusvalías urbanas. Aspectos conceptuales y gama de instrumentos, 2006.
- Morales Schechinger, Carlos; "Elementos principales para definir una política fiscal del impuesto a la propiedad inmobiliaria", artículo publicado en Catastro Multifinalitario aplicado a la definición de políticas de suelo urbano, organizado por Diego Erba, 2007, Lincoln Institute of Land Policy, Boston (EEUU).
- Thompson, Michelle; "Una evaluación del catastro de Bogotá " (Abril 2004). Artículo publicado en Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo para América Latina. Editores: Smolka, Martim y Mullahy, Laura, 2007, Lincoln Institute of Land Policy. Estados Unidos.
- Smolka, Martim y Amborsky, David; "Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano. Una comparación Inter-Americana"; Lincoln Institute of Land Policy; Mayo de 2000.
- Smolka, Martim y Furtado, Fernanda; "Recuperación de plusvalías en Latinoamérica: ¿brabura o bravata?"; Lincoln Institute of Land Policy.
- Vejarano, María Clara; "Ley de desarrollo territorial"; Departamento de Urbanismo, Escuela de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de Colombia; 17-07-2007.