



PRINCIPIOS DE
DERECHOS HUMANOS
EN LA POLÍTICA FISCAL

Aspectos generales y estándares aplicables a las políticas fiscales subnacionales y a los instrumentos tributarios y no tributarios de base territorial

AUTORÍA

Serie Documentos Complementarios a los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal N° 6

Catalina Molinatti
Eduardo Reese
Julieta Rossi
Luna Miguens





COMITÉ IMPULSOR

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) - Argentina
Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) - Argentina
Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia - Colombia
FUNDAR- Centro de Análisis e Investigación - México
Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) - Brasil
Red de Justicia Fiscal de América Latina y El Caribe (RJFALC) – Regional
Center for Economic and Social Rights (CESR) – Internacional (Secretaría de la Iniciativa)

COMITÉ DE EXPERTOS Y EXPERTAS

Dayana Blanco	Jonathan Menkos
Juan Pablo Bohoslavsky	Bibiana Leticia Ramírez
Horacio Corti	Pedro Rossi
María Goenaga	Magdalena Sepúlveda
Verónica Grondona	Rodrigo Uprimny
Ricardo Martner	María Fernanda Valdés

COORDINADORES DE REDACCIÓN

Sergio Chaparro (CESR)
María Emilia Mamberti (CESR)

Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal se han beneficiado de los aportes significativos de las siguientes personas:

Dalile Antúnez (ex ACIJ)	Adrián Falco (RJFALC)	Juan Pablo Jiménez (Asociación Iberoamericana de Financiación Local)	Eduardo Reese (ex CELS)
Mayra Báez (CESR)	Victoria Faroppa (REDESCA/OEA-CIDH)	Nicholas Lusiani (ex CESR)	Greg Regaignon (Wellspring Philanthropic Fund)
Nathalie Beghin (INESC)	Soledad García (REDESCA/OEA-CIDH)	Luna Miguens (CELS)	Alejandro Rodríguez (Dejusticia)
Iván Benumea (Fundar)	Ana Carolina González (Fundación Ford)	Olivia Minatta (CESR)	Carmen Ryan (ex ACIJ)
María Elena Camiro (Fundar)	Livi Gerbase (INESC)	Alicia Ojeda (Fundar)	Ignacio Saiz (CESR)
Michelle Cañas (CELS)	Diana Guarnizo (Dejusticia)	Gaby Oré-Aguilar (ex CESR)	Leandro Vera (CELS)
Paulina Castaño (Fundar)	Mariana Gurrola (Fundar)	Haydeé Perez (Fundar)	Malena Vivanco (ACIJ)
Grazielle David (RJFALC)	Julieta Izcurdia (ACIJ)	Iara Pietricovsky (INESC)	Pablo Vitale (ACIJ)
Kate Donald (CESR)		Alba Ramírez (Fundar)	

Serie Documentos Complementarios.

Diseño Editorial: Pilar Fernández Renaldi - Sebastián Bergero

Corrección de estilo: The Pillow Books

ÍNDICE

Resumen	4
1. Las finanzas subnacionales y los instrumentos fiscales de base territorial en LAC	5
2. Principios y estándares aplicables a las políticas fiscales subnacionales	9
2.1 Obligaciones de los estados subnacionales en materia de derechos humanos	9
2.2 Principios y estándares aplicables a los tributos subnacionales de base territorial	11
<i>a. Eficacia</i>	12
<i>b. Igualdad y progresividad</i>	12
<i>c. Función social de la propiedad</i>	13
<i>d. Producción de información</i>	15
<i>e. Participación en la toma de decisiones fiscales y gestión democrática de la ciudad</i>	16
<i>f. Sostenibilidad</i>	16
3. La práctica latinoamericana en materia de políticas tributarias de base territorial	17

RESUMEN



Uno de los aspectos abordados por los **Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal** se vincula con las finanzas subnacionales. Su relevancia radica en la injerencia de dichas entidades territoriales a la hora de garantizar derechos a su población, en el importante rol democrático que tienen al estar más cerca de la ciudadanía, así como en las posibles disparidades de riqueza que pueden presentarse entre las distintas jurisdicciones. En ese sentido, parte del deber estatal de asegurar que su política fiscal sea socialmente justa (Principio 3) requiere “asegurar la equidad interjurisdiccional entre sus entidades territoriales, con una distribución solidaria de recursos que busque un desarrollo equivalente y armónico entre ellas y guarde relación directa con sus competencias, servicios y funciones” (Sub-principio 3.4).

Este documento refleja la manera en que las políticas fiscales subnacionales han colaborado en la reproducción de las desigualdades territoriales en Latinoamérica. Estas desigualdades se manifiestan en la calidad de los servicios públicos básicos y de la infraestructura, así como en los recursos físicos, técnicos y financieros con que cuentan las administraciones públicas subnacionales. Entre las causas identificadas, se encuentran procesos de descentralización de competencias que no cuentan con un sistema adecuado de transferencia de recursos; la explotación de recursos naturales estratégicos a nivel subnacional; la “carrera a la baja” o el establecimiento de beneficios tributarios para atraer inversiones empresariales y la baja recaudación de los tributos de base territorial.

En ese contexto, el documento resalta dos aspectos como particularmente preocupantes. Por un lado, la baja autonomía financiera que las entidades subnacionales muestran en promedio, con importantes disparidades según la riqueza relativa de las jurisdicciones. Por otra parte, la predominancia entre las fuentes de financiamiento de impuestos indirectos o las regalías por explotación de recursos naturales no renovables, cuyas bases tributarias son vulnerables a las fluctuaciones de las variables macroeconómicas que se encuentran fuera del control local. Dadas estas características, las finanzas locales tienden a ser procíclicas, con una expansión fiscal durante periodos de auge económico y restricción en los periodos de recesión. A su vez, se trata de medidas que, al reducir los niveles de protección de los derechos ya existentes, van en contra de las obligaciones internacionales vinculadas a la progresividad y no regresividad.

En el documento se plantean algunas alternativas para obtener finanzas subnacionales más autónomas, eficaces, sostenibles (sub-principio 8.2.) y respetuosas de los principios de progresividad (Principio 10), igualdad (Principio 5) y participación (Principio 7). En ese sentido, destaca que es necesario aumentar los ingresos provenientes de fuentes más estables -y hoy subexplotadas-, como, por ejemplo, los impuestos directos a la riqueza patrimonial.



1.

LAS FINANZAS SUBNACIONALES Y LOS INSTRUMENTOS FISCALES DE BASE TERRITORIAL EN LAC

Las administraciones subnacionales de América Latina enfrentan sus obligaciones de gobierno en un contexto de altos y persistentes niveles de pobreza y desigualdad. Según la CEPAL, las disparidades en materia de distribución del ingreso en la región “se encuentran entre las más altas del mundo” (CEPAL, 2019b). En la actualidad, la riqueza y la riqueza extrema caracterizan la estructura socioeconómica de la región. En 2014, mientras el 10% más rico concentraba el 71% del capital, el 70% de la población más pobre acumulaba apenas el 10% (Oxfam, 2016). Frente a esto, la capacidad de redistribución fiscal ha sido deficiente, con impuestos y gastos regresivos que debilitaron el sector público y favorecieron el proceso de concentración de riqueza (CEPAL, 2019c). En general, las políticas fiscales subnacionales han colaborado a la reproducción de la desigualdad, como lo refleja la baja carga tributaria sobre el patrimonio y, en especial, sobre la propiedad inmueble, que es la fuente más evidente de acumulación de riqueza de los sectores con mayor poder adquisitivo.

El desarrollo de la reforma neoliberal del Estado, iniciada en los años 80, implicó un fuerte proceso de desconcentración de funciones, en el cual la mayoría de las administraciones subnacionales de LAC adquirieron nuevas competencias. A aquellas consideradas históricas –como la prestación de servicios básicos de limpieza, de alumbrado y de mantenimiento del espacio público– se sumaron otras de mayor complejidad, como la prestación de los servicios públicos de salud y educación, las de promoción comunitaria, el cuidado del medio ambiente, el fomento del desarrollo local y, en ciertos casos, incluso la seguridad. En paralelo, aunque de manera asimétrica, también se descentralizaron los mecanismos fiscales (Cravacuore, 2017). En la gran mayoría de los casos, la asunción de nuevas responsabilidades no estuvo acompañada de la transferencia de los recursos correspondientes por parte de los gobiernos centrales a los locales. En términos generales, parafraseando a Daniel Arroyo (1998), puede decirse que más que un proceso de descentralización, en América Latina se llevó a cabo un proceso de municipalización de la crisis del Estado de Bienestar.

También es necesario considerar el impacto de los

procesos de descentralización en la profundización de las desigualdades territoriales al interior de los países (CEPAL, 2011). De acuerdo con datos de la CEPAL, en América Latina, en países como Perú, México, Brasil y Argentina, el PIB del territorio más rico es seis veces mayor que el del más pobre (CEPAL, 2016). Estas desigualdades se manifiestan en la calidad de los servicios públicos básicos y de la infraestructura, así como en los recursos físicos, técnicos y financieros con que cuentan las administraciones públicas subnacionales. En algunos países de América Latina, como Argentina, los recursos naturales se han convertido en patrimonio de las jurisdicciones subnacionales. Así, las provincias ricas en términos de recursos mineros o petroleros se benefician también de los recursos económicos resultado de su explotación, lo cual, a su vez, profundiza las desigualdades territoriales. Es importante que los Estados centrales contemplen mecanismos correctivos, como las transferencias de igualación, para compensar las diferencias de recursos que existen entre las distintas jurisdicciones y garantizar el cumplimiento de los derechos de todas las personas, sin importar en qué región hayan nacido.

Como parte de la competencia entre jurisdicciones, con frecuencia las empresas son objeto de beneficios tributarios por parte de los gobiernos subnacionales, como un incentivo para que inviertan en sus territorios. El costo fiscal de este tipo de instrumentos gira en torno del 1% del PBI en varios países de América Latina (CEPAL, 2019). Este tipo de exenciones tienen un impacto en las finanzas públicas y, además, su manejo suele ser opaco y discrecional. Es importante garantizar la transparencia de este tipo de incentivos fiscales, realizar evaluaciones rigurosas sobre su efectividad para fomentar la inversión directa y, al mismo tiempo, contar con mecanismos de coordinación con el gobierno federal, para evitar superposiciones o, incluso, incoherencias.

En América Latina, los mecanismos de gestión de las finanzas públicas subnacionales presentan una alta heterogeneidad, al igual que las formas de organización de los Estados y los niveles de desigualdad socioterritorial al interior de cada uno (Gómez Sabaini y Jiménez, 2011). Mientras que Argentina, Brasil, México y Vene-



SERIE N.º 6

zuela son países federales con tres niveles de gobierno, otros tienen un régimen unitario con un alto nivel de descentralización, como Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, y, en un último grupo, se encuentran los países que pueden definirse como unitarios, con bajo nivel de descentralización, como Chile, Paraguay, Uruguay y los países de América Central y El Caribe (Huácar y Radics, 2018). Luego de más de tres décadas de iniciado el proceso de descentralización, la mayoría de los gobiernos subnacionales de la región comparte un conjunto de condicionantes en cuanto a su capacidad para acceder y distribuir los recursos necesarios, lo que les dificulta responder a sus obligaciones para alcanzar el pleno ejercicio de los derechos de sus poblaciones.

En general, la mayoría de las finanzas subnacionales presenta un elevado desequilibrio vertical, con importantes brechas entre gastos corrientes e ingresos propios (Fretes y Ter-Minassian, 2015). Por ello, prevalece la dependencia de las transferencias y la incidencia del endeudamiento para poder financiar las erogaciones corrientes rígidas y preasignadas (Jiménez y Ter-Minassian, 2016). En ese contexto, dos aspectos son particularmente preocupantes. En primer lugar, la autonomía financiera –medida como la recaudación propia en porcentaje de los ingresos totales– se mantiene baja en promedio, con importantes disparidades según la riqueza relativa de las jurisdicciones. En segundo lugar, entre las fuentes de financiamiento predominan los impuestos indirectos basados en la actividad económica o las regalías por explotación de recursos naturales no renovables, cuyas bases tributarias son vulnerables a las fluctuaciones de las variables macroeconómicas que se encuentran fuera del control local (Jiménez y Ter-Minassian, 2016). Esto último se vincula con dos de las principales características de la estructura económica de nuestros países: la dependencia de la exportación de materias primas y la sobre explotación de los recursos naturales.

Dadas estas características, las finanzas locales tienden a ser procíclicas, con una expansión fiscal durante periodos de auge económico y restricción en los periodos de recesión (Gómez Sabaini y Jiménez, 2011; Jiménez y Ter-Minassian, 2016). La vulnerabilidad financiera frente a los ciclos macroeconómicos condiciona severamente la capacidad de las administraciones subnacionales para mantener sus ingresos a lo largo del tiempo y, sobre todo, sostener el financiamiento de los gastos de inversión necesarios para cumplir de forma progresiva con sus obligaciones para garantizar la plena efectividad de los derechos humanos (CESCR, 1990). En los momentos de desaceleración de las economías, algunas recomendaciones apuntan a la adopción de medidas basadas en la reducción del gasto público. Sin embargo, en general, estas medidas al reducir los niveles de protección de los derechos ya existentes, van en

contra de obligaciones internacionales vinculadas a la progresividad y no regresividad (Courtis, 2006).

Para aumentar su autonomía financiera, los gobiernos subnacionales deben modificar su matriz fiscal mediante la reducción de los desequilibrios verticales. De forma prioritaria, precisan aumentar los ingresos provenientes de fuentes más estables y, para ello, modificar su composición al dar más relevancia a los recursos provenientes de los impuestos directos a la riqueza patrimonial, como base fiscal local, progresiva y más sostenible, que hoy se encuentra subexplotada. Esta base fiscal tiene la ventaja de ser progresiva de manera doble. Desde el punto de vista tributario, aportan más aquellos agentes que más tienen y, desde el punto de vista de los derechos humanos, permite generar un flujo de financiamiento gradualmente sostenido para hacer frente a sus obligaciones de garantizar los derechos de la población en el tiempo.

Entre los impuestos al patrimonio, a nivel subnacional, el impuesto predial –o inmobiliario– adquiere especial relevancia en la garantía de derechos. En principio, es un tributo de competencia típica de esta jurisdicción que reúne un conjunto de características (económicas y jurídicas) que lo convierten en un mecanismo fiscal idóneo tanto para obtener un flujo de recursos más permanente como para redistribuir la riqueza en los ámbitos locales y regionales. Como fuente de recursos, tiene una base imponible –los bienes inmobiliarios– más estable y menos dependiente de las fluctuaciones macroeconómicas, que, por su propia naturaleza es inmóvil y, por lo tanto, no puede migrar a otras jurisdicciones, como ocurre con las actividades productivas. Dado que la propiedad no se puede ocultar, el tributo resulta más difícil de evadir. El suelo, como base gravable, tampoco se agota; más aún, se valoriza en el tiempo, en gran parte, como consecuencia de las acciones de las propias administraciones subnacionales –como la ejecución de obras públicas o los cambios de normativas–, lo cual lo convierte en una fuente genuina de ingresos propios para estas jurisdicciones (Gómez Sabaini y Jiménez, 2011; Bonet y Pineda, 2014).

A su vez, desde el punto de vista del derecho tributario, el carácter progresivo de este impuesto reside en que grava con mayor fuerza a quienes tienen mayor capacidad contributiva, es decir, a quienes poseen inmuebles más valiosos. Su potencial distributivo radica en que la obligación tributaria del impuesto predial solo surge del ejercicio del poder de imperio del Estado, y el fundamento jurídico de su exigencia es independiente de toda actividad estatal (CIAT, 2015). Es decir, lo recaudado no necesita estar vinculado a la propiedad que paga el tributo y, por lo tanto, se puede movilizar al resto del territorio de la jurisdicción.

Además, el impuesto inmobiliario puede cumplir una





función regulatoria para disuadir conductas concentradoras de la renta inmobiliaria. Mediante esta función se pueden desplegar y complementar medidas destinadas a combatir la especulación inmobiliaria. Por ejemplo, mediante la aplicación de una carga fiscal más elevada y progresiva a los inmuebles ociosos –retención especulativa del suelo–, el tributo contribuye a dinamizar el mercado de bienes raíces y a promover un uso más racional de la tierra. Esto, a su vez, favorece el aumento de la oferta del recurso suelo (barato, servido y bien ubicado) para el conjunto de la población.

En el contexto latinoamericano, todos los gobiernos subnacionales cuentan con alguna legislación referida a los impuestos directos al patrimonio. Con excepción de El Salvador, algunos cuentan con impuestos recurrentes a los bienes inmuebles, otros cuentan con impuestos a las transferencias de inmuebles o a las transacciones financieras y de capital y, además, la mayoría dispone de impuestos sobre otros bienes (automóviles, embarcaciones, aeronaves, etc.). La mayoría también dispone de legislación para recaudar contribuciones por mejoras o similares (De Cesare y Lazo, 2008).

A pesar de las virtudes señaladas, los tributos sobre la propiedad inmueble suelen estar desaprovechados en la región. En efecto, según un estudio de la CEPAL, realizado en 2008, sobre 13 países y 66 jurisdicciones de América Latina, el impuesto inmobiliario representaba, en promedio, únicamente el 0,37% del PBI, el 1,6% de la carga tributaria total y, aproximadamente, el 40% de los ingresos provenientes de los gravámenes patrimoniales (De Cesare y Lazo, 2008). Este bajo nivel de recaudación tiene como marco la débil presión tributaria sobre el patrimonio en los países de la región: mientras que, en promedio, en América Latina representan el 0,94% del PBI, esta cifra asciende a 1,81% para los países de la OCDE (De Cesare y Lazo, 2008: 78). Otros estudios y estadísticas recientes (CEPAL, 2019c; OCDE *et al.*, 2019) confirman el escaso peso relativo de este impuesto que en la mayoría de los casos se ubica por debajo del 0,7% del PIB (a excepción de Colombia y Uruguay). Dada esta tendencia, “lo que surge claramente es que a los gobiernos subnacionales les resulta difícil aprovechar las potestades tributarias ya disponibles, como por ejemplo se aprecia en los magros ingresos generados por el impuesto predial en los países de América Latina” (CEPAL, 2019c).

La baja recaudación de los tributos de base territorial se explica por diversas razones de naturaleza política, institucional, técnica y/o administrativa. La dificultad política de gravar la renta inmobiliaria se arraiga en la defensa de la propiedad privada como un derecho

inviolable de carácter casi absoluto y que, por lo tanto, no puede ser restringido en función de los intereses sociales colectivos. Estos argumentos encubren el papel central que cumple: ser fuente de acumulación patrimonial como reproductor principal de la riqueza. En nuestros países, esto genera fuertes resistencias al aumento del tributo, ya sea por parte del Poder Judicial –como ocurrió en Brasil en el año 1996 (De Cesare, 2016)– o del Poder Legislativo, como ocurrió en la provincia de Buenos Aires, recientemente, a principios del año 2020. Algunas jurisdicciones están limitadas en su autonomía política para determinar varios o alguno de los componentes de la estructura de estos tributos. Varios gobiernos cuentan con autonomía para determinar el tributo, aunque también presentan deficiencias técnicas y administrativas. El registro de los inmuebles muchas veces está incompleto o los inmuebles registrados están subvaluados, lo que repercute en la disminución de la facturación. También hay deficiencias en la fiscalización y gestión del tributo que disminuyen la recaudación de lo facturado⁰¹. Todos estos aspectos, que muchas veces se presentan combinados, debilitan severamente la capacidad del gravamen tanto para generar recursos como para distribuir la carga fiscal de manera progresiva entre las personas contribuyentes (De Cesare, 2016; Bonet y Pineda, 2014).

Además de los impuestos y las contribuciones, los gobiernos locales también deben redefinir su competencia sobre la regulación urbanística, la cual cumple un rol significativo en la actual asignación y distribución regresiva de los incrementos de la renta inmobiliaria. Cuando los gobiernos locales prevén estrategias de desarrollo o de orientación de las inversiones públicas, al mismo tiempo crean expectativas sobre el incremento de valor que tendrán las propiedades. En concreto, cuando los municipios asignan índices urbanísticos –usos y densidades edilicias permitidas–, de forma simultánea distribuyen el contenido económico que tendrán los diferentes terrenos según lo que se pueda hacer en ellos. Como estos incrementos de valor benefician de manera diferenciada a cada una de las propiedades, es preciso redistribuirlos, pues se trata de recursos públicos creados por la colectividad mediante la acción estatal.

De tal forma, los gobiernos subnacionales deben desarrollar su capacidad para movilizar estas valorizaciones inmobiliarias surgidas de su competencia regulatoria de los procesos de urbanización. Para ello, deben incluir mecanismos de control y regulación del mercado de suelo local en la planificación y gestión del territorio, a fin de recuperar parte de esta riqueza inmobiliaria como fuente de recursos disponible para garantizar

01 | Un estudio realizado entre 200 jurisdicciones de la región encontró que, con algunas variaciones, en general los catastros no cubren todos los inmuebles, las valuaciones están desactualizadas y suelen representar bastante menos de 50% de los valores de mercado; la recaudación es ineficiente y suele significar menos de 70% de lo facturado. (De Cesare, 2016).

los derechos humanos de su población. Aun cuando en la mayoría de las administraciones subnacionales existen planes o regulaciones, en la práctica, la asignación de los beneficios normativos y de las inversiones públicas no suelen estar orientadas a la distribución de los recursos con el fin de lograr la plena efectividad de los derechos humanos de manera progresiva. Si bien en la región se verifican experiencias con una visión más redistributiva e inclusiva, por lo general predominan prácticas que privilegian a quienes tienen más recursos y poder para acceder a la toma de decisiones sobre procesos de urbanización (Rolnik, 2002). En la mayoría de los países de la región, la recuperación de las valorizaciones del suelo producidas por la actividad gubernamental es casi nula y muchas veces es objeto de resistencia. Esto se explica por la prevalencia de una visión civilista y patrimonialista de la propiedad, que tiende “a realzar los derechos de los propietarios en detrimento de sus responsabilidades, y no considera otros intereses sociales, ambientales y culturales que derivan de la tenencia de la propiedad” (Fernandes y Maldonado, 2009).

De tal manera, cuando el poder público no recupera las valorizaciones del suelo, renuncia a recursos legítimos y, al mismo tiempo, contribuye a la concentración de la riqueza y la persistencia de la desigualdad, al favorecer una transferencia permanente de recursos creados por la colectividad hacia la propiedad privada individual. Así, se convalida un mecanismo de “enriquecimiento sin justa causa” de los propietarios, dado que su patrimonio crece por causas que les son ajenas –decisiones administrativas e inversiones públicas– y a expensas del resto de la sociedad (Rabello, 2007). A su vez, este mecanismo alimenta las expectativas de mayor renta de los agentes inmobiliarios y propietarios, lo cual produce un encarecimiento artificial del

valor de los inmuebles derivado de extendidas prácticas especulativas.

El resultado final de un tipo de gestión pública que renuncia a recuperar recursos legítimos provenientes de la renta inmobiliaria es triplemente grave. Por un lado, se limita la posibilidad de tener acceso al suelo para importantes grupos de población que no tienen otra opción que vivir en la precariedad; por otro, se alimenta el circuito de concentración de riqueza y desigualdad; y, por último, impide que los diferentes niveles del Estado cuenten con los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. En este sentido, las recientes protestas ciudadanas ocurridas en varios países de la región ponen en evidencia que las políticas que favorecen la reproducción de la injusticia y la desigualdad, distorsionan y limitan el propio sistema político democrático.

En resumen, la situación fiscal de los gobiernos subnacionales en América Latina se caracteriza por una recaudación insuficiente para hacer frente a sus competencias y por estructuras tributarias en gran medida sostenidas por tributos indirectos. Esto hace que las sociedades sean cada vez más desiguales y vuelve a los gobiernos dependientes de las transferencias de los gobiernos nacionales, o de la posibilidad de endeudarse, para poder sostener sus gastos corrientes. Al mismo tiempo, los gobiernos subnacionales renuncian a recursos económicos legítimos, que contribuirían a un esquema tributario más progresivo y sostenible. Esto se da a través de la exención de impuestos, cuyo costo fiscal es mayor que los beneficios obtenidos, y de una insuficiente carga tributaria sobre la propiedad inmueble.





PRINCIPIOS Y ESTÁNDARES APLICABLES A LAS POLÍTICAS FISCALES SUBNACIONALES



Esta segunda sección se divide en dos bloques. En el primero, se examinan las fuentes de las cuales surgen las obligaciones de los estados subnacionales en materia de derechos humanos. En el segundo, se analizan los principios y estándares aplicables a las políticas fiscales de estos niveles de gobierno, con particular énfasis en los tributos de base territorial.

Antes que nada, corresponde señalar que, a fin de generar los recursos disponibles para la garantía de los derechos, resultan de particular importancia la legislación, las políticas y los sistemas de los Estados con respecto a la movilización de ingresos. Los Estados partes deben adoptar medidas sostenibles específicas para movilizar los recursos internos a nivel nacional y subnacional, como los impuestos y los ingresos no tributarios. Entre otros deberes específicos, los Esta-

dos deben examinar y asegurar que las políticas y las fórmulas de división de los ingresos, tanto verticales (entre los distintos niveles del Estado) como horizontales (entre unidades del mismo nivel), favorezcan y promuevan la igualdad entre las personas de distintas regiones geográficas. El modo de distribuir recursos entre distintos niveles jurisdiccionales resulta de especial relevancia en Estados federales y con grandes brechas territoriales en el acceso a derechos fundamentales (CRC, 2016: párr. 74 y 77.b.). Por último, los estados deben garantizar la producción y accesibilidad de toda la información relativa a las decisiones de política fiscal como condición necesaria para una adecuada rendición de cuentas y una efectiva participación ciudadana en el diseño de estas políticas.



➤ 2.1 Obligaciones de los estados subnacionales en materia de derechos humanos

Los gobiernos locales y subnacionales⁰² son responsables por la vigencia efectiva de los derechos humanos, sobre todo en relación con las competencias y atribuciones que les fueron asignadas. Ello cobra particular relevancia dado que, en décadas recientes, los niveles subnacionales han adquirido crecientes facultades vinculadas con la administración y provisión de bienes y servicios públicos necesarios para el ejercicio de derechos sociales básicos, aunque no siempre con los recursos y capacidades necesarios. Cabe resaltar además que, al tratarse del nivel más próximo al ciudadano, la administración local está, en principio, mucho mejor situada que el gobierno central para abordar cuestiones que exigen un conocimiento de la realidad del lugar y una normativa adaptada a las necesidades y prioridades locales (ONU, 2015).

Las obligaciones de los gobiernos locales en materia de derechos humanos surgen tanto del derecho internacional en materia de derechos humanos como de

la adopción e incorporación que han hecho de forma progresiva los propios gobiernos nacionales y locales en sus cartas constitucionales y en las normas internas de cada país. En esta línea, el artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el artículo 50 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establecen, por igual, que “Las disposiciones del presente Pacto serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna”. En coincidencia con estas provisiones, la Relatora Especial sobre la vivienda adecuada, en su informe de 2014, señala que las obligaciones en materia de derechos humanos de un Estado se extienden a todos los niveles de gobierno y a cualquier ejercicio del poder público en el ámbito de competencias asignadas (Farha, 2014).

Ahora bien, la tendencia a la descentralización y a un mayor traspaso de competencias a los gobiernos locales y subnacionales ha derivado en que el cumpli-

02| En el presente informe, el término “gobierno local y otros niveles subnacionales de gobierno” abarca desde las aldeas rurales hasta las grandes zonas metropolitanas y desde los distritos hasta las provincias, y reconoce que, por lo general, existen múltiples niveles de gobierno local dentro de un mismo país (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, 2012: párr. 2).



miento de las obligaciones que incumben a los Estados en virtud del derecho internacional en materia de derechos humanos se confíe cada vez más a los gobiernos locales y subnacionales. Sin embargo, en muchas ocasiones, las competencias se han traspasado de los gobiernos nacionales a otras instancias sin la consiguiente transferencia de recursos, conocimientos, capacidad y rendición de cuentas en relación con las obligaciones de derechos humanos respecto al derecho a una vivienda adecuada; situación que es objeto de preocupación y debe ser revertida.

En este sentido, los gobiernos locales deben rendir cuentas y los Estados nacionales, en tanto que últimos responsables del respeto y la garantía de los derechos humanos, deben velar por que dispongan de la capacidad y los recursos necesarios para cumplir dichas obligaciones (Cfr. ONU, 2015). Así lo establece el Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa en su informe sobre Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos, cuando afirma que “la descentralización no siempre es favorable a la aplicación del derecho en materia de derechos humanos, y puede ser especialmente onerosa si no se combina con los recursos o el espacio de políticas suficientes (tanto a nivel interno como mediante la facilitación de la participación de la comunidad) para el ejercicio de los derechos humanos. El reconocimiento de la gobernanza a múltiples niveles en ámbitos como la recaudación, la política tributaria, las reformas laborales y la solidaridad entre regiones es crucial. El Gobierno nacional sigue siendo responsable de velar por que existan mecanismos y procesos adecuados de coordinación entre los gobiernos y porque los gobiernos subnacionales cuenten con los recursos necesarios para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos (Bohoslavsky, 2018)”. En igual sentido, el Comité de los Derechos del Niño señala que los Estados partes deben garantizar que las autoridades locales “disponen realmente de los recursos financieros, humanos y de otra índole necesarios para desempeñar eficazmente [sus] funciones”⁰³.

Además, en el marco de sus atribuciones, los niveles subnacionales deben movilizar y asignar recursos suficientes para cumplir con sus compromisos en materia de derechos humanos. Según un informe de la Relatora de Vivienda (Farha, 2014), para cumplir sus responsabilidades en materia de derechos humanos, las autoridades locales deberían contar con las competencias y los recursos financieros necesarios. A fin

de aplicar de forma adecuada la normativa en materia de derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, las autoridades locales precisan recursos financieros que no siempre están disponibles. Cabe destacar que cualesquiera que sean las competencias conferidas a las autoridades locales, estas carecerán de efectividad de no existir recursos financieros que permitan su ejercicio.

En forma simultánea y paulatina, este proceso comenzó a reflejarse en la incorporación de principios y obligaciones de protección de derechos humanos en varias de las cartas constitucionales y en las leyes de diferentes gobiernos subnacionales. Los siguientes son solo algunos ejemplos relevantes:

El Título Segundo – Carta de Derechos de la Constitución Política de la Ciudad de México establece que “las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados e instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, en esta Constitución y en las normas generales y locales. Los derechos humanos, en su conjunto, conforman el parámetro de regularidad constitucional local”. Y agrega: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”.

En el caso de Brasil, tras años de lucha de los movimientos sociales, las cuestiones de la igualdad social y el acceso a la tierra urbana se situaron en la cúspide de las demandas y, por lo tanto, de las agendas política y de desarrollo. Para enfrentar tal desafío, en 1988, Brasil modificó su Constitución federal con el objetivo de promover reformas de largo plazo. A partir de ese momento, las instituciones políticas brasileñas atravesaron profundas modificaciones y se crearon nuevas institucionalidades en el ámbito local, lo que promovió una considerable ampliación del poder político y tributario de las entidades subnacionales. En un sentido similar, en 2001, se aprobó la Ley 10.257 –denominada Estatuto de la Ciudad– que fortaleció las capacidades locales para desarrollar políticas territoriales con perspectiva de derechos. A partir de la reforma constitucional, la mayoría de los estados brasileños adoptaron mecanismos locales de protección de derechos humanos. Entre ellos se señalan, a modo de ejemplo, el Consejo de Estado para la Defensa de los Derechos de la Persona Humana en São Paulo, previsto en el artículo 110 de la Constitución del Estado y creado mediante la Ley N.º 7.576 / 1991, así como el Consejo Permanente de Derechos Humanos del Estado de Paraná, estable-

03 | Info: los gobiernos centrales deben “adoptar las medidas necesarias, en particular a nivel local, para establecer procedimientos y controles a fin de velar por que se cumplan las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. Las autoridades locales, dentro del ámbito de sus competencias locales, están obligadas a cumplir los deberes que les corresponden como consecuencia de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos. Las autoridades locales son de hecho las responsables de poner en práctica esas políticas. Por consiguiente, los representantes de las autoridades locales deberían intervenir en la formulación de esas políticas [...]”. (CRC, 2003: párr. 41)

cido en el artículo 227 de la Constitución estadual de 1989 y creado por la Ley 11.070 de 1995.

En el caso de la República Argentina, la mayoría de las cartas constitucionales provinciales –reformadas entre mediados de los años 80 y finales de los años 90 del siglo pasado– incorporaron la defensa de los derechos humanos como una de sus obligaciones más relevantes. La carta de la provincia de Córdoba dedica la totalidad de su capítulo segundo a garantizar un amplio abanico de derechos sociales, el Tercero a garantizar los derechos políticos y civiles y, en el título segundo –Políticas especiales de estado–, se detallan las obligaciones estatales asumidas para garantizar el acceso a derechos colectivos como el trabajo, la seguridad social, la vivienda, la salud, la cultura y la educación pública. La constitución de la provincia de Buenos Aires, en su artículo 36, estipula que “la Provincia promoverá la eliminación de los obstáculos económicos, sociales o de cualquier otra naturaleza, que afecten o impidan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales” y a tal fin establece políticas para proteger diez derechos sociales y colectivos. En la constitución de la provincia de Río Negro, el capítulo II tiene como objeto garantizar derechos civiles y políticos, el siguiente capítulo, asegurar un amplio número de derechos sociales y, a partir del artículo 58, establece políticas especiales para alcanzar el pleno ejercicio de derechos colectivos (seguridad social, salud, educación, cultura, etc.).

En el mismo sentido, la constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aprobada en 1996, dedica el libro primero (artículos 10 a 59) a los derechos y ga-

rantías y a las políticas especiales vinculadas a ellos. Asimismo, el título segundo del libro segundo tiene la finalidad de garantizar los derechos políticos y la participación ciudadana.

Por último, es importante señalar que, en Argentina, un número apreciable de cartas orgánicas municipales garantizan una amplia variedad de derechos sociales y civiles. Por ejemplo, en el caso de la ciudad capital de Córdoba, su carta, aprobada en 1995, crea muy diversos institutos de participación popular y establece que “es deber del Municipio proveer lo conducente a: el desarrollo humano y comunitario, el progreso económico con justicia social, la productividad de la economía local, la generación de empleo, la formación y capacitación de sus trabajadores, la reconversión de la mano de obra, la investigación y el desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento. Promueve el crecimiento armónico de la Ciudad y políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de sus distintos sectores y zonas”. Asimismo, el artículo 36 del municipio “reconoce la salud como derecho fundamental del hombre [...] Promueve, planifica y ejecuta programas de medicina preventiva y reparativa”. Por último, la carta orgánica de la ciudad de Neuquén, también de 1995, garantiza y promueve “la participación como elemento de existencia y profundización de la democracia”, dedica el capítulo II del título I a garantizar deberes y derechos y el título II a establecer un amplio listado de principios y políticas especiales para alcanzar el pleno ejercicio de derechos sociales y colectivos.



➤ 2.2 Principios y estándares aplicables a los tributos subnacionales de base territorial

Como ya se vio, si se consideran las múltiples funciones y competencias que hoy en día deben cumplir los gobiernos locales –provincias, distritos, municipios, etc.–, los tributos subnacionales adquieren una relevancia singular. En el diseño, la implementación y la fiscalización de los tributos fiscales locales, en particular de aquellos de base territorial, los estados deben considerar los principios y estándares que se proponen a continuación, los cuales se derivan del marco internacional y constitucional.

Los principios que abordaremos en esta sección, aplicables a los impuestos de base territorial, son:

- a. Eficacia.
- b. Igualdad y progresividad.
- c. Función social de la propiedad.
- d. Producción de información y evaluación del impacto distributivo.
- e. Participación y gestión democrática de la ciudad.
- f. Sostenibilidad⁰⁴.

04| Véase CRC (2016: art. 4, párr. 76). Esta Observación establece una serie de principios para la presupuestación pública y para la movilización de recursos a través del sistema impositivo, incluyendo los impuestos de base territorial.

El esquema de impuestos subnacionales debe tener como propósito fundamental la garantía de los derechos humanos

Los gobiernos subnacionales deben implementar y establecer sus esquemas tributarios de tal modo que promuevan la efectividad de los derechos humanos (CRC, 2016: párr. 59). A tal fin, deben evaluar de manera constante si su esquema tributario permite o impide la realización de los derechos –en el marco de sus competencias y funciones– y la manera en que tal esquema afecta a distintos grupos poblacionales, en particular a aquellos grupos que se encuentran en situaciones de desventaja y/o vulnerabilidad.

Al tratarse de un presupuesto insoslayable, los gobiernos subnacionales deben realizar estimaciones periódicas de los recursos necesarios para atender los problemas no resueltos en materia de derechos humanos, para que sirvan como base para la planeación macrofiscal y presupuestal (directriz 1.1.). Por ejemplo, en muchos casos, los gobiernos locales deben hacerse cargo de la planificación urbana y territorial y de la política de acceso al suelo y a la vivienda; por ello, deben prever recursos tributarios suficientes para hacerle frente; los impuestos inmobiliarios serían los tributos en mejor posición

para financiar la política de acceso al suelo y a la vivienda de las poblaciones que se encuentran en una situación socioeconómica vulnerable.

Con base en la información técnica que deben producir como insumo para la adopción de sus políticas tributarias, los estados deberán adoptar los esquemas de tributación más igualitarios y equitativos posibles para generar los recursos necesarios para hacer frente a sus funciones públicas y, en particular, a las obligaciones en materia de derechos humanos. En esta línea, deberán adoptar el esquema tributario más adecuado y eficiente para obtener la mayor cantidad de recursos. Es decir, a partir de evaluaciones diagnósticas e información técnica tributaria, los estados deben velar por que sus decisiones en este campo conduzcan a los mejores resultados posibles en términos de garantía de los derechos fundamentales para el mayor número de habitantes, con especial atención y dando prioridad a aquellos grupos en situaciones de desventaja económica, social y cultural o por su género, su etnia, etc.



IGUALDAD Y PROGRESIVIDAD

Al movilizar recursos o asignar o ejecutar fondos públicos, los estados subnacionales no deben discriminar a ninguna persona o categoría de personas. Recaudar fondos de manera equitativa generalmente implica gravar de distinto modo a distintas personas o categoría de personas, de acuerdo con su capacidad contributiva. Ello a fin de que las decisiones que se adopten sobre el esquema tributario contribuyan a lograr una igualdad sustantiva entre las personas y colectivos de personas. Los recursos han de obtenerse de manera justa para favorecer la igualdad. Es obligación de los gobiernos eliminar aquellas consecuencias desigualitarias y discriminatorias de sus sistemas tributarios que pudieran implicar obstáculos en el acceso a derechos⁰⁵.

En este sentido, los regímenes fiscales regresivos –que exigen a los sectores en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad el pago de una proporción mayor de sus ingresos que a los sectores acauda-

dos–son cuestionables desde la perspectiva de la no discriminación; mientras que los regímenes fiscales progresivos –que recurren más al impuesto a las ganancias y a la riqueza–tienen, por lo general, una mayor capacidad para movilizar ingresos nacionales en forma equitativa a través de los hogares (Balkrishnan *et al.*, 2017, p. 22).

Los regímenes tributarios que no tienen en cuenta la capacidad de pago de las familias pueden generar desigualdades en la movilización de recursos. Así, se puede imponer una carga desproporcionada sobre personas cuyos recursos financieros son de por sí escasos y que, en ocasiones, tienen menores a su cargo (CRC, 2016: párr. 76). Las políticas de exenciones tributarias pueden ocasionar este mismo impacto regresivo, al generar enormes costos fiscales sin producir un beneficio acorde o mayor en términos de inversiones directas.

05 | Véase CRC (2016) Observación General 19..., párr. 61. En esta línea, si las políticas no incorporan en su diseño estas realidades heterogéneas, no solo corren el riesgo de no ser eficaces, sino que su resultado puede derivar en un incremento de la desigualdad. También ver IIPDH, 2014.

En este sentido, siguiendo a López Accotto *et al.* (2018), en conjunto, los impuestos progresivos constituyen una potente herramienta redistributiva en poder de los gobiernos. Además de la redistribución directa, los impuestos sobre el patrimonio también afectan las inversiones financieras, lo que resulta en una concentración aún mayor de la riqueza (Piketty, 2014). Este poder distributivo puede profundizarse aún más a través de estructuras de alícuotas crecientes: a más alto nivel de riqueza, más alto es el porcentaje a pagar (López Accotto *et al.*, 2018).

En este esquema –y bajo el estándar de la adopción de medidas progresivas de acuerdo al máximo de los recursos disponibles, igualdad/equidad y eficiencia/eficacia– existe un deber del estado de priorizar aquellos impuestos que tengan mayor potencialidad para la redistribución de ingresos y el caudal de recaudación. En contextos de altos niveles de desigualdad social y concentración de la riqueza/propiEDAD/propiedad/tierra, los impuestos a la riqueza y, en

particular, los impuestos al patrimonio inmobiliario y a los procesos de valorización del suelo cumplen un rol redistributivo fundamental. Bajo estos estándares, los estados deberían aplicar estos impuestos de manera prioritaria.

Bajo el estándar de igualdad y no discriminación, los Estados nacionales deben garantizar que la organización vertical de distribución de competencias y de atribuciones fiscales no profundicen las desigualdades al interior de sus territorios. Para ello, deben aplicar mecanismos correctivos y redistributivos que garanticen el cumplimiento de los derechos humanos en todas las jurisdicciones del país. Esto aplica, por ejemplo, a los impuestos obtenidos a partir de la explotación de recursos naturales, los cuales suelen estar concentrados en determinadas jurisdicciones. El gobierno nacional, al tomar decisiones en relación con la transferencia de recursos hacia las provincias, debe tener en cuenta, como uno de sus criterios principales, el objetivo de la igualdad territorial.

FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD (ACOSTA, 2015)

El principio de la función social de la propiedad se encuentra reconocido por el derecho internacional en materia de derechos humanos y debe guiar las políticas fiscales de los gobiernos nacionales en general y de los subnacionales en particular de modo tal que modifique el marco normativo tradicional –basado en una matriz de derecho liberal individualista que obstaculiza el desarrollo de políticas tributarias equitativas y progresivas–. Ello permitiría sustentar medidas inclusivas en materia de hábitat⁰⁶.

Así, la Convención Americana de los Derechos del Niño recepta el derecho de propiedad en su art. 21.1 y reconoce de manera implícita su función social al establecer que “la ley puede subordinar tal uso y goce al interés social” y al prohibir la “explotación del hombre por el hombre”. De esta formulación se desprende que el derecho a la propiedad no es absoluto y que, por lo tanto, está sujeto a limita-

ciones y restricciones⁰⁷. Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre garantiza el derecho a la propiedad privada solo en la medida necesaria para dar protección a aquellos bienes que son necesarios para llevar una vida digna⁰⁸. La Declaración Universal de los Derechos del Hombre no solo reconoce la propiedad individual, sino también la propiedad colectiva, y deja de lado el régimen jurídico liberal-individualista y de propiedad privada como única forma concebible de propiedad. En esta misma línea y de forma explícita, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, de reciente adopción (2018), reconoce la “función social de la tierra” al determinar que los Estados deberán llevar a cabo reformas agrarias a fin de facilitar un acceso amplio y equitativo a la tierra y a otros recursos naturales de campesinos y campesinas y evitar una concentración excesiva⁰⁹.

06| Cfr. *Consenso Nacional para un Hábitat Digno*, Principio 1. www.consensohabitar.org.ar

07| La Corte IDH ha reafirmado esta interpretación en numerosas oportunidades (Caso “Chaparro Álvarez y Lapo Ñiguez vs. Ecuador”, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas [Sentencia del 21 de noviembre de 2007]; Caso “Abrill Alosilla y otros vs. Perú”, Fondo, Reparaciones y Costas [Sentencia de 4 de marzo de 2011]; Caso Ivcher Bronstein vs. Perú, Reparaciones y Costas, antes mencionado; Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador, Excepción Preliminar y Fondo [Sentencia de 6 de mayo de 2008] y Caso Perozo y otros vs. Venezuela, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas [Sentencia de 28 de enero de 2009], entre otros).

08| En este sentido, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (DADH) en su art. XXIII determina que “toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar”.

09| El artículo 17.6. establece: “Si procede, los Estados adoptarán medidas apropiadas para llevar a cabo reformas agrarias a fin de facilitar un acceso amplio y equitativo a la tierra y a otros recursos naturales necesarios para que los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales puedan disfrutar de condiciones de vida adecuadas, y para limitar la concentración y el control excesivos de la tierra, te-



A su vez, las constituciones de varios países de América Latina también reconocen la función social de la propiedad¹⁰.

Las políticas que promueven la función social de la propiedad tienen por objeto asegurar que la tierra se asigne, utilice y regule de tal forma que satisfaga las necesidades individuales y colectivas. Dichas políticas establecen limitaciones a los derechos de propiedad privada con el fin de promover los intereses sociales y el bienestar general. Estas políticas son, a su vez, fundamentales para garantizar el derecho a la ciudad¹¹. En esta línea, el principio de la función social de la propiedad promueve la creación de distintas herramientas e instrumentos a fin de modular y restringir el ejercicio del derecho a la propiedad privada en pos del interés general. Entre estas herramientas se encuentran, tal como señala la Relatora para el derecho a una vivienda adecuada, la recaudación de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, el ejercicio de las facultades de expropiación en aras del bien público, la legislación sobre prescripción adquisitiva y la planificación urbana, en la que se determinan los espacios de uso público y de protección ambiental. A su vez, los Estados deberían adoptar medidas adicionales para asegurar que tanto las tierras públicas como las privadas se utilicen de manera óptima para cumplir su función social; en particular, para que las personas en situación de pobreza que habitan en las zonas urbanas tengan acceso a viviendas adecuadas (Rolnik, 2013).

En este sentido, la recaudación de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria se torna en un instrumento de especial relevancia para generar una redistri-

bución de la riqueza tal que permita el acceso a la tierra y al suelo por parte de aquellas personas que por sus propios medios no logran hacerlo; y que lo hagan de manera igualitaria, no discriminatoria y con atención especial al principio de igualdad sustantiva. En este caso, la aplicación de impuestos suficientes y progresivos sobre la propiedad inmobiliaria –entre otras medidas, pero de modo preponderante por su potencial recaudatorio y redistributivo– permitirá que la tierra se asigne, utilice y regule de forma que satisfaga las necesidades colectivas, además de las necesidades individuales, sobre todo en contextos en los que existe concentración de la tierra y altos niveles de desigualdad económica y social.

Por último, cabe señalar que “el impuesto que incide sobre la propiedad inmobiliaria es [considerado] el único tributo que hace viable la efectiva integración entre política fiscal y política urbana [...] Su rol en la movilización de recursos se justifica no sólo por cuestiones financieras, sino también por su efecto regulatorio, [...] [por su] potencial para promover la racionalidad en el uso y ocupación de la tierra [y] combatir la especulación financiera” (De Cesare, 2016). En este mismo sentido, la Declaración de los Derechos de los Campesinos, teniendo en cuenta la función social de la tierra, reconoce que las reformas agrarias, en tanto medidas redistributivas, son apropiadas para facilitar un acceso amplio y equitativo a la tierra y a otros recursos naturales necesarios para una vida digna, de tal manera que se limiten la concentración y el control excesivos de la tierra.

niendo en cuenta su función social. Al asignarse tierras, pesquerías y bosques de titularidad pública, los Estados deberían dar prioridad a los campesinos sin tierra, los jóvenes, los pequeños pescadores y otros trabajadores rurales”. <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/73/165> 10 | En Argentina, además del reconocimiento constitucional a través del art. 75 inc. 22 de la CN (que incorpora la CADH y su art. 21), el principio de función social de la propiedad se halla reconocido en 14 constituciones provinciales.

11 | Este principio fue acuñado originalmente por Henri Lefebvre y luego recuperado por los movimientos sociales y las organizaciones de la sociedad civil en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, aprobada en el marco de diversos Foros sociales, entre 2004 y 2005. Desde entonces el principio de derecho a la ciudad ha sido reconocido en múltiples instrumentos jurídicos que buscan aplicar los derechos humanos al contexto urbano, como la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, el Estatuto de la Ciudad de Brasil y la Carta de Montreal.



I. Evaluaciones de impacto recaudatorio y distributivo

A fin de evaluar la pertinencia de la adopción de uno u otro esquema tributario –en términos de su capacidad para movilizar recursos de modo igualitario– es necesario producir información. En esta línea, los estados subnacionales deben llevar a cabo un análisis del potencial recaudatorio de los impuestos subnacionales de acuerdo con la capacidad fiscal de las personas y empresas, así como del componente redistributivo (en relación con el principio que dice que los Estados deben asegurar que su política fiscal sea socialmente justa, frente a otro tipo de impuestos) como base para la toma de decisiones fiscales. Para ello, es preciso que realicen evaluaciones periódicas sobre los impactos distributivos de los impuestos que les competen y sobre poblaciones específicas con metodologías comparables¹².

En particular, deberían contar con mecanismos rigurosos de evaluación de las políticas de exención tributaria, para asegurarse de no estar renunciando a recursos a favor de actores concentrados.

Estas evaluaciones de impacto pueden brindar evidencia sobre la conveniencia –e incluso el deber legal– de los gobiernos subnacionales de establecer los impuestos de base territorial de manera preponderante/prioritaria (por su potencial recaudatorio y componente redistributivo) por sobre otro tipo de tributo. Esto es cierto, sobre todo, si se tiene en cuenta el contexto de concentración del ingreso y de la propiedad en América Latina, que ya se ha mencionado en este documento (López Accotto *et al.*, 2018).

II. Producción de información como insumo para operacionalizar los tributos de base territorial

(registro de propiedad inmueble actualizado, valuaciones fiscales al día etc.)

Otro aspecto que se vincula con el deber de producir información tiene que ver con la necesidad de actualizar los registros de los inmuebles sobre los que podría establecerse el tributo inmobiliario, así como de realizar valuaciones fiscales sistemáticas de los mismos. A fin de que los impuestos inmobiliarios logren todo el potencial recaudatorio y redistributivo que poseen, los gobiernos subnacionales deben generar la capacidad técnica para producir este tipo de información de manera periódica con base en la literatura especializada y eventuales ejercicios de impacto. Este tipo de información resulta fundamental para la captura de valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción estatal.

Como se sugiere en el primer apartado del docu-

mento, el potencial de los tributos de base territorial se encuentra desaprovechado por diversas razones de naturaleza política, institucional, técnica y/o administrativa. Entre estas últimas, si bien varios gobiernos cuentan con autonomía para determinar sistemas progresivos de alícuotas o tarifas e intentan gravar con mayor rigurosidad a las propiedades de más valor y a los inmuebles ociosos, en la práctica, la medida resulta insuficiente para reducir la regresividad y regular la ocupación de la tierra. En ocasiones, el registro de los inmuebles está incompleto; otras veces, los inmuebles registrados están subvaluados; también sucede que, debido a problemas de fiscalización y gestión del tributo, la recaudación es baja en proporción a lo facturado (De Cesare, 2016).

12| Véase *Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal* (Principio 1): La política fiscal debe tener como finalidad fundamental la realización de los derechos.



PARTICIPACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES FISCALES Y GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LA CIUDAD

Desde una perspectiva de derechos, la producción de información no se limita a constituir un insumo necesario para el diseño de políticas y la realización de los derechos. La producción y difusión de información también debe atender a la necesidad de rendir cuentas y generar una base de conocimiento tal que haga factible la participación política y social de la sociedad (IPPDH, 2014). El sistema de movilización de recursos también debería someterse a un proceso de participación significativa por parte de la sociedad civil al debatirse en el marco de los poderes ejecutivo y legislativo (CRC, 2016; párr. 62).

En la definición y aplicación de impuestos inmobiliarios se pone en juego la posibilidad de direccionar esos recursos hacia la garantía de los derechos humanos y, en particular, del derecho al hábitat y a una vivienda digna por parte de los sectores menos favorecidos. Al estar en juego políticas vinculadas al territorio, el principio de la gestión democrática de la ciudad cobra relevancia.

La gestión democrática del territorio es un proceso de toma de decisiones que debe garantizar la participación activa y protagónica de la ciudadanía y, en especial, de las organizaciones y asociaciones civiles que forman parte del entramado social. Las comunidades tienen el derecho a participar en las diferentes instancias del diseño, la implementación y el seguimiento de las políticas en materia de hábitat y de gestión del territorio—incluidos los impuestos de base territorial—y a exigir el cumplimiento de la lega-

lidad, mediante el ejercicio de acciones y derechos ante los órganos administrativos y judiciales (ONU, 2017). En suma, tienen el derecho a participar en el proceso de toma de decisiones estatal en relación con la generación de recursos y con su aplicación para garantizar derechos habitacionales de forma prioritaria a los sectores en situación de mayor vulnerabilidad. Para ello, los organismos públicos deben utilizar las herramientas adecuadas—como instancias multiactorales formalizadas, trabajo conjunto en talleres, debates, audiencias y consultas públicas—para eliminar las asimetrías en la capacidad de participación entre los diferentes grupos sociales. Además, debe garantizarse el acceso pleno a toda la información necesaria¹³.

Los estados subnacionales deben establecer y mantener sistemas y prácticas de gestión de las finanzas públicas que estén abiertos a examen, así como información de libre acceso sobre los recursos públicos. La transparencia contribuye a la eficiencia y puede prevenir la mala gestión tanto de la política fiscal en general como de los presupuestos públicos. Esto, a su vez, aumenta los recursos públicos disponibles para promover los derechos humanos. Las personas funcionarias públicas deben promover de forma activa el acceso a la información sobre ingresos públicos, asignaciones y gastos relacionados con los derechos humanos y adoptar políticas para apoyar y alentar la colaboración constante con el poder legislativo y la sociedad civil (CRC, 2016: párr. 62).

SOSTENIBILIDAD¹⁴

Es importante considerar los derechos de las generaciones actuales y futuras en todas las decisiones que se tomen en materia de presupuesto y movilización de recursos. Los Estados deben movilizar los ingresos y gestionar los recursos públicos para adoptar políticas de forma sistemática y ejecutar programas orientados a hacer efectivos, de manera directa o indirecta, los derechos humanos. La planificación sobre los ingresos públicos y los impuestos de base territorial debe realizarse con una visión de

corto, mediano y largo plazo; es decir, con el objetivo de generar una base estable de recursos para hacer efectivos los derechos. Para ello, es esencial generar una institucionalidad sólida en torno de la política tributaria. El aumento de la participación de los impuestos directos en las estructuras tributarias contribuye también a la sostenibilidad de las finanzas locales, por ser tributos cuyas bases imponibles no dependen de los ciclos económicos.

13| Cfr. *Consenso Nacional para un Hábitat Digno*, principio 8.

14| Véase, en sentido similar, CRC (2016: párr. 63): “Debe darse la debida consideración al interés superior de las generaciones actuales y futuras de niños en todas las decisiones presupuestarias. La movilización de los ingresos y la gestión de los recursos públicos por parte de los Estados partes deben llevarse a cabo de manera que sistemáticamente se adopten políticas y se ejecuten programas orientados directa o indirectamente a hacer efectivos los derechos del niño. Los Estados partes solo podrán adoptar medidas regresivas en relación con los derechos del niño con arreglo a lo descrito en el párrafo 31”.



3.

LA PRÁCTICA LATINOAMERICANA EN MATERIA DE POLÍTICAS TRIBUTARIAS DE BASE TERRITORIAL

En este apartado se presenta una breve sistematización de aspectos críticos asociados a la situación regional en materia de política fiscal territorial y regulación urbanística.

► La base imponible y las ventajas distributivas del tributo sólo suelo

Uno de los aspectos específicos de los tributos territoriales es la elección de la base imponible. En este punto, la conveniencia de gravar solo el suelo tiene amplio sustento teórico. “El impuesto a la propiedad inmobiliaria es, económicamente hablando, la combinación de uno de los peores impuestos –la parte que se deriva de las mejoras a un bien inmueble [...] y uno de los mejores–el impuesto a la tierra o al valor de un lugar–” (Smolka, 2014).

Desde el punto de vista económico, la tierra, por su inelasticidad de oferta, como base gravable permite generar ingresos públicos sin distorsionar el proceso productivo (Youngman, 1996). El tributo no afecta la oferta de suelo ni sus precios, como sí ocurre con otros tributos que se aplican a la producción o al consumo. Desde un punto de vista ético, mientras la teoría considera justo gravar solo al suelo –cuyo valor crece a expensas del esfuerzo de la sociedad– también permite desgravar la construcción como una actividad produc-

tiva que genera empleo y cuya ganancia es resultado del esfuerzo del constructor.

A pesar de sus ventajas, en la práctica son raros los casos que han adoptado como base gravable el valor del suelo sin considerar el valor de la construcción (Bird y Slack, 2005). Sin embargo, en el contexto de la región, en 1989, el municipio de Mexicali (México) sustituyó la base valor del inmueble total del impuesto predial por la base solo valor del suelo. Ello por razones prácticas, ante un rezago muy grande de los ingresos por este tributo. La actualización de las valuaciones aumentó la equidad horizontal del tributo, ya que el aumento recajó sobre todo en las propiedades más valiosas, mientras que el impacto para las propiedades en barrios populares fue menor, con incrementos menores a 20% y esquemas de pagos mensuales, lo que además favoreció la aceptación del nuevo tributo (López y Gómez Rocha, 2013).



► Contradicciones en la progresividad fiscal del impuesto inmobiliario

El subregistro y la subvaluación de las propiedades son dos factores críticos que contradicen el principio de igualdad y no discriminación entre las personas que tienen mayor y menor capacidad contributiva. Un ejemplo claro es la provincia de Buenos Aires, donde existen alrededor de mil barrios cerrados, privados, de alto estándar, pero “de ellos, menos de la mitad están regularizados y tributan lo que corresponde, mientras que hay otros 590 que pagan impuestos como parcelas rurales o baldíos, a pesar de que la mayoría tiene concluida toda su infraestructura”¹⁵. Los trámites de

aprobación de estos emprendimientos suelen estar incompletos o tener problemas y, así, la irregularidad “los exime de pagar los impuestos que corresponde, lo que le ocasiona al Estado la pérdida de recursos que deberían utilizarse para garantizar derechos” (CELS, 2019).

La subvaluación es otra fuente de inequidad. Para tener una referencia internacional, la alícuota del impuesto a la propiedad inmobiliaria de California, Estados Unidos, disminuyó de 3% a 1% del valor de mercado de

15| Opinión de Gastón Fossati, Director Ejecutivo de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) en el artículo “Nueva metodología de valuación para countries”, publicado en el sitio web oficial del organismo, consultada en junio de 2018.

la propiedad, luego de una protesta de las personas propietarias¹⁶. En las ciudades latinoamericanas, las alcúotas o cuantías suelen estar fijadas por miles y las propiedades por lo general están subvaluadas. Por ejemplo, si la tarifa está fijada en 1 por mil (0,1%) del valor catastral de la propiedad y la valuación es 50% del valor de mercado, la alcúota efectiva termina siendo 0,05% del valor de mercado de esa propiedad. Es decir, que se cobra 20 veces menos por el valor real de la propiedad con respecto al tope fijado en California. En las zonas más valorizadas –que a su vez son las más subvaluadas– la brecha es aún mayor. Las propiedades más valiosas terminan por tributar proporcionalmente mucho menos que propiedades de menor valor.

Históricamente, en casi todas las jurisdicciones, la actualización de los catastros y las bases catastrales ha sido una de las tareas más difíciles de sostener en el tiempo. Los ciclos de valuación suelen durar entre 5 y 20 años o incluso más; cada cambio produce un salto, haciendo que el tributo pierda estabilidad. Muchas jurisdicciones intentan corregir el atraso de los valores catastrales con el aumento de las alcúotas (por ejemplo, por inflación). Esto ecualiza el monto que pagan todas las propiedades, pues el aumento de los precios reales de mercado de las propiedades sigue ritmos diferentes. A veces, para corregir las distancias relativas entre valuaciones, se aplican sistemas de alcúotas progresivas. Pero, al final, el resultado es una distribución de la carga tributaria bastante distorsionada, que mezcla razones técnicas con políticas y hace que el tributo

también pierda legitimidad. Se suele apelar a la “falta de datos”, pero este argumento se usa “a veces de forma intencional para bloquear el progreso en la región o para ocultar la realidad urbana, aunque en la mayoría de los casos es simplemente un reflejo del descuido o de la ignorancia” (Erba y Piumetto, 2016).

Por el contrario, el Estudio Territorial Inmobiliario de la Provincia de Córdoba (Argentina) busca aprovechar el saber científico y las nuevas tecnologías para actualizar de manera continua las valuaciones territoriales. El proyecto inició en 2017 y su objetivo principal era actualizar los valores de la tierra urbana y rural de la provincia mediante el desarrollo de nuevos métodos valuatorios a partir de modelos de valuación masiva automatizada, con el fin de predecir valores a partir de algoritmos de aprendizaje computacional. Esta técnica permite manejar grandes volúmenes de datos con una elevada capacidad de predicción que sobrepasa a los métodos estadísticos o econométricos, ya que permiten un trade-off entre el sesgo y la varianza en las estimaciones para una mejor aproximación a los valores de mercado (Piumetto *et al.*, 2019). En cuanto a los resultados, en 2018 se actualizaron los valores de la tierra de más de dos millones de inmuebles urbanos y rurales, distribuidos en más de 400 localidades, en una extensión territorial de 165,000 kilómetros cuadrados. Los primeros estudios se completaron en 2018 y, a partir de 2019, los valores se actualizan cada año (Piumetto *et al.*, 2019).

➤ Beneficios fiscales y especulación inmobiliaria

Al otorgar beneficios o incentivos a determinadas actividades, zonas o contribuyentes, los gobiernos dejan de percibir importantes ingresos. En general, la intención de la mayoría de estos incentivos fiscales es estimular la inversión productiva, pero no siempre son efectivos ni están justificados. En Latinoamérica, estos gastos tributarios¹⁷ se sitúan, en general, por encima del 2% del PIB, lo que representa entre 15 y 30% de la recaudación efectiva en la mayoría de los países (CESR *et al.*, 2018). Al mismo tiempo, la reducción de ingresos se compensa mediante el aumento de impuestos regresivos. Mientras tanto, la alcúota promedio del impuesto a la renta corporativa cayó de 43,9% en 1985 a 26,8% en 2015 y la alcúota del impuesto al consumo subió de 10,6% a 15,2% en el mismo periodo (Gómez Sabaini y Jiménez, 2011). “El aumento de la eficiencia de la recaudación de impuestos exige que se vuelvan a examinar las moratorias fiscales, las exenciones y las

prórrogas que benefician de forma desproporcionada a los sectores más acomodados de la sociedad” (CEPAL, 2019).

Cuando, para atraer inversiones, las jurisdicciones subnacionales aplican como incentivo la reducción de los tributos territoriales, se genera una fuente de discriminación adicional que llega a ser contraproducente para las mismas inversiones que se pretende atraer. Esto ocurre por la naturaleza misma de la mercancía suelo, cuyo precio no es un costo de producción, sino una ganancia del propietario. Así, éste no tiene limitaciones para cobrar la totalidad del precio de mercado de su propiedad y no tiene que descontar el monto correspondiente a la exención tributaria (Morales Schechinger, 2005); de tal forma que el beneficio no recae en los emprendimientos que se pretenden favorecer –sean industriales, comerciales o turísticos–, sino en

16| El límite máximo de cobro quedó establecido en 1% en la “Proposition 13” (cuyo nombre oficial es Iniciativa del Pueblo para Limitar la Imposición a la Propiedad), una reforma a la Constitución de California de 1978 considerada una conquista de los defensores de los derechos de propiedad individual. Ver más en: <https://www.californiataxdata.com/pdf/Prop13.pdf>

17| Gasto tributario: monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria, con el objetivo de beneficiar a determinadas actividades, zonas, contribuyentes o consumos.

los agentes que especulan con los precios del suelo. En contextos de alta demanda inmobiliaria producidos por la atracción de inversiones productivas –como, por ejemplo, el caso de la cuenca de producción de

gas y petróleo no convencional de Vaca Muerta en la provincia de Neuquén, Argentina– la especulación se intensifica¹⁸.

➤ Medidas para disuadir la especulación inmobiliaria y movilizar la oferta de suelo

Como medida para disuadir la especulación inmobiliaria, un considerable número de gobiernos subnacionales de diferentes países aplican alícuotas más altas a los inmuebles baldíos o subutilizados. Sin embargo, en la mayoría de los casos, esta medida de desaliento de prácticas especulativas no logra cumplir su función, pues el valor del tributo que se cobra es tan bajo que la retención de suelo (en espera por mejores precios) sigue siendo rentable. Aunque no se otorguen beneficios fiscales, el no gravar lo suficiente o la inadecuada regulación de la propiedad inmobiliaria –incluso aquella que es pasiva y no tiene intenciones especulativas– crea condiciones suficientes para la inmovilización del suelo.

Colombia, Brasil y, más recientemente, la provincia de Buenos Aires, han propuesto instrumentos para aumentar la oferta de suelo a partir de la disuasión y el castigo a la retención especulativa de suelo mediante mecanismos de intervención más directos, que combinan la política tributaria con la política urbana. Este tipo de práctica favorece al principio de igualdad mediante un tipo de protección antidiscriminatoria entre quienes demandan suelo y los propietarios de la tierra ociosa.

En Brasil, los inmuebles que no cumplen con su función social pueden ser declarados como subutilizados o desocupados, según la Ley 10.257/2001 – Estatuto de las Ciudades. La práctica combina la aplicación de dos instrumentos: el parcelamiento, la edificación o la utilización compulsorios (PEUC) y el impuesto predial y territorial urbano (IPTU) progresivo en el tiempo. Una investigación realizada en 2014 en municipios con más de 100 mil habitantes se encontró que 25 municipios habían reglamentado el PEUC y solo 8 habían iniciado

su implementación: Curitiba (PR), Maringá (PR), Palmas (TO), Goiânia (GO), Santo André (SP), Diadema (SP), São Bernardo do Campo (SP) y São Paulo (SP) (Denaldi *et al.*, 2017). En Santo André, Diadema y Curitiba, la aplicación del instrumento fue interrumpida. En Goiânia y Palmas fue retomada luego de un periodo de interrupción. La experiencia de São Paulo era reciente. Los municipios de Maringá y São Bernardo do Campo fueron los que más avanzaron y llegaron al estadio de la aplicación del IPTU progresivo en el tiempo (Denaldi *et al.*, 2017).

La Declaratoria de Desarrollo y Construcción Prioritarios (sujeta a venta forzosa en pública subasta) de Colombia está reglamentada a nivel nacional en la ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial) y en la ley 1151 de 2007 del Plan de Desarrollo Nacional (Maldonado y Tarazona, 2013).

En 2012, los municipios de la provincia de Buenos Aires fueron facultados para declarar el parcelamiento y/o la edificación obligatorios de inmuebles subutilizados e incluso para aplicar gravámenes progresivos en el tiempo a los inmuebles que no cumplan los plazos establecidos por la Ley 14.449/2012 – Ley de Acceso Justo al Hábitat (CELS, 2017). El instrumento también se articula con la política fiscal, pues la ley faculta a los municipios a establecer un gravamen especial a los inmuebles incluidos en la declaratoria que no cumplan los plazos establecidos. Este gravamen es progresivo en el tiempo, ya que permite aumentar la alícuota durante cinco años, aunque tiene un tope de 50% de la tasa de alumbrado, barrido y limpieza (ABL). Los gobiernos locales bonaerenses no están facultados constitucionalmente para percibir el impuesto inmobiliario, sino solo tasas por servicios.



➤ Cobro por la ejecución de obras públicas (y otros beneficios)

La contribución por mejoras –también conocida como contribución de valorización o contribución especial por obra pública– es una especie tributaria basada en el principio del beneficio¹⁹. Asimismo, puede incorporar el principio de la capacidad contributiva y ayudar a los gobiernos subnacionales a lidiar con la insuficiencia

crónica de infraestructura y servicios adecuados que padecen las poblaciones de la región.

Su potencial radica en la valorización del suelo donde se encuentran las obras públicas y la infraestructuras por encima del costo mismo de las construcciones, por

18 | Entre otros análisis ver DeVicenzi (2019)

19 | Ver más sobre este tributo en CIAT (2015), artículo 17.

lo que se puede vincular el cobro con el otorgamiento de un beneficio. Por ejemplo, en la zona oeste de Río de Janeiro, en Brasil, se encontró que el precio de la tierra completamente urbanizada (con servicios) era de 145 dólares por metro cuadrado en 2011, y el de la tierra no formal (sin servicios) era de 34 dólares por metro cuadrado (Smolka, 2014). Por su parte, el costo de dotar de servicios a la tierra varía entre 10 y 35 dólares por metro cuadrado. Es decir, el precio final de la tierra urbanizada puede representar más del doble que la suma del costo del suelo y las infraestructuras. Resultados muy similares se encontraron en un estudio llevado a cabo en una muestra de más de 600 lotes en el área metropolitana de Buenos Aires, en 2013 (Ronconi *et al.*, 2018).

La contribución por mejoras o por valorización es un tributo bien establecido en las leyes; la mayoría de las jurisdicciones cuentan con legislación al respecto y algunas ya tienen amplia experiencia. En América Latina, diez países implementan este instrumento tributario (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Uruguay y, más recientemente, Panamá), siete cuentan con legislación, pero no la implementan (Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Paraguay y Perú) y tres aún no lo han legislado (Chile, Cuba y Puerto Rico) (Borrero, 2014).

Por su larga tradición, Colombia destaca entre todos. Desde el año 1921, cuando se implementaron las primeras leyes, “la contribución de valorización ha jugado un papel importante en el financiamiento de obras públicas y ha tenido una considerable participación en los ingresos de las ciudades” (Borrero, 2013). Según el mismo autor, entre 2010 y 2014, las inversiones alcanzaron casi 1,500 millones de dólares en ocho ciudades, que se utilizaron para financiar todo tipo de obras, incluso grandes inversiones en vías, avenidas y autopistas. La ley colombiana estipula tres parámetros

para calcular la contribución: el costo de construcción de la obra, la valorización o plusvalía generada y la capacidad de pago de las personas contribuyentes. Este último aspecto relaciona este tributo con el principio de equidad, pues no solo pagan más quienes obtienen mayor beneficio por la realización de la obra pública, sino que también se contempla la capacidad de pago para contribuir a su financiamiento. Es decir, amplía el principio del beneficio –propio de esta contribución– al principio de capacidad contributiva.

Sin embargo, el uso de este tributo en otros países de la región ha sido más limitado. Las variaciones son significativas entre aquellos que lo utilizan, así como entre las jurisdicciones que los componen. En México, representó apenas 0,42% de los ingresos municipales; en Brasil, menos de 1% de la totalidad de tributos relacionados con la propiedad inmobiliaria; en Rosario, Argentina, representó menos de 0,30% de los ingresos locales²⁰. Por su parte, Cuenca, en Ecuador, y algunos estados de México –como Coahuila, Sonora y Zacatecas– mostraron un mejor desempeño. También se observan contrastes; por ejemplo, en Maranhão, uno de los estados más pobres de Brasil (con 1,300 dólares de PIB per cápita), la contribución por mejoras recaudó 32 dólares per cápita, mientras en São José dos Pinhais, en el estado de Paraná (el sexto más rico de Brasil, con 13,000 dólares per cápita), recaudó solo 12 dólares per cápita (Smolka, 2014).

El municipio de Trenque Lauquen, en Argentina, representa un caso innovador. Ahí, las actuaciones administrativas que producen una valorización significativa de los inmuebles – como los cambios de zonificación y de parámetros urbanísticos–, además de las inversiones en obras públicas, se incorporan como hecho imponible de la contribución por mejoras. (Ordenanza Municipal 3184/2008).

➤ Participación en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística

Como se señaló, al posibilitar un uso más rentable del suelo, la gran mayoría de las decisiones administrativas de regulación del mismo por parte de los gobiernos locales producen alzas en su precio. Estas alteraciones en las valorizaciones benefician de manera desigual a los diferentes sectores urbanos y a los distintos agentes, lo que resulta en una transferencia regresiva de rentas –conocida en la literatura como plusvalías urbanas– y, por lo tanto, en un mecanismo de reproducción de la desigualdad. La participación de las jurisdicciones subnacionales, a través de diversos mecanismos fisca-

les y extrafiscales, en al menos una parte de dichos incrementos sirve tanto para generar nuevos recursos a ser redistribuidos, como para contribuir a la reducción de las expectativas especulativas sobre la valorización del suelo. Las cargas que se imponen pueden tomar diversas formas: obras o equipamientos, suelo, recursos financieros o de otra índole. En cualquiera caso, el estudio de equivalencias resulta fundamental para que los tributos o las contrapartidas exigibles sean proporcionales a los beneficios generados.

20 | Pérez Torres *et al.* 2012, Pereira 2012 & Álvarez 2009 citados en Smolka (2014).

La experiencia latinoamericana muestra un panorama rico tanto en experiencias exitosas como en retrocesos en la materia, de las cuales solo citaremos un reducido número.

La experiencia más extendida en la región es la de Colombia, a partir de la aprobación en 1997 de la Ley 388 que en el inciso 3 del artículo primero plantea como objetivo “garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres”. Según el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, “Los instrumentos de captura de plusvalía, aunque difíciles de aplicar, son ampliamente reconocidos como mecanismos beneficiosos de planificación fiscal. En América Latina, Colombia se ha destacado por su larga y particular tradición de institucionalización de la captura de plusvalías” (Barco y Smolka). Toda la información relacionada con la práctica colombiana muestra que la captura y redistribución de plusvalía se ha configurado como un instrumento relevante de la gestión municipal de los planes de ordenamiento territorial y que los recursos que genera tienen como destino principal la construcción de vivienda de interés social y la provisión de obras y servicios públicos.

En Brasil, la Otorga Onerosa del Derecho de Construir (OODC) es uno de los instrumentos regulados por el Estatuto de la Ciudad, que diferencia el derecho de propiedad del derecho a construir. El instrumento “atribuye al poder público la propiedad sobre los derechos constructivos y la facultad de venderlos a aquellos que desearan ejercerlos en la propiedad urbana” (Cymbalista y Santoro, 2006). Este instrumento reformula el contenido económico de la propiedad hasta un límite denominado coeficiente de aprovechamiento básico y recupera la valorización del suelo que asigna la normativa urbana cuando se otorgan índices constructivos por encima de dicho límite. Para el constructor, el valor final del terreno es el mismo, solo que una parte la paga al propietario del derecho básico y otra parte se utiliza para destinarlo al pago de la contrapartida.

Los recursos obtenidos pueden distribuirse en toda la ciudad y ocuparse para llevar a cabo regularización urbana, ejecutar programas y proyectos de vivienda de interés social, conformar reservas de suelo, ordenar y direccionar la expansión urbana, implementar equipamientos urbanos y comunitarios, construir espacios públicos recreativos y áreas verdes, crear unidades de conservación o protección de áreas de interés ambiental, proteger áreas de interés histórico, cultural o

paisajístico (Art. 26 y 31 Ley 20.257 de 2001, Estatuto de la Ciudad). Los planes maestros municipales pueden fijar las áreas en las cuales el derecho de construir puede ejercerse por encima del coeficiente de aprovechamiento básico adoptado, mediante contrapartida a ser prestada por el beneficiario (Art. 28 del Estatuto de la Ciudad).

En Argentina, en los últimos quince años, la movilización social de las plusvalías urbanas surgió como mecanismo de redistribución y, en el caso de proyectos urbanos, en general se lleva a cabo a través de contraprestaciones por normativas particulares. El mapa de las experiencias muestra también que, debido a la escasa tradición local –en un contexto en el que los gobiernos locales buscan aprovechar y explotar al máximo sus capacidades de gestión en relación directa con las posibilidades de desarrollo inmobiliario de tierras propias y de privados– estos procesos implican una alta dosis de “prueba y error”. Sin embargo, cabe destacar que a finales del año 2012 se aprobó en la provincia de Buenos Aires la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat. En ella, por primera vez en Argentina, se establece la participación municipal en la valorización inmobiliaria como instrumento local de financiamiento efectivo para los 135 municipios provinciales. De esta forma, el financiamiento de la política social del hábitat se soporta en la redistribución de la renta inmobiliaria, lo que altera la lógica naturalizada en dicho país en la cual el conjunto de la población alimenta la renta de los sectores especuladores.

América Latina cuenta con un acervo considerable de experiencias locales innovadoras en materia de tributación de base territorial. Sin embargo, aún son casos puntuales y excepcionales, frente a una gran mayoría de gobiernos locales que carecen de financiación suficiente y presentan dificultades políticas y técnicas para contar con estructuras fiscales más progresivas y sostenibles en el tiempo. La falta de información sistematizada y transparente, las limitaciones en las capacidades de sus recursos humanos, las dificultades para hacer frente a intereses económicos concentrados por parte de los gobiernos locales, son algunos de los factores que explican las deficiencias en materia de política fiscal subnacional para alinearse con los compromisos de los Estados en materia de derechos humanos y acercarse a los principios de eficacia, progresividad, función social de la propiedad, transparencia y sostenibilidad. En este sentido, los gobiernos subnacionales deben promover un cambio de paradigma en materia fiscal y contar con el acompañamiento de los Estados nacionales a través de la oferta de capacitación, la generación del marco institucional y el respaldo político.



REFERENCIAS

- ▶ Acosta, M. (julio 2015) *El derecho de propiedad inmueble en Argentina desde una revisión crítica y de derechos humanos. Aportes para una reformulación* (UNLa). [Tesis de Maestría en Derechos Humanos].
- ▶ Arroyo, D. (1998). Estilo de gestión y políticas sociales municipales en Argentina. En Venesia, J.C. (comp.) *Políticas Públicas y Desarrollo Local*. Fundación Instituto de Desarrollo Regional de Rosario.
- ▶ Balkrishnan, R., Elson, D., Heintz, J. y Luisiani, N. (junio 2017). Máximos recursos disponibles y derechos humanos: informe analítico. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)*. Año 7 (11). <https://www.mp-defensa.gob.ar/sites/default/files/revistanro.11.pdf>
- ▶ Bird, R. M. y Slack, E. (2005). Land and Property Taxation in 25 Countries: A Comparative Review. CESifo DICE Report 3: 34-42.
- ▶ Barco, C. y Smolka, M. (s.f.) *Desafíos para implementar la "participación en plusvalías" en Colombia*. Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/publications/articles/desafios-para-implementar-la-participacion-en-plusvalias-en-colombia>
- ▶ Bohoslavsky, J.P. (19 de diciembre de 2018) *Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales* Al HRC/40/57. Naciones Unidas. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/443/55/PDF/G1844355.pdf?OpenElement>
- ▶ Bonet, J., Muñoz, A. y Pineda Mannheim, C. (eds.) (2014). *El potencial oculto: factores determinantes y oportunidades del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-potencial-oculto-Factores-determinantes-y-oportunidades-del-impuesto-a-la-propiedad-inmobiliaria-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>
- ▶ Borrero, O. (2013). Contribución de valorización o mejoras en Colombia. Análisis de la experiencia colombiana. Documento de Trabajo WP14OB1SP. Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/borrero-wp14ob1sp-full_0.pdf
- ▶ Borrero, O. (2014). Uso de la contribución por mejoras en países latinoamericanos diferentes a Colombia. Documento de trabajo LOB092013. Lincoln Institute of Land Policy.
- ▶ Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2017) *Ley de acceso justo al hábitat: guía para su aplicación*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2017/08/Manual_ley_habitat.pdf
- ▶ Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2019). Reglas a medida. Empresas y acceso al hábitat. En *Derechos Humanos en la Argentina – Informe 2019*. Centro de Estudios Legales y Sociales.
- ▶ Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT) (2015). *Modelo de Código Tributario del CIAT. Un enfoque basado en la experiencia iberoamericana*. BID / GIZ / CIAT. https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2015_Modelo_Codigo_Tributario_CIAT.pdf
- ▶ Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (diciembre 2012) *The role of local and regional authorities in the UN Development Agenda Post-2015* [Archivo PDF] https://www.uclg.org/sites/default/files/Summary_The%20role%20of%20local%20and%20regional%20authorities%20in%20the%20development%20agenda%20post-2015.pdf
- ▶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2011). *Pobreza y Desigualdad* [Archivo PDF]. <http://www.odal.org/documentos/1370985828.pdf>
- ▶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2016). *La Matriz de la desigualdad social en América Latina* [Archivo PDF]. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40668/4/S1600946_es.pdf
- ▶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2019). *Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe*.
- ▶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2019b). *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1) [Archivo PDF]. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf
- ▶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2019c). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2019*. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Publicación de las Naciones Unidas [Archivo PDF]. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44516/1/S1900075_es.pdf
- ▶ Comité de Derechos Económico, Sociales y Culturales (CESCR) (1990) Observación General N° 3. *La índole de las obligaciones de los Estados Partes*. Naciones Unidas <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1452.pdf>
- ▶ Centro para los Derechos Sociales y Económicos (CESR) et al. (2018)
- ▶ Comité de los Derechos del Niño (CRC) (2003). Observación General Núm. 5 sobre las medidas generales de aplicación de



- la Convención sobre los Derechos del Niño, párr. 41. <https://www.unicef.org/UNICEF-ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf>
- ▶ Comité de los Derechos del Niño (CRC) (2016) Observación General Núm. 19, sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos del niño.
 - ▶ *Consenso Nacional para un Hábitat Digno*. (s.f.) Habitar Argentina. www.consensohabitar.org.ar
 - ▶ Courtis, Ch. (comp.) (2006). *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) / CEDAL. Editores del Puerto. <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2006/08/Ni-un-paso-atras.pdf>
 - ▶ Cravacuore, D. (2017). La recentralización municipal en América Latina. En Ziccardi A. & Cravacuore D. (coords.) *Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México / Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de General Sarmiento / Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales / Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20170609022307/LosGobiernosLocales.pdf>
 - ▶ Cymbalista, R. y Santoro, P. (10–11 de agosto de 2006). Outorga Onerosa do Direito de Construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação. Conferencia presentada en el Seminário Projetos Urbanos Contemporâneos no Brasil. Universidad São Judas.
 - ▶ De Cesare, C. (ed.) (2016). *Sistemas del impuesto predial en América Latina y El Caribe*. Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/sistemas-del-impuesto-predial-full-3.pdf>
 - ▶ De Cesare, C. y Lazo Marín, J.F. (2008). *Impuestos a los patrimonios en América Latina*. División de Desarrollo Económico – CEPAL / GTZ /BMZ. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5433/S0800387_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
 - ▶ Denaldi, R., Brajato, D., Cabral de Souza, C.V., Botelho Frota, H. (agosto 2017). A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). Em *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*. Pontificia Universidade Católica do Paraná. vol.9 (2). <http://www.scielo.br/pdf/urbe/2017nahead/2175-3369-urbe-2175-3369009002AO02.pdf>
 - ▶ DeVicenzi Agustina (2019). Vaca Muerta: la falta de viviendas eleva hasta un 200% el precio de los alquileres. Apertura. <https://www.cronista.com/apertura-negocio/empresas/Vaca-Muerta-la-falta-de-viviendas-eleva-hasta-un-200-el-precio-de-los-alquileres-20191016-0005.html>
 - ▶ Erba, D.A. y Piumetto, M.A. (2016). *Para leer el suelo urbano. Catastros multifinancieros para la planificación y el desarrollo de las ciudades de América Latina*. Lincoln Institute of Land and Policy. <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/para-leer-el-suelo-urbano-catastros-full.pdf>
 - ▶ Farha, L. (22 de diciembre de 2014b) *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. A/HRC/28/62. Naciones Unidas. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/248/19/PDF/G1424819.pdf?OpenElement>
 - ▶ Fernandes, E. y Maldonado Copello, M. (2009). El derecho y la política de suelo en América Latina. Nuevos paradigmas y posibilidades de acción. *Land Lines Magazine*, Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/publications/articles/el-derecho-la-politica-suelo-en-america-latina>
 - ▶ Fondo Monetario Internacional (octubre 2017). *Fiscal Monitor: Tackling inequality*. <https://www.imf.org/en/Publications/FMI/Issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017>
 - ▶ Fretes Cibilis, V. y Ter-Minassian, T. (eds.) (2015). *Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina. Por qué y cómo*. División Gestión Fiscal y Municipal – Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Descentralizando-los-ingresos-fiscales-en-Am%C3%A9rica-Latina-Por-qu%C3%A9-y-c%C3%B3mo.pdf>
 - ▶ Gómez Sabaini, J.C. y Jiménez, J.P. (2011). *El Financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos*. División de Desarrollo Económico – CEPAL / GIZ /BMZ. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5342/1/S1100336_es.pdf
 - ▶ Huáscar, E. y Radics, A. (2018). *Próximos pasos para la descentralización y gobiernos subnacionales de América Latina y El Caribe*. Sector Política y Gestión Fiscal – Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Proximos-pasos-para-la-descentralizacion-y-gobiernos-subnacionales-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf?download=true>
 - ▶ Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) (2014). Acceso igualitario a derechos sociales: indicadores y sistemas de información en el Mercosur.
 - ▶ Jiménez, J.P. y Ter-Minassian, T. (2016). *Política fiscal y ciclo en América Latina. El rol de los gobiernos subnacionales. Serie Macroeconomía y Desarrollo*. División de Desarrollo Económico – CEPAL y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40252/S1600521_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
 - ▶ López Accotto, A. Martínez, C. Mangas, M. y Páparas R. (jun-dic 2018). Los impuestos a la riqueza en Argentina en una perspectiva comparada. *Revista Economía y Desafíos del Desarrollo*, Vol. 1 (2).
 - ▶ López Padilla, I. y Gómez Rocha, S. (2013) La base del impuesto predial en Mexicali, B. C. 1990-2010, Documento de trabajo. Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/lopez-wp14il1sp-full_0.pdf
 - ▶ Maldonado Copello, M. y Hurtado Tarazona, A. (2013). La declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios (sujeta a venta forzosa en pública subasta) en Colombia: La experien-

cia de Bogotá, 2008–2012. Documento de trabajo. Lincoln Institute of Land Policy [Archivo PDF]. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/maldonado-wp14mm1sp-full_0.pdf

▶ Morales-Schechinger, C. (2005). Algunas peculiaridades del mercado de suelo urbano. Material bibliográfico ofrecido para el curso virtual “Mercado de suelo urbano en América Latina”. Lincoln Institute of Land Policy.

▶ Naciones Unidas (ONU) (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Naciones Unidas – Secretaría de Habitat III. <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Spanish.pdf>

▶ Naciones Unidas (ONU) (7 de agosto de 2015). Asamblea General 2015. Papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos – Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/30/49. [Fecha de consulta 03/03/2020].

▶ *Nueva metodología de valuación para countries* (s.f.). Agencia de recaudación de la Provincia de Buenos Aires. http://www.arba.gov.ar/NoticiasHome/MasInfo_Noticias.asp?idnoticia=1629

▶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), et. al. (2019). *Estadísticas Tributarias de América Latina y El Caribe 1990–2017*. OCDE. https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2019_25666b8d-en-es#page118

▶ Oxfam, 2016. *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y El Caribe*. Segunda Edición. Oxfam Internacional: Oxford, Reino Unido. Disponible en: https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/reporte_iguales-oxfambr.pdf

▶ Pastorino, L.F. (s.f.). *De la concepción liberal de la propiedad privada inmueble, a la función social y a la función ecológica* (UNLP) http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/68472/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

▶ Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica. 663 págs.

▶ Piumetto, M., García, G.M., Monayar, V., Carranza, J.P., Morales, H., Najleti, T. y Menéndez, A. (octubre 2019). Moderni-

zación de la valuación masiva de la tierra en la provincia de Córdoba a través de técnicas de aprendizaje computacional. *Revista de la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de la Universidad Nacional de Córdoba*. Vol. 6 (2). <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/fcefyn/article/view/24389/27994>

▶ Rabello, S. (2007). O conceito de ‘justa indenização’ nas expropriações imobiliárias urbanas: justiça social ou enriquecimento sem causa. *Revista Forense* 388: 221–235.

▶ *Revista Institucional de la Defensa Pública de la CABA* (junio 2017) Año 7 (11).

▶ Rolnik, R. [org.] (2002). *El Estatuto de la Ciudad – nuevas herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil*. Instituto Pólis / UN-HABITAT Regional Office for Latin American and The Caribbean. <https://polis.org.br/publicacoes/el-estatuto-de-la-ciudad-nuevas-herramientas-para-garantizar-el-derecho-a-la-ciudad-en-brasil/>

▶ Rolnik, R. (diciembre 2013). Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto (Informe sobre seguridad en la tenencia). Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. A/HRC/25/54.

▶ Ronconi, L., Casazza, J. y Reese, E. (2018). La incidencia de la dotación de redes de infraestructura en el precio del suelo: evidencia del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales*, 44(133).

▶ Smolka, M. (2014). *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina*. Política e Instrumentos para el Desarrollo Urbano. Informe de Enfoque de Políticas de Suelo. Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementacion-recuperacion-de-plusvalias-full_0.pdf

▶ Youngman, J. M. (1996). Tax on Land and Buildings. En Throny V. (ed.) *Tax Law Design and Drafting*. Vol. 1. Fondo Monetario Internacional.





Mayo 2021

derechosypoliticafiscal.org

Organizaciones que componen el Comité Impulsor de la Iniciativa
por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal



Dejusticia

