

## Recuperación de plusvalías - Práctica y perspectivas

La recuperación de la plusvalía del suelo es ahora un tema popular entre los profesionales de finanzas públicas a nivel local, en parte debido a que la disminución en los ingresos de los gobiernos locales causada por la recesión ha despertado el interés en nuevas fuentes de ingresos, y en parte debido a la necesidad de encontrar nuevas maneras de financiar la infraestructura local, que se ha deteriorado a causa de la falta de inversión. La sexta Conferencia Anual sobre Políticas de Suelos del Instituto Lincoln, celebrada en mayo de 2011, analizó varios aspectos de la recuperación de plusvalías, utilizando experiencias a nivel nacional e internacional.



Gregory K. Ingram

### Principios básicos de la recuperación de plusvalías

Los cambios en el valor del suelo se deben con frecuencia a factores que no están relacionados con el esfuerzo del propietario: acciones tomadas por la comunidad relativas a las inversiones en infraestructura; crecimiento cercano de actividades industriales, comerciales, residenciales o recreativas; normas de edificación que permiten al dueño desarrollar el suelo; o el crecimiento gradual de la comunidad. La recuperación de plusvalías consiste en aplicar un impuesto o arancel diseñado para devolver a la comunidad algo o todo el valor agregado al suelo por las acciones de la comunidad. Su aplicación es particularmente atractiva cuando las inversiones públicas —en caminos, suministro de agua, saneamiento o servicios locales, como el alumbrado público— aumentan los valores de la propiedad.

### Experiencia internacional

**Arriendo de suelos.** Quizás la aplicación más amplia y comprensiva del principio de recuperación de plusvalías tiene lugar en China, donde las municipalidades compran suelos agrícolas a los granjeros a precios de uso agrícola, les agregan servicios públicos de infraestructura, y se los venden a los emprendedores como suelos urbanos, con permisos para realizar emprendimientos urbanos. La municipalidad se queda con la diferencia de precio entre el valor urbano y agrícola del suelo, generando una proporción importante de sus ingresos locales con los cuales paga, entre otras cosas, la instalación de la infraestructura.

**Co-desarrollo.** Las compañías de transporte público de Hong Kong y Tokio han usado los ingresos de co-desarrollo de comunidades residenciales y áreas comerciales cercanas a las nuevas estaciones de transporte público para ayudar a financiar sus costosos proyectos. En Tokio, los ingresos de las líneas de transporte que no se deben a la venta de pasajes suman del 30 al 50 por ciento del total. En ambas ciudades, los ingresos operativos por la gestión de propiedades están cobrando más importancia que las ganancias obtenidas de los emprendimientos en sí, y proporcionan una fuente de ingresos sustentable.

**Tributación del desarrollo inmobiliario.** Los intentos de tributar la valorización de las propiedades en el Reino Unido comenzaron en 1909, pero su implementación se vio obstruida por problemas

de valuación y otros desafíos. Las contribuciones directas de valorización fueron reemplazadas por contratos con las autoridades locales, donde los emprendedores contribuyen al suministro de infraestructura y servicios, viviendas de interés social y otras obligaciones de planeamiento. Estos contratos se están convirtiendo poco a poco en contribuciones de infraestructura comunitaria, que es una contribución de valorización obtenida por otros medios. Siguiendo una trayectoria histórica distinta, Francia también ha establecido un impuesto de infraestructura local a los nuevos emprendimientos.

**Consortios de suelos.** India ha experimentado con los consorcios de suelos para implementar sus nuevos planes de urbanización que reemplazan a los viejos planes de ordenamiento territorial. Esta práctica alienta a los dueños de suelos sin desarrollar, o desarrollados en forma precaria, a que agrupen sus predios y luego reciban una parcela con servicios de infraestructura o un espacio construido cuando el emprendimiento se haya completado. La estrategia adoptada en Ahmedabad usa el 15 por ciento de los suelos para caminos, el 10 por ciento para parques, el 15 por ciento para subastar a terceras partes y el 60 por ciento para los miembros del consorcio.

### La experiencia de los Estados Unidos

Algunas de las políticas específicas de recuperación de plusvalías en los Estados Unidos incluyen áreas de tributación especial con cargos por valorización. Por ejemplo, los Distritos de Establecimientos Comunitarios (Community Facilities Districts, o distritos Mello-Roos) destinan aranceles pagados por los residentes al pago de bonos vendidos para financiar el desarrollo de infraestructura. Los Distritos de Mejoras Comerciales (Business Improvement Districts) y el Financiamiento por Incremento de Impuestos (Tax Increment Finance) usan ingresos tributarios o arancelarios separados para financiar mejoras urbanas en áreas designadas al efecto. Los Acuerdos de Beneficios Comunitarios (Community Benefit Agreements), que se negocian en forma privada, obligan a los emprendedores a proporcionar instalaciones comunitarias o beneficios económicos a los residentes locales. Los aranceles municipales de desarrollo e impacto inmobiliario, que se utilizan para financiar obras de infraestructura y otras inversiones relacionadas con los emprendimientos, se basan en general en los costos de dichas inversiones, pero sólo generan ingresos cuando la plusvalía excede el costo.

Lo más notable de la experiencia norteamericana es que los términos en sí —contribuciones de valorización o recuperación de plusvalías— raramente se mencionan, si bien los principios se aplican con regularidad. Sin embargo, este país puede aprender lecciones de las nuevas estrategias de recuperación de plusvalías adoptadas internacionalmente.

Las actas de la conferencia, con artículos y comentarios de más de 25 contribuyentes, serán publicadas en mayo de 2012.