


La regulación de las plusvalías y el desarrollo urbano en Chile



Carlos Montes Cisternas

Conceptos iniciales

- Nuestro ordenamiento le da escasa importancia a la ciudad. Constitución ni siquiera la menciona.
- La ciudad es una construcción colectiva. Deben conciliarse los intereses y derechos de todos.
- La mirada tradicional es que el suelo urbano es un recurso escaso. La visión neoliberal, impuesta desde los '70, es que el suelo no es escaso y que las dificultades se originan en divergencias entre la oferta y la demanda.
- La extensión excesiva de las áreas urbanas, motivada en esa lógica, genera externalidades que son costeadas por el Estado.

Plusvalías

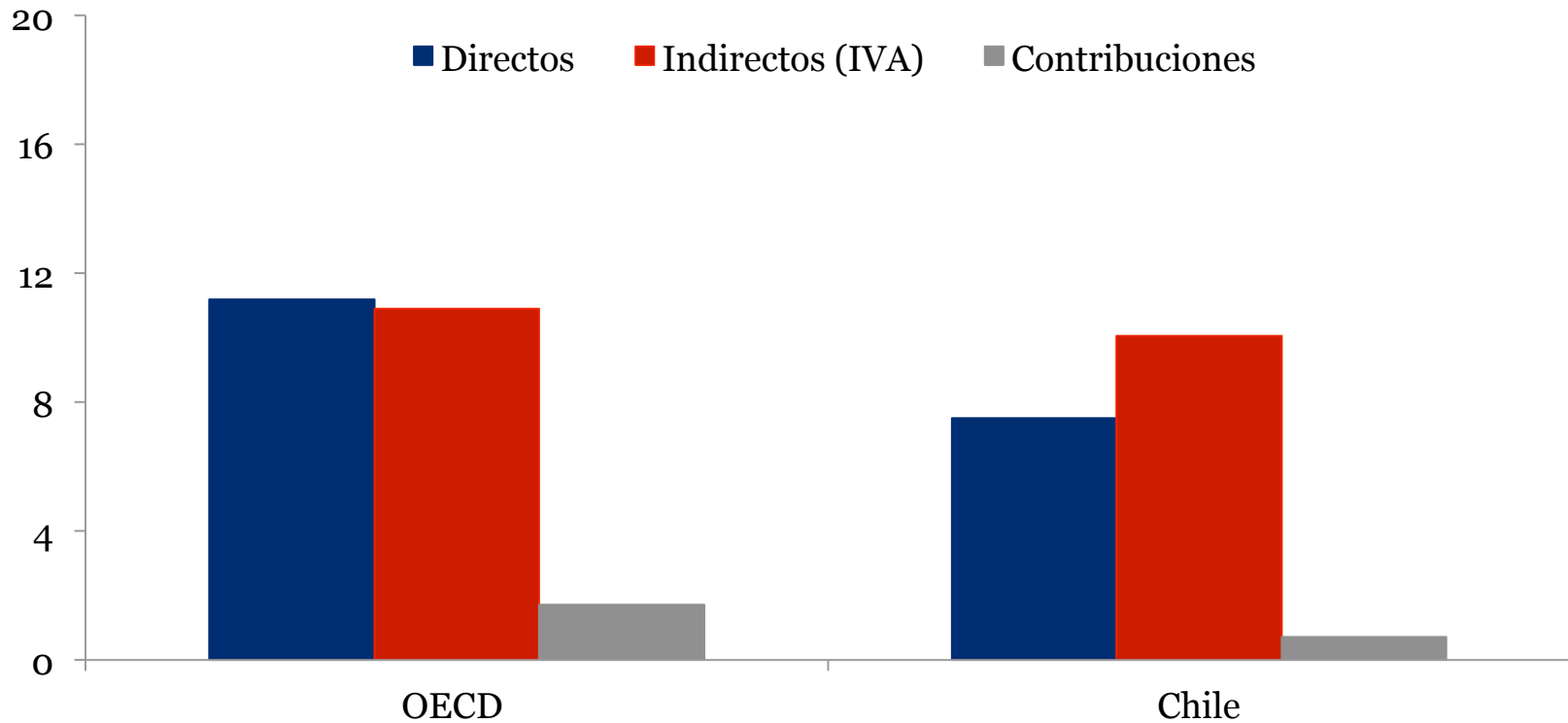
- Economistas clásicos (David Ricardo): Incorporación de nuevas tierras agrícolas de menor calidad aumenta la rentabilidad de los propietarios de las tierras más féculdas.
- Esto es también aplicable al suelo urbano. En este caso depende de cercanía a centros urbanos o lugares de trabajo, conectividad, constructibilidad, costos y disponibilidad de materiales y mano de obra, valor paisajístico, acceso a servicios, etc.
- **Las rentas inmobiliarias no provienen de actividad o inversión privada, sino que de inversiones públicas o cambios normativos.**
- Diversas naciones se ocupan de redistribuir las plusvalías entre el Estado y los particulares para reinvertir sus frutos en la ciudad. En Chile, la plusvalía es capturada en gran medida por los particulares.

Problemas derivados

- **Especulación**, terrenos sin urbanizar o subutilizados a la espera que cambien las normas o que el Estado invierta en servicios. Ello dificulta disponibilidad de terrenos para vivienda social bien localizada.
- **Presión en los límites urbanos.** Artículo 55 LGUC. DL 3516 (parcelas de agrado). Problemas tanto urbanísticos como riesgo de corrupción.
- **“Gentrificación”**. Cambio de la población existente por una nueva de mayor capacidad adquisitiva.
En las grandes ciudades de Latinoamérica se aprecia que los precios se elevan proporcionalmente más en los barrios populares que en los sectores más acomodados (Brain y Sabatini, 2006).
- **Segregación.** Los sectores de menores recursos son empujados al extra radio.
- **Insuficiencia de recursos** para mejorar calidad de vida e introducir equidad urbana. En las últimas décadas aumenta sustantivamente la inversión pública y privada, pero no se advierte un salto concordante en la infraestructura y espacio público.

Chile paraíso del mercado del suelo

Estructura tributaria Chile v/s OECD antes de RT
(% del PIB)



Chile paraíso del mercado del suelo

- **Cuantía de las Plusvalías en Chile**
- Santiago = 72.000 hectáreas de mancha urbana.
- Cada vez que valor promedio sube en 1,00 UF/m², se generan plusvalías por UF 720 millones, o sea unos US\$ 29.000 millones.
- Los precios han subido mucho más que en 1,00 UF/m².
- Otras ciudades = La suma de la mancha urbana de ciudades chilenas excluyendo Santiago es de unas 100.000 hectáreas.
- Si se computan las plusvalías a 0,50 UF/m² en el valor de esos terrenos, se llegaría a UF 500 millones, vale decir unos US\$ 20.000 millones.

Chile paraíso del mercado del suelo

Ejemplos de plusvalías obtenidas en transferencias de predios agrícolas realizadas en fechas cercanas al cambio en el Plan Regulador Intercomunal Santiago

Comuna	Avalúo fiscal UF	Valor de mercado antes UF	Valor de mercado después UF	Mayor valor en UF
Maipú	7.749	19.272	52.537	33.265
Maipú	1.528	3.928	42.597	38.669
San Bernardo	2.393	2.540	62.670	60.130

Fuente: Francisco Sabatini, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, PUC

Chile paraíso del mercado del suelo

Lo que dicen los informes internacionales:

- “Los impuestos sobre las propiedades inmobiliarias o bienes raíces sigue estando infrutilizados y tendrían unos menores costos de eficiencia.” Estudios Económicos de la OCDE, Chile, 2015
- Se recomienda... “incrementar los impuestos a los bienes raíces, y revisando los gravámenes de los recursos naturales” Perspectivas económicas de Chile, OECD 2017.

Instrumentos de redistribución

- Impuesto territorial, en Chile desde 1927. Por ley desde 1953, asociado a la pavimentación.
Colombia. Ley No 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial, varias opciones de "contribución al desarrollo territorial". Las ciudades y los propietarios pueden negociar pagos en efectivo, en especie (por medio de la transferencia de parte de las tierras), o a través de la combinación de pagos en especie (tierras) y la formación de una sociedad de desarrollo urbano entre los propietarios, la ciudad y los promotores, por ejemplo.
- Impuesto a la renta por plusvalías generadas en la enajenación de bienes raíces.
- Impuesto o tasa a sitios eriazos o vacantes.

Instrumentos de redistribución

- Gestión inmobiliaria de entidades públicas, creando organismos especializados o permitiendo que empresas públicas (Ej. Metro) puedan realizar operaciones para recuperar las plusvalías que éstas generan.
- Reajuste de tierras. Asociación público privada para recuperar barrios deteriorados.
- Otorga onerosa de Derechos de Construcción (Brasil). Se paga un tributo por todo lo que exceda la constructibilidad mínima.
- Subasta de Certificados de Potencial Adicional de Construcción (Sao Paulo) Se licitan permisos para construir en un rango prefijado por encima de las normas generales.

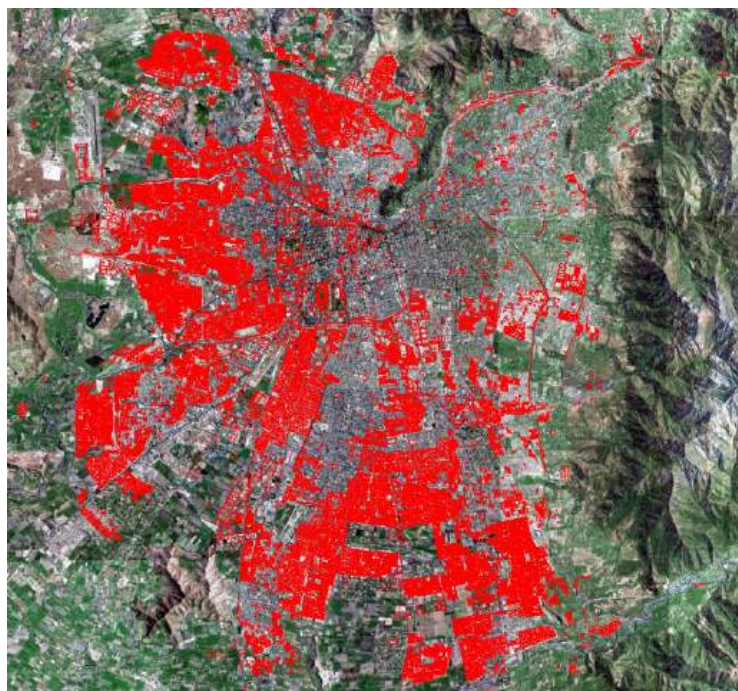
Intentos correctivos en Chile

- Impuesto territorial.
 - Instrumento clásico para gravar propiedad raíz.
 - **Problemas:**
 - Desfase entre avalúo fiscal y valor comercial.
 - Postergación de reavalúos.
 - Exceso de exenciones.
 - Dificultades de pago, especialmente en personas de tercera edad con inmuebles bien ubicados.



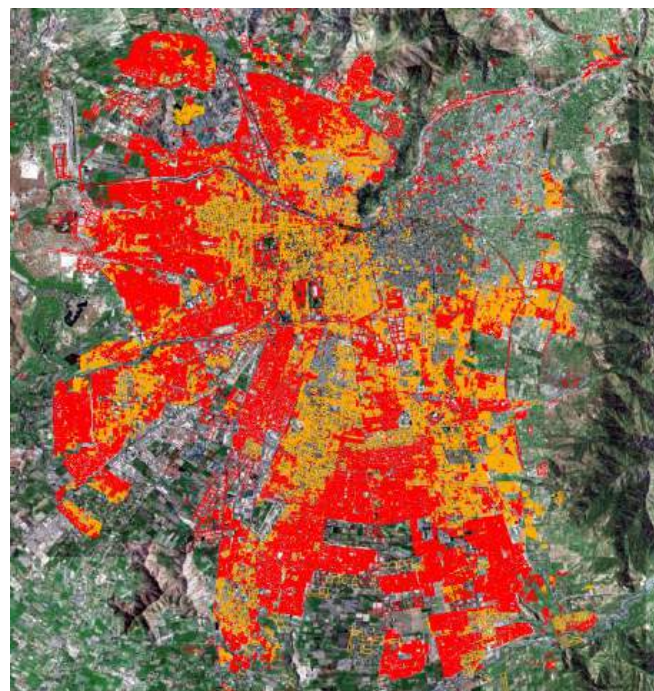
Intentos correctivos en Chile

- Impuesto territorial



Manzanas exentas

100.000/año



Manzanas IT
inferior a \$

Intentos correctivos en Chile

- Sobretasa a sitios eriazos
 - Ley 20.033 incorporó sobretasa de 100%.
 - Ley 20.280 relativizó su cobro, excluyendo sitios sin urbanización.

Ley 20.033 / 2005	Ley 20.280 / 2008
Artículo 8º.- Los bienes raíces no agrícolas afectos a impuesto territorial, ubicados en áreas urbanas, con o sin urbanización , y que correspondan a sitios no edificados, propiedades abandonadas o pozos lastreros, pagarán una sobretasa del 100% respecto de la tasa vigente del impuesto.	Artículo 8º.- Los bienes raíces no agrícolas afectos a impuesto territorial, ubicados en áreas urbanas , y que correspondan a sitios no edificados con urbanización, propiedades abandonadas o pozos lastreros, pagarán una sobretasa del 100% respecto de la tasa vigente del impuesto.

Intentos correctivos en Chile

- Reforma tributaria (Ley 20.780 /2014)
 - Se incorporó impuesto al mayor valor obtenido en la enajenación de bienes raíces.
 - **Problemas:**
 - Exención de 8.000 UF de utilidad.
 - Cómputo hacia adelante. Plusvalías obtenidas hasta RT no tributan.
 - Persisten áreas grises: loteos, sitios agrícolas en zonas urbanas. (Ej. terreno Matte en La Dehesa se vende en US\$ 100 millones, tributos=0)

Intentos correctivos o reguladores

- Aportes al espacio urbano (Ley 20.958 / 2016)
 - Obliga a quienes densifiquen en altura a mitigar sus impactos y realizar un aporte a la ciudad.
 - Pretende superar arbitrariedades y debilidades de actual mecanismo. (EISTU)
 - Valorable como un comienzo que debe evaluarse oportunamente.
 - **Problemas:**
 - Excesivo énfasis en el transporte y conectividad.
 - No diferencia tipo de inversión. (Ej. centros comerciales).
 - Rol muy acotado de los municipios para negociar con urbanizadores.
 - Sumas de escasa magnitud para acometer grandes obras.

Intentos correctivos o reguladores

- Proyecto de impuesto por cambios en instrumentos de planificación territorial (IPT)
 - 10% del mayor valor obtenido en enajenación de terrenos que pasen de agrícolas a urbanos.
 - **Problemas:**
 - Exención a transacciones inferiores a 5.000 UF.
 - Sólo considera plusvalías derivadas de cambios en IPT. Deja fuera a grandes obras urbanas (Metro, trenes de cercanías, autopistas).
 - Incierta efectividad. Grandes regiones ya tienen IPT ampliados.
 - No desincentiva parcelas de agrado. Pudiera legitimarlas.
 - Persisten áreas grises. Sitios agrícolas en zonas urbanas.

Destruyendo mitos y obstáculos

- Impuesto a plusvalías elevará el valor de suelo urbano.
 - “Efecto de las políticas del suelo en el precio de terrenos urbanos en Bogotá” (Oscar Borrero 2007) concluyó: “La presente investigación ha podido demostrar (que) el cobro de impuestos, cargas y plusvalías al suelo urbano conducen a una rebaja en los valores del suelo ya que estos no pueden ser trasladados al comprador final porque la demanda no está en condiciones de elevar el precio pagado por el inmueble final.”
- Más impuestos frenan el crecimiento.
 - “Los impuestos a los bienes raíces son los que menos afectan el crecimiento económico” OECD (2010), Tax Policy Reform and Economic Growth.
- Basta con cobro de contribuciones (Marcial Echeñique)
 - El problema es cómo llevarlas al valor comercial y obligar al pago aún cuando no hay transferencia sobre el inmueble.

Conclusiones

- La ciudad es una construcción colectiva. Junto al derecho a urbanizar existe el deber de aportar a un desarrollo armónico. (Fallo TC Dec. 171)
- El suelo urbano es esencialmente escaso. A menos que queramos extender nuestras ciudades indefinidamente con los mayores costos asociados.
- La falta de una política de suelo adecuada, que permita redistribuir las plusvalías, agudiza los problemas de un mercado extremadamente imperfecto y conduce a una aguda segregación y desigualdad en vivienda y equipamiento urbano.