

R e c u p e r a c i ó n d e P l u s v a l í a s U r b a n a s

# Recuperación de Plusvalías Urbanas

Aspectos conceptuales y gama de instrumentos





En el marco del Programa Rosario Hábitat –financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y ejecutado por el Servicio Público de la Vivienda de la Municipalidad de Rosario– se realizó el estudio.

“ANÁLISIS Y PROPOSICIÓN DE MÉTODOS DE PONDERACIÓN Y RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS URBANAS GENERADAS POR LA ACCIÓN PÚBLICA MUNICIPAL”.

Este trabajo fue elaborado por el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR).

La presente publicación incluye los capítulos 1 y 2 del informe final del mencionado estudio y forma parte del Proyecto “Diseño e Implementación de Políticas, Programas e Instrumentos de Captación y Redistribución de Plusvalías”, que se lleva adelante por convenio firmado entre el Lincoln Institute of Land Policy y el Municipio de Rosario.

---

## MUNICIPALIDAD DE ROSARIO

### **Intendente Municipal**

Ing. Roberto Miguel Lifschitz

**Director General del Servicio Público de la Vivienda**

Arq. Gerardo Barro

**Subdirectora General del Servicio Público de la Vivienda**

Arq. Rosanna Fernández Rudi

**Coordinadora del Programa Rosario Hábitat**

Arq. Adriana Salomón

---

## LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY

### **Presidente**

H. James Brown

**Director del Programa para América Latina y el Caribe**

Dr. Martim Smolka

**Coordinador del Proyecto**

Arq. Eduardo Reese

*Equipo de Proyecto*

**Coordinadora**

Arq. María Isabel Garzia

Arq. Débora Bellagio

C.P.N. Patricia Giustiniani

Arq. Eduardo González

C.P.N. Silvina Mastrobisi

Arq. Marcela Nicastro

Arq. Alicia Pino

Lic. Eleonora Scagliotti

---

## CENTRO DE ESTUDIOS URBANOS Y REGIONALES (CEUR)

### **Equipo del trabajo de consultoría**

Beatriz Cuenya - Coordinadora

Silvia Pupareli - Directora

Fernando Brunstein - Experto en urbanismo

Haydée Cascella - Experta en derecho administrativo

Gustavo Mosto - Experto en economía urbana

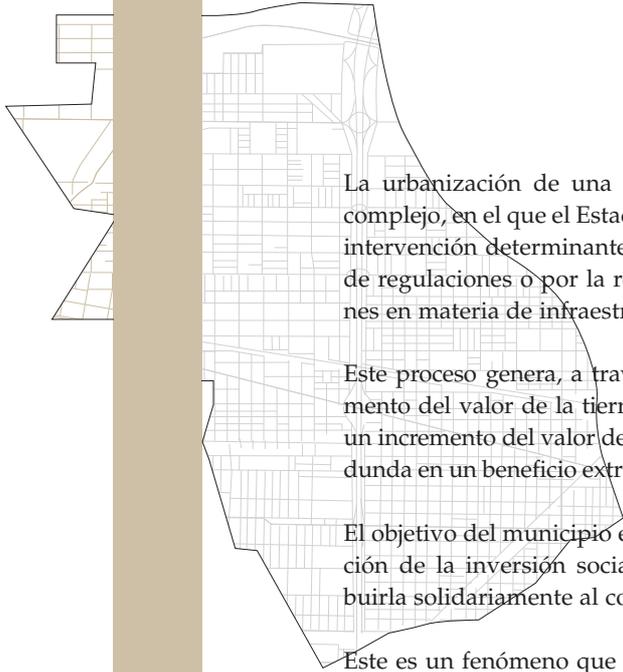
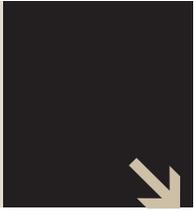
María Di Loreto - Desarrollo aspectos institucionales

Pablo Garat - Asesor externo experto en derecho tributario

Martim Smolka - Asesor internacional. Experto en políticas de suelo

### **Compilación y corrección**

Beatriz Cuenya



## Prólogo I

La urbanización de una ciudad es un proceso complejo, en el que el Estado municipal tiene una intervención determinante, ya sea por la fijación de regulaciones o por la realización de inversiones en materia de infraestructura.

Este proceso genera, a través del tiempo, un aumento del valor de la tierra. Es decir, se produce un incremento del valor de los terrenos, lo que redundará en un beneficio extra para sus propietarios.

El objetivo del municipio es lograr una recuperación de la inversión social para poder redistribuirla solidariamente al conjunto de los vecinos.

Este es un fenómeno que se da en todas las ciudades del mundo, y cada una de ellas instrumenta mecanismos diversos en pos de lograr la captación de plusvalías urbanas.

La ciudad de Rosario, en el marco del Programa Rosario Hábitat, ha comenzado a desarrollar un estudio del problema junto con el Lincoln Institute of Land Policy (LILP), la mayor autoridad mundial en la materia.

El trabajo conjunto llevado adelante por la Municipalidad de Rosario con el LILP desembocó en la realización de este análisis preliminar, que hoy ponemos a consideración de los distintos actores involucrados en el proceso de urbanización de la ciudad.

Con este aporte queremos iniciar un debate necesario, a través del cual creemos indispensable alcanzar un consenso que nos permita lograr una ciudad más equilibrada y solidaria. ■

**MIGUEL LIFSCHITZ**  
**Intendente Municipal de la ciudad de Rosario**

## Prólogo II

La idea de que la urbanización se autofinancie a través del proceso de incremento del valor de la tierra no es nueva; su validez ha quedado claramente establecida en el debate académico y en la planificación. Pero más importante aún es que ha quedado demostrado en forma más que suficiente en el "mundo real".

Japón siempre ha dependido, y aún depende extensamente –más aún después de la Segunda Guerra Mundial–, de los instrumentos de reajuste de la tierra para promover la urbanización. Del mismo modo, en muchos países europeos las "ganancias" asociadas a los derechos en una planificación parcial o total se utilizan para financiar nuevas áreas urbanizadas. Incluso en Estados Unidos se recurre con frecuencia al cobro de honorarios a las partes beneficiadas con el desarrollo de nuevos emprendimientos inmobiliarios, sólo por mencionar algunos casos.

Las experiencias arriba mencionadas indican el interés (a menudo implícito) por parte de los pobres urbanos por el acceso a la tierra con servicios públicos en el llamado mundo desarrollado. El principio subyacente –la urbanización autofinanciándose con el incremento asociado al valor de la tierra– apenas ha sido adoptado en ciudades del Tercer Mundo, en los desarrollos urbanos de sectores de altos ingresos y mucho menos en los de bajos ingresos.

Este trabajo presenta una revisión general, pero a la vez crítica, del debate sobre la captación de plusvalías en Latinoamérica. Representa una contribución importante al analizar el potencial de los instrumentos de captación de plusvalías para financiar el desarrollo urbano en general. Al mismo tiempo da cuenta del desafío a enfrentar, impuesto por la magnitud –como así también la duración– de la informalidad en ciudades argentinas como Rosario.

Al llevar este tema a la etapa siguiente, que es

# Índice

## Introducción 4

### Aspectos conceptuales

- Sobre el concepto de plusvalías urbanas 6,7
- Hechos generadores de plusvalías urbanas 8 a 10
- Las plusvalías urbanas y los precios del suelo 11,12
  - La recuperación de plusvalías urbanas 12 a 14
- Parámetros de clasificación de los instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas 15 a 18

### Instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas

- La experiencia americana 20,21
- Gama de instrumentos usados en América Latina 22 a 33
  - Los instrumentos de recuperación de plusvalías aplicados: algunos ejemplos 34 a 37

## Conclusiones 38,39

## Bibliografía 40

---

considerar las políticas de captación de plusvalías como una alternativa y como fuente de ingresos públicos para financiar la provisión de servicios a la tierra, invitamos al lector a explorar el potencial que dichas políticas pueden tener, al afectar el proceso mismo de urbanización, más específicamente las variables críticas que alimentan la propia informalidad.

Felicitemos a la Municipalidad de Rosario por aceptar este desafío en su política de desarrollo urbano y por encabezar el debate en la Argentina por medio de iniciativas como la publicación de este trabajo. ■

**MARTIM SMOLKA**  
Director para América Latina y el Caribe  
del Lincoln Institute of Land Policy





## Introducción

Este texto tiene como propósito contribuir a la sistematización y difusión de un conjunto de ideas y propuestas en torno a un eje de política urbana que en nuestro país está aún en pañales: la recuperación de plusvalías urbanas. Es decir, la captura por parte del sector público de una porción de la valorización que experimentan los terrenos urbanos a lo largo del proceso de urbanización y que tiene como fuente principal de origen las obras públicas y las decisiones sobre la normativa que regula el régimen de usos del suelo.

Este material revisado forma parte de un estudio urbanístico más amplio, realizado por un equipo del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) para el Servicio Público de la Vivienda (SPV) de la Municipalidad de Rosario, en el marco del Programa Rosario Hábitat.<sup>1</sup> El estudio de base involucró a una serie de colegas, cuyos aportes, a través de la elaboración personal y la reflexión colectiva, fueron claves para el cumplimiento del objetivo propuesto: formular recomendaciones sobre instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas, con vistas a mejorar la capacidad de gestión del Servicio Público de la Vivienda y otros organismos de la Municipalidad, particularmente los vinculados a las áreas de hacienda, obras públicas, planeamiento urbano y desarrollo social. Una referencia importante para llevar adelante tal tarea fue la producción del Lincoln Institute of Land Policy (Cambridge, Massachussets), especialmente los textos contenidos en su base documental, así como diversos materiales de capacitación que difunde el Programa de América Latina con el propósito de promover una mayor comprensión y debate sobre las políticas del suelo. A eso se sumó el análisis exhaustivo de múltiples textos legales que constituyen el soporte normativo de los diversos instrumentos, especialmente los que se aplican en países latinoamericanos.<sup>2</sup>

La captura de plusvalías es, según los expertos en la materia, una de las aspiraciones más recurrentes de la planificación urbana contemporánea. Su fundamento es claro: los incrementos de valor que experimentan los terrenos a lo largo del proceso de urbanización son ajenos a la propiedad del suelo, pese a lo cual son apropiados en forma privada por los dueños de los predios, si es que no media una actuación específica del sec-

tor público para su recuperación. Así, los instrumentos de captura de plusvalías representan herramientas legítimas para recuperar por distintas vías una porción de la valorización de la tierra que las acciones públicas han contribuido a generar. Estas plusvalías, convertidas en recaudación pública, pueden ser destinadas al mejoramiento en beneficio de los ocupantes de la comunidad en general o específicamente a la promoción de áreas y grupos de la población en situación desventajosa.

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

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

Pese a la creciente aceptación que comienza a tener este tema, todavía existe una brecha entre la intención oficial de captura y redistribución de estas plusvalías y la existencia de un marco legal e institucional coherente que posibilite la puesta en práctica de instrumentos aptos y aceptados socialmente. Las limitaciones también atañen a los procedimientos de ponderación de las plusvalías y a los criterios de su distribución entre actores públicos y privados. Finalmente debe mencionarse la complejidad que presenta el tema junto con el escaso debate político sobre el mismo. ■

<sup>1</sup> El origen del estudio fue un Concurso de Propuestas convocado por el SPV en el 2002, en el cual, la presentada por el CEUR resultó ganadora.

<sup>2</sup> Participaron del Estudio Urbanístico de base, además de la autora de esta publicación, Silvia Pupareli, Gustavo Mosto, Haydée Cascella, María Di Loreto y Fernando Brunstein, quienes aportaron sus conocimientos en materia de desarrollo urbano, economía urbana y derecho institucional. Se contó también con el asesoramiento externo de Martin Smolka y Pablo Garat quienes colaboraron desde su pericia sobre la experiencia internacional de recuperación de plusvalías urbanas y sobre la experiencia nacional en materia fiscal e impositiva, respectivamente. A la labor realizada por este equipo, se sumaron los comentarios y aportes de un Comité de Seguimiento del Estudio integrado por las siguientes autoridades, profesionales y asesores municipales de Rosario: María Isabel Garzía, Marcela Nicastro, Gustavo Queralit, Agustín Pascual, Hilda Herzer, Teresa Berén y Eleonora Scagliotti.







## Aspectos conceptuales Sobre el concepto de plusvalías urbanas

Se entiende por plusvalías urbanas el incremento del valor de la tierra que experimentan los terrenos a lo largo del proceso de urbanización.

Se trata de una valorización que presenta una serie de rasgos específicos: **a)** Beneficia de manera diferencial a los lotes: a algunos más que a otros, dependiendo de su localización en relación a las fuentes de valorización. **b)** Es atribuible a los esfuerzos de la comunidad en general —especialmente a las acciones que lleva adelante el sector público, a través de inversiones en infraestructura o decisiones regulatorias sobre el suelo urbano— y menos a los que producen los capitales individuales en los lotes regulares (pequeñas parcelas). **c)** Si bien los incrementos de valor derivan de la acción colectiva, ocurre que sin una actuación específica del sector público para su recuperación, son apropiados en forma privada por los dueños de los predios. La expresión plusvalías, según esta definición, alude específicamente a aumentos de la renta económica del componente tierra y no a la valorización de la edificación. (Smolka, 2001; Smolka y Amborski, 2000; Furtado, 2000, otros)

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

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

■ Las condiciones que hacen urbana a la tierra y, por lo tanto, la tornan susceptible de soportar el espacio construido (interrelación espacial con otros valores de uso, cierta infraestructura, significado simbólico del espacio) no son reproducibles autónomamente por los capitales individuales. La producción del espacio construido es un proceso social que abarca esfuerzos públicos y privados concurrentes en la construcción de la ciudad a lo largo de la historia. En dicha construcción, múltiples actores dotados de distinto poder y capacidad transformadora ponen en juego sus intereses individuales y colectivos mediante acciones de diversa índole que generan valor a través de su trabajo.

■ Dado que la tierra urbana se encuentra apropiada jurídicamente en forma privada, el propietario del suelo “está en condiciones” de exigir el pago de una parte del valor generado por el conjunto de la sociedad, para permitir el acceso y/o el uso de su predio a los agentes que requieren de él: en primer lugar los productores del espacio construido (rama de la construcción) y en segundo lugar los usuarios finales de ese espacio construido (residentes, industriales, comerciantes, proveedores de servicios).<sup>3</sup>

■ Una cantidad de factores (que incluyen las condiciones del mercado de tierra y viviendas) inciden en la determinación de quiénes son los que soportan el mayor peso de la renta que debe pagarse por el suelo. La renta que pagan los productores del espacio construido para acceder al suelo puede ser trasladada al precio de los inmuebles (hacia delante), recayendo en los compradores de nuevas viviendas. O bien puede trasladarse hacia atrás, afectando a los dueños de la tierra. O también puede ser parcialmente soportada por los propios desarrolladores, en cuyo caso podría afectarse el desempeño de la actividad de la construcción (menor inversión tecnológica, trabajadores mal remunerados y eventualmente reducción de ganancias del empresario). (Jaramillo, 1985)

Las referencias anteriores han permitido a los estudiosos del tema de la renta mostrar las trabas que impone la propiedad territorial al desempeño del capitalismo industrial, especialmente de aquellas ramas que requieren de grandes extensiones de suelo para realizar sus ganancias, cual es el caso de la rama de la construcción.

<sup>3</sup> Los analistas hablan de que el propietario “está en condiciones” porque toda la habilidad del promotor consiste en mantener al propietario en la ignorancia de las potencialidades de su suelo.

■ El monto de la renta a la que aspira el propietario es variable según dos grupos de factores que explican la modulación de la renta en el espacio.

Por un lado, la renta varía según cuál sea la situación del terreno en la división social del espacio construido (DSE). La DSE (en tanto efecto del conjunto de la sociedad) no es reductible a un factor único. Es resultado de: los factores naturales del sitio (los microclimas), la concepción reinante de la urbanidad, la distancia al centro, los factores ligados a la “inversión anterior” (los equipamientos residenciales, las escuelas, los hospitales, la calidad de las calles, las luces, las fachadas, los elementos del patrimonio histórico, etc.), la división social en sí misma, el estatus del vecindario. La DSE remite así a una gama de entornos que están profundamente segregados y que en sus extremos incluyen desde las zonas exclusivas y bien dotadas en las que residen los sectores más pudientes hasta los barrios precarios carentes de los mínimos servicios e instalaciones, donde se aloja la población pobre.

El monto de la renta será tanto mayor cuanto más valorizada esté la zona en la que se ubica el predio en cuestión. Dicho de otro modo: será mayor si se ubica en una zona rica y menor si se localiza en una zona pobre. La DSE fija el precio máximo del inmueble “vendible” en ese barrio, del cual se deduce el precio máximo admisible para el suelo. Pero, cuando un sector ya está “marcado” en la DSE con el tipo de inmueble que se puede construir, el precio del suelo (ya construido o no) hace imposible todo uso jerárquicamente inferior. Como sostienen los promotores: tanto el precio acordado para el terreno se deduce de la operación prevista, tanto el tipo de vivienda se deduce del precio del terreno. (Lipietz, 1974)<sup>4</sup>

La teoría de la renta dice que también en las zonas depreciadas (las peores tierras y las que no se valorizan o se degradan por efecto de la acción humana) el propietario puede aspirar el cobro de un tributo, dependiendo de la avidez de la demanda de tierra que exista y, por supuesto, de la magnitud de la crisis de la vivienda.

Por otro lado, el monto de la renta por hectárea de un terreno también varía según el monto de capital invertido en ese terreno a lo largo del proceso de producción del elemento construido. Las características del terreno (en función de accesibilidad, coeficientes de edificación, otros límites) pueden limitar la autonomía del promotor/constructor. Pero, al interior de esos límites, es él quien determina de manera autónoma el nivel y forma de sus inversiones. Este tipo de tributo generalmente queda en el bolsillo del promotor, ya que es difícil para el propietario medirlo y apropiarlo.

■ En la articulación del suelo urbano con el espacio construido existen muchos casos en los que ni siquiera el pago de una renta garantiza que el propietario del suelo esté dispuesto a proporcionar el acceso a sus terrenos. Jaramillo alude, por ejemplo, a “pequeños agricultores periurbanos para quienes la pérdida de la propiedad de la tierra, así medie una renta «aceptable» en términos de mercado de suelos, significa la imposibilidad de continuar en su actividad y, en todo caso, implica un traumatismo social de grandes proporciones. Este también es el caso de artesanos y similares, cuya localización en determinados puntos de la ciudad (el centro, por ejemplo) es vital para el desarrollo de sus oficios; inclusive debe mencionarse el caso de usuarios finales del espacio construido con fines de vivienda, para quienes determinada implantación habitacional juega un papel vital en su existencia social”. (Jaramillo, 1985)

La cabal comprensión de las diversas formas de articulación entre los propietarios del suelo, los productores del espacio construido (desarrolladores y demás agentes vinculados a la rama de la construcción) y los usuarios finales del espacio construido (gama de actores urbanos que usan la ciudad como lugar de vida, de trabajo y de producción) debería permitir juzgar adecuadamente las consecuencias que tiene, en cada caso: a) el tener que pagar un tributo para poder acceder al suelo urbano; b) el tener que pagar un tributo para lucrar con la producción del suelo.

<sup>4</sup> Según Lipietz (1974), es solamente a efecto de operador económico de la reproducción de la DSE que la renta (él llama el tributo territorial) puede ser considerada como causa y no como efecto de la división social del espacio: “No es justo decir el laza en los precios del suelo segrega a las clases populares, sino, las clases superiores, instalándose en todo París, por la elevación de los precios, segregan a las clases populares”.





## Aspectos conceptuales

### Los hechos generadores de plusvalías urbanas

Volviendo a la definición de partida (las plusvalías en tanto incremento en el valor de los terrenos), es posible identificar tres principales hechos generadores de plusvalías (o fuentes de plusvalías), según el tipo de articulaciones que existen entre esos hechos y el suelo urbano, y también según qué actor los ejecute.

■ Un primer hecho generador de plusvalías proviene de las *inversiones en infraestructura* realizadas por el Estado que redundan fundamentalmente en una mejora en la *accesibilidad* de los lotes y su consecuente aumento de valor.

Son inversiones que se establecen en *áreas públicas* y no dentro de las áreas privadas de los lotes; son ejecutadas por el *poder público* (o empresas concesionarias de servicios públicos) y redundan en una *mayor accesibilidad* de los lotes, mejorando su situación en relación a los equipamientos, a los medios de comunicación y al mercado. Se trata de soportes físicos: infraestructura vial y pavimentos; redes de agua, luz y desagües; equipamientos de salud, educación y cultura, espacios verdes, infraestructuras de transporte, etc.

Los lotes particulares usufructúan de estas mejoras y a través de ellas se valorizan sin que los propietarios de los terrenos hayan realizado algún esfuerzo; la valorización es tanto mayor cuanto más accesible y mejor equipada esté la zona. El alcance espacial de la valorización que producen estas infraestructuras depende también de la envergadura de las inversiones: una red de subterráneos valoriza un número de lotes mucho mayor que una plaza, por ejemplo.

■ Un segundo hecho generador de plusvalías se asocia a las *decisiones regulatorias* del Estado sobre el uso del suelo, que redundan esencialmente en una mejora en la *productividad* de las inversiones privadas (y públicas) que se realizan en los lotes y su consecuente aumento de valor. Se incluyen en este punto:

→ El establecimiento o modificación de la zonificación de usos del suelo en cada zona (residencial, comercial, industrial, etc.), permitiéndose usos más rentables o desalojándose usos no deseables (Ej, eliminación de industrias de las áreas residenciales).

→ La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, ya sea elevando el índice de ocupación, el índice de construcción en altura o ambos.

→ La creación de suelo urbano mediante la atribución administrativa específica que le confiere al suelo el hecho de estar dentro del llamado "perímetro urbano".

El establecimiento de un régimen de usos del suelo según inmuebles y distritos de la ciudad, así como también la prohibición de otros usos, determina valores diferenciales de los predios. Por ejemplo, los usos comerciales se cotizan más que los estrictamente residenciales, particularmente en zonas céntricas donde la demanda por aquellos es alta. De manera equivalente, la prohibición de ciertos usos (tales como talleres mecánicos, industriales, depósitos, entre otros) que pueden ocasionar contaminación u otras barreras urbanísticas aumenta el valor del suelo particularmente en los distritos residenciales.

El mayor aprovechamiento constructivo del suelo también genera un aumento en el valor del suelo, ya que ese valor depende, entre otras variables, de la cantidad de metros cuadrados que se puede construir en él.

Finalmente, la decisión administrativa que habilita el uso urbano del suelo (incorporación de parcelas rurales a la planta urbana), así como también la que autoriza la subdivisión de suelo, generan aumentos sustanciales de su valor.

Ese conjunto de regulaciones –que son facultad de los organismos públicos, usualmente municipios– pueden ser *universales* cuando están fijadas, por ejemplo, a través de los planes urbanos o códigos de edificación y rigen para toda la ciudad. Las regulaciones también pueden estar definidas *ad hoc* para determinados predios. Tal sería el caso de los grandes proyectos urbanos que se ejecutan en áreas que revisten un carácter

estratégico (tipo Puerto Madero, Retiro en Buenos Aires), o bien la creación de nuevos barrios privados en zonas catalogadas como de uso rural. En estos casos, el poder público puede (y de hecho lo hace) modificar la normativa vigente para esa zona específica, permitiendo otros usos, otros tamaños de parcela y otros coeficientes de ocupación, de manera de garantizar una alta rentabilidad que justifique las masivas inversiones requeridas por la ejecución de estos emprendimientos.

Las atribuciones regulatorias del Estado sobre el uso del suelo son decisivas en la valorización del suelo según las zonas de la ciudad. Pero también es importante (en cuanto a la fuente de generación de plusvalías) el monto de la inversión realizada en los lotes (en virtud de las construcciones permitidas) y la calidad urbana resultante de su acción (en función del monto, diseño, tecnología y forma en que se concreten las inversiones en el predio a través de las obras edilicias). La plusvalía, en este caso, puede ser apropiada por el propietario del suelo y/o por el promotor inmobiliario que realiza las inversiones edilicias. Según varios autores, por lo general, este tipo de plusvalía permanece en el bolsillo del promotor inmobiliario porque el propietario no llega a calcularla. En todo caso, las proporciones en que la plusvalía se distribuya entre promotor y propietario del suelo dependerán de la información que disponga el propietario sobre el valor que es posible realizar con la inversión que se haga en su suelo y/o de su capacidad de negociación.

■ Finalmente, la valorización de los lotes también depende de inversiones hechas por los actores privados, las que, sumadas a las inversiones y regulaciones estatales, redundan en mejoras en la calidad ambiental y en el estatus del vecindario. Acá deben considerarse como fuentes generadoras de plusvalías todos los procesos de renovación urbana que promueven alzas en los valores del suelo de las áreas donde se llevan a cabo, incluyendo:

→ Los llamados procesos de *gentrification* (revitalización urbana) que consisten en la conquista de áreas céntricas deterioradas por parte de nuevos usos urbanos de mayor jerarquía (compra de viviendas viejas, o edi-

ficios de uso industrial abandonados, galpones, etc. y construcción de viviendas de alto estándar, lofts, oficinas de lujo, restaurantes y hoteles de jerarquía, boutiques exclusivas, etc.) con el consecuente reemplazo de sus anteriores habitantes por usuarios de mayores niveles de ingresos y capacidad de consumo.

→ Las iniciativas de mejoramiento de barrios precarios que realizan los propios vecinos y organizaciones comunitarias, a través de la autoconstrucción; y que también puede realizar el Estado mediante programas de urbanización de asentamientos irregulares u operatorias de mejoramiento habitacional.

→ La producción de nuevos barrios privados o countries en las periferias urbanas, proceso que implica: fraccionamiento del suelo, dotación de infraestructura, arbolado, construcción de viviendas y equipamientos y servicios de seguridad, entre otros.

→ Los grandes proyectos urbanos desarrollados en zonas estratégicas sobre predios de una extensión considerable: en estos casos las inversiones masivas que allí se realizan tienen un impacto significativo en los factores externos (cambios en el vecindario y en la ciudad) que afectan el propio valor del suelo.<sup>5</sup>

**En suma.** La valorización de los lotes urbanos se debe, en buena medida, al esfuerzo de la sociedad en general y a la acción del sector público en particular. Es un valor cuya creación no depende de la propiedad (se genera en la rama de la construcción y otras ramas industriales y de servicios) pero que los propietarios de los lotes están en condiciones de exigir para permitir el acceso y/o el uso de su predios a los agentes que requieren de ellos, ya sea en tanto productores del espacio construido o en cuanto usuarios finales de ese espacio (residentes, empresarios, obreros, empleados, etc.).

Concretamente, las fuentes generadoras de plusvalías son las mejoras urbanas introducidas en la ciudad (tanto en las áreas públicas, como en las áreas privadas aledañas a los lotes valorizados y en los propios predios) por el sector público y por actores privados (generalmente distintos del propietario). La noción de mejoras implica que, a los efectos de computar las plusvalías, sólo se

<sup>5</sup> Smolka y Lungo (2004) señalan que la constatación acerca de que el valor del suelo está determinado más por factores externos al lote que por las acciones sobre el propio suelo es esencialmente válida para los lotes pequeños: aquellos cuya forma o tipo de ocupación no genera externalidades suficientemente fuertes como para incrementar su propio valor. En cambio, un gran proyecto urbano sí influye esos factores y también el valor de la tierra sobre la que se asienta.



contabilizan las acciones que se traducen en incrementos de precios y no las acciones que, por diversos motivos, desvalorizan el suelo y disminuyen su valor de uso y de cambio.

Desde esta perspectiva, se consideran fuentes o hechos generadores de plusvalías:

- a) Inversiones en infraestructura que realiza el Estado en áreas públicas, que valorizan los lotes otorgándole una mayor accesibilidad (mejorando la situación de los predios en relación a los medios de comunicación y al mercado).
- b) Decisiones regulatorias del Estado sobre el uso del suelo, tanto en materia de zonificación como de aprovechamiento del suelo en edificación, que aumentan la “productividad” de las inversiones privadas que se realizan en los predios y que tienen como consecuencia un mayor incremento en el precio de los inmuebles.
- c) Inversiones realizadas por actores privados en áreas privadas aledañas al lote y/o en el propio lo-

te (especialmente en grandes parcelas), las que (junto con las acciones públicas) redundan en una rejerarquización de la zona en términos de su calidad ambiental y estatus social y económico.

La estimación de las plusvalías con vistas a su recuperación por parte del Estado reviste una gran complejidad, especialmente si se pretende “aislar” la parte de plusvalor que ha contribuido a generar el propio Estado. Por otra parte, también hay que tener en cuenta el efecto temporal. En el largo plazo, el proceso de urbanización lleva a una valorización de todos los lotes urbanos (el sólo fraccionamiento del suelo incrementa sustancialmente su valor). En el mediano y corto plazo, sin embargo, ciertas acciones pueden producir una degradación del ambiente y conducir a una “desvalorización” del suelo urbano y a una caída de su precio en el mercado. El concepto de “minusvalías” alude a este tipo de procesos. Por eso en la medición de las plusvalías es importante tener en cuenta no sólo su origen sino su evolución temporal.

## Plusvalías urbanas y hechos que las originan

Hechos generadores de plusvalías	Áreas de ocurrencia	Actores que los promueven o realizan	Mejora fundamental que generan	Lotes que se benefician
<b>Inversiones en obras públicas</b> Infraestructura vial y pavimentos Infraestructura de transporte Redes de agua, luz y desagües Equipamientos de salud, educación, cultura, etc. Espacios verdes	Áreas públicas	Estado nacional, provincial y municipal (empresas concesionarias de servicios públicos)	Mejoran la accesibilidad de los predios en relación a los equipamientos, a los medios de comunicación y al mercado	Los lotes aledaños a las obras o todos los lotes de una zona o de la ciudad, dependiendo del tipo de obra y su envergadura
<b>Decisiones regulatorias sobre el uso del suelo</b> Modificación de la zonificación del suelo permitiendo usos más rentables Autorización a un mayor aprovechamiento del suelo en edificación Creación de suelo urbano	Áreas privadas (también públicas)	Estado provincial y municipal	Mejoran la productividad de las inversiones que se realizan o pueden realizarse en los lotes: más m <sup>2</sup> construidos o usos más rentables	Los lotes de cada sector de la ciudad, según la zonificación del Plan Urbano  Los lotes sobre los que se aplican regulaciones ad hoc (grandes proyectos urbanos; nuevos barrios)
<b>Inversiones realizadas por actores privados (y públicos)</b> Procesos de gentrificación (áreas centrales) Procesos de mejoramiento de barrios precarios (periferia) Creación de nuevos barrios cerrados y countries Grandes Proyectos Urbanos	Áreas privadas (y públicas)	Actores privados que realizan inversiones en toda la ciudad (desarrolladores, empresas vinculadas a la rama de la construcción, pobladores autoconstructores, ONG)  Estado	Mejoran la calidad del medio ambiente construido y elevan el estatus del barrio o vecindario donde se llevan a cabo estos procesos	Los lotes aledaños a las obras realizadas  Los propios lotes que participan de los mejoramientos (en el caso de grandes extensiones)

## Aspectos conceptuales

### Las plusvalías urbanas y los precios del suelo

Una cuestión clave que se plantea a la hora de ponderar las plusvalías urbanas deriva del hecho de que plusvalías es un concepto teórico, cuya contrastación con la realidad empírica no es inmediata. Por eso, algunas dificultades que se advierten son las siguientes:

■ La valorización de los terrenos por efecto de la urbanización (plusvalías) no siempre se expresa en un aumento de sus precios.

Smolka advierte sobre este hecho, cuando señala que la plusvalía es un aumento en el valor de los terrenos y no en su precio. “Tal alteración (la valorización) no siempre es captada en la variación observada de los precios del mercado, pues no siempre las intervenciones supuestamente responsables de las plusvalías se hacen acompañar (o están asociadas a) de transacciones medibles. Se trata así de un valor potencial relacionado al beneficio conferido al usuario y/o al propietario del terreno” (Smolka, 2001)<sup>6</sup>. De esta se desprende que es necesario que ocurra alguna transacción con el predio en cuestión para que la plusvalía sea efectivamente percibida por el propietario.

■ No existe una relación directa entre el monto de las inversiones realizadas en determinada área y la valorización del suelo en los terrenos aledaños.

Varios autores hacen referencia a esta cuestión. Por ejemplo Cáceres y Sabatini, al examinar el impacto de la acción del Estado en la valorización del suelo, señalan lo siguiente: “La idea de que los dineros invertidos por el Estado en obras, por medio de un mecanismo de transferencia algo misterioso, «aparecen» en los precios incrementados de los terrenos cercanos, resulta ser algo simplista. Si así fuera sería difícil entender que algunos terrenos cercanos bajen de valor”. Lo que ocurre –de acuerdo a estos autores– es que una obra pública o una nueva norma sobre uso del suelo atraen demanda por el suelo en esa área, para lo cual debe existir interés por invertir en la zona, al menos potencialmente. De ese modo, es posible explicar que existan obras o cambios normativos que no desencadenan procesos de valorización del suelo, lo que es evidente en

las zonas pobres de las ciudades. (Cáceres y Sabatini, 2001).

En la misma dirección apunta Jaramillo: “En términos estrictamente económicos no tiene un fundamento muy sólido la idea que espontáneamente aparece tan evidente, de que el valor de las inversiones públicas se trasmuta en los precios de los terrenos privados, y por lo tanto que existe una identidad cuantitativa entre la inversión y el incremento en los precios. De hecho, una inversión pública afecta los precios del suelo, pero de una manera bastante más indirecta: a través de las transformaciones en la imbricación de los terrenos específicos en la estructura urbana, lo que afecta las rentas que soporta cada lote. Pero su impacto no tiene una relación muy estrecha con el monto de la inversión: puede ser mayor o menor; puede incluso ser negativa y lo más corriente es que afecte a algunos lotes positivamente y a otros negativamente”. (Jaramillo, 2001:80)<sup>7</sup>

Podría decirse, entonces, que entre la valorización del suelo (plusvalías) y las inversiones en mejoras a través del “esfuerzo de la comunidad” media un conjunto amplio de variables que inciden en la formación de los precios del suelo urbano y que explican su variación espacial y su evolución a lo largo del tiempo.

Se trata de procesos complejos que a grandes rasgos incluyen: a) una gran cantidad y diversidad de decisiones y acciones públicas y privadas que modifican los usos del suelo; b) las expectativas que suscita el desarrollo de las distintas áreas de la ciudad; y c) la evolución de la economía, la distribución del ingreso y la demanda por el suelo. (Sabatini, 2001: 123)

En términos más estrictos, según Jaramillo, en los movimientos de los precios de la tierra urbana se pueden distinguir al menos tres modalidades:

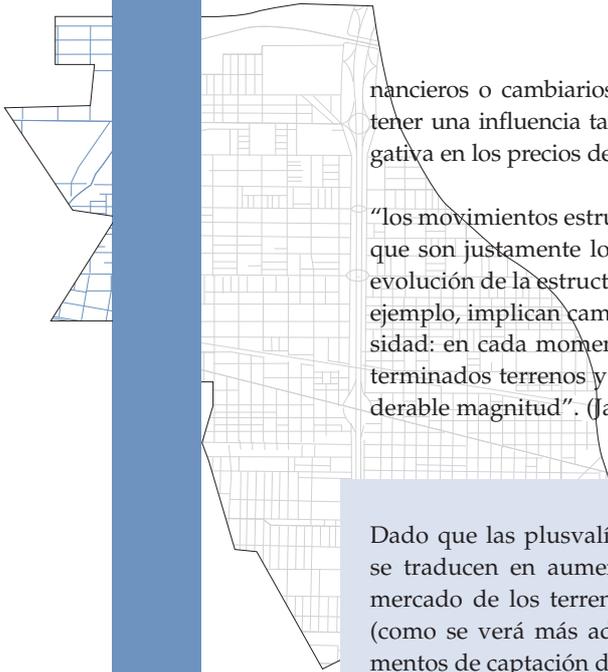
“los movimientos estructurales generales, que son tendencias de largo plazo, generalmente hacia el alza y que afectan a todos los lotes de la ciudad. Usualmente es un movimiento más bien pausado;

“los movimientos coyunturales generales, que son el resultado de fenómenos cíclicos y coyunturales que afectan el conjunto de los terrenos de una ciudad, como puede ser el ciclo de la actividad constructiva, choques, fi-

<sup>6</sup> Smolka hace notar que “...el precio del terreno se constituye esencialmente de incrementos de valor acumulados en el tiempo o de las capitalizaciones en el presente del potencial de plusvalías que se espera captar en el futuro”.

<sup>7</sup> Un ejemplo para ilustrar esto: una gran vía de transporte urbano puede afectar positivamente los terrenos aledaños porque aumenta su accesibilidad; pero a nivel urbano puede homogeneizar la accesibilidad de todos los terrenos de la ciudad y hacer disminuir el componente del precio que se deriva de estas diferencias (y que es lo que en general justifica las obras); los terrenos cercanos pueden ser afectados con muy diversa intensidad, ya que en algunos casos pueden permitir otros usos urbanos que generan rentas de una magnitud mucho mayor (por ejemplo, zonas residenciales que pasan a ser comerciales). Pero incluso una obra de estas puede afectar negativamente el precio de terrenos anexos: si entorpece un uso que generaba rentas superiores (por ejemplo una zona comercial de lujo que se ve desestructurada por una vía de transporte rápido). Jaramillo: 80.





nancieros o cambiarios, entre otros. Pueden tener una influencia tanto positiva como negativa en los precios de los terrenos;

“los movimientos estructurales particulares, que son justamente los que responden a la evolución de la estructura urbana y que, por ejemplo, implican cambios de uso o de densidad: en cada momento sólo afectan a determinados terrenos y pueden ser de considerable magnitud”. (Jaramillo, 1994)

Dado que las plusvalías urbanas no siempre se traducen en aumentos de los precios de mercado de los terrenos, es posible advertir (como se verá más adelante) que los instrumentos de captación de plusvalía contemplan el pago del gravamen siempre que se cumplan dos condiciones:

- a) Que las acciones generadoras de plusvalías se traduzcan efectivamente en un aumento del precio del suelo.
- b) Que el incremento del precio del suelo sea percibido por su propietario de manera efectiva: cuando se efectúe alguna transacción con el predio, cuando se solicite una licencia de urbanización o de construcción, cuando se lleve a cabo un cambio de uso, etc., pudiéndose cobrar de una sola vez o regularmente.



## Aspectos conceptuales

### La recuperación de plusvalías urbanas

#### Fundamentos éticos

Se entiende por recuperación de plusvalías la captación de una parte (o de la totalidad) de aquellos incrementos del valor de la tierra, que son atribuibles a los *esfuerzos de la comunidad*, para convertirlos en recaudación pública por la vía fiscal<sup>8</sup> (a través de impuestos, tasas, contribuciones y otras formas) o más directamente en mejoramientos *in loco* en beneficio de los ocupantes o de la comunidad en general. (Smolka & Furtado, 2001: XVI)

Los especialistas en el tema reconocen que el principio de la captura de plusvalía tiene un fundamento ético bien establecido. En el plano teórico, se admite que existe una gran coincidencia entre los economistas de tradición liberal (enrolados en las escuelas neoclásica) y los más progresistas (adscriben a las corrientes clásicas) acerca de la legitimidad y conveniencia de recuperar las plusvalías, ya sea porque consideran que la plusvalía es una renta indebida que representa un pago sin *pro quo* (según la primera corriente de pensamiento) o bien porque se trata de un pago por derechos exclusivos retenidos indebidamente por los propietarios (de acuerdo a la segunda). (Smolka, 2001; Smolka & Amborski, 2000)

#### Objetivos políticos

En la práctica, sin embargo, los objetivos políticos de la recuperación de plusvalías pueden ser diversos y diferentes. Dos motivaciones claramente distinguibles han fundamentado históricamente el interés de los gobiernos en la recuperación de plusvalías desde el punto de vista de la política urbana:<sup>9</sup>

- a) Objetivos dirigidos a aumentar la recaudación fiscal de base patrimonial para financiar infraestructura urbana.
- b) Objetivos redistributivos tendientes a compensar la falta de equidad que supone la adjudicación imperfecta y no transparente de beneficios y costos del desarrollo urbano.

La pregunta que se formulan varios estudiosos es si en la actualidad debe necesariamente primar un

<sup>8</sup> Los ingresos fiscales comprenden todos los ingresos públicos, tanto los tributarios como no tributarios.

<sup>9</sup> Jaramillo sintetiza este conjunto de motivaciones que se encuentran detrás de las políticas de recuperación de plusvalías: Dado que los propietarios ven incrementados sus patrimonios sin hacer nada, parece “lógico, conveniente y equitativo que el Estado, en representación de los intereses colectivos, rescate este beneficio para ponerlo al servicio de la comunidad. Las modalidades específicas de esta inquietud tienen un espectro amplio, desde las radicales tesis georgianas que veían en este procedimiento una piedra de toque para reformas profundas en la sociedad, hasta planteamientos más modernos y moderados que encuentran en él una posibilidad atractiva de financiamiento de obras urbanas o incluso un mecanismo de redistribución del ingreso”. (Jaramillo, 2001: 71)

objetivo sobre el otro, o si ellos son compatibles.

En el actual escenario latinoamericano ambos objetivos parecen importantes. Por un lado, el crecimiento de las ciudades exige copiosas inversiones y parece lógico que el Estado apele a esta alternativa de financiamiento del desarrollo urbano, especialmente en tiempos de disciplina fiscal. Por otro lado, se hace imperiosa la atención de las necesidades sociales acumuladas, ya sea por un principio de justicia social o bien por las deseconomías urbanas y sociales que generan. Así, entonces, como sostiene Fernanda Furtado:

“Para las ciudades latinoamericanas, se trataría de mejorar y/o perfeccionar formas tradicionales de actuación y de desarrollar formas alternativas que posibiliten, a un mismo tiempo, avanzar en dos líneas prioritarias y convergentes: por un lado, el fomento de un desarrollo urbano basado en la búsqueda de nuevos (o renovados) factores de atraktividad y competitividad; por el otro, la atención a necesidades sociales acumuladas, magnificadas en función de la crisis de los últimos años”. (Furtado, 1997: 4)

Según esta autora, cada una de estas líneas de acción requiere enfoques específicos en el campo de la política fundiaria urbana:

a) Para sustanciar la primera línea (fomentar la competitividad) contribuirían los instrumentos de recuperación de plusvalías orientados al financiamiento de infraestructura urbana y los esquemas dirigidos al control más efectivo sobre los procesos inmobiliarios, a través de iniciativas como la actualización y modernización de catastros inmobiliarios, el perfeccionamiento de los sistemas de cobranza de los impuestos prediales, la readecuación general de los aparatos administrativos y fiscales, entre otros.<sup>10</sup>

b) Para nutrir la segunda línea (atemperar las desigualdades socio territoriales) se requiere incorporar un enfoque redistributivo a los instrumentos de recuperación de plusvalías destinados al financiamiento del desarrollo urbano. A diferencia de lo que puede ocurrir en los países desarrollados, la recuperación de plusvalías generadas por inversiones públicas por sí sola no combate las desigualdades acumuladas. Dicho en términos de la citada autora: “El binomio *generación-apropiación pública de plusvalías*, en su versión más restringida (vía la obra pública) no parece contener todos los elementos que se requieren tener en

cuenta para el abordaje del tema con una perspectiva redistributiva en América latina. Concretamente son necesarios mecanismos que permitan inversiones en áreas y sectores sociales donde la previsión de la recuperación de gastos no podría funcionar como el motor del proceso, tales como la provisión de infraestructura urbana en áreas carentes y la construcción de viviendas de interés social”. (Furtado, 1997:5)

### Alertas sobre impactos no deseados

En el contexto de ciudades con alta fragmentación socio espacial, el proceso de generación y apropiación pública de plusvalías puede asumir un carácter perverso bajo ciertas condiciones. En lugar de atenuar los patrones de segregación existentes puede terminar reforzándolos.

Dos ejemplos planteados por Furtado son claramente ilustrativos de los argumentos anteriores:

Cuando aumenta el valor del suelo de una región muy valorizada debido a una inversión pública en infraestructura urbana, y entonces el ingreso derivado de la captura de plusvalías se reinvierte en la misma región, el resultado puede llegar a ser regresivo.

Cuando, por el contrario, se implementan políticas tipo “Robin Hood” que consisten en estimular la generación de incrementos en el valor del suelo en los sectores adinerados a fin de generar ingresos que puedan redistribuirse a los sectores pobres,<sup>11</sup> tampoco se consigue automáticamente atemperar las diferencias socio territoriales.

Aunque la segunda opción es mejor que la primera, como bien señala Furtado: “Un análisis detenido de este tipo de transferencia muestra que la estimulación de los incrementos del valor del suelo de los sectores ricos, puede terminar aumentando la diferenciación intra-urbana y por ende puede ahondar la brecha entre las áreas pobres y ricas”. El razonamiento es el siguiente: para generar un mayor valor en las zonas ricas, que luego pueda ser capturado y reinvertido en zonas pobres, hace falta invertir previamente en las zonas ricas, lo cual termina aumentando las diferencias socio espaciales. Si para invertir \$2 en las zonas pobres he necesitado invertir \$6 en las ricas, no hago más que reforzar la disparidad socio espacial.

<sup>10</sup> Este es el tipo de iniciativas recomendadas por el Banco Mundial, BID y otros organismos de Naciones Unidas a partir de las experiencias relativamente exitosas de los países desarrollados.

<sup>11</sup> Un ejemplo de este tipo de políticas son las Operaciones Interligadas que se aplican en muchas ciudades brasileñas. La negociación de situaciones de excepcionalidad a las normas urbanas (por ejemplo autorización a un mayor FOS y FOT en determinado suelo) genera ingresos que se destinan para la construcción de viviendas de interés social.





Estos razonamientos permiten alertar sobre los posibles efectos indeseables no sólo de las políticas de recuperación de plusvalías que –vía el financiamiento de obras públicas– revierten en las zonas ricas, sino también de las de tipo Robin Hood que transfieren recursos desde las ricas a las pobres, en proporciones que no compensan las diferencias originales.<sup>12</sup>

### Conclusión

Si bien no es el objetivo de este trabajo abordar la cuestión de la redistribución de las plusvalías con posterioridad a su recuperación/captación, es importante advertir que hay tres etapas íntimamente articuladas con el principio de recuperación de plusvalías y que deben tenerse presentes a la hora de definir una política en la materia y que son:

1. La generación de las plusvalías a través de diferentes hechos generadores que, como hemos visto, pueden ser tanto públicos como privados e incluyen inversiones y regulaciones.
2. La captura propiamente dicha de ese valor a través de instrumentos específicos: instrumentos fiscales, reguladores o mixtos. Es este el tema específico que desarrollaremos en el capítulo siguiente.
3. La redistribución de esa plusvalía, es decir la utilización de los recursos captados, según los objetivos políticos que fije cada administración.

Lo que plantea Fernanda Furtado es que si las políticas de recuperación de plusvalías se conciben y utilizan sólo para el financiamiento del desarrollo bastan los instrumentos tradicionales y novedosos existentes.

Si el propósito de dichas políticas es también buscar la equidad, resulta clave tomar en cuenta no sólo el destino de los recursos captados sino también el movimiento y destino del conjunto de los recursos tributarios. Parecería necesario que las políticas de captura de plusvalías estén inscritas en el marco de políticas fiscales más amplias.

En ese sentido, una cuestión conceptualmente importante a dirimir es qué porción de la plusvalía se trata de recuperar:

- a) ¿La plusvalía generada exclusivamente por acciones atribuibles al Estado, excluyéndose las que producen los actores privados a través de las inversiones que realizan en la ciudad? En este caso (el que generalmente se aplica en las políticas de recuperación de plusvalías) lo usual es enfocarse en aquellos aumentos particulares resultantes de acciones públicas específicas y fechadas.
- b) ¿La plusvalía generada por toda la comunidad, sin distinguir qué hecho y qué actor esté por detrás? Esta opción se basa en el principio establecido por Henry George, que sostiene que todo valor de la tierra, sin importar su origen, es producto del esfuerzo de la comunidad. (Furtado, Fernanda).



<sup>12</sup> Una alternativa sería: cobrar tanto a los ricos como a los pobres toda la plusvalía generada y usarla para mejorar las zonas pobres. En la medida que la valorización que se genera en las zonas ricas (por acciones públicas y privadas) es sustancialmente mayor que la que se genera en las zonas pobres, a la larga la brecha podría ir disminuyendo.



# Aspectos conceptuales

## Parámetros de clasificación de los instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas

### Introducción

Los instrumentos de recuperación o captura de plusvalías se definen como herramientas para recuperar el incremento del valor de la tierra asociado con acciones públicas o de la comunidad en general, aumento que de otro modo sería capturado por agentes privados, sean éstos propietarios del suelo, promotores inmobiliarios u otros agentes que realizan operaciones lucrativas con el suelo, incluyendo las de naturaleza ilegal (Ej., fraccionadores clandestinos de suelo).

En la literatura sobre el tema se menciona una gama muy amplia de instrumentos y mecanismos alternativos que se asocian con la recuperación de plusvalías, y que adoptan nombres y modalidades específicas en cada contexto de aplicación. Es posible clasificar estos instrumentos utilizándose para ello distintos parámetros, en función de los objetivos del análisis que se está realizando.

Hemos incluido en este texto dos tipos de clasificación: una clasificación “convencional” y otra que llamamos “ajustada”.

### Clasificación convencional de los instrumentos de recuperación de plusvalías

La clasificación convencional de estos instrumentos distingue tres categorías: impuestos, contribuciones e instrumentos regulatorios. Si bien no está dicho en forma explícita, esta clasificación agrupa los distintos instrumentos de acuerdo a la contraprestación (en términos de beneficio) que los propietarios reciben a cambio del gravamen. Siguiendo el interesante análisis de Smolka y Amborski –en el que comparan las experiencias de América del Norte y América Latina– estos instrumentos presentan las siguientes características generales y específicas en ambas regiones:<sup>13</sup>

**Impuestos:** por definición los impuestos son im posiciones sin contrapartida. También por definición cualquier impuesto sobre las propiedades constituye una forma de captura de plusvalía.

Por eso el *impuesto inmobiliario* –que se aplica en casi todos los países– es considerado como “el impuesto” para ese fin. Sin embargo, como señalan los citados autores, “en América del Norte, los individuos reciben el conjunto de servicios que una jurisdicción ofrece a cambio del pago de impuestos a la propiedad, y los individuos evalúan las opciones de servicios vis-a-vis impuestos cuando deciden donde residir”. Esta tradición de “votar con los pies” es menos evidente en América latina, aunque se dice que acá también esa noción ha aflorado, a veces, a través de manifestaciones de los barrios ricos que reclaman la falta de correspondencia entre los impuestos que deben pagar y los servicios que reciben.

La ineficiente aplicación del impuesto inmobiliario ha llevado a la búsqueda de otros mecanismos alternativos para proveer ingresos a los gobiernos locales, en contextos de fuertes restricciones financieras y de una “sensación” generalizada de que es inviable ajustar la base impositiva ya existente.<sup>14</sup>

**Contribuciones:**<sup>15</sup> se aplican a los propietarios de la tierra que se benefician con algún tipo de inversión pública específica. Son una modalidad de tributo usualmente asociado con la captura de plusvalías. En América latina el ejemplo típico son las *contribuciones por mejoras* que se utilizan para financiar obras públicas en áreas urbanas que ya están ocupadas. En América del Norte la forma más común de estos tributos es la *tasa de impacto o cargo por impacto*, que se aplica básicamente en áreas de alto crecimiento y es requerida al desarrollador/constructor de los nuevos desarrollos inmobiliarios para sufragar todo a parte del capital de infraestructura que requieren las nuevas instalaciones y que los contribuyentes habituales no están dispuestos a pagar.

**Gravámenes vinculados a regulaciones urbanas:** se aplican a los propietarios y/o desarrolladores que se benefician de cambios en las regulaciones urbanas que autorizan usos más rentables del suelo. Los aportes pueden hacerse en dinero o “en especie” (por ejemplo cuando se paga con tierras). Los aportes pueden ser requeridos en forma obligatoria, si son exigidos a través de instrumentos de tipo universal (por ejemplo, determinadas normas urbanas, como el Acta de Planificación de Toronto, establece que los nuevos desarrollos inmobiliarios deben realizar una contri-

<sup>13</sup> M. Smolka y D. Amborski (2000) “Apropiación de valor para el desarrollo urbano”

<sup>14</sup> En América del Norte el impuesto a la propiedad es considerado eficiente. En USA representa entre el 3 y el 4% del valor de las propiedades relativamente bien tasadas, y el porcentaje de recaudación está por encima del 90%. En Canadá la recaudación supera el 95%. Por el contrario, en América latina el impuesto inmobiliario remanente grava a las propiedades por encima del 1% de su valor fiscal, el que además se encuentra marcadamente por debajo de su valor de mercado. (alrededor del 70 %).

<sup>15</sup> Smolka & Amborski se refieren a estos instrumentos como “tasas”, pero aclaran que usan ese término a falta de otro mejor. Consideramos que “contribución” puede ser un término más apropiado aunque somos conscientes de que existe bastante confusión en la terminología tributaria, al no haber criterios uniformes ni en la doctrina ni en la legislación comparada. Un criterio ordenador se extrae de la clasificación establecida por el Dr. Benedicto Caplán (...), según la cual:

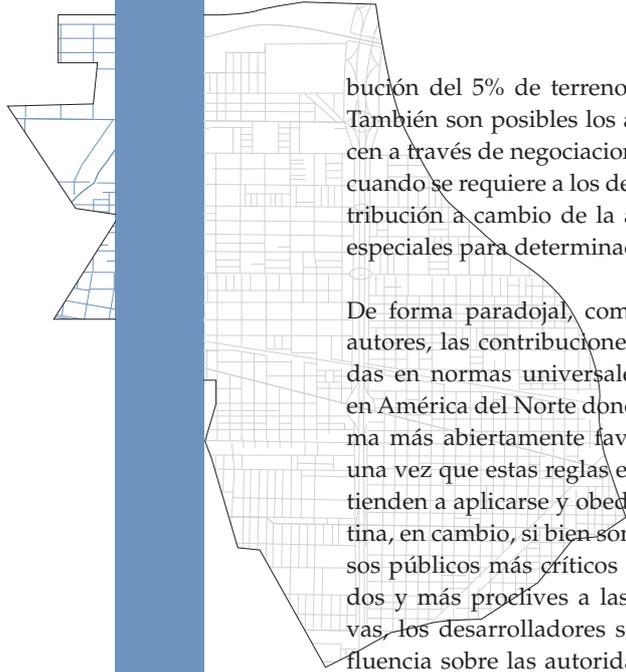
■ Impuesto es la prestación pecuniaria que un ente estadual exige imperativamente de los contribuyentes sin contraprestación determinada, con el fin de obtener un ingreso.

■ Tasa es la retribución que un ente estadual exige imperativamente de un contribuyente por la prestación de un servicio público determinado o cuando se ha provocado una actividad específica de la administración pública.

■ Contribución especial de mejoras es la prestación pecuniaria que un ente estadual exige imperativamente por la valorización experimentada en bienes inmuebles con motivo de la ejecución de obras públicas.

El término tributo engloba a los tres instrumentos anteriores. El tributo consiste en una prestación pecuniaria, excluyendo la posibilidad de “pago en especie”. En este trabajo se usa en forma indistinta el término tributo y gravamen.





bución del 5% de terrenos para usos públicos). También son posibles los aportes que se establecen a través de negociaciones *ad hoc* (por ejemplo cuando se requiere a los desarrolladores una contribución a cambio de la aprobación de normas especiales para determinados proyectos).

De forma paradójica, como señalan los citados autores, las contribuciones obligatorias contenidas en normas universales son más frecuentes en América del Norte donde, pese a haber un clima más abiertamente favorable a los negocios, una vez que estas reglas están bien establecidas, tienden a aplicarse y obedecerse. En América latina, en cambio, si bien son frecuentes los discursos públicos más críticos de los negocios privados y más proclives a las políticas redistributivas, los desarrolladores suelen tener mayor influencia sobre las autoridades para lograr “permisos especiales”.

### **Clasificación ajustada de los instrumentos de recuperación de plusvalías**

Una lectura cuidadosa de los fundamentos y métodos de cálculo de estos tributos permite advertir que, si bien ellos se aplican a la propiedad inmueble, no necesariamente todos logran recuperar plusvalías en sentido estricto. Por ello, en un intento de clarificar conceptualmente el tema que nos ocupa, proponemos una clasificación ajustada del conjunto de instrumentos existentes, distinguiendo tres grandes grupos: 1) instrumentos directamente conectados con el principio de recuperación de plusvalías; 2) instrumentos indirectamente conectados con el principio de recuperación de plusvalías; 3) instrumentos de generación/movilización de plusvalías, pero que no necesariamente la captan.

En esta clasificación no interesa de entrada si los instrumentos son impuestos, contribuciones o aportes por cambios en las regulaciones. Interesa saber cuan directamente ellos se conectan con el principio de recuperación de plusvalías, es decir, si tal principio está contemplado en su marco normativo y si los instrumentos realmente permiten cobrar o no la valorización evidenciada en los inmuebles por algún hecho generador.

La clasificación pretende evitar las confusiones que se producen cuando se asimilan los instrumentos de recuperación de plusvalías con cualquier tipo de gravamen que los contribuyentes

deben hacer al sector público, por algún motivo. Por otro lado, tropieza con la dificultad derivada de la ambigüedad de algunos instrumentos derivada de la falta de consistencia entre sus aspectos conceptuales y operativos, como se verá más adelante.

#### **1) Los instrumentos directamente conectados al principio de recuperación de plusvalías**

Se incluyen en esta categoría aquellos instrumentos que permiten recuperar plusvalías en sentido estricto. En su marco normativo se parte del reconocimiento (explícito o no) del legítimo derecho del Estado de recuperar todo o una parte del plusvalor evidenciado en las propiedades privadas por las acciones del Estado y/o el esfuerzo de la comunidad en general.

La justificación de este tipo de instrumentos se encuentra en el principio del enriquecimiento sin causa, que sostiene que los particulares cuyas propiedades se benefician de obras u acciones públicas deben reintegrar al sector público una parte o todo el mayor valor experimentado por sus predios. Su fundamento se apoya en la idea de un beneficio no ganado.

El cálculo del gravamen toma en cuenta el *mayor valor que se registra en las propiedades*, independientemente del costo del hecho generador de la valorización e independientemente de cuál sea la aplicación posterior de lo recaudado, que puede tener fines específicos (prestación de servicios públicos, inversiones en obras de infraestructura, suministro de tierra a los sectores pobres, etc.) o incorporarse al presupuesto general. Así, entonces, si ese mayor valor se debe, por ejemplo, a una obra pública no interesa cuál es el costo de la obra sino cuál es el incremento en el valor del suelo que la obra indujo. Si la valorización obedece a un cambio de normas que autoriza usos del suelo más rentables, el gravamen recupera parte del mayor valor inducido en el suelo sin que el Estado haya realizado ninguna inversión particular (aunque pueda hacerlo).

La estimación de este tipo de gravámenes implica tener registros del cambio en el valor de las propiedades: a) uno antes y otro después del hecho generador (determinada obra o cambios en la normativa sobre usos del suelo); b) registros periódicos si lo que se pretende capturar son los efectos de movimientos generales y de más lar-

go plazo derivados del conjunto de acciones que confluyen en la construcción del espacio urbano.

## 2) Los instrumentos indirectamente conectados con el principio de recuperación de plusvalías

Se incluyen aquí los instrumentos mediante los cuales se financian determinadas obras de infraestructura; los gravámenes se cargan a algunas propiedades y sus montos se calculan en base a los costos de las obras, sin importar las variaciones efectivas del valor de los predios debido a las mismas.<sup>16</sup>

El principio general de este tipo de instrumentos sostiene que un mejoramiento público, además de generar beneficios para toda la ciudad, trae ventajas particulares a algunas propiedades, usualmente las más próximas a las iniciativas en cuestión. Mientras que los *beneficios generales* deben ser costeados por todos, los *beneficios particulares* deben ser afrontados por los particulares.

Para comprender mejor las diferencias entre las dos categorías antes apuntadas en (1) y (2), sirve el ejemplo de la *contribución por mejoras* en dos de sus variantes típicas.

La primera –que claramente responde al principio de recuperación de plusvalías en sentido estricto– está reflejada entre otros ejemplos en la experiencia pionera de Inglaterra refrendada por legislación que data de 1890 (Betterment). Este fue el primer país que experimentó con la contribución por mejoras basada en el cambio de valor de las propiedades. El impuesto sobre los beneficios era del 3% anual sobre el 50% de la mejora en el valor de las propiedades. Ese mayor valor era calculado en función de la diferencia entre el valor de las propiedades antes de realizada la obra y una vez concluida la misma. El costo de la obra no era relevante y no hacía falta siquiera considerarlo a la hora de estimar el tributo.<sup>17</sup> Está muy claro aquí la comprensión de que la valorización de las propiedades es un proceso completamente independiente del costo de una determinada obra en particular, si bien el dinero recaudado podía usarse para el financiamiento de obras específicas.

La otra variante está dada por las Contribuciones por Mejoras que se usan en varios países (incluida la Argentina) para financiar obras específicas: se aplican a las propiedades próximas

a las obras y presuntamente beneficiadas por ellas, y se calculan tomando como referencia el costo de la obra en sí. Por ejemplo: una parte o todo el costo de la obra se distribuye entre las propiedades localizadas en la zona de influencia de la obra, en donde se presupone que se produce el “derrame” de la valorización generada por aquella.

Dado que –por razones de practicidad y operatividad– la delimitación de la zona de influencia se realiza siguiendo procedimientos estandarizados que se apoyan en la experiencia (y no en una medición de los valores del suelo y sus variaciones temporales y espaciales), es discutible si el gravamen cobrado sólo a los propietarios localizados en esa área (aquellos cuyas propiedades supuestamente se benefician con un aumento en el valor) paga la plusvalía (valorización del suelo paga una parte de ésta, o paga por el beneficio general que la obra implica para la ciudad y que puede concebirse como el derecho al uso de la obra o servicio que se recibe a cambio.

Existe todo un debate en torno a esta cuestión, en el que están en juego no sólo aspectos prácticos ligados a la mayor o menor simplicidad en los procedimientos de medición, sino aspectos más de fondo que hacen a la equidad fiscal.

El razonamiento que está en la base de este debate sostiene que: una cosa es lo que debe pagarse por el beneficio general que proporciona la posibilidad de uso de la obra que se construye en el espacio público (cuya existencia física es independiente de cada lote y de cada propietario y que, incluso, puede perdurar más allá de los inmuebles individuales) y otra cosa es lo que debe pagarse por el beneficio particular que experimentan determinados lotes por la valorización que produce esa obra.

Hay quienes argumentan que si los propietarios de los predios localizados en la zona de influencia pagaran sólo el costo de la obra (o menos) estarían simplemente ayudando al Estado a costear determinadas inversiones y pagando por el beneficio general o por derecho al uso de las obras.<sup>18</sup> Sólo si la proporción que pagara cada propietario superara el costo de la obra, se estaría pagando el beneficio general que suministra la obra y el beneficio particular sobre su propiedad.

<sup>16</sup> Furtado se refiere a estos instrumentos como “variante mitigada”.

<sup>17</sup> Los propietarios tenían dos salvaguardias: 1) Pedir arbitraje al cargo finalmente dispuesto para su propiedad. 2) Ofrecer al Gobierno la compra de su propiedad al valor previo a la realización de la obra. El procedimiento era demasiado costoso y los ingresos obtenidos luego de descontar los costos de administración eran bajos.

<sup>18</sup> Claro que esto tiene implicancias desde el punto de vista de quién subsidia a quién. En este caso (suponiendo que la obra es un sistema de calles) los propietarios que pagan la obra –usualmente los frentistas– estarían subsidiando al resto de los usuarios que también usan las calles (residentes no propietarios, visitantes de otros sitios, etc.), ya que las calles no son de uso exclusivo sino irrestricto. Sin embargo, estarían apropiándose del plusvalor generado por la obra sobre sus lotes. Los propietarios no sólo usan las calles en tanto transeúntes sino que han visto acrecentado sus patrimonios en tanto propietarios de los predios.





Si, por el contrario, se admite que lo pagado por los propietarios localizados en el área de influencia es una parte del plusvalor generado en sus propiedades por la obra, entonces habría que asumir que –en tanto no se ha verificado esa valorización en las propiedades sino que se la ha presupuesto– estos propietarios podrían estar subsidiando a otros propietarios cuyos predios también se podrían haber valorizado pero que, sin embargo, no han sido gravadas con la contribución. Además, esos propietarios que pagan el tributo están subsidiando a todos los que reciben los beneficiarios generales de la obra y no han contribuido a costearla.

Desde el punto de vista de esta distinción entre beneficio general (más ligado al uso de la obra) y beneficio particular (ligado a la valorización del suelo), una situación de mayor equidad se lograría en la medida que el costo de las obras nuevas que se van realizando se distribuyera entre todos los usuarios/beneficiarios de las mismas (sean éstos propietarios o no); y que los propietarios que han visto sus propiedades valorizadas por las obras, pagaran aparte por ese beneficio, que constituiría estrictamente una imposición a la plusvalía.

**El caso del financiamiento del subterráneo en la Ciudad de Buenos Aires parece un buen ejemplo cuya concepción se aproxima bastante a esa idea:**

El costo de la extensión de la red de subterráneos es pagada por todos los usuarios/beneficiarios directos que usan el subte (a través de un aumento del 10% en el costo del cospel) y los usuarios/beneficiarios indirectos que se manejan en automóviles (a través de un aumento en la patente de automotores); estos se benefician con la descongestión de las calles por mayor uso del subterráneo.

La plusvalía generada en todas las propiedades de la ciudad es captada por un incremento del 5% en el impuesto inmobiliario.

La plusvalía generada en las propiedades más directamente beneficiadas por su proximidad a las nuevas estaciones es recuperada por una contribución especial. Dado que esta

contribución ha sido calculada en base al costo de la obra es discutible si los propietarios próximos a la obra están devolviendo “más” plusvalía o están aportando más al financiamiento de la obra y, por ende, subsidiando el uso de la red de subtes a los demás usuarios.

**3) Los instrumentos que generan plusvalías pero que no necesariamente la captan.**

Este es típicamente el caso de los planes urbanos. La determinación de zoning y la fijación de factores de usos y ocupación del suelo influyen directamente en la productividad potencial del suelo. Las plusvalías potencialmente generables de este modo pueden llegar a ser apropiadas efectivamente por los particulares, sean estos los dueños del suelo y/o los que invierten en él. Pero, el sólo dictado de la norma urbanística no permite al particular captar el plusvalor del suelo ni tampoco al Estado recuperarlo. Hace falta que los privados generen efectivamente esa plusvalía, a través de sus inversiones en los lotes y en el área (y que la hagan efectiva a través de alguna transacción) y que el Estado, a través de instrumentos específicos, reciba dinero o terrenos.

Los planes y códigos urbanos, al establecer diferentes tipos de usos y diferentes límites aceptables de densidad para cada zona o distrito de la ciudad, generan situaciones inequitativas desde el punto de vista de la valorización potencial del suelo en cada área. Si bien esta diferenciación tiene una base social –vinculada a la demanda, como se dijo antes– resulta en un mayor precio de aquellas propiedades localizadas en áreas donde se permiten coeficientes más elevados de construcción. El reconocimiento de este hecho (que no es para nada obvio) ha llevado a la búsqueda de mecanismos de compensación entre cargas y beneficios derivados del desarrollo urbano, entre los cuales se inscriben algunos instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas, como se verá más adelante. ■







## Los instrumentos de recuperación de plusvalías La experiencia americana

### América latina

En la actualidad, la mayoría de los países latinoamericanos reconocen oficialmente los instrumentos de recuperación de plusvalías.<sup>19</sup> Muchos están refrendados en distintas normas legales y tributarias (textos constitucionales, leyes nacionales, provinciales y municipales; códigos tributarios y ordenanzas fiscales). Todos son gravámenes a la propiedad del suelo, pero tipificados bajo diversas formas jurídicas (impuestos, contribuciones, tarifas, participaciones, compensaciones, licencias, etc.). Muchas veces la concepción de cada instrumento y su específica denominación obedece a la necesidad de no confundirse, no superponerse y evitar entrar en conflicto con otras herramientas tributarias preexistentes. Otras alternativas de recuperación de plusvalías se encuentra en esquemas diseñados *ad hoc* para ser aplicados en operaciones urbanas de envergadura que no tienen antecedentes previos.

Los instrumentos más difundidos, tanto en el pasado como en la actualidad, son los que se utilizan para el financiamiento de obras públicas, bajo la forma jurídica de Contribución por Mejoras. Este tipo de instrumento gana fuerza por varios motivos: a) permiten al Estado afrontar las crecientes necesidades derivadas del proceso de urbanización en contextos de restricciones fiscales; b) se presentan como un mecanismo atractivo de recaudación extra presupuestaria que es más fácil de ser aceptado por los propietarios, dada su directa vinculación con una obra concreta que los beneficia en forma particular; c) el método de cálculo del tributo, en base a la distribución del costo de la obra entre las propiedades localizadas en una zona de influencia, evita la complejidad de una doble medición del plusvalor efectivamente operado en los inmuebles; d) los principios que sustentan el tributo, al ser de larga tradición, están instalados en la sociedad; e) cuentan con el apoyo de las empresas privadas de construcción especializadas en obras públicas que, en varios países, tienen sólida base empresarial y fuerte capacidad de lobby político.<sup>20</sup>

Los instrumentos destinados a captar la valorización generada por decisiones administrativas del Estado que autorizan cambios en las normas urbanas vigentes no han sido tradicionalmente aplicados en política tributaria de la región, básicamente por un motivo central: el papel preponderante asignado a la propiedad privada en el desarrollo socioeconómico y cultural de las sociedades latinoamericanas.<sup>21</sup> A eso debe agregarse el hecho de que no es para nada obvia la incidencia de tales acciones públicas en el valor del suelo. Sin embargo, en épocas relativamente recientes han surgido iniciativas novedosas de recuperación de plusvalías urbanas generadas por cambios en las regulaciones sobre el uso del suelo que redundan en una mayor productividad de los predios. Colombia y Brasil –con la Participación en Plusvalías, las Operaciones Interligadas, las Operaciones Urbanas y la Licencia Onerosa por Derecho de Construcción– aparecen como países pioneros en la creación de instrumentos de carácter universal y también basados en negociaciones *ad hoc*, que permiten al Estado captar una parte de los beneficios generados por acciones urbanísticas que regulan el suelo urbano y el espacio aéreo urbano.

El instrumento que por excelencia está destinado a captar las plusvalías generadas por el conjunto social (el esfuerzo de la comunidad en general a lo largo del tiempo) es el impuesto inmobiliario, que ha tenido y sigue teniendo una aplicación generalizada aunque precaria en la región. Las deficiencias obedecen a varios motivos, según los especialistas: a) escasez de cultura tributaria, en general, y de tributación inmobiliaria, en particular; b) rechazo por parte de los contribuyentes a impuestos que gravan la riqueza, ya que hay una idea generalizada de que el mayor valor que experimentan las propiedades es algo “natural” a la propiedad; c) baja credibilidad de la población debida al desconocimiento del destino de los fondos recaudados, ya que los impuestos no están vinculados a una contraprestación de servicios o a una obra en particular; d) desinterés de las autoridades o falta de voluntad política para mejorar el diseño y la gestión de los impuestos inmobiliarios, porque consideran que ello apareja un alto costo político o porque estiman que esos gravámenes contribuyen poco con las recaudaciones fiscales, lo que alimenta un círculo de negligencia; e) las reformas que se introducen en torno a estos impuestos (actualizaciones catastrales, por ejem-

**19** Ya desde la época de la colonización española y portuguesa se encuentran indicios de la utilización de instrumentos de captación de recursos para financiar obras públicas en países como México y Brasil.

**20** En Brasil el desarrollo de instrumentos para el financiamiento del desarrollo urbano fue ampliamente incentivado por las empresas de obras públicas que se consolidaron a partir de los años 30. Este sector proporcionó un fuerte apoyo a la Contribuição de Melhorias a través de seminarios, debates técnicos y el apoyo político que proporcionaba en el Congreso nacional la llamada bancada rodoviária (bancada de rutas y caminos). (Furtado, 1997:17)

**21** Ese hecho se refleja en las siguientes constataciones empíricas: a) Las normas de tipo universal que regulan el fraccionamiento del suelo y la incorporación de suelo urbano, así como el recurso de la expropiación con fines de utilidad pública, por lo general no han sido usados con el criterio de recuperar plusvalías. Han servido más que nada a fines específicos, como crear reservas de tierras para equipamiento o vivienda. b) Las iniciativas que sí han perseguido el objetivo de recuperar plusvalías (como por ejemplo, la tributación del excedente en altura en Buenos Aires, o las variantes de las Contribuciones por mejoras basadas en el principio de la valorización de los predios) han sido objeto de fuertes controversias y finalmente desactivadas.

plo) son más bien estrategias circunstanciales para ampliar la recaudación que reales perfeccionamientos de la base fiscal.

En América latina las tasas del impuesto inmobiliario raramente se encuentran por encima del 1% y los valores de la propiedad muy pocas veces son tasados por encima del 70% de su verdadero valor de mercado. Chile es una excepción: es un impuesto local recaudado por agencias nacionales y posee un sofisticado sistema de información y recaudación.

#### Estados Unidos y Canadá <sup>22</sup>

A diferencia de América latina, Estados Unidos y Canadá tienen una base de recaudación del impuesto a la propiedad que, en términos generales, se considera estable y eficiente tanto en términos de provisión de ingresos para los gobiernos locales como en términos de su administración y recaudación. Los sistemas de valuación de inmuebles están perfectamente desarrollados así como los procedimientos de recaudación. Por lo tanto, “en América del Norte uno habitualmente encuentra tasas impositivas de 3 a 4% en valores de propiedad relativamente bien tasados y el porcentaje de recaudación para el impuesto a la propiedad está por encima del 90% en todos los estados en los Estados Unidos, con la mayoría de ellos llegando casi al 100%”. (Youngman y Malme, 1994 citado por Smolka & Amborski, 2001).

Si bien los impuestos, por definición, no son asociados a ninguna intervención pública, en América del Norte, como se dijo antes, “los individuos reciben el conjunto de servicios que una jurisdicción determinada ofrece solo a cambio del pago de impuestos a la propiedad, y los individuos evalúan las opciones de servicios vis-a-vis impuestos cuando deciden dónde desean residir.” Esto fundamenta la hipótesis de “votar con los pies”. Pese a este funcionamiento eficiente del impuesto predial existe en la población una sensación de que la recaudación de impuestos a la propiedad es demasiado alta, lo que ha llevado a la búsqueda de diversos instrumentos de captura de plusvalías.

Las tasas de impacto o cargos por desarrollo (equivalente de la Contribución por Mejoras usada en América latina) son impuestas para pagar parte o todo el costo de infraestructura que puede estar fuera del lugar, pero ser necesaria-

rio para el proyecto. Estas tasas tienden a ser aplicadas en áreas de alto crecimiento.

Los instrumentos regulatorios en América del Norte tienen un enfoque que favorece los negocios. Pero, una vez que estas reglas están establecidas tienden a ser aplicadas y cumplidas por todas las empresas de distintos tipos y tamaños. Un ejemplo claro es el Acta de Planificación de Ontario, Canadá, que establece que los nuevos proyectos inmobiliarios deben realizar una contribución del 5% del terreno para parques públicos.

A modo de evaluación comparativa entre ambas regiones, los citados autores concluyen:

En términos generales, parecería que las políticas de captura de plusvalías en América del Norte están dirigidas hacia contribuciones pequeñas, que son tratadas como parte del “costo de hacer negocios”, mientras que en América latina los políticos tienden a preocuparse más por casos más localizados de ganancias extraordinarias en el valor de la tierra (a menudo obscenas). Los contrastes pueden ser caricaturizados como una situación en la cual las jurisdicciones de América del Norte parecen adoptar una estrategia de captura de pequeñas cantidades/porcentajes del incremento del valor de la tierra “de todos”, mientras que en América latina el esfuerzo está dirigido hacia la captura “de mucho de unos pocos”. (Smolka & Amborski: 11)



<sup>22</sup> En base a : Smolka & Amborski (2000).



## Los instrumentos de recuperación de plusvalías

### Gama de instrumentos usados en países de América latina

**Instrumentos directamente conectados con el principio de recuperación de plusvalías generadas por obras públicas**

**Contribución por Mejoras (por el principio de la valorización de los predios)**

Son muy pocos los países que han utilizado la Contribución por Mejoras como un instrumento de recuperación de plusvalías en sentido estricto, es decir, utilizando como base para cálculo del tributo la valorización prevista o experimentada por los terrenos beneficiados por obras públicas. Incluso, aún cuando este tipo de instrumento ha existido, su uso se ha visto muy acotado en el tiempo. Ha habido, según los analistas del tema, una “indefinición latente” en la interpretación de los beneficios y beneficiarios de las obras públicas, lo que ha aparejado distintos métodos de cálculo y distintas formas de institucionalización de los tributos. Como se expuso antes, las disímiles interpretaciones sobre los alcances de estos instrumentos ha dado lugar a variantes en su diseño y particularmente en la base de cálculo. No obstante ello, dos experiencias merecen citarse.

Un caso interesante se encuentra en la Constitución de Brasil de 1934. Se introduce en el país por primera vez la hipótesis de la recuperación de plusvalías como un dispositivo constitucional a través de la Contribuição de Melhorias. Su artículo 124 estipula: “Probada la valorización del inmueble por motivos de obras públicas, la administración que las ha ejecutado podrá cobrar a los beneficiarios contribución por mejoras.” En los años subsiguientes el instrumento es reglamentado en diferentes jurisdicciones, a nivel estadual y municipal, aunque esto no garantizó su aplicación sistemática en todos los casos. Por el contrario, sucesivas reformas constitucionales fueron modificando el diseño del instrumento cuya base de cálculo fue alternándose entre el criterio de la valorización de la propiedad y el criterio del costo de la obra.

Otra herramienta directamente ligada al principio de recuperación de plusvalía está definida en la Ley 1 de 1943 de Colombia, que legisla una de las versiones de la Contribución por Valorización. La Contribución por Valorización es un mecanismo contemplado en la legislación colombiana ya desde 1921 (Ley 25) y que está orientado a la captación por parte del Estado de los incrementos en el precio de la tierra urbana derivados de las obras públicas. Sin embargo, de manera semejante a lo ocurrido en Brasil, este mecanismo fue experimentando modificaciones en la definición y alcance de sus distintos componentes.

La versión contenida en la Ley 1 de 1943 es la que refleja de manera más fidedigna el principio de recuperación de plusvalía en sentido estricto. La citada ley independizó el monto de la Contribución del costo de la obra y fijó como referencia el mayor valor que inducía la acción estatal en las propiedades. Se estableció que el tributo podía exigirse en el momento de su promulgación administrativa, antes de la ejecución de las obras, sirviendo para el financiamiento de las inversiones a realizarse. Autorizó a los municipios a cobrar el gravamen, que pasó a ser una herramienta de recuperación de plusvalías y apeló a fundamentos de tipo redistributivo. Posteriormente, a partir de los años 1960, se volvió a vincular el monto del gravamen con el costo de la obra, razón por la cual, se retomará su análisis más adelante, bajo la categoría de instrumentos de captación indirecta de plusvalía. (Jaramillo, 2001)

Se han señalado varias limitaciones en los instrumentos basados en el criterio de la valorización de los predios, lo que explicaría por qué no han tenido una aplicación generalizada. Para el contexto brasileño se han apuntado las siguientes razones:

- El hecho de que la contribución fuera recolectada sólo después de concluidos los trabajos y estuviera sujeta a la verificación del efectivo incremento en el valor de las propiedades ha creado dificultades para su aplicación al financiamiento de obras públicas.
- No resultó sencillo establecer el efectivo incremento en el valor del suelo por efecto de las obras públicas, lo que demandó la participación de expertos.

→ La obligatoriedad del pago del tributo – aún cuando el aumento en el valor de las propiedades no se hubiera sido percibido “en forma líquida” por los propietarios– implicó el riesgo de afectar sus ingresos y no sólo su patrimonio inmobiliario.

→ Muchos propietarios afectados han utilizado el sistema legal creado para evitar abusos como un medio para evitar o posponer el pago.

Dificultades como las señaladas han llevado a que la versión más difundida de la Contribución por Mejoras y Contribución por Valorización hayan desistido de utilizar como hecho imponible la valorización de los predios y se limitaran a distribuir el costo de la obra entre un conjunto de predios “presuntamente” valorizados por efecto de las mismas. Se trata, como se verá más adelante, de un enfoque que presenta ventajas operativas aunque no siempre está exento de ambigüedades y contradicciones entre los elementos conceptuales y los procedimientos de cálculo.

### **Instrumentos directamente conectados con el principio de recuperación de plusvalías generadas por nuevas regulaciones urbanas**

#### **Participación en Plusvalías (Colombia)**

Esta es una modalidad novedosa de gravamen contenida en la Ley 388 de 1997 de Colombia (Conocida como Ley de Desarrollo Territorial, aprobada por el Congreso Nacional). Es un instrumento que permite al Estado captar una parte de los beneficios generados por acciones urbanísticas que regulan el suelo urbano y el espacio aéreo urbano. La ley establece que esos beneficios dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones (Art.73). Son hechos generadores de la Participación en Plusvalías: a) la incorporación de suelo rural dentro de los límites del Plan Maestro; b) el establecimiento o modificación de la zonificación de usos del suelo (especialmente la conversión de uso residencial a uso comercial); y c) la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo: derechos adicionales de desarrollo de determinado sector urbano (Art.74). Se trata de hechos que no implican costo fiscal pero que redundan en un mayor aprovechamiento de los lotes. Todas las decisiones susceptibles de generar plusvalía de-

ben estar enmarcadas en un plan urbanístico general sometido a la discusión técnica y política.

La lógica subyacente a este instrumento es que un cambio en el régimen de ocupación y usos del suelo, al transformar las rentas percibidas o potencialmente percibidas por sus propietarios, puede alterar drásticamente los precios de los lotes. Los inmuebles sujetos a este régimen deben entregar al Estado entre un 30% y un 50% del mayor valor experimentado en sus propiedades (y percibido efectivamente). Se exceptúan los terrenos destinados a vivienda popular, para liberar de un peso impositivo las inversiones de tipo social.

El principio de cálculo del incremento implica dos avalúos de los inmuebles: uno previo a la acción urbanística, basado en un avalúo comercial y retrospectivo (transacción efectiva), y otro posterior a la acción urbanística que incorpora los efectos potenciales de la medida. La medición se hace por comparación con áreas similares que ya disponen del nuevo régimen regulatorio. La diferencia (descontando los efectos inflacionarios) constituye la plusvalía a partir de la cual se calcula el gravamen.

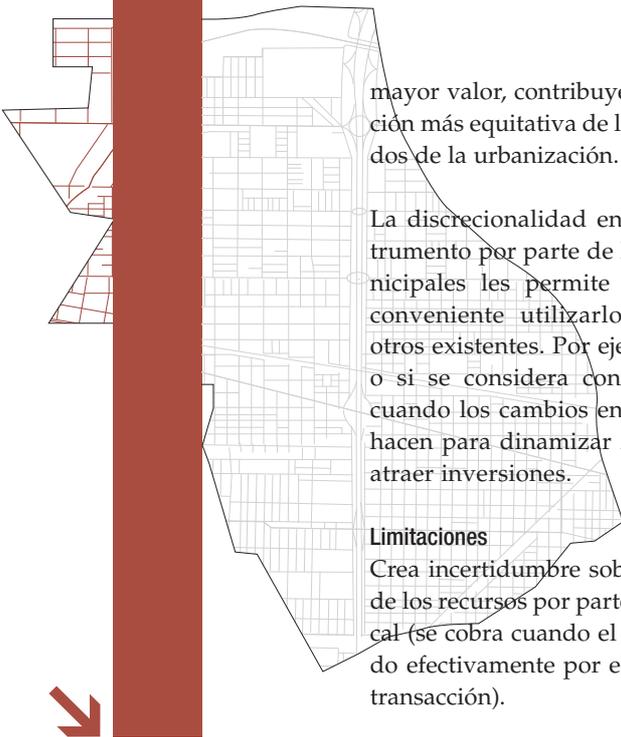
Por razones de tipo jurídico no se tipificó este tributo como una nueva modalidad de gravamen para que no se confundiera ni con un impuesto, ni con una tarifa, ni una “contribución”. La participación es una cesión al Estado de una parte del beneficio que los particulares reciben y cuyo origen son intervenciones reguladoras del Estado.

Los pagos deben hacerse cuando el propietario recibe efectivamente los beneficios (cuando se hacen líquidos), lo cual puede ocurrir en las siguientes ocasiones: cuando se efectúa una transacción con el predio, se solicita una licencia de urbanización o construcción, o se lleva a cabo un cambio efectivo de uso en el inmueble. El propósito de este ingrediente es poder consultar la capacidad de pago y evitar impactos urbanos no deseables, como el desplazamiento forzoso de grupos de menores ingresos de zonas afectadas por nuevas regulaciones urbanas.

#### **Ventajas**

Permite a los municipios compartir con los particulares el incremento en el precio de la tierra generado por las decisiones administrativas del ente público que conllevan ese





mayor valor, contribuyendo a una distribución más equitativa de los beneficios derivados de la urbanización.

La discrecionalidad en el uso de este instrumento por parte de las autoridades municipales les permite evaluar cuándo es conveniente utilizarlo en reemplazo de otros existentes. Por ejemplo, si es costoso; o si se considera conveniente no cobrar cuando los cambios en las regulaciones se hacen para dinamizar zonas deprimidas y atraer inversiones.

#### Limitaciones

Crea incertidumbre sobre la disponibilidad de los recursos por parte de la autoridad fiscal (se cobra cuando el beneficio es percibido efectivamente por el propietario en una transacción).

El método de estimación de la plusvalía requiere información inmobiliaria consistente y continua e instrumentos de monitoreo del mercado inmobiliario que sólo empiezan a construirse en las grandes ciudades.

Algunos analistas argumentan que por variados efectos puede anularse la generación de plusvalías; a través de los dos cálculos pueden incluso aflorar las minusvalías y dar lugar al reclamo de compensaciones por parte de propietarios afectados por disminución en el valor de sus inmuebles.

El instrumento de captura de plusvalías resulta más potente y políticamente más aceptable durante los períodos de ascenso en los ciclos de los precios del suelo que durante los de descenso (período de recesión económica).

#### Operaciones Interligadas (Brasil) <sup>23</sup>

Las Operaciones Interligadas (OI) constituyen un dispositivo creado en San Pablo por Ley N° 10.209 de 1986, a través del cual los propietarios privados o el sector público donan al municipio un determinado número de Habitaciones de Interés Social (HIS) para contribuir con el desfavelamiento, a cambio de alteraciones en los índices y características de uso y ocupación del suelo en terrenos de su propiedad. La ley aprobada establecía:

“Los propietarios ocupados por favelas o núcleos podrán requerir a la Prefectura del Municipio de San Pablo la modificación de los índices y características de uso y ocupación del suelo del propio terreno ocupado por la favela, o de otros, de su propiedad, a partir de que se obliguen a construir y a donar al Poder Público, habitaciones de interés social para la población favelada, observado lo dispuesto por esta Ley”. (Art. 1)

Las contrapartidas a ser pagadas por los interesados se calculan a partir de la valorización del terreno en función de las nuevas condiciones urbanísticas; el monto en dinero es convertido en HIS (cada HIS costaba unos 12.000 dólares en 1988).<sup>24</sup>

La ley de Operaciones Interligadas (Ley 10.209) tuvo varias modificaciones que restringieron las zonas donde estas podían ser realizadas, transfirieron el poder de su aprobación a distintos organismos y permitieron que la contrapartida pudiera recibirse en dinero que la administración debía usar para la construcción de casas populares. Hacia 1998 se suspendieron las OI en marco de acciones judiciales.

#### Ventajas

El mecanismo ofrecía soluciones simultáneas a dos actores: a los propietarios del suelo les desocupaba los terrenos invadidos por favelas, revalorizándolos, y a los favelados les ofrecía una alternativa positiva a través de los recursos obtenidos por las valorizaciones de los respectivos terrenos.

La iniciativa contaba con el apoyo de organismos de crédito internacional, como el Banco Mundial, a través de financiamiento para mejoras ambientales en los terrenos ocupados por favelas.

#### Limitaciones

La operacionalización de la Ley era compleja, especialmente en el cálculo de la contrapartida.

Los propietarios de terrenos en su mayoría ofrecían operaciones en terrenos no ocupados por favelas, alternativa que también estaba contemplada en la legislación.

Los terrenos que ofrecían a cambio los propietarios de suelos ocupados por favelas ge-

<sup>23</sup> En base a Sandroni (2001) y Barros Lorenzetti y S. Vaz Guimaraes (s/f)

<sup>24</sup> Una de las OI que más recursos económicos generó fue el Shopping West Plaza. Se desarrolló en el marco de dos administraciones distintas. Consistió en lo siguiente: un emprendedor deseaba realizar un shopping ocupando 3 cuadras. Sin la OI el derecho a construir era de 18.000m<sup>2</sup> (el coeficiente de aprovechamiento medio era de 1). Con la OI se triplicó el derecho a construir, llevándolo a 54.000m<sup>2</sup>. La contrapartida de ese beneficio fue la entrega de un monto equivalente a la construcción de 475 HIS. En una segunda etapa del proyecto (bajo la nueva administración) el emprendedor solicitó autorización para construir una pasarela que uniera los tres bloques de edificio. El poder público no consideró solamente el espacio aéreo a ser ocupado por las pasarelas sino la articulación que las pasarelas viabilizaban. Exigió una contribución casi equivalente a la anterior: 335 HIS, las que sumadas a las anteriores proporcionaron una contrapartida cercana a los 10 millones de dólares. De acuerdo a Sandroni, el saldo final de esta OI fue altamente positivo para el poder público.



neralmente eran muy distantes, para abaratar costos de las viviendas, y las soluciones que implicaban traslados eran rechazadas por lo favelados.

Desde su aprobación hasta la ejecución de las primeras OI la ley fue criticada por considerarse que, además de burlar la Ley de Zonificación, daba lugar a un mostrador de negocios.

Las OI fueron cuestionadas también porque se estimaba que generaban más costos que beneficios: daban lugar a demandas adicionales en infraestructura y provocaban impactos urbanísticos negativos (congestión en el tráfico y volumetrías excesivas, entre los más destacados.)

### Operaciones Urbanas (Brasil)

Las Operaciones Urbanas (OU) están refrendadas por la Ley Orgánica del Municipio de San Pablo. Según explica Sandroni:

La iniciativa de una OU parte del poder ejecutivo, que demarca un perímetro, para el cual establece una serie de intervenciones con el objetivo de dotar y/o perfeccionar la infraestructura y equipamientos urbanos adecuados a la densificación deseada. Los recursos financieros para esas intervenciones se obtienen a partir de la concesión onerosa del derecho de construir adicionalmente con relación a los límites que fija la legislación para el área en cuestión.

Al contrario de las OI, en las cuales las contrapartidas se traducen en construcción de HIS fuera del terreno beneficiado, con los derechos adicionales de construcción, en las OU esos recursos son aplicados dentro del área donde se realizará la operación.

#### Ventajas

La OU genera expectativas de valorización de determinadas áreas, a partir de obras puntuales que apuntan a la solución de problemas de infraestructura (Ej. transporte, saneamiento) y, con eso, atraer inversiones privadas que permiten seguir financiando las infraestructuras requeridas.

Los emprendedores privados adquieren de-

rechos de construcción por un precio normalmente más bajo que el que pagarían por un terreno con derechos equivalentes, recibiendo además el beneficio de las obras y servicios que está contribuyendo a financiar.

Otros emprendedores pueden verse atraídos a invertir en las zonas adyacentes valorizando una zona más amplia.

Esa dinámica va generando sus propios recursos prescindiendo de los aportes presupuestarios públicos.

#### Desventajas

Para que ese “circulo virtuoso” de la valorización se produzca se requiere mucho tiempo. Las OU exigen un largo período de maduración: 10 ó 20 años se necesitan para que una OU tenga influencia en su entorno

Las OU requieren de entrada aportes presupuestarios para poner en marcha las primeras mejoras que, a modo de efecto demostrativo, sirven para atraer inversiones. Estos aportes pueden ser muy altos y desvirtuar la conveniencia financiera de la OU.

Se requiere una estrategia adecuada del sector público para que la apropiación de plusvalías generadas en el área sean capturadas por el propio sector público y no quede en el bolsillo de los emprendedores que pueden terminar beneficiándose doblemente: con los mayores derechos de suelo creado y con la nueva infraestructura instalada en la zona.

Pueden aumentar la segregación socio-espacial cuando crean espacios altamente diferenciados del entorno circundante, pudiendo incluso expulsar a antiguos moradores de niveles modestos.

### Licencia Onerosa por el Derecho de Construir (Brasil) <sup>25</sup>

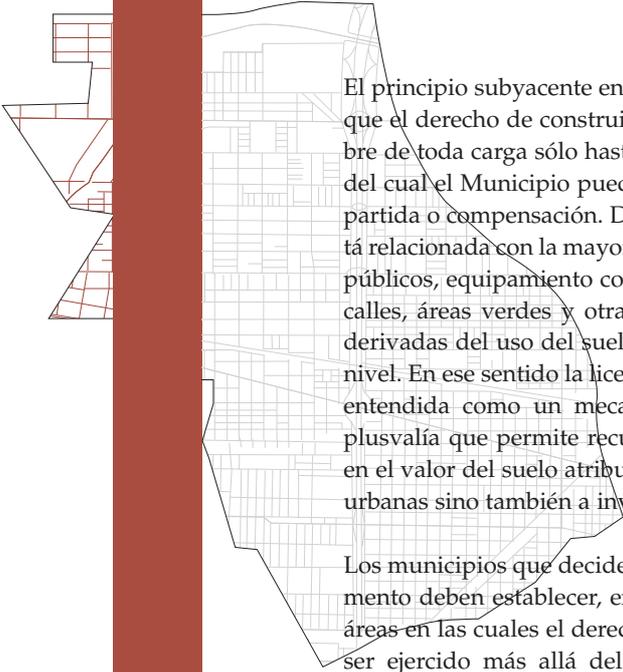
La Licencia Onerosa por el Derecho de Construir utilizada en las OU es uno de los más importantes instrumentos regulados por la Ley Federal 10.257 aprobada en Brasil en 2001, también conocida como Estatuto de la Ciudad. Tiene su origen en la figura del suelo creado (1976) que alude a la posibilidad de construir por encima de ciertos límites básicos establecidos legalmente.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> En base a M. Barros Lorenzetti y S. Vaz Guimaraes (s/f)

<sup>26</sup> El trabajo de M. Barros Lorenzetti y S. Vaz Guimaraes (s/f) contiene un interesante análisis sobre el recorrido histórico del concepto de suelo creado en Brasil, así como el de su reflejo en el cuerpo legal y en la normativa urbanística del país. Se señala en este trabajo que la idea de suelo creado apareció por primera vez en una reunión de especialistas convocados por las Naciones Unidas en Roma para discutir problemas relativos a las políticas de vivienda. Una de las conclusiones arribadas fue que el derecho de construir debía pertenecer a la comunidad y no al propietario del suelo y que debía ser objeto de autorización pública. En Brasil, el término apareció por primera vez en 1975 en un documento del centro de estudios CEPAM que proponía la adopción de un coeficiente único para toda la ciudad igual a 1, junto con la posibilidad de transferir el derecho de construcción de un lote a otro en casos específicos. Otro hito destacable se ubica en 1976 al efectuarse en Embú, Estado de San Pablo, un seminario que –reuniendo a juristas, arquitectos y urbanistas– produjo el documento conocido como la Carta de Embú. Incluyó las siguientes conclusiones:

- a) Es constitucional la fijación por parte del municipio de un coeficiente único de edificación para todos los terrenos urbanos.
- b) Esto no inhibe que el Estado local pueda establecer índices diversos de acuerdo a las zonificaciones.
- c) Toda edificación arriba de ese coeficiente único es suelo creado.
- d) Es constitucional exigir que el beneficiario de ese suelo creado entregue áreas proporcionales al suelo creado.
- e) El propietario del inmueble sujeto a limitaciones administrativas que impiden la plena utilización del coeficiente único de edificación podrá enajenar la parcela no utilizable del derecho a construir.
- f) En el caso de un inmueble sujeto a preservación, el propietario podrá vender el derecho a construir correspondiente al área edificada o al coeficiente único de edificación.





El principio subyacente en la Licencia Onerosa es que el derecho de construir puede ser ejercido libre de toda carga sólo hasta cierto límite, a partir del cual el Municipio puede requerir una contrapartida o compensación. Dicha compensación está relacionada con la mayor demanda de servicios públicos, equipamiento comunitario, sistemas de calles, áreas verdes y otras inversiones públicas derivadas del uso del suelo por encima de cierto nivel. En ese sentido la licencia onerosa puede ser entendida como un mecanismo de captura de plusvalía que permite recuperar los incrementos en el valor del suelo atribuibles no sólo a normas urbanas sino también a inversiones públicas.

Los municipios que deciden hacer uso del instrumento deben establecer, en sus planes maestros, áreas en las cuales el derecho de construir puede ser ejercido más allá del coeficiente básico de construcción por medio de una compensación pagada por el propietario. El límite máximo también debe ser definido por el Plan de acuerdo a la infraestructura pre-existente y al incremento en la densidad estimada para cada zona. Una ordenanza municipal debe regular las condiciones particulares de la licencia onerosa: estimación del monto, excepciones, modalidades de compensación, tiempo que dispone el propietario para construir usando el incremento de construcción otorgado. Una variante de la Licencia Onerosa del Derecho de Construcción es la Licencia Onerosa por Cambio en el uso del suelo. De manera equivalente, los planes urbanos deben delimitar áreas en las cuales se admiten los cambios de uso por medio de una compensación financiera a cargo del propietario del suelo.

Los recursos recaudados con el uso de estos instrumentos deben aplicarse en programas públicos específicos.

Una rápida evaluación del uso de este instrumento en algunos municipios brasileños, incluso con anterioridad a su aprobación en el Estatuto de la Ciudad, llevó a algunas conclusiones generales sobre sus ventajas y desventajas.

#### Ventajas

La carga relacionada con el suelo creado tiene la ventaja de ser recolectada en momentos de alza de la actividad económica, cuando los emprendedores tienen los recursos disponibles para invertir en la construcción. Desde este punto de vista aparece como una

carga más justa que otras, como la contribución por mejoras, por ejemplo.

Permite una más justa distribución de beneficios y costos derivados del proceso de urbanización.

Ayuda a aumentar los recursos financieros destinados a afrontar la creciente demanda en infraestructura urbana producida por cada nuevo desarrollo

En algunos municipios de Brasil (por ejemplo Curitiba) el instrumento se aplicó exitosamente para financiar programas de vivienda, convirtiéndose en una importante fuente de recursos para este tipo de programas, dada la escasez de fondos federales.

En otros municipios contribuyó a incrementar el potencial de construcción en algunas áreas, favoreciendo el desarrollo de la industria de la construcción.

#### Desventajas

La aprobación de este instrumento en Brasil se logró después de un prolongado período de debates en torno a la figura de suelo creado, que se inició casi 25 años atrás. En la base del debate se ubican las distintas interpretaciones jurídicas y políticas sobre el concepto de suelo creado con sus consecuentes derivaciones normativas.<sup>27</sup>

En la medida en que el instrumento exige no sólo el establecimiento de un coeficiente básico de construcción sino también de un máximo, es necesario que las normas municipales estén guiadas por criterios técnicos correctos.

### **Instrumentos directamente conectados con el principio de recuperación de plusvalías generadas por el esfuerzo de la comunidad en general a lo largo del proceso de urbanización (plusvalías acumuladas)**

#### Impuesto inmobiliario

El tributo inmobiliario está reconocido por los estudiosos del mercado y de las políticas del suelo como un impuesto “bueno”, que tiene una función esencial en el proceso de recuperación de



<sup>27</sup> Por ejemplo, como señalan las citadas autoras, incluso con posterioridad a los debates ocurridos durante el proceso de legislación del Estatuto de la Ciudad, que concluyó que suelo creado es una especie de compensación financiera (ni un impuesto, ni una tasa, ni una contribución por mejoras) hay autores que todavía defienden la idea de que se trata de un impuesto.

plusvalías. Su misión es gravar la propiedad vacante y la propiedad con construcción, desglosando terrenos de construcciones. Cuanto más cercana es la valuación fiscal de la propiedad al precio de mercado, más apto resulta el impuesto para captar la influencia del conjunto de hechos generadores de plusvalor sobre el inmueble: efecto de las obras públicas, zonificación, accesibilidad, calidad del vecindario, etc.

Si el impuesto grava sólo el suelo permite recoger la plusvalía generada por el esfuerzo colectivo, sin gravar el esfuerzo individual. Hacerlo además con una tasa variable (progresiva) ayuda a disminuir las grandes diferencias en la distribución de la riqueza inmobiliaria.

En América latina el tributo inmobiliario continúa siendo la opción predominante de financiamiento de los gobiernos municipales. En muchos casos, los agentes públicos valoran sólo esta posibilidad de incrementar los ingresos públicos que brinda el impuesto, desestimando su potencialidad para regular el desarrollo urbano y distribuir en forma equitativa las cargas y beneficios que de él se derivan.

Sin embargo, una característica importante es la gran diversidad que tiene en su administración en cada país. Por ejemplo, en Brasil, Colombia y Ecuador es un impuesto exclusivamente municipal, mientras que en Argentina es administrado por el gobierno provincial. En México, el papel de las autoridades municipales se ha reducido principalmente a la recaudación de los impuestos. En Chile, el tributo inmobiliario es una importante fuente de ingreso para los gobiernos municipales, aunque el gobierno central es el responsable por la administración de los sistemas catastrales, de tasación y recaudación. El Salvador es el único país centroamericano que no ha impuesto nunca una tributación sobre la propiedad, aunque cada vez más se discute sobre la necesidad de establecer nuevos impuestos, dado que los ingresos tributarios constituyen apenas un 11 por ciento del producto bruto interno (PIB).

En Brasil, el impuesto inmobiliario (Imposto Predial e Territorial Urbano IPTU), además de establecer una penalidad al mantenimiento de la tierra vacante, tiene un carácter progresivo de acuerdo al valor de los inmuebles. Las propiedades más valiosas (o aquellas localizadas en zonas más valoradas) pagan una carga mayor; de ma-

nera que los propietarios están devolviendo a la comunidad una parte del valor de sus predios originado en inversiones públicas, infraestructura urbana y servicios, y eventualmente, regulaciones que otorgan ventajas comparativas.<sup>28</sup>

#### **Ventajas**

El impuesto inmobiliario asegura al sector público un flujo estable de recursos, al ser relativamente independiente del ciclo económico.

Gracias a los recientes avances tecnológicos (ahora accesibles a cualquier país), se han podido poner en práctica mejores técnicas de valuación, tasación y manejo de la información. Los expertos sostienen que poco a poco los retos se están desplazando de la esfera técnica a la política. Hoy más que nunca es esencial aprender a implementar las reformas y revisiones fiscales a fin de lograr sistemas de tributación inmobiliaria de mayor eficacia. También se evidencia la tendencia al uso de métodos participativos durante las revisiones, dado que es probable que la aceptación del público facilite el proceso de reforma.

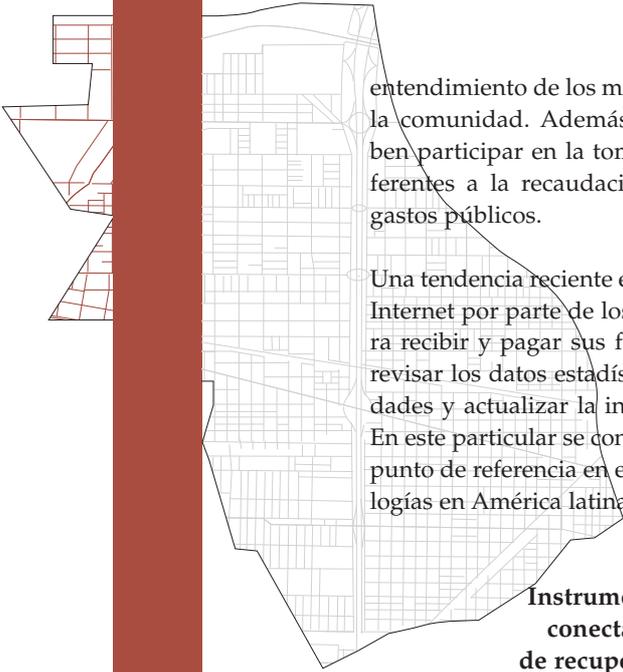
#### **Limitaciones**

Entre los problemas principales que afectan el sistema fiscal de tributación inmobiliaria cabe mencionar: 1) catastros obsoletos e incompletos que derivan en pérdidas irre recuperables de los ingresos; 2) prácticas de tasación deficientes que conducen a una falta de uniformidad generalizada; 3) fuerte influencia de los valores de tasación históricos, no sólo porque los avalúos son poco frecuentes sino también porque la aprobación de cualquier nueva lista de valuación por el concejo municipal suele ser difícil; y 4) deficiencias en el proceso de recaudación de impuestos.

#### **Recomendaciones que surgen de la experiencia internacional**

Para poder ganar la aceptación del sistema tributario y la confianza de los contribuyentes, es imprescindible que haya transparencia en los resultados de las valuaciones, además de características básicas tales como responsabilidad fiscal, justicia, democratización de la información y simplificación del lenguaje técnico a fin de facilitar el

**28** Este tributo está contemplado en la Constitución federal de 1988 y en el reciente Estatuto de la Ciudad de 2001 que explicitó mejor el carácter progresivo del impuesto que hizo extensivo no sólo para la tierra vacante sino también para la tierra con edificación.



entendimiento de los miembros y líderes de la comunidad. Además, estos últimos deben participar en la toma de decisiones referentes a la recaudación de impuestos y gastos públicos.

Una tendencia reciente es el uso creciente de Internet por parte de los contribuyentes para recibir y pagar sus facturas impositivas, revisar los datos estadísticos de sus propiedades y actualizar la información catastral. En este particular se considera a Chile como punto de referencia en el uso de estas tecnologías en América Latina.

### **Instrumentos indirectamente conectados con el principio de recuperación de plusvalías**

#### **Contribución por Mejoras en base al costo de la obra**

Como ya se dijo anteriormente, este tipo de instrumento está presente en varios países. Su función consiste en recuperar total o parcialmente el costo de las nuevas obras, reduciendo el peso de los contribuyentes corrientes.

Se basa en el principio de que si el Estado confiere a un individuo una ventaja particular mensurable es justo que deba pagar por ella. Así, entonces, si se construye una obra pública que valoriza determinadas propiedades y no se recurre al financiamiento por CM, los propietarios que se benefician por ese aumento de sus propiedades lo harían a costa de la totalidad de los contribuyentes.

Es interesante observar que, en muchos casos (por ejemplo en Argentina) los textos legales que regulan la Contribución por Mejoras (ordenanzas fiscales municipales) definen explícitamente como hecho imponible el aumento de valor que experimentan las propiedades como consecuencia de la realización de obras públicas. Sin embargo, el método de cálculo que se utiliza para estimar el tributo no toma en cuenta la valorización experimentada por las propiedades (lo que exigiría una doble medición) sino que se limita a distribuir el costo de la obra (o una porción de la misma) entre un determinado número de predios. Por ello, se considera que este tipo de Contribución por Mejoras capta plusvalía de manera indirecta, en una proporción variable, según se desprende de los distintos puntos de vistas que

existen sobre el tema y que fueron presentados anteriormente.

#### **Ventajas**

El contribuyente puede establecer una vinculación directa entre el tributo y el beneficio recibido en concepto de su aporte (la obra), lo que favorece una cultura tributaria transparente.

Contribuye al financiamiento del desarrollo urbano en un marco de restricciones presupuestarias.

Se apoya en principios ya instalados en la sociedad y, por lo tanto, aceptados.

#### **Desventajas**

Requiere métodos de cálculos apropiados e idóneos para distribuir la carga fiscal entre los propietarios del área de influencia, a fin de garantizar un aceptable ajuste entre monto del tributo y beneficio de cada inmueble.

Si el porcentaje del costo de la obra que paga el contribuyente estuviera por encima de la valorización que se ha evidenciado en su propiedad, la contribución podría considerarse confiscatoria y dar lugar a apelaciones.

Si el tributo que paga cada contribuyente estuviera muy por debajo de la valorización que se ha producido en la propiedad, el tributo permite recuperar una escasa proporción de plusvalía.

#### **Contribución de Valorización (Colombia)**

Este instrumento, como fue mencionado, tiene una larga tradición en Colombia. Existe desde la década de 1920, pero los elementos que actualmente lo definen fueron establecidos a partir de década de los '60, cuando su aplicación se generalizó en algunas ciudades colombianas. Contiene una serie de definiciones, procedimientos y mecanismos de cálculo que lo convierten en una versión muy afinada de la contribución de mejoras clásica, aproximándolo bastante al principio de la valorización del suelo.

En Bogotá, la normatividad del instrumento lo colocó en la vanguardia nacional. En esta ciudad la Contribución de Valorización está reglamenta-

da por el Acuerdo N° 7 de 1987, que la define como un gravamen sobre las propiedades inmuebles que se impone a los propietarios o poseedores de bienes inmuebles que se beneficien con la ejecución de obras de interés público, ejecutadas en el marco del plan de desarrollo vigente. (Art. 1)

El decreto legisla sobre el tipo de obras que causan valorización, estipulando que las mismas deben ser aprobadas en forma expresa por el 51% de los propietarios y ocupantes beneficiados. Con ello el instrumento combina el carácter obligatorio del plan de obras por valorización (aprobado por el Concejo de Bogotá) con la búsqueda de consenso por parte de propietarios y poseedores, de modo de evitar la evasión. Todo un capítulo de la ley regula las formas de participación de los beneficiarios: elección de representantes, votación, derecho de información y obligaciones.

La distribución de las contribuciones en la zona de influencia de las obras constituye un aspecto relevante de este instrumento. Se entiende por distribución el proceso mediante el cual se determina el presupuesto o costo de la obra, el monto y el método de distribución entre los predios urbanos, la fijación de plazos y forma de pagos de la contribución que debe afrontar cada propietario beneficiado con las obras.

Los métodos de distribución varían según el tipo de beneficios que producen las obras: beneficio general o beneficio local. Si se trata de un beneficio general (obras generales de vialidad y redes primarias de servicios públicos) se consideran todos los predios urbanos de la ciudad. Para determinar la contribución que corresponde a cada predio se tiene en cuenta una escala de porcentaje en función del estrato socio-económico. Si el beneficio es meramente local, se distribuye la contribución en aquellos predios localizados en una zona de influencia que se determina para tal fin. En este caso, los métodos alternativos que pueden usarse para distribuir la contribución en la búsqueda de una mayor equidad son varios: método de los frentes, de frente y áreas, de doble avalúo, de las zonas y de los factores de beneficio.

#### **Ventajas**

El mecanismo de la “valorización” le permitió diferenciarse de un impuesto y ser tipificado como “contribución”. Por ello tuvo una amplia utilización en Colombia entre

mediados de los ‘60 y comienzo de los ‘70 y fue promocionado como experiencia paradigmática a nivel internacional por el Banco Mundial y el BID, entre otros organismos.

Luego de su revitalización en Bogotá, la aplicación de la contribución tuvo resultados muy positivos en los ‘90, permitiendo financiar una gran cantidad de obras públicas de crucial importancia para el sistema vial.

Es considerado como un instrumento valioso, con potencialidades fiscales, de equidad y de gestión del suelo estratégico con que cuentan los municipios.

#### **Limitaciones**

Antes de terminar imponiéndose, el instrumento debió enfrentar resistencia política (dadas las dificultades iniciales para determinar el impacto de las inversiones en la valorización de las propiedades) y también oposiciones de los ciudadanos, que se quejaban de que se les cobraba sumas que superaban los supuestos beneficios de las obras.

Contiene el riesgo de los impactos socioespaciales no deseados: puede desplazar a ciertos ocupantes que no están en condiciones de su pago. Con la ejecución de obras aumenta el patrimonio inmobiliario pero no se reciben líquidamente los beneficios. Eso puede acelerar procesos de desplazamiento de residentes de zonas centrales, que pasan a ser ocupadas por usos terciarios jerárquicos dirigidos a usuarios más solventes.

#### **Cargos por Impacto**

Si bien este instrumento no se aplica en América latina sino en Estados Unidos, su inclusión en este texto sirve para ilustrar un tipo interesante de mecanismo de recuperación indirecta de plusvalía de aplicación universal.

Los Cargos por Impacto (CI) constituyen una extensión de las contribuciones por mejoras destinados a capturar recursos de los nuevos desarrollos inmobiliarios que tienen lugar en las ciudades y que generan nuevas demandas de infraestructura económica, social y ambiental. Los CI representan un pago por beneficios y no un impuesto. Se trata del pago de un derecho de desa-





rollo que está directamente vinculado a beneficios concretos para los usuarios y el nuevo proyecto. Son utilizados para ayudar a pagar la construcción de mejoras en los servicios fuera del sitio concreto donde se ubica el nuevo desarrollo. Se trata de un pago por única vez por vivienda o por cada mil metros cuadrados de superficie construida en usos no residenciales.

La ventaja de esta herramienta es que permite al gobierno local recuperar o compensar una porción de los costos de capital público requeridos para solventar las necesidades de servicios públicos (escuelas, parques, calles, etc.) que los nuevos desarrollos acarrearán tanto en el área en donde se implantan como fuera de ella, en otros sitios de la ciudad existente.

Al ser cobrado a los desarrolladores (y propieta-

rios) de áreas de expansión del tejido urbano, se evita cargar a los contribuyentes con mayores imposiciones.

Al igual que en el caso de la contribución por mejoras es discutible si estos CI pagan plusvalía o son estrictamente una retribución por el derecho al uso de infraestructura física y servicios públicos que reciben a cambio. En el cálculo del gravamen se distinguen tres tipos de beneficios que proporcionan las obras construidas (beneficio exclusivo, sustancial y razonable). El beneficio exclusivo está referido a obras muy próximas al nuevo desarrollo, con lo cual, el gravamen que debe pagarse en concepto de este tipo de beneficio podría representar una captura parcial de plusvalía. Los otros dos beneficios, asociados a obras muy distantes a los nuevos desarrollos, claramente no.

## Gama de instrumentos de recuperación de plusvalías

Clasificados según su conexión con el principio de recuperación de plusvalías y hecho generador de la misma

TIPO DE INSTRUMENTOS		EJEMPLOS PARADIGMATICOS
Según conexión con el principio de recuperación de las plusvalías	Según hecho generador de las plusvalías	
Directamente asociados a la recuperación de plusvalías	Plusvalías generadas por nuevas obras públicas	Contribución por Mejoras calculada por el principio de la valorización de los predios. Constitución Nacional de 1941 de Brasil.  Contribución de Valorización La versión contenida en la Ley Nacional N° 1 de 1943 de Colombia.  Expropiaciones anticipadas a procesos de valorización por obras (varios países).
	Plusvalías generadas por nuevas regulaciones sobre el suelo (+inversiones sobre los lotes beneficiados)	Participación en Plusvalías Ley Nacional N° 388 de 1997, Colombia.  Operaciones Interligadas. Ley 10.209 de 1986, Municipio de San Pablo, Brasil.  Certificados de Derecho Potencial de Construcción. Ley Federal 10.257 de 2001, Brasil.
	Plusvalías generadas por el esfuerzo de la comunidad en general a lo largo del proceso de urbanización (plusvalías acumuladas)	Impuesto inmobiliario (varios países)
Indirectamente asociados a la recuperación de plusvalías	Plusvalías generadas por nuevas obras públicas	Contribución por Mejoras calculada por el costo de la obra (varios países)  Contribución por Valorización Ley Nacional 48 de 1968; Decreto 7 de 1987 del Distrito de Bogotá, Colombia
	Plusvalías generadas por nuevas regulaciones urbanas (+inversiones sobre los predios beneficiados)	Cargos por impacto, Estados Unidos

## Ejemplos paradigmáticos de instrumentos directamente conectados con el principio de recuperación de plusvalías

### Recuperan plusvalías generadas por nuevas obras públicas

Instrumentos	Marco legal	Principio General	Ventajas	Limitaciones
Contribución por Mejoras por el principio de la valorización de los inmuebles (y no por costo de la obra).	Constitución de Brasil de 1934 y subsiguientes hasta la de 1988.  Ley nacional 23.514 de 1987 Fondo Permanente para la ampliación subterráneos de Buenos Aires.	Autoriza el cobro de contribución de mejoras a los inmuebles valorizados por motivos de obras públicas. Exigía la comprobación de la valorización, ya que la contribución no se cobraba en proporción al costo de la obra sino tomando como referencia la valorización que la misma había provocado.  Distingue entre beneficiarios usuarios de la obra y propietarios. El costo de la obra lo sufragan los usuarios directos e indirectos, vía un aumento en el cospel y un aumento en el impuesto a las patentes de automotores. La plusvalía que la obra genera en todas las propiedades de la ciudad es recuperada a través de un incremento del 5% en el impuesto inmobiliario.	Se daba autonomía al tributo sin mencionar el costo de la obra, remitiendo al abordaje de la plusvalía.  La concepción del gravamen logra una distribución bastante equitativa de costos y beneficios. Permite, por un lado, financiar parte del costo de la obra y, por otro, recuperar parte de la plusvalía que la obra genera en todas las propiedades, dada su envergadura.	Nunca representó una fuente significativa de recursos para los municipios.  Desgaste político: el cobro de contribuciones adicionales a los impuestos representa una carga para la población. Dado que la parte del gravamen que se prevé aplicar a las propiedades más próximas fue calculada en base al costo de la obra y no en base a valores de las propiedades no se puede afirmar si esos propietarios estarían devolviendo más plusvalía o financiando la obra en una mayor proporción que el resto de los propietarios.

### Recuperan plusvalía generada por nuevas regulaciones sobre el uso del suelo (+ inversiones sobre los terrenos beneficiados )

Instrumentos	Marco legal	Principio General	Ventajas	Limitaciones
Participación en Plusvalías	Ley 388 de 1997 de Colombia	Los beneficios generados por acciones urbanísticas que regulan el suelo urbano y el espacio aéreo urbano dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones (Art.73). Son hechos generadores de plusvalías: la incorporación de suelo rural, el establecimiento o modificación de la zonificación de usos del suelo y la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo. (Art.74).	Este instrumento permite a las autoridades municipales evaluar cuándo es conveniente utilizarlo en reemplazo de otros existentes. Por ejemplo, si es costoso; o si se considera conveniente no cobrar cuando los cambios en las regulaciones se hacen para dinamizar zonas deprimidas y atraer inversiones.	El método de estimación requiere información inmobiliaria consistente y continua e instrumentos de monitoreo del mercado inmobiliario que empiezan a construirse en las grandes ciudades.  Algunos analistas argumentan que a través de los dos cálculos pueden aflorar las minusvalías y dar lugar al reclamo de compensaciones por parte de propietarios.
Operaciones Interligadas (OI)	Ley 10.209 de 1986 de San Pablo Brasil y posteriores modificaciones (ley 11.773 de 1994). Vigentes hasta 1998.	Los propietarios privados o el sector público, a cambio de alteraciones en los índices y características de uso y ocupación del suelo en terrenos de su propiedad que pretenden ser usados de modo más rentable, donan a la Prefectura Municipal un determinado número de Habitaciones de Interés Social. La contribución puede hacerse con tierras en otros sitios o en dinero.	El mecanismo apuntó a resolver dos problemas: desocupar terrenos particulares ocupados por favelas y ofrecer tanto al propietario como al favelado una alternativa positiva. Los recursos generados representaron un 20% del total de viviendas sociales construidas mientras las OI tuvieron vigencia.	La puesta en práctica de la ley era compleja. Los propietarios en su mayoría ofrecían para la operación terrenos no ocupados por favelas, alternativa que también estaba contemplada en la norma.  Se consideraron oportunidades para realizar cambios de zonificación no admitidos por la legislación regular. Fueron criticadas por ser "un mostrador de negocios" o una forma de "burlar la ley de zonificación"
Operaciones Urbanas (OU)	Ley Orgánica del Municipio de San Pablo de 1990 (Constitución Municipal)	La iniciativa de una OU parte del poder ejecutivo que, en una determinada zona que desea revitalizar, realiza intervenciones para perfeccionar la infraestructura y equipamientos adecuados a la densificación deseada. A cambio de esas inversiones el sector público recibe contrapartidas económicas de inversores interesados en obtener derechos de uso y construcción.	El sector público puede revitalizar zonas estratégicas abandonadas por usos de declinación (industria) y atraer capitales que se benefician con las obras y servicios que contribuye a financiar. La propia área genera sus recursos para desarrollo prescindiendo de aportes presupuestarios públicos. Las inversiones pueden valorizar también los terrenos adyacentes	Las OU implican un largo período de tiempo para ponerse en marcha. (10 o 15 años hacen falta para que hagan sentir su efecto en el entorno). Los desembolsos iniciales por parte del sector público suelen ser muy onerosos (dependiendo de las características de la zona) y requerir inversiones financiadas con el presupuesto municipal.
Certificados de Derecho Potencial de Construcción	Ley Federal de Brasil 10.257 de 2001 Leyes municipales	El derecho de construir puede ser ejercido libre de toda carga hasta cierto límite, a partir del cual el Municipio puede requerir una contrapartida o compensación. Esta compensación está relacionada con la mayor demanda de servicios públicos, equipamiento comunitario, áreas verdes y otras inversiones públicas derivadas del uso del suelo por encima de cierto nivel.	La carga relacionada con el uso del suelo se recolecta en momentos de alza de la actividad económica, cuando los emprendedores que solicitan la licencia onerosa, tienen los recursos disponibles para invertir en la construcción. Aparece como un gravamen más justo que la contribución por mejoras.	En la medida que el instrumento exige el establecimiento no sólo de un coeficiente básico sino de otro máximo, es necesario que las normas estén guiadas por criterios técnicos correctos, evitando los eventuales excesos. Su instalación en la sociedad demandó un período de debates muy prolongado.  Requiere discutir el tema de los "derechos adquiridos" o lo que la sociedad considera que lo son.



## Ejemplos paradigmáticos de instrumentos directamente conectados con el principio de recuperación de plusvalías

### Recuperan plusvalías generadas por el esfuerzo de la comunidad en general a lo largo del proceso de urbanización

Instrumentos	Marco legal	Principio General	Ventajas	Limitaciones
Impuesto Inmobiliario	Contenido, generalmente, en las leyes tributarias de cada jurisdicción	El impuesto inmobiliario se establece según avalúos fiscales y alícuotas básicas y adicionales que establece la autoridad tributaria. Los avalúos, realizados en base a información de mercado, reflejan el valor de los inmuebles según su tamaño y ubicación en la estructura urbana; la actualización de los avalúos permite captar los incrementos en el valor de las propiedades por efecto de la dinámica urbana que incorpora la acción de la comunidad en general.	Bien aplicado (cobertura amplia, base fiscal actualizada y niveles adecuados de recaudación) es considerado por muchos analistas como el mejor impuesto para captar las plusvalías urbanas. Permite capturar pequeñas cantidades/porcentajes del incremento del valor de la tierra generado por el esfuerzo "de todos" en lugar de captura "de mucho de unos pocos". Gracias a los recientes avances tecnológicos (ahora accesibles a cualquier país), se han podido poner en práctica mejores técnicas de valuación, tasación y manejo de la información. Poco a poco los retos se están desplazando de la esfera técnica a la política.	Existe una sensación generalizada en muchos países de que la carga de los impuestos a la propiedad es muy pesada. Eso ha llevado a fijar topes a la recaudación y a ha frenado iniciativas interesantes de reforma de los sistemas tributarios que podrían mejorar la recaudación y traer beneficios en términos de equidad. Se requiere voluntad política y objetivos claros para afinar este impuesto. Técnicamente los problemas tienen que ver con: 1) catastros obsoletos e incompletos que derivan en pérdidas irre recuperables de los ingresos; 2) prácticas de tasación deficientes que conducen a una falta de uniformidad generalizada; 3) fuerte influencia de los valores de tasación históricos, no sólo porque los avalúos son poco frecuentes, sino también porque la aprobación de cualquier nueva lista de valuación por los concejos municipales suele ser difícil; y 4) deficiencias en el proceso de recaudación de impuestos.
Compra o expropiación anticipada de terrenos valorizados por futuras inversiones o decisiones regulatorias sobre el suelo y su posterior venta.	Proyecto de ley de la Provincia de Buenos Aires, 1972. No prosperó	La propuesta elaborada por una de las corrientes dentro del Peronismo preveía que el organismo público (municipio, provincia o nación) debía obtener las plusvalías generadas en las tierras afectadas a las propuestas de cambio de uso del Plan de Desarrollo Urbano. Los fondos recaudados servirían para financiar obras urbanas y reservas de tierras. El mecanismo de captación previsto era la expropiación anticipada y posterior venta de las tierras valorizadas.	Hubiera permitido al Estado captar la plusvalía generada en los terrenos adyacentes a los numerosos proyectos de vivienda social que se hicieron a través del FONAVI, entre otras inversiones públicas de envergadura.	Mecanismo que da frutos a largo plazo y requiere continuidad en el marco político e institucional para llevarlo adelante en forma consistente. Exige una cuidadosa ingeniería financiera y buena planificación, ya que los costos incurridos en las expropiaciones pueden superar los beneficios de las ventas posteriores. En el caso analizado, el recambio de autoridades impidió su puesta en marcha por falta de interés.



## Recuperan plusvalías generadas por nuevas obras públicas

Instrumentos	Casos de aplicación	Principio General	Ventajas	Limitaciones
Contribución por Mejoras calculadas por el costo de la obra	Existe en muchos países. En Argentina es definido provincialmente y cobrado por los municipios, siendo los Concejos Deliberantes los que aprueban, obra por obra, el monto a pagar.	Se basa en el siguiente principio: si se construye una obra pública que valoriza las propiedades y no se recurre al financiamiento por contribución, los propietarios que se benefician con el aumento de valor de sus propiedades lo hacen a costa de la totalidad de los contribuyentes. El gravamen se distribuye entre las propiedades próximas a la obra (las propiedades presuntamente valorizadas) en función de la longitud de sus frentes (Rosario) Se paga una sola vez.	Permite financiar obras sin apelar a los fondos presupuestarios.  Los contribuyentes pueden establecer una relación directa entre su aporte y el destino del mismo.	Es discutible si capta plusvalías, dado que el gravamen se calcula en base al costo de la obra sin tener en cuenta el impacto de ésta en el valor de las propiedades. ¿Con el gravamen se paga el beneficio que la obra genera en valor del suelo de las propiedades aledañas o el beneficio por derecho al uso de la obra en sí? La CM es inequitativa.
Contribución por Valorización	Ley nacional 48 de 1968 de Colombia. Decreto 7 de 1987 de Bogotá	Posee un marco normativo muy afinado tanto en sus procedimientos como métodos de cálculo. Se define como un gravamen sobre las propiedades inmuebles que se impone a los propietarios que se benefician con la ejecución de obras de interés público realizadas en el marco de un plan. Se aplican distintos métodos de distribución del costo de la obra según el tipo de beneficios que producen: beneficio general o beneficio local.	Ha incorporado una gama de métodos de distribución del costo de la obra entre las propiedades presuntamente valorizadas, lo suficientemente afinados, que lo aproximan bastante al principio de recuperación de plusvalía del suelo y, con ello, al logro de una mayor equidad. Contempla mecanismos de participación ciudadana que tienden a frenar arbitrariedades en su aplicación.	Contiene el riesgo de producir desplazamientos de propietarios que no están en condiciones de su pago.
Cargos por Impacto (CI)	Mecanismo que se aplica en Estados Unidos desde la década de los 80.	Los CI representan un pago por beneficios y no un impuesto; el pago de un derecho de desarrollo que está directamente vinculado a beneficios concretos para los usuarios y el proyecto. Son utilizados para ayudar a pagar la construcción de mejoras en los servicios fuera del sitio concreto donde se ubica el nuevo desarrollo. Se trata de un cargo por única vez por vivienda o por cada mil metros cuadrados construidos en usos no residenciales.	Permite al gobierno local compensar una porción de los costos requeridos para solventar las necesidades de servicios públicos que acarrearán los nuevos desarrollos, tanto en el área en que se implantan como en otras. Al ser cobrado a los desarrolladores (y propietarios) de áreas de expansión del tejido urbano se evita cargar a los contribuyentes del casco existente con mayores imposiciones.	Es discutible si estos CI recuperan plusvalía o son estrictamente una contribución por el derecho al uso de infraestructura física y servicios que reciben a cambio (escuelas, parques, calles). En el cálculo de este gravamen, se distinguen tres tipos de beneficios que brindan las obras construidas (exclusivo, sustancial y razonable). El exclusivo referido a obras muy próximas al nuevo desarrollo podría representar una captura parcial de plusvalía. Los otros dos beneficios (obras muy distantes a los nuevos desarrollos) claramente no.





## Los instrumentos de recuperación de plusvalías

### Algunos ejemplos

#### Brasil

##### *La Operación Urbana Anhangabaú-Centro (Ley N°12.349/97).*

Esta OU se denominó inicialmente Anhangabaú y comprendía un perímetro de cerca de 50 Ha, siendo posteriormente ampliada, pasando a denominarse OU Centro y pasó a comprender un área de 84,2 Ha, localizados en el centro antiguo de la ciudad.

Tiene como principales objetivos la recalificación ambiental de la región, la recuperación de sitios y piezas importantes del patrimonio histórico, la duplicación de la canalización de aguas de lluvia (para evitar inundaciones) y la interferencia correctiva en la volumetría de las cuadras. En cerca de 3 años de vigencia, fueron aprobados en su perímetro tres proyectos, de un total de ocho propuestas presentadas, en los cuales el principal dispositivo de la legislación utilizado fue el que permite la regularización de onerosas edificaciones. Estas operaciones generaban 3,4 millones de dólares, que fueron aplicados en restauraciones de calzadas, en la Praza Ramos de Azevedo, en la Ladeira da Memória, en la Escala del Viaduto Santa Efigênia y en la construcción del Museu do Teatro, entre otras intervenciones.

Fue también negociado, por un valor de 2,1 millones de dólares, el derecho de construcción adicional en un antiguo predio de la Eletropaulo (Empresa distribuidora de energía eléctrica), transformado en Shopping Center, constituyendo este el cuarto proyecto aprobado en el ámbito de esta OU, sumando cerca de 5,5 millones de dólares en contrapartidas económicas.

(Extraído de Paolo Sandroni, 2001)

##### *La Operación Urbana Água Branca (Ley N°11.774/95)*

Esta OU comprende un perímetro de cerca de 500 Ha y está localizada en una región relativamente

degradada (Barra Funda), pero que ya cuenta con un proyecto aprobado en terrenos que pertenecían a la antigua Industrias Matarazzo. De acuerdo con este proyecto serán construidos varios edificios empresariales y otros de servicios de alta calidad (centros de ocio, hoteles 5 estrellas, shopping centers, etc.).

Se permitió al emprendedor un coeficiente de aprovechamiento de 4,0 (edificación equivalente en área a cuatro veces el tamaño del terreno) cuando el original era de 1,0, lo que significó un crecimiento de 72.000 m<sup>2</sup> hasta cerca de 290.000 m<sup>2</sup> de derechos de construcción. La contrapartida, sumando cerca de 20 millones de dólares, fue dividida en 13 intervenciones en el perímetro de la OU, entre las cuales se destaca la construcción de una avenida de cerca de 1,5 Km. y de un túnel de 300 metros.

(Extraído de Paolo Sandroni, 2001)

##### *La Operación Urbana Faria Lima (Ley N°11.732/95)*

Con un perímetro de aproximadamente 450 Ha, se trata de una OU bien diferente de las demás. En cuanto los otros casos tienen como base la actuación sobre áreas degradadas pero con gran parte de infraestructura ociosa y con capacidad para la absorción de mayor densificación, esta última fue definida en un área en franco proceso de valorización y de expansión inmobiliaria. Con esto, no existía capacidad ociosa en materia de infraestructura en la región. Al contrario, se trataba de realizar la prolongación de una avenida (sin ninguna prioridad del punto de vista de la circulación y del tránsito), en cuyos terrenos el precio del metro cuadrado se situaba entre los más elevados de San Pablo.

Aunque la existencia de precios elevados de los terrenos no constituían en sí un obstáculo para el éxito de una OU, el hecho de que en el caso estudio el instrumento fue utilizado para permitir el financiamiento de la extensión de la Av. Faria Lima, la cual cruza una de las regiones más valorizadas de la ciudad, hizo que los costos de las expropiaciones constituyesen un enorme desembolso financiero inicial.

El CEPAC -Certificado de Potencial de Área de Construcción- título de carácter mercantil creado en marzo de 1995 en el municipio de San Pablo,

fue inicialmente destinado a financiar la ampliación de la Av. Faria Lima. Estos certificados serían emitidos por la Prefectura y permitirían que emprendedores particulares obtuviesen a través de ellos derechos adicionales de construir en cada terreno además de los determinados por la Ley de Zonificación. Aunque ellos se constituyesen en una forma interesante de transformar plusvalías urbanas en recursos financieros, a través de la venta de los títulos correspondientes en las Bolsas de Valores, los CEPACs no prosperaron, esto es, no fueron utilizadas para equilibrar la OU Faria Lima

Los CEPACs serían vinculados con áreas objeto de OU, para ser negociados en la Bolsa de Valores y Futuros. Los recursos así obtenidos serían aplicados por la Prefectura en el perímetro de una OU, que de esta forma no necesitaría realizar desembolsos previos si ahí se desearan realizar obras viales o de otra naturaleza. Como se trataba de una operación mercantil, esto es, venta a cambio del derecho de construir una determinada cantidad de metros cuadrados en determinada región, no provocaría ningún aumento en el endeudamiento del municipio cuyo límite máximo ya había sido alcanzado.

(Extraído de Paolo Sandroni, 2001)

## Colombia

*Operación Urbanística Nuevo Usme: provisión de suelo urbanizado para vivienda de interés social, a partir de la recuperación en plusvalías.*<sup>29</sup>

El problema que pretende resolver la Operación Urbanística Nuevo Usme es cómo enfrentar la urbanización ilegal a partir de la aplicación de los principios e instrumentos consagrados en la Ley 388 de 1997. Usme es una localidad ubicada al sur oriente de Bogotá, en la que viven unos 450 mil habitantes, en unas 1.000 hectáreas, el 90% desarrolladas por los urbanizadores piratas. En junio de 2000 el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en cumplimiento de la ley 388/97 declaró otras 1.000 hectáreas como suelo de expansión urbana en un territorio escarpado aún rural. La empresa estatal de acueducto y alcantarillado (EAAB) ha desarrollado con anticipación la infraestructura de acueducto en esta zona, con marcada destinación a la vivienda popular. Metrovivienda (otra empresa estatal local encargada

de producir suelo urbanizado destinado a la construcción de vivienda de interés social que es vendido a urbanizadores privados en grandes lotes) desarrolla un proyecto de alrededor de 6.200 viviendas e incluso Transmilenio, el sistema de transporte colectivo, llega hasta la zona cercana.

La Operación Nuevo Usme está siendo estructurada en torno a la aplicación de diversos mecanismos de recuperación de plusvalías.

El primero es el anuncio del proyecto: la ley 388 contempla que, en el caso de las adquisiciones públicas de tierra, al valor comercial de los terrenos que vayan a ser comprados (que es la base para definir el precio indemnizatorio) se descontará el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto urbanístico o conjunto de inversiones públicas que vayan a ser desarrolladas. Este anuncio, unido a la realización de avalúos de referencia, “congela” el valor de la tierra de manera que el propietario no podrá apropiarse los incrementos derivados de la acción estatal.

El otro mecanismo es la formulación del Plan Parcial, aplicando el principio de distribución equitativa de cargas y beneficios. Esto permite a la administración pública obtener parte de los terrenos urbanizados en contraprestación por la financiación de las obras de urbanización. En lugar de comprar o expropiar tierra, ésta es adquirida a cambio de la asignación de aprovechamientos urbanísticos y de la realización de las inversiones que legalmente corresponden a los propietarios de tierra, pero que no suelen realizar en las zonas populares. Quienes no acepten ingresar en el Plan podrán ser expropiados a un precio cercano al rural.

Otro mecanismo es el de la recuperación propiamente dicha de plusvalías (ley 388) que debe aprobar el Concejo Distrital. En caso que este Acuerdo sea aprobado, el Distrito podrá recuperar entre el 30 y el 50% de los incrementos en el precio de la tierra derivados del cambio en la clasificación del suelo o la autorización de usos más rentables o de mayor índice de edificabilidad. La plusvalía podrá ser pagada en tierra, en infraestructura o en dinero. Una alternativa

  
<sup>29</sup> María Mercedes Maldonado Copello. Versión inicial del artículo publicado juntamente con Martim Smolka bajo el título “Using value capture to benefit the poor: The Usme project in Colombia. Land Lines (July) 15 (3), 2003, :15-17.



aún más innovadora que se piensa explorar es la de reglamentar los nuevos terrenos urbanos como una oferta de lotes con urbanismo, emulando la acción del urbanizador pirata, pero asegurando los elementos colectivos (servicios públicos y vías y los espacios verdes). La edificación de la vivienda sería asumida por los usuarios. En este caso, el aprovechamiento urbanístico real de los terrenos es asignado al beneficiario del programa de vivienda. Se trata de asignar el derecho de construir a los habitantes de menores recursos que construyen la vivienda con su propio esfuerzo a lo largo de los años. Reducidos los aprovechamientos urbanísticos en el Plan Parcial, se reducen los precios del suelo.

### Argentina

#### *Centro de Renovación Urbana Scalabrini Ortiz, Rosario*

El proyecto de renovación urbana Scalabrini Ortiz se propone reurbanizar una amplia área desafectada de usos ferroviarios, en la zona centro-norte de la ciudad. La reconversión prevista consiste en la reorganización del sistema vial, el traslado de las actividades portuarias a la zona sur de la ciudad, la recuperación de espacios para parques y la creación de lo que se ha dado en llamar una “una nueva centralidad”, es decir, un espacio urbano de alta calidad urbana y edilicia que incluye, en su primera fase: un centro comercial, cuya cáscara serán los galpones ferroviarios recuperados, un hipermercado, un complejo de cines, un estacionamiento, un museo ferroviario, una calle cívica que unirá las distintas instalaciones y un complejo de viviendas. Las obras comprometerán una inversión de 50 millones para el centro comercial más otros 10 millones a cargo de los comerciantes que deberán acondicionar sus locales.

El predio donde se edificarán los establecimientos tiene 21.300 metros cuadrados. Originalmente perteneciente al Estado Nacional (que los administra a través del ONABE, ex ENABIEF), fue vendido mediante licitación pública internacional al desarrollador inmobiliario Soros (que posteriormente se retiró), al empresario Coto y a la firma IRSA (Inversiones y Realizaciones SA) que tendrá a su cargo la conducción del emprendimiento.<sup>30</sup>

En el esquema del proyecto, el Municipio no es el que vende las tierras, ni tampoco el que invierte el capital para desarrollar el área. Pero, en cambio, sí aporta un elemento crucial en este tipo de proyectos en el que participan el sector público y el sector privado: su poder regulatorio sobre el suelo a reurbanizar. El Municipio no sólo determina que resulta de interés para la ciudad refuncionalizar las áreas ferroviarias en desuso, sino que, además, estipula bajo qué condiciones debe operarse dicho proceso, fijando las pautas en cuanto a usos permitidos, tamaños de parcelas, densidades, volúmenes arquitectónicos, entre otros aspectos. El conjunto de decisiones regulatorias que el Municipio ha adoptado en relación al área constituye uno de los hechos generadores de plusvalías urbanas; es decir, es causante de mejoras que redundan en un aumento en el valor de los predios.

El proyecto es así un claro ejemplo de generación público-privada de plusvalía urbana en una zona estratégica de la ciudad de Rosario. No es tan clara, sin embargo, la captación por parte del Municipio de una porción del plusvalor esperable en el área propiamente dicha. Tal recuperación se produce a través de la figura de “la donación” de un porcentaje de las tierras sujetas al redesarrollo, que el urbanizador (IRSA) está obligado a entregar al Municipio.<sup>31</sup> Se trata de una modalidad indirecta y atenuada de recuperación, ya que la determinación de este porcentaje no se ha fijado a partir de ninguna estimación de la valorización del suelo que resultará de las inversiones y regulaciones aplicadas sobre los predios. Pese al carácter inusual del proyecto, la Municipalidad se ha limitado a aplicar la normativa vigente, exigiendo en carácter de donación el porcentaje de tierra que corresponde según las distintas situaciones tipificadas en el Código Urbano.

La ordenanza que regula este tipo de obligaciones en Rosario no alude al hecho fundamental que significa la creación de valor a través de actuaciones urbanísticas públicas; menos aún al derecho que le cabe al Municipio de exigir una participación en el mismo. El requerimiento que se impone al urbanizador de entregar áreas verdes se inscribe, en todo caso, en principios del urbanismo clásico sobre funcionalidad y calidad de vida y no en una ecuación que permita estimar el plusvalor y determinar su forma de distribución entre el sector público y los actores privados.

<sup>30</sup> Irsa es una compañía de bienes raíces fundada en 1943 para el desarrollo de edificios de oficinas, centros comerciales, residenciales y hoteles cinco estrellas. En su ramo es la única que cotiza sus acciones en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y Nueva York. La firma controla el Alto Palermo. Cuenta también con Patio Bullrich, Buenos Aires Design Center, Alto Avellaneda, Alto NOA y el complejo de viviendas Torres del Abasto.

<sup>31</sup> Esta análisis es anterior a la realización del taller de transferencia e intercambio (Rosario, febrero 2004) en el cual se llegó a la conclusión de que la figura de la donación representaba una verdadera recuperación de plusvalía.

Además, teniendo en cuenta la envergadura del proyecto, la compensación requerida posiblemente sea insuficiente. La información disponible no permitió saber si, en términos puramente económicos, la compensación exigida por el municipio guarda relación con el precio que el urbanizador pagó por el suelo al Estado Nacional y/o con el beneficio que espera realizar a través de la comercialización del complejo inmobiliario. Usualmente esto es parte de una negociación entre los involucrados, cuyo resultado depende del poder de cada actor y de la información que cada uno de ellos dispone sobre riesgos y oportunidades. La mayoría de las veces suele ser difícil (como se ha señalado anteriormente) conocer cuáles son los cálculos del desarrollador inmobiliario y, por lo tanto, en este tipo de operaciones buena parte del plusvalor generado queda “en el bolsillo” del urbanizador, puesto que su habilidad consiste en ocultar las potencialidades del negocio. Tampoco ha sido posible, en esta ocasión, conocer las cifras del ONABE.<sup>32</sup>

Las características infrecuentes de esta Operación urbanística en el contexto rosarino hubieran ameritado diseñar un esquema ad hoc que le permitieran al municipio obtener mayores ventajas.<sup>33</sup>

Es posible hipotetizar que –en un contexto de fuerte recesión– las expectativas que el proyecto ha generado en buena parte de la sociedad rosarina en cuanto a la generación de empleo y dinamización urbana hayan justificado la adopción de una política más bien tímida en ese sentido por parte del Municipio. De hecho, el proyecto ha estado varios años paralizado y el retorno de los inversionistas ha sido vivido como un gran logro.

En ese marco, lo que sí puede y debe evitarse es que durante la marcha del proyecto se modifiquen sustantivamente sus características; aquellas que originalmente debieron servir de base para definir la operación urbanística y los pliegos de la licitación. Por ejemplo, si tal como sugieren algunos medios de prensa, en lugar de torres de departamentos para sectores medios (como aparentemente estaba previsto en el proyecto original) IRSA propone construir viviendas exclusivas dirigidas a sectores de alto poder adquisitivo, sin duda, tendría que rediscutir con el Municipio el monto de su contribución.

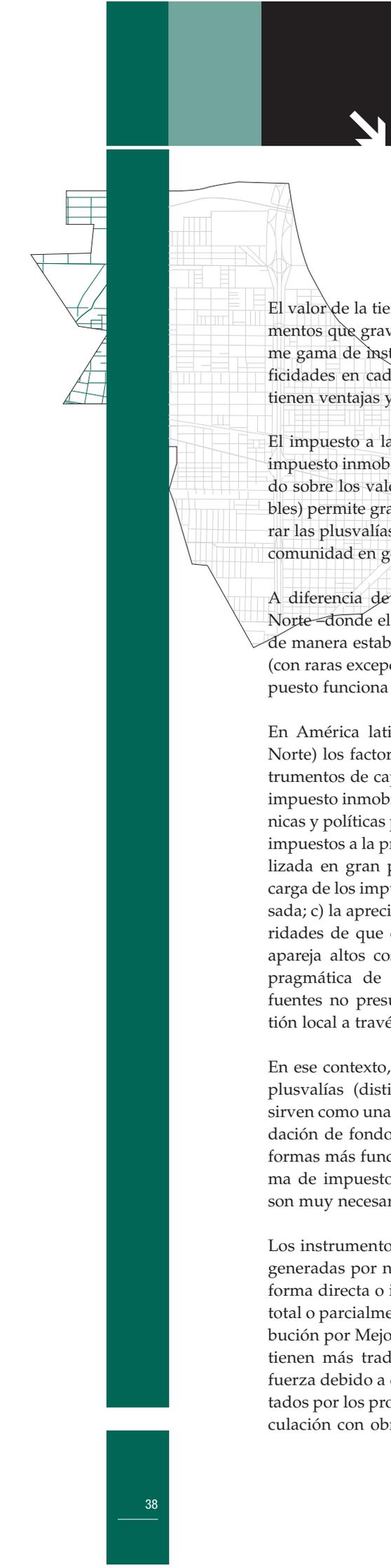
Pese a las limitaciones señaladas, es importante señalar el hecho de que la modalidad de compensación que se ha adoptado en este proyecto –espacio público que podrá ser usado por todos los ciudadanos– implica un criterio de redistribución de beneficios con un sentido de cierta equidad. Ese esquema también ha permitido sortear los riesgos de corrupción o de mala administración que han acechado a proyectos semejantes cuando la contribución por parte de los desarrolladores se ha hecho en dinero, cuyo destino final y administración la ciudadanía desconoce.

La segunda fase del proyecto de renovación urbana (aún en discusión) contempla la posibilidad de que las tierras que el urbanizador está obligado a donar al Municipio se localicen eventualmente fuera del área de intervención. Si los predios se asignan a proyectos que tengan un amplio contenido e impacto social, se habrá introducido un principio redistributivo al esquema de generación y captura de plusvalía. Pero, cualquiera sea el destino que se dé a los predios, será fundamental que la ecuación económica resulte beneficiosa para el Municipio, haciendo para ello una correcta estimación del valor final de la operación involucrada (definiendo claramente este aspecto en la respectiva Ordenanza).

En el mediano plazo, con la progresiva valorización de las áreas aledañas que ocurrirá cuando finalicen las obras previstas y eventualmente cuando nuevas inversiones sean atraídas, el Municipio estará en condiciones de recuperar también a través del impuesto inmobiliario la plusvalía que este proyecto habrá generado en los predios localizados en su zona de impacto. Sin duda, el proyecto no sólo incrementará la calidad urbana del área sino que mejorará en forma sustantiva la accesibilidad de buena parte de la ciudad, al favorecer la conectividad con la cuña ribereña y entre la zona sur y la norte del ejido. La captación de plusvalía, por vía del impuesto predial, será posible siempre que se produzca una adecuada actualización de los valores fiscales de las propiedades urbanas. ■

**32** Se debió solicitar al ONABE mediante nota formal, el acceso a los expedientes de la operación urbanística. En caso de obtenerse más documentación será posible profundizar este análisis.

**33** En el caso de Puerto Madero, por ejemplo, la gestión del proyecto estuvo a cargo de una Sociedad Anónima especialmente creada para tal fin (la Corporación Antiguo Puerto Madero), propiedad por partes iguales del Estado Nacional y la Municipalidad de Buenos Aires. Para la conformación del 50% del capital accionario correspondiente a la Municipalidad se incluyó: el Plan Maestro y la capacidad de valorizar el suelo que le confiere su competencia sobre la normativa urbana.



## Conclusiones

El valor de la tierra se captura a través de instrumentos que gravan la propiedad. Hay una enorme gama de instrumentos que presentan especificidades en cada contexto de aplicación. Todos tienen ventajas y limitaciones.

El impuesto a la propiedad por excelencia es el impuesto inmobiliario. Si este impuesto es cobrado sobre los valores del suelo (no de los inmuebles) permite gravar sólo al propietario y recuperar las plusvalías generadas por el esfuerzo de la comunidad en general a lo largo del tiempo.

A diferencia de lo que ocurre en América del Norte—donde el impuesto inmobiliario funciona de manera estable y eficiente— en América latina (con raras excepciones, entre ellas Chile) este impuesto funciona de modo precario.

En América latina (y también en América del Norte) los factores que llevan a popularizar instrumentos de captura de plusvalías distintos del impuesto inmobiliario son: a) las dificultades técnicas y políticas para aumentar la recaudación de impuestos a la propiedad; b) la sensación generalizada en gran parte de la población de que la carga de los impuestos a la propiedad es muy pesada; c) la apreciación usual de parte de las autoridades de que encarar una reforma impositiva apareja altos costos políticos; d) la posibilidad pragmática de obtener fondos adicionales de fuentes no presupuestarias para apoyar la gestión local a través de otros instrumentos.

En ese contexto, los instrumentos de captura de plusvalías (distintos al impuesto inmobiliario) sirven como una alternativa interesante de recaudación de fondos que debe acompañar a las reformas más fundamentales o mejoras en el sistema de impuestos a la propiedad; reformas que son muy necesarias.

Los instrumentos de recuperación de plusvalías generadas por nuevas obras públicas (ya sea en forma directa o indirecta) se usan para financiar total o parcialmente el costo de las obras (Contribución por Mejoras y sus variantes). Son los que tienen más tradición en América latina y más fuerza debido a que: a) son más fácilmente aceptados por los propietarios del suelo, dada su vinculación con obras que los benefician en forma

directa; b) para el sector público se presentan como un mecanismo atractivo de recaudación extra presupuestaria; c) cuentan con el apoyo de las empresas privadas de la construcción, que suelen tener sólida base empresarial y capacidad de presión política.

Los instrumentos legalmente constituidos e incorporados en normas de tipo universal, destinados a recuperar plusvalías generadas por decisiones regulatorias del Estado, no han sido tradicionalmente aplicados en las políticas urbanas de la región. Nos referimos a ciertas leyes de parcelamiento del suelo o zonificación que exigen a los propietarios/promotores entregar una determinada cantidad de dinero o suelo a cambio del permiso de parcelar o construir (como las que existen en Estados Unidos y Canadá); o bien gravámenes al excedente en altura (suelo creado). Este tipo de instrumentos en América latina han formado parte de propuestas altamente debatidas y raramente transformadas en leyes.

Sólo en épocas recientes han surgido iniciativas novedosas de recuperación de plusvalías urbanas generadas por cambios en las regulaciones sobre usos del suelo. Colombia y Brasil son países pioneros en ese sentido, con instrumentos de carácter universal e instrumentos que se aplican *ad hoc*. La Participación en Plusvalías (contemplada en la Ley 388/97 de Colombia) permite al Estado captar una parte de los beneficios generados por acciones urbanísticas que regulan el suelo urbano y el espacio aéreo urbano, estableciendo que esos beneficios dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones. Las Operaciones Urbanas y Operaciones Interligadas surgidas en San Pablo en los '80 se sustentan en el concepto de suelo creado. En estas últimas hay una combinación de cambios de regulaciones e inversiones públicas y privadas que buscan poner en valor determinadas zonas de la ciudad.

Los argumentos a favor de este tipo de instrumentos nuevos sostienen que no parece adecuado que el Estado siga regalando a los agentes privados la posibilidad de recuperar las plusvalías, que surgen cuando se modifica la zonificación de usos permitiendo otros más rentables, cuando se autoriza a un mayor aprovechamiento del suelo en edificación o cuando se permite transformar el suelo rural o periurbano en urbano. Que la fijación de esos derechos cuya potes-

La recuperación de plusvalías es exclusiva del Estado debe tener una compensación. Que incluso sería oportuno que el Estado hiciera competir a los propietarios y a los inversionistas por los aportes y las decisiones del Estado. Que existe una práctica de lobby, de influencias sobre el aparato político para obtener este tipo de permisos, cuando están fuera de lo que autorizan las normas urbanísticas. Que, en tal sentido, el sector público debe tener información adecuada de cuánto puede obtener el promotor para diseñar un mecanismo competitivo para recuperar plusvalías.

La reflexión y el debate actual en torno a la recuperación de plusvalías y sus instrumentos permite identificar en sus extremos dos enfoques: a) uno que prioriza las posibilidades de financiamiento del desarrollo urbano que abren los instrumentos de recuperación de plusvalías por sobre las de equidad; b) un enfoque que enfatiza las cuestiones de equidad por sobre las del financiamiento.

a) El primer enfoque de naturaleza fuertemente pragmática argumenta que cuando se ponen muy en alto la equidad o la justicia distributiva, haciendo de ellas el gran objetivo, las cosas se traban. En cambio, se puede estructurar un juego en el que todos ga-

nen, porque el crecimiento de las plusvalías, que se originan del desarrollo de la ciudad y del crecimiento de la economía, puede reportar ganancias tanto al sector privado como al sector público.

b) El segundo enfoque alerta sobre los efectos perversos que puede producir en ciudades altamente fragmentadas el binomio generación-apropiación de plusvalías en su versión más restringida (vía la obra pública), al reforzar los patrones de segregación socio espacial (la distancia entre zonas ricas y zonas pobres) en lugar de atemperarlos.

A nuestro juicio, la posición más equilibrada y racional es la que postula la necesidad de incorporar un enfoque de equidad al conjunto de los instrumentos, para lo cual hace falta tomar en consideración no sólo las formas de recuperación de las plusvalías sino también el destino de los recursos capturados, en el contexto más general del destino del conjunto de los recursos tributarios.

De esto se deriva que una política de recuperación de plusvalías urbanas que apunte a potenciar los recursos del municipio para el financiamiento del desarrollo de la ciudad, en un marco de equidad, debe buscar la armonización fiscal. ■





## Bibliografía

■ Barros Lorenzetti, Maria Silvia y Suely Mara Vaz Guimaraes de Araujo (s/f) "Solo criado, from the letter of Embu to the Satatute of the City", Trabajo presentado al IIRGLUS, 9th Law and urban space workshop, (mimeo).

■ Botero de, Carolina y Martim Smolka (2000) "Desafíos para implementar la participación en plusvalías en Colombia, Land Lines Newsletter, March, Volme 12, Number 2.

■ Cáceres, Gonzalo y Sabatini, Francisco (2001) "Santiago de Chile: la recuperación de plusvalías puesta en perspectiva histórica" en Smolka & Furtado (Editores) Recuperación de plusvalías en América Latina, Eurelibros, Lincoln Institute of Land Policy, pp 100-121.

■ Calderón Cockburn, Julio (2001) "Las contribuciones municipales como instrumentos de captura de plusvalor en Perú", en Smolka & Furtado (Editores) Recuperación de plusvalías en América Latina, Eurelibros, Lincoln Institute of Land Policy, pp 173-200.

■ Castaño Duque (s/f) Compilación Contribución por Valorización, (mimeo).

■ Clichevsky, Nora (2001) "La captación de plusvalías urbanas en América Latina: ¿futuro instrumento de equidad social?", en: Smolka & Furtado (Editores) Recuperación de plusvalías en América Latina, Eurelibros, Lincoln Institute of Land Policy, pp 1-35.

■ CEUR (2004) Análisis y proposición de métodos de ponderación e instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas generadas por la acción pública municipal, Informe Final de Consultoría al Servicio Público de la Vivienda, Programa Rosario Hábitat, Buenos Aires.

■ De Botero Carolina y Martim Smolka (2002) "Desafíos para implementar la participación en plusvalías en Colombia", Land Lines Newsletter, Lincoln Institute of Land Policy.

■ De Cesare, Claudia (2002) "Hacia un sistema de tributación inmobiliaria eficaz en América latina", Land Lines: January 2002, Volume 14, Number 1, Lincol Institute of Land Policy.

■ Furtado, Fernanda (1997) "Instrumentos para la recuperación de Plusvalías en América Latina: Debilidad en la Implementación, Ambigüedad en la Interpretación", Informe Parcial, Lincoln Institute of Land Policy, (Mimeo).

■ Furtado, Fernanda (2002) "Repensando las políticas de captura de plusvalías para América Latina", Land Lines, Lincoln Institue of Land Policy.

■ Jaramillo, Samuel (2001) "La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo. La Contribución de valorización y Contribución en Plusvalías", en: Smolka & Furtado (Editores) Recuperación de plusvalías en América Latina, Eurelibros, Lincoln Institute of Land Policy, pp 71-98.

■ Producción de vivienda y capitalismo dependiente: el caso de Colombia, CEDE, Facultad de Economía, Universidad de Los Andes, Bogotá (1985).

■ Lipietz, Alain (1974) Le tribut fonciere urbaine, Ed. Maspero, Paris

■ Macón, Jorge (1971) "Financiación Pública por Contribución de Mejoras" en: Comité Ejecutivo (Editor) Finanzas Públicas. Terceras Jornadas. Ediciones Macchi, Buenos Aires.

■ Olinto Camacho, Oscar y Tarhan, Ariana (2001) "Alcances y deficiencias distributivas del Estado venezolano en la captación de plusvalías" en Smolka & Furtado (Editores) Recuperación de plusvalías en América Latina, Eurelibros, Lincoln Institute of Land Policy, pp 202-226.

■ Rojas, Fernando y Martim Smolka (2002) "Nueva ley colombiana implementa la captura de la plusvalía", Land Lines Newsletter, Lincoln Institute of Land Policy.

■ Sabatini, Francisco y Cáceres, Gonzalo (2002) "Recuperación de plusvalías: reflexiones sobre su posible aplicación en las ciudades chilenas", Asuntos Urbanos, agosto, pp 56-61.

■ Sandroni, Paolo (2001) Plusvalías urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de Sao Paulo" en: Smolka & Furtado (Editores) Recuperación de plusvalías en América Latina, Eurelibros, Lincoln Institute of Land Policy, pp 37-70

■ Smolka, Martim y Furtado, Fernanda (2001) "Ensayo introductorio: recuperación de plusvalías en Latinoamérica: ¿bravura o bravata?" en: Smolka & Furtado (Editores) Recuperación de plusvalías en América Latina, Eurelibros, Lincoln Institute of Land Policy, pp XIII-XLI.

■ Smolka, M & Furtado, F, (2003) "The value capture debate in Latin America", Land Lines Newsletter, Lincoln Institute of Land Polcy.

■ Smolka, Martim & Amborski, David (2000) "Apropiación de valor para el desarrollo urbano: una comparación Inter-americana"

■ Smolka, Martim y Laura Mullahy (2002) "La política del suelo en América Latina", Land Lines Newsletter, Lincoln Institute of Land Policy

■ Smolka, Martim y Alfonso Iracheta (2002) "Captación de la plusvalía del suelo para suministrar tierra urbanizada a los sectores pobres", Land Lines Newsletter, Lincoln Institute of Land Policy

### Gobierno de Colombia

■ Texto de la Ley 338 de Ordenamiento Territorial de Colombia. 1997.

Ley 25 de 1921 (Creación impuesto Valorización)  
Acuerdo N° 7 Estatuto de Valorización de Bogotá  
Valorización, Marco legal, [http://www.idu.gov.co/valorizacion/marco\\_legal.htm](http://www.idu.gov.co/valorizacion/marco_legal.htm)

### Gobierno de Brasil

■ Lei N° 13.769 de 26 de Janeiro de 2004 (Operacao Urbana Consorciada Faria Lima).

■ Lei N° 10.209 de 9 de Dezembro de 1986 (Operacao Interligada).





# Recuperación de Plusvalías Urbanas

Aspectos conceptuales y gama de instrumentos

