

## Plusvalías del suelo por acción del Estado

**El concepto de plusvalías generadas por** la acción del Estado y la creación o perfeccionamiento de mecanismos para su captura, se ha instalado en la discusión pública, lo que llevó al Ejecutivo a presentar durante el mes pasado un proyecto de ley relativo a Transparencia del Mercado del Suelo e Incrementos de Valor por Ampliaciones del Límite Urbano.

Este proyecto incorpora mejoras significativas respecto de la publicidad y transparencia de los procesos de formulación de los instrumentos de planificación territorial, al mismo tiempo que introduce perfeccionamientos al mecanismo de cálculo de los avales fiscales de las viviendas y también busca hacer disponible la información de precios de transacciones y disponibilidad de suelo fiscal. Todas estas medidas son una mejora respecto de la situación actual, sin embargo no abordan la causa fundamental detrás de las ineficiencias observadas en el mercado de suelo: la ausencia de una estrategia para la provisión planificada de suelo normado ante las necesidades de la demanda, con el objetivo de evitar espacios de discrecionalidad ante los nuevos desarrollos urbanos.

El ámbito mencionado se cruza con la captura de plusvalías en dos aspectos. Primero, cualquier modificación a la normativa urbana puede generar un mayor o menor valor del suelo, al habilitar o restringir su potencial de constructibilidad, afectando al propietario del inmueble, quien se apropia (o pierde) dicho valor, y por ende, existe espacio para la captura de plusvalía si efectivamente el valor potencial del suelo se incrementa. En segundo lugar, el valor de los predios se incrementa en la medida que la oferta de suelo se mantiene restringida, dado que es un bien localmente insustituible; por tanto, se generan espacios para la especulación, los cuales disminuyen significativamente si existe una previsión temporal de los cambios en el uso de suelo, de forma que el valor presente de los beneficios futuros de mantener un predio capturado se

disipan, reduciendo la necesidad de capturar plusvalías.

En efecto, en Chile ya existen al menos dos mecanismos que capturan cambios en valor respecto del actual del Estado, el impuesto territorial (contribuciones de bienes raíces) y el impuesto a las ganancias de capital sobre bienes inmuebles. En ambos casos, si el propietario experimenta una ganancia respecto del valor del suelo, parte de ella va hacia el Estado como impuesto. A pesar de lo anterior, el Ejecutivo ha propuesto un nuevo impuesto, solamente para aquellas viviendas que cambien en su norma, pasando a ser suelo urbano, con el objeto de capturar parte de la ganancia del propietario por la mayor potencialidad del predio. Dado el esquema normativo chileno, este impuesto genera dos graves problemas: 1) aumenta el precio de las viviendas, ya que ante la oferta restringida, el propietario paga una parte menor del impuesto, y el desarrollador, quien asume el costo, posteriormente lo transfiere al comprador final, y 2) genera, ex - ante, diferenciales mayores de precio sobre los predios que, potencialmente serían sujeto del cambio normativo, pero también a aquellos cercanos (dado que el impuesto afecta solamente a los predios fuera del anillo urbano), aumentando entonces el espacio para la especulación.

Como conclusión, si bien teóricamente la captura de plusvalías es eficiente y neutral como fuente de recursos públicos, esto solo se cumple en mercados que operan competitivamente. Esto es, donde no exista escasez artificial del suelo y todas las transacciones de inmuebles que generan plusvalías por actos del Estado sean afectas al impuesto (como es el caso del impuesto de primera categoría, luego de la Reforma Tributaria), y no solamente algunas. Alternativamente, formular un sistema de provisión de programa de oferta de suelo, resuelve los problemas observados en el mercado del suelo sin incorporar mayores ineficiencias, como lo hace el tributo propuesto.

El nuevo Proyecto de Ley no aborda la causa fundamental detrás de las ineficiencias observadas en el mercado de suelo: la ausencia de una estrategia para la provisión planificada de suelo normado ante las necesidades de la demanda.

Juan Carlos Caro  
analista económico de la  
Gerencia de Estudios.

