

PROPUESTA DE RECUPERACIÓN DE LA PLUSVALÍA DEL SUELO URBANO POR PARTE DE LOS GOBIERNOS LOCALES.

GUIOMAR SAKAMOTO

• Profesor Titular. Materia: Metodología de la Investigación. Carrera: Contador Pública. Sede Central.

• *E-mail:* guiosakamoto@hotmail.com

Palabras claves

- Gobierno local
- Renta urbana
- Plusvalía
- Recupero

Justificación

Uno de los problemas más extendidos de las ciudades es el acceso a la tierra por parte de los particulares debido, (entre otros factores) al alto precio de las tierras. El fenómeno de la urbanización ha traído consigo la capitalización de altas rentas diferenciadas, usufructuadas por los capitalistas.

El mercado inmobiliario juega un papel determinante en la formación de los precios, promoviendo la creación de rentas hedónicas, por ejemplo, la creación de barrios cerrados destinados a las clases sociales altas y medias altas. Esto genera fenómenos tales co-

mula gentrificación y la segregación espacial a partir de la solvencia.

Sin embargo, no son los agentes privados ni las familias las que realizan y afrontan los costos de la infraestructura urbana.

Es el estado el que provee de infraestructura urbana a los distintos barrios de la ciudad. La combinación de la existencia de infraestructura más el mercado son condicionantes del aumento del valor de la tierra, pero el estado no recibe contraprestación por la plusvalía del suelo (diferencia entre los valores de la tierra antes y después de obras de infraestructura). Es por esto, que el trabajo pretende brindar sustentos teóricos y prácticos sobre la apropiación de la plusvalía del suelo por parte de los estados municipales.

Desarrollo

Naturaleza de la renta de la tierra

Retomando lo mencionado al comienzo del texto, una de las bases del capitalismo es la propiedad privada, esto permite el control jurídico del suelo por parte del terrateniente, por lo tanto podemos asimilar a la tierra como una mercancía.

La asimilación del suelo a una mercancía se debe a que el derecho de propiedad se ejerce en forma perfecta permitiendo el disfrute individual pleno y la libre transacción de la misma.

Siguiendo a Jaramillo (2003) distinguiremos la naturaleza de la renta rural y de la renta urbana.

MODALIDADES DE LA RENTA DE LA TIERRA

Cuadro N°1: Síntesis

| Renta Rural | Renta Urbana |
|---|--|
| Renta diferencial_ tipo 1 (R1): relacionada con fertilidad, donde la localización y la accesibilidad son fundamentales. | Renta primaria diferencial_ tipo 1: ligadas a la construcción. Asimilamos fertilidad a la constructibilidad. Es fundamental la |

| | |
|--|--|
| | localización. |
| Renta diferencial_tipo 2: R1+ ganancia extraordinaria asociada a la inversión de capital realizada sobre la tierra. | Renta diferencial_ tipo 2 : relacionada a la densidad, con la Construcción en altura. |
| Renta absoluta: monto mínimo que se paga por los lotes. Sobre ella se superponen o adicionan R1 y R2. | Renta absoluta urbana: está dado por el sobreprecio que los Consumidores están dispuestos a pagar por terrenos urbanos. Su monto mínimo está dado por el nivel de rentas rurales que podrían tener esos terrenos destinados a usos no urbanos. |
| Renta monopolio: tiene implícita la noción de la escasez. Los consumidores pagarían un precio superior al precio de la producción por tierra de determinada calidad. | Rentas secundarias: están dadas por el uso urbano de los terrenos. Renta residencial Renta comercial Renta industrial |
| Renta total: combinaciones específicas de las modalidades que aparecen en cada terreno. | Renta monopolio de segregación: dada por la exclusión a través de la solvencia, donde grupos sociales de altos ingresos buscan ocupar lugares separados y diferenciados del espacio. |
| | Renta diferencial y monopolio industrial: dado por la escasez de terrenos destinados a la actividad industrial. |
| | Renta urbana total: dada por la combinación de cada una de ellas en cada uno de los lotes. |

Hemos presentado las modalidades con que se puede presentar la renta tanto rural como urbana, cuya capitalización radica en ganancias surgidas de esta. Ha continuación ampliaremos los conceptos sobre las rentas urbanas y el rol del estado.

Recuperando conceptos, el problema de la renta de la tierra comenzó relacionada a la rural y a la producción por lo que su sustento fue la fertilidad de la tierra, en las ciudades, se asimila a la posibilidad de que el terreno sirva para la construcción.

Fertilidad= Constructibilidad

La ciudad es el espacio construido. Este espacio se encuentra subdividido en parcelas.

Estas parcelas constituyen un proceso de apropiación del espacio destinado tanto al uso común como al uso particular, teniendo como base la regulación jurídica de la propiedad.

A estas parcelas se les incorpora valor a través de modificaciones en el terreno, acceso a servicios públicos, infraestructura, etc.

Esa incorporación de valor es cuantificada por el mercado. Es por ello que el mercado denota claramente el modo en que la sociedad traslada su estructura al territorio.

También debemos tener en cuenta el uso de ese espacio (rentas secundarias por el uso).

Si bien es cierto que a priori se podría afirmar que el espacio de la ciudad puede ser usado para cualquier destino, existen preferencias de los habitantes para el destino de ciertos espacios.

De allí surgen las rentas secundarias urbanas del suelo: renta comercial, renta industrial, renta residencial.

Renta diferencial comercial: es aquella que obtiene el capitalista por estar ubicada su parcela en un área destinada al intercambio de bienes y servicios. Ya que los consumidores prefieren dirigirse a un lugar y no a otro para la compra de distintos bienes y servicios. Una de las características que determinan esta área es su accesibilidad, y también otros que *“responden a convenciones colectivas que se les imponen a los agentes individuales y que para ellos operan como condicionantes absolutamente objetivos.”* *“Renta Diferencial*



de Comercio porque ella se modula en el espacio de manera gradual: a medida que aumenta la distancia del foco de actividad, la velocidad de rotación del capital comercial va disminuyendo paulatinamente e igual cosa sucede con la renta.” (Jaramillo, 2003: 39).

Renta diferencial de vivienda: para que la vivienda pueda cumplir con sus funciones necesita ciertos valores inmobiliarios, son ejemplos de esos valores, la cercanía a los lugares de trabajo, accesibilidad del transporte, existencia de instituciones de salud, educativas. “El propietario de lotes privilegiados podrá utilizar esta competencia para apropiarse de una renta: los usuarios estarán dispuestos a pagar sumas adicionales por las viviendas mejor situadas hasta el punto que esto compense los costos en que incurrirían si estuvieran más alejados” (Jaramillo, 2003: 40).

Renta diferencial industrial: las actividades industriales generalmente no compiten por el espacio urbano y quedan relegadas a zonas alejadas de la ciudad. Muchas veces quedan reducidas a parques industriales establecidos por el gobierno. A pesar de lo anteriormente expresado, a veces la renta diferencial industrial puede convertirse en renta monopolio. “Si su magnitud es limitada con respecto a la demanda, lo cual con frecuencia es cierto, pueden generarse situaciones de escasez en donde aparecen rentas industriales que toman la forma de las rentas de Monopolio.” (Jaramillo, 2003: 42).

Figura N°1

Uno de los principales creadores de rentas urbana es el Estado a través de diferentes roles:

• **El estado como productor del espacio construido:** El estado toma el mismo rol que el constructor privado (aunque su magnitud es bastante menor).

• **El estado como proveedor de infraestructura:** ya sea por cuestiones legales o por la gran envergadura de este tipo de obras es el estado quien las provee en las ciudades. El espacio urbano para ser considerado como tal no sólo debe encontrarse dentro de los límites

geográficos sino que debe contar con servicios básicos. Servicios básicos tales como cloacas, agua potable, caminos, electricidad, servicio de transporte. Volveremos sobre este rol más adelante en el desarrollo de este trabajo.

• **El estado como regulador del uso del suelo urbano:** tanto en la reglamentación de su uso como también en la la reglamentación de la densidad del espacio. Esto se traduce por ejemplo en rentas diferenciales de la comercialización cuando el municipio autoriza o amplía áreas destinadas al comercio, como así también en rentas diferenciales de vivienda cuando permite la construcción en altura en lugares antes no permitidos.

• **El estado como agente fiscal:** El estado establece gravámenes sobre los terrenos y los inmuebles construidos. Por ejemplo: el impuesto inmobiliario y las tasas por servicios.

Ahora bien, como hemos destacado el estado ejerce el rol de proveedor de infraestructura. Este tipo de obras se caracterizan por sus altos costos. La existencia de obras de infraestructura constituye un factor determinante en el precio de la tierra. Favoreciendo a los propietarios de lotes que sean beneficiados con obras de cloacas, acceso al agua potable, pavimento. Los propietarios de estos terrenos se ven beneficiados y ven aumentar el valor de sus tierras sin ningún tipo de aporte. Este incremento de la plusvalía del suelo, en la mayoría de los casos no es recuperado por el estado a través de algún tipo de gravamen que le permita seguir incrementando obras de infraestructura en la ciudad.

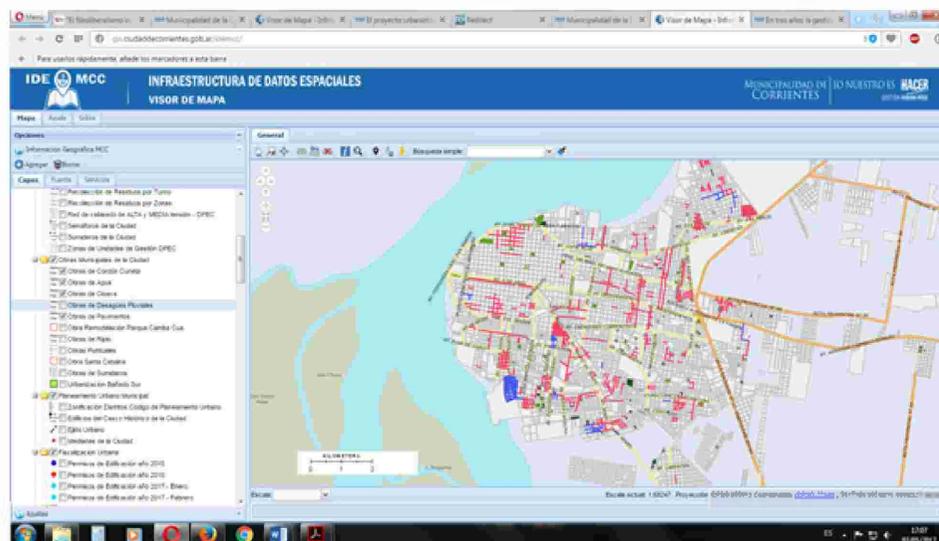
PROPUESTA PARA LA CIUDAD DE CORRIENTES (REPLICABLE A LOS GOBIERNOS LOCALES).

En los últimos años la municipalidad de Corrientes a través de un convenio firmado con la empresa privada proveedora de agua corriente y el servicio de red cloacal, ha asumido la construcción de esa infraestructura para llevar el servicio a lugares alejados, como así también para aquellas zonas donde se establecieron viviendas construidas con el crédito PRO.CRE. AR. Este convenio tiene su fundamento en la falta de inversiones realizada por la empresa proveedora



y la imposición de la misma de que los costos de este tipo de inversiones deben ser soportados por los usuarios siendo aproximadamente de \$ 25.000.

El eje de la administración municipal ha sido proveer a la ciudad de infraestructura básica, es así que se han alcanzado las 454 cuadras con nuevas calzadas de hormigón, concreto asfáltico y adoquines. También se han construido 15.000 metros de nuevos pluviales subterráneos en 40 barrios; 40.000 metros de canales a cielo abierto intervenidos; 51.500 metros de nuevas redes de cloaca con 7.000 conexiones domiciliarias, acercando este servicio básico indispensable a casi 30.000 personas .



Obras municipales de la ciudad (cordón cuneta, agua y cloaca).

<http://gis.ciudaddecorrientes.gob.ar/idemcc/>

La Ciudad también se encuentra desarrollando un proyecto urbanístico en Santa Catalina (banco de tierra que fue comprado al ejército de 2.400 hectáreas).

En el predio de Santa Catalina se han construido viviendas sociales, un SAPS (Sala de Atención Primaria de la Salud) y extendido los servicios básicos (agua, luz y electricidad).

El estado Municipal ha cedido terreno a diversos organismos provinciales como el INVICO (Instituto de Viviendas de Corrientes)

destinado a la construcción de 400 viviendas. También se ha firmado un convenio con el Superior Tribunal de Justicia para la construcción de la Ciudad Judicial, con el gobierno de la provincia para el traslado de la terminal de colectivos de la ciudad.

A pesar de toda la inversión realizada la municipalidad de Corrientes no cuenta con ninguna herramienta impositiva para captar la plusvalía del suelo de las zonas en desarrollo.

Teniendo en cuenta que los factores determinantes de la plusvalía urbana son:

- Incorporación de una parcela al ejido urbano
- Por obras públicas
- Por cambios de uso
- Por cambios en los usos del suelo (modificación de la norma urbanísticas –excepciones)
- Por cambios en la densidad permitida
- Por existencia de procesos de gentrificación.

La municipalidad esta en condiciones de beneficiarse de parte de la plusvalía del suelo producto de las obras públicas realizadas, para ello necesita un instrumento legal que se lo permita.

Existen experiencias tanto a nivel nacional e internacional donde se han creado institutos nuevos para que los gobiernos (especialmente los gobiernos locales), en el primer caso podemos señalar el caso del Municipio de la Ciudad de Trenque Lauquen y en el segundo la sanción de la ley de ordenamiento territorial de Colombia.

El método de cálculo es sencillo, consiste en crear un nuevo hecho imponible (donde toma como semejanza a las mejoras), su cálculo se realiza de la siguiente manera:

Valor del terreno y/o inmueble después de la obra infraestructura o cambio en la reglamentación – valor anterior. Sobre ese importe se aplica la alícuota establecida.

A continuación se transcriben los artículos de las normas relacionadas con los casos mencionados anteriormente.

Ley N° 388 de 1997 de Desarrollo Territorial de Colombia.

Art 73: Se define como plusvalía, de acuerdo con lo establecido en



el artículo 82 de la Constitución Política, el beneficio económico derivado del incremento de aprovechamiento en la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano, producido por las acciones urbanísticas de regulación que son competencia de las entidades públicas, lo cual les da derecho a éstas a participar de este beneficio.

Art 74 Hechos generadores (art. 74): Las decisiones de las entidades públicas municipales consideradas como generadoras del efecto plusvalía, en los términos establecidos por la Constitución y la LDT, y que deben ser adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial de cada municipio, son tres:

- i) la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o a suelo suburbano,
- ii) la modificación de la zonificación de usos del suelo con autorización de usos más rentables respecto de los existentes y
- iii) La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación.

Para cada uno de los hechos generadores, la Ley establece un procedimiento de cálculo del efecto plusvalía. Consiste en la realización de dos avalúos comerciales para las zonas geoeconómicas homogéneas en las que se encuentran ubicados los predios beneficiados con el efecto plusvalía.

El primer avalúo debe expresar el precio del suelo por metro cuadrado, determinado por la norma urbanística anterior a la generación del efecto plusvalía.

El segundo avalúo debe expresar el precio que adquirirá el suelo por metro cuadrado, una vez que el inmueble respectivo haga uso de la nueva norma urbanística. La diferencia entre los dos avalúos del suelo por metro cuadrado, multiplicada por el área total del lote, constituye el efecto plusvalía total.

Ordenanza N° 3184 / 2009 Modifica Ordenanza Fiscal. Agrega Tributo por Contribución por Mejoras – Plusvalía.

HECHO IMPONIBLE

Artículo 225º.-) Por las actuaciones administrativas y/o inversio-

nes municipales que produzcan una significativa valorización de los inmuebles, y que se vuelque al mercado inmobiliario, tributarán la Contribución por Mejoras. Serán consideradas dentro de estas actuaciones las acciones administrativas del municipio y otros niveles de gobierno y/o las inversiones en infraestructura y equipamiento autorizadas, realizadas o promovidas por la Municipalidad y que son las siguientes:

- a) Cambio de parámetros urbanos que permitan mayores superficies de edificación, que las anteriormente vigentes (Ley 8912 y ordenanzas reglamentarias).
- b) Cambio de usos de inmuebles.
- c) Establecimiento o modificación de zonas que permitan fraccionamientos en áreas anteriormente no permitidas, o de menor intensidad de uso.
- d) Autorizaciones que permitan realizar urbanizaciones cerradas (clubes de campo o barrios cerrados).
- e) Obras de infraestructuras de servicios (agua corriente, cloacas, desagües pluviales, gas natural, energía eléctrica).
- f) Obras de pavimentación.
- g) Obras de equipamiento comunitario (salud, educación, deportes públicos, seguridad, delegaciones municipales).
- h) Nuevas plantas de tratamiento de efluentes y de perforaciones y almacenamiento de agua corriente.

El listado precedente es taxativo. Cualquier tipo de actuación del Municipio que requiera ser incorporado al mismo, deberá serlo por Ordenanza.

BASE IMPONIBLE

Artículo 226º.-) Para la construcción, la utilización o permisos para mayor cantidad de m². Para los nuevos fraccionamientos, el uso de nuevos parámetros urbanos que permitan una mayor cantidad de inmuebles y mayor rentabilidad del uso del suelo.

Por autorización para poder utilizar el predio para otros usos.

Para el cambio de uso se tributará el 20% del Valor fiscal.



Para las obras que beneficien la calidad de vida, infraestructura, pavimentación, equipamiento comunitario, realizada por la Municipalidad y que no hayan sido abonadas por los frentistas.

Bibliografía

- 48.com, E. (2006-2009). Rendimientos decrecientes.
- Figueras, A., & Morero, H. (diciembre 2008). La renta de la tierra en el pensamiento de J.S Mill y H. George. *Actualidad Económica* N°66.
- Jaramillo, S. (2003). *Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías*. CIDE UNIVERSIDAD DE LOS ANDES y Lincoln Institute of land policy.
- Ley N° 388 de 1997. De Desarrollo Territorial de Colombia. Diario Oficial N° 43.091. Fecha de publicación 18/07/1997
- Ordenanza N° 3184 / 2009. Sancionada 05/01/2009. Promulgada 07/01/2009