SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN FISCAL SUBNACIONAL

Hacia un Sistema más Efectivo del Impuesto Predial
y el Fortalecimiento del Catastro Fiscal

LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY

Recuperación de plusvalías como instrumento para el financiamiento local: Instrumentos y experiencias en América Latina

Martim O. Smolka

Lima, Pe Agosto 2019

BID

PERÚ Ministerio de Economía y Finanzas

Alejo Carpentier

(1904-1980)

Hay dos mecanismos que mueven al mundo: el sexo y la plusvalía

Novelista, ensayista y musicólogo cubano, que influyó notablemente en el desarrollo de la literatura latinoamericana, considerado uno de los grandes escritores del siglo XX Premio Cervantes 1977

Relevancia del Suelo Urbano

- 81% del Δ $ vivienda 1950-2012 por Δ $ Suelo! (Ref. McKinsey)
- Suelo de 30 a 60% de la inversión en infraestructura!
- Suelo = 40/60% del $ del estoque inmobiliario urbano

Inversión en Infraestructura

- McKinsey
  - $57 a $67 Trillones de 2013 a 2030 (75% en ciudades!)
  - Necesidades de inversión en infraestructura urbana

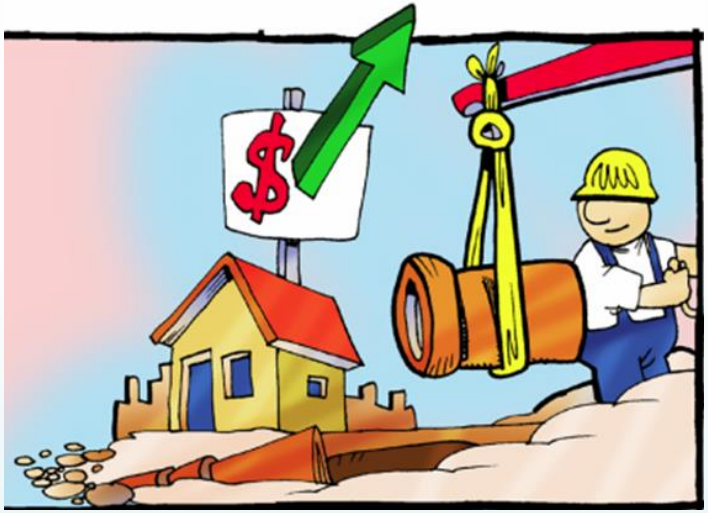
Citado en **Financing the Growth of Cities by** *By Clare Romanik, Urban Resilience Adviser, USAID* UrbanLinks Media Scan 6/1/2017

- Gap EUA - $3.6 Trillion
  - Trump: $1.5 trillones 10 anos – mantenimiento de infraestructura
- ADB - $26 Trillones ($1.7 anual) - 2016-30
  - Corrientemente: ~ $881 billón en infraestructura
  - Gap de inversión:
    - 2.4% del PIB proyectado
    - 5% sin la China
- AL no esta mejor!!

LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY

R+V a 'no brainer'?

Anomalía de sub-inversión de Shoup



Por qué es tan difícil financiar la infraestructura pública que aumenta el valor de la tierra servida por mucho más que el costo de la infraestructura misma?

(Shoup 1994 p. 236)

MetroRail
YELLOW LINE
MASS RAPID TRANSIT - LINE 3

ADB – estimativa del impacto (< 1km de las estaciones del MRT3)

Δ Valor del suelo = $3.4 billón

5x

Costo de construcción = $655 millón

https://businessmirror.com.ph/2019/06/02/a-genie-called-lvc/

https://www.google.com/search?q=manila+metro+rail+transit+system+line+3&tbm=isch&source=hp&sa=X&ved=2ahUKEwj2xLLFv6jjAhXBY98KHQ7yCZkQ7Al6BAgEEA0&biw=1097&bih=541

Quetzaltenango, Guatemala & Xalapa, México

100% Costos

- ❑ Revitalización
  - Edificios abandonados o
  - Áreas subutilizadas,
- ❑ Desarrollo - áreas verdes
- ❑ Provisión infraestructura,
- ❑ Cambios Regulatorios
  - Mayor densidad
  - Zoning para acceso a servicios

Plusvalías

<15%

Fuente: The Potential of Land Value Capture for financing urban projects: methodological considerations and case studies by Andrés G. Blanco B., Nancy Moreno M., David M. Vetter, Marcia F. Vetter. 2017 IADB . — (IADB Monograph; 494)

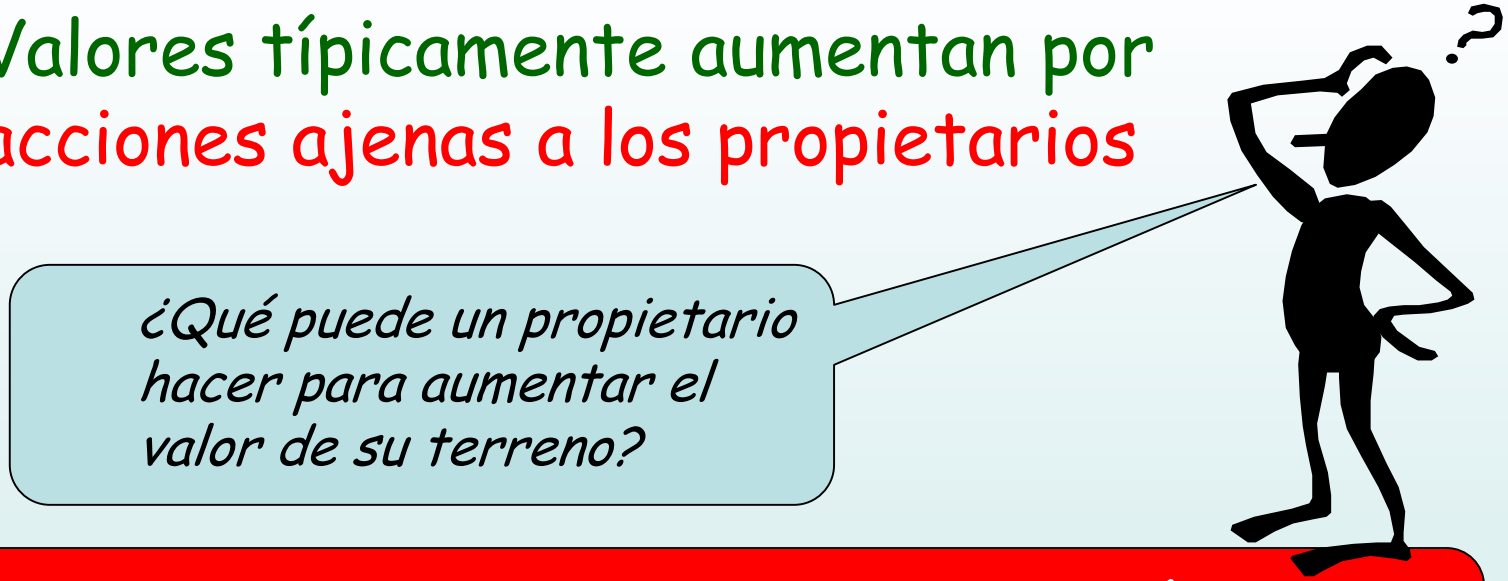
Incremento absoluto no preço (US$/m²) da terra segundo acesso a infraestrutura e distancia ao centro* vs. Custos de Urbanização (US$/m²) **

Acceso adicional a cada Serviço	Distancia ao centro Kms			Custo de Inversão
	5-10	15-20	25-30	
+ Agua	11.1	5.1	3.2	1.02
+ Pavimentação	9.1	4.8	3.4	2.58
+Saneamento	8.5	1.8	0.3	3.03

Fonte:
*** - M.V. Serra, D. Dowall e D.M. da Motta – Analise do Mercado de solo urbano em Metropoles do Brasil – a RM do Recife - Agosto de 2003 – pg 65, Banco Mundial, Cities Alliance, IPEA e FIDEM**
**** - Avaliação de Glebas. REVISTA CONSTRUÇÃO (2001) em Fev de 2001 - 1US$ = R$ 1.987**

Valorización del suelo → Enriquecimiento sin justa causa (ingreso desmerecido)

Valores típicamente aumentan por acciones ajenas a los propietarios



Propietario no financia las inversiones públicas, sino que los ciudadanos con sus impuestos!

Regulación

Cual es el valor del mercado de la regulación del uso del suelo?

Implicancias para la financiación de la inversión en infraestructura urbana y la vivienda social

Multiplicador Urbano

Conversión de suelo rural a urbano

Aumento por arriba de los 400% Global - Angel y Mayo (1996) América Latina (Bouillon 2012)

Foto: *Formas de crecimiento de la ciudad latinoamericana, políticas públicas y mercados de suelo* Presentación en el Curso sobre Policitas de Suelo y Desarrollo Urbano para Periodistas Latinoamericanos Lincoln Institute Lima,Peru 17-19 de Marzo de 2016

Densificación

From: http://abeiradourbanismo.blogspot.com/2011/06/o-traseiro-da-teletela-e-o-lucro_07.html - Postado por Pedro Jorgensen às terça-feira, junho 07, 2011

Cambio de uso residencial a comercial

Bogotá, Col.

(Borrero, 2018)

El Chico

$3.214/m^2 – Comercial

$2.143/m^2 – Residencial

Lotes en 'planes parciales' al Norte 1.800 ha

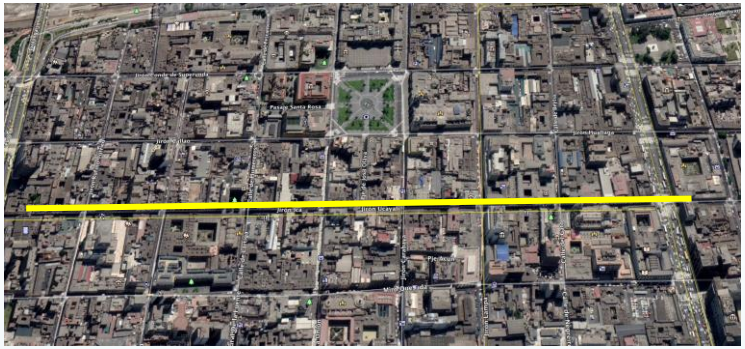
Uso residencial a un CA de 2,2 = $1.285/m^2,
Uso comercial/oficinas a un CA de 2,7 > $2.500/m^2.

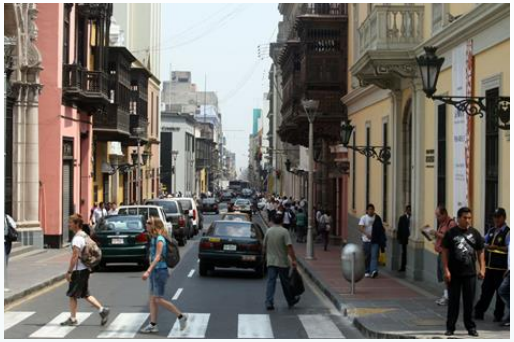
http://rentahouse.com.ve/colombia/comercial_en_venta_en_bogota_en_chico_rah-18-368.html

Fotos

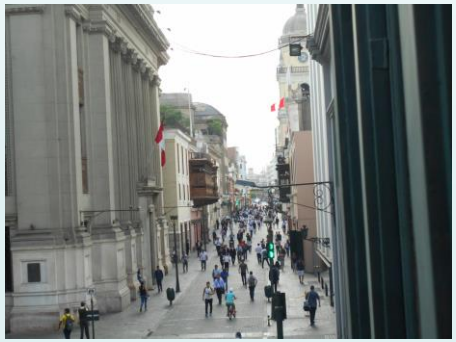
https://www.metrocuadrado.com/inmueble/venta-oficina-bogota-chico-1-banos-1-garajes/3422-1236L20

Peatonalización: Calle Ica Ucayali





Inversión de S/9.5KK → Valorización → **S/94.5 KK**



https://diariocorreo.pe/peru/comuna-de-lima-inicia-construccion-de-paseo-peatonal-en-jirones-ica-y-ucayali-483471/
https://peru21.pe/lima/peatonalizacion-jirones-ica-ucayali-llegara-barrio-chino-114580
https://www.google.com/search?q=Calle+Ica+Ucayali+Lima&hl:

O sea, hace mucho sentido financiar inversiones en infraestructura y otros gastos de capital con incrementos de valor de suelo resultantes de las propias intervenciones publicas

Joseph E. Stiglitz, a Nobel laureate in economics, is University Professor at Columbia University and Chief Economist at the Roosevelt Institute.

"Los economistas disienten en muchos temas, pero algo en lo que coincidirán es que si se gravan los ingresos o las plusvalías derivados de la tierra en Costa Rica, la tierra no se va a ir a otra parte".

Presentación en 26 de Abril de 2018, por los 75 anos de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica

https://www.theguardian.com/world/2018/may/09/showing-the-way-in-san-jose-how-costa-rica-gets-it-right

Impuesto (carga) al valor de la tierra

Incide enteramente sobre el propietario

No se transfiere a los precios

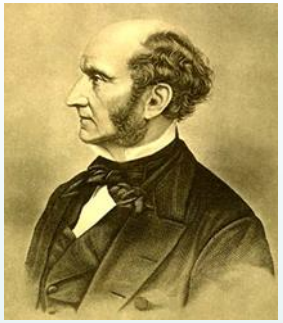
Es neutral

No distorsiona las decisiones económicas

no genera deadweight loss

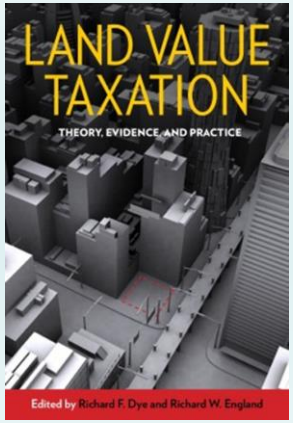
No afecta el uso del suelo

No afecta el 'timing' de ocupación



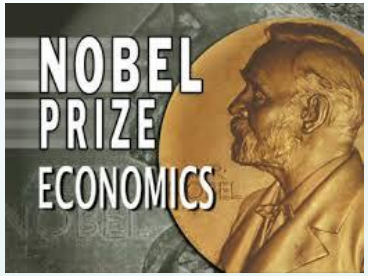
Reduce - especulación con la tierra

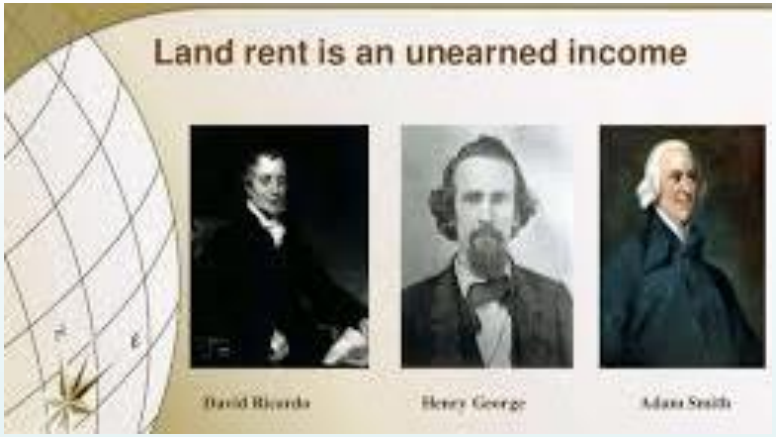
Incluso el 'leap-frogging'

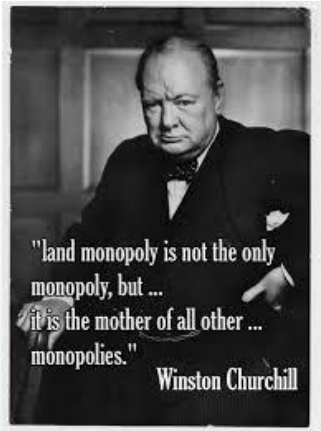


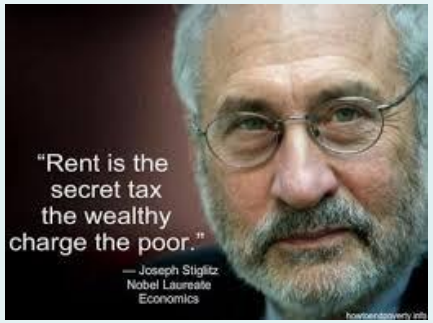
Source: Oates and Swab 2009 in **Land Value Taxation: T**heory, Evidence, and Practice *Edited by* ***Richard F. Dye*** *and* ***Richard W. England*** May 2009 Lincoln Institute of Land Policy

La pura renta de la tierra es por naturaleza una plusvalías que puede ser tributada fuertemente sin distorsionar los incentivos a la producción o a la eficiencia









... Usar las rentas de la tierra como base de tributación es un argumento que hace mucho sentido por ser una fuente no distorsiva de ingreso y riqueza

Tributar o Valor da terra

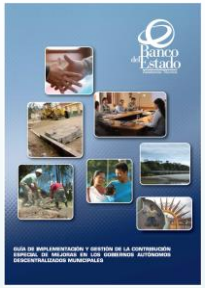
Consenso entre economistas laureados pelo Nobel

Paul Samuelson (1970)	La renta pura de la tierra tiene la naturaleza de un superávit que puede gravarse gravemente sin distorsionar los incentivos o la eficiencia de la producción
James Tobin (1981)	Creo que en principio es una buena idea imponer impuestos sobre las tierras no mejoradas y sobre todo las ganancias de capital
Franco Modigliani (1985)	Es importante que la renta de la tierra se mantenga como una fuente de ingresos del gobierno central o local según sea el caso
James Buchanan (1986)	El terrateniente que retire tierras de uso productivo a un uso puramente privado debe ser requerido para pagar impuestos más altos, no más bajos
Robert Solow (1987)	Por razones de eficiencia, de ingresos adecuados y de justicia, se debería exigir a todos los usuarios de terrenos que paguen anualmente al gobierno local el valor actual del alquiler del terreno
William Vickrey (1996)	La aplicación de un tributo de la tierra también significa la eliminación de otros impuestos. Esto mejoraría tanto la eficiencia de una ciudad que los valores de la tierra aumentarían más que el aumento de los impuestos sobre la tierra
Joseph Stiglitz, (2001)	El uso de las rentas de la tierra como base de los impuestos es un argumento que creo que tiene mucho sentido porque es una fuente no distorsionadora de ingresos y riqueza

Instrumentos de recuperación de las plusvalías – Menú amplio

Popularización creciente

En Leyes de Des Urb Nacionales

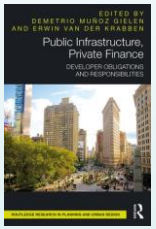


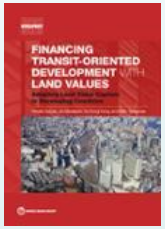
Financial Times
Jan 23, 2015

Apr 4th 2015 | The Economist, Jan. 11th 2014

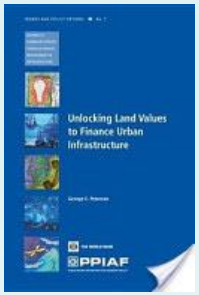
Academia?

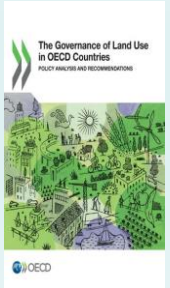
Libros recientes

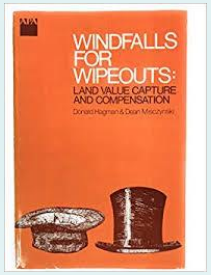




Agencias Multilaterales







Crescente Implementación

PREFEITURA BELO HORIZONTE
GOVERNANDO PARA QUEM PRECISA

TORONTO

THE CITY OF NEW YORK
OFFICE OF THE MAYOR
NEW YORK, NY 10007

BA
BUENOS AIRES PROVINCIA

Buenos Aires
Provincia

DENVER
THE MILE HIGH CITY

GOBIERNO NACIONAL DE
LA REPUBLICA DEL ECUADOR

CITY OF CAPE TOWN
ISIXEKO SASEKAPA
STAD KAAPSTAD
Making progress possible. Together.

SãoPaulo

ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Here's looking at you kid

Intendencia
de Montevideo

Muestra de Instrumentos Alternativos

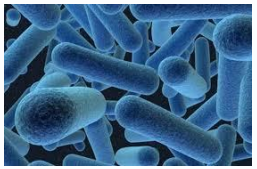
Tipo	Instrumento	Ilustración	Comentario
Impuestos	Al valor del suelo	Mexicali, México	Carga exclusiva sobre la tierra (en oposición a la edificación
	Aumento temporario en la tasa del Predial	Buenos Aires subway, Argentina	Beneficia a todos ciudadanos!
Tasas	Contribución de Mejora o valorización	Bogotá mas de $1 billón Cuenca en Ecuador	Hasta el costo o a las +V de las obras Virtualmente en todos países
	Tasas de vinculo	Muchas ciudades de Brasil en los 90's	Cargas a por dewrechos adicionales de edivicacion por arriba de la norma (max)
Regulatorios	CEPACs	Agua Espraiada & ave Faria Lima Ave in SP Linea Verde Curitiba, Porto Rio	Subasta abierta en el mercado – de permisos - Operaciones Urbanas
	Exacciones	Impacto Vial en Guatemala	Cargas compartiendo LVI resultante de actos administrativos
Asociación PP	Reajuste de Tierra	Proyecto Simesa en Medellin Colombia	Recuperación de costos por la venta de tierra urbanizada redistribuida
	Operationes Urbanas	Puerto Madero en Buenos Aires, Argentina	Asociaciones PP redefiniendo normas en grandes proyectos de redesarrollo
Otros	Transf. de derechos de construir	3ª Perimetral Avenida Porto Alegre, Br	Derechos de edificación como moneda para adquisición de tierras frente a ave.
	Adquisición publica de suelo	Operación Nuevo USME Bogotá Colombia	Adquisición publica de tierras a precios anteriores al anuncio del prioyecto

MENU

Otros instrumentos de R+V de otras regiones

1. Distritos especiales, industriales etc. BIDs;
2. Impuestos sobre los lucros inmobiliarios o plusvalías
3. Tasas de Impacto e cargas por desarrollo
4. Zonificación/vivienda inclusiva
5. Leasing de Tierra (publica)
6. Derechos de preferencia/'preempcion'

… Financiación con incremento de impuestos –



'Comunalidad' entre los instrumentos

1 - Hecho generador: incrementos (corrient
pasados o futuros) de valor del suelo;

2 - Asociado a un beneficio urbano inmediato o directo

3 - Pago ni siempre en dinero

4 - Ad-hoc, no permanentes

5 - Objetivo no necesariamente recaudatorio

Cargas por derechos de construcción

Derechos adicionales de construcción

En Curitiba, Brasil, foto. © Gislene Pereira

Inspiración
- PLD de Francia

Cronología
- 1976 - Debate in SP
- 1986 – 1ª OODC in SP
- 2001 – Ley Nac. EdasC
- 2002 – POT de SP
- 2014 – CA basico 1 – en toda la ciudad (CA max hacia 4 ref Zona)

Ingresos potenciales por la OODC

Desde 2002
Mas de 2,514 proyectos OODC
US$890 millones en ingresos

$130 million
Max en 2013

Enero-Mayo de 2019
>$83Milliones

- CA Basic 1.0 solo desde 2014
- Lote virtual $ ~ 30% valor de mrkt
- Factores de descuento - >25%
- Exenciones para edificios de Vivienda social
- Non-computable área ~59%!
- Regla de Adiron (1979-2014) + CA 1 para tasas de ocupación de 25%.

~$1 Billion
por ano!

Potencial de recursos

Edificio en UN terreno de 4,000m2

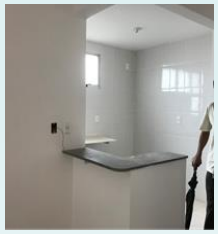
Se adquiere 6,000 m2 adicionales por $6 millones

30 Viviendas de ricos $200 mil

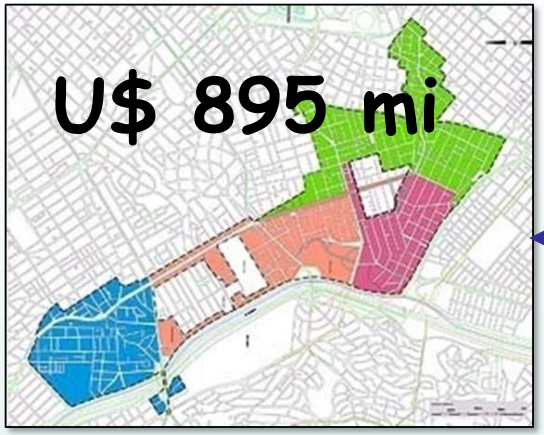
=

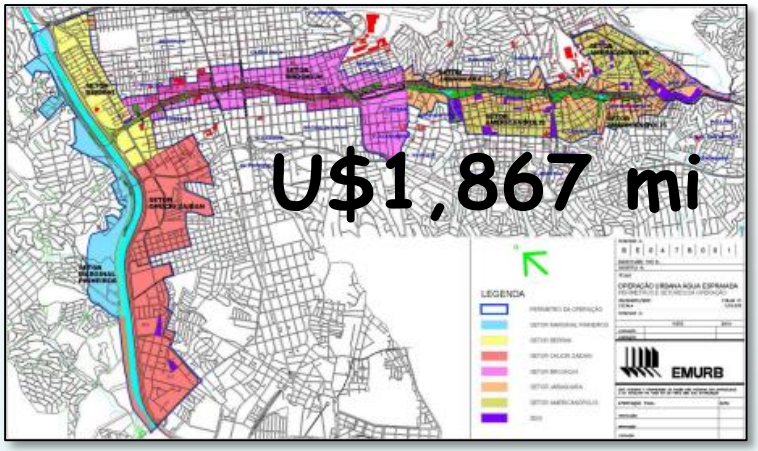
200 viviendas de pobres a $30 mil

Subsidio cruzado



Ingresos de Cepacs (2004/17): OU Faria Lima y Agua Espraiada





Total = U$ 2,762 mi

~ 15% de las inversiones municipals (2004/15)

Fuente: Paulo Sandroni, Cepacs an instrument to capture land increment value en Land Value Capture Symposium Cambridge, Mass. August 15-17, 2017

Beneficios

Ciudad se beneficiando de inversiones en las OU (Mas allá de las obras del Proyecto de redesarrollo pd.)

1. Favela Jardín Edith

Ocupantes reasentados en edificio nuevo en la misma área – US$30 Millones

2. Línea 17 del Metro (Ouro) U$150 millones

3. Puente Estaiada

US$120 Millones

Acceso a la via Inmigrantes

CEPAC caso

Antigua fabrica de Bicicletas convertida en desarrolo de uso mixto - 2014

US$120 million CEPAC
Fuente: orealizacoes.com.br

	Attribute	Value
1	Tamaño del lote	80,000 m^2
2	$ de adquisición	$145 million
3	CEPACs adquiridos	246,076
4	Subastados	$120 million
5	CA adicional	3
6	2/1	**$1,812.50/$m^2$**
7	4/3	**$487.65/$m^2$**

Comparar lineas: 6 and 7

- Áreas no-computables
  - garajes, balcones, playgrounds, etc.
- Condiciones de subasta
  Sin lances mayores a competir
- otras externalidades
  - e.g., estación de transito planeada.

Predial vs. Recuperación de Plusvalías

	Predial	R+V
Destinación	Mantenimiento de la ciudad	Inversión publica
Efecto precios	Distorsiona (edificios)	No distorsiona No se transfiere
Potencial de recursos	Alta: general stock Universalidad	Baja: adicional de valor Localizado
Resistencias	Impopularidad	Doble Tasación? Derechos adquirido, etc.
Tributo	Si - un impuesto	No - adquisición de un bien publico
Predial ⇔ R+V	Avalúos y actualización Credibilidad fiscal	Transparenta origen del valor del suelo

En Sumario,

Debe de se hacer

Se Puede hacer

Se has hecho

Se puede hacer mejor!

Thank you

MARTIM SMOLKA, DIRECTOR, PROGRAM ON LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY
MSMOLKA@LINCOLNINST.EDU

LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY

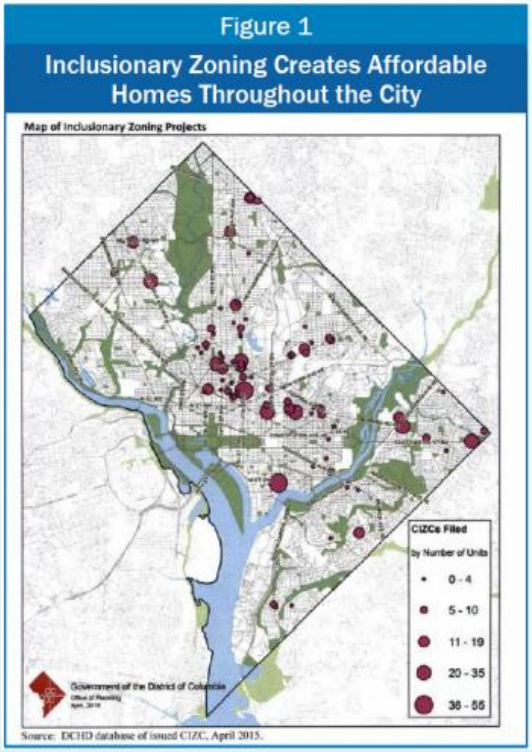
113 BRATTLE STREET CAMBRIDGE MA 02138 LINCOLNINST.COM @LANDPOLICY

Candidatos a pagar por la inversión publica

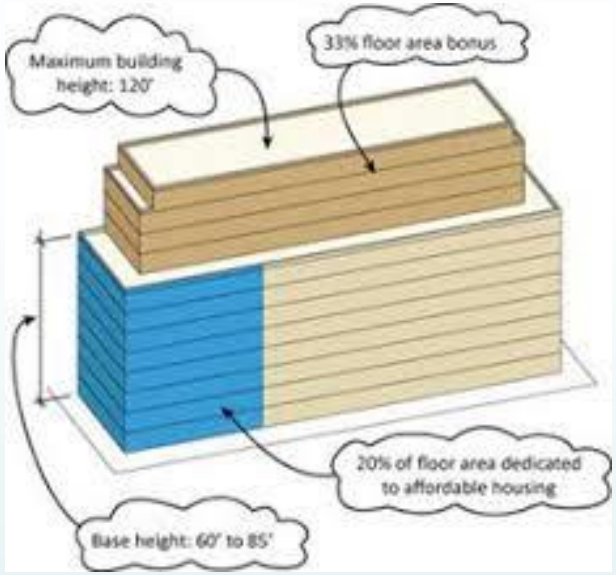
Quien paga	Instrumento	Justificativa	Inconveniente
Agencias Externas	Prestamos	Longa durabilidad beneficiando generaciones futuras	Endeudamiento, Estrés presupuesto!
Gobierno Central	Transferencias – otros impuestos	Urbanización problema social general	Opacidad fiscal origen-destino
Comunidad urbana	Impuesto a la Propiedad	Externalidades Efectos generales	Penaliza ICC
Usuarios de los servicios	Tarifas 'User charges'	Paga quienes usa (se beneficia)	Costo Mrg > CMed
Promotores	Tajas de impacto o de desarrollo	Nueva ocupación presiona servicios	Paga pero no incide Transfiere al usuario
Propietario de la tierra	Contribución de Valorización	Incremento resultante de valor del suelo	Patrimonio valoriza pero no el ingreso!

Recuperación de Plusvalías en los EUA

Zonificación Inclusiva



Vivienda Inclusiva

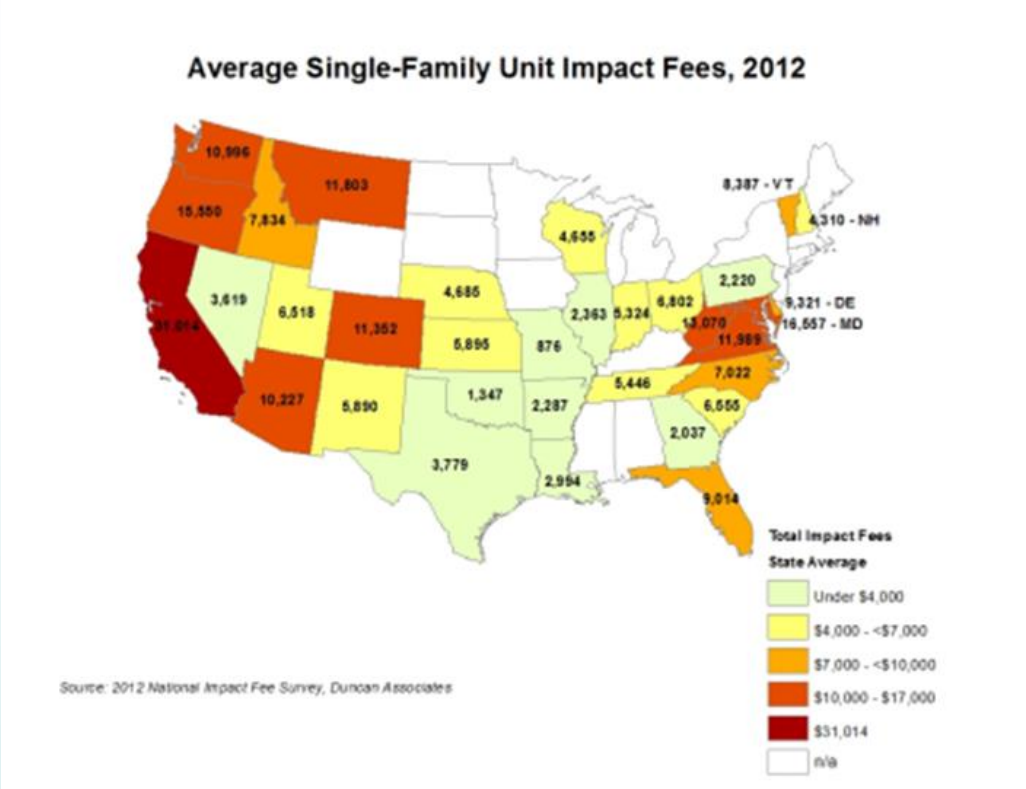


Condición ~ 25% de unidades 'affordable' (en el mismo emprendimiento!)

Desde 2014 - implementada en ~500 jurisdicciones en 27 Estados y DC

S Jose, Ca (2015) Decreto => 15% unidades vendidas a precio asequible!

Tasas de Impacto



Florida US$ 2 Bi en FY 2005-6

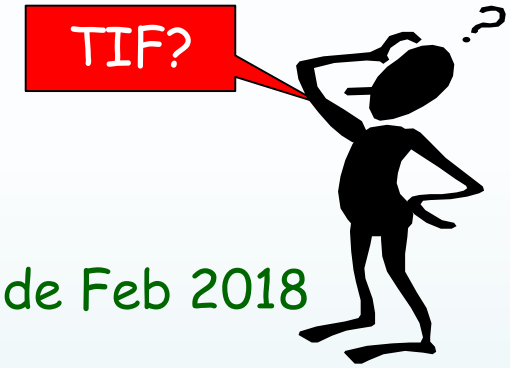
S Francisco FY2013-16 - US$423 millones

Usado por casi 1000 gobiernos locales

Source: Burge, Gregory "The Effects of Development Impact Fees on Local Fiscal Conditions" in Ingram G.K. and Yu-Hung,H in Proceeding of the 2009 Land Policy Conference, "Municipal Revenues and Land Policies."Lincoln Institute of Land Policy 2010, pp182-217

Recuperación de Plusvalías en los EUA

- TDR
  - NYC 78 Bloques - $20 millones
- Venta de CA Adicionales
  - Chicago – (Downtown Zonning District) desde Feb 2018
  - > $100 millones
- Impuesto Predial
  - 3% de PIB! 40% $ sobre el suelo!)
- Otros
  - Tasa de vinculo
  - Exacciones
  - Distritos especiales



Fairhope

Europa - Obligaciones del Promotor

1. Na UK - ref Sistema 106 e CIL Imposto de Infra-estrutura Comunitária (CIL), introduzido por meio da Lei de Planejamento de 2008 e implementado por meio dos regulamentos CIL de 2010.
2. CIL é uma taxa fixa localmente determinada em desenvolvimento que geralmente assume uma forma relativa, como 'X por metro quadrado de novo desenvolvimento ».
3. £ 6,0 bilhões em 2016/17

OODC caso

US$837,468 OODC Residencial
Fuente: gafisa.com.br

	Atribute	Value
1	Tamaño del lote	2,000 m^2
2	CA Básico	1.0
3	Max CA	2.0
4	Lote virtual $	**$598/$m^2$**
5	Factor de planeación	.7
6	Factor de interés Social	1.0
7	Compensación	$837,000
8	Compensación/m^2	**$419.- /$m^2$**
9	Proxy $ mercado del lote	$4.45 million
10	Lote Mercado $/$m^2$	**$2,225.-**

C ($ 837,000) = $598/1.0 * (2.0 - 1.0) * .7 * 1.0 * 2,000

$C = V / FAR_{basic} * (FAR_{Max} - FAR_{Basic}) * Fp * Fs * \text{Plot area}$

- C: Compensation
- V: Assessed $ for property tax
- $FAR_{Max} - FAR_{Basic}$: Benefit
- Fp: Planning factor (1.20 > Fp> 0.25)
- Fs: Social interest factor (1> Fs >0)