

## El cobro por plusvalía en proyectos públicos

Gonzalo Edwards G.<sup>1</sup>  
Profesor Titular FEN UDD

*La posibilidad de cobrar un porcentaje de la plusvalía generada por distintos proyectos es un tema recurrente en la discusión pública. La Ley 20178 impone un impuesto sobre el incremento de valor debido a modificaciones en los planes reguladores. En el contexto de discusiones constitucionales se releva la participación estatal en la plusvalía. Esta discusión abarca la eficiencia, equidad, financiamiento e implementación del cobro por plusvalía. La eficiencia se relaciona con las externalidades y las distorsiones del mercado. En Chile, la plusvalía ya se refleja a través de contribuciones basadas en el avalúo fiscal. La equidad se ve desde la perspectiva de quién se beneficia más, y la implementación enfrenta desafíos como la conjunción de proyectos y la cuantificación objetiva.*

---

<sup>1</sup> Se agradecen los comentarios de Felipe Betancourt, Esteban Carrasco, Rodrigo Cifuentes, Yarela Flores, Carmen Luz Granifo, Gert Wagner, Hipólito Zañartu y Felipe Zurita. Los errores que subsisten son responsabilidad del autor.

## I. INTRODUCCIÓN.

La posibilidad de cobrar un porcentaje de la plusvalía que generan distintos proyectos sobre terceros parece ser un tema recurrente en la discusión pública.

La posibilidad de cobro por plusvalía ya se mencionaba el año 1998 en el Anteproyecto de Modificación de la Ley General de Urbanismo y Construcción. Por su parte, la Ley 20178 sobre Transparencia del Mercado del Suelo e Impuesto al Aumento de Valor por Ampliación del Límite Urbano del año 2018 (Ley Caval) establece un impuesto de 10% sobre el incremento de valor asociado a las modificaciones de los planes reguladores que incluyan una ampliación del límite urbano. El artículo 52 de la propuesta rechazada de constitución es una clara muestra de la idea de la participación Estatal en la plusvalía, por lo que es importante recordar lo que decía: *“El Estado garantiza la protección y el acceso equitativo a servicios básicos, bienes y espacios públicos; la movilidad segura y sustentable; la conectividad y seguridad vial. Asimismo, promueve la integración socioespacial y participa en la plusvalía que genere su acción urbanística o regulatoria.”*

Por acción urbanística del Estado, se entiende el conjunto de proyectos públicos, tales como la construcción de plazas, carreteras, líneas de metro, y otras obras de esa índole. Por acción regulatoria, se entiende la modificación de los planes reguladores en términos de las posibilidades permitidas de uso de suelo, las alturas máximas permitidas, y otros parámetros y normas de constructibilidad.

El artículo 52 de la propuesta constitucional rechazada buscaba la participación del Estado en la plusvalía de tales acciones.

El presente ensayo persigue analizar el cobro por plusvalía de proyectos públicos y acciones regulatorias desde cuatro puntos de vista distintos: eficiencia, equidad, financiamiento e implementación. Estos cuatro elementos, si bien no son necesariamente contrapuestos, pueden y deben ser analizados separadamente. Ello se hace a continuación.

## II. EFICIENCIA ECONÓMICA

La eficiencia económica exige que cuando los beneficios sociales de un proyecto son superiores a los costos sociales, éste se realice y que cuando los beneficios sociales de un proyecto sean inferiores a los costos sociales, éste no se realice. Para determinar los beneficios y costos sociales, se deben considerar las distorsiones que existen en los distintos mercados y también las externalidades. Así, desde un punto de vista de eficiencia económica, el cobro por plusvalía respondería al principio tantas veces esgrimido por los economistas que se debe "internalizar las externalidades". Si en un mercado determinado, quien genera los beneficios no se ve compensado, o bien quien genera los costos no los asume en su totalidad, nada garantiza que el producto correspondiente se produzca en una cantidad óptima desde el punto de vista social. De aquí la recomendación de los economistas en el sentido de cobrar o retribuir a aquéllos que producen externalidades negativas o positivas, respectivamente. Los costos y beneficios privados coincidirían con los costos y beneficios sociales y, en consecuencia, aquellos proyectos rentables desde el punto de vista privado también lo serían desde el punto de vista social.

La recomendación anterior es ciertamente válida para aquellos bienes donde se espera que sea el sector privado quien determine las cantidades óptimas a producir. Si una empresa privada no se ve obligada, por ejemplo, a asumir los costos reales de la contaminación que produce, típicamente estaría produciendo una cantidad mayor al óptimo social o no estará colocando el "número óptimo de filtros". Por otra parte, si no se ve compensada por los beneficios que produce sobre terceros, producirá muy poco en relación con el óptimo social.

En el caso de aquellos bienes donde se espera que sea el sector público quien determine las cantidades óptimas a producir, aunque no sea el sector público el que las produzca, sino sólo quien las provea, la recomendación anterior de internalizar las externalidades a través de un cobro, en el caso de externalidades negativas, o de

una retribución, en el caso de las externalidades positivas, pierde al menos parte de su importancia si lo que se quiere es lograr el óptimo social. De hecho, en Chile miles de proyectos son evaluados todos los años considerando externalidades y distorsiones en los mercados donde no coinciden los precios sociales con los precios privados. El Ministerio de Desarrollo Social y Familia evalúa proyectos desde el punto de vista social, es decir, considerando las distorsiones que existen en los distintos mercados, usando metodologías que no exigen el cobro dentro de la evaluación. Sería más fácil si todos los costos y beneficios sociales fueran iguales a los beneficios y costos privados, pero no es indispensable para determinar si conviene o no desde el punto de vista social hacer un proyecto.

Por otra parte, al hablar de externalidades, es necesario precisar el grado en que la sociedad como un todo está dispuesta a validarlas. ¿Debe el dueño de una casa compensar a sus vecinos cuando pinta su casa de un color que a ellos no les gusta? Alternativamente, ¿debe dicho dueño ser compensado cuando no pinta su casa de dicho color o cuando sus árboles dan la necesaria y querida sombra a sus vecinos? Típicamente, la respuesta a estas preguntas es negativa. El óptimo social se debe definir tomando en consideración sólo las externalidades validadas por la sociedad. Esta recomendación permite operacionalizar la recomendación anterior sobre internalización de externalidades. En el caso de un posible cobro por plusvalía, se debe precisar en qué casos se aplicaría y en qué casos no se aplicaría el cobro por plusvalía.

Otro punto relacionado con la eficiencia detrás del cobro por plusvalía tiene que ver con la forma de internalización de las externalidades. En el caso de la contaminación, por ejemplo, desde el punto de vista de eficiencia económica es similar cobrar por contaminar que subsidiar al que deja de hacerlo. Optar por uno u otro mecanismo no tiene que ver entonces con el tema de la eficiencia económica. Este punto será tratado nuevamente en relación con el tema de la equidad.

Adicionalmente, desde el punto de vista de la eficiencia económica exclusivamente, en caso de estimarse que la mejor forma de

internalizar las externalidades producidas por un proyecto o intervención urbanística o regulatoria es a través del cobro por plusvalía, se debería aceptar también el principio de pago por parte del Estado en caso de plusvalía negativa. A modo de ejemplo, si el Plan Regulador en una comuna determinada se modifica permitiendo el uso industrial de los terrenos, es muy posible que los terrenos que se usen en actividades industriales suban de precio, pero que al mismo tiempo bajen los terrenos de uso residencial. En el caso de la Ley 20178 (Ley Caval) citada, ella establece un impuesto a las ganancias de capital, con una tasa de 10% sobre la diferencia entre el valor inicial y el precio de venta de los bienes raíces ubicados en zonas incluidas en un proceso de ampliación del límite urbano. No hay devolución de impuestos si el precio baja, lo que puede suceder incluso dentro de la zona de ampliación del límite urbano, pero sobre todo ocurrirá con una alta probabilidad dentro del límite urbano original al ampliarse el tamaño de la ciudad.

Relacionado con el punto anterior, se debe destacar que en el caso de los proyectos privados, donde no se puede cobrar por la plusvalía en la forma anterior, la manera tradicional de internalizar las externalidades es a través de la negociación, o bien a través de la compra de los terrenos antes de hacer los proyectos. En todo caso, se acepta que parte de la plusvalía simplemente no es internalizable. Este mecanismo no está disponible para el sector público. No puede comprar los terrenos vecinos a un proyecto para luego venderlos. Esta limitación en el quehacer del Estado, lejos de justificar el cobro por plusvalía, puede interpretarse como reflejo de la voluntad del legislador de no permitir dicho tipo de participación.

Por último, se debe destacar que, a pesar de todo lo anterior, en Chile ya existe el cobro por plusvalía a través de las contribuciones. Si efectivamente un proyecto público genera una plusvalía, ésta se verá reflejada, aunque en forma tal vez no completa, en el avalúo fiscal y, en consecuencia, en las contribuciones. Cobrar al inicio del proyecto implicaría cobrar una segunda vez la misma plusvalía.

### III. EQUIDAD

La equidad en el cobro por servicios se puede entender de distintas formas. Una de ellas es considerar equitativo el sistema donde "se cobra más al que tiene más". Otra forma es considerar equitativo el sistema donde "se cobra más al que se beneficia más". El análisis del cobro por plusvalía sólo se hará en base a esta última definición de equidad.

En primer lugar, se destaca que no es posible entender la equidad proyecto a proyecto, sino sólo en relación al sistema completo de tributación y gasto públicos.

A modo exclusivamente de ejemplo, supóngase que Concepción cuenta en la actualidad con un conjunto de parques y jardines financiado con fondos públicos y Santiago con una carretera cuya mantención es también financiada con fondos públicos. Estos son los únicos dos bienes públicos y las únicas dos ciudades. Supóngase que los habitantes de ambas ciudades financian hoy ambas obras a través de sus impuestos. Si por "razones de equidad", para que los que usan el bien paguen por el beneficio que reciben, se decide que la mantención de carreteras debe ser financiada por los usuarios; pero que por "razones prácticas" no se debe cobrar por los parques y jardines, entonces el cobro de las carreteras sería "incorrecto" desde el punto de vista incluso de equidad. Los habitantes de Santiago tendrían que pagar tanto sus propias carreteras como la mitad de los jardines de Concepción. Los habitantes de Concepción pagarían sólo la mitad de sus jardines y nada de las carreteras de Santiago.

Este punto cobra especial importancia en el caso del cobro por plusvalía, ya que los aspectos de equidad del mismo se deben entender sólo dentro del sistema global de tributación y gasto públicos. Una pregunta que puede plantearse un individuo a quien se le cobra por la plusvalía de un proyecto es: ¿por qué tengo yo que pagar por la ampliación de mi calle si a 40 cuadras de mi casa instalaron un colegio público y no se le cobró al que vivía en el vecindario de dicho colegio? Lo importante parece ser, desde el punto de vista del principio de equidad donde "se cobra más al que

se beneficia más", que los beneficios del gasto público se distribuyan en forma relativamente proporcional al pago de impuestos en términos espaciales.

En segundo lugar, al analizar eficiencia, se mencionó que en el caso de la contaminación, por ejemplo, desde el punto de vista de eficiencia económica, es similar cobrar por contaminar (ingreso fiscal) que subsidiar al que deja de hacerlo (egreso fiscal). Optar por uno u otro mecanismo no tenía que ver entonces con el tema de eficiencia económica. Tiene que ver, entre otros elementos, con la definición y priorización de derechos.

Si se considera que el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación es superior al derecho a trabajar, aunque esto genere la consecuencia no deseada de la contaminación, entonces parecería lógico cobrar al que contamina. Si el derecho a trabajar es superior al derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, entonces parecería lógico subsidiar al que deja de contaminar. En ambos casos, se internaliza el costo de la contaminación, en un caso por el pago del impuesto de contaminación y en el otro, por el costo alternativo que tendría la contaminación para el que contamina al no poder cobrar el subsidio correspondiente.

Este punto es importante en el análisis de un sistema de cobro por plusvalía, ya que dependiendo de la definición de derechos y obligaciones, más que cobrar a los individuos por las obras del Estado, podría considerarse lógico que este último pague a los contribuyentes toda vez que no realiza las obras que le corresponde realizar. El fondo de esta línea de argumentación tiene que ver con el rol del Estado en una sociedad y con los deberes que éste tiene en relación con el uso de lo recaudado a través del sistema tributario. Generar plusvalía, entendida en este punto en un sentido amplio, es y debe ser el objetivo de toda inversión pública. La equidad puede entenderse no como que se cobre más (adicional a los impuestos) al que se beneficia más, sino como que el que recibe menos puede y debe exigir más.

#### IV. FINANCIAMIENTO

Un tema recurrente cuando se analizan los sistemas de cobro por plusvalía es el tema de financiamiento de los proyectos. Al respecto, caben al menos cuatro comentarios, los que se hacen a continuación.

En primer lugar, y tal como se señalara anteriormente en relación con el tema de eficiencia, en Chile ya existe el cobro por plusvalía a través de las contribuciones. Si efectivamente un proyecto genera una plusvalía, ésta se verá reflejada, aunque en forma tal vez no completa y posiblemente tardía, en el avalúo fiscal y, en consecuencia, en las contribuciones.

En segundo lugar, cabe preguntarse qué ocurriría si un proyecto de bajo costo genera una plusvalía muy grande. Si el objetivo del cobro es simplemente financiar la obra, entonces el cobro debería ser bajo. Por otra parte, si con el cobro de la plusvalía no se alcanza a financiar la obra, que se supondrá socialmente rentable, entonces habría que recurrir igual a fondos de los impuestos generales. En otras palabras, si el cobro por plusvalía supera los costos del proyecto, entonces dicho cobro debería considerarse un impuesto y como tal ser tratado en la discusión pública. Si por otra parte, el cobro ha de coincidir con los costos del proyecto, entonces mientras peor sea el proyecto mayor sería el porcentaje de la plusvalía que se exigiría para cubrir los costos. Esta práctica podría incentivar una falta de disciplina en las decisiones públicas. Un proyecto malo podría justificarse, ya sea suponiendo una plusvalía muy alta y/o un porcentaje de participación para el Estado muy alto.

En tercer lugar, es importante destacar que en el caso de los bienes privados, cuando el individuo paga, se hace dueño del bien, pudiendo usarlo y disponer de él. En el caso de los bienes públicos, el individuo no se hace dueño del bien. El bien pasa a ser de todos. Por ello es que las sociedades, tradicionalmente, han pagado los bienes públicos con fondos públicos. El público paga y el público se hace dueño. Con el sistema de cobro por plusvalía, el individuo paga, pero no se hace dueño. Si, por ejemplo, paga por la ampliación de su calle para con ello mejorar el tránsito por la misma,



no tendría cómo garantizar dicha mejoría ya que cualquier urbanización nueva podría aprovechar la misma calle. Si financia la plaza, nadie garantiza que ésta no se congestione con gente que no ha aportado para la construcción de dicha plaza.

Es importante destacar que el problema anterior no surge por la característica de propiedad común que tendría el bien, sino por el libre acceso posterior a la inversión. De hecho, en un edificio los espacios comunes no presentan mayores problemas ya que los comuneros pueden imponer e imponen regulaciones sobre el acceso de terceros a dichos bienes, por ejemplo piscinas. En el caso del cobro por plusvalía, el problema no surge, en rigor, porque el individuo no se haga dueño del bien público en forma individual cuando paga por él, sino porque el conjunto de individuos que pagan por el bien público a través de un porcentaje de la plusvalía no puede evitar el libre acceso por parte de terceros.

Por último, un argumento que muchas veces se esgrime para justificar el cobro por plusvalía es que si no se tiene el financiamiento, el proyecto simplemente no se puede hacer. En rigor, en un país con un buen sistema de evaluación de inversiones públicas, este argumento no debería tener mayor validez. El sistema de evaluación de inversiones públicas prioriza los distintos proyectos de acuerdo con su rentabilidad social. El proyecto que se deja de hacer, en caso de ser el proyecto en discusión rentable socialmente, es un proyecto marginal, cuya rentabilidad social prácticamente coincide con la tasa de descuento social. En consecuencia, debería dar prácticamente lo mismo si dicho proyecto marginal se realiza o no. En este sentido, siempre debería haber financiamiento para proyectos socialmente rentables dentro del presupuesto de inversiones públicas.

## V. IMPLEMENTACIÓN

La implementación de un cobro por la plusvalía de un proyecto, de un cambio en el plan regulador u otras intervenciones del Estado, no es fácil. Una dificultad práctica que tendría el cobro por plusvalía tiene que ver con el hecho de que muchas veces distintos proyectos generan plusvalía en forma conjunta sobre un sector. Cobrar por cada uno de los proyectos por separado puede significar cobrar varias veces la plusvalía total generada por el conjunto de proyectos. A modo de ejemplo, por cierto extremo, una plaza sin camino de acceso puede no valer nada, por lo que la plusvalía que genera el camino de acceso sería igual al total de la plusvalía generada por ambos proyectos, camino y plaza, en forma conjunta. Por otra parte, el camino de acceso a la plaza no valdría nada sin la plaza, por lo que la plusvalía que genera la plaza podría considerarse igual al total de la plusvalía generada por ambos proyectos en forma conjunta.

Otro ejemplo de lo anterior es un cambio en el Plan Regulador que permite cambiar el uso de suelo. Sin duda, si el proyecto que allí se realice es muy bueno, los terrenos subirán mucho de precio y habrá una plusvalía considerable. Si el proyecto no es tan bueno, la plusvalía será menor. Dicho de otra forma, la plusvalía tiene que ver no solo con el cambio en el Plan Regulador, sino también con el proyecto inmobiliario que se realice.

Otro tema que se debe analizar sobre la idea de que el Estado participaría en la plusvalía que genere su acción urbanística o regulatoria, es si dicha participación es para lograr un mayor financiamiento de las obras relacionadas con la infraestructura pública, o si se trata simplemente de un aumento de los impuestos generales. En el caso de la Ley 20178 citada más arriba (Ley Caval), se trató de una reforma tributaria, cuya recaudación es para fines generales. Distinto es el caso de los peajes de carreteras, o de los aportes financieros en el caso de obras sanitarias, que no constituyen ingreso para fines tributarios, y que persiguen solo financiar las obras de infraestructura.

Lo mismo puede decirse de la oportunidad en que se realizaría el cobro de la eventual plusvalía. Si el objetivo es financiar las obras, entonces el cobro debería hacerse “lo antes posible” ya que los costos de inversión son típicamente al inicio. En el caso de la Ley 20178, se cobra un porcentaje del alza de precio recién al momento de la enajenación, por lo que sería posible deducir que, en ese caso al menos, el objetivo fue la recaudación de impuestos para fines generales.

En cualquiera de los dos casos, cambio tributario para fines generales o forma de lograr el financiamiento de determinadas obras, cabe hacerse la pregunta de si corresponde tratarlo a nivel constitucional. La forma de recaudar tributos no es típicamente materia constitucional ya que varían los mecanismos de recaudación a través del tiempo. Por otro lado, la forma de financiar las obras del Estado, sea a través de impuestos o de mecanismos alternativos tales como peajes, aportes financieros o eventualmente cobros por plusvalía, tampoco son materia constitucional y también varían y deben poder variar a través del tiempo según el tipo de proyecto y alternativas que se disponga.

Un tema adicional que se debe estudiar al analizar el cobro por plusvalía tiene que ver con los costos de aplicación de la medida. Cualquier cobro que se haga tiene que efectuarse luego de un análisis completo de la plusvalía efectivamente atribuible al proyecto o intervención urbanística o regulatoria. Cuando el precio de una vivienda sube, no es fácil determinar a qué se debe dicho aumento. Por ejemplo, si una intervención urbanística coincide con una disminución de las tasas de interés de mercado, es muy posible que sea la disminución de las tasas la que genere la plusvalía. Desarrollar metodologías que permitan cuantificar objetivamente la plusvalía en distintos tipos de proyectos no sólo no es fácil, sino que parece ser casi imposible. Obviamente, en todo esto no sólo se deben considerar los costos de los análisis correspondientes, sino también de los juicios legales asociados.

Otro punto que se debe analizar al tratar el tema de implementación y que tiene que ver con el financiamiento de obras, es que la plusvalía depende de los demás sistemas de cobro que se

utilicen. Por ejemplo, una línea de tren subterráneo genera mayor plusvalía en la medida que los pasajes sean más baratos y viceversa.

## **VI. COMENTARIO FINAL**

El presente ensayo persiguió analizar desde distintos puntos de vista el cobro por plusvalía de proyectos públicos y de intervenciones urbanísticas y regulatorias por parte del Estado. La propuesta rechazada de la antigua Convención Constitucional en su artículo 52 hace explícita la participación del Estado en la plusvalía generada, texto que es un buen referente de la idea de una participación del Estado en la plusvalía. Si bien la Constitución no puede hacerse cargo de los detalles de cada una de sus normas, es claro que en este caso, los detalles son innumerables y complejos.