

El valor, la plusvalía y la especulación: un ensayo aclaratorio

Diego Rojas Báez*

1. Introducción.....	1
2. El valor del suelo.....	2
3. Plusvalía: la ganancia no producida.....	4
4. Especulación: la captura ilegítima de la plusvalía.....	5
5. Frenar la apropiación ilegítima de Plusvalía.....	7
6. Reflexiones Finales.....	9

Los artículos presentados son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente representan la posición oficial del CEF – SRI.

1. INTRODUCCIÓN

El proyecto de ley orgánica para evitar la especulación sobre el valor de las tierras y fijación de tributos ha sido objeto de polémica entre medios de comunicación, políticos y analistas. En general, la polémica gira sobre la inclusión del *impuesto sobre el valor especulativo del suelo en la transferencia de bienes inmuebles*, que busca en el largo plazo sustituir al vigente *impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos*

La crítica que se formula sobre la ley se basa en la idea de que el proyecto de ley está intentando apropiarse de la mayor parte de la ganancia en la venta de inmuebles. Este argumento, claramente desinformado o malintencionado, surge en primer lugar de un mal manejo del contenido del proyecto de ley; pero sobretodo, surge del desconocimiento de los objetos que grava el impuesto propuesto. Los conceptos de valor del suelo, ganancia, plusvalía y especulación se esgrimen en todas las discusiones sin ningún reparo por el significado de los mismos. En algunos casos se malentiende ganancia con

Política fiscal y tributaria

plusvalía, en otros casos se malinterpreta el significado del valor de suelo y qué partes de ese valor se pueden atribuir a la gestión de su propietario. Al final del día, la mayor parte de actores involucrados en la discusión crean más confusión que certezas respecto al objetivo del impuesto.

Como su nombre lo indica, el impuesto que se propone en el proyecto de ley tiene como objetivo combatir la especulación del valor de la tierra. Para entender plenamente cuál es el fin último del nuevo tributo, y la forma cómo funciona, es fundamental tener claro entonces cuál es el concepto de valor del suelo, plusvalía y especulación. En este sentido, este documento no pretende ahondar en los resquicios técnicos y fórmulas del diseño e implementación de la propuesta de impuesto; en contraposición, busca explicar de manera accesible los conceptos y la teoría detrás del mismo, ilustrando a la vez, cuál es su interacción con el nuevo tributo.

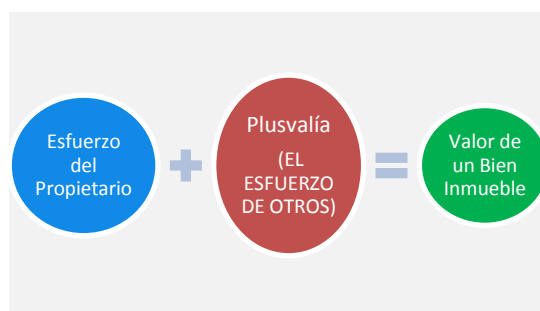
2. EL VALOR DEL SUELO

El primer concepto que se debe abordar para comprender el marco en el que se debe analizar la propuesta de impuesto es el valor del suelo.

Para esto es necesario entender cuál es la estructura del valor de un bien inmueble, cuáles son sus componentes.

Gráfico1

Estructura del valor de un bien inmueble



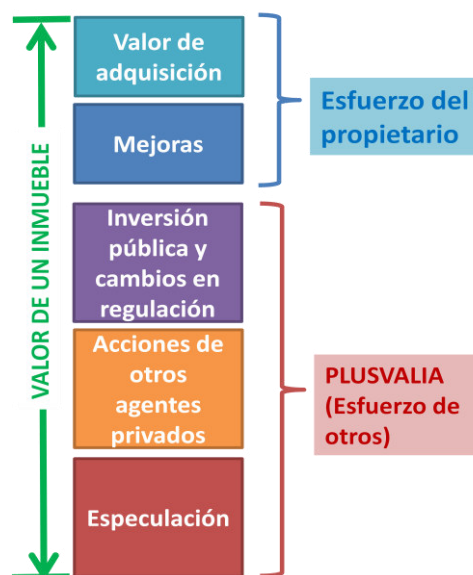
El valor del suelo ha sido objeto de estudio desde el inicio de la Economía. La pregunta fundamental de ese entonces fue: si el suelo no tiene costo de producción, ¿Qué determina el precio del suelo? La obra fundamental de Ricardo¹ hace un análisis de la renta del suelo en función de su productividad. Básicamente, en el modelo ricardiano, el valor del suelo está determinado por la ventaja que adquiere una actividad productiva tras situarse en un determinado sitio. Desde esta concepción todos los factores reciben una renta proporcional a su productividad; por ende, el suelo se valoriza a través de la interacción eficiente del mercado.

¹ Principios de economía política y tributación

Este marco entiende, analíticamente, al suelo como lo hace con otros factores; sin embargo, dentro de este contexto, en el que el mercado determina las rentas de los factores, la existencia de una renta generada por razones ajenas a la productividad del suelo no se incorpora. Este exceso en la renta del suelo, una generación de valor a causas distintas de la productividad, se conoce como plusvalía y su materialización en dinero como plusvalía. De un lado, en un aterrizaje al mundo moderno, se podría decir que la parte de renta del suelo que responde a la productividad es lo que corresponde a las características de un inmueble dotadas por su propietario; del otro lado, la plusvalía sería aquellas acciones de otros actores que hacen que el precio del suelo incremente sin modificar sus características.

Acorde al marco expuesto previamente, se puede entonces entender al valor del suelo (o de un inmueble), a un primer nivel, como la suma del valor del esfuerzo del propietario y el esfuerzo de terceros.

Gráfico2
Estructura del valor por esfuerzo



La consecuencia lógica es que el cambio en el valor del suelo tiene que poderse explicar por un cambio en uno de estos dos componentes. A breves rasgos se puede describir al esfuerzo del propietario como la suma del valor de adquisición y el monto en mejoras en que haya incurrido el propietario. Cabe denotar que a su vez el valor de adquisición captura al mismo tiempo el esfuerzo del propietario anterior y su captura de plusvalía. La plusvalía, por otra parte, se compone primeramente por las acciones de actores públicos (Gobierno Central, Municipios, etc.) de las que se beneficia el sector privado; por ejemplo, carreteras, aeropuertos, alcantarillado. Además, también se compone de las acciones

Política fiscal y tributaria

de otros actores privados que afectan el valor. Estas acciones principalmente se pueden identificar como externalidades, se pueden mencionar: la densidad de la población, cercanía a servicios, amenidades, especulación del precio del suelo, entre otras.

3. PLUSVALÍA: LA GANANCIA NO PRODUCIDA

A resumidas cuentas, la plusvalía es la ganancia que obtiene el propietario de un inmueble, sin haber realizado ningún esfuerzo para obtenerla. Varios autores, a lo largo de la historia, han reflexionado sobre este tema. Henry George, por ejemplo, en su libro *Pobreza y Progreso*, atribuye la existencia de la pobreza en medio del desarrollo del capitalismo a la apropiación de plusvalía que tienen los dueños del suelo. El argumento que propone George es que los dueños del suelo se apropian de las ganancias del capital y el trabajo a través de la captura de plusvalía. Al mismo tiempo, la captura de plusvalía en el suelo, que no produce riqueza, hace que escaseen los fondos disponibles para la producción. Esto a su vez genera menor crecimiento de la riqueza.

El razonamiento de George, al igual que el de Ricardo, encuentra su origen en la teoría del valor basada en el trabajo, según la cual lo producido debe ser propiedad del productor. El suelo sin embargo, no produce riqueza por sí solo, sino a través de la apropiación de las rentas del capital y el trabajo. Por este motivo, George encuentra pertinentes dos opciones: i) que no exista la propiedad privada del suelo; ó, ii) se imponga un impuesto único confiscatorio de la plusvalía del suelo. En otras palabras, el valor en exceso capturado por la tierra debe socializarse, pues es la comunidad quien le ha dotado de dicho valor.

La conclusión de George, responde al contexto de la época en la que escribió su obra². Sin embargo, como Fanstein (2013) lo describe, esta pierde fuerza en el análisis económico moderno, donde la teoría del valor trabajo deja de tener validez. A pesar de las críticas modernas a la teoría del valor, el pensamiento de George es congruente con razonamientos modernos como el de Rawls ó

² George Henry, nació y murió en Norte América entre 1839 y 1897. Fue testigo del proceso de expansión de los Estados Unidos hacia el oeste lo que le permitió observar las condiciones de vida en ciudades de antiguo desarrollo, como Nueva York, y de nuevo desarrollo, como Los Ángeles. Esta es la inspiración para la formulación de su obra.

Política fiscal y tributaria

Lefevre. Desde una perspectiva de justicia social (rawlsiana), acorde a la racionalidad económica, los beneficios de la propiedad del suelo deben ser de todos los habitantes, e incluso deben ser usados para remediar a los menos aventajados. Desde otra perspectiva, la sociología urbana, Lefevre, en su obra "La producción del espacio" propone el derecho a la ciudad. De manera muy breve, e imprecisa, se puede explicar el derecho a la ciudad como la capacidad de los habitantes de la ciudad para poder disfrutar de la ciudad y poder participar en la creación y modificación de la misma. Esta es la base filosófica que permite alinear esta perspectiva con el pensamiento de George, pues supone que el suelo es en realidad de todos los habitantes y no únicamente de aquellos que tienen derechos de propiedad.

4. ESPECULACIÓN: LA CAPTURA ILEGÍTIMA DE LA PLUSVALÍA

Los argumentos expuestos muestran que el cambio del valor, en el precio del suelo, por el esfuerzo de terceros, debe ser socializado. En general, esto se hace a través de tributos que gravan a la propiedad, a las mejoras,

o al valor del suelo³. Estos mecanismos, ampliamente utilizados por los gobiernos de ciudades tienen como objetivo la recaptura del cambio del valor del bien por la intervención pública. En otras palabras tratan de recuperar el esfuerzo social que se materializó a través de impuestos invertidos en obra pública.

Es preciso mencionar, que la mayor parte de estos mecanismos no apuntan a realizar una captura de la plusvalía derivada de la intervención de otros agentes privados o de la especulación, se rigen estrictamente a recuperar la plusvalía producto de la inversión pública. Un ejemplo de captura de la plusvalía derivada de la intervención de otros agentes privados es cuando un desarrollador decide construir un centro comercial cerca de un área residencial. La consecuencia de ese desarrollo, privado, es el alza de los precios del suelo del área que le rodea.

Usando el mismo ejemplo, pensemos que en el área alrededor del centro comercial no existe obra pública adicional; y, que los propietarios del área rodeando el centro comercial no

³ Existen también mecanismos no tributarios, sin embargo éstos no son objeto del análisis de esta *Nota*.

Política fiscal y tributaria

realizan ninguna mejora. En este escenario, en un mundo ideal, no debería haber motivo alguno para otro incremento del precio del suelo. Sin embargo, si existiera una persona que sabía antes que el resto de la población, que el desarrollo se iba a llevar a cabo, esta persona podría comprar terrenos alrededor del futuro centro comercial solo para beneficiarse del incremento de valor futuro. Esta compra no tiene por objeto el uso del suelo en ninguna actividad en particular, sino únicamente la apropiación de la plusvalía que generará la acción de un tercero. Para fines de este documento, este fenómeno se denomina captura ilegítima de plusvalía; que en términos prácticos es la especulación.

Otro caso en que se presenta este fenómeno es cuando, por ejemplo, los dueños del área alrededor del futuro centro comercial saben que existirá un incremento en el precio del suelo debido a la construcción. Si una persona desea adquirir una vivienda en dicha área, los propietarios no cobrarán el precio del suelo que corresponde, sino la expectativa del valor que tendrá cuando se presente este desarrollo. Es decir, cuando se presenta especulación, para comprar un inmueble se deberá pagar una

prima especulativa, que evidentemente es un ingreso no trabajado del propietario.

Entonces, la especulación juega dos roles en el ciclo del valor del precio del suelo. En primer lugar, como ya se describió, es un mecanismo de captura de plusvalía. Y en segundo lugar es un determinante del cambio del valor del suelo en sí mismo; es decir, es un determinante de la plusvalía.

En cualquiera de los casos las consecuencias de esta captura ilegítima de valor tiene como consecuencia:

- i) la subutilización del suelo: los propietarios no usan el suelo pues únicamente esperan la renta del cambio en el valor.
- ii) la sobreoferta de infraestructura: la existencia de la prima especulativa es un incentivo para que promotores inmobiliarios creen más oferta que la demanda.
- iii) espiral de precios: la especulación presiona el precio del suelo hacia arriba; como la oferta de suelo es casi inelástica⁴ en el mediano

⁴ El termino inelástico, en este caso, hace referencia a la poca sensibilidad de la cantidad ofertada ante variaciones del precio. En este caso, sucede por la naturaleza del suelo y la infraestructura que no pueden producirse o expandirse con rapidez.

Política fiscal y tributaria

plazo, un aumento de demanda únicamente presiona los precios hacia arriba, lo que crea mayor expectativa por los precios futuros, lo que incrementa la prima especulativa, lo que genera una espiral de inflación.

- iv) concentración de riqueza en manos de agentes económicos, que sin generar valor agregado, capturan plusvalías vía pura especulación.

5. FRENAR LA APROPIACIÓN ILEGÍTIMA DE PLUSVALÍA.

En la vida real es muy difícil distinguir los componentes del cambio de valor del suelo. Cuantificar la cantidad de plusvalía atribuible a la inversión pública, al esfuerzo privado de terceros, y cuánto a la especulación es una tarea que resulta imposible. Además de los mecanismos no tributarios que establece la LOOTUS, actualmente el sistema tributario de los gobiernos locales, en Ecuador, admite formas de captura de plusvalía:

- a) El impuesto sobre la propiedad urbana;
- b) El impuesto sobre la propiedad rural;
- c) El impuesto de alcabalas;

- d) El impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos;
- e) contribuciones especiales de mejoras.

Todos los impuestos mencionados, tienen como objetivo apropiarse de la parte de la plusvalía que corresponde a la inversión privada y obra pública. En contraposición la propuesta de impuesto que discute este documento, no está diseñado para apropiarse de la plusvalía en un sentido tradicional, sino únicamente frenar la especulación. Es decir, esta herramienta tributaria no está direccionada a capturar aquella plusvalía derivada de la obra pública, tampoco busca capturar la plusvalía derivada de la acción de terceros, sino que busca frenar la especulación a través de imponer una cota no tributable al incremento de los precios de los inmuebles. Intenta ser un mecanismo que prevenga las consecuencias negativas de la especulación que se presentaron previamente y que atentan contra el derecho a la vivienda de los ecuatoriano.

La consecuencia, que parecería lógica, debería ser que el impuesto debería gravar únicamente a la apropiación especulativa de la plusvalía. En el

Política fiscal y tributaria

deber ser, esta conclusión es cierta; sin embargo, en la práctica, poder discernir entre cada componente de la plusvalía es un reto que hasta el día de hoy no se puede resolver. Esto hace que la recolección de un impuesto confiscatorio a la ganancia especulativa tenga dificultades de diseño e implementación.

Idealmente, el impuesto no debería apropiarse de la plusvalía generada por la inversión pública y privada. Para poder lograr esto el impuesto se vale de los conceptos de ganancia ordinaria y extraordinaria. La ganancia ordinaria es el equivalente a sumar el valor de mejoras y el valor de adquisición a un margen presuntivo de ganancia considerado razonable. En términos prácticos, este margen razonable, debería compensar el costo de oportunidad de haber tenido valor de la casa depositado en un banco. En detalle, el cálculo de esta ganancia se hace utilizando una tasa de interés compuesta⁵, la pasiva referencial del BCE, sobre el valor del inmueble:

$$(V_{\text{compra}} + \text{Mejoras}) * (\text{tasa})^{\text{años}}$$

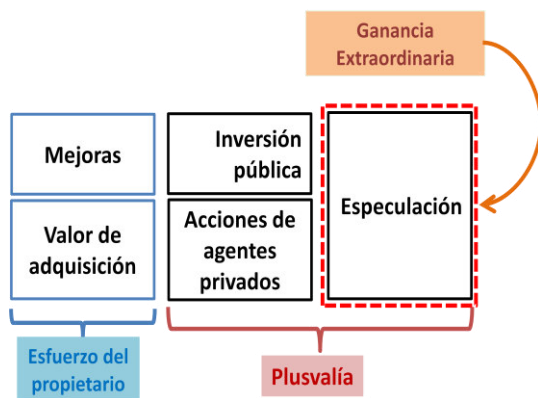
⁵ Esto significa que paga intereses sobre el monto inicial y los intereses acumulados. En contraposición el interés simple paga únicamente sobre el monto inicial.

Esta es una manera de reconocer el riesgo que supone realizar la compra de un inmueble. Por otra parte la ganancia extraordinaria es la porción del valor del suelo que no es ganancia ordinaria. El supuesto que se mantiene en este caso, es que la mayor parte de esta ganancia extraordinaria es atribuible a la especulación del precio del suelo.

Además, para calcular la base imponible del impuesto, a esta ganancia extraordinaria se le resta el valor de una franja exenta, 24 SBU's. Sobre esta base imponible se aplica una tasa del 75%, pues se otorga un margen del 25% sobre el monto de ganancia extraordinaria.

El impuesto sí es alto, pero hay que tener claro que aplica únicamente sobre la porción atribuible a la especulación de precios. Esto se debe en primer lugar a su carácter disuasivo; y, en segundo lugar, a que esta es parte de la plusvalía que es fruto del esfuerzo de la sociedad. Al mismo tiempo, el impuesto deja que los otros instrumentos de captura de plusvalía se encarguen de recoger la porción atribuible al esfuerzo público y de terceros.

Gráfico3
Esquema de recaudación



En la práctica, inevitablemente, la captura del valor que haga el impuesto tomará partes del valor distintos a la especulación. Esto debería suceder únicamente en casos excepcionales y de manera marginal. Para hacer que en efecto esto no suceda, la tasa del impuesto es solamente del 75%, y no del 100%, como una medida disuasiva debería contemplar; además, establece una base exenta comparable a dos años del trabajo de un asalariado, a suerte de margen de error. En cualquier caso, nunca se podría adueñarse del valor del bien atribuible al esfuerzo del propietario.

6. REFLEXIONES FINALES

El análisis realizado sobre los conceptos de valor, plusvalía y

especulación, ha permitido identificar una serie de argumentos que permiten entender mejor el impuesto, que clarifican su naturaleza y su objeto de imposición.

En primer lugar, el valor del suelo no es completamente atribuible al esfuerzo de su propietario. La parte de su valor que no responde a su productividad sino a acciones de terceros se define como plusvalía. Esta ganancia, producto del esfuerzo de otros no le pertenece al propietario del suelo, sino a la sociedad en su conjunto, que debería usarlo para remediar las desventajas de la sociedad.

En segundo lugar permite argumentar que tal como está diseñado el impuesto, éste intenta frenar la especulación, gravando a la apropiación ilegítima de plusvalía. La misma que en la práctica, el impuesto entiende como la ganancia extraordinaria. Esto lo hace sin adueñarse del esfuerzo del propietario.

