

VALORANDO LA PACHAMAMA: Un impuesto reactivador

No es necesario viajar por el Perú, cruzando ciudades, playas y campos para detectar la existencia de una enorme cantidad improductiva de terrenos urbanos y tierras agropecuarias de todo tamaño. Es inaudito que existe ese enorme volumen de tierra potencialmente productivas en un país en que se dispone de tantos brazos desocupados que podrían contribuir a darles uso.

Como es sabido, esos predios baldíos generalmente se poseen por razones puramente especulativas. La existencia masiva de suelos vacíos es tan nefasta para el país como no lo son, tanto la enorme fuerza de trabajo desocupada o subempleada, como las altas capacidades ociosas de producción que llevan a la depreciación de maquinaria y equipo valioso. Para usar el argot económico, el enorme desempleo de fuerza de trabajo, de equipo y maquinaria, y de las tierras, nos mantienen lejos de la frontera de posibilidades de producción del Perú, con lo que el producto efectivo que alcanzamos año a año está por debajo del producto potencial.

Es evidente que un país pobre como el nuestro no se puede dar el lujo de subutilizar sus valiosos activos y fuerzas productivas potenciales. De manera que, paradójicamente, esos tres grandes “factores de producción” del país permanecen ociosos frente a las tremendas necesidades insatisfechas de la gran mayoría de la población. En esas condiciones, la implementación de un instrumento legal que permita poner las tierras y los terrenos sin trabajar al servicio de la producción agropecuaria y de la producción agropecuaria y de la construcción de viviendas y de otras edificaciones, con lo que también se alentaría el empleo, constituiría una vía prometedora para afrontar muchos de nuestros grandes problemas. Aquí se plantea, en términos muy gruesos, una propuesta muy sencilla que intenta ir en esa dirección, al margen de otras alternativas que podrían darse desde la política macroeconómica, las reformas estructurales o medidas sectoriales específicas, que no trataremos aquí.

La esencia de la propuesta

Nuestro propósito estriba en calibrar la posibilidad de poner en uso las tierras ociosas a través de un elevado impuesto predial a esas propiedades. Como se verá, este mecanismo también podrá activar el uso de la fuerza de trabajo des o subempleada y de la maquinaria y equipo parados, con lo que se podría impulsar –aceleradamente y desde una perspectiva muy peculiar- la reactivación de nuestra economía.

En concreto, sugerimos establecer un impuesto a todas las tierras no utilizadas o subutilizadas, con el propósito de que sus propietarios las pongan en servicio, las vendan, las alquilen o las donen, para que se utilicen con fines productivos. Se trata de un mecanismo para la puesta en valor de la Pachamama, que siempre y en todo lugar ha sido un objetopreciado de especulación y, sin duda también, reganancias garantizadas en el mediano plazo. En tal sentido se trataría de contemplar la posibilidad de crear un impuesto especial a las propiedades de individuos, de sociedades conyugales, y de sociedades jurídicas, es decir, de todas las que no pertenecen al Estado, en que esas últimas requieren otro tratamiento para su uso eficaz. Tampoco estarían sujetas al impuesto las tierras de las comunidades campesinas de la sierra y de las etnias de la selva, teniendo presente que-sobretudo estas últimas-requieren un enorme espacio para asegurar la productividad de sus tierras en el tiempo. Obviamente, también quedarían excluidas de la medida, tanto los terrenos destinados a la defensa nacional, los parques

nacionales, las zonas arqueológicas, las tierras con manantiales curativos y demás bienes públicos ligados a la tierra, como los terrenos eriazos o los que están en riesgo por amenaza de inundaciones, sismos, erosión, fallas geológicas o contaminados por desechos mineros o industriales.

En cambio, se sujetarían a los impuestos crecientes los siguientes lotes de suelo, que serían la materia imponible: terrenos urbanos sin construir, tierras rurales sin trabajar; concesiones parcial o totalmente disponibles; y predios subutilizados. En última instancia, resumiendo, se trataría de un impuesto al atesoramiento de un determinado tipo de activos.

Términos generales del tributo

Las principales características del impuesto sobre los suelos, que proponemos llamar tentativamente Impuesto Pachamama, son las que expondremos a continuación.

Se trataría de aplicar un impuesto anual, pagadero trimestralmente, sobre el valor de mercado de la propiedad. En el peor de los casos-que, probablemente será el más realista- se tendría que acotar el impuesto sobre el valor oficial de los terrenos, establecidos por las municipalidades distritales. Aunque sería materia para una discusión más técnica, pensamos que un 3% a 5% anual sobre el valor de la tierra o terreno sería un acicate eficaz para alcanzar los objetivos que se persiguen con esta medida. Recuérdese a ese respecto que, hoy en día, el impuesto predial máximo asciende al 1%, cuando el autoevaluó de la propiedad-construida o no- rebasa las sesenta UIT, es decir, los 180.000 nuevos soles.

Se definiría como terreno o tierra no utilizada (o subutilizada) aquella que tenga una inversión (I) nula (o muy baja) respecto al valor del terreno(P). Sobre la base de esas variables, el impuesto se aplicaría a todas las tierras que-medidas en Tus-muestren una relación inversión realizada/valor del terreno(I/P) por debajo del 50%; porcentaje que, por supuesto, también debería ser calibrado cuidadosamente para asegurar el logro de los propósitos postulados.

¿Quién cobraría el Impuesto? A primera vista, una posibilidad sería que lo haga el gobierno central (SUNAT) o regional, pero ello probablemente implicaría que la práctica- lo recaudado se gaste a favor de Lima y las grandes urbes. Si se encontrara un mecanismo para el gasto se asigne a las zonas más pobres del país – en infraestructura vial, educativa o de salud- este sería el camino ideal, quizá por intermedio de FONCODES.

Sin embargo, pensamos que se dispone de buenos argumentos para fundamentar que lo más conveniente sería que – en convenio y con la asesoría de la SUNAT- lo cobren las municipalidades provinciales o, mejor aún las distritales, ya que ellas poseen un mejor conocimiento de las propiedades baldías específicas que deberían estar sujetas al Impuesto Pachamama. Ello, de otra parte, contribuiría a una más eficaz descentralización del gasto, según las necesidades sentidas de las propias poblaciones en que se ubican los terrenos improductivos o subutilizados, lo que contribuiría a generar recursos adicionales para el desarrollo descentralizado. El monto de los impuestos recaudados por este concepto podría servir, también, para constituir un fondo revolviente para realizar préstamos a bajas tasas de interés por parte de las municipalidades.

¿Cuánto se recaudaría por este concepto? Desafortunadamente no poseemos estadísticas fiables sobre las tierras baldías en el Perú. Solo se dispone de un estimado realizado por el Lincoln Institute (en un estudio realizado para seis ciudades latinoamericanas), según el cual los terrenos urbanos baldíos de Lima, considerando solo los que tienen agua y desagüe, abarcan 21,283 hectáreas (7,6% de terrenos del área metropolitana). Si el precio del metro cuadrado promedio lo estipulamos en US\$ 50, el valor de esas tierras ascendería a algo más de US\$ 10.000 millones y el elevado impuesto del 5%, permitiría una recaudación –en el hipotético caso de que nos se ponga en valor ninguna propiedad afectada, lo que es muy improbable- de US\$ 500 millones anuales.. ¡sólo en Lima-Metropolitana y contando únicamente los terrenos con infraestructura completa! Al margen de ello, por supuesto que la recaudación total desgobierno central sí podría aumentar en ese monto, básicamente por efecto de la enorme inversión que se activaría por parte de los agentes económicos que no quieren verse afectados por ese impuesto.

Reacción de los actuales propietarios o concesionarios

Las cientos de miles de personas –naturales, jurídicas o sin fines de lucro- que poseen esos terrenos improductivos dispondrán de una gama de opciones frente al nuevo impuesto: Construir o sembrar el terreno, según sea urbano o rural; vender la propiedad; donar el terreno a instituciones benéficas, que seguramente le darán un uso adecuado, revertir la propiedad o concesión –parcial o íntegramente- al Estado, que lo volvería a vender o lo tendría que convertir en un bien público (parque, reserva natural, campo deportivo o recreacional, etc.).

De aplicarse eficazmente esta propuesta, al gravarse sustantivamente las propiedades en cuestión, permitiría, entre otros:

-Bajar sustancialmente el precio de las tierras y terrenos; paralelamente subirán, en un inicio, los precios de los departamentos y casas, ya que muchos ingresos de la venta se dedicarían a la compra de inmuebles.

-Ampliar la frontera agropecuaria, con lo que bajarían los precios de los alimentos y/o aumentarían las exportaciones del sector;

-Estimular las construcciones civiles, así como de los sectores ligados a ellas, y especialmente de las viviendas en general: tanto en forma directa, porque el propietario se ve obligado a construir; como indirectamente porque los propietarios que venden sus tierras asignarían ese dinero a la compra de una casa o departamento, lo que hará subir sus precios, por lo que a la larga también se tenderá a incrementar la oferta de habitaciones y oficinas;

-Alentar la inversión en la construcción de viviendas (y demás edificaciones, como oficinas) y en la compra de maquinaria y equipo para materializarla; y

-Frenar las compras especulativas de terrenos y tierras.

De esos impactos directos de la medida se desprenden consecuencias indirectas; relativamente inmediatas la más, tales como:

-El incremento del empleo y los niveles de ingreso de los sectores más pobres, ligados al agro y la construcción, así como de los que los surten de bienes finales e insumos;

-El aumento de la recaudación tributaria del Estado por efecto de la reactivación económica a que daría lugar la medida;

-La tendencia a la caída –ceteris paribus- de la tasa de inflación, principalmente como consecuencia del incremento, tanto de la producción agropecuaria, como de la oferta de viviendas y oficinas; y

-La recaudación sustancial del colosal déficit habitacional existente en las principales ciudades del país.

Perjuicios Potenciales y Complicaciones Adicionales

Veamos algunos de los principales argumentos que podrían presentarse en contra de la propuesta y no solo de quienes poseen esas tierras por razones puramente especulativas. En primer lugar, se dirá que el impuesto es confiscatorio y que “yo hago con mi propiedad lo que me viene en gana”. Es decir, seguramente se argumentará que aquel tributo atenta contra la libertad de la empresa y la tenencia de las propiedades, insistiéndose en el derecho irrestricto a la propiedad privada “que es sagrada”. A ese respecto habrá que señalar que no es lo mismo mantener bajo llave y sin uso, objetos como joyas, automóviles u obras de arte, que hacerlo con el suelo. En el primer caso su impacto económico y social es prácticamente nulo, mientras que la tenencia improductiva de las tierras en desuso es incluso peor que guardar dinero bajo el colchón, dificultando así el flujo circular de la economía y la generación de riqueza.

Segundo: se podría argüir que este impuesto predial extraordinario conduciría a una concentración de terrenos urbanos y de tierras rurales en pocas manos, dada la muy desigual distribución del ingreso y de los activos en el país. Sin embargo, mayor concentración de predios de la que existe ahora nos parece difícil. Pensamos que ese potencial acaparamiento no tendrá lugar porque los precios irán en descenso, lo que más bien permitiría una democratización de la propiedad inmueble y la gente con mucho dinero tendería a reestructurar su portafolio de tenencias hacia otros activos más rentables (recuérdese que esta iniciativa reduciría los precios de los predios).

Tercero: La corrupción que se puede dar en este tipo de propuesta sin duda puede ser muy grande y convertirse así en un peligro para su puesta en marcha. De una parte, en efecto, las municipalidades podrían determinar que un terreno está constituido o sembrado, aún cuando solo contenga una choza de esteras apuradamente levantada, una playa de estacionamiento inexistente o dos jóvenes árboles de plátano. Pero evidentemente, las autoridades distritales se perjudicarían con ese procedimiento, ya que no les quedaría la recaudación necesaria para conseguir los votos que requieren para la próxima elección. Desde otro extremo, la municipalidad podría fijar el precio de los terrenos por encima de los precios del mercado (o estimar muy bajo el valor de la inversión realizada) para poder incrementar su recaudación. En efecto, el impuesto a la Pachamama sería un estímulo para hacerlo, en contraposición a la situación actual en que todos los valores están tremendamente subvaluado. En esos dos sentidos sería útil que, aparte de la Sunat, también la propia ciudadanía participe en la supervisión del impuesto y en la rendición de cuentas de las municipalidades.

Cuarto: También habrá voces que observarán que un impuesto del 3,4 o 5% sobre el valor de venta del suelo es confiscatorio. Además, con justa razón, probablemente habrá quienes querrán diferenciar la tasa, dependiendo de: si se trata de terrenos urbanos o

rurales; si están ubicados en ciudades grandes, intermedias o pequeña; si los terrenos se encuentran cerca o lejos de las ciudades; si están en la costa, la sierra o la selva; etc. Estas son consideraciones que tienen validez y deberían discutirse a fondo.

Quinto: Otros argumentarán que muchos especuladores de tierras, luego de venderlas, remitirán sus soles –en dólares- al extranjero, quizá para comprar tierras o inmuebles fuera del país. En la práctica, sin embargo, pensamos que la gran mayoría los invertirá en la compra de inmuebles en sus distritos de origen o en las urbes, o los jugará en la Bolsa, con lo que el dinero retornaría al flujo circular.

Algunos dirán, con alguna justificación, que las elevadas tasas activas de interés imposibilitadas poner en uso las tierras baldías, ya que no disponen del crédito necesario para realizar las inversiones requeridas para no tener que pagar el impuesto.

Finalmente, entre otros muchos argumentos en contra de la propuesta, algunos dirán que habría quienes alquilarán sus propiedades para que otros las pongan en uso, con lo que podría aparecer un ,modernizado sistema de yanacónaje, peligro que sin duda existe. Aunque conduce a generar empleo, puede llevar también a explotación. Pero para eso existen otras leyes que regularían estos y otros excesos.

Naturalmente debe adoptarse una serie de medidas complementarias para que el suelo sea utilizado eficientemente. Entre ellas debería considerarse: la asistencia técnica; la concesión de subsidios y créditos para la compra de semillas y materiales de construcción; la capacitación de la fuerza de trabajo; los incentivos para alentar la asesoría de agrónomos, veterinarios, ingenieros civiles, entre otros; la titularización; la planificación urbana y agropecuaria, etcétera. Asimismo, se requerirá de toda una institucionalidad adicional para la viabilidad el proyecto. Entre otras, algo así como una superintendencia Nacional de Propiedades y Terrenos (SUNAP), que pueda dedicarse a llevar el magesí de tierras y el inventario de terrenos utilizables (diferenciando los estériles de los eriazos), a determinar el destino de las tierras(sea para vivienda, sea para uso agropecuario), a supervisar el proceso de transferencia de propiedades, a asegurar los cobros justos y pertinentes.

En conclusión, como se habrá observado, una medida aparentemente tan sencilla permitiría matar varios pájaros de un tiro, al aumentar el empleo, los ingresos reales de segmentos importantes de la población, la inversión agregada (en vivienda y agricultura), el crecimiento económico y la riqueza nacional.

No se trata, por supuesto, de una solución mágica ni exenta de dificultades, pero creemos que vale la pena someter la sugerencia a un debate amplio para afrontar algunos de los graves problemas por los que atraviesa el país. Mas aún, en una coyuntura como la actual, en la que aún no se avisoran medidas eficaces que permitan incrementar los paupérrimos niveles de vida de la gran mayoría de nuestra población.