



David Vetter (Ph.D., Universidad de California) ha trabajado por más de cuatro décadas en temas de financiamiento y economía urbana en América Latina. He ejercido la docencia y dirigido investigaciones urbanas en Brasil durante 17 años en el Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE), el Programa de Ingeniería para Graduados (COPPE), el Instituto de Planificación y Estudios Urbanos y Regionales (IPPUR) y la Fundación Getúlio Vargas. En 1990 se incorporó al Banco Mundial, donde desarrolló programas de inversión y reformas subnacionales para Argentina, Brasil, Chile y Ecuador. A fin de fomentar una mayor participación del sector privado en el financiamiento urbano, ingresó en Dexia Credit Local en 1998 en calidad de vicepresidente, y estableció programas de préstamo en Argentina, Brasil y México. Desde su regreso a Brasil en 2004, ha trabajado como consultor e investigador para varios clientes, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Lincoln Institute of Land Policy, donde ha sido visiting fellow desde julio de 2014. Ha escrito recientemente dos artículos para Land Lines: “Residential Wealth Distribution in Rio de Janeiro” (Distribución de la riqueza residencial en Rio de Janeiro, enero de 2014) y “Land-Based Financing for Brazil’s Municipalities” (Financiamiento basado en el suelo para los municipios brasileños, octubre de 2011).

David Vetter

LAND LINES: *¿Cómo se involucró en el Instituto Lincoln?*

DAVID VETTER: Por muchos años, ya sea en mis trabajos de investigación y consultoría, o en el Banco Mundial o el sector privado, encontré con frecuencia información sólida del Instituto Lincoln que me ayudó. Más recientemente, el Instituto financió mis investigaciones sobre riqueza residencial y finanzas municipales en Brasil.

LAND LINES: *¿Qué investigará como visiting fellow y por qué?*

DAVID VETTER: Me concentraré en estrategias de financiamiento de infraestructura urbana en Brasil. Como otros países latinoamericanos, Brasil necesita realizar inversiones sustanciales en forma continua para poder mantenerse al día con el rápido crecimiento de nuevos hogares y reducir la cantidad de hogares que no tienen acceso a infraestructura urbana. Entre 2000 y 2010, la cantidad de hogares en Brasil creció en más de 12 millones, o sea, casi 7 veces más que los 1,8 millones de hogares del área metropolitana de Boston-Cambridge en 2010. Dada esta presión demográfica, la cantidad absoluta de hogares de Brasil sin acceso a infraestructura urbana siguió siendo alta en 2010, a pesar de las considerables inversiones efectuadas en la década anterior. Y los déficits de algunos tipos de infraestructura en realidad han aumentado. Entre 2000 y 2010, por ejemplo, la cantidad de hogares urbanos en Brasil sin un sistema adecuado de alcantarillado creció aproximadamente en 2 millones, que es más que la cantidad total de unidades de vivienda en el área metropolitana de Boston en 2010.

El Ministerio de las Ciudades de Brasil estimó que los sistemas de sanidad básicos (agua potable, aguas residuales, residuos sólidos, y alcantarillado) costarían más de US\$80.000 millones sólo entre 2014 y 2018. Las carreteras, pavimentación de calles, seguridad pública, salud y educación demandan inversiones de similar magnitud, y estos montos frecuentemente exceden con mucho las fuentes de financiamiento existentes.

LAND LINES: *¿Cómo se podría recuperar las plusvalías de estas inversiones en infraestructura para poder financiarlas?*

DAVID VETTER: Los beneficios de las inversiones en infraestructura se capitalizan en los precios del suelo y los edificios. Los foros del Instituto Lincoln sobre instrumentos notables de intervención urbana de 2013 demostraron que muchos gobiernos de América Latina están utilizando eficazmente una amplia variedad de herramientas de recuperación de las plusvalías creadas por sus inversiones de infraestructura, como puede comprobarse en el minucioso repaso de la bibliografía realizado por Martim O. Smolka (2013): venta de derechos de desarrollo; contribución por mejoras para pavimentación de calles, alcantarillado y otras mejoras; y alianzas público-privadas (APP) de recuperación de plusvalías, como en el caso de la estructuración financiera de la renovación masiva del puerto de Río (Porto Maravilha). También sería útil contar con una cobranza más efectiva del impuesto sobre la propiedad y de los impuestos de transmisión de propiedades.

La recuperación de plusvalías puede generar una realimentación positiva, creando un círculo virtuoso que genera recursos adicionales para más inversiones. Por ejemplo, el aumento del valor generado por las inversiones aumentaría la base gravable del impuesto sobre la propiedad, suponiendo que las valuaciones se mantengan actualizadas, y los ingresos resultantes se podrían usar para financiar otras obras.

LAND LINES: *¿Hasta qué punto podrían las municipalidades de Brasil aumentar la recuperación de plusvalías?*

DAVID VETTER: Según la teoría económica, el valor generado por las inversiones de infraestructura debería ser aproximadamente igual a su costo. Como la oferta de infraestructura parecería ser poco elástica, debido a las restricciones de financiamiento público, el valor de mercado generado podría exceder en realidad el costo de las inversiones.

Por ejemplo, las municipalidades de Brasil invirtieron más de US\$82.000 millones en infraestructura y equipos entre 2006 y 2010 (alrededor de US\$16.000 millones por año). Pero solamente en 2010, el gobierno nacional y los gobiernos estatales invirtieron también más de US\$50.000 millones. La recuperación de aunque sea un pequeño porcentaje de las plusvalías creadas podría proporcionar recursos de inversión significativos. Por ejemplo, la Región Metropolitana de Río de Janeiro está recibiendo inversiones de infraestructura masivas del gobierno nacional, estatal y municipal, y también de socios privados, para varios proyectos como el cinturón vial Arco Metropolitano y una nueva línea de metro. Algunas son concesiones o APP que reciben un financiamiento significativo a tasas de interés inferiores a las del mercado por parte de los bancos de desarrollo públicos (BNDES y CAIXA).

LAND LINES: *¿Qué papel debería cumplir la recuperación de plusvalías en la política de viviendas?*

DAVID VETTER: La inversión en infraestructura crea riqueza residencial, ya que su valor se capitaliza en la venta de viviendas. Las estructuras residenciales representan alrededor de un tercio del capital fijo neto de Brasil en las cuentas de riqueza nacional, como es habitual en otros países del mundo. Dada su importancia, nos preguntamos en nuestro trabajo sobre la Región Metropolitana de Río de Janeiro: ¿Qué genera la riqueza residencial? ¿Cuánta riqueza residencial existe? ¿Quién la tiene? Descubrimos que hay ganadores y perdedores. Por ejemplo, el aumento en el valor generado por la inversión en infraestructura incrementa la riqueza residencial de los propietarios de vivienda, pero también aumenta los precios para los inquilinos en el área beneficiada y los costos de vivienda para personas que se quieren reubicar en esa zona.

LAND LINES: *¿Una política de vivienda enfocada a la generación de riqueza residencial y la equidad de su distribución sería muy distinta de la mayoría de los programas de viviendas de bajos ingresos?*

DAVID VETTER: Sería bastante distinta. La mayoría de los programas de viviendas de bajos ingresos reduce sus costos construyendo en suelo de bajo valor. El precio del suelo es bajo cuando no tiene acceso a empleo y servicios urbanos básicos, así que las unidades de vivienda social frecuentemente están en estas áreas carentes de servicios. Una política de vivienda enfocada en la riqueza residencial enfatizaría el acceso a empleo y servicios básicos, que son los determinantes clave del valor de una vivienda.

LAND LINES: *¿Pero no es esto una utopía? ¿Cómo podríamos recuperar las plusvalías para ayudar a aumentar la riqueza residencial de familias de bajos ingresos?*

DAVID VETTER: Sin duda el desafío es grande. Pero la recuperación de plusvalías de familias de mayores ingresos podría subsidiar a las de ingresos menores, sobre todo a los inquilinos que se quieren reubicar en zonas que se benefician de inversiones en infraestructura.

Le voy a dar un ejemplo. La cantidad de hogares en la Región Metropolitana de Río de Janeiro aumentó en más de 600.000 entre 2000 y 2010 (esto es el doble de la cantidad de hogares en Washington, DC en 2010). Como consecuencia, los déficits de infraestructura urbana de la región siguen siendo altos a pesar de la gran cantidad de inversiones realizadas. Un reciente

estudio de impacto del nuevo cinturón vial de Río de Janeiro (Pontual et al., 2011) exploró la posibilidad de desarrollar nuevos vecindarios completos, socialmente integrados y con todos los servicios de infraestructura, para albergar a la enorme cantidad de hogares que se esperan a lo largo del cinturón. Este desarrollo podría financiarse en parte con la recuperación de las plusvalías generadas por las inversiones masivas en infraestructura planificadas y en proceso de implementación. Parte de las plusvalías recuperadas de familias de mayores ingresos se podría usar para financiar a las familias de menores ingresos.

El estudio de impacto analizó cuál sería la mejor ubicación para estos vecindarios. ¿Qué instrumentos de recuperación de plusvalías funcionarían mejor en este caso? Es interesante señalar que el sector privado ya está desarrollando lo que se describen como “barrios verdes” en las regiones aledañas al Río metropolitano. ¿Tiene sentido planificar proyectos de vivienda individuales cuando se va a producir un aumento tan grande en la cantidad de hogares?

LAND LINES: *¿Las familias de bajos ingresos estarían en condiciones de pagar por la infraestructura?*

DAVID VETTER: En América Latina, los criterios de elegibilidad de programas de recuperación de plusvalías casi siempre incluyen una prueba de capacidad de pago. Por supuesto, la recuperación de plusvalías sólo se debería aplicar a familias que estén en condiciones de pagarla.

LAND LINES: *¿Cómo respondería a los profesionales de Brasil dedicados a temas urbanos que argumentan que es imposible recuperar las plusvalías por razones legales o culturales?*

DAVID VETTER: Si bien la constitución de Brasil concede amplios poderes para recuperar plusvalías, sólo las municipalidades más grandes, como São Paulo y Río de Janeiro, parecen usarlos. Otros gobiernos subnacionales y nacionales dedican mucho menos esfuerzo para recuperar las plusvalías de sus considerables inversiones públicas.

Ello probablemente se deba, en parte, a resistencia de aquellos que creen que la recuperación de plusvalía es legalmente imposible. Aun cuando la contribución por mejoras encuentra una resistencia similar, Silva y Pereira (2013) estiman que los ingresos totales por dicho concepto superaron los US\$300 millones en las municipalidades de São Paulo, Paraná y Santa Catarina entre 2000 y 2010, a pesar de que relativamente pocas municipalidades utilizaron

este instrumento. Esta cantidad no es muy significativa para estados de este tamaño, pero demuestra que las contribuciones por mejoras son viables.

Una de las razones por las que las contribuciones por mejoras fueron exitosas en Paraná y Santa Catarina fue que el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo exigieron medidas de recuperación de costos en sus proyectos de desarrollo municipal desde la década de 1980. Este éxito respalda la idea de que los incentivos de un programa nacional o estatal pueden fomentar el uso de la recuperación de plusvalías a nivel municipal.

Además, hay muchos casos de recuperación de plusvalías que pasan desapercibidos. En la ciudad de Río de Janeiro, por ejemplo, la venta de suelo excedente del sistema de metro existente se usó parcialmente para financiar una nueva línea completa, y los desarrolladores instalan agua corriente y alcantarillado como condición para la aprobación de un proyecto en un vecindario de mayores ingresos, Barra de Tijuca.

LAND LINES: *¿De qué manera podrían fomentar el uso de la recuperación de plusvalías los programas gubernamentales nacionales y estatales?*

DAVID VETTER: Una de las maneras sería proporcionar acceso a financiamiento como un incentivo para que las municipalidades hagan uso de la recuperación de plusvalías. El banco de desarrollo de Ecuador (Banco del Estado) utiliza este tipo de acceso para alentar a las municipalidades a usar las contribuciones por mejoras. El acceso a financiamiento se podría usar para implementar una gama más amplia de instrumentos de recuperación de plusvalías, como la venta de derechos de desarrollo y aranceles de impacto, además de las contribuciones por mejoras.

LAND LINES: *¿Cómo puede estimular el Instituto Lincoln el financiamiento de infraestructura por medio de la recuperación de plusvalías?*

DAVID VETTER: Lincoln ha hecho un trabajo excelente para generar el conocimiento de la recuperación de plusvalías, por medio de investigaciones, foros, programas de capacitación y publicaciones. El Instituto podría ampliar su trabajo sobresaliente en recuperación de plusvalías en la región por medio de más foros y publicaciones, y asesorando en forma directa a los dirigentes políticos en lo que al diseño y ejecución de programas se refiere. ■