



Desde el año 2013, Zhi Liu se ha desempeñado como investigador *senior* y director del Programa para China del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo. También es director del Centro para el Desarrollo Urbano y Políticas de Suelo de la Universidad de Pekín y el Instituto Lincoln (PLC). Anteriormente, Zhi fue especialista principal en infraestructuras en el Banco Mundial, donde trabajó durante 18 años y obtuvo experiencia operativa en varios países en vías de desarrollo.

Zhi obtuvo el título de grado (BS) en Geografía Económica por la Universidad Dr. Sun Yat-Sen (China), el título de maestría (MS) en Planificación Municipal y Regional por la Universidad de Nanjing (China) y el título de doctorado (Ph.D.) en Planificación Urbana por la Universidad de Harvard.

El fortalecimiento de la salud fiscal municipal en China

LAND LINES: Hace poco el Instituto Lincoln comenzó un plan de investigación sobre la salud fiscal municipal en todo el mundo. Esta tarea surgió al detectar que algunas ciudades de los Estados Unidos y de muchos otros países, como China, enfrentan dificultades financieras. ¿Cuál es la naturaleza de los problemas fiscales municipales en China?

ZHI LIU: Es muy diferente de las dificultades económicas que enfrentan las ciudades de los Estados Unidos. Estos dos países se encuentran en etapas de urbanización muy distintas. Mientras que los EE.UU. tiene un alto nivel de urbanización (más del 80 por ciento de los ciudadanos vive en áreas urbanas), según el censo de 2010, China todavía está a medio camino del proceso de urbanización. Hoy en día, 750 millones de ciudadanos chinos viven en ciudades, lo que representa el 55 por ciento de la población total. Para el año 2050, se espera que la población urbana alcance 1,1 mil millones de habitantes, es decir, el 75 por ciento de la población total. En los últimos veinte años, con la excepción de unas pocas ciudades mineras, casi todos los municipios han experimentado un rápido crecimiento de la población y una expansión espacial, lo que ha generado una gran demanda de inversiones públicas en infraestructura urbana.

En China, las principales fuentes de financiamiento para inversiones en infraestructura urbana son los ingresos provenientes de las concesiones del suelo y los préstamos que los municipios solicitan a los bancos comerciales, por lo general usando el suelo como garantía. El suelo urbano es de propiedad del Estado, y el suelo rural es de propiedad conjunta de las aldeas. La Ley de Administración del Suelo establece que sólo el Estado tiene el poder para convertir suelo rural en suelo de uso urbano, lo que crea el marco propicio para que los gobiernos municipales tomen suelo rural con el fin de realizar un desarrollo urbano mediante el proceso de concesión del suelo. De hecho, los gobiernos municipales expropiaron el

suelo rural, lo dotan de infraestructura y venden los derechos de uso del suelo a desarrolladores inmobiliarios. La compensación que reciben los agricultores por el suelo que se les expropia no es muy alta, ya que se calcula según el valor de producción agrícola del suelo en lugar del valor de mercado del suelo para uso urbano. Cuando la demanda de desarrollo inmobiliario es alta, los precios de licitación para la concesión del suelo son altos, y los gobiernos municipales comienzan a recaudar grandes sumas de dinero. En los últimos diez años, los ingresos derivados de las concesiones del suelo han representado más de un tercio del total de los ingresos fiscales municipales.

Además, los gobiernos municipales expanden aun más su capacidad financiera mediante la utilización de propiedades de suelo a modo de garantías con el fin de obtener préstamos de los bancos comerciales. La Ley de Presupuesto Chino, antes de una reciente modificación, no permitía que los gobiernos municipales solicitaran préstamos. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos municipales superó las restricciones de la ley mediante la creación de sus propios vehículos financieros municipales, conocidos como sociedades anónimas de inversión en desarrollo urbano (sociedades anónimas de inversión en desarrollo urbano, UDIC, por sus siglas en inglés). Las UDIC solicitaban préstamos comerciales o emitían bonos privados para los gobiernos. Las deudas municipales pendientes de pago han crecido rápidamente en los últimos años, y en la actualidad han alcanzado al menos un tercio del PIB.

El mecanismo de financiamiento basado en el suelo ha ayudado a los gobiernos municipales de China a recaudar una suma significativa de fondos destinados a la inversión de capital. No obstante, este éxito también ha generado un incentivo para que los gobiernos municipales dependan demasiado de las concesiones del suelo y de las UDIC. Hoy en día, la economía de China crece mucho más lentamente que antes, por lo que este mecanismo está perdiendo fuerza en muchos municipios donde la conversión del suelo rural en suelo de uso urbano excede la demanda real. Algunas ciudades han obtenido

más préstamos de los que podían devolver, y han quedado fuertemente endeudadas.

Según muchos estudios empíricos, incluidos algunos financiados por el Instituto Lincoln, el mecanismo de financiamiento basado en el suelo en China es una de las principales causas de otros problemas urbanos que enfrentamos en la actualidad, tales como precios exorbitantes de la vivienda, deudas municipales en aumento, excesiva expropiación del suelo, creciente tensión entre agricultores y gobiernos municipales en torno a la expropiación del suelo, y brechas cada vez mayores en la distribución de los ingresos y la riqueza entre las poblaciones urbanas y las rurales.

Hoy en día, 750 millones de ciudadanos chinos viven en ciudades, lo que representa el 55 por ciento de la población total. Para el año 2050, se espera que la población urbana alcance 1,1 mil millones de habitantes, es decir, el 75 por ciento de la población total.

LL: Los medios de comunicación internacionales han estado realizando informes acerca de estos problemas. ¿De qué manera afrontará China estas cuestiones?

ZL: Existe un alto nivel de consenso acerca de las causas profundas de estos problemas. En noviembre de 2013, el gobierno central anunció una serie de reformas, algunas de las cuales están directamente relacionadas con políticas de urbanización y finanzas municipales. Por ejemplo, los alcances de las expropiaciones del suelo se limitarán a los fines públicos, por lo que las aldeas podrán desarrollar su suelo para uso urbano según la premisa de que se realice de acuerdo con lo planificado. Las reformas también requieren la aceleración de la legislación sobre el impuesto a la propiedad, la reforma del *hukou* (el sistema de inscripción residencial para familias, que ayuda a los agricultores a convertirse en residentes urbanos) y la toma de medidas por parte del gobierno para poner los servicios públicos urbanos básicos a disposición de todos los residentes permanentes de las ciudades, incluso a los que migran del suelo rural al urbano.

LL: ¿Cuáles son los efectos de la reforma del *hukou* en las finanzas municipales?

ZL: El gobierno chino está eliminando gradualmente el antiguo sistema del *hukou*, y los efectos de esta decisión sobre las finanzas municipales serán importantes. El *hukou* se diseñó con el fin de identificar a un ciudadano como residente de una cierta ciudad, aunque durante décadas el gobierno utilizó este sistema para controlar la migración de áreas rurales a urbanas. Una persona inscrita como *hukou* rural no podía cambiar su inscripción a *hukou* urbano sin la autorización del gobierno. Y sin la inscripción como *hukou* urbano, un trabajador rural migrante no tiene derecho a recibir los servicios públicos que proporcionan los gobiernos urbanos.

A partir de la reforma económica, la economía urbana en expansión ha absorbido una gran cantidad de trabajadores migrantes que pasan de áreas rurales a urbanas. Anteriormente mencioné que el índice de urbanización de China es del 55 por ciento y que la población urbana es de 750 millones de habitantes. Estas cifras incluyen a los 232 millones de trabajadores rurales migrantes que permanecen en ciudades durante más de la mitad del año. Si se los excluyera del cálculo, el nivel de urbanización sería sólo del 38 por ciento. Sin embargo, debido a su inscripción como *hukou* rural, los trabajadores migrantes no tienen acceso a muchos de los servicios de los que gozan los inscritos como *hukou* urbano, a pesar de que muchos han trabajado y vivido en ciudades durante varios años. Los gobiernos municipales determinan el alcance de muchos de los servicios públicos urbanos, tales como las escuelas públicas y las viviendas económicas, de acuerdo con la cantidad de inscritos como *hukou* urbanos que existen dentro de la jurisdicción municipal. La eliminación gradual del *hukou* aumentaría significativamente la carga fiscal de los gobiernos municipales para proporcionar servicios públicos. Ciertos académicos en China estiman que el costo de prestar la totalidad de los servicios públicos urbanos a cada trabajador rural migrante ascendería al menos a RMB 100.000 (unos US\$16.000). El desembolso total para todos los trabajadores rurales migrantes actuales sería al menos de RMB 23 billones (cerca de US\$3,8 billones).

LL: China está introduciendo el impuesto sobre la propiedad residencial. ¿En qué estado se encuentra esta iniciativa?

ZL: El gobierno está redactando la primera ley nacional del impuesto sobre la propiedad como parte de la reforma de finanzas públicas actualmente en marcha. China es uno de los pocos países que no poseen impuestos municipales sobre la propiedad. El actual sistema impositivo depende en gran manera de los impuestos sobre los negocios y las transacciones y muy poco de los impuestos sobre los ingresos y la riqueza de los hogares. En una China más urbanizada con una población que tenga mayor poder adquisitivo para ser propietaria de sus propios inmuebles residenciales, el impuesto sobre la propiedad sería una fuente más viable de recaudación municipal. Hoy en día, el 89 por ciento de los hogares urbanos tiene la propiedad de una o más unidades residenciales, y el valor de dichas propiedades tiene mucho que ver con los servicios públicos urbanos. El impuesto sobre la propiedad permitirá que las ciudades impongan este tributo sobre las propiedades residenciales cuyo valor se vería beneficiado por una mejora de los servicios públicos que se brindarían gracias a los ingresos derivados de dicho impuesto. También cubriría una parte de la brecha fiscal que se generaría como consecuencia de la disminución prevista en la recaudación proveniente de las concesiones del suelo. No obstante, el impuesto sobre la propiedad no será una fuente principal de ingresos municipales en el corto plazo, ya que al Congreso Popular Nacional le llevará uno o dos años más aprobar la nueva ley. Además, a las ciudades les llevará dos o tres años establecer la base de datos de propiedades y el sistema de valuación y administración de las mismas.

LL: Debe de ser difícil para las ciudades tener que enfrentar una reducción de los ingresos derivados de las concesiones del suelo sin una alternativa inmediata, especialmente cuando están experimentando una creciente deuda municipal, tal como se ha informado ampliamente. ¿Cómo saldrán de esta situación las ciudades chinas?

ZL: La situación es verdaderamente difícil. La economía de China está en retroceso. El sector

inmobiliario ya no es tan pujante como en los últimos diez años, lo que ha dado como resultado una menor demanda de suelo y, como consecuencia, los gobiernos municipales están obteniendo una recaudación derivada de las concesiones de suelo menor. Ahora las ciudades están experimentando una brecha fiscal. Una posible forma de cerrar esta brecha sería que los gobiernos municipales pudieran obtener préstamos. Sin embargo, tal como mencioné anteriormente, muchas ciudades están endeudadas y tienen poca capacidad para seguir pidiendo préstamos. De hecho, la mayoría de las ciudades en China no tiene una capacidad adecuada de gestión de deudas. La ley de presupuesto recientemente modificada permite que los gobiernos provinciales emitan bonos dentro de los límites establecidos por el Concejo del Estado, pero también cierra la posibilidad a los gobiernos municipales de recurrir a otras formas de obtener préstamos. Actualmente, el gobierno central promueve activamente el financiamiento de infraestructura a través de asociaciones público-privadas (PPP, por sus siglas en inglés). Aunque es un buen avance, no será suficiente para cerrar la brecha de financiamiento para infraestructuras, ya que las PPP resultan útiles principalmente en los casos de proyectos de infraestructura que poseen un sólido flujo de ingresos. Existen muchos otros proyectos de infraestructura urbana que generan muy pocos ingresos o directamente ninguno. A la larga, creo que China debería establecer de forma activa un mercado de bonos del gobierno municipal para canalizar los fondos provenientes de inversores institucionales hacia la inversión de infraestructura municipal y permitir que los gobiernos municipales tengan acceso a préstamos comerciales según su solvencia crediticia. A este fin, los gobiernos municipales deben desarrollar su capacidad institucional en varios frentes, tales como la gestión municipal de deudas, la planificación de una mejora de capital, la planificación del financiamiento para varios años, y la gestión municipal de bienes de infraestructura.

LL: ¿El trabajo del PLC es relevante para la reforma actual?

ZL: El PLC fue establecido en forma conjunta por el Instituto Lincoln y la Universidad de Pekín en el año 2007. Cuando ingresé en 2013, el Centro ya había construido su reputación como una de las principales instituciones de investigación y capacitación de China en cuestiones de desarrollo urbano y políticas de suelo. El Centro apoya diferentes actividades, como investigación, capacitación, intercambio académico, diálogo sobre políticas, becas de investigación, proyectos de demostración y publicaciones. Nos enfocamos en cinco temas principales: tributación sobre la propiedad y finanzas municipales, políticas de suelo, viviendas urbanas, desarrollo y planificación urbana, y medio ambiente urbano y su conservación. En los últimos años, nuestros proyectos de investigación han tocado temas como las finanzas dependientes del suelo, las deudas municipales, los precios de la vivienda, la inversión y el financiamiento del capital para infraestructura, y otras cuestiones relevantes para la salud fiscal municipal. Además, hemos brindado capacitación a diferentes agencias gubernamentales de China sobre las experiencias internacionales relativas al análisis y gestión del impuesto a la propiedad. Podría decirse que nuestro trabajo es muy pertinente en lo que respecta a la reforma actual.

La implementación de las nuevas reformas integrales de las políticas está generando una importante demanda de conocimientos internacionales y asesoramiento sobre políticas en las áreas de interés del programa para China, particularmente lo que tiene que ver con los impuestos a la propiedad y las finanzas municipales. Nuestra idea es comenzar un proyecto piloto de demostración en una o dos ciudades chinas seleccionadas, a fin de generar la capacidad institucional que se requiere para desarrollar un nivel de salud fiscal municipal a largo plazo. Nuestro equipo ha comenzado un estudio para desarrollar una serie de indicadores con el fin de medir la salud fiscal municipal de las ciudades chinas. Es el momento oportuno para que iniciemos este plan en China. □