Cristóbal Ruiz-Tagle C.
Ingeniero Civil, MSc. Asesor Independiente

Minuta Proyecto de Ley sobre Transparencia del Mercado del Suelo e incrementos por ampliaciones del límite urbano. Boletín 10.163-14.

Contexto

La discusión sobre la regulación del suelo es una que suele entrecruzarse con la discusión respecto a la segregación residencial que observamos en las distintas ciudades del país. Esto, ya que la regulación que hemos permitido ha tendido a confiar en exceso en las soluciones de coordinación que emanan espontáneamente de las soluciones de mercado, sin olvidar que muchas veces no se dan las condiciones mínimas para que estos arreglos sean justos o socialmente eficientes. La teoría económica en esto es contundente: fallas de mercado, asimetrías de información, problemas en definición de bienes públicos, entre otros, confluyen para hacer que en la práctica, la idealización del modelo esté lejos de concretarse. Así, el modelo de política habitacional ha ido generando ciertas problemáticas que es necesario enfrentar[1].

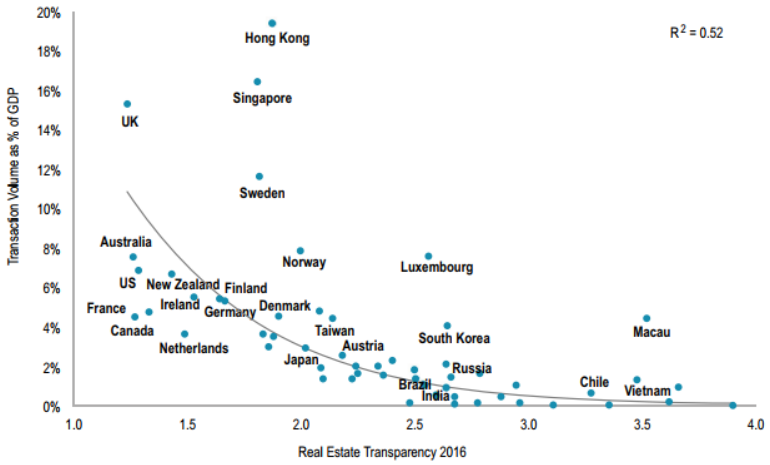
Abordar el problema de la segregación residencial se ha convertido en un desafío transversal, y suele ser una motivación en el mundo político. Ya desde 2006, nuestra política habitacional tiene como objetivo generar mecanismos para combatir la segregación. Así, la propuesta que se comenta en esta oportunidad puede considerarse como un esfuerzo más para avanzar en estas materias. Tanto la regulación de la información como los efectos en plusvalía que se derivan de cambios regulatorios es algo que va muy en la línea, especialmente desde el punto de vista de la especulación de predios.

La transparencia es un elemento fundamental para lograr manejar más información, mejorar la capacidad de planificación de los entes reguladores y evitar abusos derivados de las asimetrías de información y arbitraje que hoy se pueden observar en los desarrollos inmobiliarios. Actualmente el acceso a la información es muy deficitario, cuestión que dificulta el correcto desarrollo de las alianzas público privadas y del mismo negocio inmobiliario. Según la prestigiosa compañía de corretajes JLL, en su informe de transparencia 2016, la realidad chilena se ubica en el lugar 62, siendo equivalente a países como Vietnam y Rusia.[2]

En la figura uno se puede observar la relación positiva que existe entre mayores niveles de transparencia y mayores volúmenes de inversión en activos inmobiliarios. Esto sugiere que mayores niveles de transparencia tienen efectos positivos en generar un mercado inmobiliario más profundo y de mayor interés para inversionistas. Esta es una de las principales trabas que hoy se observan en el exceso de liquidez identificado para algunos inversionistas institucionales como Compañías de Seguro, donde por problemas estructurales como la falta de transparencia, se ven limitadas a avanzar en instrumentos de inversión más complejos, que generen dinamismo y beneficien a la sociedad. Esta misma limitante, podría ser una cortapisa a la idea de que las inversiones realizadas por las AFP se diversifiquen hacia activos de renta inmobiliaria, ya que dada la opacidad del mercado, se haría muy difícil llevar un precio actualizado de los activos que están asociados con cada inversión, cuestión que es esencial para el funcionamiento de cualquier mecanismo de inversión sujeto a la regulación del D.L. 3.500.

[1] En esto, seguimos la línea argumental presentada en Rodríguez (2004) El problema de vivienda de los "con techo"
[2] JLL (2016) Global Real Estate Transparency Index. Disponible en http://bit.ly/2jw5J1V

Figura 1: Índice de transparencia en el sector inmobiliario y volúmenes de inversión en activos inmobiliarios



Fuente: JLL. 2016

En términos de transparencia, nuestro mercado local está lejos de lo observado en la evidencia comparada. Esta deficiencia no sólo pone corta pisas desde el punto de vista del incentivo a la inversión, la certidumbre y la profundidad del mercado, sino que también en la posibilidad de generar soluciones habitacionales donde los actores privados sean clave. Sólo para ilustrar con un ejemplo, en la ciudad de Nueva York (EE.UU.) la mayoría de la vivienda social que se entrega está en formato de arriendo. Quienes gestionan el día a día de esos arriendos son privados, que asumen el riesgo y el costo de desarrollar conjuntos habitacionales para estos fines. Así, el Estado no gasta recursos, más allá de la cuota mensual por familia. Para evitar que los privados no cuenten con condiciones que le aseguren certidumbre y al mismo tiempo incluir mecanismos que eviten los abusos, la autoridad fija precios justos que los privados puede cobrar conforme a cada sector, dependiendo del nivel de vecinos a los que esté atendiendo. Mientras más vulnerable más se premia, y mientras más integrado también. Una política exitosa que en Chile no se podría imitar. Ya que la información es clave y hoy no existen instrumentos públicos para contar con información que permita crear estos marcos regulatorios virtuosos.

Actualmente, en nuestro país los avalúos fiscales de los predios agrícolas como agrícolas tienen un valor de $M 195.412.758.678, lo que contrasta con la cifra que entrega el Banco Central de Chile para el PIB del país de $M 42.233.300.000. Es decir el valor de los activos inmobiliarios que hay en chile es de 4,62 veces[3]. Cifra significativa que habla del importante valor estratégico que está detrás de la regulación de la industria inmobiliaria.

En cuanto al desafío de la plusvalía y el manejo de información privilegiada, es importante también que se avance en respuesta. La mayoría de los países con mercados inmobiliarios desarrollados ha generado mecanismos para compensar las ganancias de plusvalía y así reconocerle al Estado la justa

[3] Estadística elaborada a partir de la información de SII y BCCh.

retribución que se merece cuando genera inversión social que termina afectando significativamente el valor de activos inmobiliarios.

La experiencia muestra que las mejoras en plusvalía pueden derivarse por medio de inversión pública, de inversión privada o de cambios regulatorios que permiten un mejor uso del suelo. Respecto a las mejoras que vienen de inversión privada, éstas generalmente se asocian con desarrollos en el cual la evaluación económica del proyecto se justifica sólo si se puede capturar esa plusvalía. Ejemplo de esto, son mejoras en acceso a un predio que luego será urbanizado a mayor precio. Para el caso de la plusvalía que se genera por inversión pública o por cambios regulatorios, no existe alguna compensación que reconozca que ese nuevo valor se debe a la inversión realizada por un tercero, que en este caso se financia con los recursos de todos. Estos mecanismos de captura de plusvalía existen en diversos países[4]. Hay que tener en consideración que para abordar parte de este desafío se reguló recientemente la Ley de Aportes para el Espacio Público (No 20.958) con el objeto de mitigar el impacto que implica nuevo desarrollos inmobiliarios en los entornos en que se emplazan, la cual ha sido bastante criticada por su mal concreción.

Este caso es paradigmático para el caso chileno ya que se han realizado enormes esfuerzos de inversión pública como ha sido el caso de carreteras que unen puntos de la ciudad que aumentan el valor de los predios comprendidos, o la extensión o creación de nuevas líneas de Metro, con enormes resultados en la plusvalía de los terrenos.[5] Esto ha sido motivo de crítica por parte de los hacedores de política pública, ya que estas inversiones le significan un enorme desembolso al Estado, y sólo terminan generando espacios para plusvalías privadas y especulaciones. Además, al no ir de la mano de una visión global de la ciudad, estas inversiones no van acompañadas de cambios regulatorios que generen mayor retorno social. Caso paradigmático es lo que sucede en la extensión de la línea 3 y 6, donde los planes reguladores que limitan la construcción en altura y densidad no se han modificado, limitando el impacto de esta inversión pública a unos pocos.[6]

Por último, en términos de las plusvalías que se generan por cambios regulatorios, hay que tener presente que las propuestas realizadas por el Consejo Asesor Presidencial Anticorrupción, también llamada Comisión Engel, recomendó mejorar los niveles de transparencia y participación en la gestión de los instrumentos de planificación de tal manera que se disminuyan las potencialidades de corrupción y ventajas asociadas a información privilegiada.

Sobre los objetivos del proyecto, su mensaje y su contenido

EL proyecto en discusión se encuentra en Segundo Trámite Constitucional, en el Senado y todo indica que está en los trámites finales de la discusión. Esta propuesta que nace del ejecutivo tiene tres objetivos declarados: i) generar mecanismos para mejorar la transparencia del suelo, ii) Mejorar la captura de valor vía impuesto territorial y iii) generar un nuevo impuesto a la plusvalía por ampliación de límites.

[4] BID (2016) El potencial de las capturas de plusvalía para la financiación de proyectos urbanos. Disponible en http://bit.ly/2gc9D0o

[5] Agostini y Palmucci (2008) Capitalización heterogénea de un bien semipúblico y Vicuña (2017) Impacto del anuncio de las líneas 3 y 6 de Metro sobre el precio de las viviendas.

[6] Para profundizar en la crítica, véase Greene et al. (2015) Densificación residencial e integración social en torno a estaciones de transporte masivo. Disponible en http://bit.ly/2yB3H8c

Como puede verse es un proyecto que integra tres desafíos bastante complejos en una sola propuesta, cuestión que naturalmente dificulta la discusión. Evidenciado esto, llama la atención que el Mensaje del proyecto es bastante escueto, siendo que el Ejecutivo suele, en este tipo de proyectos, fundamentar extensamente la propuesta, aportando desde la evidencia comparada y revisando los avances recientes que se han realizado.

También, llama la atención que en el informe financiero que acompaña el ingreso del proyecto, se sostiene que no implicará gasto para el Estado, siendo que el objetivo uno, implica en la práctica, la creación de un observatorio de precios dependiente del MINVU, el cual requerirá de un gasto extra en régimen. En la misma línea, y siguiendo la recomendación que han realizado algunos invitados en la Comisión de Vivienda y Urbanismo del Senado, sería muy útil considerar con un informe de productividad –nuevo instrumento estrenado por el actual gobierno en el contexto de la agenda de productividad- para estimar cuáles serían los efectos de largo plazo de estos nuevos impuestos que se proponen. Esto habla de un estudio preliminar bastante escueto, lo que hace generar dudas sobre si las propuestas presentadas son las más idóneas.

Comentario y recomendaciones

A continuación, se exponen algunos comentarios y recomendaciones que se derivan de los desafíos expuestos y de los objetivos planteados en el proyecto.

En primer lugar, la idea de avanzar en mayor trasparencia es una idea compartida por el consenso experto y que sin duda es urgente materializar para lograr un mercado inmobiliario más robusto y libre de corrupción y conflictos de interés. Sin embargo, quedan algunas dudas respecto a si los mecanismos que se proponen son los más idóneos para lograr una mayor transparencia. En el contexto de las posibilidades que se derivan del cambio tecnológico, cabe la duda de que una nueva institucionalidad dependiente del MINVU sea lo que se necesita. El paradigma del Open Data permite lograr niveles óptimos de transparencia y *accountability* ya que la ciudadanía puede escrutar la información y cumplir el rol como el mejor fiscalizador. Para esto no es necesario que se cree un nuevo intermediario. Esta tarea no sería difícil de realizar apelando a la información que hoy es existente, pero que por razones de burocracia no está disponible en el Formulario 2890 que hoy administra el Servicio de Impuesto Interno.

En relación a la transparencia es fundamental tener presente que es muy importante saber quién compra qué, a qué precio lo compra y en qué contexto lo compra. Eso permite ir teniendo mayores niveles de información que hacen que el mercado inmobiliario se acerque más al paradigma de un mercado eficiente y robusto.

Respecto a la utilización del impuesto territorial, hay que tener en consideración que en Chile tenemos una política que considera una exención que aplica aproximadamente sobre el 70% de las propiedades lo que hace que esta medida tenga una incidencia potencial reducida. El consenso apunta a reducir los beneficiarios de la exención a costa de que se pague relativamente menos. Una de las dudas que queda respecto a este punto es su ineficacia si no va de la mano de una política de re avalúos que permita manejar una mejor información. En nuestro país este levantamiento se hace tras grandes períodos de tiempo, muchas veces por razones exógenas, lo que no permite capturar las plusvalías naturales que se crean en un mercado dinámico. El proyecto genera una obligación

para re avaluar una vez que se amplía el límite urbano, pero queda la duda de por qué reducirlo sólo a estos eventos y no otros que generar plusvalía como explicamos en la parte del contexto.

Una oportunidad que se detecta en relación a este punto es la asociada al pago de impuestos de predios agrícolas que hoy son tratados como tales, siendo que están dentro de límites urbanos, y por tanto deberían tener un pago mayor. Esta oportunidad es de suma importancia, ya que el impuesto territorial es un componente fundamental para la gestión autónoma de los municipios, ya que según la Ley de Rentas Municipales este tributo va a parar a los municipios. Avanzar en una mejor identificación del avalúo fiscal, con mayor transparencia respecto a los criterios que se utilizan para fijarlos y logrando modificar la exención tributaria de manera gradual, podría ser un instrumento de equidad territorial clave para lograr un desarrollo de las ciudades más sustentables[7]

Respecto al tercer objetivo declarado, hay que tener en consideración que este nuevo impuesto corre el riesgo de generar duplicidades en el cobro. Los impuestos territoriales son impuestos sobre el patrimonio, por lo que imputar también impuestos a las ganancias puede implicar una doble tripulación. Más aún, el riesgo se acentúa cuando se considera que la Reforma Tributaria reciente considera un impuesto para ganancias de capital inmobiliario por sobre las 8.000 UF anuales, el cual se estima que empezará a ser relevante en unos años más.

También está la duda respecto al impacto que tiene esta regulación en el futuro. Esto, ya que como destacó el economista Pablo Trivelli en su presentación, la mayoría de las grandes ciudades del país ya actualizaron sus límites urbanos, dejando grandes espacios disponibles que no requerirán mayores extensiones en el mediano plazo. Por ejemplo señala que en Valparaíso existen unas 34.500 hectáreas disponibles, que en la Región Metropolitana tiene más de 50.000 y que Concepción dispone de unas 47.000 hectáreas disponibles.

El proyecto considera un tributo sobre el 10% de la plusvalía generada con una exención hasta las 5.000 UF. Es cierto, que la concreción de una ley requiere de la definición de guarismo, pero en este caso, dado de que no se cuenta con ningún respaldo que lo justifique, queda la duda de sobre qué criterios sostienen esta postura. A la vista de que el cobro es sobre la plusvalía, parece que un diseño más adecuado es uno escalonado que parta gravando toda plusvalía (entendida como el delta que se genera a propósito de los cambios en el instrumento de planificación), sin exención, hasta un tope de 10%, emulando la figura del impuesto a la renta de segunda categoría.

Por último, cabe preguntarse cómo se piensa utilizar estos recursos, en el contexto que el tributo se justifica en relación a los esfuerzos desarrollados por el Fisco que requieren ser compensados. La naturaleza fungible de los tributos dificulta que éstos vayan asignados a proyectos determinados, pero podría discutirse que se generen reglas estructurales de financiamiento –tal como la disponen el FEES o el FRP- de tal modo que dependiendo de la recaudación, una porción vaya a parar al Fondo de Infraestructura. La nueva institucionalidad que propone el gobierno para gestionar la inversión pública que genera plusvalía.

[7] Se sugiere profundizar en la propuesta elaborada por el CEP. Véase Razmilic (2015) Impuesto Territorial y Financiamiento Municipal. Disponible en http://bit.ly/2fbQOXW