

PROYECTO DE LEY SOBRE TRANSPARENCIA DEL MERCADO DEL SUELO E INCREMENTOS DE VALOR POR AMPLIACIONES DEL LÍMITE URBANO

BOLETÍN N° 10.163-15

OBJETIVO	Establecer normas para la transparencia del mercado del suelo y un procedimiento participativo en los cambios de los planes reguladores. Asimismo, crea un nuevo impuesto para el mayor valor obtenido por enajenaciones de terrenos que se han beneficiado por acción del Estado al cambiarse el plan regulador que los rige.
TRAMITACIÓN	SENADO – VOTACIÓN PARTICULAR-
ORIGEN DE LA INICIATIVA	Mensaje
NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL	Ley Orgánica Constitucional
URGENCIA	Suma
COMISIÓN	Gobierno Interior
SUGERENCIA DE VOTACIÓN	A favor, excepto el artículo 4

IDEAS CENTRALES

El proyecto consta de 5 artículos permanentes y un artículo transitorio, los cuales modifican las siguientes normas:

- DFL N°458, de 1975, del Ministerio de Vivienda de Urbanismo, Ley General de Urbanismo y Construcciones.

- DL N°1.939, de 1979, del Ministerio de Tierras y Colonización, que establece Normas sobre adquisición, administración y disposición de Bienes del Estado.
- DFL N° 1, de 1998, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley N° 17.235 sobre Impuesto Territorial.
- Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se contiene en el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior.

Tal como se señala en el cuerpo de la iniciativa legal, el proyecto tiene tres objetivos fundamentales:

- 1) Mejorar los niveles de transparencia del mercado del suelo.
- 2) Perfeccionar el impuesto territorial
- 3) Establecer un tratamiento tributario específico en el caso de los cambios de uso de suelo desde agrícola a urbano, para que los incrementos de valor generados en este proceso sean compartidos, en mayor medida, con la comunidad.

Antecedentes

El mensaje señala que este proyecto es producto de *“que el programa del actual Gobierno planteó la necesidad de contar con ciudades equitativas y justas, integradas socialmente y construidas en forma democrática y participativa. Además, tanto el Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción, como el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, se han pronunciado por mayor transparencia y participación en la planificación urbana. El primero propuso “Aumentar las instancias de participación ciudadana durante los procesos en que se realicen cambios en los planos reguladores, procurando que sean representativos de la comunidad afectada, y que se utilicen sus resultados como antecedentes que justifican las decisiones en la materia”. Asimismo, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, en sus recientes recomendaciones para una política de suelo para la Integración Social Urbana, postuló “ampliar las instancias de participación ciudadana a todos los ámbitos de la planificación urbana y desarrollo de proyectos de obras del Estado, en una etapa temprana, estableciendo por ley las obligaciones asociadas a los procesos de participación ciudadana y los casos en que será obligatorio realizar consultas públicas”.*

Por otra parte, el Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción sugirió *“Estudiar medidas que permitan que el Estado capture una mayor parte de las ganancias asociadas a su propia acción, por ejemplo, en casos de cambios de uso de suelo desde agrícola a urbano, que hoy no se captan a través de las actualizaciones de los avalúos o de los impuestos a las ganancias de capital”*.

Asimismo, la Ministra de Vivienda, señaló en una de las primeras exposiciones en la Comisión de Vivienda que *“los ejes de la iniciativa dicen relación con la transparencia, la justicia de las contribuciones de bienes raíces y un tributo a los cambios de uso del suelo rural a urbano.”* Agregó como fundamento, que la Comisión Engel propuso varias medidas con relación a los instrumentos de planificación territorial, tales como: adelantar la oportunidad de participación ciudadana, aplicarlas en los instrumentos de planificación territorial, exigir que la autoridad se haga cargo de las observaciones recibidas por la ciudadanía y elevar la publicidad del proceso de los instrumentos de planificación territorial, que la participación en estos sea temprana, amplia, informada, transparente y efectiva, y que exista evaluación ambiental estratégica.

A su vez, el subsecretario de Hacienda, se refirió a que el proyecto pretende una determinación más justa y eficaz del impuesto territorial, considerando la Comisión Engel y al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, planteando que una de las medidas es la modificación de la frecuencia de los avalúos de los bienes raíces.

Contenido

- a) *Cambios en el método de modificación o confección en los planos reguladores (metropolitanos, comunales o intercomunales)*

Se establece una participación temprana a la existente: “imagen objetivo” (sin definirse lo que se entiende por tal, pero que se refiere a lo que se espera del desarrollo futuro de la ciudad).

b) Participación activa de la ciudadanía que no necesariamente tendrá conocimientos técnicos sobre del desarrollo urbano de las ciudades.

En el proyecto se establece que la consulta pública de la imagen objetivo deberá ser redactada en lenguaje “comprensible y didáctico”.

c) Creación de un registro público de los bienes del Estado disponibles.

d) Creación de un nuevo impuesto que gravará el aumento del mayor valor del suelo por acción del Estado administrativa

El artículo 4 del proyecto crea una nueva ley sobre “Incrementos de Valor por Ampliaciones de los Límites Urbanos”. Este artículo contiene 11 artículos permanentes y uno transitorio (sobre vigencia).

e) Determinación del valor comercial inicial y el valor comercial final del bien inmueble

f) Tasación del bien

COMENTARIOS

En materia urbanística, actualmente, no existen los métodos o herramientas que aseguren el desarrollo sustentable de las ciudades, que se hagan cargo de los efectos que la expansión urbana tiene sobre las personas y el territorio, es decir, en la “proyección de las ciudades”. Esto quedó plasmado en la Política Nacional de Desarrollo Urbano promulgada en el año 2013, señalando que hay: “desconexión entre planificación urbana y condiciones mínimas de integración social, la incorporación de los ecosistemas y las cuencas hidrográficas en la planificación, el desarrollo de servicios sanitarios o la falta de herramientas para gestionar los riesgos naturales”.

En este sentido, el entonces Ministro de Vivienda, Rodrigo Pérez Mackenna expresó que era importante tener una Política Nacional de Desarrollo Urbano para alinear los organismos que intervienen en estas materias y que el objetivo de la política debe ser el manejo responsable, racional y eficiente de las externalidades que se producen en las ciudades, tanto positivas como negativas. Agregó, además, que hay que tomar en cuenta la opinión de la ciudadanía, pero también cuidar la certeza jurídica, tratando de conciliar los cuerpos legales y reglamentarios existentes.

Las atribuciones en materia urbanística, a nivel central, las detenta principalmente el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que se crea con la ley N° 16.391 del año 1965. En el artículo 2 se establece su función principal, la cual es tener a su cargo: “la política habitacional del país y la coordinación de las instituciones que se relacionen con el Gobierno por su intermedio”.

Las normas urbanísticas que regula el proyecto son de relevancia limitada. No influirán mayormente en el mejoramiento de la planificación territorial, sino que permitirán que los ciudadanos tengan un mayor control sobre las autoridades que intervienen en el cambio de los instrumentos de planificación territorial. Adicionalmente, se les permitirá a las personas una participación temprana en estos procesos.

Sin embargo, lo más importante del proyecto es el **establecimiento de un nuevo impuesto** por aumento del valor del suelo por acción del Estado, entendiéndose como tal solo la intervención de la autoridad administrativa en el cambio de planes reguladores o instrumentos de planificación territorial.

El artículo 4 del proyecto crea una nueva ley sobre “Incrementos de Valor por Ampliaciones de los Límites Urbanos”. Este artículo contiene 11 artículos permanentes y uno transitorio (sobre vigencia).

Se gravará con una tasa del **10%** la parte del mayor valor obtenido en aquellas enajenaciones a título oneroso de bienes raíces situados en Chile, derechos reales constituidos en ellos, o de cuotas poseídas en comunidad respecto de tales bienes, que se encuentren en zonas incluidas en un proceso de ampliación del límite urbano. El impuesto no se aplicará a las enajenaciones de bienes raíces cuyo precio o valor asignado no exceda al equivalente a 5.000 UF, a la fecha de la enajenación.

Argumentos del Ejecutivo para crear este impuesto

1.- La Comisión Engel propuso *“estudiar medidas que permitan al Estado capture una mayor parte de las ganancias asociadas a su propia acción, por ejemplo, en casos de cambios de uso de suelo desde agrícola a urbano, que hoy no se captan a través de las actualizaciones de avalúos o de los impuestos a las ganancias de capital”*.

2.- El nuevo impuesto no pretende gravar la ganancia de capital.

Argumentos para rechazar el artículo 4 completo

En primer lugar, se debe tener en cuenta que no todas las externalidades positivas deben ser capturadas impositivamente por el Estado.

Con el impuesto territorial se grava con un impuesto de 1,225% anual, por lo que en un período de 8 años se recauda el mismo 10% del incremento de valor, sin tener que esperar una venta. Asimismo, el mayor valor del inmueble se grava con impuesto a la renta en la venta, ya que la plusvalía que se quiere gravar es equivalente a cualquier otra ganancia o renta. En definitiva, lo que se quiere gravar producirá una duplicidad de carga tributaria, elevando excesivamente la tasa efectiva de impuesto a pagar. A todo lo anterior se agrega que el impuesto territorial no se aplica como corresponde, habiéndose postergado el re avalúo de los inmuebles en innumerables ocasiones, permitiendo un pago menor de tributos.

Por otra parte, la tasa de 10% para este impuesto que contempla el proyecto no ha podido ser justificada por el Ejecutivo. No sabemos cuáles fueron las razones ni datos específicos que permitieron llegar a esa cifra. Más parece una tasa discrecional, que no tiene evidencia que la justifique. Asimismo, el Ejecutivo no fue capaz de realizar una estimación de recaudación esperada.

Estamos frente a una norma tributaria compleja. Y las normas tributarias de alta complejidad pueden producir daños económicos. En palabras de Barra (2006): *“Respecto a la recaudación, un sistema tributario que exhibe altos niveles de complejidad puede afectar su capacidad para producir ingresos”*.

Soluciones

1.- **Se debe perfeccionar el impuesto territorial.** Actualmente, el SII ha debido posponer repetidamente los avalúos de los inmuebles*, perjudicando la recaudación fiscal a través del impuesto territorial. Tal como lo recomendó el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, somos partidarios de que los re avalúos se realicen períodos más cortos de tiempo, permitiendo que se paguen los tributos acorde al valor del inmueble. Asimismo, se debe facultar al SII para actualizar los avalúos de aquellos predios que incrementen su valor debido a proyectos o decisiones públicas. Si la base imponible del Impuesto Territorial no está actualizada, el impuesto en sí no puede cumplir a cabalidad la función para el que fue pensado. Así, no resulta procedente agregar un nuevo impuesto si en la actualidad no se cobran los que ya existen.

*Recordemos que, aun estando obligado el SII a re evaluar cada cuatro años los bienes raíces agrícolas y no agrícolas, desde 1998 a 2014 se promulgaron cuatro leyes que postergaron la actualización de los avalúos o la vigencia de estos.

2.- **Mantener el impuesto a las ganancias de capital.** La ganancia de capital en la enajenación de bienes raíces está contenida en el artículo 17 n° 8 de la Ley de Impuesto a la Renta y la Ley N° 20.780 (Reforma Tributaria), que introdujo importantes cambios a esta tributación. Así, se estableció que el mayor valor obtenido en la enajenación de bienes raíces no tributará sino hasta

que supere las 8.000 unidades de fomento. En tal caso, el contribuyente tiene la opción de tributar con su impuesto final (global o adicional en su caso) o bien, con un impuesto único sobre dicho mayor valor que tiene una tasa fija de 10%. Es evidente que el Estado SÍ puede capturar parte de las ganancias mediante el impuesto a la Renta.

Por último, no hay que olvidar que este proyecto es producto de la contingencia más que de la Comisión Engel o del Consejo de Desarrollo Urbano. En efecto, el caso Caval donde uno de los protagonistas es el hijo de la Presidenta Bachelet produjo que esta iniciativa se materializara, pues justamente lo que trata de evitar el proyecto con la mayor publicidad de todos los actos relacionados al cambio del uso del suelo es evitar el tráfico de influencias para percibir mayores ganancias que se produzcan con el acto administrativo.

***SUGERIMOS RECHAZAR EL ARTÍCULO CUARTO DEL PROYECTO.**

ANEXO

Se acompaña la carta del arquitecto Marcial Echeñique, publicada en el Diario "El Mercurio", el 30 de junio de 2015.

*"El senador Montes en su carta de ayer identifica correctamente que las fallas en la regulación urbana causan el deterioro de nuestras ciudades. Desgraciadamente, el senador confunde dos aspectos en el alza del valor del suelo: **uno es la valorización del suelo como producto del crecimiento de la demanda global** -por aumento de población o ingreso- en un contexto de oferta restrictiva, como ocurre actualmente en Santiago, y, el segundo, la **valorización como producto de una inversión pública o privada en infraestructura** tal como, por ejemplo, una nueva línea de Metro, que hace encarecer los terrenos adyacentes. El senador Montes cree que la valorización exagerada es producto solamente de dejar los precios "a merced del mercado y los especuladores". Respecto del primer aspecto -valorización exagerada por falta de oferta-, el especulador anticipa que la valorización futura del suelo es más rentable que su desarrollo inmediato y, por lo tanto, mantiene los terrenos "en engorda". Pero el especulador no es el que genera estas expectativas, sino la autoridad, la cual no prevé el crecimiento de la demanda y restringe la oferta de suelo*

arbitrariamente como sucede actualmente. **Una planificación inteligente anticiparía la demanda y conduciría el crecimiento armónico de la ciudad a terrenos óptimos a través de políticas de regulación, inversión en infraestructura e impuestos o subsidios al desarrollo, minimizando así la sobrevalorización del suelo y, por lo tanto, reduciría la retención de terrenos urbanos.** Respecto del segundo aspecto -valorización como producto de inversión externa a los propietarios-, **es razonable que se les cobre un impuesto a los propietarios para compartir las plusvalías. Pero, hay que tener cuidado en la forma de hacerlo, ya que muchos afectados -residentes o trabajadores- estarían penalizados por algo que muchos de ellos no lo han pedido y que no tienen los medios para pagar. Por eso el pago del impuesto debe realizarse en forma gradual a través del incremento de las contribuciones.** La experiencia internacional en el cobro de impuestos a la valorización del suelo ha sido variopinta. El caso del Reino Unido es interesante: en 1947, el gobierno socialista de Attlee introdujo la ley que cobraba un impuesto del 100% a la plusvalía, resultando en la total paralización de la construcción privada. En 1951, el gobierno conservador de Churchill abolió la ley produciendo un repunte en la construcción. En 1967 el gobierno socialista de Wilson reintrodujo el impuesto a la plusvalía con menor tasa, pero provocó nuevamente una reducción de la construcción. En 1979, el gobierno conservador de Thatcher abolió el impuesto, generando un aumento considerable de la construcción. Actualmente, la contribución de los inmobiliarios al municipio correspondiente para obtener el permiso urbano se negocia directamente en función de los costos adicionales que el desarrollo provoque, tanto en la provisión de infraestructura como en la de equipamientos. Esto no es muy satisfactorio, ya que se presta para grandes arbitrariedades y, por lo tanto, el gobierno actual está promoviendo una nueva ley de contribución a la infraestructura comunitaria a través de la fijación de tarifas estandarizadas por unidades de desarrollo, como, por ejemplo, por hogar adicional. El tiempo dirá si este nuevo sistema es satisfactorio y consigue el correcto balance entre la recuperación de los costos para la sociedad que genera el desarrollo y la protección de las ganancias inmobiliarias razonables para que no se paralice el desarrollo urbano.”

Vemos, que en la carta se abordan varios supuestos. Sin embargo, hay uno relevante que no pudo ser entendido en la Comisión de Vivienda ni de Hacienda por parte del ejecutivo y es que si tenemos como país, una correcta actualización de las contribuciones o impuesto territorial; incluyendo la tasa, frecuencia de reavalúo y la magnitud de los inmuebles afectos, quizás, podríamos evitar esta clase de impuestos extra.

Sin embargo, hoy el 78% de los inmuebles en Chile está exento del pago de Contribuciones, según el último avalúo del Servicio de Impuestos Internos en el año 2014. Por tanto, la pregunta que debemos hacernos es ¿si realmente esta cifra es la correcta? O ¿debe ser inversa? para evitar que a medida que crezcan las ciudades se creen nuevos impuestos.