INFORME DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO SOBRE EL PROYECTO DE LEY QUE PRECISA EL SENTIDO Y ALCANCE DEL TÉRMINO HABITACIÓN EN EL INCISO TERCERO DEL ARTÍCULO 21 DEL DECRETO LEY N° 910, DE 1975.

_

BOLETÍN Nº 3737-14.

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano informa sobre el proyecto de ley singularizado en el epígrafe, iniciado en una moción de los Diputados señores Burgos, don Jorge; Encina, don Francisco; Leal, don Antonio; Letelier, don Juan Pablo; Lorenzini, don Pablo; Montes, don Carlos; Ortiz, don José Miguel; Pérez, don Aníbal; Robles, don Alberto, y Saffirio, don Eduardo, en primer trámite constitucional y reglamentario.

Durante la discusión de esta iniciativa, asistieron la Subsecretaria de Vivienda y Urbanismo, señora Teresa Rey, y la asesora del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, señora Jeannette Tapia.

I. CONSTANCIAS PREVIAS.

1°. La idea matriz o fundamental del proyecto es precisar el sentido y alcance del concepto de habitación, de modo de evitar que puedan entenderse comprendidas en él aquellas viviendas que exceden las características de uso normal y las dependencias complementarias que, siendo accesorias, se alejan de su objeto fundamental.

2°. Esta iniciativa no contiene normas que deban votarse con quórum especial y debe ser conocido por la Comisión de Hacienda.

3°. El artículo único del proyecto fue aprobado, en general y en particular, por mayoría de votos (siete votos a favor y cuatro abtenciones).

4°. No hubo indicaciones rechazadas. Se presentaron dos indicaciones que fueron declaradas inadmisibles por el Presidente de la Comisión.

5°. Se designó Diputada informante a la señora Caraball, doña Eliana.

II. ANTECEDENTES GENERALES.

1) Normativa vigente.

El artículo 21 del decreto ley Nº 910, de 1975, que modifica los decretos leyes números 619, 824, 825, 826, 827 y 830, y otras disposiciones de orden tributario, establece que las empresas constructoras tendrán derecho a deducir del monto de sus pagos provisionales obligatorios de la ley sobre Impuesto a la Renta el 0,65 del débito del Impuesto al Valor Agregado que deban determinar en la venta de bienes corporales inmuebles para habitación por ellas construidos y en los contratos generales de construcción que no sean por administración de dichos inmuebles.

El inciso tercero de la mencionada disposición precisa que, para estos efectos, deberán entenderse comprendidas en el concepto “habitación” las dependencias directas, tales como estacionamientos y bodegas amparadas por un mismo permiso de edificación o un mismo proyecto de construcción, siempre que el inmueble destinado a la habitación propiamente tal constituya la obra principal del contrato o del total contratado. De este modo, basta con que la habitación sea el objeto principal en el permiso o proyecto para que involucre, además, diversas obras anexas.

Este concepto se relaciona con la noción de vivienda, definida en el artículo 1.1.2. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, como "edificación o unidad destinada al uso habitacional." Por ende, en un sentido amplísimo, habitación puede entenderse como cualquier tipo de construcción destinada a servir de vivienda, independientemente de su extensión, de los grupos familiares que puedan albergarse en ella y de las dimensiones y servicios que la complementen, siempre que sean un objeto accesorio y no principal.

Por otra parte, en un sentido más restrictivo, el artículo 3º del decreto ley Nº 2.552, de 1979, define la vivienda social, como "la vivienda económica de carácter definitivo, destinada a resolver los problemas de la marginalidad habitacional, financiada con recursos públicos o privados, cualquiera

que sean sus modalidades de construcción o adquisición, y cuyo valor de tasación no sea superior a 400 Unidades de Fomento."

Asimismo, el artículo 162 del decreto con fuerza de ley Nº 458, de 1975, ley General de Urbanismo y Construcciones, dispone que se consideran viviendas económicas las que tienen una superficie edificada no superior a 140 metros cuadrados por unidad de vivienda y reúnan los requisitos, características y condiciones que se determinan en la mencionada ley, en el decreto con fuerza de ley N° 2, de 1959, y en el Reglamento Especial de Viviendas Económicas.

El artículo 40 de la ley Nº 19.537, sobre Copropiedad Inmobiliaria, considera como viviendas sociales, "las viviendas económicas de carácter definitivo, destinadas a resolver los problemas de la marginalidad habitacional, cuyo valor de tasación no exceda en más de un 30% el señalado en el decreto ley N° 2.552, de 1979".

Finalmente, el artículo 6º del decreto supremo Nº 1.419, de 1987, del Ministerio del Interior, que reglamenta la ley Nº 18.595[1], dispone que "para los efectos de la aplicación de la ley Nº 18.595, se entenderá por vivienda aquella propiedad identificada con un título de propiedad individual, que tenga al menos el 80% de su superficie destinada a la habitación."

2) Fundamentos de la moción.

En la moción se destaca la importancia de la construcción en lo que respecta a la creación de espacios destinados al desarrollo de actividades productivas, de prestación de servicios y de habitación, y a la generación de empleo e inversión. Se precisa que, en atención a que dicho sector está condicionado por la variación de la actividad económica, constituye un elemento fundamental en la reactivación de esta última, motivo por el cual ocasionalmente se introducen estímulos directos a la oferta y a la demanda.

Asimismo, se hace presente que, en la actualidad, la actividad de la construcción ha sido beneficiada con los efectos positivos de la reactivación económica y de las medidas que se han dictado en los últimos años en el nivel sectorial, los cuales se traducen en el incremento del ingreso disponible de los compradores, la tendencia de estos últimos a aumentar el nivel de sus

[1] La ley N° 18.595, publicada el 27 de enero de 1987, otorga beneficios tributarios para zonas de renovación urbana.

gastos y la disminución de las tasas de interés, con la consecuente expansión de los créditos hipotecarios. Ello ha dado origen al incremento del Producto Interno Bruto y de la superficie edificada.

Los autores de la moción señalan que estos antecedentes justifican la revisión de ciertas situaciones anómalas y distorsionadoras, a fin de velar por una óptima utilización de los recursos públicos. Particularmente, hacen referencia a la aplicación del artículo 21 del decreto ley Nº 910, de 1975, que permite a las empresas constructoras recuperar el 65% del Impuesto al Valor Agregado, deducirlo de los pagos provisionales mensuales de dicho tributo e imputar el remanente a otras obligaciones tributarias de retención o recargo y, en último término, al impuesto a la renta.

Se hace notar que esta franquicia produce un enorme impacto financiero para el Fisco, puesto que su costo anual fue de 169 millones de dólares en el año 2002; de 182 millones de dólares en el año 2003 y, de acuerdo con los cálculos efectuados, sería de 191 millones de dólares en el año 2004, lo cual representa el 3% de la recaudación efectiva del Impuesto al Valor Agregado y el 0,25% del Producto Interno Bruto. Por su parte, se precisa que la cuantía de lo deducido de otros tributos, como consecuencia de la aplicación de este beneficio, alcanza los 2.600 millones de dólares.

Finalmente, se cuestiona su eficacia como instrumento de fomento a la actividad, dado que esta última ha enfrentado ciclos positivos y negativos que no guardan relación con este beneficio y que se explican por otros factores. Se asegura que la aplicación del mencionado artículo 21 ha excedido notoriamente sus objetivos originales, como consecuencia de la amplitud y ambigüedad del concepto “habitación” que le sirve de base.

III. IDEA MATRIZ O FUNDAMENTAL.

Mediante esta iniciativa legal se pretende precisar el sentido y alcance del concepto de habitación, de modo de evitar que puedan entenderse comprendidas en él aquellas viviendas que exceden las características de uso normal y las dependencias complementarias que, siendo accesorias, se alejan de su objeto fundamental.

El proyecto consta de un artículo único que sustituye el inciso tercero del artículo 21 del decreto ley Nº 910, de 1975, con el propósito de

definir el término “habitación” como toda construcción destinada a dicho fin, cuyo valor de tasación no sea superior a 520 unidades de fomento, incluyendo en dicha suma las dependencias directas, tales como estacionamientos y bodegas amparadas por el mismo permiso de edificación o un mismo proyecto de construcción, siempre que el inmueble destinado a la habitación propiamente tal constituya la obra principal del contrato o del total contratado.

IV. DISCUSIÓN DEL PROYECTO.

a) Opiniones recibidas.

La Ministra de Hacienda (S) señora María Eugenia Wagner, mediante oficio N° 409, de 2 de junio de 2005, hizo presente que la materia contenida en la moción es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, de acuerdo con lo dispuesto en el número 1 del artículo 62 de la Constitución Política, y que corresponde al Director del Servicio de Impuestos Internos la facultad privativa de interpretar administrativamente las normas tributarias, motivo por el cual el Ministerio de Hacienda debe atenerse a sus pronunciamientos. Adjuntó, para tal efecto, el oficio RES. N° 92, de 24 de mayo de 2005, emitido por el mencionado Director.

En el citado oficio, el Director del Servicio de Impuestos Internos, señor Juan Toro, informó que el artículo 21 del decreto ley N° 910, de 1975, ha sido interpretado por dicho organismo desde el año 1986, sin que se hayan generado grandes conflictos con los contribuyentes respecto del término habitación.

Asimismo, explicó las dificultades prácticas que se ocasionarían si se aplicase lo propuesto en el proyecto, toda vez que, conforme a lo dispuesto en el artículo 15 de la ley N° 17.235, sobre Impuesto Territorial, el valor de las viviendas se establece una vez que están terminadas. Por otra parte, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 55 del decreto ley N° 825, sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, el mecanismo planteado entrabaría el otorgamiento de la franquicia tributaria respecto de aquellos pagos debidamente facturados que se efectúen con anterioridad al término de la construcción de la vivienda y a la tasación de la misma.

Finalmente, señaló que, en atención a la forma en que se determina la base del Impuesto al Valor Agregado, no es posible separar los

créditos y débitos derivados de la adquisición de bienes y servicios para viviendas de un determinado valor, con lo cual sólo sería efectiva la limitación propuesta en el proyecto si la empresa construyese exclusivamente viviendas de hasta 520 unidades de fomento y adquiriese bienes o servicios relacionados exclusivamente con ellas.

La Subsecretaria de Vivienda y Urbanismo, señora Teresa Rey, sostuvo que, en opinión del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, esta iniciativa legal no resulta apropiada en estos momentos, dado que la franquicia en comento tiene por objeto incentivar el crecimiento sostenido en el sector de la construcción y mantener o aumentar los niveles de empleo, y que su aprobación traería como consecuencia una alteración sustantiva en estos elementos.

Hizo presente que esta exención se encuentra incorporada en los precios debido a la antigüedad de su vigencia, por lo que estimó que es previsible que su eliminación produzca un alza de precios variable dependiendo del valor de las viviendas afectadas. En efecto, precisó que, si bien el tope de 520 unidades de fomento favorece a la población de menores recursos, las familias de clase media que adquieran viviendas por sobre este valor podrían tener que pagar mayores precios.

No obstante, anunció que el Ministerio realizará un conjunto de estudios a fin de evaluar la incidencia del beneficio tributario señalado y de determinar los mecanismos más adecuados para el logro de los objetivos sectoriales. Puntualizó que, en esta materia, deben analizarse todos los factores y las medidas administrativas, reglamentarias y legales que afectan el valor de las viviendas, de manera de que la decisión que se adopte finalmente no produzca discriminaciones y no perjudique a las viviendas sociales**,** en razón de que, eventualmente, podría ocurrir que los costos de la limitación propuesta se trasladen a estas últimas.

El Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción, señor Otto Kunz, dio a conocer que el sector que representa rechaza esta iniciativa legal, por las razones de forma y de fondo que explica mediante las cartas dirigidas al Presidente de la Comisión, el 17 y el 25 de mayo y el 21 de junio de 2005.

En primer lugar, hizo presente que esta moción parlamentaria adolece de vicios de inconstitucionalidad, debido a que propone

eliminar un crédito tributario existente de manera genérica a la “construcción de viviendas”, limitándolo solamente a viviendas de hasta 520 unidades de fomento, materia que es de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

En segundo término, señaló que la eliminación de la franquicia en comento traería las siguientes consecuencias:

- Desaparecería una exención que beneficia directamente a los adquirentes de viviendas y no al sector empresarial de la construcción.

- Se incrementarían sustancialmente los precios de las viviendas, en aproximadamente el 8%, lo cual afectaría en mayor medida a los estratos bajos y medios, que constituyen el 70% de la población (adquirentes de viviendas de 520 a 2.100 unidades de fomento), sin perjuicio de que se produciría el mismo efecto en el mercado inmobiliario que opera sin subsidio.

- En razón de lo precedentemente expuesto, disminuirían las ventas en alrededor del 16% y habría una menor inversión de 18 millones de unidades de fomento, que implicaría la pérdida de 14.000 empleos directos y de 21.000 empleos indirectos.

- El mayor valor que se produciría en los precios de las viviendas no podría traspasarse a los adquirentes de viviendas con subsidios de 520 a 1.000 unidades de fomento, que representan aproximadamente el 45% de los hogares, con lo cual se afectarían los estándares de calidad de las mismas.

- Finalmente, se dificultarían las posibilidades de acceso a la vivienda definitiva para las 360.000 familias que se encuentran en situaciones de allegamiento y precariedad.

b) Discusión en general y en particular.

En forma previa al debate, algunos señores Diputados plantearon dudas acerca de si la materia a que se refiere esta moción es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, caso en el cual sería menester que la Comisión solicitase el patrocinio del Ejecutivo para continuar con su tramitación.

En razón de lo anterior, se encomendó al Presidente de la Comisión que emitiera un pronunciamiento sobre el particular, en virtud del cual

resolvió no innovar respecto de lo obrado por la Sala al dar cuenta del proyecto y admitirlo a tramitación.

Posteriormente, se produjo un intercambio de opiniones sobre la conveniencia de legislar en relación con la materia contenida en la moción.

Los Diputados señores Lorenzini y Montes, en su calidad de autores del proyecto en informe, señalaron la conveniencia de acotar los alcances del término “habitación”, definido en el artículo 21 del decreto ley N° 910, de 1975, sobre la base de disposiciones similares consagradas en otros cuerpos legales de nuestro país y en la legislación comparada[2]. En efecto, hicieron presente que para precisar el sentido y alcance del término “habitación”, tuvieron en consideración la definición de vivienda social contenida en el artículo 3º del decreto ley Nº 2.552, de 1979, en la que se exige que el valor de tasación no sea superior a 400 unidades de fomento, y el concepto incorporado en el artículo 40 de la ley Nº 19.537, sobre Copropiedad Inmobiliaria, según el cual se consideran viviendas sociales las viviendas económicas de carácter definitivo, destinadas a resolver los problemas de la marginalidad habitacional, cuyo valor de tasación no exceda en más del 30% el señalado en el citado decreto ley.

Particularmente, el Diputado señor Montes explicó que el Estado otorga una serie de subvenciones al sector de la vivienda, las que en conjunto suman 487 millones de dólares, en circunstancias de que el presupuesto del Ministerio es de aproximadamente 833 millones de dólares. Reconoció que si bien algunas de estas subvenciones fueron necesarias en una época determinada, se justifica analizar su mantención, habida cuenta de la importancia de obtener un financiamiento adecuado para mejorar los estándares de las viviendas que se construyen por encargo de los Servicios de Vivienda y Urbanización.

La Diputada señora Pérez, doña Lily, señaló que en la actualidad no se justifica que las empresas constructoras sean beneficiadas con un subsidio para aquellas construcciones que exceden considerablemente el valor de una vivienda social. Sin embargo, advirtió que este proyecto de ley considera dentro del concepto habitación a las viviendas que no superen las 520 unidades de fomento, en circunstancias de que las familias de clase media adquieren

[2] Señalaron que se analizó la legislación de Colombia, Argentina y España, entre otros países, y se pudo determinar que esta subvención existe en varios regímenes jurídicos, pero se limita sólo a la construcción de las viviendas sociales.

viviendas cuyos precios fluctúan entre 800 y 1.500 unidades de fomento. Por ello, sostuvo que debería aumentarse el valor máximo que se ha contemplado en esta iniciativa legal para hacer posible la aplicación de este beneficio tributario en favor de las empresas del rubro.

La Diputada señora Caraball, doña Eliana, destacó que esta propuesta permitiría duplicar los recursos que se destinan al otorgamiento de subsidios y mejorar la calidad de las viviendas, debido a que el monto que implica la aplicación de este beneficio tributario establecido en favor de las empresas constructoras equivale a la suma que invierte el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en el otorgamiento de subsidios correspondientes a viviendas cuyo valor no excede de 560 unidades de fomento. Sin embargo, opinó que esta franquicia tributaria debería aplicarse para la construcción de viviendas de hasta 1.000 ó 1.250 unidades de fomento, a diferencia de lo que sucede actualmente en que dicho beneficio opera cualquiera sea el valor de las viviendas que se construyen.

Asimismo, el Diputado señor Pérez, don Aníbal, argumentó que en la época en que se estableció este beneficio tributario se justificaba su implementación en razón de la importancia que tiene el sector de la construcción en la economía del país. Sin embargo, sostuvo que actualmente es incomprensible que se otorgue un subsidio a una actividad que se ha consolidado y que ha experimentado un creciente auge en los últimos quince años, particularmente si esta rebaja tributaria no se ha reflejado en una disminución de los precios finales de las viviendas.

Por otra parte, el Diputado señor Alvarado comentó que el objetivo de este beneficio tributario consistía en promover el sector de la construcción y aumentar las fuentes de empleo, lo que probablemente ha derivado en que se favorezca a segmentos que no estaban considerados originalmente. Sin embargo, estimó que no es propio pronunciarse respecto de una iniciativa legal cuya constitucionalidad ha sido objeto de reparos y cuyo contenido ha sido cuestionado por los Ministerios de Hacienda y de Vivienda y Urbanismo, criterio que fue compartido por el Diputado señor García-Huidobro.

A su vez, el Diputado señor Pérez, don Víctor, reconoció el mérito de la moción en cuanto ha permitido iniciar un debate en torno a este tema, pero estimó que no debe someterse a votación sino que debe solicitarse al

Ejecutivo el compromiso de presentar un proyecto de ley que recoja la propuesta contenida en aquélla.

No obstante, los Diputados señor García, don René Manuel, y Pérez, don Víctor, hicieron presente que los recursos que provienen de la aplicación de esta franquicia tributaria deberían permanecer en el sector vivienda y focalizarse en el segmento de menores ingresos, con objeto de aumentar sustancialmente los subsidios habitacionales y de mejorar la calidad de las viviendas que entrega el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en los programas de fondos solidarios y de la vivienda social dinámica sin deuda.

Finalmente, los Diputados señores Espinoza, Robles y Salas sostuvieron que el incremento en el precio de las viviendas anunciado por la Cámara Chilena de la Construcción no tendría mayor incidencia en el segmento de las viviendas sociales. Por otra parte, advirtieron que la limitación de este beneficio tributario en el sentido propuesto permitirá aumentar el presupuesto del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con lo cual se podrán obtener mayores recursos para abordar los problemas de calidad de las viviendas sociales que han sido investigados por la Comisión.

- Como consecuencia de las opiniones enunciadas con precedencia, las Diputadas señoras Pérez, doña Lily, y Caraball, doña Eliana, y los Diputados señores Lorenzini, Montes; Pérez, don Aníbal; Robles, Salas, y Tapia, presentaron las siguientes indicaciones:

1) Para reemplazar, en el artículo único, la cifra ”520” por “1.000”.

Esta indicación se fundamenta en la conveniencia de aumentar el valor máximo de las viviendas cuya construcción se beneficiaría con esta franquicia tributaria, como consecuencia de la necesidad de superar el déficit habitacional, que está concentrado en los sectores de ingresos bajos y medios bajos, y de mejorar significativamente el estándar de las viviendas sociales.

2) Para agregar el siguiente artículo 2º, pasando el artículo único a ser 1º:

“Artículo 2º.- Créase un programa de mejoramiento de las viviendas sociales SERVIU construidas entre los años 1974 y 2000, orientado a mejorar las viviendas, los edificios, el entorno y la organización social,

dependiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y que coordine otras reparticiones públicas pertinentes.”

El propósito de esta indicación es establecer un plan de mejoramiento de las viviendas sociales construidas por encargo de los Servicios de Vivienda y Urbanización, con objeto de solucionar las graves insuficiencias en los estándares de calidad que han presentado dichas viviendas, particularmente en los conjuntos habitacionales construidos entre los años 1974 y 2000, en el entendido de que es indispensable mantener en el sector de la construcción los recursos que se dejen de utilizar en virtud de esta franquicia.

- El Presidente de la Comisión declaró inadmisibles ambas indicaciones, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 24 y 25 de la ley Nº 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional.

- Puesto en votación el artículo único del proyecto de ley, **fue aprobado, en general y en particular, por mayoría de votos** (siete votos a favor y cuatro abstenciones).

V. TEXTO DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN.

En mérito de lo expuesto y por las consideraciones que dará a conocer la señora Diputada informante, la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano recomienda la aprobación del siguiente proyecto de ley, al cual se han introducido correcciones formales que no es del caso señalar:

PROYECTO DE LEY

“**Artículo único:** Reemplázase el inciso tercero del artículo 21 del decreto ley N° 910, de 1975, por el siguiente:

"Para los efectos de lo dispuesto en este artículo, se entenderá por "habitación", toda construcción destinada a dicho fin, cuyo valor de tasación no sea superior a 520 unidades de fomento. En dicha suma se entenderán incluidas las dependencias directas, tales como estacionamientos y bodegas, que hayan sido consideradas en el respectivo permiso de edificación o proyecto de construcción, siempre que el inmueble destinado a la habitación constituya la obra principal del contrato o del total contratado.".

Discutido y despachado en sesiones de fechas 20 de abril, 11 de mayo, 15 y 22 de junio de 2005, según consta en las actas respectivas, con la asistencia de los Diputados señores Tapia, don Boris (Presidente); de las Diputadas señora Caraball, doña Eliana, y Pérez, doña Lily, y de los Diputados señores Espinoza, don Fidel; García, don René Manuel; García-Huidobro, don Alejandro; Longueira, don Pablo; Pérez, don Aníbal; Pérez, don Víctor; Robles, don Alberto; Salas, don Edmundo, y Von Muhlenbrock, don Gastón.

Concurrió a algunas de las sesiones, como titular de la Comisión, el Diputado señor Pérez, don Ramón (Q.E.P.D.).

Por la vía del reemplazo, asistieron los Diputados señores Alvarado, don Claudio; Bauer, don Eugenio; Jarpa, don Carlos Abel; Meza, don Fernando, y Montes, don Carlos.

Concurrieron, además, los Diputados señores Hernández, don Javier, y Lorenzini, don Pablo.

SALA DE LA COMISIÓN, a 22 de junio de 2005.

ELENA MELÉNDEZ URENDA
Abogado Secretaria de la Comisión