INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA RECAÍDO EN 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 3.737-14

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Hacienda informa el proyecto de ley mencionado en el epígrafe, en cumplimiento del inciso segundo del artículo 17 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y conforme a lo dispuesto en los artículos 220 y siguientes del Reglamento de la Corporación.

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS

1..- Origen y urgencia

La iniciativa tuvo su origen en la Cámara de Diputados por 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.

2.- Disposiciones o indicaciones rechazadas

Ninguna.

3.- Disposiciones que no fueron aprobadas por unanimidad

El artículo único del proyecto.

4.- Se designó Diputado Informante al señor Escalona, don Camilo.

* * *

Asistieron a la Comisión durante el estudio del proyecto el señor Fernando Echeverría, Past President de la Cámara Chilena de la Construcción (C.Ch.C.), los Economistas Felipe Morandé y Slaven Rasmilic y la señora Karla Lorenzo, Abogada de dicha Cámara; y los señores Patricio Herman, Director de la Agrupación Defendamos la Ciudad, Patricio Muñoz, Presidente de la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (AG) y Juan Alberto Rojas, Jefe del Departamento de Técnica Tributaria del Servicio de Impuestos Internos.

El propósito de la iniciativa consiste en interpretar el concepto de “habitación” que contempla el inciso tercero del artículo 21 del decreto ley N° 910, de 1975, de manera que el crédito especial del 65% al Impuesto al Valor Agregado (IVA), determinado en la venta de bienes corporales muebles para habitación a que tienen derecho las empresas constructoras, se aplique sólo a propiedades cuyo valor de tasación no sea superior a 520 unidades de fomento.

No se acompaña informe financiero de la Dirección de Presupuestos a pesar que la norma propuesta tiene un efecto en la recaudación fiscal, lo cual no vulneraría el artículo 13 del Reglamento de la Corporación al no aplicarse dicha norma a las mociones en trámite. Sin embargo, en documento de fecha 19 de julio de 2005, del Jefe de Gabinete del Ministro de Hacienda, que se adjunta como Anexo a este Informe se plantean, en su Capítulo IV, diversas observaciones del Ministerio de Hacienda a la iniciativa legal.

En el **debate de la Comisión** se hicieron presente algunas consideraciones, tanto de mérito como constitucionales, en relación con la iniciativa.

Entre las primeras cabe destacar las intervenciones de los señores Fernando Echeverría, Felipe Morandé, Patricio Herman, Patricio Muñoz, Juan Alberto Rojas y del Diputado señor Carlos Montes.

El señor Fernando Echeverría señaló que con el decreto ley N° 910, de 1975, se crea un crédito especial del 65% en favor de las empresas constructoras, equivalente a dicho porcentaje del monto del IVA

recargado en las facturas que emitan por la venta de inmuebles para la habitación. Este porcentaje fue calculado considerando que el 35% restante del débito generado se compensaba, casi con exactitud, con el IVA soportado por la constructora al comprar materiales de construcción.

Posteriormente, con la promulgación de la ley N° 18.630, de 1987, se incorporó a la construcción como hecho gravado con el IVA. En efecto, se grava con este impuesto el precio estipulado en el respectivo contrato, con exclusión del valor de adquisición reajustado del terreno, más los recargos por la operación a plazo por la parte que exceda la variación de la UF. En la práctica, en los contratos de especialidades y contratos generales de construcción el IVA es recargado en las facturas emitidas.

Sostuvo el señor Echeverría que, este mecanismo tuvo por finalidad dejar a las empresas constructoras en una posición equivalente a la existente antes de la inclusión de la construcción en este régimen tributario, con lo que no se generaba un sobrecosto y la vivienda no se encarecía.

Complementando la exposición anterior, el señor Felipe Morandé argumentó que el sistema hoy vigente en materia de IVA en la construcción permite cobrar menores precios a los compradores de viviendas, lo que potencia fuertemente la inversión.

Agregó que, si se elimina el crédito especial del IVA a las viviendas estimaba que ello se traduciría en alzas de hasta 8% en el precio de éstas, en el mercado inmobiliario sin subsidio, lo que provocaría, a su vez, caídas de hasta 16% en las ventas anuales. Simultáneamente, a esta disminución de las ventas se asocia una menor inversión de 18 millones de UF, lo que implicaría la pérdida de más de 14 mil empleos directos y otros 21 mil empleos indirectos. El aumento estimado en el precio de las viviendas se debe a que el establecimiento de este impuesto implicaría un alza en el costo de las viviendas estimado en 8%, alza que, dadas las actuales circunstancias sería traspasada íntegramente a los compradores.

Manifestó que la carga de este impuesto no sólo será sobrellevada por los compradores de segmentos más acomodados, sino que afectará también a los estratos más bajos y medios. Por lo mismo, esta medida hará aún más difícil el acceso a la vivienda definitiva a las más de 360 mil familias carentes de ella, identificadas en los deciles III a VI.

Indicó que, por otro lado, se estima que la eliminación de este crédito reportaría poco más de 200 millones de dólares al erario nacional, cifra que saldrá directamente de los haberes de quienes compran viviendas y cuyo destino no necesariamente será el financiamiento de programas que beneficien a los miles de perjudicados por la medida. Es más, independientemente del destino de los fondos, de todos modos, la inclusión de este tipo de impuesto genera una pérdida irrecuperable de eficiencia que puede llegar a los 20 millones de dólares anuales. Esta pérdida para la sociedad se produce al introducir una cuña entre el precio pagado por los compradores y el precio recibido por los oferentes, impidiendo por tanto que el mercado inmobiliario alcance su equilibrio.

El señor Patricio Herman señaló que si se acepta el sistema de libre mercado debe también aceptarse que no deben haber distorsiones a favor de algunos sectores productivos. Al respecto, sostuvo que el sector de la construcción cuenta con muchas franquicias en su favor.

Planteó que en Chile existe un déficit de viviendas sociales cercano a las 70 mil. En general, se trata de viviendas que el SERVIU encarga construir al sector privado cumpliendo con bases que se establecen al efecto por la autoridad; sin embargo, suele ocurrir que las viviendas resultan de mala calidad, ante lo cual, los privados se eximen de responsabilidad argumentando que las fallas se deben a dichas bases. Agrega que, según entiende, el gasto que el Estado debería asumir para reparar viviendas ascendería a la cifra de mil millones de dólares.

Comentó asimismo, que las empresas constructoras no cumplen sus obligaciones en otras áreas, como la de entregar el 7% del terreno para parques y jardines. También han vulnerado la exigencia de construir estacionamientos en los edificios del centro de Santiago, para lo cual recurren al expediente de calificar tales construcciones como vivienda social. Otro tanto sucede con construcciones de lujo que se construyen al amparo de las normas sobre “viviendas económicas” contempladas en el D.F.L. N° 2.

Postuló que apoyan la iniciativa por cuanto es coherente con los principios del libre mercado; no obstante, le parece que limitar la franquicia a viviendas de 520 UF sería muy restrictivo, por lo que sugiere elevarla a mil UF. Manifestó que, en todo caso, si se deseara atacar el problema

de fondo, lo mejor sería derogar la franquicia y establecer un sistema de subsidio a la demanda.

Destacó que, entre los méritos de establecer un sistema de subsidio a la demanda estaría evitar el tráfico de facturas y liberar a los funcionarios fiscalizadores del Servicio de Impuestos Internos de sus actuales labores en este campo.

El señor Patricio Muñoz postuló que el IVA, en general, es un tributo al gasto y no a la inversión. Precisó que la adquisición de una vivienda es una inversión, la más grande que realizan las familias en sus vidas y lo hacen, normalmente, sólo una vez en la vida.

El beneficio del crédito especial al IVA que se estableció para la construcción de viviendas se hizo pensando en dos objetivos: formalizar la industria de la construcción, que al no tener un consumidor final que recibiera las facturas producía una gran evasión en toda la cadena productiva y, por otro lado, mantener el precio de la vivienda constante, porque en Chile la inversión no está afecta a IVA, como lo demuestra el hecho que el IVA de la construcción en las demás actividades (fábricas, locales comerciales, oficinas, etc.) soportado por las personas jurídicas, se recupera en el 100 % en el desarrollo de la actividad productiva, por lo tanto no recarga sus costos. Es más, agregó, el Estado les devuelve en un cheque este IVA si en 6 meses no se ha recuperado o si es una empresa exportadora se le devuelve el 100 % del IVA que ha soportado en la inversión.

Por esto añadió, desde el punto de vista conceptual, las personas naturales están pagando un IVA a la inversión que ninguna persona jurídica en Chile soporta.

Precisó que los efectos reales que va a producir el término de este beneficio son los siguientes:

- Los precios de las viviendas subirán en promedio un 8%. La industria inmobiliaria es un mercado fuertemente competitivo, donde no hay ninguna empresa que tenga más del 4% del mercado, con márgenes de utilidades del orden del 7 al 9 % de sus ventas. Por lo que es indudable que el mayor precio se va a traspasar a los consumidores.

- Esta alza de precio, a su vez, tendrá un doble impacto y al consumidor no le va a quedar más que optar por alguna de estas dos alternativas: adquirir una vivienda más pequeña, sacrificando espacios, pero manteniendo la calidad de la construcción o verá disminuida considerablemente las especificaciones técnicas de la vivienda, para poder optar, en una primera etapa, a una del mismo metraje, al mismo precio, por lo que las familias van a vivir en un estándar de calidad mucho más bajo del que se construye hoy día.

Sostuvo que el término de este beneficio va a afectar en mayor medida a las personas que adquieran viviendas más económicas, ya que el componente de la construcción en el precio de éstas es mayor que en las viviendas de valor superior, en la cual la incidencia del suelo es más importante. Por ello, se estima que la incidencia en el precio de las viviendas de menor valor será del orden del 10,11 % y en las de mayor valor del 6%.

El Diputado señor Carlos Montes, señaló que este tema está en debate desde hace más de siete años y que, con el proyecto, se propone una fórmula en la que mediante la reinterpretación del término “habitación” del decreto ley N° 910, de 1975, se ha declarado admisible la iniciativa, acogiéndola a tramitación.

La franquicia tributaria, en su origen, buscaba que las empresas proveedoras de insumos pudieran combatir el pirateo, ya que sin ella prácticamente no existía incentivo para adquirir estos bienes en forma legal y, por otro lado, el Servicio de Impuestos Internos quería que el sector de la construcción se incorporara formalmente al sistema del IVA, para lo cual había que crear un incentivo. Además, en el año 1987 la construcción estaba con una baja actividad y este beneficio logró aumentarla.

Sin embargo, a pesar de que las circunstancias que motivaron su implementación ya no existen, este beneficio se ha mantenido en el tiempo, sin que se haya producido un real debate sobre su impacto en la economía nacional.

Manifestó que el 65 % del IVA a la construcción de todo tipo de viviendas significan para este año 290 millones de dólares como franquicia. Desde el año 1987 a la fecha, son 3.000 millones de dólares que han sido transferidos al sector de la construcción. El presupuesto de este año del Ministerio de Vivienda es de 880 millones de dólares y el total que este Ministerio

destinará a subsidios es de 300 millones de dólares. Estas cifras demuestran que esta franquicia equivale al total de subsidios que este año va a entregar el Ministerio, siendo, evidentemente, un subsidio mal enfocado.

El déficit habitacional está concentrado en los seis o siete primeros deciles y es bajo las 1000 UF. Los análisis de la propia Cámara Chilena de la Construcción demuestran que el 69 % del déficit está en los cuatro primeros deciles, el 22.9 % en los deciles quinto, sexto y séptimo, esto es, el 91,9 % está concentrado en viviendas de menos de 1140 UF, es decir, aquellas que pueden adquirir familias con un promedio de ingreso del orden de $ 400.000.

En un estudio elaborado por el Servicio de Impuestos Internos solicitado por la Dirección de Presupuestos, se estimó que si se consideraba el conjunto de los subsidios al sector de la construcción, el costo para el erario nacional ascendía a 487 millones de dólares en el año 2003.

Respecto del proyecto en discusión, explicó que éste reinterpreta el concepto de “habitación”, entendiendo por ella toda construcción destinada a dicho fin, cuyo valor de tasación no sea superior a 520 unidades de fomento, basándose en el concepto incorporado en la Ley de Copropiedad Inmobiliaria, que también hace alusión a las 520 UF.

Finalizó el Diputado Montes señalando que en su opinión el subsidio debería ser directamente a la demanda, aumentando al doble los subsidios en los distintos tramos, con lo cual se elevaría el nivel actual de la vivienda social. Si se aumenta de 140 UF a 280 UF, inmediatamente sube el estándar de la vivienda de manera significativa. Además consideró primordial aumentar la calidad de la vivienda que se construye en Chile, porque es muy baja.

El señor Juan Alberto Rojas manifestó que el Servicio de Impuestos Internos ha informado al Ministerio de Hacienda respecto del proyecto de ley en estudio, exponiendo que tendría falencias técnicas que dificultarían su aplicación, por lo que no se lograría plenamente el objetivo que se tiene en vista.

Explicó que, en la mecánica del IVA, no es posible asociar los costos de adquisiciones al impuesto que se genera en la venta. Así por ejemplo, el cemento que se adquiere para la construcción no se puede asociar a tal o cual casa, pues se puede emplear en la construcción de distintas

viviendas. Por ello, el sistema no funcionaría en relación al valor de las viviendas. Por otra parte, hizo notar que el proyecto de ley propone favorecer a las viviendas cuya tasación sea de hasta 520 UF, lo que operaría al momento de la facturación. Al respecto, sostuvo que la tasación fiscal o el precio de la vivienda no se conoce sino hasta después de estar terminada la vivienda; sin embargo, el beneficio correspondería a una etapa previa, lo que no hace coincidir el momento de la tasación fiscal y el del uso de la franquicia.

De las observaciones de los distintos Diputados, los señores Alvarez y Dittborn, manifestaron que la iniciativa en estudio plantea algunas dudas sobre su constitucionalidad, puesto que se está afectando la administración financiera del Estado, ya que la modificación que se propone altera la estructura de cálculo de la franquicia tributaria. A la luz de lo anterior, se trataría de una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

La Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano dispuso en su informe que esta Comisión tomara conocimiento del artículo único del proyecto.

En relación con la discusión particular del articulado, cabe señalar lo siguiente:

En el artículo único del proyecto, se reemplaza 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.".

Puesto en votación el artículo único precedente, fue aprobado por 4 votos a favor y 3 votos en contra.

Acordado en sesiones de fechas 12 y 19 de julio de 2005, con la asistencia de los Diputados señores Silva, don Exequiel (Presidente); Alvarado, don Claudio; Álvarez, don Rodrigo; Dittborn, don Julio; Escalona, don Camilo; Hidalgo, don Carlos (Errázuriz, don Maximiano); Kuschel, don Carlos Ignacio; Lorenzini, don Pablo; Ortiz, don José Miguel; Pérez, don José (Montes, don Carlos); Tuma, don Eugenio y Von Mühlenbrock, don Gastón, según consta en las actas respectivas.

JAVIER ROSSELOT JARAMILLO
Abogado Secretario de la Comisión