INFORME DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, sobre transparencia del mercado del suelo e incrementos de valor por ampliaciones del límite urbano.

BOLETÍN Nº 10.163-14.

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Vivienda y Urbanismo tiene el honor de informaros respecto del proyecto de ley de la referencia, iniciado en Mensaje de S.E. la Presidenta de la República, con urgencia calificada de "suma".

Cabe destacar que esta iniciativa de ley fue discutida sólo en general, en virtud de lo dispuesto en el artículo 36 del Reglamento del Senado.

A una o más de las sesiones en que se analizó esta materia concurrieron, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo: la señora Ministra, doña Paulina Saball, y sus asesores, doña Jeannette Tapia y don Enrique Rajevic. Del Ministerio de Hacienda: el señor Subsecretario, don Alejandro Micco, y su asesor, señor Sergio Henríquez. Del Ministerio Secretaría General de la Presidencia: los asesores, señoras Francisca Soto y Constanza González y señor Giovanni Semería. De la Asociación Chilena de Municipalidades: el Coordinador del Área Calidad de Vida, señor Miguel Moreno. Del Consejo para la Transparencia: el abogado analista, señor Alejandro González. De la Universidad del Desarrollo: la señora Constanza Badilla. De la Fundación Jaime Guzmán: los asesores, señora Ericka Farías y señor Diego Vicuña. Del Comité DC: el asesor, señor Luis Espinoza. También lo hicieron los siguientes asesores parlamentarios: del Senador señor Montes, don Luis Díaz; del Senador señor Moreira, doña Leticia Oyarce y don Héctor Mery, y del Senador señor Ossandón, doña Israela Rosenblum, doña María Angélica Villadangos y don José Huerta.

Asistieron, especialmente invitados: Del Servicio de Impuestos Internos, el Director Nacional, señor Fernando Barraza; la Subdirectora de Avaluaciones, señora María Alicia Muñoz; el Subdirector Normativo, señor Juan Alberto Rojas, y el asesor, señor Simón Ramírez. De la Cámara Chilena de la Construcción, el Vicepresidente, señor Miguel Pérez; el Presidente del Comité Inmobiliario, señor Bernardo Echeverría; el Vicepresidente de la Comisión Ciudad y Territorio, señor Fernando Herrera, y la abogada, señora Karla Lorenzo. Del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, el

Presidente, señor Luis Eduardo Bresciani. Del Instituto Libertad y Desarrollo, los asesores, doña Paulina Henoch y don Sergio Morales. De la Fundación Techo-Chile, el Capellán, señor Juan Cristóbal Beytía, y el Subdirector Social, señor Pedro Cisterna. De la Fundación Jaime Guzmán, el abogado asociado, señor Guillermo Infante. De la Biblioteca del Congreso Nacional, la abogada, señora Christine Weidenslaufer, y la analista, señora Verónica de la Paz. Del Centro de Estudios Públicos, el investigador, señor Slaven Razmilic. El profesor universitario y consultor, señor Pablo Trivelli. El profesor de la Pontificia Universidad Católica de Chile, señor Francisco Sabatini. El profesor de derecho tributario de la Universidad del Desarrollo, señor José Riquelme.

- - -

Es del caso señalar que la Directora General (S) del Consejo para la Transparencia, señora Andrea Ruiz, hizo llegar, por escrito, los planteamientos de la entidad respecto del proyecto.

- - -

Los documentos recibidos y los acompañados por los invitados fueron debidamente considerados por los miembros de la Comisión y se contienen en un anexo único, adjunto al original de este informe. Tales antecedentes quedan a disposición de las señoras y señores Senadores en la Secretaría de la Comisión e incorporados en la página web institucional.

- - -

OBJETIVOS DEL PROYECTO

1) Mejorar los niveles de transparencia del mercado del suelo, 2) perfeccionar el impuesto territorial, y 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.

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

Los siguientes preceptos -todos contenidos en el artículo primero del proyecto- tienen carácter orgánico constitucional: en el número 3: el inciso tercero del artículo 28 bis A, el artículo 28 bis B, el artículo 28 bis C y la letra b) del artículo 28 bis E; en el número 5: el inciso primero del artículo 36; en el número 6: el artículo 37; en el número 8: el inciso primero que se propone en la letra a) y las letras b), c) y g), y en el número 9: la letra b).

Lo anterior, en virtud de lo señalado en las normas constitucionales identificadas a continuación: artículo primero: número 3: inciso tercero del artículo 28 bis A (artículos 99, 113 y 118), artículo 28 bis B (artículos 113, 118 y 119), artículo 28 bis C (artículo 118) y letra b) del artículo 28 bis E (artículos 113 y 118); número 5: inciso primero del artículo 36 (artículos 113 y 118); número 6: artículo 37 (artículos 113 y 118); número 8: inciso primero que se propone en la letra a) y letras b), c) y g) (artículo 118), y número 9: letra b) (artículo 118).

Todo lo consignado, en correspondencia con el artículo 66, inciso segundo, de la Carta Fundamental.

- - -

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

1) Decreto con fuerza de ley N° 458, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1975 -publicado en 1976-, Ley General de Urbanismo y Construcciones; 2) ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública; 3) decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio del Interior, de 2005, que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley Nº 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional; 4) Constitución Política de la República; 5) decreto con fuerza de ley N° 7, del Ministerio de Hacienda, de 1980, que contiene el texto de la Ley Orgánica del Servicio de Impuestos Internos; 6) ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente; 7) decreto ley N° 1.939, de 1977, que establece normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado; 8) decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio de Hacienda, de 1998, que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley N° 17.235, sobre Impuesto Territorial; 9) Ley sobre Impuesto a la Renta, contenida en el artículo 1° del decreto ley N° 824, de 1974; 10) Código Tributario; 11) decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio del Interior, de 2006, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y 12) decreto supremo N° 47, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1992, que fija el nuevo texto de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

El Mensaje expresa que en el Programa de Gobierno se planteó la necesidad de contar con ciudades equitativas y justas, integradas socialmente y construidas en forma democrática y participativa. Bajo esta inspiración se ha trabajado desde marzo de 2014, siendo el presente proyecto de ley una materialización de estas ideas, fortalecidas, además, por las recomendaciones recibidas de dos significativas instancias asesoras: el Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción y el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.

Señala que ambos Consejos se pronunciaron en relación a la transparencia y la participación en la planificación urbana y a los incrementos de valor que derivan de ella.

En efecto, el Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción 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”. Concretamente, recomendó, primero, adelantar la oportunidad de estas instancias; segundo, aplicarlas a los planes reguladores que actualmente carecen de ellas; tercero, exigir que la autoridad se haga cargo de las observaciones recibidas; y, cuarto, elevar la publicidad de los hitos del proceso de diseño de los planes reguladores.

Asimismo, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, en sus recientes recomendaciones para una política de Suelo para la Integración Social Urbana, postula “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”. Agrega, igualmente, que en los instrumentos de planificación territorial debe integrarse la “participación ambiental” y la “participación urbanística”, de manera que ambas sean tratadas como una sola, y que deben establecerse “metodologías específicas para los procesos de participación ciudadana en el ámbito urbano”, de manera que la participación sea temprana, amplia, informada, transparente y efectiva.

Cabe indicar que el Mensaje reitera el compromiso adoptado en el Programa de Gobierno en orden a ampliar la participación ciudadana en la planificación territorial y local, pasando de una participación informativa a una dialogante y protagonista, en donde la voz de los representantes locales realmente sea escuchada e integrada a las

decisiones de políticas públicas, razones por las que el Ejecutivo expresa no poder sino compartir lo planteado por ambas comisiones.

En el mismo orden de ideas, hace saber que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha impulsado medidas administrativas en esta línea, como, por ejemplo, mediante los oficios de la Ministra, señora Paulina Saball, N^{os} 303 y 304, del 8 de mayo de 2015, sobre participación en los instrumentos de planificación territorial y acceso a la información contenida en ellos. Sin embargo, la solidez y aplicabilidad general de estos cambios requiere necesariamente de reformas legales como las que se proponen en este proyecto.

Por otra parte, informa que 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”. Esto coincide con algunas medidas que contiene el documento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, donde se plantea tanto una actualización periódica del avalúo de las propiedades conforme a su potencial de desarrollo -para no afectar la equidad urbana- como ajustar los avalúos fiscales y las cargas tributarias aplicadas a los terrenos eriazos. También, se propone adoptar medidas tributarias para hacer partícipe al Estado de la generación de plusvalía que deriva de su propia acción, en particular respecto de los suelos de extensión urbana que son transformados de rural a urbanos.

El Mensaje destaca que el proyecto de ley consta de tres ejes fundamentales: mejorar los niveles de transparencia del mercado del suelo, perfeccionar el impuesto territorial y, en el caso puntual de los cambios de uso de suelo desde agrícola a urbano, establecer un tratamiento tributario específico para que los incrementos de valor generados en este proceso sean compartidos, en mayor medida, con la comunidad entera. Cada uno de ellos se explica a continuación.

1. Generar transparencia en el mercado del suelo:

Explica que el mercado del suelo, por su naturaleza, tiende a la opacidad, lo que dificulta la competencia de los actores que intervienen en él, incrementa los precios y posibilita conductas indebidas. Para combatir estos fenómenos se propone, primero, profundizar y anticipar las instancias de participación existentes en los instrumentos de planificación territorial; segundo, facilitar el acceso a la información contenida en aquéllos; tercero, implementar en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo un observatorio del mercado del suelo que permita generar mayores simetrías de información entre los agentes que participan del mercado, y, por

último, facilitar el acceso y ampliar la información que contiene el Catastro de Bienes Raíces que mantiene el Ministerio de Bienes Nacionales.

2. Mejorar la eficiencia, oportunidad y justicia con que se captura el incremento de valor asociado al cambio en el uso de suelo por la vía del impuesto territorial:

Para estos efectos se plantean modificaciones al referido impuesto, que permitirán facilitar su actualización cuando ocurren cambios en los instrumentos de planificación territorial, asegurando su aplicación ante aumentos importantes en el valor de los bienes raíces y ampliando la operatoria de la sobretasa a los sitios eriazos, buscando impedir sus externalidades negativas.

3. Establecer un impuesto que permita capturar una mayor parte del incremento de valor asociado a las modificaciones de los Planes Reguladores que incluyan una ampliación del límite urbano:

Manifiesta que siguiendo la experiencia internacional, se pretende contemplar un impuesto que permita al Estado capturar una mayor parte del incremento del valor que experimentan los bienes raíces en aquellos procesos de cambio de los Planes Reguladores que incluyen una ampliación del límite urbano, gravando con una tasa de 10% el incremento de valor que se produzca en dichos casos, cuyo cobro se materializará en el momento de la enajenación del inmueble.

Recalca que este impuesto no apunta a la generalidad del mercado, sino que solo se circunscribe a aquellas transacciones de alto valor en las que hay un importante incremento de precios derivado del cambio del límite urbano.

Enseguida, detalla que el contenido del proyecto de ley apunta a lo siguiente:

1. Modificaciones a la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), considerando el adelantamiento de la participación ciudadana, el reforzamiento de la existente y la coordinación con la establecida en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica, medidas para favorecer el acceso a la información de los instrumentos de planificación territorial, observatorios del mercado de suelo urbano y de los instrumentos de planificación territorial, y otros ajustes formales.

Indica que el adelantamiento de la participación ciudadana se lograría a través de la consulta pública de la imagen objetivo de los instrumentos de planificación territorial, puesto que se exige que el diseño o elaboración de los Planes Urbanísticos o sus modificaciones se inicie formulando la “imagen objetivo” del desarrollo futuro de la ciudad, en

términos comprensibles y didácticos para la ciudadanía, para luego someterlo a un proceso de consulta pública que permita discutir sus principios básicos y elaborar un mejor anteproyecto. Este proceso considerará:

i. La publicación de los objetivos generales y principales elementos del instrumento a elaborar, las alternativas de desarrollo por las que se optaría y los cambios que provocarían respecto de la situación existente;

ii. La exposición pública del proyecto y audiencias ciudadanas;

iii. Información del proceso a las organizaciones de la sociedad civil y demás interesados, por carta certificada, para fomentar su participación y la presencia en el debate de todos los puntos de vista;

iv. Una presentación al consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, tratándose de instrumentos de ámbito comunal, y

v. El derecho de los interesados a formular observaciones hasta 30 días después de iniciado el proceso de participación.

Vencido este último plazo deberán informarse las opiniones al Consejo Regional o Concejo Municipal, según corresponda, para que las considere y decida los términos en que se diseñará, en definitiva, el anteproyecto de plan. Dicho de otro modo, esta instancia temprana de participación orientará a la autoridad en el curso de acción a seguir respecto de la tramitación del instrumento de planificación y evitará que la ciudadanía se entere de los cambios cuando ya el proyecto está completamente elaborado.

Por último, cuando se proyecten cambios en los límites urbanos, deberá notificarse al Servicio de Impuestos Internos para efectos de la aplicación de las medidas sobre plusvalías.

2. Reforzamiento de la participación existente y coordinación con la establecida en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica.

La elaboración y modificación de los instrumentos de planificación territorial queda sujeta al procedimiento de evaluación ambiental estratégica en virtud de la ley N° 20.417, que exige un proceso de consulta pública en su etapa de aprobación. En el caso de los Planes Reguladores Intercomunales (PRI) no existe una instancia formal de

participación, a diferencia de los Planes Reguladores Comunales (PRC) que la contemplan en el artículo 43 de la LGUC.

Resalta que el proyecto de ley regula con mayor detalle el proceso de consulta en el caso de los PRI. En los PRC fusiona esta consulta con el procedimiento de participación preexistente, pues cumplen análogo propósito, además de coordinar este procedimiento con la consulta inicial de la imagen objetivo, de manera que formen un sistema coherente. El diseño y aprobación del anteproyecto sometido a evaluación ambiental estratégica -consulta pública incluida- termina volcándose en un proyecto de instrumento sometido a la instancia aprobatoria final, que podrá ser el Consejo Regional o el Concejo Comunal, según sea el caso. Todo lo cual robustecería la transparencia del procedimiento.

Adicionalmente, se establece un plazo de 60 días para que el Concejo Comunal se pronuncie sobre las proposiciones que contenga el proyecto de plan regulador, pues la ausencia de este plazo lleva a que muchas veces esta etapa se prolongue injustificadamente en el tiempo.

3. Medidas para favorecer el acceso a la información de los instrumentos de planificación territorial.

En primer término, se precisa que no sólo las ordenanzas de los instrumentos de planificación territorial deben estar disponibles en los sitios web del Municipio (Planes Reguladores Comunales) o la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo respectiva (Planes Reguladores Intercomunales), sino también sus planos, su memoria explicativa y su informe ambiental.

Luego, se exige publicar, además, un resumen ejecutivo del instrumento de planificación territorial que, en un lenguaje claro y simple, realice su descripción y la de los principales efectos esperados. Esto persigue favorecer la comprensión de estos instrumentos, la que muchas veces se ve entorpecida por su lenguaje extremadamente técnico.

Por último, debido a que las constantes modificaciones de los instrumentos de planificación territorial muchas veces hacen difícil saber cuál es la versión vigente, se permitirá aprobar versiones actualizadas de los planos y textos refundidos y sistematizados de las ordenanzas, ambas de carácter oficial, de manera que se simplifique el acceso a su contenido, siempre y cuando con ello no se altere su verdadero sentido y alcance. Para asegurar que el instrumento no se modifique en el proceso de actualización, se establece que los actos que aprueben estas versiones estarán siempre sujetos a toma de razón por parte de la Contraloría General de la República. Esto, pese a que los planes reguladores

comunales están exentos de este trámite cuando sean promulgados por decreto alcaldicio.

4. Observatorios del mercado del suelo urbano y de los instrumentos de planificación territorial.

Para promover la transparencia del mercado del suelo se encomienda al Ministerio de Vivienda y Urbanismo mantener dos sistemas de información en internet:

i. Un observatorio del mercado del suelo urbano que informará de la evolución de los precios de los bienes raíces a nivel comunal, regional y nacional, a través de los datos que para este fin deberá proporcionarle el Servicio de Impuesto Internos, y

ii. Un sistema de información de los procesos de diseño y aprobación de los instrumentos de planificación territorial, así como de sus modificaciones. Para estos efectos, las Municipalidades y los Gobiernos Regionales deberán suministrarle la información que señale la Ordenanza de esta ley.

5. Otros ajustes formales entre lo que destacan:

i. Incorporación de un nuevo párrafo preliminar del Capítulo II (De la Planificación Urbana en particular) del Título II (De la Planificación Urbana) de la LGUC, que se denominará “Ámbitos de competencia y medidas de transparencia en la Planificación Urbana” y que agrupará las nuevas medidas generales que aquí se introducen, trasladándose a esta regulación, dado su carácter general, el inciso décimo segundo del artículo 43;

ii. Derogación o sustitución de normas legales obsoletas que inducen a confusión. Por ejemplo, el artículo 3°, inciso cuarto; el inciso segundo de los artículos 35 y 42; o el artículo 37, todos de la LGUC, y

iii. Ajustes derivados de las modificaciones anteriores, por ejemplo, en los procedimientos de elaboración y aprobación de los planes seccionales y de las enmiendas de los Planes Reguladores Comunales (artículos 45 y 46 de la LGUC).

6. Modificación al decreto ley N° 1.939, de 1977, que establece normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado.

Se contempla un nuevo inciso en su artículo 3° para hacer más transparente la información sobre el catastro de bienes

raíces que actualmente administra el Ministerio de Bienes Nacionales. Para estos efectos, se establece la obligación de mantener estos antecedentes en un sistema informático, disponible en su sitio web, que permita conocer la ubicación, avalúo, titularidad, destino y demás antecedentes que determine el reglamento.

7. Modificaciones al decreto con fuerza de ley N° 1, de 1998, que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley N° 17.235, sobre impuesto territorial.

La iniciativa pretende modificar el artículo 3°, estableciendo que el Servicio de Impuestos Internos deberá reavaluar, en el período comprendido entre dos reavalúos nacionales, a aquellas comunas o sectores de éstas en que se produzca una ampliación en el límite urbano como consecuencia de la aprobación o modificación de un plan regulador. En el mismo artículo, se dispone que tratándose de aquellos predios cuyo avalúo se determine entre reavalúos nacionales, se les girará el total del impuesto reavaluado, en el semestre anterior al que corresponda aplicarle el nuevo avalúo fiscal.

Se modifica igualmente el artículo 8°, estableciendo que los bienes raíces no agrícolas afectos a impuesto territorial, ubicados en áreas urbanas y que correspondan a sitios no edificados, tengan o no urbanización, pagarán una sobretasa del 100% respecto de la tasa vigente del impuesto. Se elimina igualmente la limitación a la aplicación de la sobretasa, consagrada en el inciso segundo de este artículo, referida a proyectos de subdivisión o loteo, cuya superficie sea superior a cincuenta hectáreas, donde la sobretasa referida se aplicaba transcurrido el plazo de diez años contado desde la fecha de recepción definitiva, total o parcial, de dichas obras de urbanización.

8. Nueva ley sobre incrementos de valor del suelo por ampliaciones de los límites urbanos.

En el artículo cuarto de este proyecto de ley se propone crear un nuevo impuesto que grava el mayor valor obtenido por ampliaciones de los límites urbanos.

Se trata de un impuesto a la renta con una tasa de 10% que se aplicará sobre el mayor valor obtenido en aquellas enajenaciones a título oneroso de bienes raíces situados en Chile, o de los 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.

Este impuesto se aplicará a las enajenaciones que se efectúen una vez iniciado el proceso de ampliación del límite urbano,

según se establece en la presente iniciativa, y hasta la primera enajenación que se realice después de la publicación en el Diario Oficial del plan regulador que amplíe dicho límite.

La parte del mayor valor gravado corresponderá al incremento experimentado en el proceso de ampliación del límite urbano, de acuerdo a las reglas que se definen para ese efecto.

El Mensaje expone que el nuevo gravamen no será aplicable a aquellas enajenaciones que se realicen transcurridos dieciocho años contados desde la fecha de publicación en el Diario Oficial del plan regulador que amplíe el límite urbano, o desde el cumplimiento de un plazo de siete años a contar del inicio del proceso de ampliación del límite urbano, excepción que no se aplicará cuando los bienes se enajenen en el marco de operaciones de leasing.

Con todo, si la modificación que amplía el límite urbano fuese rechazada, no será aplicable el impuesto respecto de aquellas enajenaciones posteriores. Tampoco se aplicará respecto de aquellas enajenaciones de bienes raíces que ocurran con posterioridad a su exclusión de la zona de ampliación del límite urbano, por modificaciones al plan regulador, ni en los casos de enajenaciones forzadas en cumplimiento de una ley especial o general que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o interés nacional.

Asimismo, señala que el impuesto que se propone crear no se aplicará a aquellas enajenaciones en que el precio o valor asignado a ellas no exceda, a la fecha de la enajenación, del equivalente a 5.000 unidades de fomento. Para estos efectos, se considerará la suma de los precios o valores asignados a las enajenaciones que efectúe el contribuyente de la totalidad de los derechos reales constituidos sobre los bienes raíces o de las cuotas poseídas en comunidad respecto de tales bienes, dentro del año comercial respectivo.

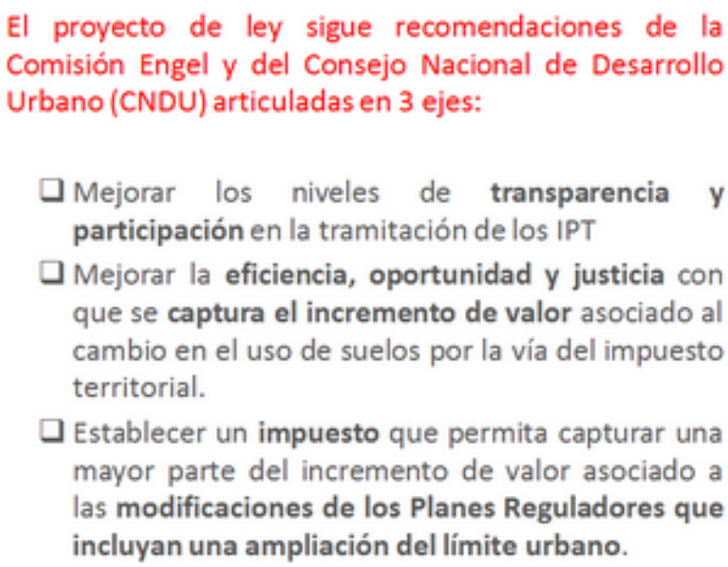
Igualmente, este impuesto se aplicará con independencia de lo establecido en el artículo 17, número 8, letra b), de la Ley sobre Impuesto a la Renta o del régimen general de tributación que resulte aplicable al mayor valor obtenido en las enajenaciones referidas conforme a dicha ley y sin perjuicio de la tributación que resulte aplicable conforme a las disposiciones antes señaladas. De esta manera, cuando ambos impuestos sean aplicables, de acuerdo a sus respectivas normas, el nuevo tributo gravará el mayor valor experimentado en el proceso de ampliación del límite urbano, mientras que el mayor valor determinado conforme a las reglas de la Ley sobre Impuesto a la Renta se gravará con los impuestos que dicho texto legal establece.

Finalmente, se propone que la parte del mayor valor que corresponda al incremento experimentado en la ampliación del límite urbano derivado de un proceso de cambio a un plan regulador se determine deduciendo del valor comercial final el valor comercial inicial que corresponda. El proyecto establece la forma en que estos valores se determinarán y reajustarán (artículos 5º, 6º, 7º, 8º y 9º).

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

En primer lugar, **la señora Ministra de Vivienda y Urbanismo** se refirió a los principales aspectos de la iniciativa de ley, lo que ilustró con un documento explicativo que se inserta a continuación:



Eje 1: Mejorar los niveles de transparencia y participación en la tramitación de los IPT

La Comisión Engel propuso las siguientes medidas:

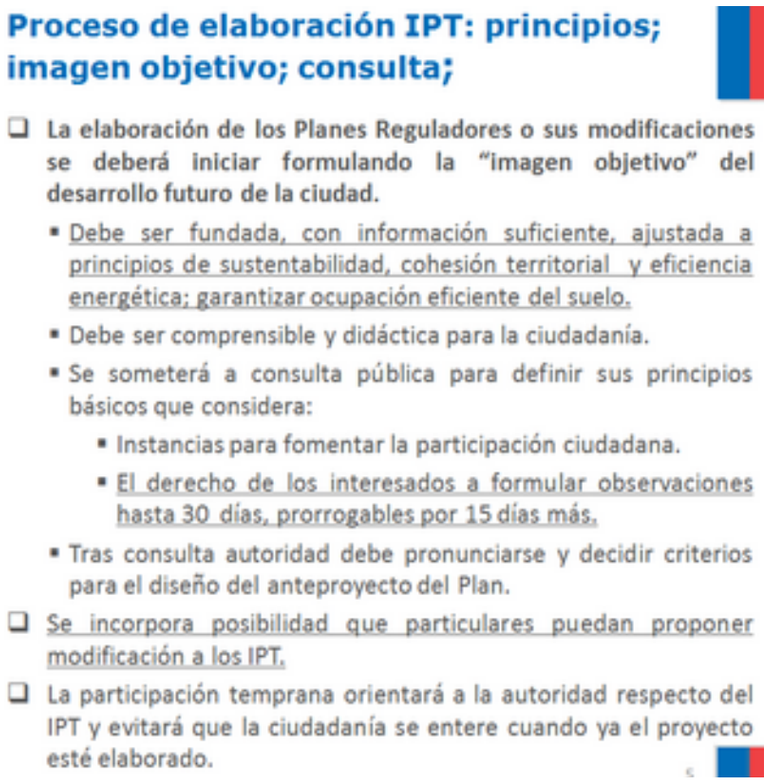
- ***Adelantar*** *la oportunidad de la participación.*
- *Aplicarla* ***en IPT que actualmente carecen de ella****.*
- *Exigir* ***que la autoridad se haga cargo de las observaciones recibidas****.*
- *Elevar* ***publicidad del proceso de diseño*** *de los IPT.*

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano sugirió:

- *Que la participación en IPT sea* ***temprana, amplia, informada, transparente y efectiva****.*
- *Integrar la* ***"participación ambiental"*** *(EAE) con la* ***"participación urbanística"***

Modificaciones a la Ley General de Urbanismo y Construcciones

- Se adelanta la etapa de participación ciudadana con la **consulta pública de la imagen objetivo** de los IPT.
- Se **refuerza** la participación existente y se **coordina** con la establecida en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica.
- Se establecen medidas para favorecer el **acceso a la información** de los IPT.
- Se crean **observatorios** del mercado del suelo urbano y del estado de tramitación de los IPT.



El Honorable Senador señor Ossandón preguntó qué es lo que se persigue con la "imagen objetivo" y, por otra parte, opinó que la eficiencia energética no dice relación con la planificación territorial, sino que con los materiales a utilizar en la ejecución de proyectos y con las políticas del Estado en subsidios habitacionales; en razón de ello, mencionó el tema de las "casas Copeva" del Programa Especial de Viviendas para Trabajadores (PET) en que, al parecer, se habría ahorrado recursos en la aislación provocándose los problemas por todos conocidos.

La señora Ministra explicó que la "imagen objetivo" apunta a definir un lugar en particular de acuerdo con lo que se quiere promover en él, por ejemplo, ciudad turística, sector productivo, terrenos agrícolas, etc.

En cuanto a lo segundo, señaló que uno de los asuntos más importantes que se han planteado en el último tiempo tiene que ver con que nuestras ciudades sean planificadas de manera tal que reduzcan su consumo de energía, lo que se relaciona, entre otros aspectos, con el transporte -que las distancias no hagan consumir más de lo que sea necesario- y el diseño de los espacios públicos. Agregó que las ciudades más eficientes, en esta materia, han ido avanzando hacia sistemas de calefacción distrital.

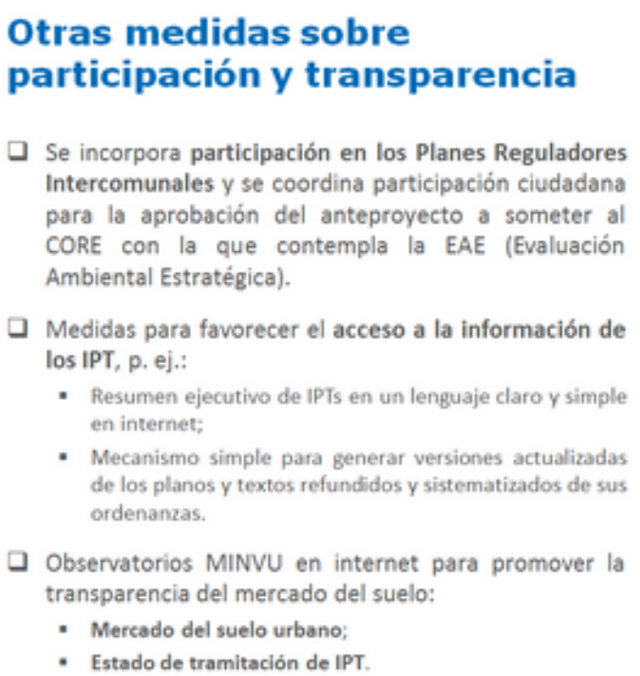
Por otra parte, anotó que el texto que aparece subrayado en la lámina anterior, corresponde a las adiciones que se hicieron en el primer trámite constitucional, a sugerencia de los Diputados.

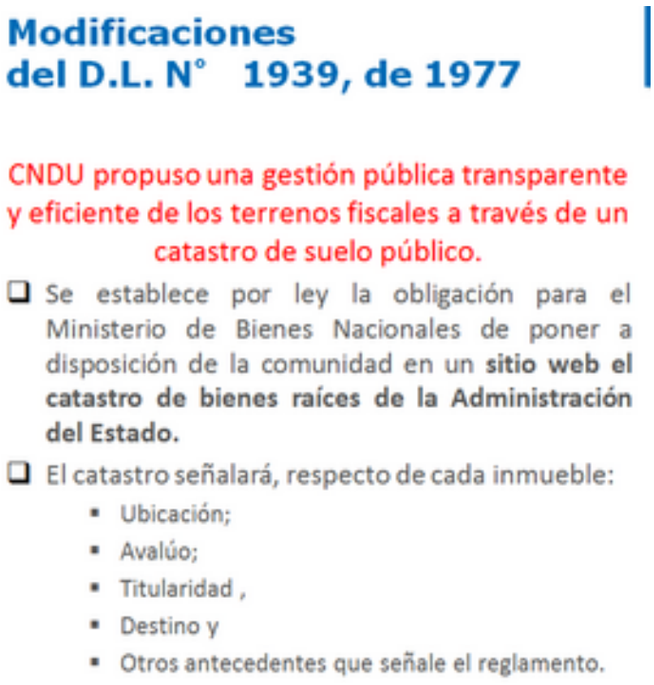
El Honorable Senador señor Montes destacó que se observa una gran diferencia entre el consumo energético de una vivienda que cuenta con aislamiento térmico y otra que no.

A su vez, opinó que el concepto de "imagen objetivo" responde a un modo innovador e integral de ver la planificación urbana.

El Honorable Senador señor Moreira acotó que mucho se ha citado a la Comisión Engel, en circunstancias de que, al menos en este punto, no se resuelve el tráfico de influencias y la información privilegiada, a lo que **la señora Ministra** contestó que en el proyecto de ley en debate sí se aborda gran parte de las sugerencias de tal comisión en lo que se refiere a la transparencia del mercado del suelo y al mayor grado de participación e información hacia la comunidad, todo en pos de enfrentar las temáticas señaladas por Su Señoría.

Luego, **la Secretaria de Estado**, en lo que atañe a la consulta ciudadana, expresó que, una vez transcurrido el plazo para que las personas formulen sus observaciones a la "imagen objetivo", la autoridad debe dar respuesta a cada una de ellas.





En base a lo analizado, **la Secretaria de Estado** recalcó que la iniciativa pretende instaurar tres observatorios: el de mercado de suelo urbano, el relativo al estado de los instrumentos de planificación territorial y el catastro de bienes raíces de la Administración del Estado.

Eje 2: Determinación más justa y eficaz del Impuesto Territorial

La Comisión Engel planteó:

Estudiar medidas que permitan que el Estado capture una mayor parte de las ganancias asociadas a su propia acción, por ejemplo, en 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.

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano sugirió entre otras medidas:

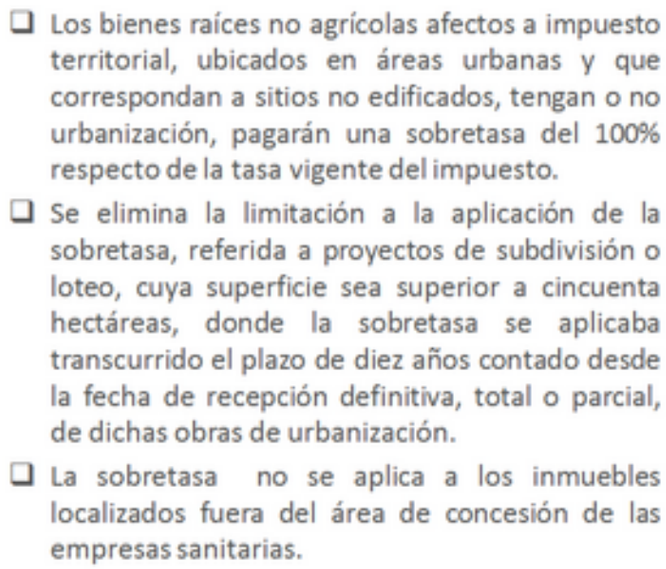
- *Permitir reavalúos en periodos más cortos para recoger adecuadamente plusvalías o minusvalías.*
- *Facultar al SII para actualizar avalúos de predios que incrementen su valor debido a proyectos o decisiones públicas.*
- *Eliminar las excepciones o rebajas de impuestos asociadas a la gestión del suelo…ajustar la valoración y cargas tributarias aplicadas a los sitios eriazos.*

8

Modificación Ley N° 17.235, de Impuesto Territorial: avalúos oportunos y justos

- El SII deberá reavaluar, en el período comprendido entre dos reavalúos nacionales, aquellas zonas en que se produzca una ampliación en el límite urbano como consecuencia de la aprobación o modificación de un plan regulador. La autoridad que promulgue el Plan deberá notificar, en un plazo máximo de 3 días, al SII que tendrá un plazo de 6 meses desde que reciba dicha información para reavaluar.

- Tratándose de aquellos predios cuyo avalúo se determine entre reavalúos nacionales, se les girará el total del impuesto reavaluado, en el semestre anterior al que corresponda aplicarle el nuevo avalúo fiscal.

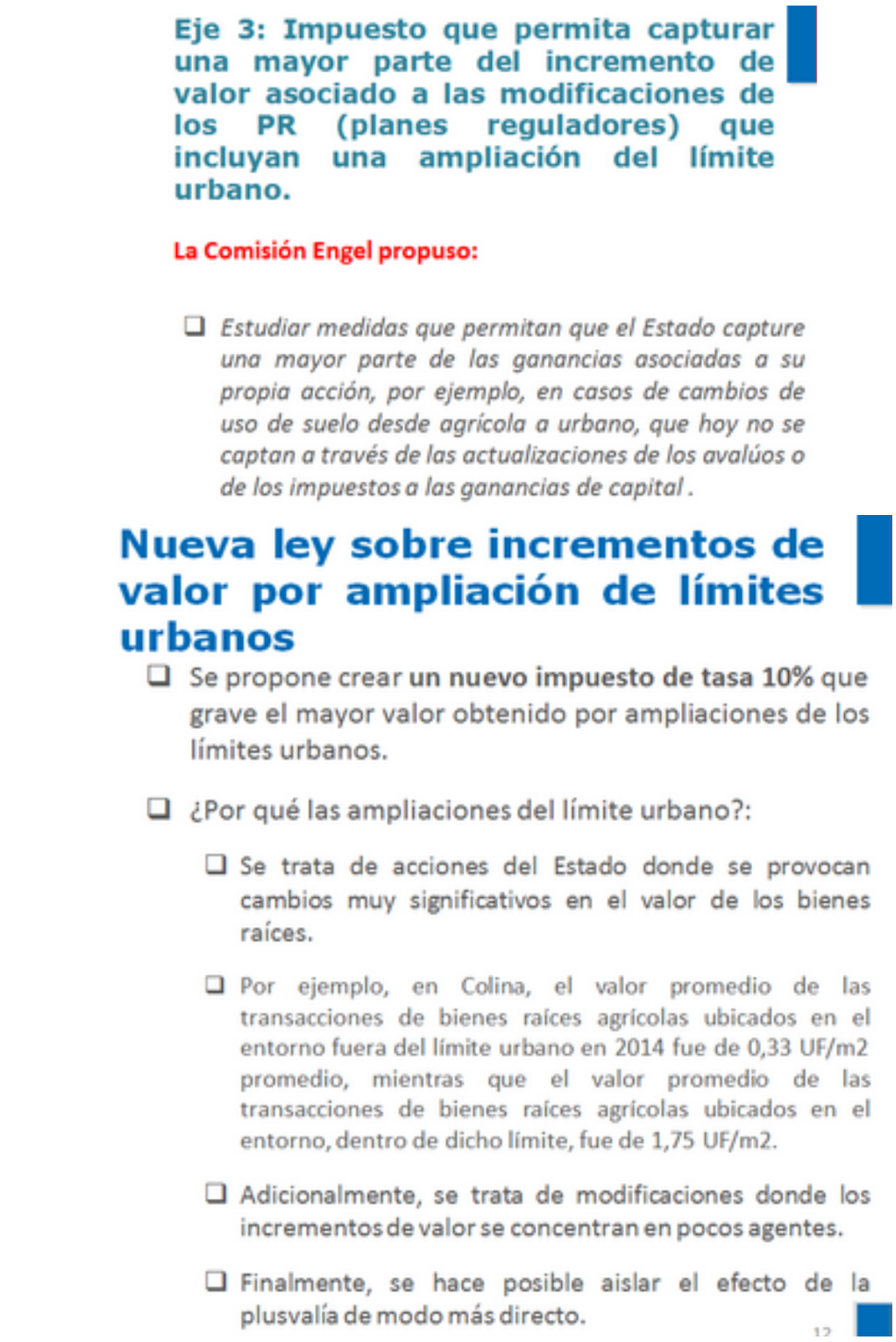

- Los bienes raíces no agrícolas afectos a impuesto territorial, ubicados en áreas urbanas y que correspondan a sitios no edificados, tengan o no urbanización, pagarán una sobretasa del 100% respecto de la tasa vigente del impuesto.
- Se elimina la limitación a la aplicación de la sobretasa, referida a proyectos de subdivisión o loteo, cuya superficie sea superior a cincuenta hectáreas, donde la sobretasa se aplicaba transcurrido el plazo de diez años contado desde la fecha de recepción definitiva, total o parcial, de dichas obras de urbanización.
- La sobretasa no se aplica a los inmuebles localizados fuera del área de concesión de las empresas sanitarias.

El Honorable Senador señor Moreira preguntó si el alza del impuesto territorial será o no gradual.

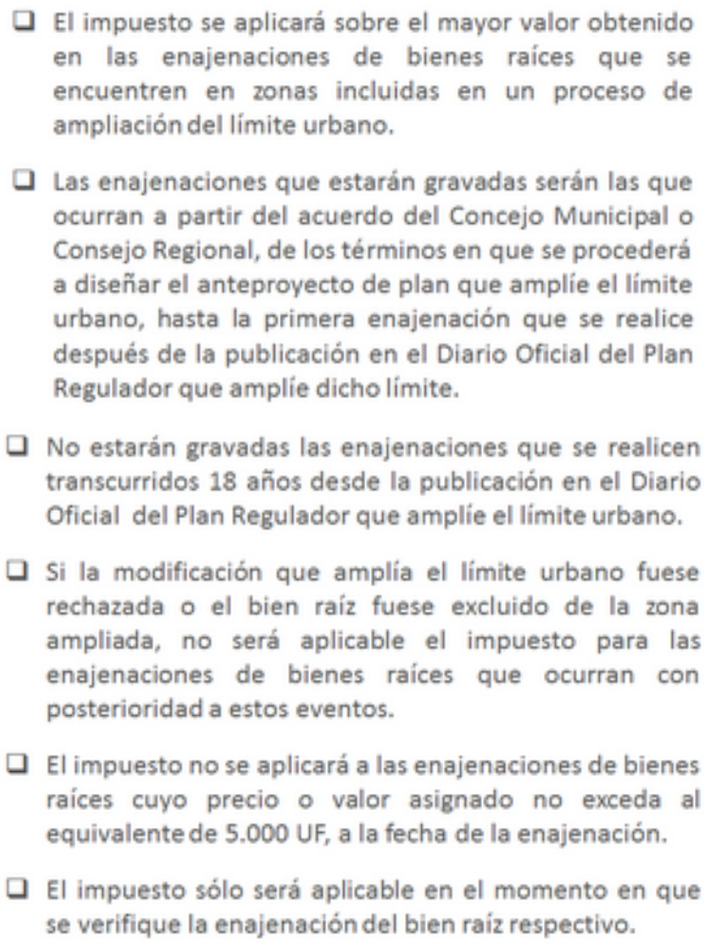
La señora Ministra contestó que lo se busca es que el sistema de contribuciones se ajuste a las modificaciones de los instrumentos de planificación territorial.

El Honorable Senador señor Ossandón señaló que lo importante es gravar a aquellos que corresponda, para evitar engaños al diseño, y se refirió a los que, a fin de sortear el gravamen, declaran una actividad agrícola inexistente.

Posteriormente, **el señor Sergio Henríquez, asesor del Subsecretario de Hacienda,** se explayó acerca de los elementos fundamentales del nuevo impuesto que propone la iniciativa en análisis, apoyándose en el documento explicativo previamente aludido, que para un mejor entendimiento de la materia se inserta en su totalidad.



El señor Sergio Henríquez hizo especial hincapié en aclarar que este impuesto no pretende gravar la ganancia de capital.



El Honorable Senador señor Ossandón estimó que la limitación de las 5.000 unidades de fomento provocará que las personas, con el objeto de no caer en la hipótesis, lleven a cabo varias transacciones por debajo de tal suma, con lo que coincidió **el Honorable Senador señor Tuma.**

La señora Jeannette Tapia, asesora de la Ministra de Vivienda y Urbanismo, afirmó que no se podría sortear el nuevo impuesto de la manera señalada, puesto que la ley gravaría todas las enajenaciones que se realicen dentro de un año calendario, respecto de un predio que haya sido subdividido, además de las ventas de derechos sobre estos inmuebles.

El Honorable Senador señor Ossandón consideró que se estará imponiendo dos cargas tributarias de igual naturaleza a una misma transacción; por un lado, el impuesto a la renta a las ganancias de capital y, por otro, este nuevo que se aspira implementar.

El Honorable Senador señor Montes aclaró que lo que se desea es gravar la ganancia que se produce por el solo hecho del cambio de uso de suelo originado en una modificación del instrumento de planificación territorial.

Sin perjuicio de lo anterior, estuvo de acuerdo con Su Señoría en lo que dice relación con el límite de las 5.000 unidades de fomento, situación en que se hallarían muchas de las llamadas “parcelas de agrado”.

Además, preguntó cómo se desarrolló el debate de esta iniciativa en la Cámara de Diputados.

El Honorable Senador señor Moreira señaló que, luego de la reforma tributaria del 2014, no está de acuerdo con establecer un nuevo impuesto a la renta y que, a su juicio, se debe cobrar el aumento de valor de la propiedad mediante las contribuciones, diseñando un mecanismo más efectivo para realizar los reavalúos. A su vez, preguntó cuál sería el efecto de que no prosperase el gravamen que se intenta.

La señora Ministra contestó que de no aprobarse el nuevo impuesto la altísima ganancia generada con el cambio de uso de suelo de rural a urbano seguirá beneficiando solo a los propietarios de los predios y lo justo es que en algo favorezca al desarrollo de las urbes, razón por la que se consideró adecuado establecer que el 37,5% de la recaudación se destine a la comuna correspondiente.

Contestando al Senador señor Montes, comentó que en el primer trámite constitucional, en la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales la discusión se concentró en los temas de planificación territorial y participación ciudadana, mejorándose el texto original.

Respecto del impuesto territorial, la Cámara de Diputados recibió positivamente el actualizar el sistema y la preocupación giró en torno a si es posible captar las plusvalías provocadas por obras públicas o inversiones del Estado no asociadas a los planes reguladores y ejecutadas en las inmediaciones de los bienes raíces. En esa oportunidad se expresó que el Ejecutivo comparte la misma inquietud, pero que no se cuenta con ningún mecanismo que permita aislar eficientemente las variaciones en los avalúos de inmuebles producto de dichas inversiones.

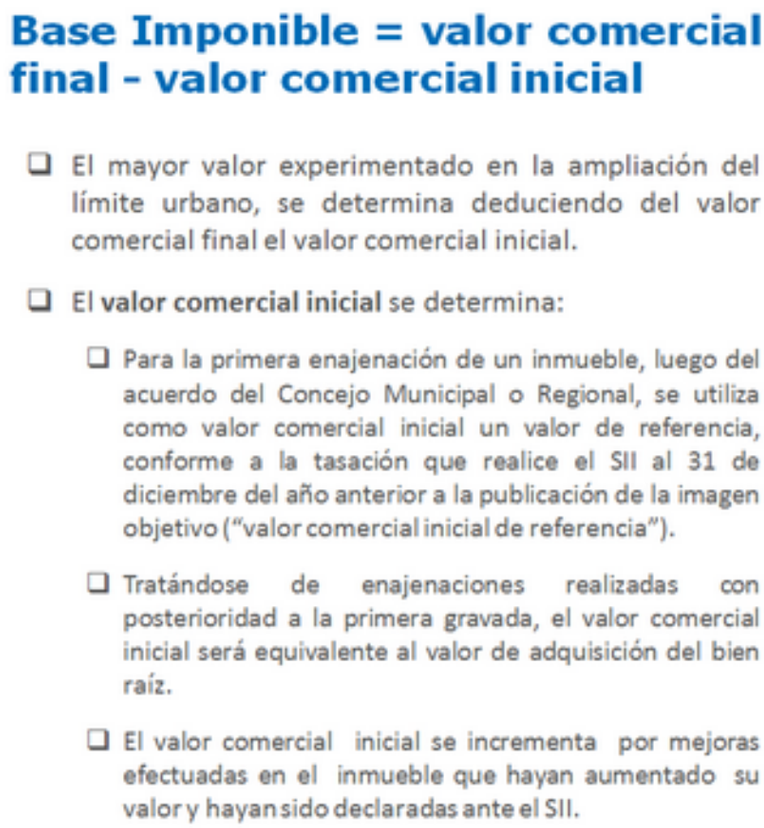
Señaló que también se dio un debate en cuanto al nuevo impuesto que se propone, pero el Ejecutivo explicó que se quiere gravar por una sola vez la plusvalía que se genera a un predio solo por el hecho del cambio de uso de suelo a raíz de la modificación en un instrumento de planificación territorial, materia que solamente fue observada

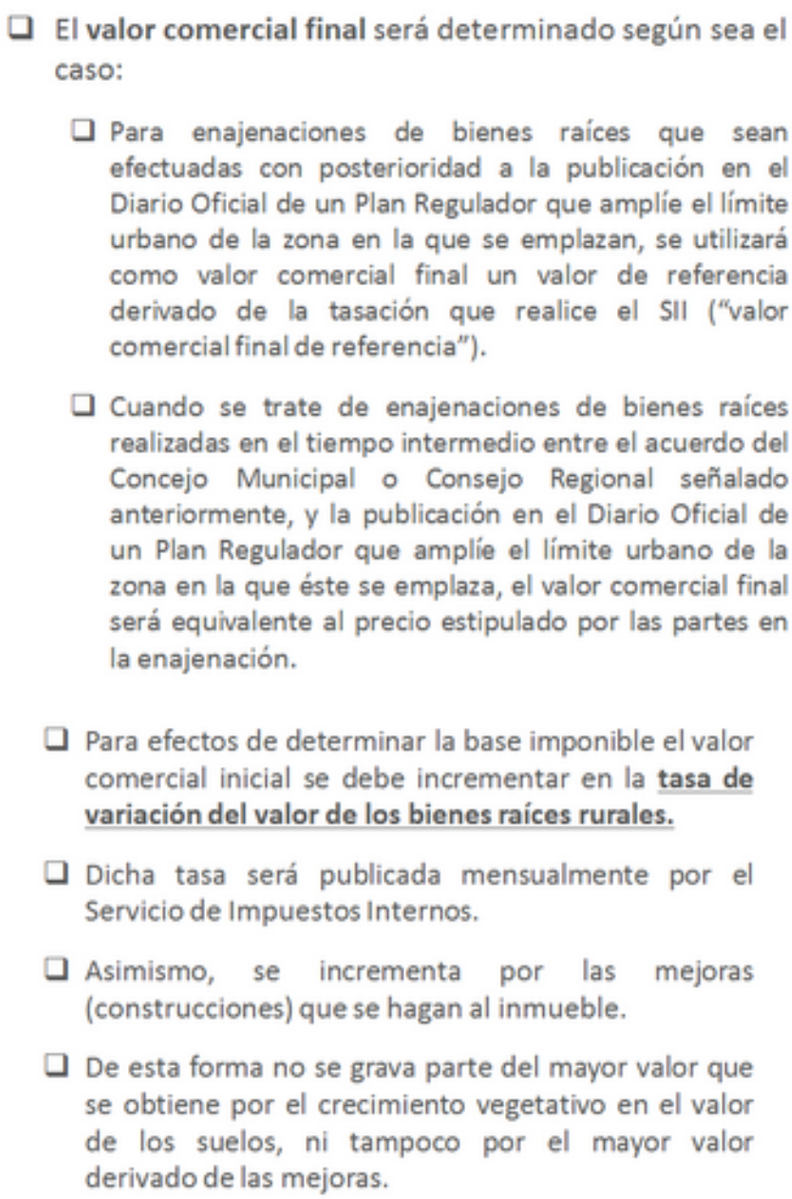
en el sentido de que una porción de la recaudación tuviera como destino la comuna respectiva.

Por su parte, en la Comisión de Hacienda el análisis se centró en los dos impuestos; hubo absoluto acuerdo en cuanto a las modificaciones al sistema de contribuciones, pero el nuevo gravamen fue rechazado por los diputados de la Unión Demócrata Independiente, al igual que en la Sala de la Cámara Baja.

El señor Sergio Henríquez hizo saber que en muchos países del mundo se contemplan tanto impuestos territoriales, como a las ganancias de capital y a la plusvalía, y que en el presente proyecto se siguió el modelo francés, estableciéndose ciertos principios, como, por ejemplo, que no se graven las enajenaciones que se realicen 18 años después de la publicación, en el Diario Oficial, del plan regulador que amplíe el límite urbano, porque se entiende que los propietarios no habrían tenido a la vista un afán de plusvalía.

Recalcó que se intenta aislar lo más posible el aumento de precio del inmueble debido al cambio de uso de suelo originado en una modificación del instrumento de planificación, lo que se reflejaría en el mecanismo de cálculo de los valores comerciales inicial y final.

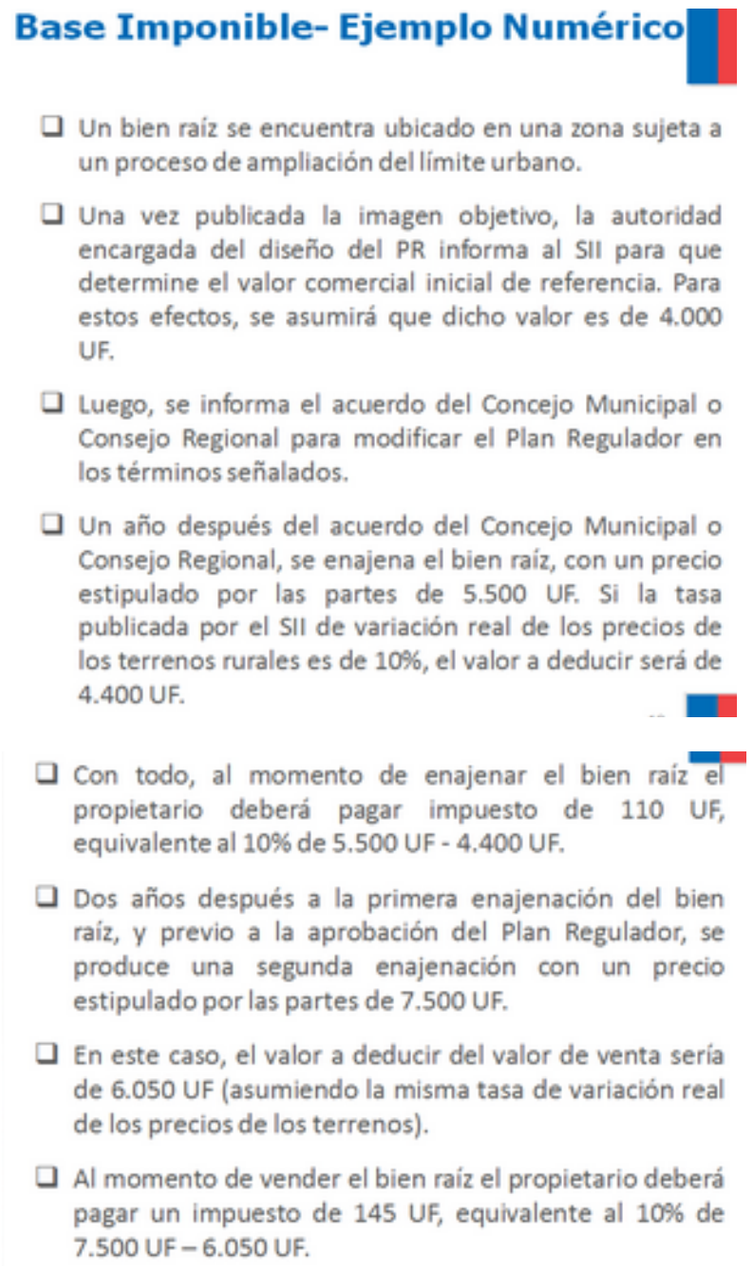




El señor Sergio Henríquez mencionó que a instancias del Diputado señor Silva se incorporó lo consignado en cuanto a las mejoras, incrementando el valor comercial inicial del bien raíz.

El Honorable Senador señor Moreira sostuvo que se debe tener precaución con el concepto de mejora, a lo que **el referido asesor** contestó que la normativa tributaria y la jurisprudencia del Servicio de Impuestos Internos establecen latamente lo que debe entenderse por tal.

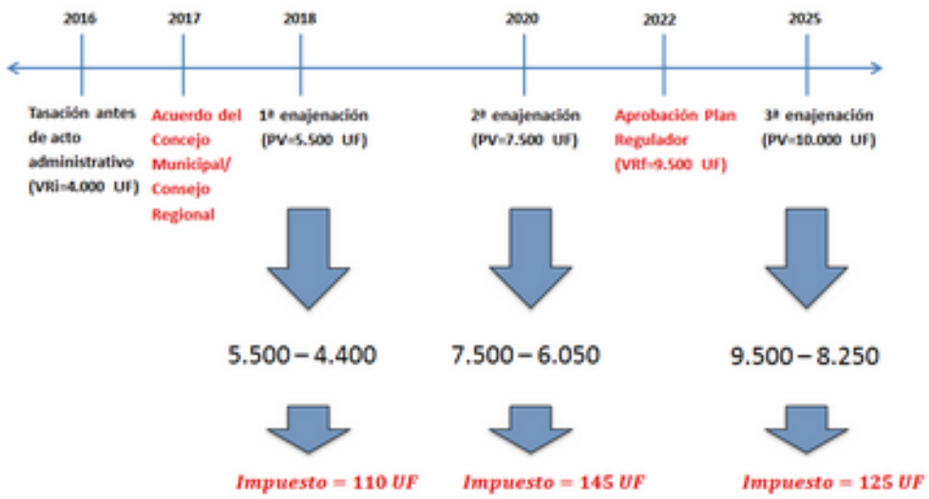
El documento del Ejecutivo continúa expresando lo siguiente:



El señor Sergio Henríquez apuntó que la tasa del 10% fue extraida del modelo francés.

Base Imponible- Ejemplo Numérico

- Finalmente, una vez publicada en el Diario Oficial la modificación del Plan Regulador que amplía el límite urbano, se fijará el valor comercial final de referencia de la zona afectada.
- Si suponemos que dicho valor asciende a 9.500 UF, la primera enajenación que ocurra con posterioridad a la publicación en el D.O, deberá pagar un impuesto de 125 UF, equivalente al 10% de 9.500 - 8.250 UF (asumiendo la misma tasa de variación de precios de terrenos).



Casos Especiales: Demora en tramitación de PR

- Si transcurridos 7 años desde el acuerdo del Concejo Municipal o Consejo Regional no se ha publicado en el Diario Oficial la modificación del Plan Regulador que amplía el límite urbano, los bienes raíces que se encuentren en dichas zonas utilizarán como valor comercial final un valor de referencia derivado de la tasación que realice el SII en ese momento ("valor comercial final de referencia").
- Lo anterior permite "congelar" el valor comercial final en aquellas zonas en que la tramitación del Plan Regulador se retrase.

Casos Especiales: Incorporación de áreas en ampliación del límite urbano

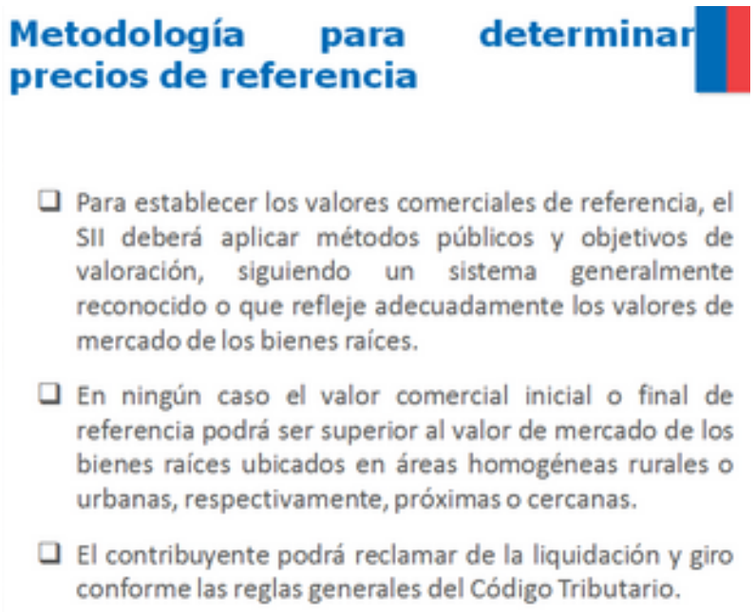
- En caso que, con posterioridad al acuerdo del Concejo Municipal o Consejo Regional, se realicen modificaciones al ante proyecto de Plan Regulador en el sentido de incorporar ciertas áreas en la zona de ampliación del límite urbano, éstas serán tasadas por el SII con el objeto de determinar el "valor comercial inicial de referencia".

- Así, la primera enajenación realizada después de la incorporación de estos bienes raíces a la zona afecta a la ampliación del límite urbano, utilizará como valor comercial inicial la tasación del valor de referencia del SII.

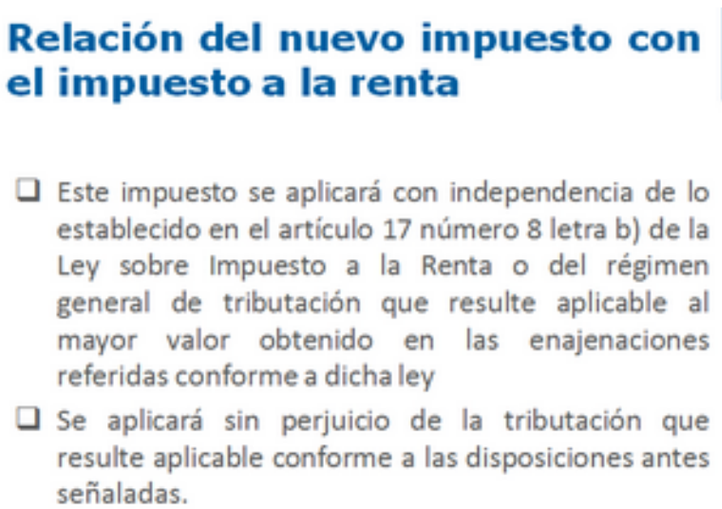
Casos Especiales: Precio de venta menor al valor comercial final de referencia.

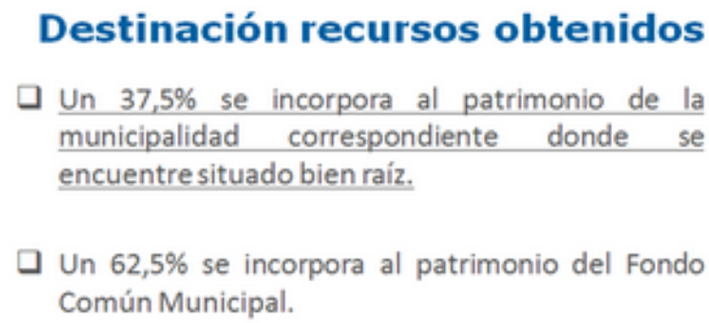
- En caso que, el precio de venta de un bien raíz sea menor al valor comercial final de referencia fijado por el SII, el contribuyente podrá considerar como valor comercial final el precio estipulado por las partes en la enajenación.

- Los contribuyentes que ejerzan esa opción, deberán acompañar los antecedentes que justifiquen que ese precio responde a consideraciones de mercado.



El señor Sergio Henríquez informó que el Servicio de Impuestos Internos deberá publicar el mecanismo que utilizará para determinar los valores comerciales inicial y final -de los bienes raíces que se enajenen-, dentro de un proceso participativo cuyo criterio fue fijado por la reforma tributaria del año 2014, con el objetivo de que los contribuyentes puedan observar y aportar a las directrices de tal Servicio.



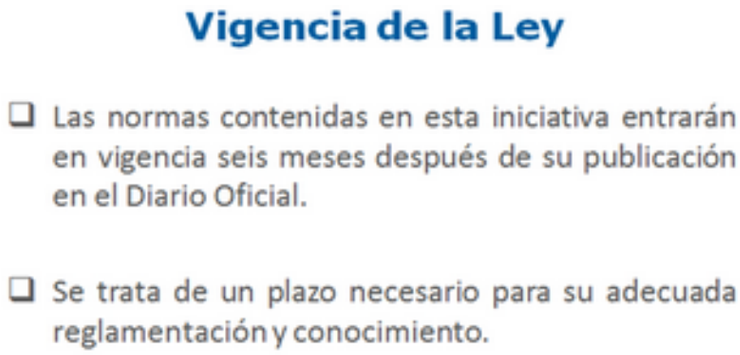


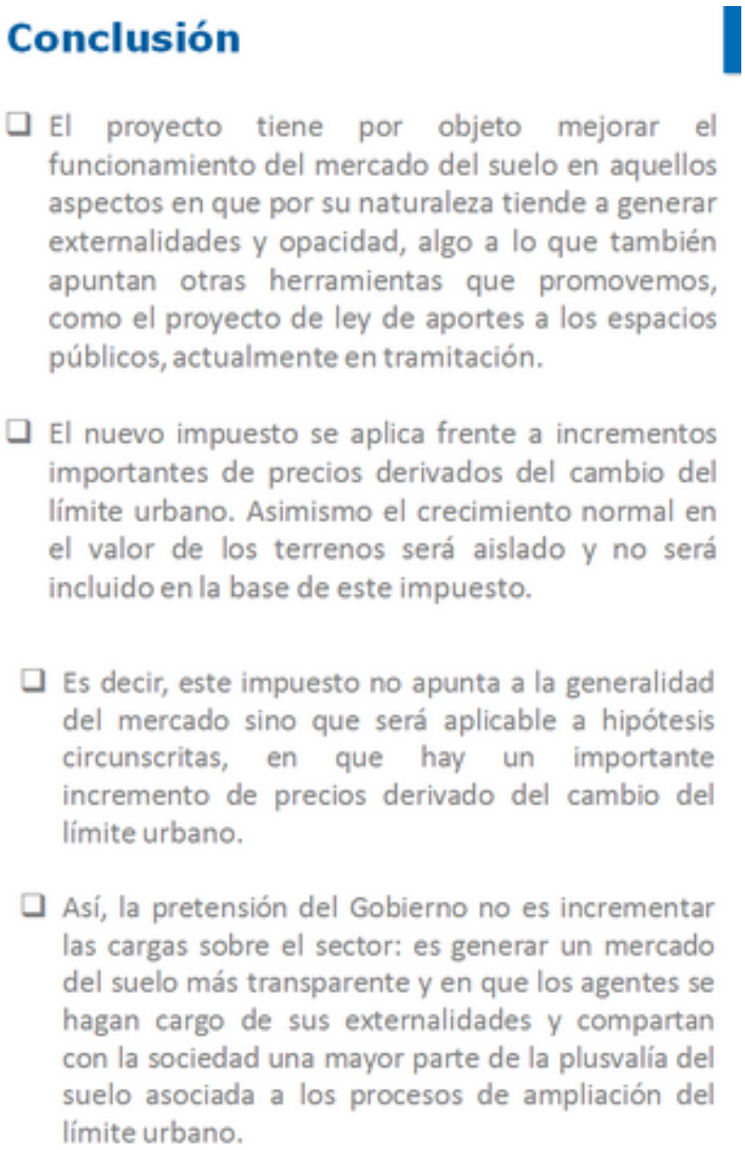
El Honorable Senador señor Tuma manifestó que, en su concepto, el dinero proviniente de la carga que se pretende crear debe ser empleado en el desarrollo de las mismas ciudades, a lo que **la señora Ministra** agregó que con ese objeto se añadió expresamente lo consignado en la lámina anterior.

El señor Sergio Henríquez recalcó que la recaudación de este tributo beneficiará, en parte, directamente a la comuna en la que se emplace el inmueble enajenado y que nada irá al Tesoro Público. Acotó que los porcentajes que se proponen surgieron del debate en la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales de la Cámara de Diputados.

El Honorable Senador señor Ossandón opinó que lo que se destinará a la comuna del bien raíz es muy bajo, por lo tanto injusto, y reiteró que estima que este nuevo gravamen generará una doble tributación a la renta sobre una misma base imponible.

El documento del Ejecutivo añade lo siguiente:





El Honorable Senador señor Montes señaló que es necesario abordar con atención las materias contenidas en el proyecto de ley. Además, trajo a colación la idea de otras legislaciones en cuanto a que el suelo no debiera ser fuente de ganancias o utilidades para las personas. Por lo antedicho, indicó que sería positivo escuchar las opiniones del profesor Pablo Trivelli y de algún representante del Lincoln Institute.

En otro orden de cosas, sugirió no referirse al Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción como “Comisión Engel”, para no mezclar los asuntos de esta iniciativa con política.

Recordó que lo relativo a la planificación a partir de la “imagen objetivo” fue muy discutido en Chile en los años 70, y señaló que le parece muy bueno conceptualmente, pero, en paralelo, adolecería de problemas instrumentales.

Apoyó la idea de impulsar una mayor participación ciudadana en la planificación urbana, sin embargo, opinó que no concuerda con el derecho a veto puro y simple, porque no aseguraría la racionalidad en el crecimiento de las ciudades.

En otra materia, estimó que no sería conveniente entregar toda la información sobre los terrenos públicos, pues implicaría ponerlos a merced del mercado, y que no le parece provechoso que todos puedan adquirir dichos bienes en igualdad de condiciones, sino que debe depender de los objetivos que se tengan a la vista.

Sobre los impuestos, expresó que es necesario tomar una decisión entre dinamizar y fortalecer las contribuciones o establecer un nuevo impuesto; en tal dirección, solicitó a los representantes del Ejecutivo dar a conocer los antecedentes que se estudiaron al elaborar el proyecto de ley, y lo que se hubiere analizado respecto de la posibilidad del autoavalúo por parte de los contribuyentes y la plusvalía por causa de inversiones del Estado.

Manifestó que prefiere reforzar el impuesto territorial, porque permite diluir el gasto en el tiempo, aunque reconoció que el principal problema consistiría en que se cobrará antes de concretar la utilidad.

Planteó que para evitar al Estado pagar precios demasiado elevados por bienes raíces que están en el límite entre lo urbano y lo rural, aquél los adquiera previo a todo el proceso de elaboración o modificación de los instrumentos de planificación.

Finalmente, instó a aplicar el nuevo impuesto, de establecerse, a las denominadas “parcelas de agrado”, sin el límite de las 5.000 unidades de fomento.

El Honorable Senador señor Moreira requirió información sobre legislación comparada a la analista de la Biblioteca del Congreso Nacional.

En cuanto a las “parcelas de agrado”, consideró que en su mayoría pertenecen a personas de la clase media que con mucho esfuerzo las han adquirido, por lo que, a su entender, podría llegar a ser desmedido aplicarles el gravamen.

El Honorable Senador señor Ossandón expresó que, así como se quiere gravar la plusvalía de los inmuebles, también debería analizarse el perjuicio que se les provoca en ciertas ocasiones por decisiones de la Administración del Estado.

Finalmente, recalcó que con el impuesto a la renta sobre la ganancia de capital ya se grava el aumento de precio por causa del cambio de uso de suelo.

El Honorable Senador señor Tuma, a fin de conocer opiniones versadas sobre las materias contempladas en el proyecto de ley, sugirió invitar al presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, y al presidente de la Cámara Chilena de la Construcción, planteamiento que, junto a la propuesta de invitados formulada por el Senador señor Montes, hizo suyo la Comisión.

En una sesión posterior, **el señor Pablo Trivelli, académico universitario y consultor de temas urbanos e inmobiliarios,** dio a conocer su opinión sobre los principales aspectos del proyecto de ley en debate, apoyándose en la presentación que, junto a diversos comentarios, se inserta a continuación:

Muy buena la iniciativa de gobierno de legislar para transparentar los mercados y también la de recuperar plusvalías.

Sería maravilloso que el SII publique un índice mensual (no es necesario tan frecuente) de precios de suelo agrícola y que el MINVU publique observatorios de suelo y bienes raíces en base a datos que le proporcionará el SII.

Si esto es posible para los terrenos agrícolas que se incorporan a las ciudades ¿Por qué no hacerlo también para los terrenos urbanos?

Sería bueno que fuera más explícito ¿Qué datos?

Sugerencia:

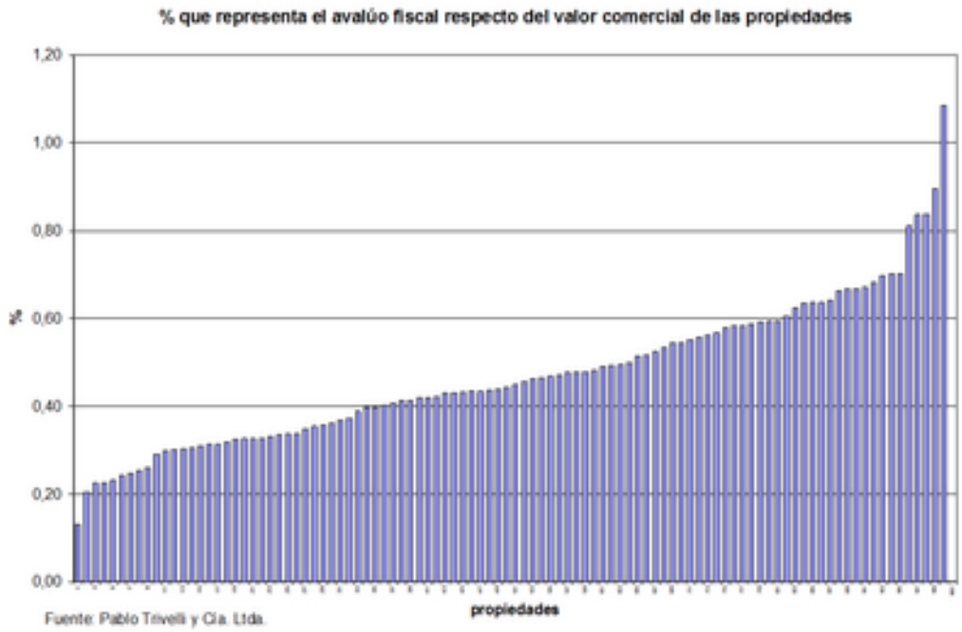
Versión larga de la Base Catastral

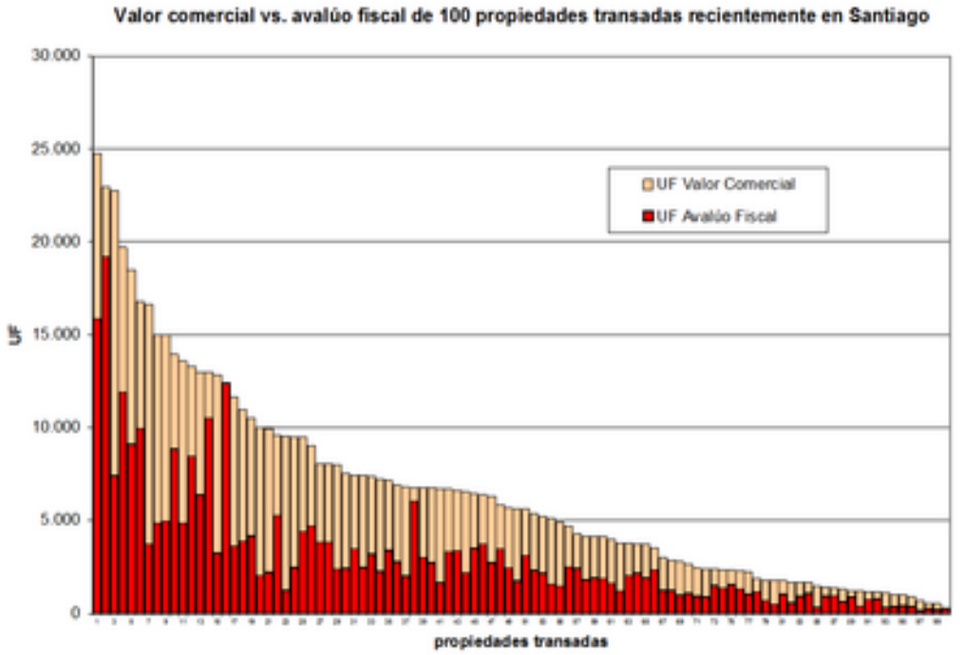
Antecedentes del F 2890 que el SII le entrega al BBCC, MINVU y otros

Contar con una base de datos sobre el mercado de bienes raíces sería un gran avance pero, ¿Por qué crear un intermediario? ¿Por qué no otorgar a la ciudadanía acceso a la base de datos y que cada quien procese la base de datos según sus necesidades?
Que el MINVU y el SII hagan sus índices y su análisis pero que permitan el acceso a la base de datos.

Sería bueno enmendar algunas conductas actuales del SII:
-El SII entrega la base catastral, pero solo la base corta, volver a lo que se entregaba según convenio con los municipios.
-Siempre hubo acceso a la base catastral pudiendo conocer el nombre y RUT del propietario, hoy no se entrega esa información.
-Hoy se dificulta el acceso a la información de la base catastral con el requisito de leer y digitar un código para acceder cada rol que se consulta ("captcha").
-Larga historia de cómo el SII ha negado el acceso a la información del F 2890.

Maravilloso que el SII por ley tenga que explicar los procedimientos que utiliza.
Podría empezar por transparentar, por ejemplo:
• Cuál es la relación que existe entre valor comercial y avalúo fiscal.
• Cuál es el procedimiento para determinar los valores de suelo en las áreas homogéneas.
• Cuáles son las causales de exención de pago de la Contribución de Bienes Raíces. En base al estudio del Rol de Cobro se ha podido establecer que hay 303 códigos de exención de los cuales hay 105 que no tienen información sobre la causal; estos predios sin explicación abarcan 110.403 roles.
• Entregar en formato digital los planos por manzana de las Áreas Homogéneas (Se entregan algunas y otras no). Lo mismo respecto de los planos que detallan roles en cada manzana.
• Sería maravilloso si a partir de esta ley se entregaran planos de valores para áreas rurales y no sólo estadísticas.

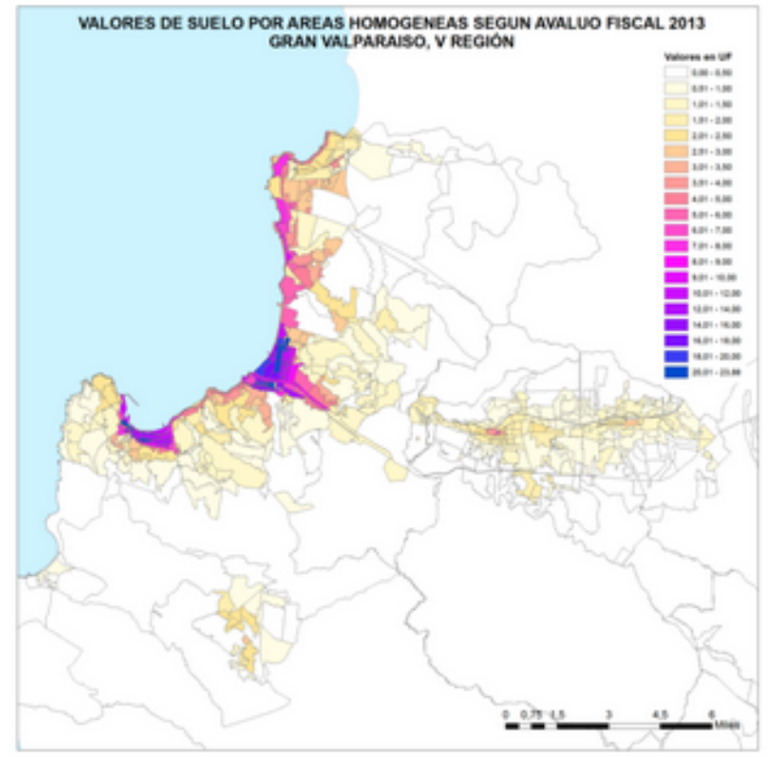


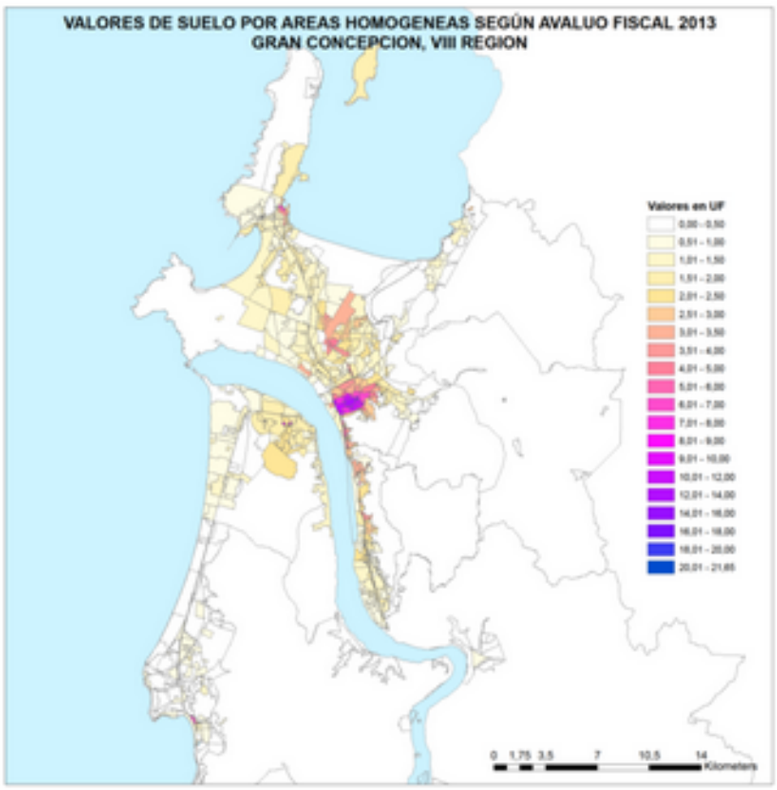


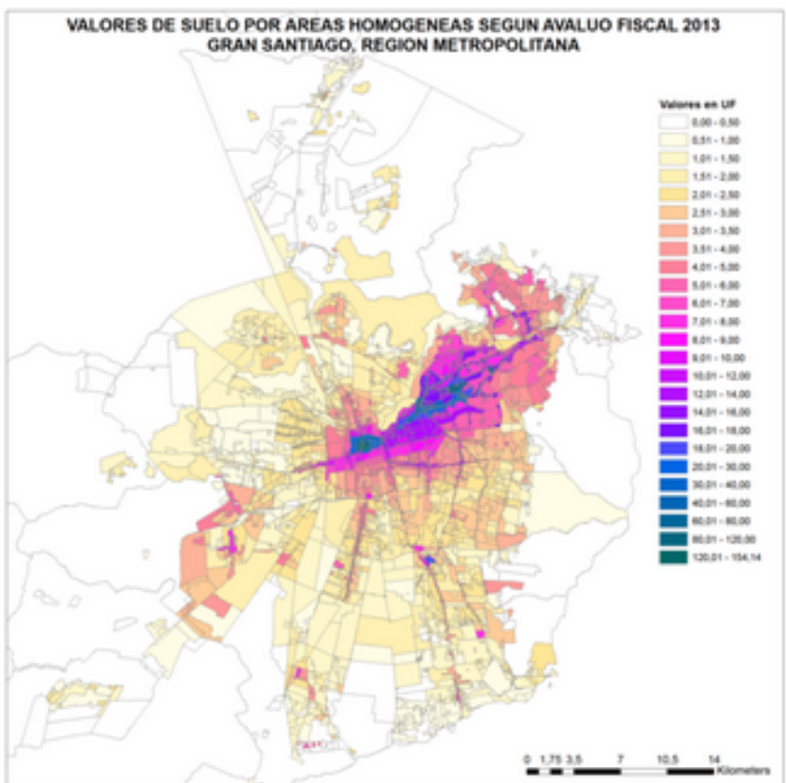
Anotó que no existe equidad en los avalúos fiscales respecto del valor comercial de los inmuebles, por lo que ciertos contribuyentes se ven muy beneficiados y otros muy perjudicados.

Enseguida, exhibió planos sobre la estructura de valores de suelo del gran Valparaíso, gran Concepción y Región Metropolitana; señaló que este trabajo conllevó un enorme esfuerzo

profesional, pues actualmente no se publica la información antes mencionada, aun cuando es recogida por el Servicio de Impuestos Internos con recursos de todos los chilenos.




VALORES DE SUELO POR AREAS HOMOGENEAS SEGÚN AVALUO FISCAL 2013
GRAN CONCEPCION, VIII REGION
Valores en UF
0,00 - 0,50
0,51 - 1,00
1,01 - 1,50
1,51 - 2,00
2,01 - 2,50
2,51 - 3,00
3,01 - 3,50
3,51 - 4,00
4,01 - 5,00
5,01 - 6,00
6,01 - 7,00
7,01 - 8,00
8,01 - 9,00
9,01 - 10,00
10,01 - 12,00
12,01 - 14,00
14,01 - 16,00
16,01 - 18,00
18,01 - 20,00
20,01 - 21,65
0 1,75 3,5 7 10,5 14
Kilometers


VALORES DE SUELO POR AREAS HOMOGENEAS SEGUN AVALUO FISCAL 2013
GRAN SANTIAGO, REGION METROPOLITANA
Valores en UF
0,00 - 0,50
0,51 - 1,00
1,01 - 1,50
1,51 - 2,00
2,01 - 2,50
2,51 - 3,00
3,01 - 3,50
3,51 - 4,00
4,01 - 5,00
5,01 - 6,00
6,01 - 7,00
7,01 - 8,00
8,01 - 9,00
9,01 - 10,00
10,01 - 12,00
12,01 - 14,00
14,01 - 16,00
16,01 - 18,00
18,01 - 20,00
20,01 - 30,00
30,01 - 40,00
40,01 - 60,00
60,01 - 80,00
80,01 - 120,00
120,01 - 154,14
0 1,75 3,5 7 10,5 14
Kilometers

Recuperación de plusvalías

Muy sano y bueno, justificación.
- ningún esfuerzo productivo
- no distorsiona los mercados

Vasta experiencia internacional
Larga historia en Chile
- década 1935-1945
- hasta hoy Seccional Lo Fontecilla

El señor Pablo Trivelli enfatizó en que la idea de que el Servicio de Impuestos Internos administre de un modo distinto la recaudación por concepto de impuesto territorial no generará ningún cambio, en tanto continúe con la práctica de no dar publicidad a la información que maneja.

No tendrá ningún impacto si el SII sigue actuando como hasta hoy:
Los suelos que se incorporan a la ciudad siguen teniendo designación de uso agrícola, con un avalúo que no cambia cuando se incorporan suelos a la ciudad. Los avalúos agrícolas dentro de la ciudad son del orden del 1% del valor de los predios aledaños con designación de uso urbano.

Incluso hasta hoy existen muchos terrenos con designación agrícola dentro de las ciudades. El SII ni siquiera cumple con la letra de la Ley, que dice "*Comprenderá todo predio, cualquiera que sea su ubicación, cuyo terreno esté destinado preferentemente a la producción agropecuaria o forestal, o que económicamente sea susceptible de dichas producciones en forma predominante.*
La destinación preferente se evaluará en función de las rentas que produzcan o puedan producir la actividad agropecuaria y los demás fines a que se pueda destinar el predio".

Ejemplificó lo anterior con el caso de un inmueble en La Dehesa de 40 hectáreas, con designación de uso agrícola hasta hace dos años atrás, con un avalúo de 0,06 unidades de fomento (UF) por metro cuadrado que, luego, se vendió en seis millones de dólares, esto es, 6 UF el metro cuadrado.

Proyecto de ley fuera del tiempo, porque casi todas las ciudades chilenas ya ampliaron sus límites urbanos para los próximos 100 años:

Valparaíso 45.617 hás urbanizables para una mancha urbana de 11.116 hás.
Tiene 34.501 hás. disponibles
Concepción 60.357 has. urbanizables para una mancha urbana 13.354 hás.
Tiene 47.003 hás disponibles
Puerto Montt 8.990 has. urbanizables para una mancha urbana de 2.343 hás.
Tiene 6.647 has disponibles
Región Metropolitana 133.000 hás. vs mancha urbana de 83.000 hás.
Tiene 50.000 has. disponibles
Valdivia propuesta ampliación hasta 7.920 hás propuesta para 5.600 has existentes. Es un aumento de 2.300 hás. para una ciudad que necesita del orden de 30 hás anuales.
Rancagua- Machalí tiene suelo suficiente para más de 60 años.
Iquique- tiene hoy una mancha urbana 2.100 hás. que ocupa casi todo el suelo dentro del PRC. Se le agregan 2.851 hás con el Plan Regulador Intercomunal Costero Región de Tarapacá en trámite de aprobación. Tiene para más de 100 años.
¿Se someterá todos estos terrenos a un reavalúo?

SUELO GRAN SANTIAGO
Suelo Disponible en las 34 comunas del Gran Santiago: 9.998 hás. según memoria PRMS 100 (dic. 2010)
A las que habría que sumar:
• 10.000 hás. incorporadas por el PRMS 100
• 1.929 hás. de las dos PDUC en proceso aprobación (Las Lilas y Praderas).
• Fracción de 2.986 hás. en Pudahuel con permisos de edificación aprobados previos a la modificación PRMS 1994.
•17.000 hás. terrenos con baja intensidad de uso, reciclables según SEREMI MINVU
Total disponible 32.000 hás.
El suelo disponible en el Gran Santiago es entonces más de 30.000 hás. localizadas tanto dentro del límite urbano vigente, como zonas interiores de redensificación urbana.
Disponibilidad de suelo en Las Condes
Un artículo publicado en el diario El Mercurio el día sábado 06 agosto 2016 informa que en la comuna de las Condes hay 344 hectáreas de terrenos eriazos según un estudio realizado por la división inmobiliaria de la consultora BDO Finanzas Corporativas y Transacciones. En el mismo artículo se afirma "Según BDO, en Las Condes hay 2.242 hectáreas con inmuebles a baja altura donde es factible volver a construir, esta vez edificios.»

Cuadro Nº 4:

Demanda total de suelo permisado en las ciudades capitales regionales (ha) enero a diciembre

Ciudad	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	Promedio	Desviación Estándar	% del Total
Total	924,1	2.007,2	1.624,6	1.928,7	1.954,0	1.474,7	1.532,5	11.446,0	1.635,1	380,4	100,0
Santiago	377,0	789,7	524,2	810,9	885,4	595,6	500,8	4.483,6	640,5	189,6	39,2
Concepción	120,8	291,0	296,6	316,6	403,1	226,1	386,3	2.040,4	291,5	96,2	17,8
Puerto Montt	77,4	188,2	257,4	114,3	103,6	158,6	93,7	993,2	141,9	63,9	8,7
Valparaíso	34,7	125,5	91,5	97,5	125,9	75,8	108,2	659,1	94,2	31,8	5,8
Coquimbo	22,1	135,4	49,4	104,0	63,3	65,1	70,8	510,2	72,9	36,9	4,5
Copiapo	214,7	36,6	16,4	108,3	37,7	44,4	44,6	502,8	71,8	69,2	4,4
Temuco	16,9	45,4	88,2	104,2	77,0	87,2	26,6	445,6	63,7	33,8	3,9
Rancagua	11,5	101,3	88,9	50,6	48,3	41,5	56,1	398,2	56,9	30,0	3,5
Valdivia	2,2	112,8	29,4	94,7	20,8	58,9	63,2	382,0	54,6	40,0	3,3
Antofagasta	26,7	45,1	105,8	39,1	37,6	20,3	27,8	302,4	43,2	28,9	2,6
Talca	8,7	21,1	29,8	22,8	42,8	42,5	29,0	196,7	28,1	12,1	1,7
Punta Arenas	1,3	66,3	11,6	36,8	39,8	16,3	6,0	178,0	25,4	23,2	1,6
Coihaique	1,6	15,3	13,3	8,2	15,9	19,6	86,7	160,6	22,9	28,7	1,4
Arica	4,2	23,4	18,2	14,6	24,2	6,4	13,7	104,7	15,0	7,7	0,9
Iquique	4,3	10,1	3,9	6,2	28,6	16,3	18,9	88,3	12,6	9,1	0,8

Fuente: elaboración propia en base a Estadística de Edificación INE MINVU

Demanda de suelo es inferior a estas cifras porque se construyen cada vez menos casas y más departamentos. Ejemplo de Santiago

Esta norma legal será muy difícil de aplicar.

¿Cómo aislar el impacto de valorización de la ampliación del límite urbano respecto de otras fuentes de valorización?

Ej. construcción de caminos, puentes, escuelas, hospitales y otras obras públicas, pero también programas de gobierno y su impacto territorial

Inversiones privadas de todo orden

Dotación de servicios sanitarios (Recordar juicio de la Cámara Chilena de la Construcción contra las Concesionarias Sanitarias por cobros abusivos por otorgar servicio fuera de las áreas de concesión).

Comentar destino de los recursos recaudados. Sólo para la comuna o la ciudad y solo para inversiones de adelanto y no para financiar burocracias. Ejemplo de Colombia.

¿Por qué recuperar sólo las plusvalías que generan las ampliaciones de los limites urbanos? ¿Por qué no los demás cambios normativos que generan plusvalías (uso de suelo, densidad, altura, etc.) y las inversiones públicas que generan plusvalías?

Tasa del 10% de recuperación de plusvalías es muy baja. Cualquier propietario estaría fascinado de pagar un 10% de plusvalías para que corran el límite y lo incorporen a la ciudad.

Por qué sólo a partir de plusvalía de más de UF 5.000.-
Es un valor muy alto.
Podría partir de cero, porque el cobro del 10% es sobre la plusvalía y no el valor absoluto.

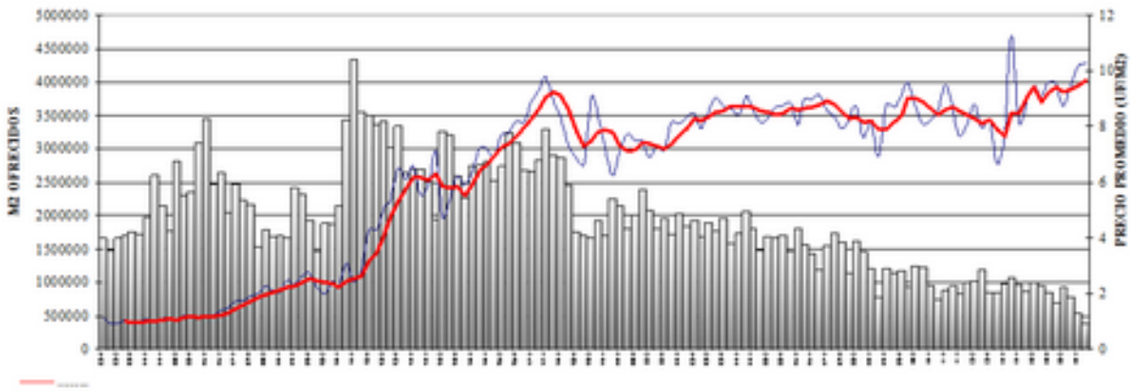
Se abre con este proyecto un ámbito de debate sobre el financiamiento de nuestras ciudades que ofrece un vasto potencial si se amplia la perspectiva de análisis.

Plusvalías que generan las ciudades en Chile

La mancha urbana de Santiago tiene del orden de unas 72.000 hectáreas, es decir, 720 millones de metros cuadrados de suelo. Pues bien, cada vez que el valor promedio de los terrenos sube en 1,00 UF/m2, se generan plusvalías por un monto de UF 720 millones, lo que llevado a dólares significa unos US$ 29.000 millones. Hay antecedentes que permiten afirmar que los precios de los terrenos han subido mucho más que en 1,00 UF/m2 en las últimas décadas.

La superficie de la suma de la mancha urbana de las ciudades chilenas excluyendo Santiago es de unas 100.000 hectáreas, es decir, 1.000.000.000 de metros cuadrados (mil millones de metros cuadrados). Si se computara las plusvalías que genera un incremento de 0,50 UF/m2 en el valor de esos terrenos, se llegaría a UF 500 millones, lo que significa unos US$ 20.000 millones.

VARIACION DE PRECIOS Y SUPERFICIE DE TERRENOS OFRECIDOS
DE MENOS DE 5 HECTÁREAS, GRAN SANTIAGO
OFERTA TRIMESTRAL PERIODO 1982-2016



Fuente: Pablo Trivelli y Cía. Ltda. "Boletín de Mercado de Suelo, Área Metropolitana de Santiago, 2016

Plusvalías en las áreas de extensión.

A esta cifra habría que agregar las plusvalías que se generan en las áreas de expansión urbana. Muchas de estas áreas se crearon con la ampliación de los límites urbanos de la mayoría de las ciudades chilenas en la década del 2.000, como consecuencia de la denominada Reforma Urbana. El hecho concreto es que existen hoy en la Región Metropolitana unas 50.000 hectáreas de terrenos con norma de uso de suelo urbano que no están ocupadas, en el Gran Valparaíso existen unas 34.500 hectáreas en similar condición y en el área Metropolitana de Concepción unas 47.000 hectáreas. **Sólo en las tres mayores ciudades del país hay unas 130.000 hectáreas de suelo urbano vacante "en engorda",** como se lo denomina en otros países, que genera plusvalías para sus propietarios y que no hacen prácticamente ningún aporte al financiamiento de las ciudades, porque tienen una designación de uso agrícola por parte del SII, tienen un avalúo fiscal agrícola, que es la centésima parte de un avalúo urbano, y porque no están afectas a la sobretasa del 100% de sitios eriazos en el pago de Contribuciones.

La suma de las plusvalías de la mancha urbana y las áreas de extensión de las ciudades chilenas sería de UF 1.870 millones si se supone un incremento de 1,00 UF/m2 para Santiago y 050UF/m2 para el resto de las ciudades, y también de 0,50 UF/m2 para las áreas de expansión de Santiago, Valparaíso y Concepción.

Plusvalías de UF 1.870 millones equivalen a $ 46.000.000.000.000.-

Como referencia de contraste, interesa tener presente que la recaudación de la Contribución de Bienes Raíces no agrícolas en todas las ciudades del país fue de UF 32,5 millones en el año 2014.

Enseguida, **el señor Miguel Pérez, Vicepresidente de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC),** agradeció a los miembros de la Comisión la posibilidad de dar a conocer las impresiones de su entidad en cuanto a la iniciativa legal en análisis.

El señor Fernando Herrera, Vicepresidente de la Comisión Ciudad y Territorio de esa Cámara, detalló la opinión de su gremio, apoyándose en la presentación que se inserta, íntegramente, a continuación:

ESQUEMA DE LA PRESENTACIÓN

I. ANÁLISIS PROYECTO LEY

II. ANÁLISIS PLUSVALÍAS: NUEVO IMPUESTO PROPUESTO

III. REFLEXIONES Y POSICIÓN CCHC

I. SOBRE EL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto se elaboró a partir de las propuestas emanadas tanto del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), como de la Comisión Engel, y se guía por los siguiente objetivos:

1. Dotar de mayor transparencia al mercado de suelos y a los instrumentos de planificación;
2. Perfeccionar y eliminar exenciones relacionadas a la aplicación del impuesto territorial (contribuciones);
3. Crear un nuevo impuesto aplicable a los mayores valores de predios ubicados en áreas de extensión del límite urbano (Sólo propuesta de la Comisión Engel).

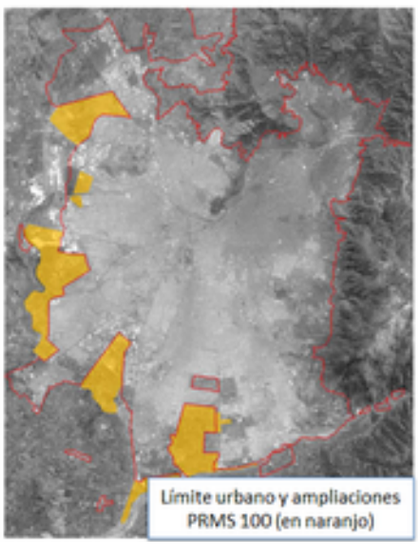
El proyecto es positivo en la medida que:

- Perfecciona tanto la difusión y transparencia de los procesos de formulación de los IPT, así como de establecer una base de datos de suelo público.
- Se encarga de mejorar la aplicación de las Contribuciones (impuesto territorial) mediante la actualización de los avalúos fiscales.

Sin embargo, existen dos problemas fundamentales:

- **Se amplía la aplicación de una sobretasa de contribuciones a sitios eriazos, generando incentivos a una urbanización ineficiente (generará construcciones "provisorias").**
- **Se introduce un nuevo impuesto que distorsiona los precios relativos del suelo incrementando adicionalmente su valor.**

- El suelo es el principal insumo para la construcción de viviendas.
- La deficiente planificación urbana ha limitado artificialmente la oferta de suelo, acelerando sus incrementos de valor.
- Un impuesto a las ampliaciones del límite urbano sólo aumentará dicho efecto.
- El impuesto lo **paga el desarrollador a través de un mayor precio, no el propietario** del suelo.
- Finalmente, todos los costos los pagan los hogares que compran viviendas.


Límite urbano y ampliaciones PRMS 100 (en naranjo)

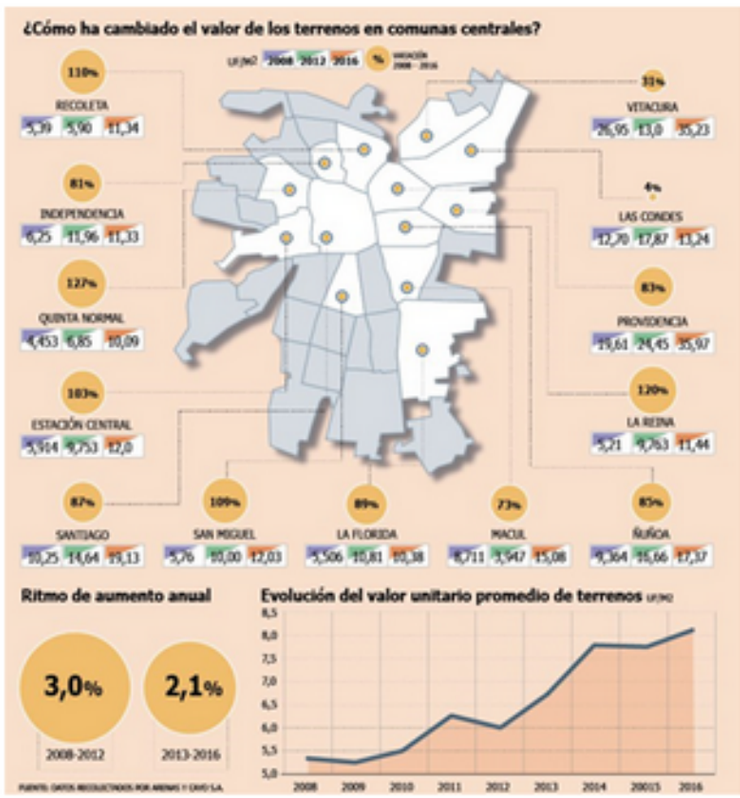
I. SOBRE EL PROYECTO DE LEY

CONTEXTO EN EL QUE SE INSERTA

Además, no se debe perder de vista que en la actualidad existen numerosas iniciativas legales y regulatorias paralelas que han introducido cambios en el sistema de planificación y mayores costos al mercado inmobiliario, tales como:

a. Ley de Aportes al Espacio Público
b. Reforma Tributaria que eliminó excepciones en impuesto de primera categoría y global complementario en c/v de suelo.
c. Aplicación de IVA a la Vivienda
d. Reiterados congelamientos y modificaciones a los planes reguladores que restringen la constructibilidad.
e. Modificación Norma Eléctrica NCh 4/2003
f. Modificación Norma Térmica y Acústica
g. Modificación en Materia de Calidad
h. Propuesta de modificación de la OGUC en consulta, que cambia la normativa urbana restringiendo la constructibilidad.

Hizo hincapié en que, en la discusión de la reforma tributaria del 2014, el Ejecutivo habría señalado que no impulsaría más modificaciones a los gravámenes que afectan al sector inmobiliario.



I. SOBRE EL PROYECTO DE LEY

CONTEXTO EN EL QUE SE INSERTA

MI METRO CUADRADO:

Entre 2013 y 2014 se congelaron los permisos para construir en altura en 30 barrios del país

Actualmente hay ocho procesos activos. De los que ya terminaron su período de *stand by*, solo siete implementaron cambios efectivos a sus planes reguladores. Hay coincidencia en el sector sobre la falta de efectividad de la herramienta, debido a la corta duración de la medida y a lo demoroso que es modificar la normativa vigente.

Congelamientos vigentes actualmente

Comuna	Concón	Valparaíso	Viña del Mar	Providencia	Quilpué	Machalí	La Florida	Viña del Mar
Sector	Concón Sur, Villa Concón, Villa Aconcagua, Villa Los Gaviotas	Quebrada Santos Ossa; Ladera ex jardín Suizo; Laderas Camino Los Duplasos; Quebrada hacia Ruta 68; Laderas hacia Rodelillo; Laderas Cerro Ramaditas; calle Federico Costa; Laderas Barrio Santa Elena	Santa Inés	Bellavista, Las Lilas - Norte de Pocuro, Diego de Almagro, Los Naranjos, Keller, Dalmacia, Santa Isabel - Las Mil Calles	Centro	Áreas urbanas propensas al desarrollo urbano	Sector precordilleranos - Panul	Fundo Las Salinas
Publicación en la dirección de obras	9-ago-14	4-sep-14	12-sep-14	16-sep-14	17-oct-14	5-nov-14	10-nov-14	27-nov-14
Prórroga luego de 3 primeros meses	8-nov-14	3-dic-14	10-dic-14	16-dic-14				
Duración de la prorroga	6 meses	6 meses	9 meses	3 meses				
Afecta	Edificios sobre 15 mts.	Edificios sobre 7 mts.	Todos los permisos	Edificios diferentes alturas*	Edificios sobre 2 pisos	Todos los permisos	Todos los permisos	Todos los permisos

* Según postergación selectiva

II. NUEVO IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES
POR AMPLIACIONES DEL LÍMITE URBANO
ESTADO
(determina la oferta de suelo y las obligaciones de los desarrolladores)
ACTORES
PROPIETARIO Original
DESARROLLADOR (compra el suelo como insumo)
HOGAR (compra la vivienda final + suelo)
ÁMBITOS
SUELO
CONSTRUCCIÓN
VIVIENDA
ESTADO
(determina la oferta de suelo y las obligaciones de los desarrolladores)

II. NUEVO IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES
POR AMPLIACIONES DEL LÍMITE URBANO
PROPIETARIO Original
DESARROLLADOR (compra el suelo como insumo)
HOGAR (compra la vivienda final + suelo)
1. Contribuciones (Impuesto Territorial)
2. Impuesto a la Renta o Global Complementario (Reforma Tributaria)
1. Traspaso a precio: impuesto a la renta.
2. IVA (Reforma Tributaria)
3. Mitigaciones
4. Aportes
5. Cesiones
1. Contribuciones
2. Impuesto a la Renta sobre 8.000 UF (Reforma Tributaria)
3. Traspaso a precio: Mitigaciones, aportes y otros impuestos. (ej. IVA)

II. NUEVO IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES
POR AMPLIACIONES DEL LÍMITE URBANO

Ante la escasez relativa de suelo urbano con norma adecuada, **el propietario del suelo puede subir el precio (pocos oferentes)**, por lo que el comprador (desarrollador) asume casi la totalidad del impuesto.

El aumento de los precios fuera del límite urbano **desincentivará la actividad, aumentando en forma automática los precios en las zonas cercanas**, encareciendo las viviendas en la zona urbana ya existente...

...incentivando a la especulación con dichos terrenos sub-utilizados, empeorando el problema actual, sin mencionar los costos adicionales por efecto de otros Proyectos de Ley vinculados y de la Reforma Tributaria.

PROPIETARIO Original → DESARROLLADOR (compra el suelo como insumo) → HOGAR (compra la vivienda final + suelo)

La evidencia internacional apunta a que el inversionista podrá pasar al menos un 80% del impuesto al precio del suelo al desarrollador.

II. NUEVO IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES
POR AMPLIACIONES DEL LÍMITE URBANO

II. NUEVO IMPUESTO A LAS TRANSACCIONES
BAJA EFECTIVIDAD EN DESARROLLO DE IPT

REGIÓN	PROVINCIA	COMUNA	PRC Propio	AÑO	SITUACIÓN	ESTADO	ÚLTIMA ACTIVIDAD	FECHA	ETAPA	OBSERVACIONES
Araucanía	Cautín	Temuco	si	2010						
		Carahue	si	1989						
		Cunco	SI	2012	Modificación	Conflicto	Revisión Informe Ambiental	oct-13	Aprobación	
		Curarrehue	no		Formulación	Inactivo / Desistido	Diagnóstico	nov-11	Elaboración	
		Freire	no		Formulación	Activo /Demorado	Consulta Pública / Audiencia	abr-15	Aprobación	Sin avance desde agosto de 2015
		Galvarino	no		Formulación	Activo /Demorado	Consulta Pública / Audiencia	may-15	Aprobación	Sin avance desde agosto de 2015
		Gorbea	si	2012	Modificación	Activo /Demorado	Informe Técnico	ene-14	Aprobación	Sin avance desde agosto de 2015
		Lautaro	si	1988	Modificación	Activo /Demorado	Toma Razón Contraloría	jun-13	Aprobación	Sin avance desde agosto de 2015
		Loncoche	si	1991	Modificación	Activo	Aprobación Concejo Municipal	jun-14	Aprobación	
		Melipeuco	no		Formulación	Inactivo / Desistido	Proyecto	dic-09	Elaboración	
		Nueva Imperial	si	1988	Modificación	Activo /Demorado	Consulta Pública / Audiencia	oct-12	Aprobación	Sin avance desde agosto de 2015
		Padre Las Casas	no		Formulación	Inactivo / Desistido	Aprobación Concejo Municipal	dic-09	Aprobación	
		Perquenco	no		Formulación	Inactivo / Desistido	Revisión Informe Ambiental	jun-05	Aprobación	
		Pitrufquén	si	1984						
		Pucón	si	1994	Modificación	Inactivo / Desistido	Proyecto	dic-15	Elaboración	
		Saavedra	si	1984	Modificación	Activo /Demorado	Consulta Pública / Audiencia	sep-12	Aprobación	Sin avance desde agosto de 2015
		Teodoro Schmidt	no		Formulación	Activo	Adjudicación	dic-15	Licitación	
		Toltén	no		Formulación	Activo /Demorado	Decreto Alcaldicio	oct-13	Aprobación	Sin avance desde agosto de 2015
		Vilcún	no		Formulación	Inactivo / Desistido	Aprobación Concejo Municipal	dic-09	Aprobación	
		Villarrica	si	1992	Modificación	Activo	Aprobación Concejo Municipal	abr-12	Aprobación	
		Cholchol	no		Formulación	Inactivo / Desistido	Aprobación Concejo Municipal	dic-10	Aprobación	
	Malleco	Angol	si	1987	Modificación	Activo	Anteproyecto	dic-14	Elaboración	
		Collipulli	si	2009						
		Curacautín	si	1988	Modificación	Conflicto	Resolución Intendente	oct-14	Aprobación	Sin avance desde agosto de 2015
		Ercilla	no		Formulación	Inactivo / Desistido	Anteproyecto	dic-99	Aprobación	
		Lonquimay	si	1978	Modificación	Activo	Revisión Informe Ambiental	dic-16	Elaboración	
		Los Sauces	no		Formulación	Conflicto	Anteproyecto	ago-14	Elaboración	
		Lumaco	no		Formulación	Conflicto	Toma Razón Contraloría	feb-15	Aprobación	
		Purén	no		Formulación	Conflicto	Aprobación Concejo Municipal	sep-13	Aprobación	Sin avance desde agosto de 2015
		Renaico	si	2012	Modificación	Activo /Demorado	Aprobación Concejo Municipal	dic-13	Aprobación	Sin avance desde agosto de 2015
		Traiguén	si	1991	Modificación	Activo	Anteproyecto	dic-14	Elaboración	
		Victoria	si	1992	Modificación	Activo	Proyecto	sep-16	Proyecto	

Recalcó que no le parece adecuado que el nuevo impuesto grave las transacciones desde que surja la idea de ampliar el límite urbano, ya que podría llegar a concretarse muchos años después o -incluso- nunca, como, por ejemplo, lo ocurrido en la comuna de Ercilla, cuyo anteproyecto data de diciembre de 1999 y todavía no termina de tramitarse.

III. REFLEXIONES Y POSICIÓN CChC

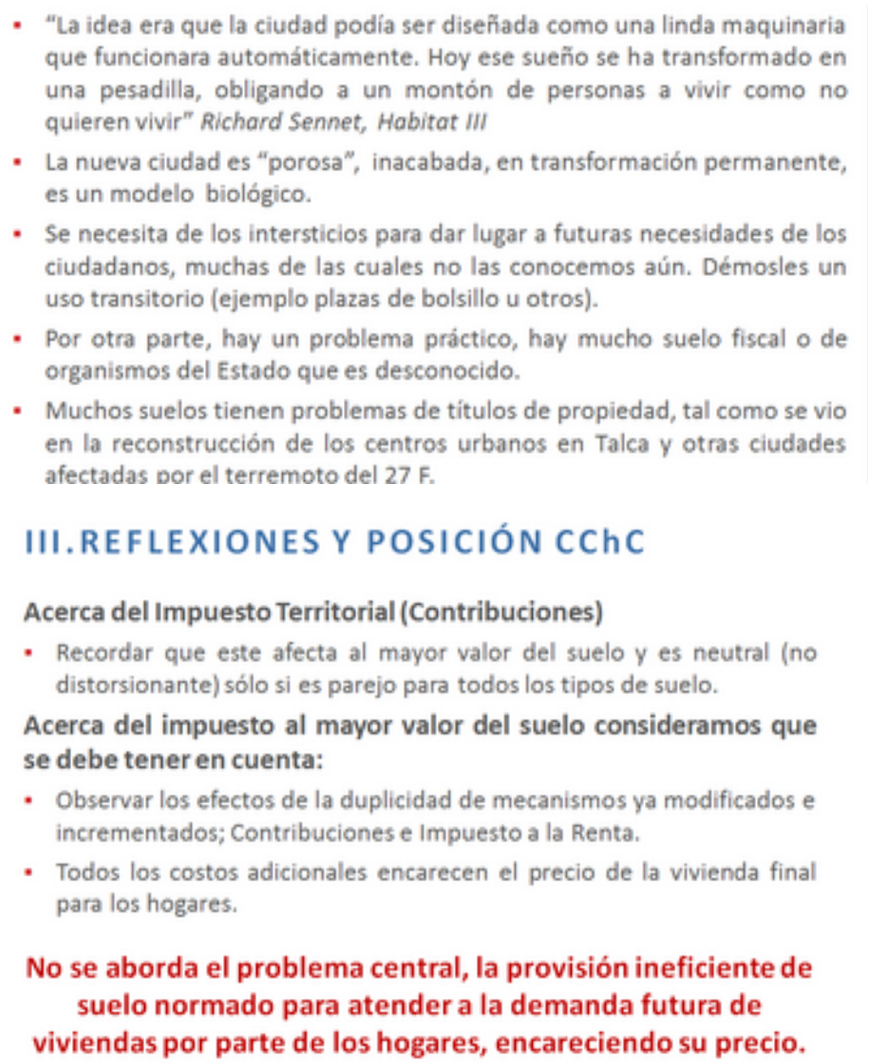
Estamos de acuerdo en los puntos vinculados a:

- Difusión y transparencia de los procesos de formulación de los IPT.
- Establecer una base de datos de suelo público.
- Mejorar la aplicación de las Contribuciones mediante la actualización de los avalúos fiscales.

No compartimos la visión respecto a los siguientes puntos:

- Aplicación de una sobretasa de contribuciones a sitios eriazos, generando incentivos a urbanización ineficiente.
- Se introduce un nuevo impuesto que distorsiona los precios relativos en favor de acelerar los incrementos de valor de suelo.

En lo que atañe al aumento de la sobretasa de impuesto territorial a los sitios eriazos, señaló lo siguiente:



- "La idea era que la ciudad podía ser diseñada como una linda maquinaria que funcionara automáticamente. Hoy ese sueño se ha transformado en una pesadilla, obligando a un montón de personas a vivir como no quieren vivir" *Richard Sennet, Habitat III*
- La nueva ciudad es "porosa", inacabada, en transformación permanente, es un modelo biológico.
- Se necesita de los intersticios para dar lugar a futuras necesidades de los ciudadanos, muchas de las cuales no las conocemos aún. Démosles un uso transitorio (ejemplo plazas de bolsillo u otros).
- Por otra parte, hay un problema práctico, hay mucho suelo fiscal o de organismos del Estado que es desconocido.
- Muchos suelos tienen problemas de títulos de propiedad, tal como se vio en la reconstrucción de los centros urbanos en Talca y otras ciudades afectadas por el terremoto del 27 F.

III. REFLEXIONES Y POSICIÓN CChC

Acerca del Impuesto Territorial (Contribuciones)

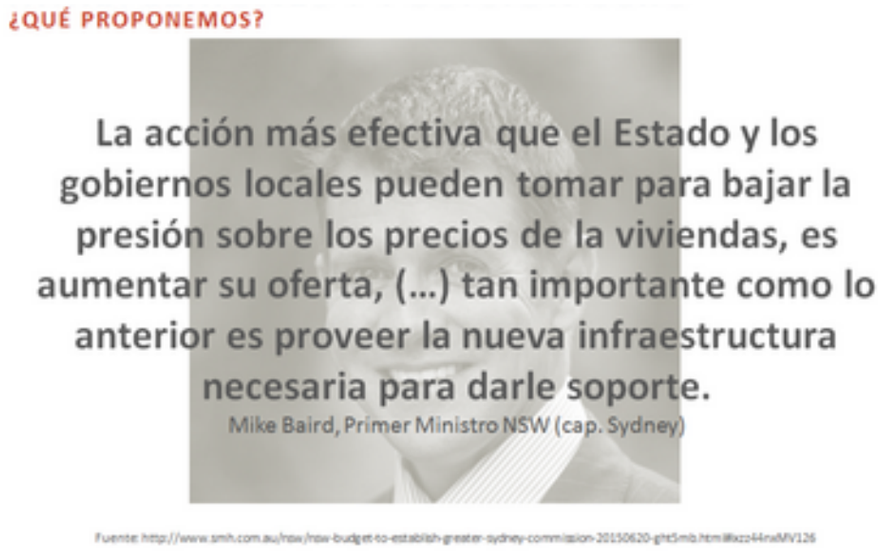
- Recordar que este afecta al mayor valor del suelo y es neutral (no distorsionante) sólo si es parejo para todos los tipos de suelo.

Acerca del impuesto al mayor valor del suelo consideramos que se debe tener en cuenta:

- Observar los efectos de la duplicidad de mecanismos ya modificados e incrementados; Contribuciones e Impuesto a la Renta.
- Todos los costos adicionales encarecen el precio de la vivienda final para los hogares.

No se aborda el problema central, la provisión ineficiente de suelo normado para atender a la demanda futura de viviendas por parte de los hogares, encareciendo su precio.

Destacó que, antes de agregar un nuevo impuesto al sistema tributario chileno, sería provechoso, a su juicio, permitir que las modificaciones introducidas por la reforma tributaria den sus frutos para, luego, evaluar sus efectos y, posteriormente, analizar la conveniencia de sumar cargas adicionales.



Fuente: http://www.smh.com.au/nsw/nsw-budget-to-establish-greater-sydney-commission-20150620-ghtf5m.html#ixzz44nxMV126

Por último, señaló que Australia cuenta con los mejores índices de calidad de vida a nivel mundial y es un país reconocido por su alto estándar en materia de planificación urbana, en que se proyecta el crecimiento de las ciudades a 30 años, en conjunto con las obras de infraestructura necesarias, con uso de suelo mixto, etc., y su norte queda reflejado en el mensaje de su Primer Ministro, recién consignado.

A continuación, **el Honorable Senador señor Montes** consultó al señor Pablo Trivelli si conoce los métodos de avalúo que se aplican en otros países, como, por ejemplo, el autoavalúo. A su vez, expresó que los criterios homogéneos de tasación no han funcionado adecuadamente en Chile, porque no miden a cabalidad las circunstancias específicas de cada propiedad, lo que en ciertos casos beneficia y en otros perjudica a los contribuyentes del impuesto territorial, como lo que ocurre con los vecinos de los centros comerciales.

Sobre lo consignado por el académico, en cuanto a que las grandes urbes no necesitan ampliar sus límites urbanos y que el cambio de uso de suelo en ciudades y poblados medianos y pequeños no sería importante en términos de captar la plusvalía, opinó que pensando a largo plazo toda modificación tendrá su relevancia.

Preguntó las razones del alza de los precios de los suelos a nivel mundial, y respecto a esta materia acotó que los factores serían, por un lado, la ausencia de instrumentos de inversión rentables -como acciones, bonos, etc.-, por lo que buena parte de los grandes capitales se vuelcan a la adquisición de terrenos y, por otro, la especulación.

Mencionó que tiene conocimiento de que en algunos países se sanciona constitucionalmente el generar utilidad con el suelo, puesto que se entiende que pertenece a todos.

Acotó que, si bien es cierto que en el largo plazo todos los impuestos son traspasados a los consumidores finales, en el corto plazo dependerá de la demanda, por lo tanto el punto sería analizable. Asimismo, expresó que es necesario reordenar las franquicias y gravámenes que afectan al sector inmobiliario, en función de generar estímulos de otra naturaleza.

En lo que atañe a terrenos dentro de las ciudades, puso como ejemplo una viña de la Región Metropolitana, ubicada en la intersección de las Avenidas Américo Vespucio y Quilín, y preguntó a los representantes de la Cámara Chilena de la Construcción si les parece razonable la rentabilidad que genera ese inmueble.

Además, indicó no recordar que en el debate de la reforma tributaria se hubiere señalado que sería la última, pues no correspondería ser tan tajante en esa materia.

Recalcó que se requiere analizar cuál es el mejor sistema en atención al interés del país y no solo de los inmobiliarios, y que el meollo del asunto sería la falta de acción del Estado.

El Honorable Senador señor Moreira manifestó que el nuevo impuesto que se pretende introducir se apartaría de los compromisos del actual Gobierno.

Luego, valoró todo lo relacionado con la transparencia y la actualización de los procedimientos de modificación de los planes reguladores, pero, al mismo tiempo, solicitó tener a la vista estudios sobre la proyección del nuevo gravamen, su impacto en los contribuyentes y la recaudación esperada por este concepto.

A su turno, **el Honorable Senador señor Tuma** pidió una mayor explicación a los representantes de la Cámara Chilena de la Construcción, en cuanto al efecto del nuevo impuesto -antes consignado-, consistente en aumentar el valor de los terrenos que, con anterioridad a la modificación del instrumento de planificación, se encontraban dentro del límite urbano.

Adicionalmente, comentó que, en su concepto, el alza de precios del suelo tiene que ver con la transformación que ha sufrido la sociedad chilena, en que gran parte de la población catalogada como vulnerable años atrás ha surgido, ubicándose ahora en los estratos de clase media, lo que implica que demande otro tipo de bienes y servicios de mayor

estándar. En ese mismo sentido, los municipios necesitan los recursos para ejecutar las obras que se correspondan con aquella mejora en la calidad de vida.

El señor Pablo Trivelli estuvo en desacuerdo con el representante de la CChC en cuanto a que la captación de plusvalía ocasionará alzas en los costos y en los precios de los productos inmobiliarios y señaló que en el mundo neoclásico la teoría económica tiene un trasfondo ético que debe ser rescatado, a saber, en lo que atañe a productividad marginal se establece que a cada partícipe del proceso se le va a pagar de acuerdo a su contribución en él, pero el mercado de suelo se comporta de una manera distinta, puesto que la mayor fuente de ganancias son las plusvalías que no tendrían como contraparte ningún esfuerzo productivo.

Hizo saber que en Brasil se llegó a la conclusión de que cada vez que subían las normas de densidad, a su vez, se incrementaban los precios de los terrenos; entonces, decidieron establecer la fórmula de las subastas públicas de los permisos de edificación en altura. Por lo anterior, observó que hay diferentes maneras de recuperar la plusvalía, y que la propuesta en el proyecto de ley es legítima y no alterará el funcionamiento de los mercados de suelo.

Por otra parte, anotó que los precios de los bienes raíces suben porque el ingreso del país sigue creciendo, así como la población, lo que significa que el PIB también aumenta, la riqueza se va acumulando, la gente tiene más recursos y quiere vivir mejor. Existe una presión mundial por situarse en los mejores sectores y es ahí donde se disparan los precios inmobiliarios.

Informó que, de acuerdo a las estadísticas del Banco Central, en Las Condes el precio de las casas -más bien de sus terrenos- se ha incrementado en un 100% en los últimos ocho años, porque crece la demanda donde la oferta es totalmente rígida, por lo que, consecuencialmente, los hijos del segmento ABC1 no cuentan con el dinero suficiente para financiar vivir ahí y se van a La Florida y Peñalolén, provocando -a su vez- el alza de valores en estas localidades.

Por otra parte, comentó que Peñalolén fue una comuna de campamentos y que las personas expulsadas de ahí y de La Florida migraron a Puente Alto, haciendo que los inmuebles -en el margen de la ciudad de Santiago- cuesten en la actualidad alrededor de dos mil unidades de fomento, valor que no permite la construcción de viviendas sociales. Entonces, las alternativas son densificar o ejecutar proyectos fuera del límite urbano; respecto de la primera, apuntó que muchos alcaldes han limitado la densificación a una muy baja, impidiendo la construcción en altura, y, sobre la segunda, afirmó que el ítem de transporte supera los cien

mil pesos mensuales, alejando a las familias vulnerables de las oportunidades urbanas.

Reiteró que concuerda con recuperar las plusvalías, por justicia y porque no es verdad que se distorsionará el mercado.

Contestando una de las preguntas del Senador señor Montes, expresó que no tendría sentido intentar recuperar plusvalía en localidades alejadas y pequeñas. Apuntó que la población chilena está aumentando a razón de un 1% anual y las viviendas al 2% -en igual periodo-, por lo que el crecimiento de un pueblo que tiene veinte mil habitantes es insignificante, lo mismo respecto del impacto en la valorización del suelo. Recalcó que la estructura de ciudades es lo que es hoy y no va a cambiar, e indicó que el grueso del desarrollo en Santiago opera sobre la base del reciclaje de terrenos bien ubicados.

Expresó que le inquieta saber con qué criterio se va a tratar la valorización de las 130.000 hectáreas de las áreas de extensión urbana en Santiago, Valparaíso y Concepción, cuando entre en vigencia esta iniciativa legal.

Finalmente, señaló que si vivimos en una economía de mercado se debe respetar el mecanismo, porque es extraordinariamente frágil, lo que no significa que la planificación urbana deba subordinarse a aquél.

El Honorable Senador señor Montes acotó que en la Región de Los Lagos el aumento de valor de los terrenos es considerable y que, en su concepto, el mercado financiero también influye en la plusvalía de los bienes raíces.

El Honorable Senador señor Moreira agregó que en la región mencionada solo Chiloé presentaría grandes incrementos de precio.

Por su parte, **el señor Bernardo Echeverría, Presidente del Comité Inmobiliario de la CChC,** manifestó que el suelo normado y habilitado es un bien escaso en las zonas metropolitanas, razón por la que el mercado financiero invierte en él, y que desde la perspectiva de la industria inmobiliaria ese es el disponible y no otro; aclaró que se refiere a la actividad empresarial que trabaja y transforma los terrenos en proyectos y no a la que se beneficia de la simple plusvalía.

Observó que la gran demanda por suelo normado y habilitado ha hecho que en el precio del producto final este componente haya crecido desde un 15% a un 30% en el último tiempo. Asimismo,

comentó que en España se ha llegado a un punto en que el 50% del valor de la vivienda corresponde al sitio.

Expresó que la última modificación al Plan Regulador Metropolitano de Santiago -PRMS 100- agregó una cantidad importante de zonas de desarrollo a las cuales no se ha presentado ni siquiera un proyecto inmobiliario, porque hay una presión por no avanzar hacia fuera, por las condiciones fijadas por los instrumentos de planificación, ni hacia adentro, por las exigencias y limitaciones que se han ido imponiendo, como, por ejemplo, en Ñuñoa, en que, a pesar de que la nueva línea del metro habilita el sector para una mayor densificación, el gobierno comunal decidió reducir la constructibilidad a tres y cinco pisos.

En cuanto a la plusvalía de los terrenos que sean incorporados al radio urbano, estimó que fue un problema serio antes de la reforma tributaria, pues ésta gravó esa ganancia vía impuesto a la renta, efecto que aún no ha sido posible de apreciar, por lo que no parece lógico incorporar esta nueva carga, todavía.

Sobre el impuesto territorial, relevó que es importante considerar que el 80% de los bienes raíces no lo paga, traduciéndose en un empobrecimiento de las comunas.

Enseguida, **el señor Fernando Herrera**, contestando una pregunta del Senador señor Tuma, explicó que el gravamen adicional a los nuevos suelos urbanos hará que estos se encarezcan aún por sobre los que ya tenían tal calidad, en razón de soportar el impuesto, generando -como consecuencia- un aumento de precio de los segundos, porque tenderán a igualarse.

Por último, **el señor Miguel Pérez** hizo saber que, en el marco del Programa de Integración Social y Territorial impulsado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en las localidades de Peumo, San Vicente, Las Cabras, etc., no hubo presentación de ofertas para la ejecución de viviendas subsidiadas, porque no hay suelo disponible.

En una sesión posterior, **el señor Luis Eduardo Bresciani, Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU),** se refirió al proyecto de ley en debate, apoyándose en la presentación que se consigna -en forma íntegra- a continuación:

I. **Propuestas Consejo Nacional de Desarrollo Urbano**

II. **Comentarios Proyecto de Ley**

- Sobre Transparencia y Participación en Planes
- Sobre Gestión de Propiedades Fiscales
- Sobre Mercado de Suelo

Política de Suelo para la Integración Social

CNDU, Mayo 2015

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, propuso medidas para resolver problemas de **Segregación Social y Desigualdad Urbana** generadas por las debilidades de los mecanismos públicos, la gestión de los bienes fiscales, las imperfecciones de los mercados de suelo y la debilidad de la participación ciudadana.

Diagnóstico

1. **Mercado del Suelo es poco competitivo,** falta de información genera procesos especulativos que debilitan políticas urbanas y reduce disponibilidad de suelo.

2. **Falta de participación ciudadana temprana, informada y transparente** debilita efectividad de planes y proyectos públicos.

3. **Gestión pública del suelo es débil y fragmentada,** lo que impide procesos de regeneración urbana e integración social.

4. **Efectividad y focalización social de inversiones públicas y subsidios se ve reducida cuando es capturada por terceros** *(alza de valor del suelo generadas por inversión pública o subsidios)*.

Medidas para perfeccionar Mercado del Suelo:

1. **Eliminar las exenciones de impuestos territoriales que afectan la equidad urbana (Medida 3),** fomentan la especulación y reducen el financiamiento municipal necesario para elevar los estándares de desarrollo urbano. Los impuestos territoriales bien aplicados y actualizados son la mejor herramienta de corrección del mercado de suelo.

2. **Reducir la especulación en el mercado de suelo urbano (Medida 7),** perfeccionando los impuestos aplicados a sitios eriazos, terrenos urbanos calificados como agrícolas y excepciones de impuestos territoriales asociados.

3. **Establecer un "Sistema Integrado de Suelos Públicos Urbanos" (medida 12)** destinado a fomentar un desarrollo urbano social y a transparentar la gestión de la cartera de suelo público.

Medidas para ampliar Transparencia y Participación:

1. **Participación ciudadana en todos los ámbitos de la planificación urbana y proyectos del Estado. (Medida 16)** Acceso equitativo a la información y procesos de evaluación, de diseño participativo de planes y proyectos, de consultas públicas, de seguimiento y control. Institucionalización de instancias de participación de la comunidad como consejos o comités vecinales.

2. **Obligación de participación ciudadana temprana, informada, transparente, efectiva. (Medida 17).** Cada etapa de la planificación y gestión urbana (diagnostico, diseño, aprobación, implementación, evaluación) debe contar con procesos de participación acordes a cada caso y etapa.

3. **Apoyo técnico especializado e independiente (mediadores) a los que participan en los procesos de desarrollo urbano. (Medida 18)** Financiamiento público de expertos o apoyos técnicos a las personas y organizaciones que intervengan en el respectivo proceso de participación ciudadana. Crear Registro Nacional de Expertos.

4. **Financiamiento a organizaciones sociales y sociedad civil en diseño de planes y proyectos. (Medida 19)** Financiar adecuadamente la habilitación social y la asistencia técnica de los proyectos y planes desarrollados desde la comunidad.

Observaciones Proyecto de Ley

Sobre Participación Ciudadana en Planes

***Artículo Primero (DFL N° 458 , LGUC*):**

Positivo:

1. **Participación ciudadana anticipada, informada y transparente** en todos los planes reguladores (Artículo 28 bis A y B).
2. **Observatorios de Mercado de Suelo y de Planes Reguladores** (Artículo 28 bis E).
3. **Transparencia en intervención de particulares en la elaboración de Planes** (Artículo 28 bis C).
4. **Transparencia en procesos de Planificación Territorial**. Fundado, justificado en información y principios de sustentabilidad, cohesión territorial, eficiencia energética, uso eficiente del suelo, seguridad, accesibilidad e integración social (Artículo 28 bis D).

Observaciones:

1. **Participación requiere financiamiento para apoyos técnicos independientes (mediadores) entre autoridad y comunidad.** (Incorporar en Artículo 28 bis C) Para asegurar que todos los participantes cuenten con las mismas condiciones para comprender y formular propuestas, la autoridad respectiva contratará asesorías técnicas especializadas independientes (mediadores) que apoyen a las comunidades y actores a lograr acuerdos.
2. **Observatorios requieren que existan sanciones a municipios y gobiernos regionales que no entreguen información.** (Incorporar en Artículo 28 bis E).

Sobre Planificación Territorial

***Artículo Primero (DFL N° 458 , LGUC*):**

Positivo:

1. **Crea Visión General (Imagen Objetivo)** que permite acuerdos generales sobre el desarrollo futuro de la ciudad, comprensible y didáctica para la ciudadanía.
2. **Establece Consulta Pública para definir sus principios básicos de desarrollo,** previo a definición de la normativa, lo que facilita acuerdos y permitiría más agilidad para formulación de normas si no se contravienen estos principios y la imagen objetivo.
3. **Participación en Planes Intercomunales y Metropolitanos.** Se amplían procesos de participación, consulta y observaciones a la planificación intercomunal.

Sobre el punto N° 1 anterior, recalcó que no tendría sentido que la comunidad discuta asuntos de relevancia técnica, como el índice de constructibilidad o la altura en detalle, sino que su aporte

debiese estar dirigido a lo que se quiere lograr en un sector determinado, por ejemplo, densificar o no, necesidad de áreas verdes o vialidad, etc.

Observaciones:

1. **Imagen Objetivo debiera ser un instrumento vinculante para otros instrumentos urbanos,** como "Plan de Inversiones en infraestructura de Movilidad y Espacio Público" (Art. 176 y 177 LGUC). Debiera ser por ello un instrumento independiente al plan regulador (Plan Director).

2. **Se requiere procedimiento expedito de modificación a Planes Reguladores cuando no se modifica la Imagen Objetivo.** Hoy el sistema de actualización de normas de los planes requiere procesos extensos y costosos, aún cuando se trate de ajustes menores. (Art. 45 LGUC).

Sugirió que las modificaciones a los instrumentos de planificación que no se contrapongan con su imagen objetivo, no deban ser sometidas a los mismos trámites que aquellas que sí lo hacen, sino que a un procedimiento expreso.

Sobre Gestión del Suelo

Artículo segundo (DL N° 1.939)

Positivo:

1. **Creación Catastro Público de Bienes Raíces del Estado** (Artículo 3°). Esto otorga transparencia y amplía capacidad de gestión a estos bienes públicos.

2. **Acceso abierto a Catastro.** Ministerio de Bienes Nacionales deberá poner a disposición pública en un sitio web el catastro de bienes raíces de la Administración del Estado, señalando: Ubicación; Avalúo; Titularidad, Destino y Otros antecedentes que señale el reglamento.

Observaciones:

1. **Gestión del Catastro debiera ser descentralizada.** Este catastro debiera asegurar una gestión integrada y regionalizada de adquisición, administración y enajenación de todos los Bienes Raíces Públicos.

2. **Catastro debiera incorporar inmuebles del Estado bajo otras formas de administración** (Empresas Públicas, Fuerzas Armadas, SERVIU, etc.).

Sobre Mercado de Suelo

Ley N° 17.235 Impuesto Territorial

Positivo:

1. **Corrige presiones en cambios de límite urbano,** mediante:

   a) **Impuesto a los propietarios,** por medio de reavalúo de tasaciones en el período comprendido entre dos reavalúos nacionales, en sectores con cambios de límites urbanos.

   b) **Impuesto a la renta por venta** (tasa de 10%) al mayor valor de venta de terrenos. Este impuesto suele tener un efecto a la baja en expectativas de precio y facilita los procesos de actualización de límites urbanos al recuperar parte de los costos públicos de expansión urbana. Ley de Aportes no incluye loteos. No afecta a pequeños propietarios (bajo 5.000 UF de venta).

Observaciones:

1. **Actualización de avalúos fiscales debe aplicarse a <u>todo predio urbano</u>,** para evitar distorsiones y financiar desarrollo urbano. Permitiría resolver desfase entre crecimiento urbano y fondos municipales para responder a demandas (Artículo 3°) . Ej. Reciente Ley de Aportes se basa en la tasación fiscal de los terrenos y mayores cambios de planes reguladores son interiores.

2. **Recaudación de Impuesto a la Renta (10%) debiera también beneficiar al Gobierno Regional cuando se modifica límite urbano intercomunal.** No solo a municipio (37,5%) y Fondo Común Municipal (62,5%) (Articulo 12°).

En cuanto al N° 1 anterior, opinó que si el sistema se basara en una actualización permanente de las tasaciones de todos los predios, solo la aplicación del impuesto territorial lograría el financiamiento municipal deseado y capturar la plusvalía ocasionada por la ampliación de los límites urbanos. Además, señaló que la modernización de los avalúos también beneficiaría la recaudación mediante la denominada Ley de Aportes al Espacio Público -N° 20.958-.

A continuación, **el Honorable Senador señor Moreira** consultó a don Luis Eduardo Bresciani su parecer respecto del nuevo impuesto que pretende crear el proyecto de ley en debate.

El señor Luis Eduardo Bresciani contestó que el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano ha planteado que las herramientas que permitan desincentivar procesos de presión sobre cambios del límite urbano son siempre adecuadas, por lo tanto el impuesto aludido parece altamente recomendable.

El Honorable Senador señor Ossandón reiteró que la iniciativa legal en discusión es demasiado teórica y casi imposible de concretar en la práctica.

Consideró que pretender un financiamiento para apoyo técnico en pos de la participación ciudadana es una gran idea, pero irrealizable, ya que los municipios a duras penas logran los recursos necesarios para materializar sus planes reguladores.

Asimismo, estimó que se requiere una autoridad que tenga la última palabra en cuanto a lo que en definitiva se desarrollará en cada sector de la ciudad mirándola integralmente, puesto que cada comunidad en particular velará por sus intereses individuales, y puso el ejemplo de las ferias libres, en que todos apoyan su existencia, pero nadie quiere que se instalen en su propia calle.

Por otra parte, manifestó que no le parece que establecer el nuevo impuesto a las plusvalías, sin una clara lógica, resolverá el problema de la especulación en el mercado del suelo y, al contrario, provocará el encarecimiento de los terrenos, por lo que instó a ser cuidadosos con los mecanismos que se plantean.

Coincidió con la necesidad de coordinar y transparentar la propiedad de los bienes públicos.

El Honorable Senador señor Moreira indicó que una editorial, en un diario nacional, habría comentado que este proyecto de ley se originó en el caso Caval, con lo cual coincide, sin embargo hizo hincapié en que no cabe duda que muchas personas se han beneficiado del mercado del suelo y la especulación de una forma abusiva.

Estuvo de acuerdo con el Senador señor Ossandón en cuanto a que el establecimiento de un nuevo impuesto no garantiza la solución del problema y recalcó que es indispensable que el Ejecutivo entregue una línea argumentativa consistente.

El Honorable Senador señor Montes expresó que no le gustaría que el debate de este proyecto se centre en el nuevo impuesto, sino que en dejar por sentado que el suelo no debe ser transado en el mercado como cualquier otro bien.

Advirtió que el empresariado en Colombia tiene una visión más integral de ciudad y de país, lo que revela que Chile está muy atrasado en esta materia.

Por otra parte, preguntó al señor Luis Eduardo Bresciani qué es lo que el Consejo entiende por imagen objetivo y qué ha analizado sobre la actualización de los avalúos y otros mecanismos, como el autoavalúo, en que el propietario establece el valor de su bien raíz y el Estado podría llegar a comprárselo a ese precio.

El señor Luis Eduardo Bresciani explicó que el CNDU ha discutido que más que crear un mega plan se requiere un instrumento común -plan director o plan maestro- que contenga, de forma integrada, todas las decisiones que la comunidad desea tomar en cuanto a las necesidades de la ciudad -suelo, patrimonio, equipamiento, espacio público, etc.- y que tal instrumento sea vinculante tanto para los particulares como para el Estado en la definición de sus planes de inversión y gestión; así, el concepto de imagen objetivo propuesto por el proyecto de ley se asemeja al criterio consignado, pero la diferencia radica en que no aparece como determinante para la acción del Estado.

Respecto a los avalúos, manifestó que el Consejo ha planteado que las contribuciones pueden ser un instrumento muy poderoso en la medida en que los valores estén actualizados y que el impuesto abarque a la totalidad de los bienes raíces. Recalcó que si el impuesto territorial se perfeccionara gran parte de las demandas se resolverían, como, por ejemplo, el financiamiento municipal, la inversión en infraestructura y la corrección de la especulación.

El Honorable Senador señor Moreira consultó a la señora Ministra qué implicancias tiene el nuevo impuesto.

En cuanto al mercado del suelo, dio a conocer un artículo publicado en el diario Pulso sobre el tema del congelamiento de la construcción en altura y la densidad en Ñuñoa, en circunstancias en que el Metro está ejecutando una gran inversión en el sector, lo cual conllevaría un considerable aumento de precios de los bienes raíces existentes en tal comuna. Por lo anterior, preguntó si en el presente proyecto de ley se contempla algún mecanismo para modificar el plan regulador diferente al que se ha consignado.

La señora Ministra, en primer lugar, señaló que coincide con que esta iniciativa trasciende al nuevo impuesto, por lo que sugirió que en la Comisión de Vivienda y Urbanismo sea estudiada en su totalidad, solicitando dar la misma relevancia a la planificación urbanística, la participación ciudadana y la transparencia de la información.

Luego, comentó que le pareció muy interesante lo planteado por el señor Luis Eduardo Bresciani en cuanto a incorporar herramientas de simplificación de los trámites de modificación de los instrumentos de planificación territorial y de mediación en los conflictos.

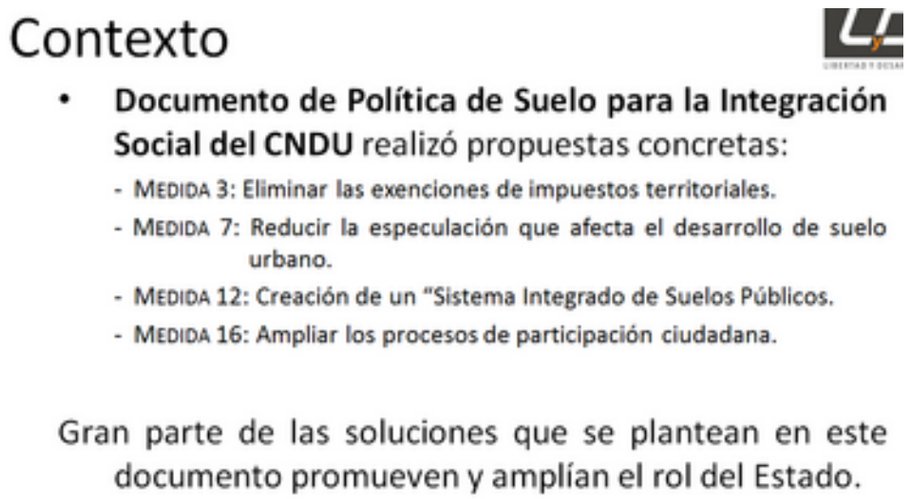
Acerca de lo advertido por el Senador señor Moreira, manifestó que, en su opinión, se ha sobreutilizado la facultad de congelamiento de la densificación, y que la razón sería la carencia de alternativas con que cuentan los vecinos para enfrentar ciertas

circunstancias, como, por ejemplo, grandes y nuevos edificios. En virtud de lo anterior, el MINVU plantea que lo apropiado es definir qué es lo que se quiere impulsar, lo que debería ser plasmado en la imagen objetivo con una mayor participación ciudadana en el origen. Acotó que -actualmente- el principal bien urbano es la localización y que resulta complejo determinar cómo arbitrarlo.

El Honorable Senador señor Ossandón apuntó que el proyecto está muy enfocado en los límites urbanos, pero no lo suficiente en lo interno de la ciudad. A su vez, observó que si se quiere lograr una participación ciudadana relevante lo apropiado es impulsar una campaña informativa de parte del Gobierno; además, se requiere una autoridad que zanje la discusión entre los diversos grupos de interés. Finalmente, estimó que los congelamientos -antes mencionados- deben fundarse en criterios técnicos y no políticos.

A continuación, **la señora Paulina Henoch, economista del Instituto Libertad y Desarrollo (LyD),** comenzó su exposición señalando que, de acuerdo a las proyecciones del INE, al año 2020 la población en las urbes de Chile habrá aumentado en aproximadamente un millón de personas.

Luego, dio a conocer las observaciones de LyD en relación al proyecto de ley en estudio, las cuales fueron vertidas en el siguiente documento, que se plasma en su totalidad.



- **Consejo Asesor Presidencial contra el Conflicto de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción**, pág. 51:

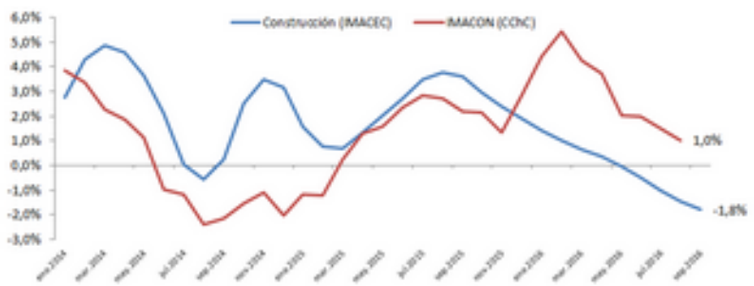
"La planificación urbana realizada a través de los PR puede generar y transferir riqueza, lo que **promueve las presiones de terceros** a su diseño con el consiguiente **riesgo de abrir espacios para el tráfico de influencias y la corrupción**"

Sin embargo, tal como veremos a continuación este PdL busca solucionar de **forma engorrosa** los problemas de tráfico de influencias que existen en torno a las modificaciones en los planes reguladores.

(Tasación SII para la determinación de los precios de referencia utilizados para la base imponible, nuevas metodologías no definidas para medir una tasa de crecimiento, anticipar la participación ciudadana, nuevo impuesto a la ampliación del límite urbano y plazos excesivos)

Contexto

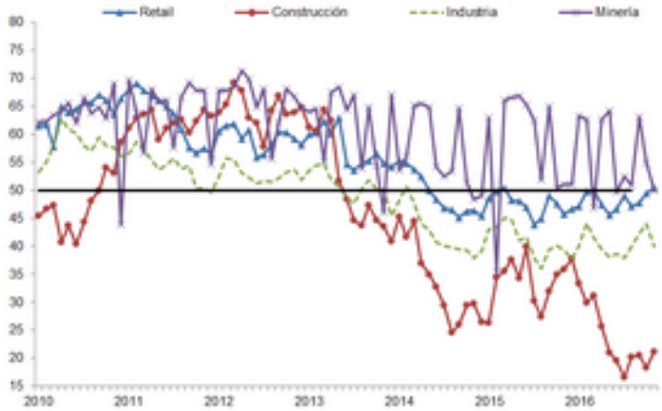
Existe un deterioro importante en el sector inmobiliario y aún no comienzan a operar las modificaciones introducidas por la Reforma Tributaria 2014 y la Ley de Aportes:



Fuente: Elaboración propia sobre la base de INE y CChC.

Contexto

El índice mensual de confianza empresarial del sector está en su nivel más bajo desde el 2010 y el más bajo entre los sectores.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la UAI e Icare.

No todos los países cobran impuestos sobre las ganancias de capital a las viviendas:

	Tipo de residencia	Si paga impuesto	No paga
Impuestos sobre ganancias de capital	Primaria	Estados Unidos*, Irlanda*, Suecia*, Suiza, **Chile**	Alemania, Australia*, Austria, Bélgica, Canadá, Chequia, Corea del Sur*, Dinamarca, Eslovaquia*, Eslovenia*, España*, Estonia, Finlandia*, Francia, Hungría, Holanda, Israel, Japón*, Italia, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia*, Portugal*, Reino Unido, Turquía*
	Secundaria	Australia*, Austria, Bélgica*, Canadá*, **Chile**, Chequia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza	Alemania, Corea del Sur*, Dinamarca, Eslovaquia*, Francia*, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia*, Italia*, Japón*, México, Nueva Zelanda, Eslovaquia, UK
* Tienen consideraciones especiales, que generalmente establece un cierto período para mantener la propiedad			

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OECD Economic Survey: Chile (2012)

EL PdL busca:

1. Nuevo impuesto a las propiedades ubicadas en zonas que cambien el uso de suelo, de rural a urbano.
2. Perfeccionar el impuesto territorial.
3. Participación ciudadana.
4. Incrementar la transparencia.

1. Nuevo impuesto

- El impuesto busca capturar el mayor valor que experimentan los bienes raíces ubicados en zonas en que PR esté en proceso de ampliación del límite urbano.
- Una tasa fija del 10%.
- El período de vigencia del impuesto es **muy prolongado:**
  - El impuesto tendrá una vigencia mínima de 18 años una vez que se publique el nuevo PR en el Diario Oficial y 25 años en caso que no se apruebe (18 años + 7 años iniciada la ampliación).
- Se exime del pago de este gravamen a los inmuebles cuyo precio de venta sea menor a las 5.000 UF (aprox. 125 millones de pesos).
- El impuesto se deja de aplicar cuando la ampliación del límite urbano se rechaza. Sin embargo, el PdL no establece ningún procedimiento de devolver (a través de un crédito fiscal u otro mecanismo) los impuestos ya pagados en las zonas en que no se aprobó el Plan Regulador, ni tampoco existe ninguna restricción (como un período de gracia) o sanción para la autoridad.
- En el primer trámite se incorporó el artículo 12 que establece el destino de los recursos que se recauden: un 37,5% para el patrimonio de la municipalidad y 62,5% para el Fondo Común Municipal.

1.1 Base Imponible

El valor de la base imponible **no es el efectivo**, es una estimación de cuál sería el incremento en el precio de una propiedad por el proceso de ampliación del límite urbano. Se complejiza una metodología ya resuelta en otras leyes (Ley de Rentas establece un procedimiento simple que utiliza los valores reales).

- **Valor comercial inicial:** para la primera transacción sería la tasación del SII a 31 de diciembre del año anterior a la publicación del ante proyecto del plan que amplía su límite urbano. Se puede incorporar el costo de las mejoras incurridas. Para las transacciones que prosiguen, el valor comercial inicial será el precio de adquisición de la transacción anterior actualizada por una "tasa".
- **Valor comercial final:** sería determinado por otra tasación del SII para aquellas propiedades afectadas 6 meses contados desde la publicación en el Diario Oficial del Plan Regulador o después de 7 años del inicio del proceso de ampliación de límite urbano. Para aquellas transacciones que se lleven a cabo mientras se hace el proceso de ampliación del límite, el valor comercial final sería el determinado entre las partes.

1.1 Base Imponible

El valor de la base imponible **no es la efectiva**, es una estimación de cuál sería el incremento en el precio de una propiedad por el proceso de ampliación del límite urbano. Se complejiza una metodología ya resuelta en otras leyes (Ley de Rentas establece un procedimiento simple que utiliza los valores reales).

- **Valor comercial inicial:** para la primera transacción sería la tasación del SII a 31 de diciembre del año anterior a la publicación del ante proyecto del plan que amplía su límite urbano. Se puede incorporar el costo de las mejoras incurridas. Para las transacciones que prosiguen, el valor comercial inicial será el precio de adquisición de la transacción anterior actualizada por una "tasa".
- **Valor comercial final:** sería determinado por otra tasación del SII para aquellas propiedades afectadas 6 meses contados desde la publicación en el Diario Oficial del Plan Regulador o después de7 años del inicio del proceso de ampliación de límite urbano. Para aquellas transacciones que se lleven a cabo mientras se hace el proceso de ampliación del límite, el valor comercial final sería el determinado entre la partes.

Este procedimiento no permite diferenciar si el aumento en el precio de la propiedad se produce a partir de las mejoras realizadas por privados, por cambios en el límite urbano u otras cosas.

1.2 Excesiva tributación

- Se estaría castigando excesivamente y por el mismo concepto a estas propiedades, pues la Reforma Tributaria aprobada el 2014 ya eliminó la exención a las ganancias de capital a los bienes raíces para los vendedores no habituales.
  - Este impuesto podrá reliquidarlo durante el número de años que es dueño del bien raíz (con un máximo de 10 años) o con un impuesto con una **tasa única del 10%.**
  - Se exime a los vendedores no habituales cuyas viviendas:
    - Tengan una ganancia menor a los 8.000 UF a lo largo de la vida, independiente del número de propiedades.
    - Viviendas adquiridas antes del 2004.
  - Aún no se han visto efectos de estas modificaciones, ya que la entrada en vigencia es para enero del 2017.
- Los contribuyentes habituales **siempre** han pagado impuesto sobre el mayor valor obtenido en la enajenación de los bienes raíces.

1.2 Excesiva tributación

- Se estaría castigando doblemente a las propiedad

El nuevo impuesto que se propone **no se justifica**, ya que la Reforma Tributaria y el impuesto territorial ya grava el incremento del precio de los bienes raíces. Además, se encarecen las propiedades ubicadas en estas zonas en desmedro del resto de los bienes raíces.

Tanto la tasa del 10% como los plazos propuestos (18 y 7 años) no se justifican y resultan ser un tanto **arbitrarios**.

  - Viviendas adquiridas antes del 2004.
  - Aún no se han visto efectos de estas modificaciones, ya que la entrada en vigencia es para el 2017.

1.2 Excesiva carga tributaria

Ejemplo:

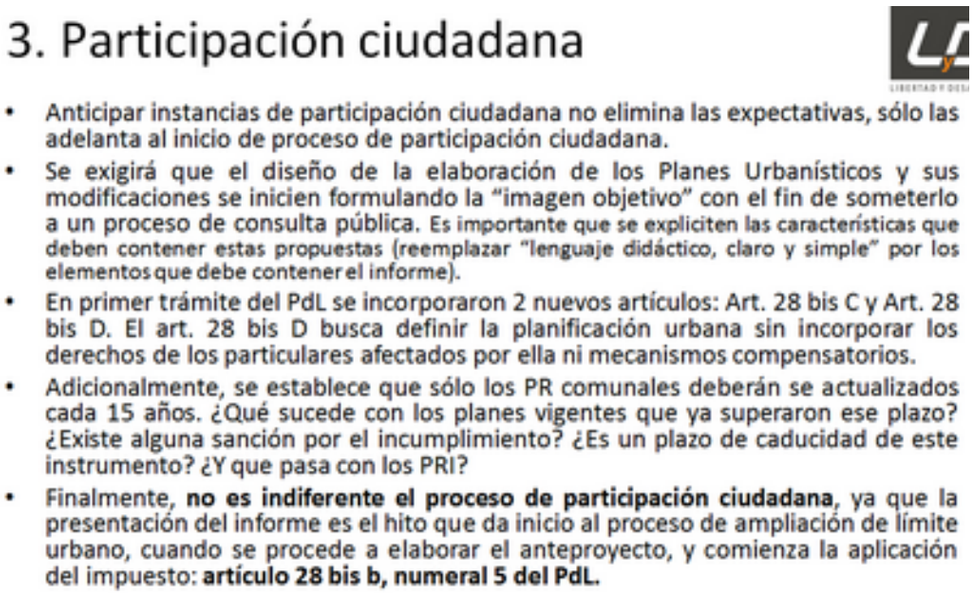
- Un bien raíz ubicado en una zona en proceso de ampliación del límite urbano. SII informa que el valor comercial inicial de referencia es 4.000 UF. Un año después del informe del acuerdo del Consejo Regional, se vende la propiedad a un valor de 5.100 UF.
  Si la tasa de variación real del precio de la propiedad es 5%, la base imponible sería 900 UF (5.100-4.000x(1.05)) y el impuesto a pagar sería 90 UF (aprox.$ 2.250.000.-).

- Utilizando los mismos supuestos, y si ya superó las ganancias de 8.000 UF y el costo de la vivienda fue 3.000 UF, desde el 2017, debería pagar por el concepto de la ganancia de capital de la Reforma Tributaria 2014 unas 210 UF (5.100-3.000)x0,1, aprox. $5.250.000.- Si agregamos el impuesto adicional de este PdL, deberían pagar aprox. $7.500.000.-

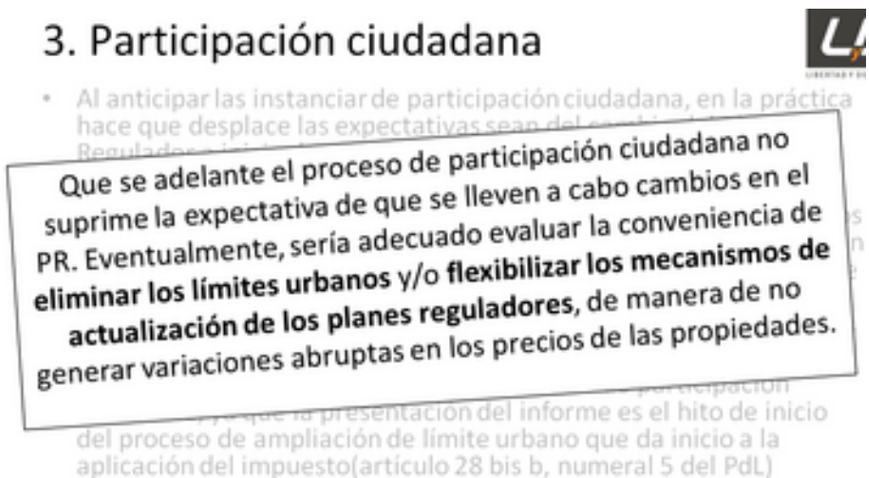
- Luego, si a esta misma propiedad (con los mismos supuestos) se forzara a transar por un motivo de fuerza mayor (la muerte del propietario y la necesidad de liquidar el bien raíz). Si la tasación del SII es la misma que el valor comercial inicial, la tasa del impuesto a la herencia que correspondería pagar sería 5% y debería pagar 200 UF (4.000 x 5%), aprox. 5 millones de pesos (no se considera recargo por la relación del causante). Adicionalmente, debería pagar 90 UF por el impuesto adicional de este PdL, más las 210 UF de la ganancia de capital de la Reforma Tributaria.
  Finalmente, en este caso debería pagar casi $12.500.000.- en impuestos.

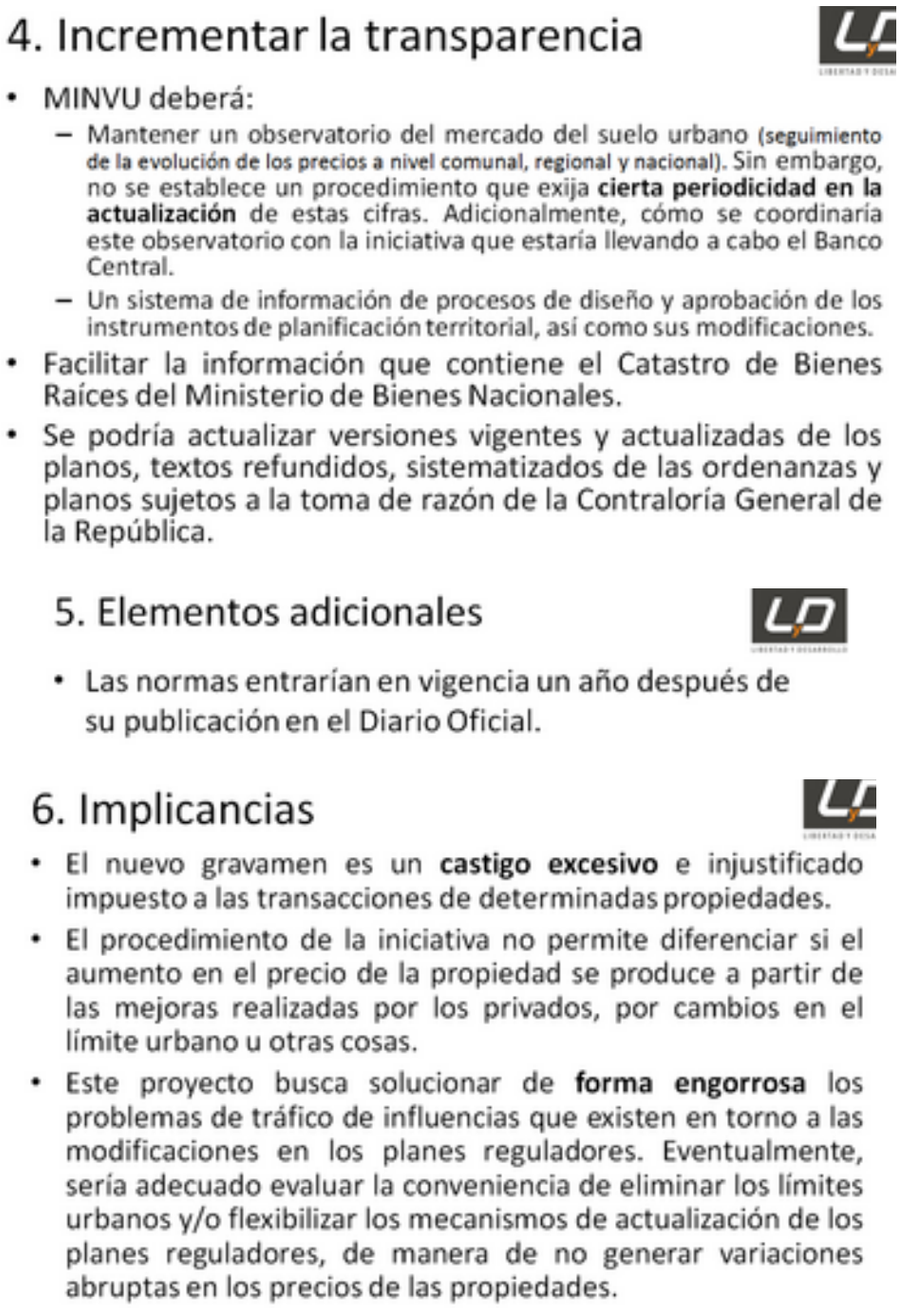
2. Impuesto territorial

- Se establece un reavalúo adicional entre dos reavalúos nacionales en aquellas comunas que amplíen el límite urbano.
- Aumenta la cobertura de la sobretasa del 100% a los bienes raíces no agrícolas ubicados en áreas urbanas en sitios no urbanizables y a los proyectos de subdivisión y loteo, cuya superficie sea superior a las 50 hectáreas (donde esa sobretasa se aplicaba transcurrido un plazo de 10 años contado desde la fecha de la recepción de las obras).
- En el primer trámite de este PdL se incorporó un inciso que buscó excluir de esta sobretasa a los inmuebles que presten los servicios públicos de distribución de agua potable y de recolección de agua.



Sobre la participación, consideró que lo trascendental del proceso es que se expongan claramente los criterios a evaluar por la comunidad; en ese sentido, se refirió a una exposición del conocido arquitecto Marcial Echeñique en que habría subrayado la importancia de mostrar transparentemente a los ciudadanos los beneficios y perjuicios de las diferentes alternativas, por ejemplo, restricciones e implicancias ocasionadas por la instalación de un centro comercial en el barrio.





Enseguida, **el señor Sergio Morales, abogado del Instituto Libertad y Desarrollo,** expresó que el sistema tributario chileno descansa sobre el principio de legalidad, lo cual no se limita solo a que la materia sea de reserva legal, sino que todos los elementos del tributo deben estar claramente determinados por la ley y no quedar al criterio de la autoridad administrativa; es así como, en su opinión, el mecanismo de determinación de la base imponible del nuevo impuesto que se pretende

introducir no cumpliría con el dogma mencionado. Sin perjuicio de lo anterior, estimó que el actual texto es un avance respecto del proyecto original.

Por otra parte, destacó que eventualmente se produciría una doble tributación sobre parte del mayor valor obtenido en las transacciones gravadas tanto por este nuevo impuesto, como por el establecido en la Ley sobre Impuesto a la Renta -decreto ley N° 824, del Ministerio de Hacienda, de 1974-.

Sobre la determinación del destino de los fondos percibidos a causa del nuevo gravamen, señaló que no se estaría cumpliendo a cabalidad con la norma de excepción establecida en el artículo 19, N° 20°, de la Constitución Política de la República, pues la recaudación no recaería en la órbita de las autoridades locales.

Asimismo, le pareció excesivo el plazo de 18 años para acceder a la exención del impuesto, por las actualizaciones de avalúo fiscal que se llevarían a cabo en el intertanto y porque el valor de los suelos puede variar por otras razones y no solo por el cambio de su destino.

Igualmente, apuntó que el texto del artículo 8° de la Ley sobre Incrementos de Valor por Ampliaciones de los Límites Urbanos -aprobado por la Cámara de Diputados- dejará en incertidumbre a los actuales propietarios de bienes raíces ubicados en el contorno urbano, puesto que una de las hipótesis para que opere la exención consignada se cuenta desde el cumplimiento de siete años a partir de la comunicación que la autoridad encargada de la elaboración o promulgación del plan regulador haga al Servicio de Impuestos Internos sobre la propuesta de modificación del límite urbano y, vencidos o en su intervalo, nada impide que dicha autoridad presente nuevos y sucesivos acuerdos de ampliación, por lo que la situación podría tornarse en indefinida. En razón de lo antedicho, sugirió que se reflexione sobre alguna solución justa a este problema.

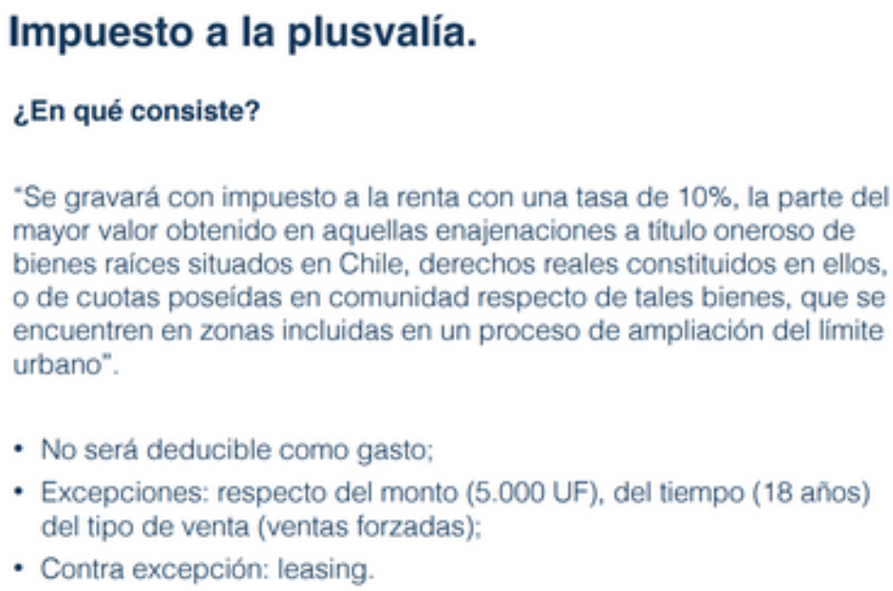
Pasando a otro tema, alabó que se establezca el deber de actualización de los planes reguladores comunales cada 15 años, pero preguntó por qué se excluyó a los intercomunales y, a su vez, observó que se generará inseguridad jurídica respecto a lo interpretable sobre el efecto de no actualizar el instrumento en tal lapso; además, tampoco se determina lo que sucede con los que a la fecha tienen 15 o más años, pudiendo llegarse al extremo de pensar que la comuna dejó de contar con su plan regulador.

Finalmente, expresó sus dudas en cuanto a si con la aplicación del nuevo impuesto a los terrenos de los contornos de las ciudades -y su consecuente encarecimiento-, la intención sería impulsar el crecimiento por densificación en las ciudades chilenas.

El Honorable Senador señor Montes recalcó que es necesario que el debate de este proyecto de ley se aborde con un gran sentido de país y sin la presión de los grupos de interés.

En la siguiente sesión, **el señor José Riquelme, profesor de derecho tributario de la Universidad del Desarrollo,** expresó que la iniciativa contiene aspectos positivos, como ir avanzando en la regulación del mercado del suelo y en el aumento de la participación ciudadana; sin embargo, no estimó conveniente el establecimiento del impuesto a la plusvalía, pues, en su opinión, carecería de justificación.

En el análisis del referido tributo, se apoyó en una presentación que se consigna, en lo pertinente.



Especificó que la plusvalía no tendría el tratamiento de los gastos necesarios para producir renta, regulados en el artículo 31 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, y tampoco sería gravada como gasto rechazado, por medio del artículo 21 del mismo cuerpo legal, por lo que se daría una anomalía respecto del sistema general de los tributos.

"…se aplicará **con independencia** de lo establecido en el **artículo 17 número 8 letra b) de la Ley sobre Impuesto a la Renta**, contenida en el artículo 1° del decreto ley N° 824, de 1974, **o del régimen general de tributación** que resulte aplicable al mayor valor obtenido en las enajenaciones referidas conforme a dicha ley".

Artículo 3º.

Lo recién citado podría producir, en la práctica, que por vender un bien raíz la persona esté obligada a pagar el impuesto a la plusvalía, por un lado, y el impuesto a la renta del artículo 17 N° 8 letra b) de la Ley sobre Impuesto a la Renta, por el otro, además del territorial.

Enfatizó en que los tributos deben tener una justificación y este nuevo gravamen no la tendría. Señaló que las obligaciones tributarias serían una instancia en que las personas aprecian con mayor claridad el poder coactivo del Estado, independientemente de la concepción que cada uno tenga respecto de aquél, puesto que es indiscutible que requiere de recursos para financiar el gasto público, pero no por eso un gobierno puede crear impuestos sin reconocer límite alguno.

Impuesto a la plusvalía.

ORIGEN

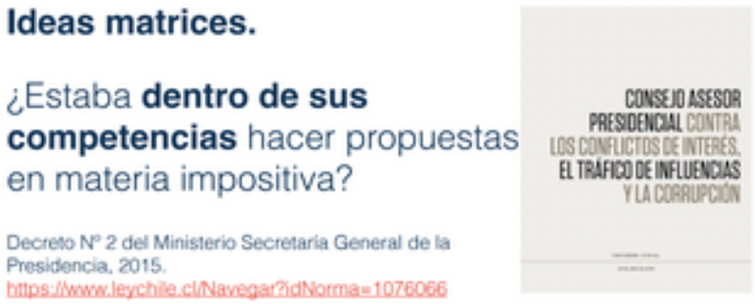
Aclaró que el impuesto a la plusvalía no tuvo su origen en el programa de gobierno de la Presidenta Bachelet, como fue afirmado en el primer trámite constitucional, y, respecto del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, el consenso habría sido observar el proyecto original de la reforma tributaria del 2014, no crear un nuevo impuesto.

Impuesto a la plusvalía: CNDU.

"Además, **con la finalidad de limitar los procesos especulativos** que puedan producirse sobre la venta de terrenos se recomienda terminar con las exenciones y vacíos tributarios dentro del mercado de suelo, que generan desigualdades injustificadas entre quienes tributan y quienes no lo hacen, fomentando distorsiones y especulación en el mercado del suelo. **En esta línea se propone restablecer ideas contenidas en el proyecto original de la Reforma Tributaria 2014, ampliando la tributación sobre las ganancias de capital** producto a la enajenación de bienes raíces que realizan las personas naturales."

Impuesto a la plusvalía: Com. Engel.

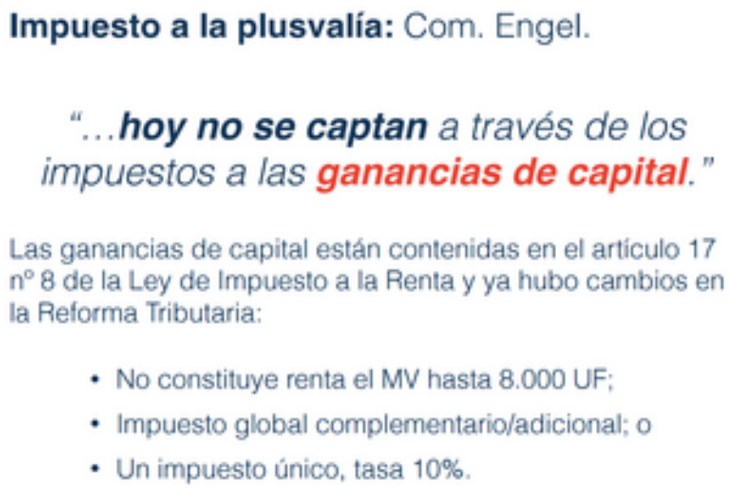
"Estudiar medidas que permitan que el Estado capture una mayor parte de las ganancias asociadas a su propia acción, por ejemplo, en casos de cambios de uso de suelo desde agrícola a urbano, que hoy no se captan a través de las actualizaciones de los avalúos o de los impuestos a las ganancias de capital."



Comentó que el Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción sí hizo una propuesta impositiva, lo que escaparía del ámbito de sus competencias, situación que fue advertida por tres de los consejeros.

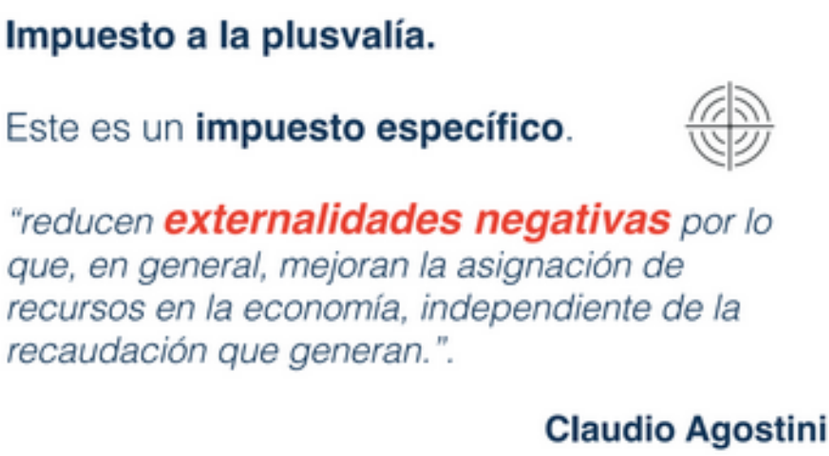
Recalcó que es muy importante que los consejos o comisiones asesoras presidenciales que se constituyan respeten a cabalidad su marco de acción, ya que, de lo contrario, no hacen más que debilitar al Poder Legislativo.

Señaló que difícilmente el impuesto territorial podría captar las plusvalías con las reiteradas leyes que postergan los reavalúos, provenientes de la iniciativa de distintos gobiernos.



Hizo especial hincapié en que el Estado hoy sí puede participar de las plusvalías de los bienes raíces ocasionadas por su accionar, por lo que, de aprobarse la actual redacción del proyecto de ley en debate, impondría la carga fiscal dos veces sobre una misma utilidad.

Luego, se refirió a la falta de justificación de la naturaleza del gravamen, en función de su calificación como impuesto específico, según lo que habría sostenido -al incio de la tramitación- el señor Alejandro Micco, Subsecretario de Hacienda. Así, comentó que el objeto de los impuestos específicos es desincentivar una conducta determinada, como, por ejemplo, el consumo de alcohol, el tabaquismo y la contaminación.



Impuesto a la plusvalía.

"hay una serie de impuestos específicos a los bienes, algunos de ellos destinados a corregir externalidades (combustibles, tabaco) y ***otros cuya lógica económica es más difícil de entender****…*

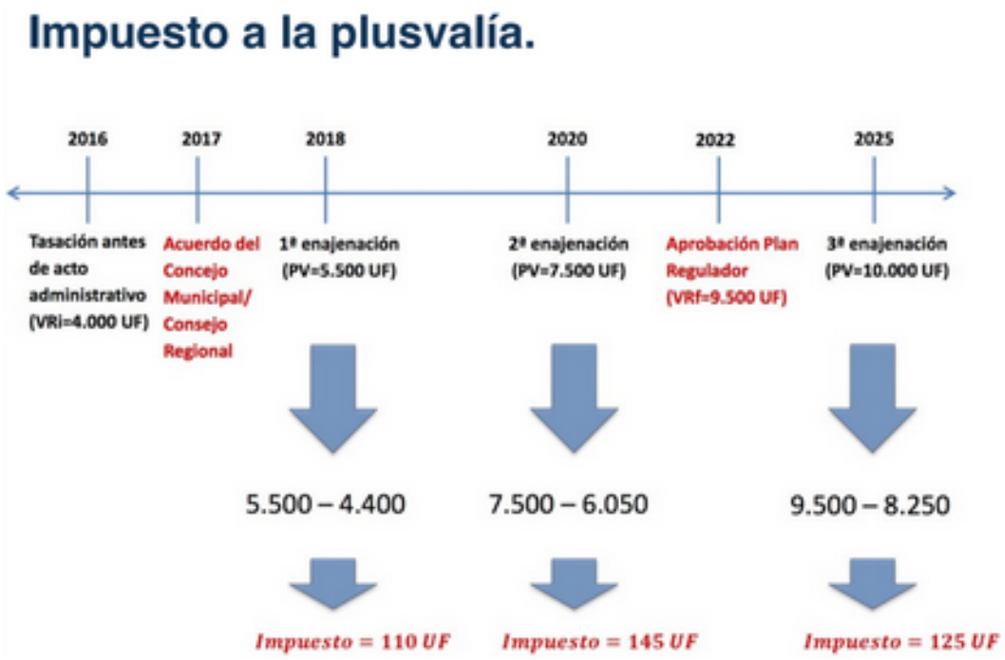
En cuanto a la proliferación de impuestos específicos, se propone ***eliminar algunos sobre los cuales no hay evidencia de que produzcan externalidades negativas****, como el impuesto a los suntuarios, a los automóviles de lujo y a las bebidas no alcohólicas.".*

Rodrigo Vergara y Bernardo Fontaine
Una reforma tributaria para el crecimiento

Comentó que al no lograr determinar la conducta que se quiere desincentivar, el Ejecutivo argumentó que es necesario que los individuos compartan las utilidades obtenidas a causa de la acción del Estado; por lo anterior, destacó que entonces es legítimo preguntarse si, a contrario sensu, se compensa a las personas por los perjuicios que provoca dicha acción, por ejemplo, al construir una cárcel o el metro sobre suelo, permitir la instalación de antenas de celulares, vertederos, etc.

Impuesto a la plusvalía.

Sobre la complejidad del impuesto, señaló que en él inciden acuerdos del concejo municipal y del consejo regional, el número de enajenación de que se trata, si se aprobó o no el plan regulador, cuánto tiempo ha transcurrido, etc.



Impuesto a la plusvalía: Complejidad.

Si una persona quiere vender su casa que está en suelo rural debe saber:

Existe o no un diseño de un ante proyecto de plan regulador que considere una ampliación del límite urbano.

Saber si se aprobó o no un plan regulador por la SEREMI competente o por el Concejo Municipal, según corresponda.

Si se aprobó, ¿ya se le informó al SII?

¿Se trata de la primera enajenación?

¿Es mi monto de aquellos que están exentos?

¿Han pasado 7 o 18 años desde la aprobación?

¿Cuál es el problema de tener **sistemas tributarios complejos**?

Además de ir en contra de las recomendaciones hechas por la OCDE en materia impositiva, las regulaciones complejas generan:

i) Deterioro en la relación que existe entre simplicidad del sistema tributario y la **cohesión social**;

ii) La complejidad es un factor que puede producir **exclusión y desigualdad**;

iii) genera **regresividad**.

Recalcó el peligro que conlleva la excesiva complejidad y advirtió que aleja a los individuos del Estado, generando desarraigo por no entender el fundamento del gravamen, y, por otra parte, solo aquellos que puedan soportar una asesoría tributaria cumplirán de buena forma con la obligación.

> *"La excesiva complejidad* ***puede ser un factor directo de exclusión y discriminación entre distintos agentes del sistema fiscal****, pero también puede afectar indirectamente, al comprometer el desempeño global del sistema tributario y, en consecuencia, a su papel como un promotor efectivo de la cohesión social.".*
>
> **Patricio Barra**

Vicios de Inconstitucionalidad

Subrayó que el principal problema de este impuesto, en términos constitucionales, es que carece de una razón, lo que afecta a la justicia que lo debe sustentar. Mencionó que, por ejemplo, las últimas reformas tributarias se han fundado en la necesidad de recaudar recursos para financiar las modificaciones al sistema educacional.

Además, se produciría una vulneración del principio de legalidad, pues un acto administrativo, del Servicio de Impuestos Internos, tendrá directa incidencia en la base imponible del gravamen:

Artículo 4°: Base imponible.

*"…****se deberá deducir*** *del valor comercial final, la variación positiva que haya experimentado el valor de los bienes raíces rurales, expresada en porcentaje…".*

Será determinada por un acto administrativo.

Un acto administrativo tendrá incidencia directa en la determinación de la base imponible de un tributo.

Impuesto a la plusvalía: Constitucionalidad.

Principio de legalidad tributaria.
Artículo 19, número 20.

*La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión **o forma que fije la ley**, y la igual repartición de las demás cargas públicas.*

*"…todos los elementos del tributo deben encontrarse establecidos en una ley en el sentido formal material, sin que sea procedente a su respecto -esto es, en lo relativo a los elementos de los tributos- la delegación de facultades legislativas. Es **el establecer** un tributo lo propio y exclusivo del legislador y lo que comprende, en definitiva, la totalidad de los elementos del impuesto…".*

Víctor Manuel Avilés
Legalidad Tributaria (2005)

"Para que el principio de legalidad quede satisfecho, es necesario que la ley contenga los elementos esenciales para crear cierta la obligación, es decir:

a) *El **hecho imponible**, definido de manera cierta;*

b) *Los **presupuestos de hecho**;*

c) *Sujetos obligados al pago;*

d) ***El método o sistema para determinar la base imponible, en sus lineamientos esenciales;...***

Impuesto a la plusvalía: Constitucionalidad.

Principio de legalidad tributaria.
Tribunal Constitucional (STC Nº 759-2007).

"...como puede apreciarse, le corresponde a la ley, emanada del Congreso Nacional, **indicar con suficiente precisión todos los elementos esenciales de la obligación tributaria**, esto es, el sujeto pasivo obligado, el hecho gravado, la base imponible, la tasa imponible y las situaciones de exención".

Impuesto a la plusvalía: Constitucionalidad.

Principio de legalidad tributaria.

VALOR COMERCIAL FINAL
ARTÍCULO 6°

VCF DE REFERENCIA TASACIÓN SII

PRECIO ESTIPULADO POR LAS PARTES

*3. Tratándose de las enajenaciones a que se refiere el número 1. podrá considerarse como valor comercial final el precio estipulado por las partes en la enajenación. **Los contribuyentes que ejerzan esta opción deberán acompañar los antecedentes que justifiquen que ese precio responde a consideraciones de mercado**.*

Apuntó que resulta extraño que el vendedor, además de tener claridad sobre las seis preguntas anteriormente consignadas, deba reunir información que acredite que el precio del bien raíz que está enajenando es el correspondiente al de mercado. A su vez, se preguntó en qué situación queda el sujeto pasivo si al SII no le parecen suficientes los antecedentes aportados.

"Desde el punto de vista del derecho constitucional, la soberanía fiscal no implica un poder tributario ilimitado"

Theodore Georgopoulos

Concluyó diciendo que ésta es una oportunidad para que el Congreso Nacional legisle adecuadamente, estableciendo los límites correspondientes al Poder Ejecutivo.

A continuación, **el señor Francisco Sabatini, profesor de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC),** inició su exposición comentando que Thomas Piketty -economista- y Fernand Braudel -historiador- radican en la riqueza que se crea alrededor del suelo una de las claves para entender que las sociedades occidentales son tanto o más desiguales que las de países de oriente.

Señaló que como nación detentamos un elevado índice de Gini -utilizado para medir la desigualdad en la distribución de ingresos-, pero aquél no recorre toda la estructura social de la misma manera y está hiperconcentrado en la parte más alta de dicha estructura. Comentó que Florencia Torche -socióloga de la PUC- hizo un ejercicio, sacando el decil más alto, y comparó a Chile, Estados Unidos y otros países latinoamericanos, y el resultado que obtuvo es que, en ese escenario, somos el menos desigual; por lo tanto, la conclusión es que nuestra desigualdad se caracteriza por una concentración en el espectro más acomodado, lo cual tendría mucho que ver con la propiedad del suelo y la riqueza, en opinión del profesor.

Enseguida, se refirió al proyecto de ley en debate, apoyándose en una presentación que se plasma en forma íntegra:

① Iniciativa positiva pero insuficiente

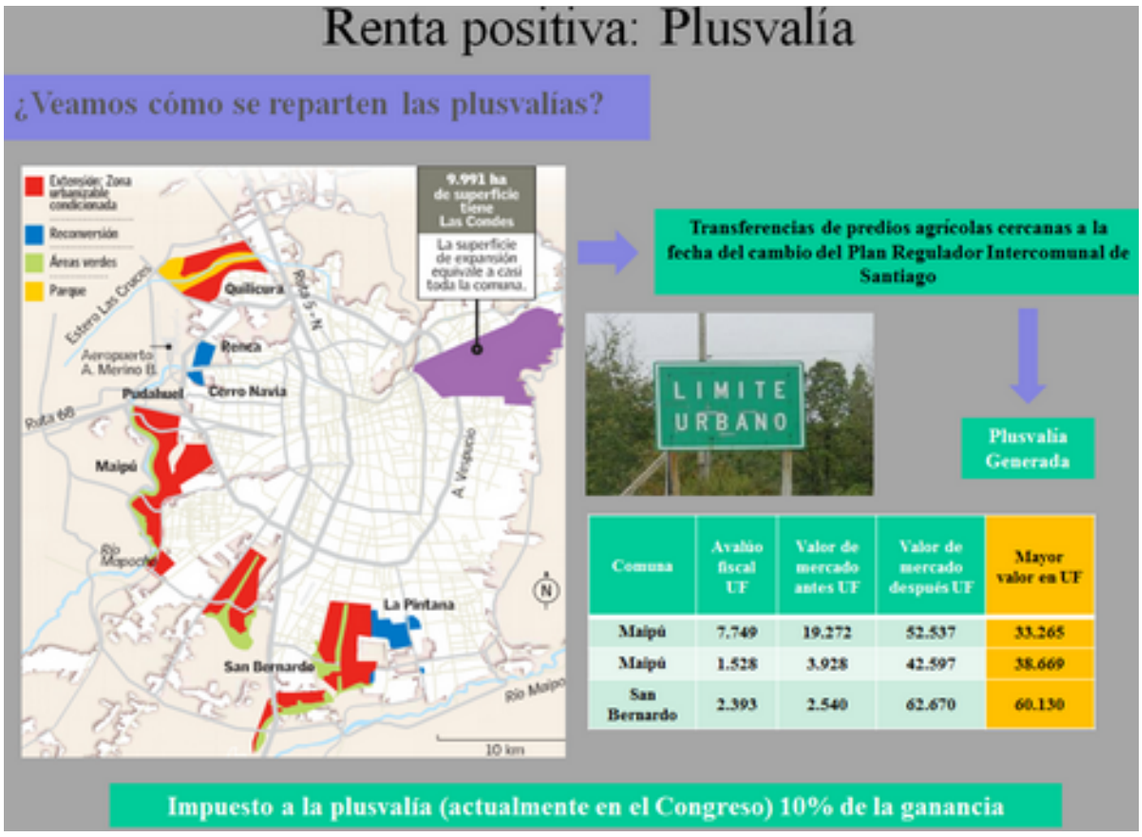
En lo referente a la recuperación de plusvalías por ampliación de los límites urbanos:

-es positivo que se haga,

-pero ya han sido ampliados los límites urbanos en las ciudades para muchos años de crecimiento (Pablo Trivelli)

-y parece poco recuperar el 10% de una ganancia inmerecida y de utilidad dudosa para la comunidad (lámina clase reciente Carlos Orrego).

Exhibió una simulación del profesor Carlos Orrego sobre la plusvalía que debería ser gravada, de aplicarse el impuesto que el proyecto de ley pretende establecer:



Comuna	Avalúo fiscal UF	Valor de mercado antes UF	Valor de mercado después UF	Mayor valor en UF
Maipú	7.749	19.272	52.537	33.265
Maipú	1.528	3.928	42.597	38.669
San Bernardo	2.393	2.540	62.670	60.130

Al respecto, se preguntó cuál es la justificación de que por un cambio normativo una persona pueda llegar a enriquecerse de la manera en que se muestra. Asimismo, comentó que se dice que la especulación reserva terrenos para el crecimiento urbano, pero acotó que es mejor que el Estado desarrolle una adecuada planificación de tal crecimiento.

② Iniciativa positiva pero insuficiente

En lo referente a la creación de observatorios del mercado de suelos y de los instrumentos de planificación urbana.

-Positiva en general, pero poco precisa en cuanto a la información de los observatorios.

-La información que se entregue debe ser aquella que haga posible someter a examen algunos supuestos comunes y ciertos «mitos» sobre el funcionamiento de los mercados de suelo que, son altamente debatibles:

Apuntó que para que exista un mercado los bienes deben ser sustituibles unos por otros, pero -en la práctica- no es lo mismo un terreno en el centro de Santiago que uno de la periferia, razón por la cual prefirió hablar de “mercados de suelo”.

Además, expresó que muchas veces se analiza este asunto bajo el supuesto de que estos mercados pueden tender a una competencia perfecta y eso no sería correcto, en su concepto.

Los mitos a analizar son los siguientes:

A. Precio del suelo = costo de construcción que la intervención del Estado provoca / Que el precio del suelo sea su renta capitalizada, -como dice la teoría económica- desmiente el mito. No parece aceptable que se trate a los terrenos como a automóviles, papas y otros bienes reproducibles, como se presenta habitualmente a la opinión pública.

Remarcó que el primer mito está demasiado arraigado y contra argumentó en el sentido de que los precios de los terrenos suben, en el área inmobiliaria, como efecto del éxito económico del mismo rubro en un determinado sector; pero como la creencia es tan fuerte, el Estado opta por aumentar la cantidad de recursos destinados a subsidios.

Señaló que para contrarrestar el primer paradigma se necesita buena información de parte de los observatorios.

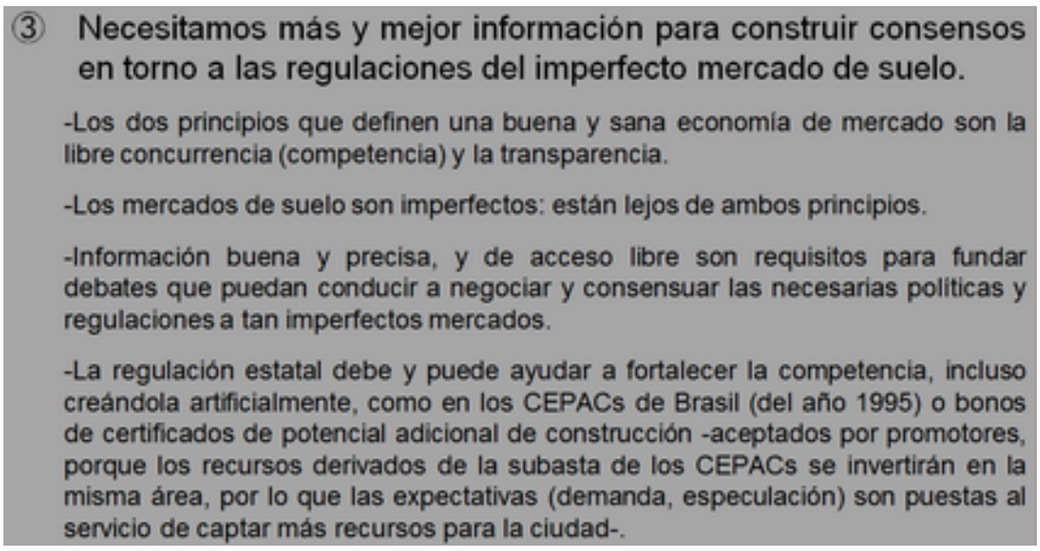
B. Todo impuesto al suelo se transfiere a precio / El estudio "EFECTO DE LAS POLÍTICAS DEL SUELO EN EL PRECIO DE TERRENOS URBANOS EN BOGOTA", de Oscar Borrero (2007), concluyó: "La presente investigación ha podido demostrar (que) el cobro de impuestos, cargas y plusvalías al suelo urbano conducen a una rebaja en los valores del suelo, ya que estos no pueden ser trasladados al comprador final porque la demanda no está en condiciones de elevar el precio pagado por el inmueble final.".

Añadió que, en los mercados, los precios se determinan por la capacidad de pago de los consumidores más que por los costos del negocio inmobiliario.

C. El derecho de construir es parte del derecho de propiedad privada / ¿No será, más bien, un potencial que crea la comunidad (OOPP, inversiones de terceros) y, por lo mismo, un bien público a cuidar? El derecho de construir se capitaliza en el derecho de propiedad con el permiso de construcción; antes es solo una expectativa (Carlos Orrego, 2016).

D. El mercado de suelo, liberalizado y protegidos los derechos de propiedad (privada), tiende a la competencia perfecta / Nuestra política de subsidio habitacional está basada en este supuesto, lo que ha ocasionado importantes fracasos por toda América Latina: guetos y vivienda vacante.

Manifestó que la producción masiva de viviendas sociales ha sido un fracaso tanto en México y Brasil, como en Chile, provocando que, ahora, el MINVU impulse programas de recuperación de condominios, los cuales se ejecutan -muchas veces- demoliendo sin que existan vicios de constructibilidad.



③ Necesitamos más y mejor información para construir consensos en torno a las regulaciones del imperfecto mercado de suelo.

-Los dos principios que definen una buena y sana economía de mercado son la libre concurrencia (competencia) y la transparencia.

-Los mercados de suelo son imperfectos: están lejos de ambos principios.

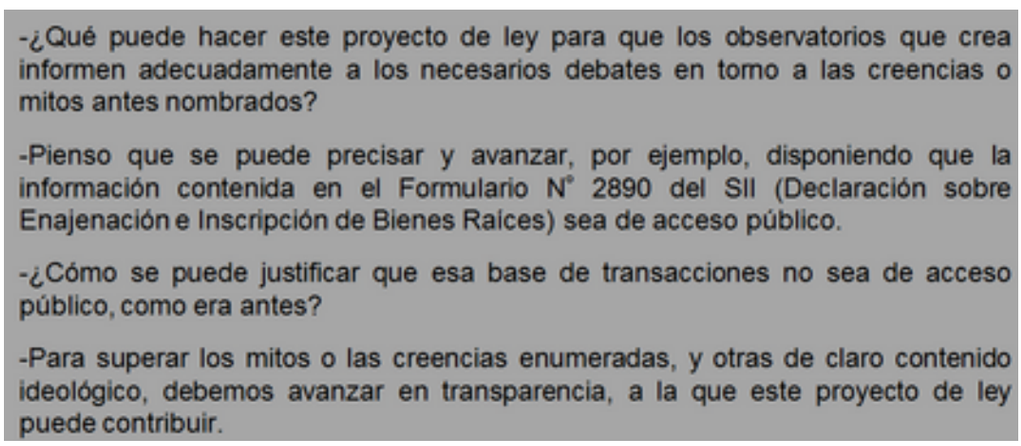
-Información buena y precisa, y de acceso libre son requisitos para fundar debates que puedan conducir a negociar y consensuar las necesarias políticas y regulaciones a tan imperfectos mercados.

-La regulación estatal debe y puede ayudar a fortalecer la competencia, incluso creándola artificialmente, como en los CEPACs de Brasil (del año 1995) o bonos de certificados de potencial adicional de construcción -aceptados por promotores, porque los recursos derivados de la subasta de los CEPACs se invertirán en la misma área, por lo que las expectativas (demanda, especulación) son puestas al servicio de captar más recursos para la ciudad-.

Explicó que los CEPACs (certificados de potencial adicional de construcción) se iniciaron en Sao Paulo y han tenido mucho éxito, porque se trata de que en áreas muy deterioradas de la ciudad se diseña un plan con infraestructura, equipamiento, vivienda, etc.; luego, se subastan los derechos de construcción a partir de una cierta altura y los recursos, por mandato legal, deben ser reinvertidos en la misma zona, por lo que los proyectos privados se ven beneficiados con la ejecución de las políticas ya definidas. Además, señaló que en esos sectores solo se pueden edificar viviendas sociales, consiguiendo integración.

Las ganancias urbanas de los CEPACs serían la recuperación de tales áreas, recaudar plusvalía en beneficio de las mismas -gracias a la creación artificial de un mercado de bonos- y la integración de la población.

En base a lo anterior, manifestó que se necesita valentía para intervenir los mercados de suelo, sin suprimirlos.



-¿Qué puede hacer este proyecto de ley para que los observatorios que crea informen adecuadamente a los necesarios debates en torno a las creencias o mitos antes nombrados?

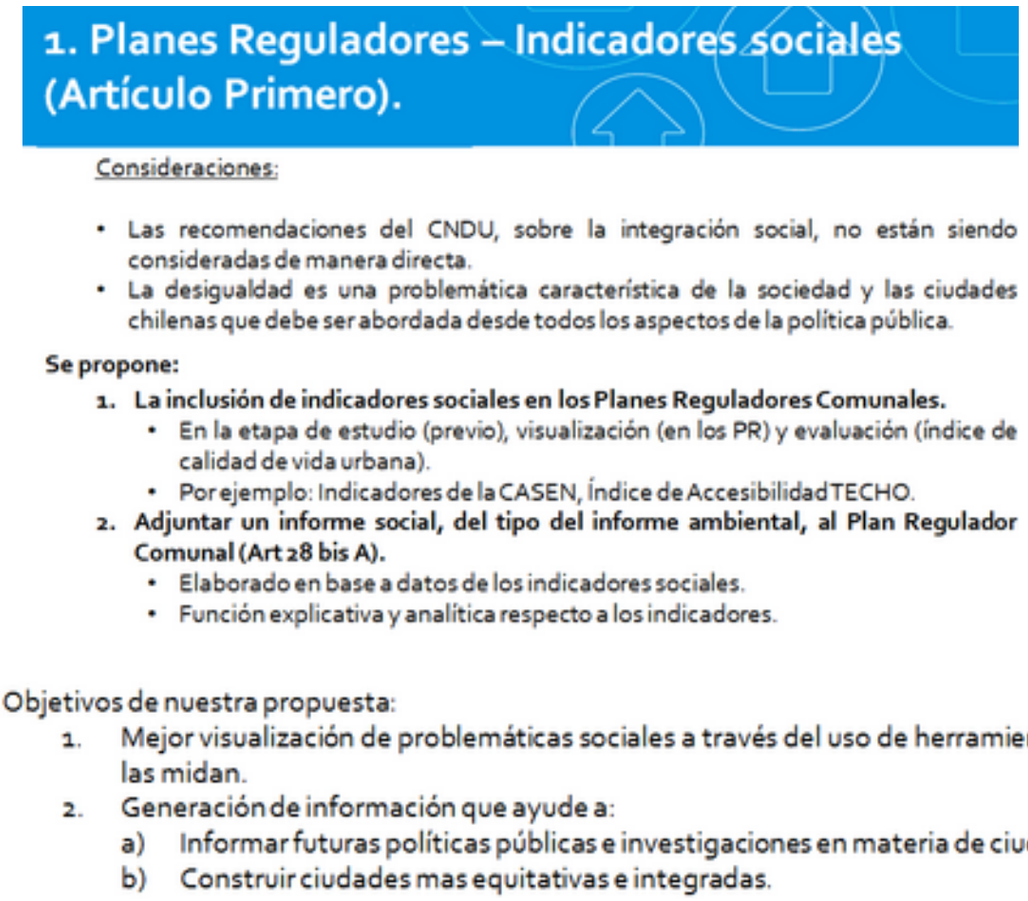
-Pienso que se puede precisar y avanzar, por ejemplo, disponiendo que la información contenida en el Formulario N° 2890 del SII (Declaración sobre Enajenación e Inscripción de Bienes Raíces) sea de acceso público.

-¿Cómo se puede justificar que esa base de transacciones no sea de acceso público, como era antes?

-Para superar los mitos o las creencias enumeradas, y otras de claro contenido ideológico, debemos avanzar en transparencia, a la que este proyecto de ley puede contribuir.

Posteriormente, **el señor Pedro Cisterna, Subdirector Social de la Fundación Techo-Chile,** apuntó que, en su opinión, son tres las materias sobre las que se presentan desafíos positivos para el país, a saber: desarrollar la planificación de ciudades -a la fecha serían 85 las comunas que no cuentan con planes reguladores-, transparentar los mercados de suelo y captar la plusvalía generada por la acción estatal.

Luego, analizó ciertos aspectos de la iniciativa de ley, apoyándose en una presentación que se consigna a continuación:



2. Especificaciones sobre participación ciudadana. A) Imágenes Objetivo (Artículo Primero).

Responde a **medidas 16 y 17 del CNDU.**

Problemáticas identificadas:

- Falta de especificaciones en relación a la discusión ciudadana relacionada con Imágenes Objetivo.

Se propone:

- **La creación de una guía estandarizada para la realización de las audiencias ciudadanas que especifique una serie de temas sobre los cuales se consultará.**

Objetivos:

- Estandarización de contenidos de imágenes objetivo, y
- Hacer de las consultas ciudadanas sobre las IO lo más completas y productivas posibles.

2. Especificaciones sobre participación ciudadana. B) Actores (Artículo Primero).

i) **Capacitación para funcionarios públicos**

Se propone:

- **Una capacitación en la forma de talleres para los funcionarios y oficiales asociados al nuevo procedimiento.**

Objetivos:

- Familiarizar a los actores relevantes con la nueva legislación para agilizar el proceso de implementación y asegurar que este se lleve a cabo de la manera más completa posible.

ii) Capacitación ciudadana

Se propone:

1. **Educación cívica previa.**
   - Sesión previa a la consulta que describa los temas que se tratarán y proporcione un espacio de discusión y preguntas.
2. **Presencia de asesores y/o expertos durante las consultas.**
   - Medida 18 CNDU 'Apoyo técnico especializado e independiente (mediadores) a los participantes'

Objetivos:

- Poder generar un diálogo constructivo entre las autoridades estatales y la sociedad civil que sea productivo para ambas partes, y
- Asegurar que la participación ciudadana, tal y como propone el CNDU, realmente sea informada.

3. Contenidos del sistema georreferencial de bienes raíces (Artículo Segundo).

Problemáticas identificadas:

- Funciones limitadas del sistema informático propuesto.

Se propone:

- **Hacer del sistema informático propuesto un portal de información centralizado de referencia.**

Objetivos:

- Cumplir con mayor diligencia con el **derecho a la información**,
- Obtener la **mayor utilidad posible del sistema informático**, y
- **Centralización de la información en un portal más accesible y funcional**, respondiendo a recomendaciones internacionales sobre la transparencia (ONU Habitat, GLTN, Cities Alliance).

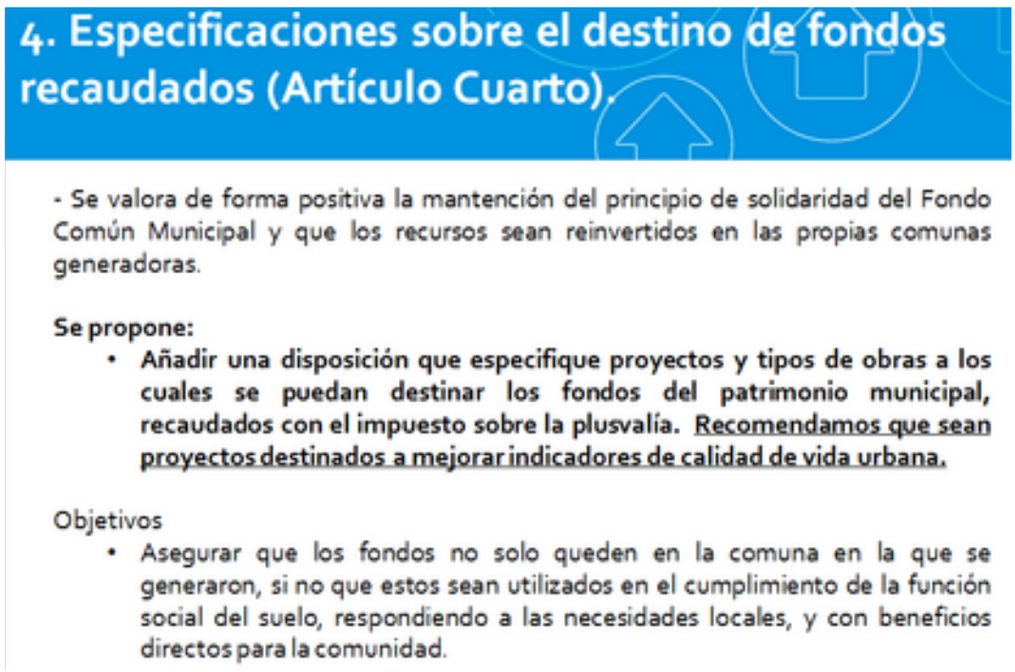
¿Qué podemos incluir en este portal?

1. **Georreferenciación, información y monitoreo en cuanto a asentamientos informales, viviendas sociales y obras públicas en construcción.**
   - Con el fin de hacer más transparentes y eficientes los procesos asociados a dichos tópicos, y permitir el monitoreo e involucramiento activo de la ciudadanía.

2. **Georreferenciación e información sobre equipamiento e infraestructura urbana, transporte, áreas verdes, etc.**
   - Con el fin de dar un mayor uso a los datos ya levantados y difundirlos de manera más extensa.

3. **Funciones y aplicaciones del sistema.**
Con el fin de corregir las deficiencias de los mecanismos existentes y permitir el trabajo con datos a investigadores y administradores.

4. **Integrar datos del propuesto Observatorio del Mercado del Suelo al sistema georreferenciado (Artículo 28 bis E del Artículo Primero).**
Para centralizar el mayor volumen de datos posibles, respondiendo así a recomendaciones internacionales.



A continuación, **el señor Juan Cristóbal Beytía, Capellán de la Fundación Techo-Chile,** consideró que es preciso reflexionar acerca de si se quiere que las ciudades chilenas sigan creciendo, y resaltó el valor de la transparencia, por su contenido ético y porque el acceso a la información perfecciona los mercados de suelo.

Asimismo, recalcó que es muy positivo que los recursos que se recauden a partir del impuesto a la plusvalía sean reinvertidos en las urbes, para mejorar los índices de calidad de vida de las personas.

Finalmente, reiteró la importancia de la función de los indicadores sociales en la elaboración e implementación de los instrumentos de planificación comunal y metropolitana.

El Honorable Senador señor Ossandón opinó que el proyecto de ley en estudio es sumamente complicado e inaplicable en la práctica. Sostuvo que el hecho de que suba el precio de los bienes raíces

no es malo en sí mismo y es una señal clara de que la población tiene mayor poder adquisitivo, lo cual va generando integración entre las diferentes clases sociales.

Afirmó que el programa de vivienda progresiva en la comuna de Puente Alto fue un fracaso y, sobre lo señalado por el profesor Sabatini en cuanto a que en Chile se están demoliendo viviendas sin contingencias de constructibilidad, consideró que, si bien ello es cierto, sí existen problemas sociales graves, lo cual ha causado la aparición de los guetos de pobreza, pues los barrios se complementan entre lo material y lo espiritual de los seres humanos.

Manifestó que la iniciativa legal debe orientarse a evitar abusos y no a entregarle más funciones al Estado.

Además, en lo atingente a la participación ciudadana, estimó que las personas no se interesan por lo que suceda más allá de dos cuadras a la redonda, por lo mismo, lo adecuado es contar con funcionarios municipales capacitados y con una autoridad que sea capaz de tomar decisiones. Señaló que la transparencia es muy importante, pero es necesario garantizar que la información no sea manejada arbitrariamente por alguna ONG.

Comentó que en Puente Alto se elaboró un plan regulador basado en un estudio de mercado sobre personas de clase media con intención de emigrar a la comuna, y el resultado es que el crecimiento y desarrollo han sido muy significativos.

Por último, destacó que, en su concepto, lo adecuado es modernizar el sistema del impuesto territorial.

El Honorable Senador señor Montes acotó que no sería prudente ser tan tajante y que los casos hay que analizarlos de acuerdo a sus particularidades, ya que existen barrios integrados que también presentan problemas graves, por lo que no hay que generalizar. Apuntó que puede decirse que la comuna de Puente Alto es un caso paradigmático de política de planificación urbana.

Observó que un tema conceptual a dilucidar es cómo se va a concebir constitucionalmente al suelo, y fue de la idea de que tratarlo como cualquier otro bien es un error y genera confusión. Advirtió que una cosa es respetar el derecho de propiedad y otra es reconocer la función social de éste sobre los inmuebles.

Sostuvo que el estar tan atrasados, tanto en planificación urbana como en la regulación de los mercados de suelo, causa muchos incentivos para la especulación.

Luego, consultó al profesor Sabatini su parecer en cuanto a las parcelas de agrado.

Sobre la participación y la integración, manifestó que, a su entender, el problema sería cultural, ya que nos hemos convencido de que es positivo diferenciarnos de los otros; además, el empobrecimiento es un asunto que se ha dejado de reflexionar. Señaló que en Chile el municipio no tiene una función clara en lo relativo a la pobreza y la convivencia, es decir, no es de su responsabilidad; por otra parte, se han creado muchos mecanismos para sortear al ente local, como el Fondo de Solidaridad e Inversión Social.

El Honorable Senador señor Tuma estimó que este proyecto apunta al bienestar, ya que construir viviendas sin planificación no es lógico y, por lo mismo, el Estado debe recuperar su rol preponderante y analizar las expectativas sociales a futuro apuntando a la calidad de vida de sus habitantes.

Indicó que esta iniciativa no se acaba en el nuevo impuesto y resaltó que uno de sus objetivos es la captación de la plusvalía obtenida sin participación del propietario. El precio del suelo sube por el entorno de un terreno determinado y lo óptimo es que siga aumentando, pero por acción de la planificación del Estado, produciendo un círculo virtuoso.

El señor José Riquelme compartió la apreciación de que en el país se da una cuestión cultural, pero señaló que ésta consistiría en la concepción de que los problemas solo se solucionan por medio de leyes; entonces, ahora se piensa que la especulación se erradicará a través del impuesto a la plusvalía.

Recalcó que cualquier gravamen supone extraer parte del patrimonio del individuo que lo debe soportar y que esta plusvalía ya tributa en Chile, por lo que aplicar dos impuestos a una misma operación tendría un reproche ético asociado.

El señor Francisco Sabatini estuvo de acuerdo con respecto a que la vivienda social tipo “plantaciones” ha sido un total fracaso y sostuvo que se debe fomentar una política de mixtura social y vivienda inclusiva.

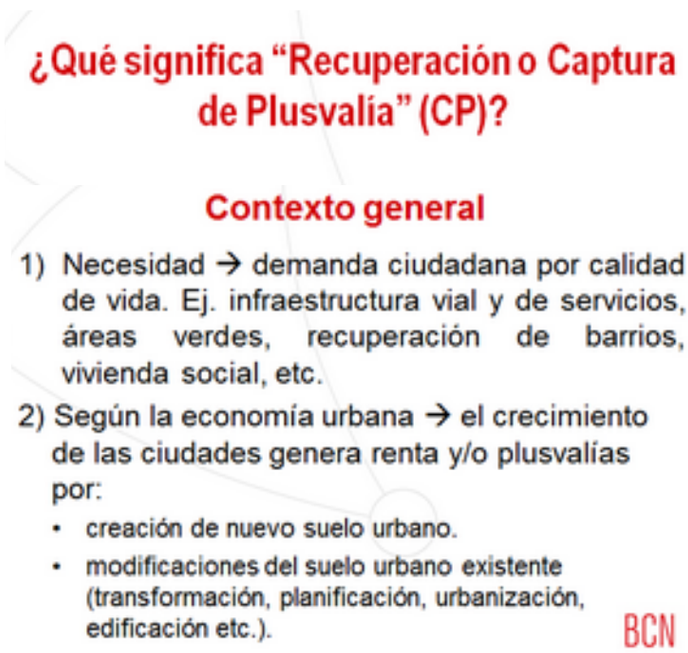
Apuntó que el hecho de que el suelo suba de precio es una señal positiva de una economía urbana vigorosa, puesto que la ciudad es una máquina de producción de riquezas; el problema radica en cómo distribuirlas sin que sea concentrada solo en unos pocos.

Luego, expresó que las parcelas de agrado son tan irracionales como que cada individuo se movilice a diario sobre una tonelada de fierro. Señaló que nadie repara en ese absurdo, desde el punto de vista del interés social; así, las personas capitalizan externalidades positivas de las ciudades y devuelven efectos negativos, lo que debería, en su opinión, llevar un costo monetario implícito.

Sin perjuicio de lo anterior, observó que la buena noticia es que se estaría dando una tendencia general de las ciudades de crecer hacia adentro y una de las razones es el aumento de la inestabilidad de la sociedad, razón por la que la gente no se va a vivir a los suburbios, sino que se instala cerca de las oportunidades laborales y económicas.

Finalmente, afirmó que la construcción de condominios de clase media en la periferia popular reduce la segregación, acercando a personas de distinto estrato social, pero es deber del Estado proporcionar un adecuado sistema de transporte que las resguarde de los problemas de desplazamiento hacia el centro de la ciudad. Asimismo, advirtió que el ritmo de aumento del precio del suelo en comunas populares es mayor al de las más acomodadas.

En una sesión posterior, **la señora Christine Weidenslaufer, abogada de la Biblioteca del Congreso Nacional,** realizó un análisis sobre los instrumentos que existen en el derecho comparado orientados a lograr la captura de plusvalía de los bienes raíces, para lo cual presentó el documento que se consigna a continuación:



Valor de la tierra y su atribución

El gobierno, en nombre de la sociedad, debe conservar esta porción del valor de la tierra.

Los proveedores de servicios públicos deben capturar esta parte del incremento, para cubrir los costos de la infraestructura pública y la prestación de servicios locales.

Los propietarios deben beneficiarse de esta porción del incremento.

Los compradores o arrendatarios de la tierra pagan a los vendedores o arrendadores para obtener los derechos sobre la tierra.

¿A quién le pertenece la plusvalía?
Tendencias:

1) Al propietario.
2) A la sociedad → necesita recuperarlas por medio del gobierno central o local.

Reglas generales hoy:

a) Los instrumentos existentes entienden la valoración del suelo urbano como un **patrimonio de las ciudades.**

b) La población residente del territorio que recibe los **beneficios** también asume (parcial o totalmente) los costos.

¿En qué consiste la CP?

Se entiende que la captura de plusvalía es la movilización de parte de los **incrementos del valor** de la tierra, atribuibles a los esfuerzos de la **comunidad**, a **recaudación pública** por la vía **fiscal** (mediante impuestos, tasas, contribuciones, etc.), o de **mejorías** del suelo "in situ", para **beneficio** de sus ocupantes o de la comunidad en general.

¿Cómo opera la CP en general? Elementos:

- Método de **financiamiento** público.
- La plusvalía se genera a través de una **acción pública**:
  - Regulatoria (ej. cambio del uso de suelo) y/o
  - De inversión en infraestructura (ej. puente, metro).
- Proceso para **compartir el mayor valor** del suelo mediante su captura (del todo o parte).
- Usa el producto de la CP para financiar **inversiones en infraestructura** u otras mejoras necesarias para:
  - Compensar impactos por los cambios (ej. densificación) y/o
  - Implementar políticas públicas de equidad (ej. vivienda social).

¿Cuáles son los instrumentos que permiten la CP?

Clasificaciones

1) CP según el tipo de acción pública:

a) Asignación directa de mayores aprovechamientos (ej. aumento de densidad).
b) Inversión en suelo público sin aplicación directa de mayores aprovechamientos (ej. aumento del límite urbano, infraestructura).
c) Variaciones de valor causadas por el desarrollo general de la ciudad (ej. impuesto territorial).

2) CP según la naturaleza del instrumento:

a) Impuestos.
b) Contribuciones.
c) Regulaciones.

3) CP según la temporalidad de la captura:

a) Mecanismos a priori → capturan las plusvalías antes de la materialización del mayor valor.
b) Mecanismos a posteriori → se captura la valorización después de la realización del mayor valor.

4) CP según el destino de los recursos capturados:

a) La reinversión de plusvalías se hace dentro de las intervenciones o proyectos urbanísticos que las originaron.
b) La plusvalía generada en sectores más dinámicos podría ser redistribuida hacia áreas menos desarrolladas, para corregir inequidades de la ciudad.

5) CP según su operación directa o indirecta:

a) CP basada en el desarrollo → opera por medio de la transacción directa de las propiedades involucradas en el proyecto de desarrollo.

b) CP basada en impuestos o contribuciones → opera indirectamente vía instrumentos fiscales (por ej. impuestos a la propiedad).

Tipo de CP	Instrumento
CP basada en impuestos o contribuciones:	Impuestos a la propiedad y a la tierra.
	Contribuciones por mejoras y avaluaciones especiales (origen inglés).
	Financiación por incremento de impuestos (TIF).
CP basada en desarrollo:	Venta o arriendo de tierras o Bancos de Tierra.
	Desarrollo conjunto.
	Venta de derechos de aire o derechos adicionales de construcción.
	Reajuste territorial.
	Esquemas de reconstrucción urbana.

CP basada en impuestos y contribuciones:

a) **Impuestos a la propiedad y a la tierra** → Imp. recaído sobre el valor estimado del suelo o del terreno más sus edificaciones, y cuya recaudación ingresa al presupuesto para fines generales (es el mecanismo más antiguo).

- EE.UU., Reino Unido y Japón: gobiernos locales financian el gasto público (tasa entre 16% y 25%).
- Países en desarrollo: menos utilizados por problemas de catastro y dependencia financiera del gobierno central, por lo que hay poco incentivo al ente local.

b) **Contribuciones por mejoras (CxM) y avaluaciones especiales** → Sobretasas (imp. adicionales) a beneficios que se estiman creados por las inversiones públicas, debiendo, los propietarios beneficiados, pagar sus costos.

- CxM: ex ante, Brasil (Certificados de Potencial Adicional de Construcción, CEPACs), y ex post, Colombia (Contrib. de Valorización/Participación en Plusvalías).
- Aval. esp.: EE.UU. (L.A.) destinado a crear parques/espacios públicos.

c) **Financiación por incremento de impuestos (TIFs)** → Imp. adicional sobre las propiedades ubicadas dentro de un área a ser reconstruida, por medio de inversión pública, financiada a través de bonos municipales contra el aumento estimado de recaudación de impuesto a la propiedad.

- EE.UU. (California): origen: bonos TIF para financiar reconstrucción de zonas deterioradas (distritos especiales).

CP basada en el desarrollo:

a) **Venta o arriendo de tierras** → venta/arriendo de terrenos públicos, o derechos de desarrollo sobre ellos, a inmobiliarios, cuyos valores han aumentado gracias a inversión pública o modificación de la normativa.

- China: utilizado para infraestructura de carreteras en las provincias costeras más ricas, en últimos 15 años.
- Brasil: barrio costero de Copacabana (R. de J.), los particulares no son dueños sino usufructuarios del suelo.

Explicó que la Concesión Onerosa del Derecho de Construir solo apunta a la recaudación de recursos, a diferencia de los CEPACs que conllevan gestión y planificación urbana.

Por su parte, los derechos de desarrollo transferibles consisten en que una edificación que no llegará a utilizar a plenitud una aptitud que detenta está facultada para transferirla a otra, por ejemplo, edificios históricos que, por tal calidad, no pueden ser intervenidos ni ampliados hasta la altura máxima del sector, entonces, su propietario vende su derecho a un tercero.

d) **Reajuste territorial** → varios propietarios juntan sus tierras y contribuyen con una parte de ellas que son vendidas a inmobiliarias, para financiar, parcialmente, infraestructura pública. Luego, tales propietarios reciben la misma proporción de suelo, pero con servicios.

- Alemania: origen (1902).
- Japón, Corea, Taiwán.
- Brasil (Porto Alegre), Colombia (Bogotá).

e) **Esquemas de reconstrucción urbana** → los propietarios de tierras y un inmobiliario forman una entidad cooperativa para consolidar terrenos y desarrollar uno mayor. El gobierno local rezonifica, aumenta ratio: área construida/terreno (generalmente alrededor de estaciones de transporte ferroviario) y financia infraestructura. Los propietarios/arrendatarios mantienen sus derechos y las ventas de las nuevas propiedades cubren los costos.

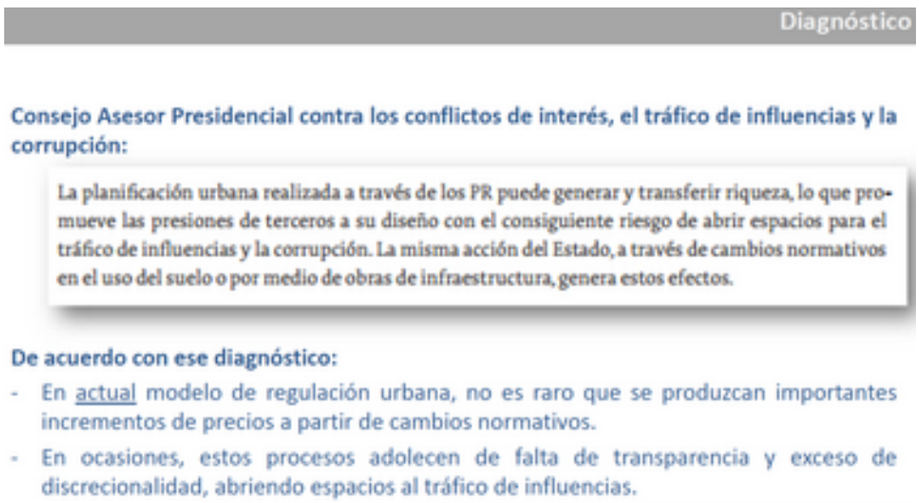
- Japón: para recuperar zonas vulnerables.

¿Cuál es el mejor mecanismo de CP?

Indicó que son varios los elementos que influyen a la hora de evaluar cuál es el modo más adecuado para captar la plusvalía; así, informes del Lincoln Institute of Land Policy y del Banco Interamericano de Desarrollo señalan que la aplicación de un instrumento determinado está muy relacionada con el nivel de desarrollo del país, sus sistemas de catastro de inmuebles y tributario, las facultades de los gobiernos locales para recaudar y gestionar su propio patrimonio, y -también- con factores culturales e históricos.

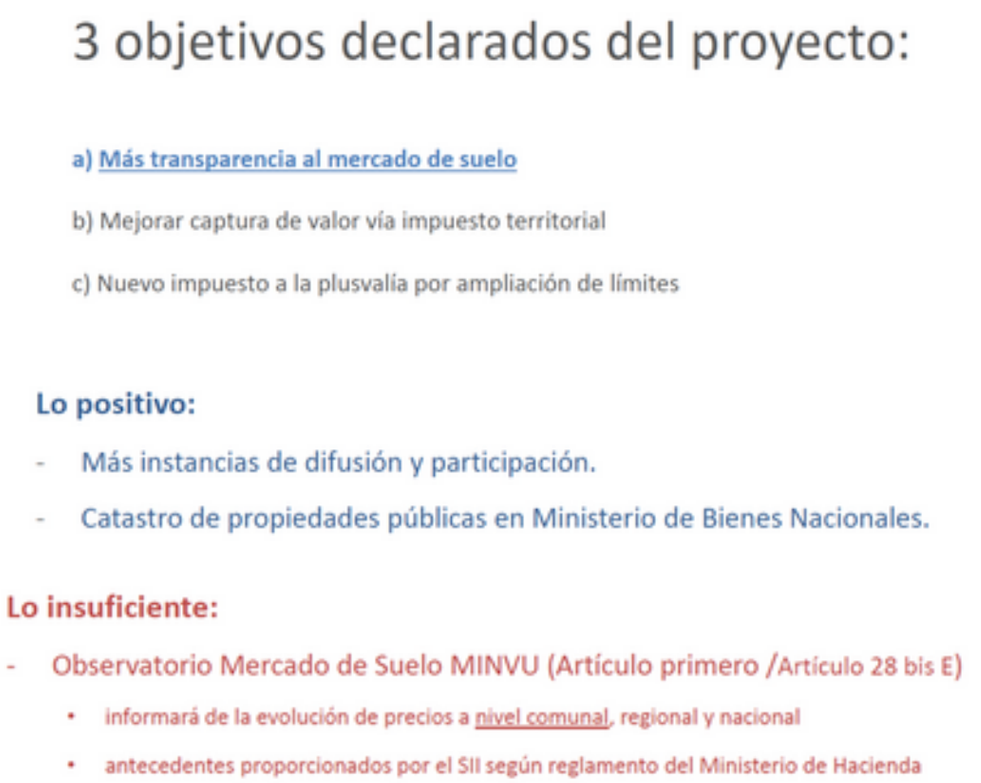
CP basado en impuestos y contribuciones	CP basado en desarrollo
No habría una relación costo – beneficio (especialmente para propiedades no ligadas a la inversión).	Hay relación clara entre la creación de valor y la CP.
Dificultad para estimar con precisión el costo de la provisión de bienes públicos.	Valor del suelo se calcula utilizando un método consensuado entre las partes interesadas.
Contribuyentes, a menudo, discuten la cobertura y el monto de los impuestos o tasas.	Tienen mayor potencial para financiar inversiones en transportes, sin distorsión fiscal ni oposición del público.
CxM: instrumento aceptado por contribuyentes en algunas partes (Bogotá) y no en otras (México). TIF: menor presión fiscal para los propietarios.	No sólo mecanismos de financiamiento, sino también son instrumentos de planificación urbana y de política pública.
Ingresos por impuestos territoriales son sostenibles, pues su recaudación no se agota con la enajenación del suelo.	Genera ingresos sostenibles a largo plazo (por mayor uso del transporte público y otras instalaciones), además de ingresos directos.
Los instrumentos de CP no son excluyentes entre sí, pudiendo aplicarse por separado o conjuntamente, según las condiciones particulares de cada lugar.	

Enseguida, **el señor Slaven Razmilic, investigador del Centro de Estudios Públicos,** expuso sus comentarios en lo relativo a la iniciativa legal en debate, apoyándose en una presentación que se consignará en lo pertinente.



Señaló que la razón del aumento de valor del suelo se produciría porque la normativa va permitiendo que se ejecuten más proyectos en él; similar situación ocurriría con la provisión de infraestructura y espacios públicos.

Hizo hincapié en que es preciso separar dos materias: la captura de plusvalía y los procesos que generan los incrementos de precios de los terrenos; entonces, si nada se hace respecto de estos últimos, sería inoficioso establecer un mecanismo de captura de plusvalía.



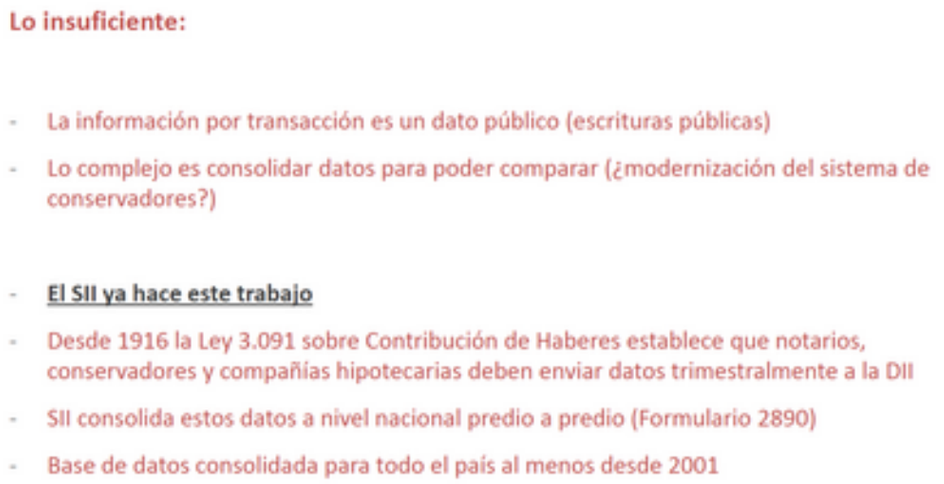
Indicó que, como ex Director del Observatorio Habitacional del MINVU -entre 2006 y 2008- y ex Jefe de los Observatorios del mismo Ministerio -años 2010 y 2011-, puede decir que trabajar a nivel de unidad comunal, para analizar los cambios de precios de terrenos afectados por modificaciones de los límites urbanos, no va a agregar ningún beneficio en pos de la transparencia, pues se necesita mayor especificidad.

De manera ejemplificadora, exhibió la imagen -recién plasmada- en que con el color más oscuro se muestran las manzanas urbanizadas en la zona central del país, y al proporcionar información a nivel comunal las variaciones quedarán subsumidas en los promedios, haciendo imposible un análisis acabado sobre la plusvalía, sin añadir elementos a la transparencia ni poder identificar los casos en que ocurran abusos o irregularidades.

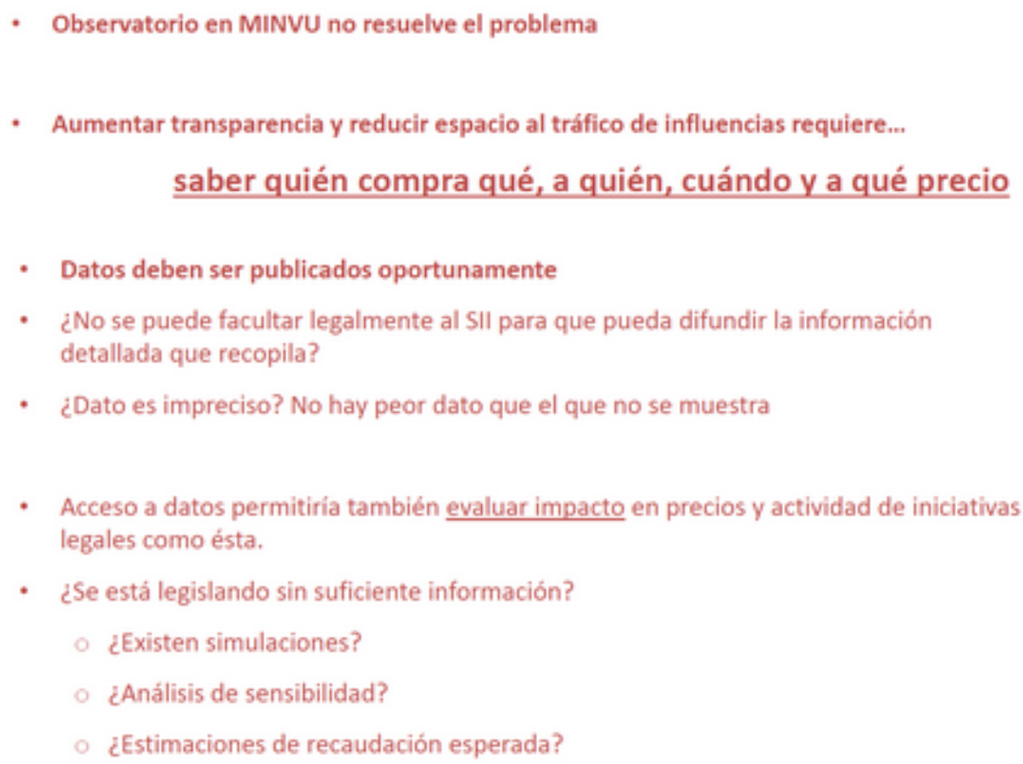
El Honorable Senador señor Tuma preguntó si sería más provechoso que el observatorio arrojara datos sobre el área urbana de modo específico.

El señor Slaven Razmilic contestó afirmativamente; sin embargo, advirtió que el actual texto del proyecto de ley no lo dispone en ese sentido.

Continuó señalando que los antecedentes que contendría el observatorio son públicos actualmente, pero de muy difícil acceso, razón que incentiva el nacimiento de empresas que -semanalmente- van configurando bases de datos, de acuerdo a lo que obtienen de los registros del Conservador de Bienes Raíces, para luego generar análisis y venderlos.

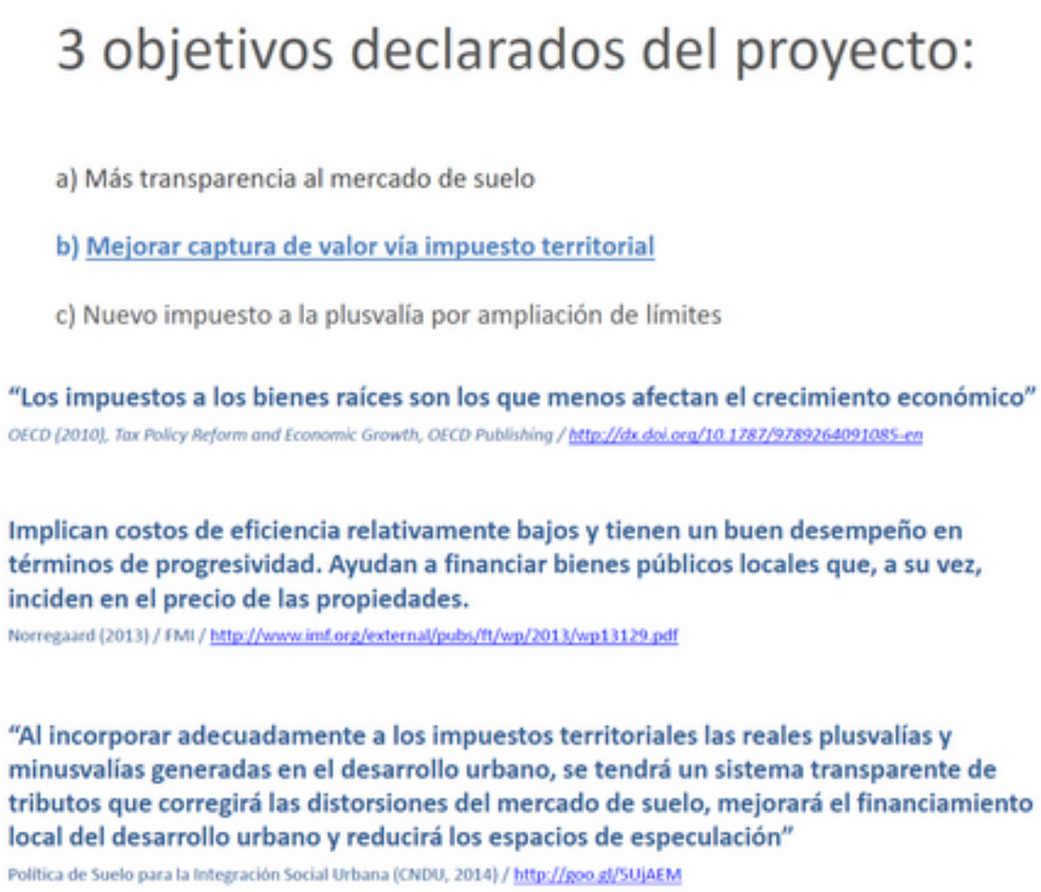


Sostuvo que el MINVU ya cuenta con la información de las transacciones relativas a bienes raíces, aunque no con la periodicidad esperada, por lo que advirtió que el beneficio tangible, en este punto, es que el SII estará compelido a entregar sus bases de datos de manera más expedita.



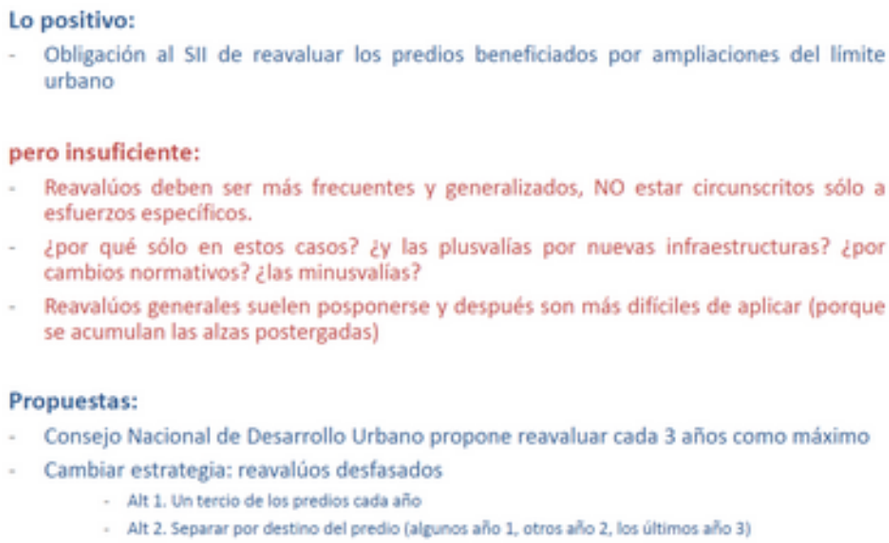
Enfatizó en que, de acuerdo a lo que ha podido revisar, le sorprende que en la tramitación de este proyecto de ley se haya procedido con tan poca información, pues no se han dado a conocer

simulaciones, análisis de sensibilidad, estimación de recaudación esperada, predios afectados, etc.



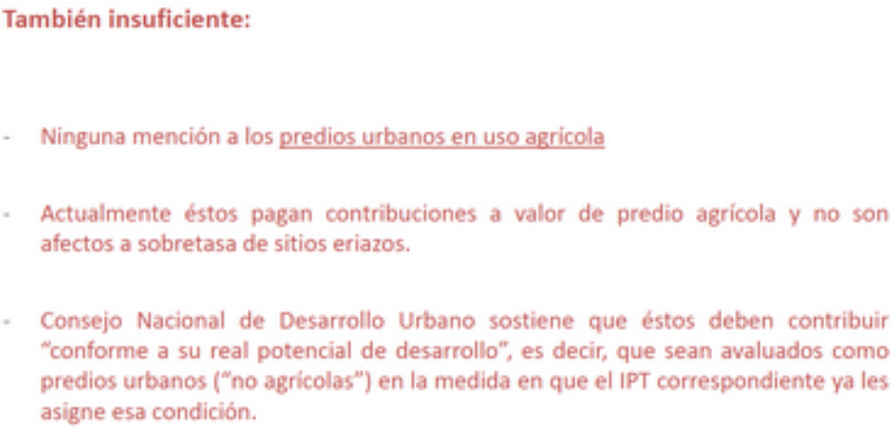
Por las razones consignadas, se declaró defensor del impuesto territorial. Además, comentó que es el mecanismo más utilizado para captar plusvalía en el derecho comparado.

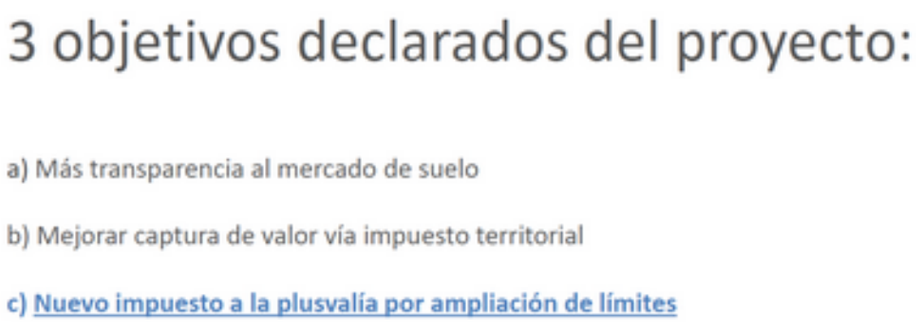
Sin perjuicio de lo anterior, observó que en Chile la incidencia de tal gravamen es relativamente baja, ya que, aproximadamente, el 78% de las viviendas está exento de su pago. Exhibió imágenes de la Región Metropolitana que ilustran tal realidad, así como la de las propiedades que tributan, en promedio al año, hasta $100.000, hasta $500.000 y sobre este último monto.



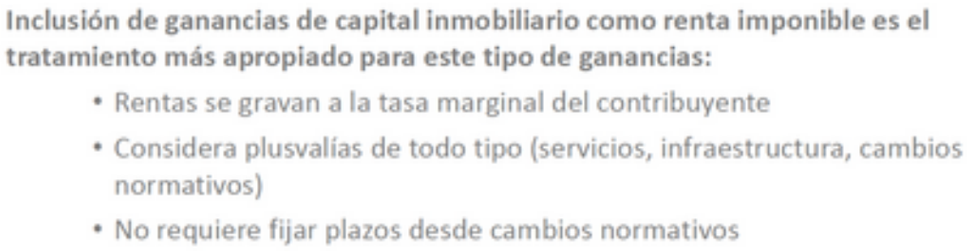
Señaló que ha sido testigo de los esfuerzos del Servicio de Impuestos Internos por llevar a cabo los reavalúos, pero la realidad es que, antes de ejecutarlos, se ha hecho habitual que se aprueben leyes que postergan el proceso por otro par de años, lo que ha sucedido diez veces desde 1990.

Advirtió que, mientras más se posponen las tasaciones, se va acumulando presión, haciéndose cada vez más difícil de ejecutarlas, razón por la que el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano aconsejó reavaluar cada tres años, como máximo.



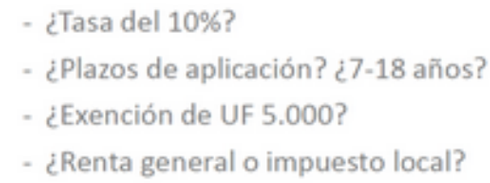


Sostuvo que, con anterioridad a la reforma tributaria del 2014, el vendedor no habitual de un bien raíz no estaba afecto a impuesto a la renta por las ganancias de capital, asunto que fue abordado en esa oportunidad. Por lo tanto, en su opinión, lo que se debe discutir ahora son las reglas establecidas y su conveniencia, como, por ejemplo, la tasa, el tramo exento, etc.



Manifestó que, desde una perspectiva económica, la propuesta de añadir un nuevo impuesto a fin de capturar plusvalía tendría poco asidero, lo que dificulta fundarla en parámetros objetivos.

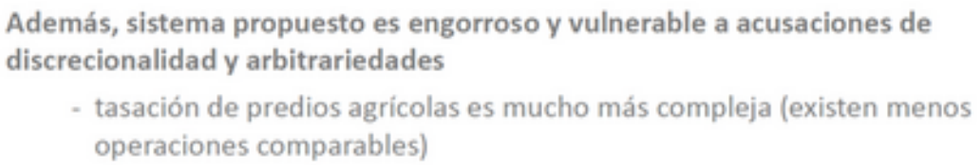
Asimismo, las características del nuevo tributo carecen de justificación:



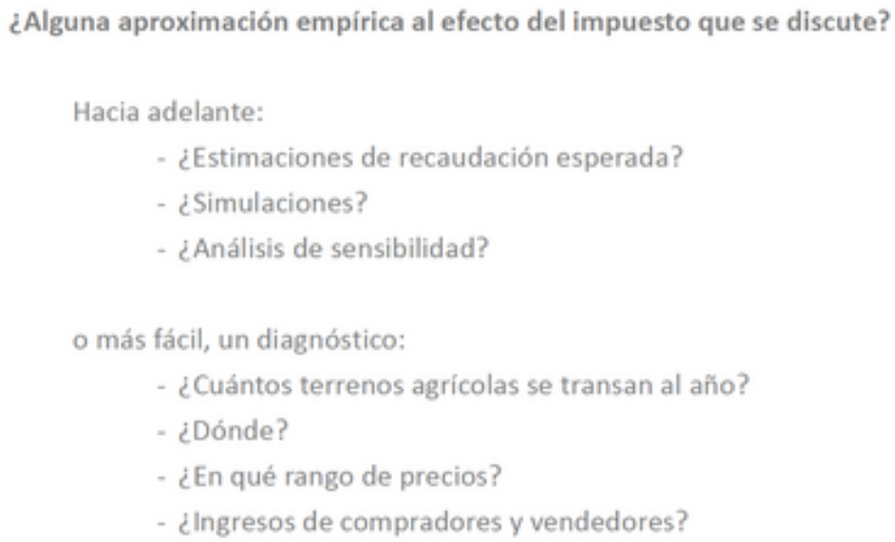
Explicó que el mecanismo para crear un impuesto como el de la especie parte por determinar cuál es el “óptimo social” -la parte del precio que se considera como el monto justo de retribución por la externalidad que generó la plusvalía-, o bien, se fija la tasa que maximice la recaudación dado el número de transacciones.

También indicó que no se trataría de un impuesto específico, ya que no se ha aclarado la conducta que se quiere evitar, y el hecho de que primero se haya planteado como un impuesto general y, luego, se haya transformado en uno con identificación local solo se explica porque no se tendría claro el fundamento de base.

Por otra parte, señaló que no se han dado a conocer estudios sobre las compraventas cuyos precios superen o no las 5.000 UF, como para imponerse de las consideraciones a la hora de determinar la exención, y acotó que le sorprende que esto no sea parte de la discusión.



Consideró que será complicado reajustar el precio inicial de una compraventa en razón de la tasa de crecimiento del promedio nacional, con los riesgos que acarrea trabajar en base a ello, ya que aproximadamente el 49,9% de los casos estará sobre y alrededor del 49,9% estará bajo la media.



Explicó que para hacer una estimación de la recaudación esperada, primero se debe tener conciencia de los planes reguladores que ampliarán sus límites urbanos.

Hoy tenemos dos instrumentos para hacernos cargo del problema:

- Impuesto a las ganancias de capital
  (vigente desde hace 10 días)

- Impuesto territorial

Pero aparentemente no satisface la manera en que operan
¿Qué hacemos entonces?

Creamos un tercer instrumento…

Se preguntó por qué no nos satisface el impuesto a las ganancias de capital como fórmula para captar la plusvalía, pero observó que -en estricto rigor- no habría certeza aún de tal insatisfacción, ya que lleva muy pocos días de vigencia y, en su concepto, el gravamen no se discutió en profundidad en su momento, porque tampoco se tuvo la información a la vista para configurarlo adecuadamente.

- ¿Son excesivas las primeras UF 8.000 de exención? ¿Los plazos de aplicación muy cortos?
- Difícil de responder con sólo 10 días de aplicación

- Desde una perspectiva económica y urbana, parece más sensato utilizar el régimen general (impuesto a las ganancias de capital)

Añadió que de los países de la OCDE que aplican el impuesto a las ganancias de capital -porque no todos lo contemplan- la totalidad, excepto dos, lo hacen a la tasa marginal del contribuyente y no con una fija, dándole un sentido para el individuo que realiza la transacción.

Por otro lado, señaló que el sistema de impuesto territorial sería el idóneo para recaudar plusvalía si se hicieran los reavalúos con una peridiocidad determinada y se revisaran las exenciones establecidas.

- Crear sistemas paralelos no resuelve los problemas
- Es más probable que los agraven

Es preferible tener 2 instrumentos
que funcionen bien
antes que 3 que lo hagan mal

El Honorable Senador señor Ossandón preguntó qué ocurre cuando la acción del Estado genera la disminución del valor de las propiedades, como, por ejemplo, si se reduce la densidad permitida o cuando un bien raíz es declarado monumento nacional.

El Honorable Senador señor Montes sostuvo que, luego de escuchar las diversas exposiciones, queda claro que en Chile existe una contingencia con el suelo que es necesario abordar, puesto que ocasiona grandes fortunas para pocos, mayor desigualdad en la mayoría de la sociedad y empeora la calidad del ordenamiento territorial.

Apuntó que en la discusión de la reforma tributaria del año 2014 el impuesto a la ganancia de capital fue difícil de sacar adelante.

Detalló que, en materia tributaria, los gravámenes con impacto en los valores de los bienes raíces son: el impuesto a las ganancias de capital, el IVA y el territorial, con todas sus particularidades (exenciones y sobretasas).

Adicionalmente, indicó que los terrenos con aptitudes turísticas presentan un nuevo escenario, ya que su rentabilidad no dice relación con su carácter rural o urbano; por ejemplo, los inmuebles a orillas de los lagos.

Reiteró que un asunto por dilucidar es la regulación de las parcelas de agrado, aun cuando el ex Director Nacional del SII, señor Javier Etcheberry, logró hacer tributar a gran parte de su universo.

Compartió con el señor Slaven Razmilic la idea de que lo relativo a la captación de plusvalía requiere un análisis profundo y general de todas las aristas ya mencionadas.

Por otra parte, y aun cuando el profesor Pablo Trivelli opinó -en una sesión anterior- que esta nueva regulación no sería relevante, pues las grandes ciudades no ampliarán sus límites urbanos hasta muchos años más, Su Señoría observó que existen en el país otras localidades que sí se desarrollarán y crecerán, por lo que se precisa legislar urgentemente.

En base a todo lo anterior, preguntó al señor Slaven Razmilic qué sugiere para enfrentar esta materia de manera global e íntegra.

El señor Slaven Razmilic contestó que, respecto a las formas de captura de plusvalía, el impuesto territorial puede ser objeto de muchas mejoras que pasan por modificaciones legales, sobretodo configurarlo de manera tal que no incentive a posponer los reavalúos. Acotó que, en la medida en que el valor comercial y la tasación fiscal mantengan una diferencia sostenida en el tiempo, se legitima el instrumento. Adicionalmente, sugirió revisar sus exenciones.

Enseguida, planteó que no sería adecuado que predios asentados en la ciudad sean calificados como rurales en función de la actividad que se realiza en ellos, sino que habría que estar a su ubicación; así, pues, teniendo potencial y precio urbano deben ser considerados como tales.

Sobre el impuesto a las ganancias de capital, elogió su incorporación para los contribuyentes no habituales, aunque cuestionó varias de sus características, como, por ejemplo, las 8.000 unidades de fomento de exención, por lo que criticó el no haber contado con un análisis de sensibilidad en su debate. Sin perjuicio de lo anterior, estimó que el proyecto de ley en trámite es una valiosa oportunidad para hacer los ajustes que se requieran.

Reiteró que el principal problema del nuevo impuesto que se propone incorporar, además de ser redundante con el anteriormente tratado, es su evidente fragilidad de diseño y cobertura, por lo que, de prosperar en los términos aprobados por la Cámara de Diputados, sin duda tendrá que ser modificado reiteradamente.

En su concepto, el impuesto a las ganancias de capital sería el instrumento más apropiado para abordar la captura de plusvalía en términos tributarios, haciendo las enmiendas que se determinen, previo análisis acabado de todas sus aristas.

En cuanto a la planificación, opinó que las ciudades sí van a seguir creciendo y no solo porque aumente la población, sino que debido al anhelo de espacios de mayor magnitud.

Apoyó la idea de la imagen objetivo en conjunto con las herramientas de planificación urbana integrada -que estaría discutiendo el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano-, en razón de que lo adecuado es planificar teniendo la claridad sobre lo que se quiere impulsar en cada ciudad o sector de ella. Además, dicha certeza evitará las distorsiones y los estímulos para cometer irregularidades.

El Honorable Senador señor Montes agregó que otro tema preocupante son los terrenos “en engorda” o grandes porciones de tierra que se mantienen desocupadas por muchos años a la espera de aumentos de precio importantes y que se encontrarían exentos de gravámenes.

Comentó que en Milán las viñas ubicadas en la ciudad son consideradas como urbanas para efectos de impuesto territorial, aun cuando son beneficiarias de una franquicia específica relacionada con su producción; no como en Chile, en que se califican de rurales.

Finalizó diciendo que las distorsiones expuestas deben ser estudiadas en su conjunto.

El Honorable Senador señor Ossandón estimó que calificar a las viñas situadas en la ciudad como terreno urbano las hará desaparecer. Asimismo, indicó que aquéllas se habrían instalado mucho antes de que se ampliaran los límites urbanos, por lo que en sus orígenes fueron genuinamente rurales.

Insistió en que lo que interesa evitar son los abusos y no perseguir las actividades que aportan y benefician a sus comunas, como lo que ocurre con las viñas en Puente Alto y Peñalolén.

En una sesión posterior, **el señor Fernando Barraza, Director Nacional del Servicio de Impuestos Internos,** realizó una exposición enfocándose, principalmente, en el nuevo tributo que se propone crear en el proyecto de ley en debate y se apoyó en la presentación que se consigna, en lo pertinente, a continuación:

MODIFICACIONES DEL PROYECTO CON INCIDENCIA PARA EL SII

1. MODIFICACIONES IMPUESTO TERRITORIAL

a. **Reavaluar** comunas o sectores en que se amplíe el límite urbano. SII tiene plazo de 6 meses desde recepción de información enviada por autoridad que promulgue plan regulador.
b. **Giro** total del impuesto reavaluado en el semestre anterior al que corresponde aplicar nuevo avalúo fiscal.
c. **Se elimina** de la sobretasa referencia a sitios no edificados "**con urbanización**" (por lo tanto, se gravarán sitios no edificados, sea que tengan o no urbanización). Se exceptúan inmuebles fuera del alcance de servicios de agua potable y recolección de aguas servidas.
d. **Municipios deben informar** al SII bienes raíces que correspondan a sitios no edificados, propiedades abandonadas o pozos lastreros.

2. ESTABLECE OBSERVATORIO DEL MERCADO DE SUELOS

a. MINVU mantendrá en un sitio electrónico un observatorio del mercado de **suelo urbano** que informe evolución del **precio** de bienes raíces a nivel **comunal, regional y nacional.**
b. Considerando antecedentes que, para tal fin, **proporcione el SII**, según determine reglamento del Ministerio de Hacienda que fije forma y plazos de entrega de dicha información, cumpliendo disposiciones de la Ley Orgánica del SII.

3. ESTABLECE NUEVO IMPUESTO A LA GANANCIA DE CAPITAL POR AMPLIACIÓN DEL LIMITE URBANO

a. Efectuar **tasaciones comerciales** de valores iniciales y finales, definidos en los términos de la ley.
b. Elaborar y publicar mensualmente un **índice de variación del valor** de bienes raíces rurales situados en Chile.

BREVE EXPLICACIÓN DEL NUEVO IMPUESTO

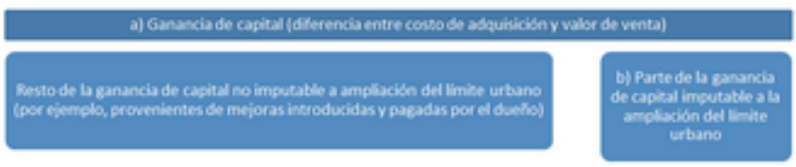
¿QUÉ PRETENDE GRAVAR EL NUEVO IMPUESTO?

Para explicar cuál es el propósito del nuevo impuesto (qué específicamente pretende gravar) es necesario hacer un contrapunto con otros impuestos. En efecto:

Desde un punto de vista teórico, se podría gravar 3 ámbitos:

a) Ganancia de capital: base imponible = mayor valor obtenido en la enajenación del bien raíz (diferencia entre **costo de adquisición y valor de venta**).

b) Parte de la ganancia de capital proveniente de externalidades positivas causadas por la ampliación del límite urbano: base imponible = "**depurar**" la ganancia de capital y extraer de ella la que proviene exclusivamente de ampliar límite urbano.



c) El dominio o posesión del bien raíz: base imponible = **avalúo fiscal** del bien raíz.

A cada caso anterior correspondería aplicar respectivamente:

a) Impuesto a la Renta.
b) Nuevo Impuesto (proyecto de ley).
c) Contribuciones.

¿QUÉ NO PRETENDE GRAVAR EL NUEVO IMPUESTO?

Con el objeto de "depurar" la ganancia de capital imputable a la ampliación del límite urbano, se debe determinar el valor comercial del inmueble (no su avalúo fiscal).

La base imponible corresponde, *en esencia*, a la **diferencia** entre el valor comercial **antes de iniciarse el proceso** de ampliación del límite urbano (hito 1) **y al concluir dicho proceso** (hito 2).

Por tanto, el nuevo impuesto **NO GRAVA**:

a) Toda la ganancia de capital (que sí grava el Impuesto a la Renta).

b) No grava el *dominio o posesión* del inmueble (que sí grava el Impuesto Territorial o Contribuciones). El nuevo impuesto sólo se desencadena al momento de enajenarse el inmueble.

LO ANTERIOR SE REFLEJA EN EL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

HECHO GRAVADO Y BASE IMPONIBLE SEGÚN EL PROYECTO

Hecho gravado (art. 1):

"...***la parte*** del mayor valor obtenido en aquellas ***enajenaciones*** a título oneroso de bienes raíces... que se encuentren en zonas incluidas en un proceso de ampliación del límite urbano... ***La parte*** del mayor valor gravado... ***corresponderá al incremento de valor experimentado en el proceso de ampliación*** del límite urbano, según lo establecido en el artículo 4 de esta ley..."

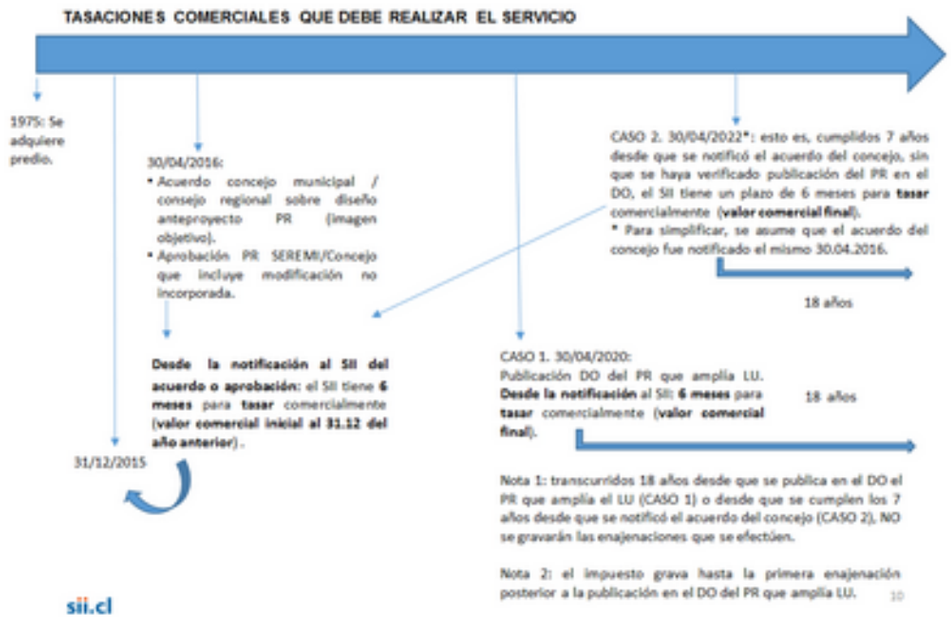
Base imponible (art. 4):

"Para determinar ***la parte del mayor valor que corresponda al incremento de valor experimentado en la ampliación*** del límite urbano derivado de un proceso de cambio a un plan regulador, ***se deducirá del valor comercial final el valor comercial inicial que corresponda***, los que serán determinados de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 6 siguientes"

Artículos 5 y siguientes: tasaciones (comerciales) efectuadas por el SII

NOTA: Este impuesto se aplicará a las enajenaciones que se efectúen a contar de ciertos actos (inicio proceso de ampliación) y hasta la primera enajenación que se realice después de la publicación en el DO del PR que amplíe el límite urbano

LÍNEA DE TIEMPO (contribuyente que adquiere antes de iniciado el proceso de ampliación del límite urbano y enajena una vez finalizado)



COMPETENCIAS DEL SII EN LA APLICACIÓN DEL NUEVO IMPUESTO

EFECTUAR TASACIONES COMERCIALES

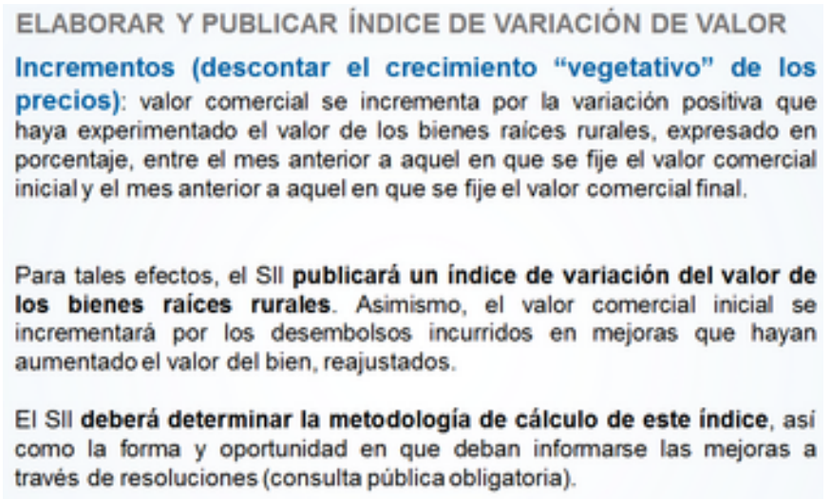
Como fuera explicado en las láminas anteriores, el propósito del nuevo impuesto es gravar la parte del mayor obtenido en la enajenación del bien raíz, experimentado en el proceso de ampliación del límite urbano.

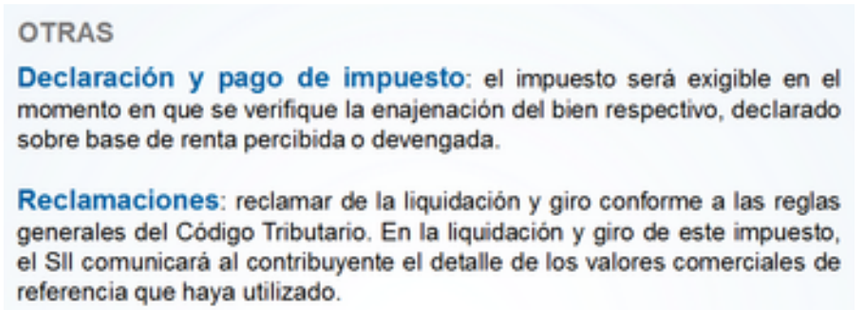
Cómo se determina la base imponible (la "parte" del mayor valor obtenido en la enajenación): corresponde a la diferencia entre un valor comercial final "x" y un inicial "y".

Cómo se determina el valor comercial final e inicial: mediante tasaciones comerciales efectuadas por el SII.

Metodología de tasación comercial: aplicar métodos públicos y objetivos de valoración, siguiendo un sistema generalmente reconocido o que refleje adecuadamente los valores de mercado de los bienes raíces. El SII, mediante resolución deberá individualizar los métodos o sistemas de valoración que aplicará, previa consulta pública obligatoria.

En ningún caso el valor comercial podrá ser superior al valor de mercado de los bienes raíces ubicados en áreas homogéneas rurales o urbanas, respectivamente, próximas o cercanas.





El Honorable Senador señor Tuma preguntó qué ocurre con la plusvalía ocasionada por las mejoras realizadas al bien raíz en el tiempo intermedio entre la tasación del valor comercial inicial y final.

El señor Fernando Barraza contestó que el proyecto dispone que el valor comercial inicial se incrementará por el de las mejoras en que se haya incurrido.

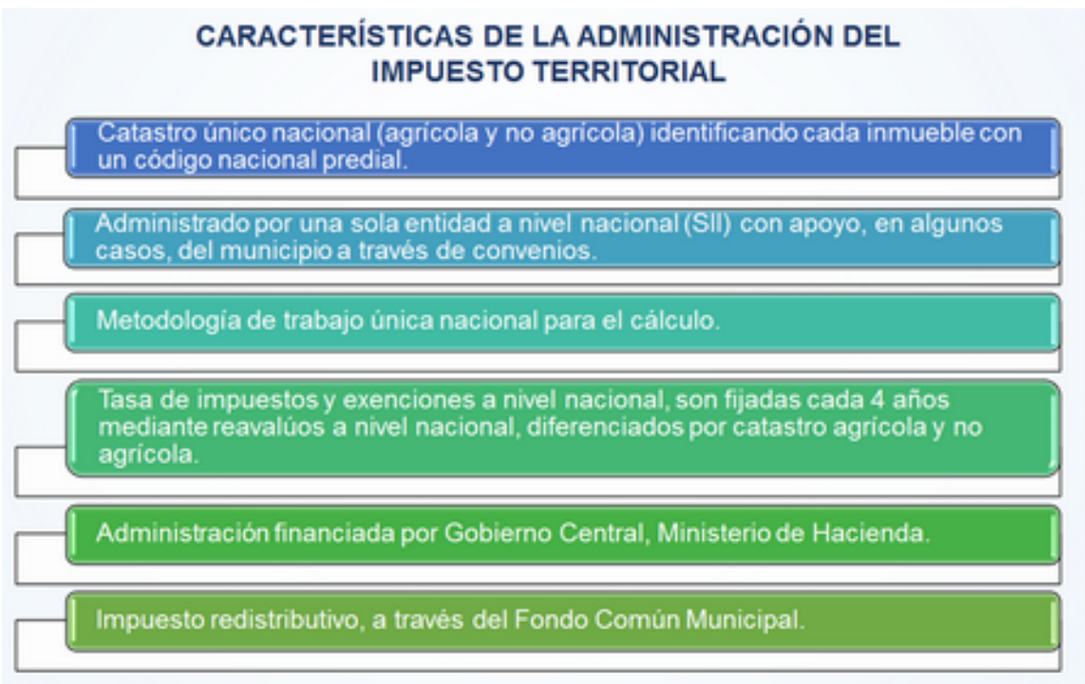
Luego, comentó aspectos relativos al impuesto territorial y señaló que al SII le corresponde la aplicación, fiscalización y administración del mismo, para lo cual debe mantener el catastro actualizado de bienes raíces, tasarlos (sitios edificados cada 4 años, y no edificados anualmente), calcular el giro o monto específico por unidad, facilitar el cumplimiento tributario, generar información fidedigna para la fiscalización de otros impuestos y ofrecer un servicio de calidad al contribuyente y entidades externas, resolviendo solicitudes e impugnaciones administrativas.

El catastro de bienes raíces se divide en tres ámbitos: las construcciones, los terrenos agrícolas y los no agrícolas.

Asimismo, expresó que los entes que intervienen en este gravamen son: el SII -responsable de la administración y

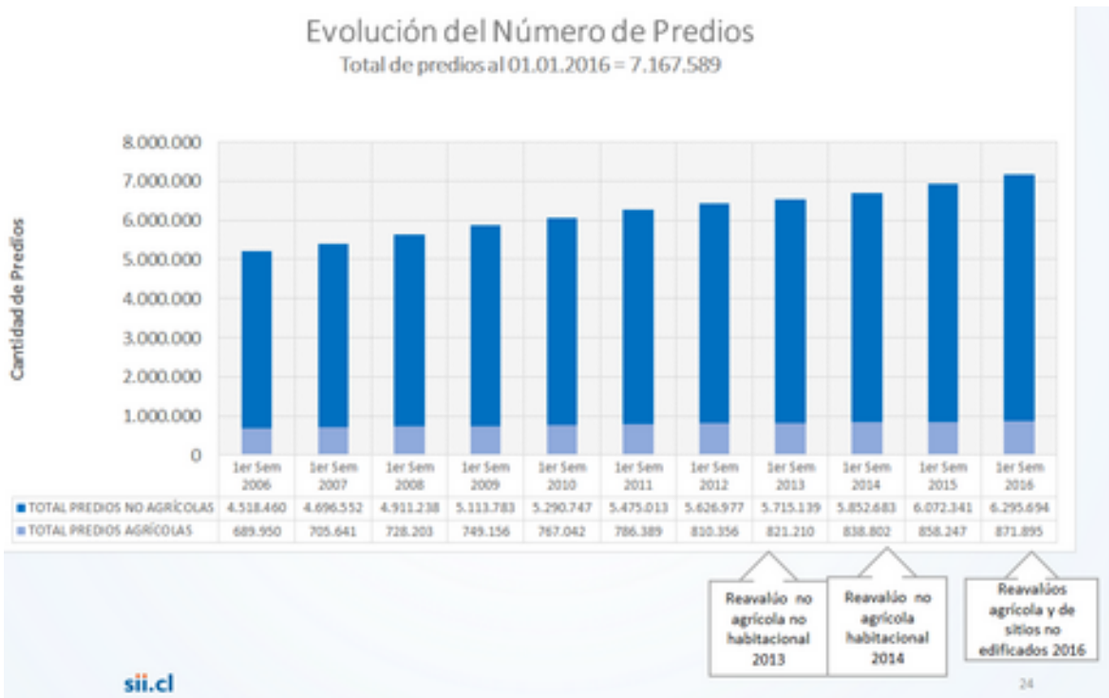
fiscalización-, la Tesorería General de la República -recauda y se encarga de la cobranza administrativa y judicial- y las municipalidades -beneficiarias de los ingresos-.

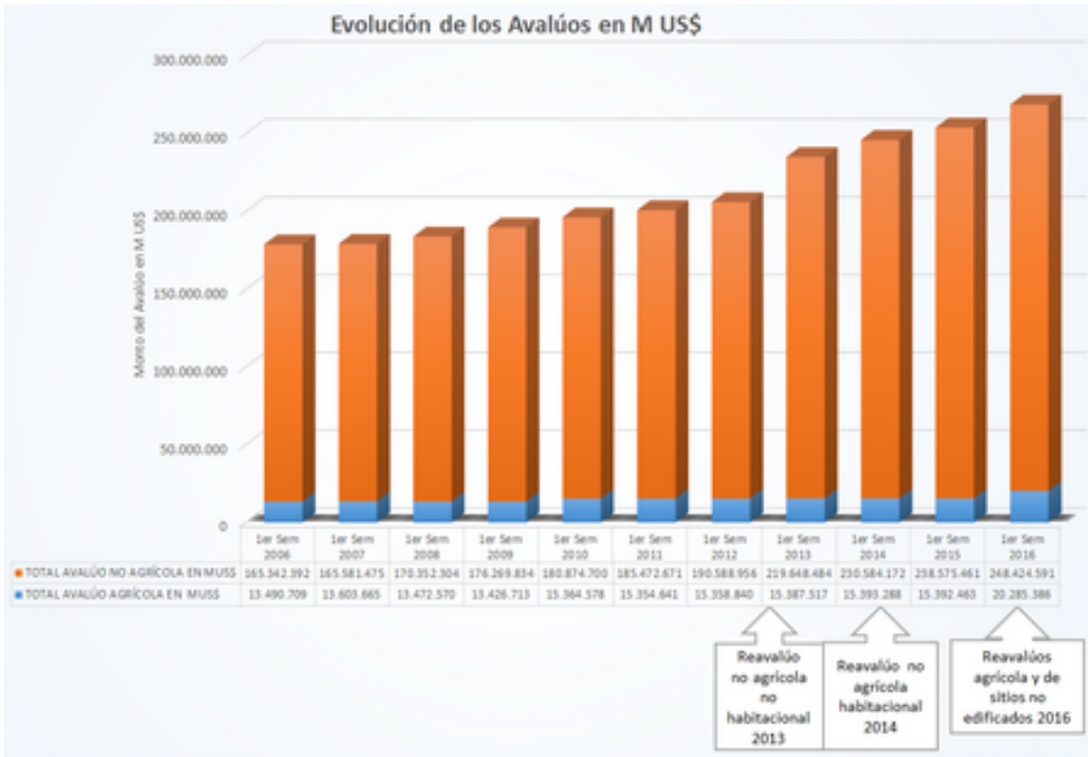
Enseguida, explicó la generación del rol de avalúo fiscal por medio del siguiente diagrama:

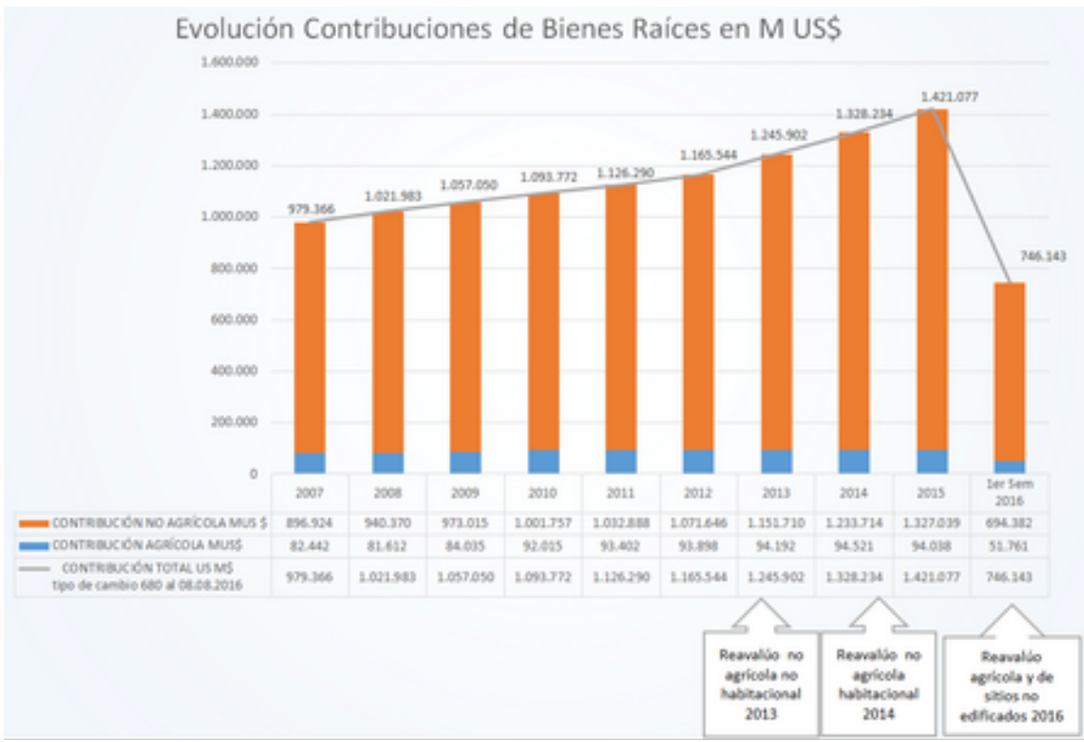


Apuntó que el sistema de bienes raíces está compuesto por:

A continuación, exhibió distintos gráficos sobre la evolución, en los últimos diez años, tanto de los bienes raíces, como de sus tasaciones y contribuciones, a saber:







El Honorable Senador señor Tuma acotó que sería lógico pensar que los predios agrícolas van disminuyendo en la medida

en que el límite urbano se amplía; sin embargo, los análisis expuestos reflejan que se han mantenido en su número, por lo que preguntó si eso se debería a las subdivisiones de terrenos.

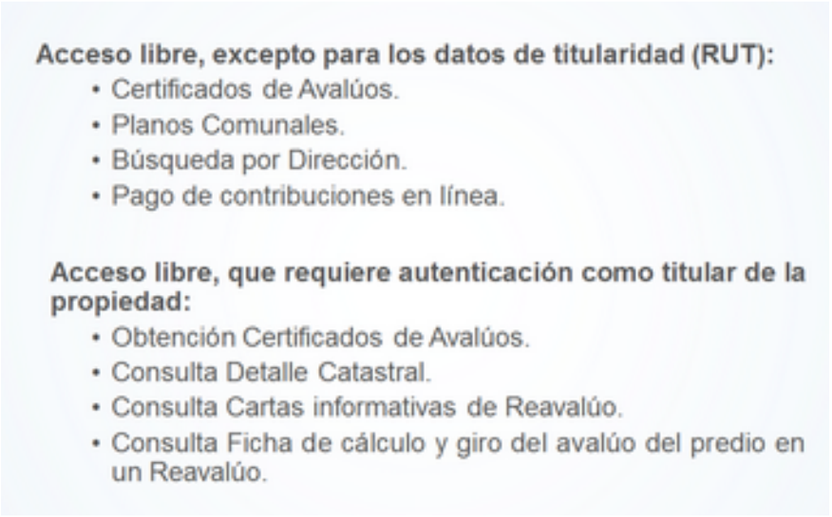
El señor Fernando Barraza contestó que las subdivisiones son un elemento, aunque no el de mayor incidencia, y señaló que sería adecuado analizar la situación por región, ya que los gráficos consignados corresponden a todo el país. Sin perjuicio de lo anterior, indicó que los predios no agrícolas sí han aumentado sostenidamente en los últimos diez años, a diferencia de los que no tienen ese carácter.

Por otra parte, hizo presente que se ha observado que el catastro de bienes raíces es cada vez más relevante en muchas decisiones, como, por ejemplo, el proyecto de ley en debate, razón por la que el SII ha intentado dar un impulso hacia una mayor eficiencia en la administración del impuesto territorial, por medio de la actualización de los cambios que se van produciendo en los predios (obteniéndose la información mediante las enajenaciones y avalúos), la interacción fluida con municipios e inmobiliarias, simplificando la aplicación del gravamen y procurando llevar a la práctica que, primero, se actualice para, luego, fiscalizar.

Reconoció que existe un número importante de inmuebles respecto de los que el SII no está al día en cuanto a sus características, por lo que se ha estado buscando la forma de mejorar, ya que un modo de obtener la información es por medio de las enajenaciones, pero en ciertos casos ello no ocurre con frecuencia.

Detalló que el Servicio pretende:

En lo relativo a la transparencia, indicó que ya se encuentra diponible lo siguiente:



El Honorable Senador señor Montes preguntó si la información respecto a los precios de las transferencias de los bienes raíces es publicada por el SII.

El señor Fernando Barraza contestó que no, así como tampoco los valores comerciales, sino que solo la tasación fiscal de los inmuebles.

El Honorable Senador señor Tuma consultó si el Servicio cuenta con los antecedentes de las compraventas de bienes raíces.

El señor Fernando Barraza respondió que sí y detalló que por cada enajenación que se produce en Chile el SII recibe la información del comprador, vendedor y los montos; estos últimos, son utilizados como uno de los factores para el cálculo del avaúo fiscal de la propiedad, pero no están disponibles para el público, aun cuando pueden obtenerse libremente en el conservador de bienes raíces. Consideró que el precio de compraventa es un dato sensible para las personas.

Asimismo, en cuanto a la transparencia, mencionó que el día 9 de enero pasado se lanzó la plataforma de gestión catastral con el objeto de que cualquier persona pueda ingresar al sitio web del SII e identificar gráficamente los predios, imponiéndose sobre algunas de sus características.

Destacó que los contribuyentes, al estar en conocimiento de las tasaciones fiscales de sus inmuebles vecinos, podrán solicitar el reavalúo del propio o su revisión, de ser pertinente.

A modo de resumen, explicó que con la información aportada por los contribuyentes, las municipalidades, los notarios, los conservadores de bienes raíces y otras entidades públicas, el SII confecciona el catastro de bienes raíces más completo del país que, luego, es utilizado tanto por particulares como por entidades públicas, para distintos fines.

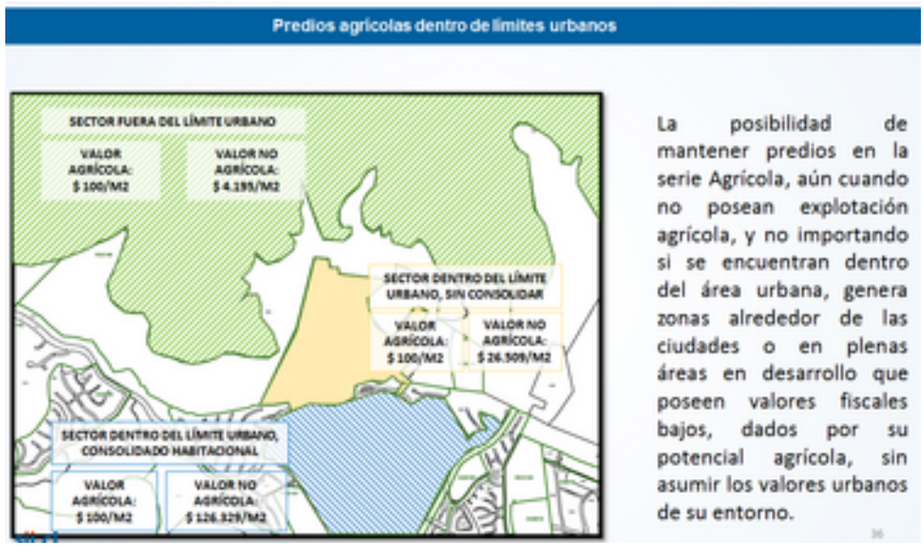
Posteriormente, se centró en el reavalúo, definiéndolo como un proceso de tasación masivo mediante el cual se actualizan los valores fiscales de las propiedades, asumiendo las plusvalías o minusvalías que el mercado ha experimentado durante un cierto periodo.

En lo que atañe al incremento máximo de giro, sugirió revisar el porcentaje (10%), puesto que en los últimos años los precios de mercado han aumentado a una tasa superior, por lo que el valor comercial de la propiedad y el fiscal se han ido separando con el transcurso del tiempo.

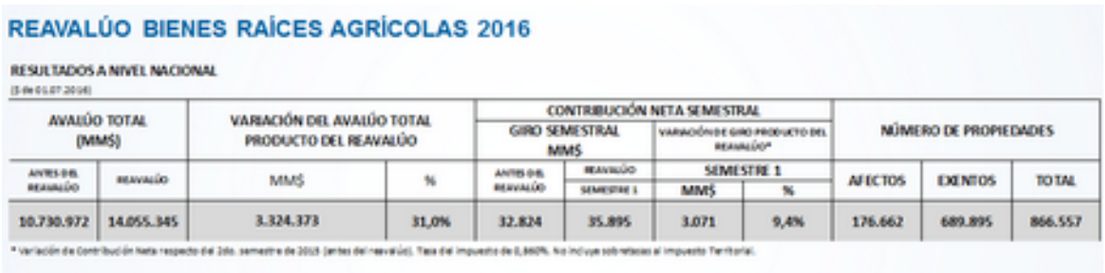
Expresó que la regla general consiste en practicar los reavalúos cada cuatro años, pero, en la práctica, van surgiendo distintas modificaciones respecto a cuándo realizarlos, por ejemplo, el agrícola fue llevado a cabo en el 2016 y el anterior el 2009.

Destacó que el no ejecutar un reavalúo de forma periódica implica que la tasación fiscal se va alejando del precio de mercado de las propiedades.

Señaló que, a su vez, se produce una distorsión cuando dentro de los límites urbanos existen bienes calificados como agrícolas, y su razón radicaría en que la ley permite mantener predios con ese uso aun cuando no posean explotación como tales, no importando si se encuentran dentro o fuera de la ciudad. Acotó que lo planteado genera ciertas zonas con tasaciones fiscales bajas, sin asumir los valores urbanos del entorno; entonces, cuando el Servicio ha intentado regularizar, los contribuyentes han reclamado ante los órganos correspondientes (tribunales tributarios y aduaneros, en primera instancia, y, en segunda, cortes de apelaciones) y se les ha dado la razón.



Sobre los resultados de los reavalúos, dio a conocer lo siguiente:



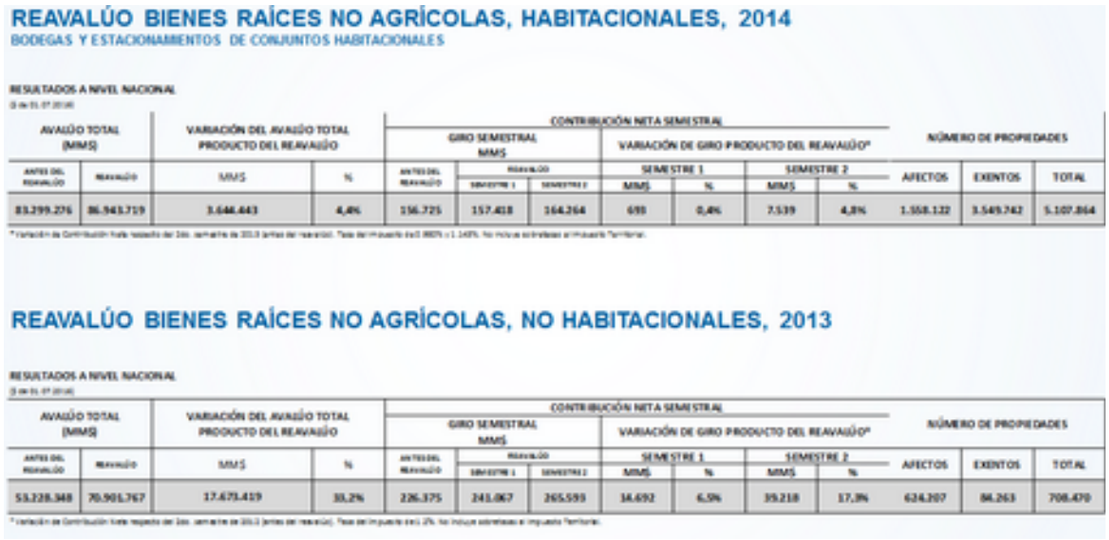
REAVALÚO BIENES RAÍCES AGRÍCOLAS 2016

RESULTADOS A NIVEL NACIONAL

(1 de 01.07.2016)

AVALÚO TOTAL (MM$)		VARIACIÓN DEL AVALÚO TOTAL PRODUCTO DEL REAVALÚO		CONTRIBUCIÓN NETA SEMESTRAL				NÚMERO DE PROPIEDADES		
				GIRO SEMESTRAL MM$		VARIACIÓN DE GIRO PRODUCTO DEL REAVALÚO*				
ANTES DEL REAVALÚO	REAVALÚO	MM$	%	ANTES DEL REAVALÚO	REAVALÚO SEMESTRE 1	SEMESTRE 1 MM$	SEMESTRE 1 %	AFECTOS	EXENTOS	TOTAL
10.730.972	14.055.345	3.324.373	31,0%	32.824	35.895	3.071	9,4%	176.662	689.895	866.557

* Variación de Contribución Neta respecto del 2do. semestre de 2015 (antes del reavalúo). Tasa del impuesto de 0,860%. No incluye sobretasas al impuesto Territorial.



REAVALÚO BIENES RAÍCES NO AGRÍCOLAS, HABITACIONALES, 2014

BODEGAS Y ESTACIONAMIENTOS DE CONJUNTOS HABITACIONALES

RESULTADOS A NIVEL NACIONAL

AVALÚO TOTAL (MM$)		VARIACIÓN DEL AVALÚO TOTAL PRODUCTO DEL REAVALÚO		CONTRIBUCIÓN NETA SEMESTRAL							NÚMERO DE PROPIEDADES		
				GIRO SEMESTRAL MM$			VARIACIÓN DE GIRO PRODUCTO DEL REAVALÚO*						
					REAVALÚO		SEMESTRE 1		SEMESTRE 2				
ANTES DEL REAVALÚO	REAVALÚO	MM$	%	ANTES DEL REAVALÚO	SEMESTRE 1	SEMESTRE 2	MM$	%	MM$	%	AFECTOS	EXENTOS	TOTAL
83.299.276	86.943.719	3.644.443	4,4%	156.725	157.418	164.264	693	0,4%	7.539	4,8%	1.558.122	3.549.742	5.107.864

REAVALÚO BIENES RAÍCES NO AGRÍCOLAS, NO HABITACIONALES, 2013

RESULTADOS A NIVEL NACIONAL

AVALÚO TOTAL (MM$)		VARIACIÓN DEL AVALÚO TOTAL PRODUCTO DEL REAVALÚO		CONTRIBUCIÓN NETA SEMESTRAL							NÚMERO DE PROPIEDADES		
				GIRO SEMESTRAL MM$			VARIACIÓN DE GIRO PRODUCTO DEL REAVALÚO*						
					REAVALÚO		SEMESTRE 1		SEMESTRE 2				
ANTES DEL REAVALÚO	REAVALÚO	MM$	%	ANTES DEL REAVALÚO	SEMESTRE 1	SEMESTRE 2	MM$	%	MM$	%	AFECTOS	EXENTOS	TOTAL
53.228.348	70.903.767	17.675.419	33,2%	226.375	241.067	265.593	14.692	6,5%	39.218	17,3%	624.207	84.263	708.470

Por último, hizo saber que el Servicio de Impuestos Internos ya se encuentra preparando el próximo reavalúo, que se llevará a cabo el año 2018 sobre los predios no agrícolas, tanto habitacionales como no habitacionales.

Enseguida, **el señor Guillermo Infante, abogado asociado de la Fundación Jaime Guzmán,** dio a conocer sus apreciaciones referentes a la nueva Ley sobre Incrementos de Valor por Ampliaciones de los Límites Urbanos, contenida en el artículo cuarto del proyecto de ley en tramitación, apoyándose en una presentación que se consignará en lo pertinente.

Comentarios generales:

- ¿Es necesario capturar impositivamente todas las externalidades positivas del accionar del Estado? ¿Qué diferencia ésta de otras?

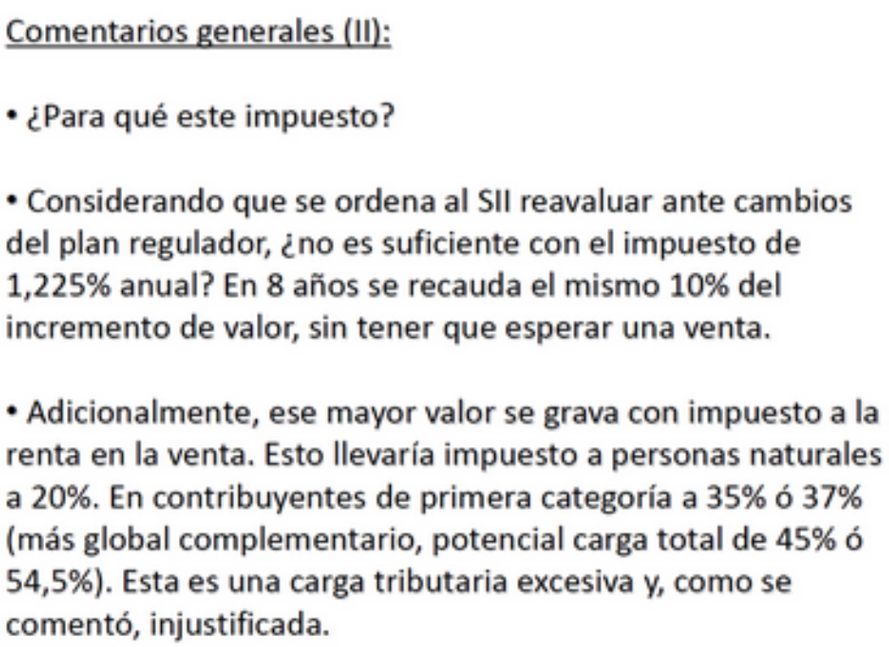
- Aquí no hay una externalidad positiva sino el levantamiento de una limitación al dominio, por ej.:
  - Subdivisión
  - Uso
  - Ley de Copropiedad inmobiliaria

Opinó que son muchas las externalidades que por su naturaleza benefician más a unos que a otros, como, por ejemplo, la

presencia policial cercana, carreteras, etc., e incluso la sola existencia del Estado tiene efectos positivos, por lo que se preguntó cuál es la razón de fondo para gravar esta externalidad en particular.

Añadió que la iniciativa legal surge en un contexto especial y que serían otras las acciones (utilización de información privilegiada o tráfico de influencias) que se quieren evitar, y que, tal vez, se podría arribar a mecanismos disuasivos más idóneos. Acotó que darle motivos parafiscales -distintos a la sola recaudación- al sistema tributario origina ciertos incentivos complicados, desde el punto de vista económico.

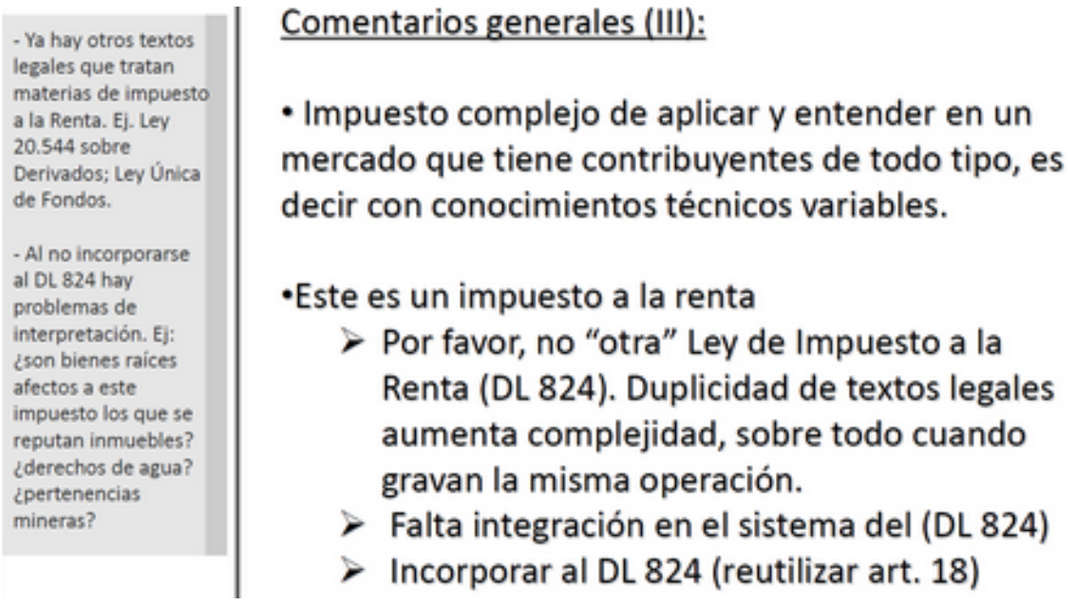
Por otro lado, sostuvo que es el Estado el que impone una pérdida al titular de un predio agrícola, puesto que tal calificación contiene una serie de limitaciones y, al pasar a ser urbano, levanta esas restricciones.



Indicó que la recaudación mediante el impuesto territorial se ha debilitado por las constantes postergaciones de los reavalúos y que las retasaciones de los predios que se incorporen al radio urbano saldrán de la regla general de los cuatro años, ya que deberán estimarse seis meses después de la notificación al Servicio de Impuestos Internos de la aprobación de la idea de diseñar un anteproyecto de plan regulador.

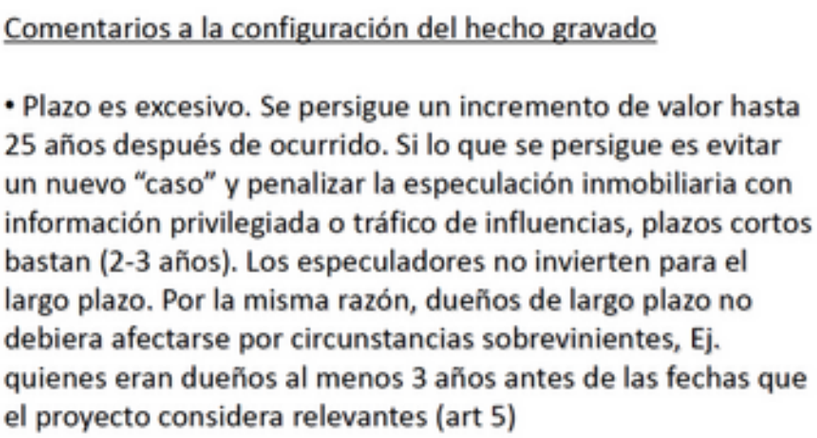
Sostuvo que lo que se quiere gravar, en definitiva, es una renta, por lo que el nuevo impuesto será entendido dentro del contexto de la ley del rubro, lo que significará que, en la parte en que se produce la duplicidad de carga tributaria, la tasa efectiva de impuesto podría

llegar al 54,5%, es decir, más de la mitad de la plusvalía será recaudada por el Estado, lo que le parece excesivo.



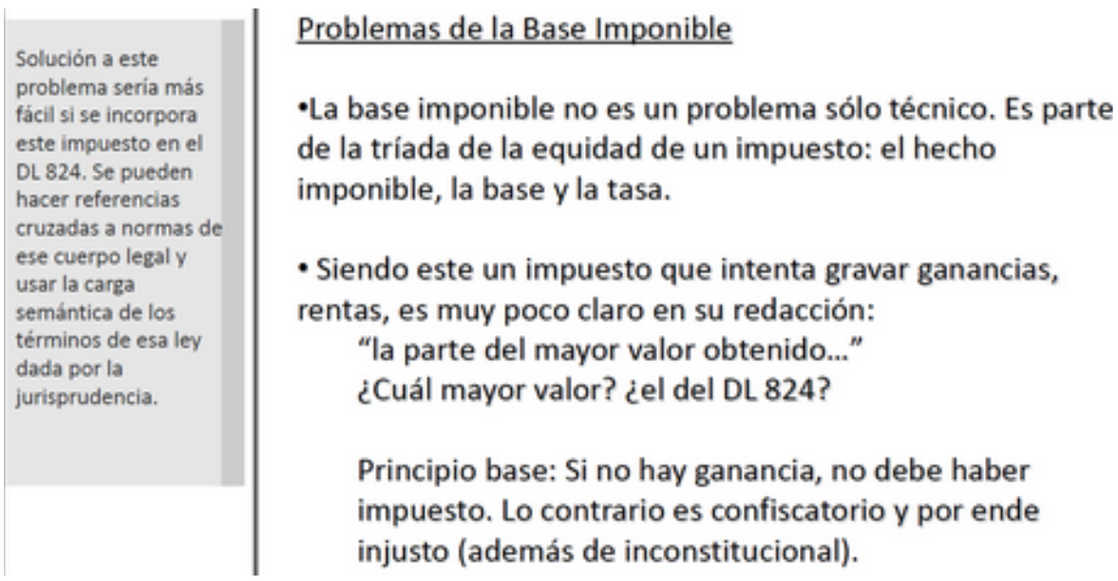
Para abordar esta materia recomendó rescatar artículos (como el 18) que fueron suprimidos del decreto ley N° 824, de 1974, -que aprueba texto de la Ley sobre Impuesto a la Renta, también llamado Ley de Impuesto a la Renta o LIR-, ya que la naturaleza de la plusvalía que se quiere gravar es equivalente a cualquier otra ganancia o renta, por lo que no se justificaría trasladarla a un cuerpo legal separado, dándole un tratamiento de especificidad, como la ley sobre derivados o la única de fondos.

Hizo hincapié en que la Ley de Impuesto a la Renta contiene carga semántica, jurisprudencia e interpretaciones para una mayor facilidad a la hora de entenderla y aplicarla. Además, ciertas materias han sido zanjadas por el Servicio (mediante circulares, resoluciones y oficios) respecto de bienes que se reputan inmuebles, por lo que si el gravamen en comento se incluyera en la LIR podrían serle aplicables también.

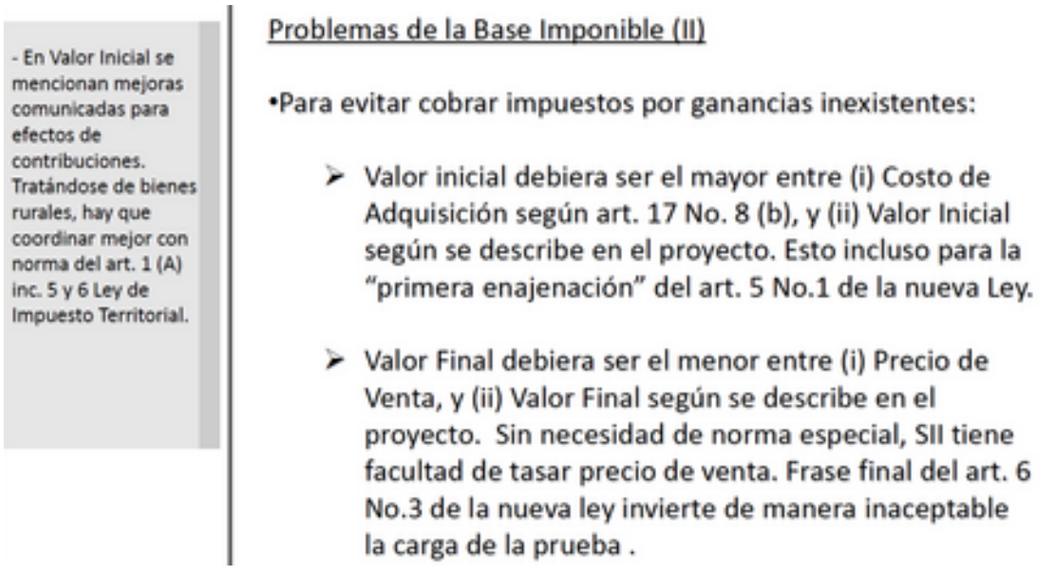


Por la misma razón recién consignada, sería lógico y recomendable excluir de la aplicación del nuevo impuesto a las personas que han sido titulares de la propiedad de manera histórica y mucho antes de que naciera la idea de ampliar los límites urbanos, porque claramente no se configuran como especuladores inmobiliarios.

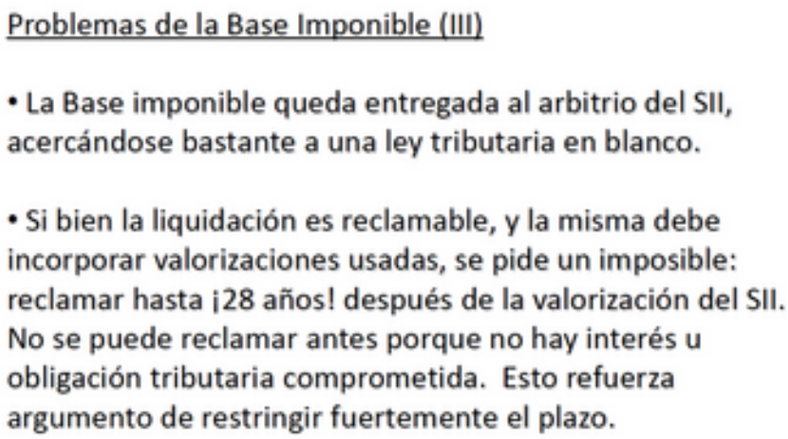
Apuntó que es necesario revisar y especificar los casos en que las operaciones de leasing no quedarán gravadas con el impuesto a la plusvalía.



Resaltó que, pese a su experiencia, la redacción relativa a la base imponible del gravamen no le fue fácil de entender y le sorprendió que no se contemple una conceptualización del mayor valor, lo que conlleva a que el lector deba recurrir a la Ley de Impuesto a la Renta.

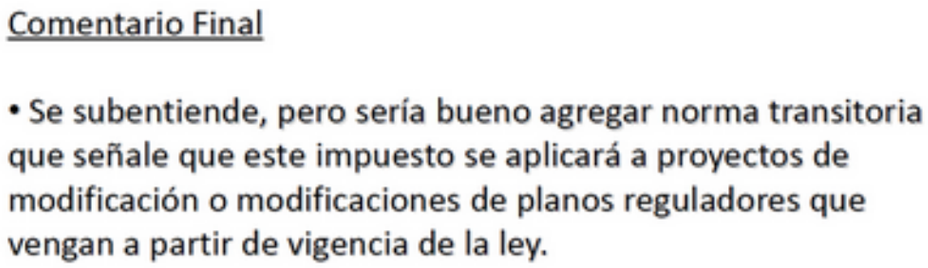


Explicó que si es mayor el costo de adquisición de la LIR -valor de adquisición incrementado o disminuido, según el caso, por los aumentos o disminuciones efectuados por el enajenante, reajustado de acuerdo al porcentaje de variación experimentado por el IPC entre el mes anterior a la adquisición, aumento o disminución y el mes anterior al de la enajenación- que el valor comercial inicial del artículo 5° de la Ley sobre Incrementos de Valor por Ampliaciones de los Límites Urbanos, quiere decir que alguien ya capturó esa plusvalía con anterioridad al proceso.



Mencionó que si en el año 2018 el consejo regional o el concejo municipal llegan al acuerdo de ampliar los límites urbanos, se gravarán las ventas hasta el 2043; en abril del 2044 el contribuyente hará su declaración de impuestos y el SII, hasta el 30 de abril del 2047, podrá liquidar ese impuesto; entonces, la eventualidad de defensa para el sujeto pasivo sería absolutamente inexistente.

Señaló que la única posibilidad de justicia es que las tasaciones del SII puedan ser objeto de las mismas reclamaciones que se utilizan para los avalúos fiscales.



El Honorable Senador señor Ossandón estimó que el Servicio de Impuestos Internos no tendrá el personal suficiente para hacer frente a la carga de trabajo que le impondría el nuevo tributo. Comentó que en su experiencia como alcalde, la colaboración de los municipios y los antecedentes que aportan son fundamentales para el catastro que confecciona el SII. Por lo anterior, opinó que las alternativas serían que dicho Servicio solicite mayor presupuesto para contratar a más funcionarios o que los entes locales tengan una labor concreta en esta materia.

El Honorable Senador señor Montes señaló que el punto de partida de este debate es la claridad respecto de que el suelo es un bien totalmente distinto a otros.

Indicó que, en general, en el derecho comparado, se han establecido mecanismos que permiten compatibilizar los intereses particulares con los de la sociedad y lo que hoy se está intentando realizar es enlazar esta materia con la planificación territorial, el aporte a las ciudades y evitar la especulación.

Apuntó que, con anterioridad, se han tomado medidas relativas al suelo, como, por ejemplo, en el año 1979 en que se implementó el plan nacional de desarrollo urbano que originó un aumento de cinco veces el valor de los bienes raíces.

Sostuvo que las exenciones respecto del impuesto territorial necesitan ser analizadas nuevamente, en términos de definir si ellas se basan en las características de la propiedad o en el tributo en sí, y consideró que a todos los bienes raíces debe determinárseles un valor por concepto de contribuciones y que, luego, se consigne el detalle de descuentos aplicables.

No coincidió con que la utilidad generada por el suelo se realiza solamente una vez que éste se enajena, ya que las singularidades del mercado otorgan otras ganancias, por ejemplo, la tenencia

de terrenos “en engorda” permite a sus titulares operar en el mercado de capitales y acceder a créditos, etc.

Reiteró que la distinción entre lo rural y lo urbano no recoge todas las realidades que hoy se dan en Chile, como lo que ocurre con los terrenos turísticos.

Concordó con la idea de que en el observatorio del mercado del suelo urbano se informe de la evolución del valor comercial de los bienes raíces por sectores en cada comuna, en pos de la transparencia que se intenta lograr.

Afirmó que se requiere analizar las distintas cargas que redundan en el suelo y sus efectos, en consonancia con sus objetivos fundantes, por lo cual sugirió al Ejecutivo encargar estudios a expertos en la materia, puesto que en los últimos años se ha acumulado una serie de modificaciones legales, de cuyas consecuencias es preciso ser concientes antes de incorporar una nueva.

Por otra parte, criticó la baja confianza que se deposita en los municipios y advirtió que, en su concepto, son entes importantísimos en todo lo que tiene que ver con el territorio, por lo que necesitan contar con herramientas que les permita negociar ciertos factores.

El Honorable Senador señor Ossandón coincidió con Su Señoría en lo relativo a los municipios.

Además, respecto al impuesto territorial, fue de la idea de que todas las propiedades estuvieran afectas, sin excepción, aun cuando fueran gravadas con una suma mínima, no solo por la recaudación en sí misma, sino que también permitiría que las municipalidades cobren, por ejemplo, el retiro de la basura.

Finalmente, indicó que la idea de incorporar un nuevo gravamen le parece muy inoportuna, atendida la situación económica actual del país.

En la última sesión en que se analizó este tema, el Honorable Senador señor **Moreira** manifestó su opinión favorable respecto de la idea de legislar, sin perjuicio del debate que se lleve a cabo, con ocasión de la discusión en particular, en lo que dice relación con el nuevo impuesto a la plusvalía.

La señora Ministra de Vivienda y Urbanismo expuso que, a raíz de las opiniones recibidas de parte de numerosos actores -distintos a los que se presentaron en la Comisión de Vivienda, Desarrollo

Urbano y Bienes Nacionales de la Cámara de Diputados-, se han ido agregando temas importantes que depurar.

Señaló que los propósitos del proyecto de ley tienen que ver con mejorar los niveles de transparencia del mercado del suelo, generar mayor eficiencia, claridad, oportunidad y simplicidad en los procesos de planificación urbana, y establecer un impuesto para capturar el incremento de valor ocasionado por los cambios de uso del suelo. Recalcó que los tres objetivos convergen en uno superior, cual es la importancia del rol de los bienes raíces en el desarrollo de las ciudades, la vivienda y la equidad.

Añadió que el Ejecutivo se encuentra disponible para hacer las mejoras necesarias en la discusión en particular; por ello, manifestó la conveniencia de votar en general el proyecto de ley, para así dar inicio a la labor de perfeccionamiento de su articulado.

Por su parte, **el señor Subsecretario de Hacienda** reconoció que la discusión de la iniciativa legal ha sido muy seria y conceptual, lo que ha dado origen al cuestionamiento de una serie de asuntos sustanciales, tanto en cuanto a la transparencia del mercado del suelo, como en lo relativo al nuevo impuesto a la plusvalía. Sobre lo último, estimó relevante dar a conocer a la Comisión, en su oportunidad, las razones y ventajas del mecanismo elegido.

Sin perjuicio de lo anterior, y al igual que la señora Ministra, consideró que en la discusión en particular será posible abordar las materias que han sido objeto de apreciaciones divergentes.

El Honorable Senador señor Moreira preguntó si la disposición expresada por los representantes del Ejecutivo se traduciría en una indicación en orden a eliminar el nuevo impuesto o en una rebaja de su tasa.

El señor Subsecretario respondió que la intención es viabilizar el objetivo de recuperar la plusvalía del suelo originada por acción del Estado, mediante un nuevo impuesto o de alguna otra manera.

El Honorable Senador señor Montes sostuvo que es necesario que esta iniciativa de ley sea discutida en la Sala del Senado y que, luego, los contenidos específicos se revisen detalladamente en la Comisión. Opinó que los temas relacionados con el suelo son urgentes de legislar y le hubiese complacido una regulación mucho más integral y comprensiva, aun cuando ésta representa un avance importante.

El Honorable Senador señor Tuma señaló que el gran mérito del proyecto de ley en debate es que intenta equilibrar los ingresos obtenidos por la plusvalía de los terrenos gracias a la acción del Estado y las retribuciones a la ciudad. Aseveró que se precisa un análisis completo en cuanto a la carga tributaria de las ganancias generadas respecto de los bienes raíces, así como de lo que ocurre con aquellos inmuebles que, también por injerencia estatal, pierden valor.

El Honorable Senador señor Ossandón apuntó que se debe gravar a aquellos que obtienen ganancias, como en todo orden de negocios, pero advirtió que la mayor dificultad en la materia es no caer en cargas tributarias injustas.

El Honorable Senador señor Moreira consultó en qué sentido irían las mejoras al proyecto de ley que propondrá el Ejecutivo, más allá de la voluntad expresada.

La señora Ministra indicó que, concretamente, la intención consiste en abordar las observaciones surgidas en la Comisión, tanto de parte de sus miembros, como de los expertos invitados.

Así, en la iniciativa, en primer término, se esclarecería lo que se debe entender por “lenguaje didáctico, claro y simple” en la configuración de la imagen objetivo; en segundo lugar, se dispondría que la información que proporcione el SII y la que se publique en los observatorios del suelo sea a una escala mayor que equilibre la transparencia con la protección de datos personales; en cuanto a la adecuación de las medidas relativas al impuesto territorial, advirtió que éstas fueron bien acogidas por los especialistas, pero se planteó revisar el tema de los terrenos agrícolas dentro del radio urbano, y, finalmente, en lo que atañe al nuevo impuesto a la plusvalía, se requiere un amplio debate sobre el mecanismo escogido y la carga tributaria del mismo, con miras a arribar a la solución más adecuada.

Resaltó que todas las contingencias planteadas son posibles de mejorar en la discusión en particular de la iniciativa.

El Honorable Senador señor Moreira solicitó a la señora Ministra detallar, oportunamente, los asuntos mencionados, a fin de tener claridad y realizar un trabajo eficaz en la siguiente etapa legislativa.

El Honorable Senador señor Montes requirió a los representantes del Ejecutivo efectuar un examen global respecto del bien en cuestión -el suelo-, ya que no se debe perder de vista la necesaria coherencia con las reformas que ya se han introducido al sistema tributario y los diversos mecanismos que gravan los bienes raíces. En ese contexto, hizo ver la pertinencia de contar con un análisis del aporte actual que realizan las

personas beneficiarias de ganancias provenientes de negocios que versen sobre inmuebles, y del efecto esperado del nuevo impuesto en la recaudación nacional y en el mercado del suelo.

Recordó que los expertos han planteado varias alternativas para capturar la plusvalía y, por otra parte, en el derecho comparado existen distintas fórmulas en la materia, interesantes de observar.

Finalmente, hizo hincapié en buscar una regulación adecuada para las zonas cercanas a los lagos, pues corresponden a sectores de alta plusvalía, tratados tributariamente como agrícolas, lo que no refleja la realidad, por lo que su contribución al desarrollo de los lugares en que se emplazan es bajísima.

- Puesto en votación en general el proyecto, fue aprobado por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Montes, Moreira, Ossandón y Tuma.

Seguidamente, se incorporó a la sesión el Honorable Senador señor Pizarro (en reemplazo del Honorable Senador señor Walker, don Patricio), quien manifestó su intención de concurrir con su voto positivo a la aprobación de la iniciativa. Al respecto, la Comisión, unánimemente, acordó reabrir el debate para el solo efecto de proceder a la votación en general correspondiente, sin perjuicio de lo cual el Honorable Senador señor Moreira dejó constancia de que daba su conformidad en la línea de permitir a todos los señores Senadores expresar su voluntad, si bien esto no necesariamente debía sentar un precedente.

- En consecuencia, sometido a votación en general el proyecto, fue aprobado por unanimidad, con los votos favorables de los Honorables Senadores señores Montes, Moreira, Ossandón, Pizarro y Tuma.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO

A continuación, se transcribe literalmente el texto del proyecto de ley despachado por la Honorable Cámara de Diputados, y que vuestra Comisión de Vivienda y Urbanismo os propone aprobar en general:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo primero.- Modifícase el decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que aprueba la Ley General de Urbanismo y Construcciones, de la siguiente forma:

1. Modifícase el artículo 3 en el siguiente sentido:

a) Derógase su inciso cuarto, pasando los actuales incisos quinto y sexto a ser cuarto y quinto, respectivamente.

b) Reemplázase en su inciso quinto, que pasa a ser cuarto, la frase “y los Reglamentos de Instalaciones Sanitarias de Agua Potable y Alcantarillado, y de Pavimentación” por la frase “y las normas sobre pavimentación”.

c) Reemplázanse en su inciso sexto, que pasa a ser quinto, las expresiones “Los decretos supremos mencionados en los dos últimos incisos precedentes, se dictarán”, por la frase “El decreto supremo mencionado en el inciso precedente se dictará”.

2. Agrégase en el Capítulo II del Título II, denominado “De la Planificación Urbana en particular”, un nuevo párrafo, denominado “PÁRRAFO PRELIMINAR.- Ámbitos de competencia y medidas de transparencia en la Planificación Urbana”, que agrupará a los actuales artículos 28 y 28 bis y los nuevos artículos 28 bis A, 28 bis B, 28 bis C, 28 bis D y 28 bis E.

3. Agréganse a continuación del artículo 28 bis los siguientes artículos 28 bis A, 28 bis B, 28 bis C, 28 bis D y 28 bis E:

“Artículo 28 bis A.- Acceso a la información de los instrumentos de planificación territorial. Los actos administrativos que promulguen la aprobación o modificación de un instrumento de planificación territorial deberán publicarse en el Diario Oficial junto con la respectiva Ordenanza, y se informará de la publicación en el Diario Oficial y de su disponibilidad en el sitio electrónico del organismo respectivo mediante un aviso en un periódico de circulación local, regional o en una radio comunal o regional, según sea el caso, debiendo la autoridad que los promulgue informar de este hecho al Servicio de Impuestos Internos dentro de quinto día, indicando si involucran modificaciones de límites urbanos y en qué zonas. La memoria explicativa, los planos y la ordenanza correspondiente se archivarán en los Conservadores de Bienes Raíces respectivos, en la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en la respectiva secretaría regional de dicho ministerio y, cuando se trate de instrumentos de nivel comunal, en las municipalidades correspondientes.

Estos documentos, junto con su memoria explicativa y el informe ambiental, deberán estar disponibles en el sitio electrónico del organismo que los promulgue conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del artículo primero de la ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública. Asimismo, deberá publicarse en dicho sitio electrónico un

resumen ejecutivo del instrumento de planificación que incluya su descripción y los principales efectos esperados, sin perjuicio de la difusión de otros resúmenes explicativos en lenguaje claro y simple.

Con el objeto de facilitar el acceso a los textos y planos vigentes de los instrumentos de planificación territorial que hayan sido modificados, la autoridad facultada para promulgarlos podrá aprobar versiones actualizadas de los planos y fijar el texto refundido, coordinado y sistematizado de las ordenanzas, pudiendo introducirles los cambios de forma que sean indispensables, siempre que con ello no se altere, en caso alguno, su verdadero sentido y alcance. Los actos administrativos que promulguen estas versiones actualizadas estarán sujetos a toma de razón por parte de la Contraloría General de la República y no se someterán al procedimiento de evaluación ambiental estratégica.

Artículo 28 bis B.- Imagen objetivo de los instrumentos de planificación territorial y consulta pública. El proceso de elaboración de los planes reguladores intercomunales o metropolitanos, de los planes reguladores comunales y de los planes seccionales, así como el relativo a sus modificaciones, deberá ser transparente y participativo, debiendo requerirse la opinión de los vecinos afectados y de los principales actores del territorio planificado. Con tal objetivo se debe contemplar, como paso previo a la elaboración del anteproyecto del plan, la formulación de una imagen objetivo del desarrollo urbano del territorio a planificar, conforme al siguiente procedimiento:

1. El alcalde o el secretario regional ministerial de Vivienda y Urbanismo, según se trate de un instrumento de nivel comunal o intercomunal, formulará una propuesta de imagen objetivo del desarrollo urbano del territorio a planificar, la que se plasmará en un resumen ejecutivo que sintetizará, en un lenguaje didáctico, claro y simple, el diagnóstico y sus fundamentos técnicos; los objetivos generales y los principales elementos del instrumento a elaborar; las alternativas de estructuración del territorio por las que se propone optar, y los cambios que provocarían respecto de la situación existente, apoyándose en uno o más planos que expresen gráficamente estos conceptos. En los casos en que se considere modificar el límite urbano, el resumen ejecutivo deberá señalarlo expresamente.

2. El resumen ejecutivo y sus planos deberán ser aprobados por acuerdo del concejo municipal o consejo regional, según se trate de un instrumento de nivel comunal o intercomunal, dentro de los quince días siguientes a su recepción. Transcurrido este plazo sin un pronunciamiento expreso se entenderá que tanto el resumen ejecutivo como sus planos fueron aprobados. Una vez aprobados serán publicados en el sitio web de la municipalidad o de la secretaría regional ministerial de Vivienda y Urbanismo, según corresponda, y simultáneamente se expondrán a la comunidad en lugares visibles y de libre acceso al público pudiendo los interesados formular

observaciones fundadas, por medios electrónicos o en soporte papel, hasta treinta días, prorrogables hasta cuarenta y cinco días después de publicado el resumen ejecutivo y sus respectivos planos. El órgano encargado deberá informar de todo lo anterior y de la fecha de realización de las audiencias públicas al consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, a las organizaciones de la sociedad civil, a los vecinos afectados y demás interesados que señale la ordenanza mediante carta certificada despachada al domicilio actualizado que se tenga de dicha organización, a más tardar, el mismo día en que se publiquen el resumen ejecutivo y sus planos.

3. Durante los primeros quince días del periodo de exposición deberán realizarse, además, dos o más audiencias públicas para presentar la imagen objetivo a la comunidad, debiendo invitarse al consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil, a las organizaciones de la sociedad civil, a los vecinos afectados y demás interesados que señale la ordenanza. Tratándose de instrumentos del ámbito comunal deberá presentarse, además, ante el consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil.

4. El lugar y plazo de exposición y el lugar, fecha y hora de las audiencias públicas, así como la disponibilidad de los antecedentes en internet, deberán comunicarse previamente por medio de dos avisos publicados en semanas distintas, en algún diario de los de mayor circulación en la comuna o las comunas involucradas, mediante su exposición en lugares de afluencia de público como consultorios y colegios, a través de avisos radiales y en la forma de comunicación masiva más adecuada o habitual en la comuna o comunas objeto del plan.

5. Terminado el periodo para realizar observaciones, la autoridad encargada de elaborar el plan deberá emitir un informe que sintetice todas las observaciones presentadas al Consejo Regional o Concejo Municipal, según corresponda, el que dentro de treinta días contados desde la recepción de dicho informe por la secretaría del órgano respectivo deberá acordar los términos en que se procederá a elaborar el anteproyecto de plan, siguiendo lo establecido para cada instrumento en los párrafos siguientes de este capítulo. El organismo competente deberá dar respuesta fundada a cada una de las observaciones realizadas, indicando si las acepta o las rechaza. Tanto el informe elaborado como el acuerdo adoptado deberán estar disponibles en el sitio electrónico de la autoridad encargada. En caso que este acuerdo considere una modificación del límite urbano, la misma autoridad deberá informar de este hecho al Servicio de Impuestos Internos, dentro de quinto día, señalando la zona considerada para estos efectos.

6. Si el organismo competente para aprobar en definitiva el instrumento de planificación territorial rechaza o altera una propuesta de modificación del límite urbano contenida en el acuerdo a que se refiere el numeral precedente, conforme lo disponen la letra c) del artículo 36

de la ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional y el inciso octavo del artículo 43 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, la autoridad encargada de su elaboración deberá informar de este hecho a los consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil, a las organizaciones de la sociedad civil, a los vecinos afectados y demás interesados que señale la ordenanza que hayan formulado observaciones fundadas, al Ministerio de Vivienda y Urbanismo para lo dispuesto en la letra b) del artículo 28 bis C de esta ley y al Servicio de Impuestos Internos identificando las zonas.

Todas las publicaciones que señala este artículo deberán estar disponibles dentro de los mecanismos de participación ciudadana que exige el artículo 7 del artículo primero de la ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública.

Artículo 28 bis C.- Intervención de particulares en la elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación territorial. Los particulares podrán proponer nuevos instrumentos de planificación territorial o modificaciones de los existentes solamente mediante presentaciones formales realizadas en ejercicio del derecho de petición consagrado en el numeral 14 del artículo 19 de la Constitución Política de la República. La autoridad que promueva un nuevo instrumento o una modificación del instrumento deberá mencionar expresamente las solicitudes planteadas por particulares que se relacionen directamente con su propuesta.

Los particulares podrán acompañar antecedentes para fundamentar nuevos instrumentos de planificación territorial o sus modificaciones, siempre que en ellos se consigne con claridad quien los presenta, quien los elaboró y a qué título. Dichos antecedentes sólo podrán ser considerados por los órganos administrativos si se cumple con lo anterior y son aprobados por un órgano del Estado.

La infracción de los deberes señalados en los incisos anteriores será considerada una grave vulneración del principio de probidad administrativa.

Artículo 28 bis D.- Transparencia en el ejercicio de la potestad planificadora. La planificación urbana es una función pública cuyo objetivo es organizar y definir el uso del suelo de acuerdo con el interés general. Su ejercicio deberá:

a) Ser fundado, señalando expresamente sus motivaciones y los objetivos específicos que persigue en cada caso, especialmente cuando se realicen cambios en las propuestas, anteproyectos o proyectos de planes o a sus modificaciones.

b) Considerar información suficiente sobre la realidad existente y su evolución previsible.

c) Ajustarse a los principios de sustentabilidad, cohesión territorial y eficiencia energética, procurando que el suelo se ocupe de manera eficiente y combine los usos en un contexto urbano seguro, saludable, accesible universalmente e integrado socialmente.

Artículo 28 bis E.- Observatorios del mercado del suelo urbano y de los instrumentos de planificación territorial. Para promover la transparencia del mercado del suelo, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo mantendrá en un sitio electrónico:

a) Un observatorio del mercado del suelo urbano que informará de la evolución del precio de los bienes raíces a nivel comunal, regional y nacional, considerando los antecedentes que para este fin deberá proporcionarle el Servicio de Impuesto Internos, según determine un reglamento del Ministerio de Hacienda dictado al efecto, el que deberá también fijar la forma y plazos de entrega de dicha información, debiendo cumplirse las disposiciones de la Ley Orgánica del Servicio de Impuestos Internos, contenida en el decreto con fuerza de ley N° 7, de 1980, del Ministerio de Hacienda y en el Código Tributario.

b) Un sistema de información de los procesos de elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación territorial, así como de sus modificaciones, el que deberá dar cuenta de manera sistematizada de toda la información disponible en los sitios electrónicos referidos en los artículos 28 bis A y 28 bis B. Para estos efectos, las municipalidades y los gobiernos regionales y demás órganos y servicios competentes deberán suministrar la información que señale la ordenanza de esta ley en la forma y plazos que allí se indiquen, con el objeto de poner a disposición del público la información referida de forma fácil y expedita.

4. Reemplázase el inciso final del artículo 35 por el siguiente:

“Para los efectos de su aprobación, modificación y aplicación, estos documentos constituirán un solo cuerpo normativo.”.

5. Reemplázase el artículo 36 por el siguiente:

“Artículo 36.- El anteproyecto de Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, o sus modificaciones, será elaborado por la secretaría regional ministerial de Vivienda y Urbanismo, con consulta a las municipalidades correspondientes y a los organismos de la administración del Estado que sean necesarios, con el fin de resguardar una actuación pública coordinada sobre el territorio planificado. Este proceso se iniciará con la

formulación y consulta de la imagen objetivo del instrumento, conforme a lo dispuesto en el artículo 28 bis B de esta ley, y se ajustará a lo señalado en el inciso cuarto del artículo 7 bis de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

De conformidad al inciso quinto del artículo 7 bis de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, el anteproyecto de plan regulador que se elabore contendrá un informe ambiental, que será remitido al Ministerio del Medio Ambiente para sus observaciones. Posteriormente, ambos documentos, junto con un resumen ejecutivo que incluya su descripción y los principales efectos esperados, sin perjuicio de la difusión de otros resúmenes explicativos en lenguaje claro y simple, serán sometidos a un proceso de consulta pública conforme a lo dispuesto en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 28 bis B.

En paralelo a la consulta pública se solicitará la opinión de las Municipalidades correspondientes, las que deberán pronunciarse sobre el anteproyecto dentro del plazo de treinta días, contado desde su conocimiento oficial, vencido el cual la falta de pronunciamiento será considerada como aprobación.

Terminadas las consultas anteriores, la secretaría regional ministerial de Vivienda y Urbanismo elaborará un proyecto de Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano y lo remitirá, junto al expediente completo, al gobierno regional para continuar su trámite de aprobación en conformidad a las disposiciones de su ley orgánica constitucional. En caso que el proyecto altere la propuesta de modificación del límite urbano contenida en el acuerdo a que se refiere el numeral 5 del artículo 28 bis B, la misma autoridad informará de este hecho, dentro de quinto día, al Servicio de Impuestos Internos, señalando la zona afectada.”.

6. Reemplázase el artículo 37 por el siguiente:

“Artículo 37.- Previa autorización de la secretaría regional ministerial de Vivienda y Urbanismo correspondiente, un grupo de municipalidades afectas a relaciones intercomunales podrán elaborar directamente un anteproyecto de Plan Regulador Intercomunal, el que deberá ser diseñado de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo precedente y enviado a dicha secretaría para que verifique, dentro del plazo de sesenta días, si el instrumento propuesto se ajusta a esta ley y su ordenanza. Si el informe es favorable, la secretaría deberá remitirlo al gobierno regional para iniciar su trámite de aprobación en conformidad a las disposiciones de su ley orgánica constitucional.”.

7. Reemplázase el inciso segundo del artículo 42 por el siguiente:

“Para los efectos de su aprobación, modificación y aplicación, estos documentos constituirán un solo cuerpo normativo.”.

8. Modifícase el artículo 43 en el siguiente sentido:

a) Reemplázanse su inciso primero y el encabezado de su inciso segundo por los siguientes:

“Artículo 43.- El anteproyecto de Plan Regulador Comunal o de sus modificaciones será diseñado por la municipalidad correspondiente, iniciándose este proceso con la formulación y consulta de su imagen objetivo, conforme lo dispone el artículo 28 bis B de esta ley, y ajustándose a lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 7 bis de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

De conformidad al inciso quinto del artículo 7 bis de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, el anteproyecto de plan regulador que se elabore contendrá un informe ambiental, que será remitido al Ministerio del Medio Ambiente para sus observaciones. Posteriormente, ambos documentos serán sometidos al siguiente proceso de participación ciudadana:”.

b) Modifícase su inciso segundo en el siguiente sentido:

i. Reemplázanse, en sus numerales 3 y 5, las expresiones “consejo económico y social comunal” por las siguientes: “consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil”.

ii. Reemplázase en su numeral 6 la expresión “quince” por “treinta”.

c) Sustitúyese, en sus incisos segundo, tercero, cuarto y quinto, la palabra “proyecto” por “anteproyecto”.

d) Agrégase, en su inciso tercero, a continuación del punto aparte, que pasa a ser punto seguido, la siguiente oración: “Sin perjuicio de lo anterior, los documentos que integren el anteproyecto del instrumento de planificación territorial deberán estar disponibles en el sitio web municipal desde el inicio del proceso de participación ciudadana, junto con un resumen ejecutivo que incluya, en un lenguaje didáctico, claro y simple, la descripción del instrumento de planificación y sus principales consecuencias.”.

e) Reemplázase, en su inciso cuarto, la frase “la audiencia pública indicada en el N° 5” por las expresiones “que venza el plazo para formular tales observaciones”.

f) Agrégase, en su inciso quinto, después de la expresión “plan regulador”, la frase “, dentro de un plazo máximo de sesenta días”.

g) Agrégase, en su inciso sexto, a continuación del punto aparte, que pasa a ser punto seguido, la siguiente oración: “Si el proyecto altera la propuesta de modificación del límite urbano contenida en el acuerdo a que se refiere el numeral 5 del artículo 28 bis B, el alcalde, junto con enviarlo a la secretaría regional ministerial respectiva, informará de este hecho al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, dentro de quinto día, para lo dispuesto en la letra b) del artículo 28 bis E de esta ley, y al Servicio de Impuestos Internos, identificando la zona afectada, con copia al Concejo Municipal.”.

h) Elimínase su inciso duodécimo.

9. Modifícase el artículo 45 en el siguiente sentido:

a) Elimínanse, en su inciso primero, la expresión “inciso primero del”.

b) Reemplázanse, en el encabezado de su inciso segundo, la frase “podrán omitir el trámite previsto en la letra c) del inciso primero del artículo 43, y, en tal caso, las publicaciones que dispone la letra d) se entenderán referidas al acuerdo del Consejo de Desarrollo Comunal:”, por la frase “aplicarán lo dispuesto en los numerales 1 al 6 del inciso segundo del artículo 43 y en los incisos tercero a quinto del mismo artículo y, una vez aprobadas tales enmiendas por el concejo, serán promulgadas por decreto alcaldicio:”.

c) Elimínase su inciso tercero.

10. Reemplázase en el inciso segundo del artículo 46 la frase “el inciso primero del artículo 43” por las expresiones “los artículos 28 bis B y 43”.

11. Agrégase en el artículo 48, a continuación de la palabra “vigencia”, la siguiente frase: “y, en todo caso, los planes reguladores comunales deberán ser actualizados cada quince años”.

Artículo segundo.- Agrégase el siguiente inciso tercero al artículo 3 del decreto ley N° 1.939, de 1977, del Ministerio de Tierras y Colonización, que establece Normas sobre Adquisición, Administración y Disposición de Bienes del Estado:

“El Ministerio mantendrá la información de los bienes a que se refieren los incisos precedentes en un sistema informático georreferencial, disponible en su sitio electrónico institucional, con el fin de

permitir conocer su ubicación, avalúo, titularidad, destino y demás antecedentes que señale el reglamento a que hace referencia el inciso anterior.”.

Artículo tercero.- Modifícase el decreto con fuerza de ley 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, de la siguiente manera:

1. Modifícase el artículo 3 en el siguiente sentido:

a) Agréganse los siguientes incisos segundo y tercero, pasando el actual inciso segundo a ser cuarto y así sucesivamente:

“No obstante lo dispuesto en el inciso anterior, el Servicio de Impuestos Internos deberá reavaluar, en el período comprendido entre dos reavalúos nacionales, aquellas comunas o sectores de éstas en que se produzca una ampliación en el límite urbano de un plan regulador. Para estos efectos, el Servicio de Impuestos de Internos deberá ser informado por la autoridad que promulgue los respectivos planes reguladores del hecho de la publicación de éstos, dentro del plazo de tercero día.

Para efectos del reavalúo a que se refiere el inciso anterior, el Servicio de Impuestos Internos tendrá un plazo de seis meses contados desde que reciba la información señalada.”.

b) Agrégase el siguiente inciso sexto a continuación del inciso tercero, que pasa a ser quinto, pasando el actual inciso cuarto a ser séptimo y así sucesivamente:

“No obstante lo establecido en el inciso anterior, a aquellos predios cuyo avalúo se determine conforme a lo dispuesto en el inciso segundo, se les girará el total del impuesto reavaluado en el semestre anterior al que corresponda aplicarle el nuevo avalúo fiscal.”.

2. Modifícase el artículo 8 en el siguiente sentido:

a) Elimínase de su inciso primero la frase “con urbanización”.

b) Reemplázase su inciso segundo por el siguiente:

“Con todo, esta sobretasa no se aplicará a los inmuebles localizados fuera de los límites del área geográfica donde se prestan los servicios públicos de distribución de agua potable y de recolección de aguas servidas. Dicha situación deberá acreditarse por el dueño u ocupante del

inmueble ante la respectiva municipalidad mediante la presentación de certificado expedido por la empresa concesionaria correspondiente.”.

c) Sustitúyese en su inciso cuarto la frase “declaradas como abandonadas y las correspondientes a pozos lastreros”, por la siguiente: “a que se refieren los incisos primero y segundo de este artículo,”.

Artículo cuarto.- Apruébase la siguiente Ley sobre Incrementos de Valor por Ampliaciones de los Límites Urbanos:

“Artículo 1.- Hecho gravado. Se gravará con impuesto a la renta con una tasa de 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.

Este impuesto no será deducible como gasto, pero no se gravará con la tributación dispuesta en el artículo 21 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, contenida en el artículo 1 del decreto ley N° 824, de 1974.

Este impuesto se aplicará a las enajenaciones que se efectúen a contar de los actos a que hacen referencia los literales a) y b) del número 1 del artículo 5 de esta ley, según corresponda, y hasta la primera enajenación que se realice después de la publicación en el Diario Oficial del plan regulador que amplíe el límite urbano.

La parte del mayor valor gravado a que hace referencia el inciso primero, corresponderá al incremento de valor experimentado en el proceso de ampliación del límite urbano, según lo establecido en el artículo 4 de esta ley.

No estarán gravadas con este impuesto aquellas enajenaciones a que se refiere el inciso primero, que se realicen transcurridos dieciocho años contados desde que cualquiera de los siguientes hechos ocurra primero:

a) La fecha de publicación en el Diario Oficial del plan regulador que amplíe el límite urbano.

b) Desde el cumplimiento de un plazo de siete años a contar de la fecha de notificación contemplada en el numeral 1 del artículo 8 de la presente ley.

Lo dispuesto en el inciso anterior no se aplicará cuando los bienes referidos se enajenen en el marco de operaciones de leasing.

Con todo, si la modificación que amplía el límite urbano fuese rechazada, no será aplicable el impuesto a que se refiere el inciso primero respecto de aquellas enajenaciones que ocurran a contar de dicho evento. Tampoco se aplicará el impuesto respecto de aquellas enajenaciones de bienes raíces que ocurran con posterioridad a su exclusión de la zona de ampliación del límite urbano por modificaciones al plan regulador, conforme a lo establecido en el inciso final del artículo 36 y el inciso sexto del artículo 43, ambos de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Tampoco se aplicará este impuesto en los casos de enajenaciones forzadas en cumplimiento de una ley especial o general que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o del interés nacional.

Artículo 2.- Exenciones. El impuesto a que se refiere el artículo 1 de la presente ley no se aplicará a aquellas enajenaciones en que el precio o valor asignado a ellas no exceda, a la fecha de perfeccionamiento de la enajenación, el equivalente a 5.000 unidades de fomento. Para estos efectos, se considerará la suma de los precios o valores asignados a las enajenaciones que efectúe el contribuyente de la totalidad de los derechos reales constituidos sobre los bienes raíces o de las cuotas poseídas en comunidad respecto de tales bienes, dentro del año comercial respectivo.

Artículo 3.- El impuesto establecido en el artículo 1 de esta ley se aplicará con independencia de lo establecido en la letra b) del número 8 del artículo 17 de la Ley sobre Impuesto a la Renta, contenida en el artículo 1 del decreto ley N° 824, de 1974, o del régimen general de tributación que resulte aplicable al mayor valor obtenido en las enajenaciones referidas conforme a dicha ley, y sin perjuicio de la tributación que resulte aplicable conforme a las disposiciones antes señaladas.

Artículo 4.- Base imponible. Para determinar la parte del mayor valor que corresponda al incremento de valor experimentado en la ampliación del límite urbano derivado de un proceso de cambio a un plan regulador, se deducirá del valor comercial final el valor comercial inicial que corresponda, los que serán determinados de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 6 siguientes.

El valor comercial así determinado se incrementará por la variación positiva que haya experimentado el valor de los bienes raíces rurales, expresado en porcentaje, entre el mes anterior a aquel en que se fije el valor comercial inicial y el mes anterior a aquel en que se fije el valor comercial final. Para tales efectos, el Servicio de Impuestos Internos publicará mensualmente un índice de variación del valor de los bienes raíces rurales, el que reflejará la variación, en los últimos doce meses, del valor que hayan tenido las enajenaciones de bienes raíces rurales situados en Chile o de cuotas poseídas en comunidad respecto de tales bienes. Para la elaboración del

índice referido se excluirán a aquellas enajenaciones que recaigan sobre bienes raíces que se encuentren en zonas incluidas en un proceso de ampliación del límite urbano a que hace referencia esta ley. Asimismo, el valor comercial inicial se incrementará por los desembolsos incurridos en mejoras que hayan aumentado el valor del bien, reajustados de acuerdo a la variación del Índice de Precios al Consumidor entre el mes anterior a la mejora y el mes anterior a la enajenación, efectuadas por el enajenante o un tercero, siempre que hayan pasado a formar parte de la propiedad del enajenante y hayan sido declaradas en la oportunidad que corresponda ante el Servicio, para ser incorporadas en la determinación del avalúo fiscal de la respectiva propiedad para los fines del impuesto territorial, con anterioridad a la enajenación. El Servicio de Impuestos Internos deberá determinar la metodología de cálculo de este índice, así como la forma y oportunidad en que deban informarse las mejoras, a través de resoluciones que dictará previa consulta pública obligatoria en los términos establecidos en el número 1° de la letra A del inciso segundo del artículo 6 del Código Tributario.

Los valores comerciales inicial y final así determinados, serán convertidos a su equivalente en unidades de fomento, según el valor vigente de ésta a la fecha de determinación de cada uno de ellos.

El valor gravado con el impuesto por cada uno de los inmuebles, expresado en unidades de fomento, será convertido según el valor de ésta a la fecha del respectivo acto jurídico o contrato que sirva de título para la enajenación, y tal suma se reajustará por la variación experimentada por el índice de precios al consumidor entre el mes anterior al de la enajenación y el mes anterior al término del año comercial respectivo.

En ningún caso las diferencias que se puedan generar por aplicación de estas reglas darán lugar a una devolución de impuestos.

Artículo 5.- Valor comercial inicial. Para efectos de la presente ley, el valor comercial inicial será determinado conforme a las siguientes reglas, según sea el caso:

1. Para la primera enajenación de un bien raíz, de derechos reales constituidos sobre tales bienes o de cuotas poseídas en comunidad respecto de ellos, que se encuentre gravada con el impuesto a que se refiere esta ley, el valor comercial inicial se determinará según la tasación que, para este solo efecto, practique el Servicio de Impuestos Internos.

Esta tasación, en adelante “valor comercial inicial de referencia”, deberá realizarse cuando se incorpore un área o sub-área en el proceso de ampliación del límite urbano a través de alguno de los siguientes actos:

a) El acuerdo del Concejo Municipal o Consejo Regional, según corresponda, de los términos en que se procederá a diseñar un anteproyecto de plan regulador que considere una ampliación del límite urbano, a que se refiere el numeral 5 del artículo 28 bis B del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones.

b) La aprobación del plan regulador por la Secretaría Regional Ministerial competente o por el Concejo Municipal, según corresponda, a que se refieren el inciso final del artículo 36 y el inciso sexto del artículo 43, ambos de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, cuyas modificaciones incluyan bienes raíces no contemplados en el literal anterior en la ampliación del límite urbano.

2. Para las enajenaciones de un bien raíz, de derechos reales constituidos sobre tales bienes o de cuotas poseídas en comunidad respecto de ellos, realizadas con posterioridad a la primera enajenación que se haya gravado con el impuesto a que se refiere esta ley, el valor comercial inicial corresponderá al valor de adquisición del bien respectivo.

3. Tratándose de derechos reales constituidos sobre los bienes raíces o de cuotas poseídas en comunidad respecto de tales bienes, para determinar el valor comercial inicial de cada derecho o cuota se considerará la proporción que corresponda de los derechos o cuotas sobre el valor comercial inicial del bien raíz respectivo.

Artículo 6.- Valor comercial final. Para efectos de la presente ley, el valor comercial final será determinado conforme a las siguientes reglas, según sea el caso:

1. Para aquellas enajenaciones a que se refieren los literales a) y b) siguientes, el valor comercial final se determinará según la tasación que, para este solo efecto, practique el Servicio de Impuestos Internos. Esta tasación en adelante “valor comercial final de referencia” se utilizará en las siguientes circunstancias:

a) Enajenaciones de bienes raíces, de derechos reales constituidos sobre ellos o de cuotas poseídas en comunidad respecto de tales bienes, que sean efectuadas con posterioridad a la publicación en el Diario Oficial de un plan regulador que amplíe el límite urbano de las zonas en que se emplazan, o

b) Enajenaciones de bienes raíces, de derechos reales constituidos sobre ellos, o de cuotas poseídas en comunidad respecto de tales bienes, que sean efectuadas después de transcurridos siete años contados desde la fecha de notificación del acuerdo del concejo, a que hace referencia el numeral 5 del artículo 28 bis B del decreto con fuerza de ley N°

458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones, y previo a la publicación en el Diario Oficial del plan regulador que amplíe el límite urbano de las zonas en que se emplazan.

2. Para enajenaciones que se realicen en el tiempo intermedio entre el inicio del proceso a que hace referencia el numeral 5 del artículo 28 bis B del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones y antes de la publicación en el Diario Oficial de un plan regulador que amplíe el límite urbano, el valor comercial final será equivalente al precio estipulado por las partes en la enajenación, a menos que corresponda aplicar la regla del literal b) del numeral precedente.

3. Tratándose de las enajenaciones a que se refiere el número 1 podrá considerarse como valor comercial final el precio estipulado por las partes en la enajenación. Los contribuyentes que ejerzan esta opción deberán acompañar los antecedentes que justifiquen que ese precio responde a consideraciones de mercado.

Tratándose de derechos reales constituidos sobre los bienes raíces o de cuotas poseídas en comunidad respecto de tales bienes, para determinar el valor comercial final de cada derecho o cuota se considerará la proporción que corresponda de los derechos o cuotas sobre el valor comercial final del bien raíz respectivo.

Artículo 7.- Tasación. Para efectos de la aplicación del impuesto a que se refiere la presente ley, el Servicio de Impuestos Internos deberá establecer los valores comerciales iniciales y finales de referencia conforme a las siguientes reglas:

1. Para los actos a que se refiere el literal a) del numeral 1 del artículo 5 de la presente ley, el valor comercial inicial de referencia será el que corresponda al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior al de publicación de la imagen objetivo, según lo establecido en el numeral 2 del artículo 28 bis B de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

2. Para los actos a que hace referencia el literal b) del número 1 del artículo 5 de la presente ley, el valor comercial inicial de referencia será el que corresponda al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior en que éstos ocurran.

3. Para las enajenaciones a que se refiere el literal a) del numeral 1 del artículo 6 de la presente ley, el valor comercial final de referencia será el que se determine dentro del plazo de seis meses contados desde la publicación en el Diario Oficial del plan regulador.

4. Para las enajenaciones a que se refiere el literal b) del numeral 1 del artículo 6 de la presente ley, el valor comercial final de referencia será el que se determine dentro del plazo de seis meses contados desde el cumplimiento del plazo de siete años a que se refiere el mismo numeral.

Para establecer el valor comercial inicial de referencia a que aluden los numerales 1 y 2 del inciso precedente, el Servicio de Impuestos Internos tendrá el plazo de seis meses a contar de la notificación y recepción de la información correspondiente, según lo establecido en el artículo 8.

Artículo 8.- Entrega de información. La autoridad encargada de la elaboración o promulgación de un plan regulador, según corresponda, deberá comunicar al Servicio de Impuestos Internos la información establecida en los numerales siguientes. El plazo para el otorgamiento de la misma será de cinco días contados desde los hechos que se indican en cada caso:

1. Las propuestas de modificación del límite urbano adoptadas en el acuerdo sobre los términos en que se procederá a elaborar el anteproyecto de plan a que se refiere el numeral 5 del artículo 28 bis B del decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones. En la misma oportunidad, la autoridad deberá comunicar la fecha exacta de publicación de los documentos que formulan la imagen objetivo, establecida en el numeral 2 del artículo 28 bis B del mismo cuerpo legal.

2. Las alteraciones o el rechazo de la propuesta de modificación del límite urbano contenida en el acuerdo a que se refiere el numeral 1 precedente, conforme lo disponen el inciso final del artículo 36 y el inciso sexto del artículo 43, ambos de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

3. Las alteraciones o el rechazo de la propuesta de modificación del límite urbano realizada por el organismo competente para aprobar en definitiva el instrumento de planificación territorial.

4. La publicación de un plan regulador que contenga modificaciones al límite urbano.

En la entrega de la información a que se refiere este artículo, se deberán acompañar los planos y demás antecedentes necesarios para establecer el valor comercial de referencia de los bienes raíces ubicados en las zonas consideradas para estos efectos, según se determine en un reglamento suscrito por los Ministros de Hacienda y de Vivienda y Urbanismo.

Artículo 9.- Metodología para determinar precios de referencia. Para establecer los valores comerciales de referencia, el Servicio de Impuestos Internos deberá aplicar métodos públicos y objetivos de valoración, siguiendo un sistema generalmente reconocido o que refleje adecuadamente los valores de mercado de los bienes raíces. El Servicio de Impuestos Internos, mediante resolución dictada al efecto, deberá individualizar los métodos o sistemas de valoración que aplicará hacia el futuro, previa consulta pública obligatoria en los términos establecidos en el número 1° de la letra A del inciso segundo del artículo 6 del Código Tributario.

En ningún caso el valor comercial inicial o final de referencia podrá ser superior al valor de mercado de los bienes raíces ubicados en áreas homogéneas rurales o urbanas, respectivamente, próximas o cercanas.

Artículo 10.- Declaración y pago del impuesto, así como liquidación y giro del mismo, según corresponda. El impuesto a que se refiere esta ley sólo le será exigible al propietario o poseedor del inmueble o de los derechos reales constituidos en él o de cuotas poseídas en comunidad en tales bienes, en el momento en que se verifique la enajenación del bien respectivo, conforme a lo señalado en el artículo 1 de esta ley.

Este impuesto deberá ser declarado y pagado por el enajenante sobre la base de la renta percibida o devengada, conforme a lo dispuesto en los artículos 65, número 1, y 69 de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

Cuando dicho impuesto no fuere declarado ni pagado por el contribuyente respectivo, el Servicio de Impuestos Internos procederá a la liquidación y giro del mismo, previa citación conforme a lo dispuesto en el artículo 63 del Código Tributario.

El valor asignado en la enajenación, así como la liquidación y giro del impuesto único correspondiente, será susceptible de tasación de acuerdo a los artículos 64 del Código Tributario y 17 número 8 de la Ley sobre Impuesto a la Renta y de fiscalización conforme a las reglas generales.

En caso de que, pendiente la determinación del valor comercial inicial o final de referencia, según corresponda, los bienes raíces, los derechos reales constituidos en ellos o las cuotas poseídas en comunidad respecto de tales bienes comprendidos en la ampliación del límite urbano sean enajenados, el Servicio de Impuestos Internos podrá liquidar y girar los impuestos que hubiere correspondido aplicar conforme a los valores establecidos en los artículos 5 y 6, ambos de la presente ley, en el mes siguiente de publicada la tasación.

Artículo 11.- Reclamo. El contribuyente podrá reclamar de la liquidación y giro conforme a las reglas generales del Código Tributario. En la liquidación y giro de este impuesto, el Servicio de Impuestos Internos comunicará al contribuyente el detalle de los valores comerciales de referencia que haya utilizado y de aquellos valores que determine por aplicación del artículo 64 del Código Tributario en caso que corresponda, respecto de los cuales también podrá reclamarse conforme a las reglas generales del Código Tributario.

Artículo 12.- Los recursos que se recauden por aplicación del impuesto establecido en la presente ley se distribuirán de la siguiente forma:

a) Un 37,5% se incorporará al patrimonio de la municipalidad correspondiente a la comuna en que se encuentre situado el respectivo bien raíz, para ser aplicado por la autoridad comunal al financiamiento de obras de desarrollo local. Si el bien raíz se encuentra situado en varias comunas, la recaudación se repartirá entre ellas en proporción a la parte de la superficie total que corresponda a cada una.

b) Un 62,5% se incorporará al patrimonio del Fondo Común Municipal establecido en el artículo 14 de la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior.

El Servicio de Tesorerías recaudará el referido impuesto y pondrá a disposición de las respectivas municipalidades y del Fondo Común Municipal los recursos correspondientes, dentro del mes subsiguiente al de su recaudación.”.

Artículo transitorio.- Las normas contenidas en la presente ley entrarán en vigencia seis meses después de su publicación en el Diario Oficial.”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 22 y 29 de noviembre, y 13 y 20 de diciembre de 2016; y en sesiones de 10 y 17 de enero, y 4 de abril de 2017, con asistencia de los Honorables Senadores señores Iván Moreira Barros (Presidente), Eugenio Tuma Zedán (Presidente), Carlos Montes Cisternas (Presidente accidental), Manuel José Ossandón Irarrázabal y Patricio Walker Prieto (Jorge Pizarro Soto).

Sala de la Comisión, a 7 de abril de 2017.

Jorge Jenschke Smith
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, sobre transparencia del mercado del suelo e incrementos de valor por ampliaciones del límite urbano. (BOLETÍN Nº 10.163-14).

I. OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN: 1) mejorar los niveles de transparencia del mercado del suelo, 2) perfeccionar el impuesto territorial, y 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.

II. ACUERDOS: aprobado en general (5x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de cuatro artículos permanentes y uno transitorio. El artículo primero contiene once numerales y el artículo tercero, dos numerales.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: los siguientes preceptos -todos contenidos en el artículo primero del proyecto- tienen carácter orgánico constitucional: en el número 3: el inciso tercero del artículo 28 bis A, el artículo 28 bis B, el artículo 28 bis C y la letra b) del artículo 28 bis E; en el número 5: el inciso primero del artículo 36; en el número 6: el artículo 37; en el número 8: el inciso primero que se propone en la letra a) y las letras b), c) y g), y en el número 9: la letra b).

Lo anterior, en virtud de lo señalado en las normas constitucionales identificadas a continuación: artículo primero: número 3: inciso tercero del artículo 28 bis A (artículos 99, 113 y 118), artículo 28 bis B (artículos 113, 118 y 119), artículo 28 bis C (artículo 118) y letra b) del artículo 28 bis E (artículos 113 y 118); número 5: inciso primero del artículo 36 (artículos 113 y 118); número 6: artículo 37 (artículos 113 y 118); número 8: inciso primero que se propone en la letra a) y letras b), c) y g) (artículo 118), y número 9: letra b) (artículo 118).

Todo lo consignado, en correspondencia con el artículo 66, inciso segundo, de la Carta Fundamental.

V. URGENCIA: “suma”.

VI. ORIGEN E INICIATIVA: Cámara de Diputados. Mensaje de S.E. la señora Presidenta de la República.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: segundo.

VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS: mayoría de votos (96 votos a favor y 6 abstenciones).

IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 26 de octubre de 2016.

X. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe, en general.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: 1) decreto con fuerza de ley N° 458, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1975 -publicado en 1976-, Ley General de Urbanismo y Construcciones; 2) ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública; 3) decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio del Interior, de 2005, que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley Nº 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional; 4) Constitución Política de la República; 5) decreto con fuerza de ley N° 7, del Ministerio de Hacienda, de 1980, que contiene el texto de la Ley Orgánica del Servicio de Impuestos Internos; 6) ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente; 7) decreto ley N° 1.939, de 1977, que establece normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado; 8) decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio de Hacienda, de 1998, que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley N° 17.235, sobre Impuesto Territorial; 9) Ley sobre Impuesto a la Renta, contenida en el artículo 1° del decreto ley N° 824, de 1974; 10) Código Tributario; 11) decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio del Interior, de 2006, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y 12) decreto supremo N° 47, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 1992, que fija el nuevo texto de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

Valparaíso, 7 de abril de 2017.

Jorge Jenschke Smith
Secretario de la Comisión

- - -