MOCIÓN

PRECISA EL SENTIDO Y ALCANCE DEL TÉRMINO HABITACIÓN EN EL INCISO TERCERO DEL ARTÍCULO 21 DECRETO LEY N° 910, DE 1975
BOLETÍN N° 4457-14

Vistos:

Lo dispuesto en el artículo 1º, 19º numerales 2º y 20º, 21º y 22º y 63º numeral 20) de la Constitución Política de la República; en el artículo 20º del Código Civil, en los Decretos Leyes 910 de 1975 y 2.552 de 1979, que deroga el Decreto Ley N° 1.088 de 1975 y transfiere al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo los programas de "viviendas sociales", modifica el Decreto Ley N° 1.519, de 1976, define las "viviendas de emergencia" y señala competencia de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior; en el D.F.L. 458 de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcciones; en las leyes 18.630, que incorpora la actividad de la construcción al Impuesto al Valor Agregado, contenido en el Decreto Ley N° 825, de 1974 y modifica otras disposiciones legales; 19.281, que establece normas sobre arrendamiento de viviendas con promesa de compraventa; 19.537, sobre copropiedad inmobiliaria y 19.622, que establece la deducción de los dividendos hipotecarios de la base imponible del impuesto a la renta que afecta a las personas naturales y en el Decreto 47 de 1992 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que contiene la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

Considerando:

1.- Que la construcción es una actividad muy importante para el desarrollo del país, tanto en cuanto a la creación de espacios destinados a la actividad productiva, servicios y habitación que involucra como en cuanto a la generación de empleo e inversión.

2.- Que dicho rubro presenta un comportamiento cíclico respecto a la expansión del Producto Interno Bruto. El sector construcción está fuertemente condicionado por la variación de la actividad económica general, presentando habitualmente tasas de crecimiento más elevadas que dicho indicador en períodos de crecimiento, en tanto sus contracciones son mayores en épocas de recesión.

Todo ello como consecuencia de su dependencia de las tasas de interés y de las variaciones en los ingresos y conductas de los compradores.

3.- Que atendiendo a dichos factores, la construcción es un área importante en cualquier política reactivadora en tiempos de crisis, introduciéndose, ocasionalmente, estímulos directos a la oferta y más habitualmente, incentivos a la demanda, que permiten una mejor focalización y cumplimiento de objetivos sociales.

4.- Que una muestra de ello lo constituyen diversas disposiciones legales dictadas en el país en los últimos años y que tienden a fomentar la construcción, entre las cuales puede destacarse, en uno y otro sentido, el D.L. 910, de 1975 y sus modificaciones posteriores, que junto con incorporar a la actividad al Impuesto al Valor Agregado, establece un importante beneficio en la materia y la ley 19.622, que establece la deducción de los dividendos hipotecarios de la base imponible del impuesto a la renta que afecta a las personas naturales.

5.- Que en la actualidad, la construcción se encuentra aún recogiendo los positivos efectos de las medidas dictadas en los últimos años a nivel sectorial y de la reactivación general de la actividad económica que se aprecia en el país y que se expresan en el mejoramiento de sus principales factores de crecimiento, como son: el incremento en el ingreso disponible de los compradores y su mayor confianza y disposición al gasto.

Por su parte, las tasas de interés llegaron en años recientes a mínimos históricos y si bien se han incrementado en los últimos meses, permanecen en márgenes razonables.

6.- Que ello ha posibilitado cifras claramente alentadoras. Así, por ejemplo, la superficie edificada autorizada, referida a vivienda, registró el 2003 un incremento de un 22.4 %, luego de varios años de indicadores negativos y se espera, también, números positivos para el presente año. Lo mismo se desprende del PIB por área de actividad económica, siendo, en ese caso, también el año 2003 el que marca definitivamente el fin del ciclo negativo, con un crecimiento promedio del 3.8 %, guarismo que con pocas alteraciones se mantiene en los primeros trimestres del presente año. En último término, el empleo confirma lo señalado, ya que, luego de la brusca caída iniciada en 1998, los indicadores de ocupación alcanzan hoy un nivel intermedio, con clara tendencia positiva.

7.- Que lo anterior permite abrir espacios de análisis y discusión respecto de ciertas situaciones anómalas y distorsionadoras existentes, que evidentemente no era posible ni conveniente atender en una situación más desmejorada, pero que hoy resulta un imperativo con miras a una óptima utilización de los recursos públicos.

8.- Que entre ellas destaca, por su incidencia presupuestaria, la aplicación del Decreto Ley 910 de 1975, luego de la modificación introducida por la ley 18.630.

Dicha disposición permite a las empresas constructoras obtener la recuperación del 65 % del Impuesto al Valor Agregado, pudiendo deducirlo de los pagos provisionales mensuales de dicho tributo y, en caso que aún resultare un remanente, imputarlo a otras obligaciones tributarias de retención o recargo y, en último término, al impuesto a la renta.

La franquicia señalada representa un enorme impacto financiero para el Fisco. El Servicio de Impuestos Internos ha calculado su costo anual para el erario nacional en 169, 182, 191 y 290 millones de dólares, respectivamente, para los años 2002, 2003, 2004 y 2005, constituyendo

cerca de un 3 % de la recaudación efectiva del Impuesto al Valor Agregado y un 0.25 % del PIB.

Para el año 2006, pese al moderado retroceso en la actividad, las proyecciones coinciden en que el gasto fiscal asociado al beneficio continuará incrementándose llegando a unos US$ 390 millones.

La cuantía de lo deducido de otros tributos como consecuencia de la aplicación del beneficio, desde 1987, alcanzará, entonces, casi 3000 millones de dólares.

Ella resulta cuestionable, además, como instrumento de fomento a la actividad, la que ha enfrentado ciclos positivos y negativos que escapan a su aplicación y que se explican por otros factores aludidos en los numerales precedentes.

9.- Que es por ello evidente que la aplicación de la norma ha excedido notoriamente sus objetivos originales, como consecuencia de la amplitud y ambigüedad de la expresión que le sirve de base.

En efecto, el artículo 21 del Decreto Ley 910 de 1975 establece que serán titulares del beneficio en comento las empresas constructoras respecto del Impuesto al Valor Agregado que deban determinar en la venta de bienes corporales muebles para *"habitación"*.

El inciso tercero, por su parte, precisa que deberán entenderse comprendidas en ella *"las dependencias directas, tales como estacionamientos y bodegas amparadas por un mismo permiso de edificación o un mismo proyecto de construcción, siempre que el inmueble destinado a la habitación propiamente tal constituya la obra principal del contrato o total contratado."*

De este modo, el concepto sustantivo es el de *habitación*, el que puede entenderse en formas muy diversas, más aún cuando, según la disposición reseñada precedentemente, basta con que sea objeto

principal en el permiso o proyecto para que involucre, además, diversas obras anexas.

Forzoso es destacar su relación ineludible con la noción de *vivienda*, definida en el artículo 1.1.2. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, Decreto 47 de 1992, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo como *"edificación o unidad destinada al uso habitacional."*

Así, en un sentido amplísimo, *habitación* puede entenderse como cualquier tipo de construcción destinada a servir de *vivienda*, independientemente de su extensión, de los grupos familiares que puedan albergarse en ella y de las dimensiones y servicios que le complementen, siempre que sean un objeto accesorio y no principal.

En el otro extremo, en un sentido más restrictivo se pronuncia el Decreto Ley 2552, de 1979, cuyo artículo 3º define un tipo de *habitación*, la vivienda social, como *"la vivienda económica de carácter definitivo, destinada a resolver los problemas de la marginalidad habitacional, financiada con recursos públicos o privados, cualquiera que sean sus modalidades de construcción o adquisición, y cuyo valor de tasación no sea superior a 400 Unidades de Fomento."*

Situaciones intermedias de aplicación del concepto habitación o su símil, vivienda, tenemos en el artículo 162 del D.F.L. 458, Ley General de Urbanismo y Construcción y en el artículo 40 de la Ley 19.537 sobre copropiedad inmobiliaria.

La primera disposición se refiere a las viviendas económicas, las que reseña como *"las que tienen una superficie edificada no superior a 140 metros cuadrados por unidad de vivienda y reúnan los requisitos, características y condiciones que se determinan en el decreto con fuerza de ley Nº 2, de 1959, en la presente ley y en el Reglamento Especial de Viviendas Económicas."*

En tanto, la segunda norma aludida, a partir del concepto de vivienda social del D.L. 2552, permite ciertas ampliaciones y modificaciones,

entendiendo por tales *"las viviendas económicas de carácter definitivo, destinadas a resolver los problemas de la marginalidad habitacional, cuyo valor de tasación no exceda en más de un 30% el señalado en el Decreto Ley Nº 2.552, de 1979."* (vale decir, 520 Unidades de Fomento)

10.- Que las disposiciones aludidas son algunas anteriores y otras posteriores a la Ley 18.630 y que, por tanto, se requiere una urgente precisión en torno al correcto sentido y alcance del concepto de *habitación,* de modo de evitar que puedan entenderse comprendidas en él viviendas que exceden largamente las características de una de uso normal y dependencias complementarias que, siendo accesorias y no principales, se alejan de su objeto fundamental.

11.- Que lo anterior no significa afectar, en ningún modo, lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 21 del Decreto Ley 910 que favorece, indirectamente, a ciertas instituciones de beneficencia, pues a su respecto no tiene incidencia el concepto de "habitación", siendo la franquicia aplicable, en ese caso, a los contratos generales de construcción sin señalar la finalidad del inmueble.

12.- Que la distorsión producida por efecto de esta franquicia es reconocida por el Ministerio de Hacienda. Así, el Informe de la Hacienda Pública del año 2005, indica que ha perdido justificación y está mal focalizada, siendo conveniente reemplazarla por instrumentos que favorezcan la adquisición de primeras viviendas por parte de los sectores más necesitados.

El análisis contenido en dicho texto es preocupante al manifestar que del total de recursos anuales a que el Fisco renuncia como consecuencia de esta excepción, un 55.3 %, vale decir $ 70.304 millones se dirigen a la adquisición de viviendas de más de 2000 UF, vale decir accesibles sólo al 15 % de la población de mayores ingresos.

La magnitud de esta distorsión en la focalización es notoria cuando se advierte que esta suma equivale a 46.000 subsidios habitacionales únicos, de aquéllos a los que acceden los tres quintiles de menores ingresos del país.

El Informe citado concluye expresando que la "validez de las justificaciones de política pública (que motivan dicho incentivo) son actualmente pertinentes sólo para las familias de menores recursos."

Se agrega que "resulta más eficiente la entrega de subsidios focalizados para la adquisición de primeras viviendas" y se concluye que reemplazando la franquicia por dichos subsidios focalizados que sólo excluyesen al 15 % más rico de la población, se dispondría de cerca de $ 70.300 millones anuales.

13.- Que, aparece razonable, entonces, establecer un límite para entender las viviendas como destinadas a la "*habitación"* y susceptibles, en consecuencia, de acogerse a la excepción referida, el que los autores de este proyecto estimamos en 1000 Unidades de Fomento.

14.- Que lo anterior motivaría una importante corrección en la focalización de los recursos públicos, constituyendo un ahorro fiscal que debiera ser reinvertido en materia de vivienda social, tanto en la ampliación y mejoramiento de los planes existentes como en la reparación de conjuntos construidos en décadas anteriores y que presentan grados significativos de deterioro.

15.- Que una iniciativa similar fue presentada a discusión parlamentaria en Diciembre del 2004, resultando rechazada en general en la sesión del 16 de Agosto del 2005, habiendo, por tanto, transcurrido el plazo prescrito en el artículo 68 de la Carta Fundamental.

Por lo anterior, los Diputados que suscriben vienen en presentar el siguiente.

PROYECTO DE LEY

Artículo único: Reemplácese el inciso tercero del artículo 21 del Decreto Ley 910 de 1975, por el siguiente:

“Para los efectos de este artículo, se entenderá por "habitación", toda construcción destinada a dicho fin, cuyo valor de tasación no sea superior a 1000 Unidades de Fomento, incluyendo en dicha suma las dependencias directas, tales como estacionamientos y bodegas amparadas por el mismo permiso de edificación o un mismo proyecto de construcción, siempre que el inmueble destinado a la habitación propiamente tal constituya la obra principal del contrato o del total contratado.”