

CAPÍTULO IV

Recuperación de plusvalías para financiar la inserción de viviendas sociales en barrios consolidados

JAVIER RUIZ-TAGLE

GRICEL LABBÉ

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC y
Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (CEDEUS)

VÍCTOR ROCCO

CEDEUS

JUAN PABLO SCHUSTER

Dirección de Extensión y Servicios Externos (DESE)

JUAN CARLOS MUÑOZ

Escuela de Ingeniería UC y CEDEUS

Recuperación de plusvalías para financiar la inserción de viviendas sociales en barrios consolidados

INVESTIGADORES

JAVIER RUIZ-TAGLE

GRICEL LABBÉ

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC y
Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (CEDEUS)

VÍCTOR ROCCO

CEDEUS

JUAN PABLO SCHUSTER

Dirección de Extensión y Servicios Externos (DESE)

JUAN CARLOS MUÑOZ

Escuela de Ingeniería UC y CEDEUS

Resumen*

Esta propuesta plantea utilizar el mecanismo de Recuperación de Plusvalías para financiar la inclusión de viviendas sociales en áreas consolidadas. La recuperación de plusvalías es un tipo de financiamiento, usado por entidades del Estado, que extrae recursos desde las alzas en los valores de suelo urbano provocadas por intervenciones públicas. Dado que este mecanismo no existe en Chile, estas intervenciones se traducen en ganancias para los propietarios de los terrenos afectados, ya sea en un área de influencia alrededor de una infraestructura pública, o en una zona de cambio normativo. Tanto nuestra propia evidencia –como la de otros estudios– demuestran los fuertes aumentos en los valores de suelo a partir de intervenciones públicas. En el país, la principal consecuencia de las alzas de precios es la exclusión de la vivienda social, dado que la localización de esta depende de un subsidio casi absolutamente fijo. Este sistema de asignación de subsidios, tras dos décadas de producción masiva, entró en una “crisis de calidad” hacia finales de la década de 1990 y mitad de la del 2000, mostrando uno de sus principales problemas: una fuerte segregación residencial y grandes diferencias de calidad en el

* Esta propuesta fue presentada en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC, realizado el 12 de noviembre de 2018, en el que participaron como panelistas Fernando Marín, jefe del Departamento de Gestión Urbana del Ministerio de Vivienda y Urbanismo; María Alicia Muñoz, subdirectora de Avalúes del Servicio de Impuestos Internos; y Slaven Razmilic, investigador del Centro de Estudios Públicos.

entorno de ricos y pobres. Así, a partir de una serie de críticas académicas y de la sociedad civil, se dio paso a diversas iniciativas para mejorar la calidad y disminuir la segregación. Al día de hoy, la disminución de la segregación (llamada por muchos “integración social”) se ha vuelto foco de debate público y objeto de numerosas propuestas. Sin embargo, ninguna de ellas ha logrado solucionar el problema del financiamiento para insertar viviendas sociales en barrios consolidados, ni de las incesantes alzas de suelo ni menos del aporte de las intervenciones públicas en todo esto. Entonces, la presente propuesta plantea obtener financiamiento desde las mismas alzas de precios, con el propósito de insertar viviendas sociales donde es más difícil hacerlo: en los barrios consolidados, afectos a intervenciones públicas. En otras palabras, esto permite que la captura de plusvalías contribuya a atacar la principal consecuencia negativa de las alzas de suelo. La propuesta se divide en tres iniciativas: (1) modificación al sistema de impuestos territoriales, (2) impuesto específico a la venta inmobiliaria, y (3) venta de derechos adicionales de construcción en zonas específicas. Las tres iniciativas son descritas en sus aspectos jurídicos, técnicos, institucionales y económicos. A partir de una serie de reuniones con expertos y distintos actores del mundo público, privado y de la sociedad civil, el conjunto de iniciativas demuestra ser socialmente equitativo, institucionalmente consistente y viable, y económicamente eficaz para recuperar plusvalías y para así financiar la inserción de viviendas sociales en barrios consolidados.

Introducción

Esta propuesta de política pública plantea utilizar el mecanismo de Recuperación de Plusvalías para financiar la inclusión de viviendas sociales en áreas consolidadas. La recuperación de plusvalías es un tipo de financiamiento extraído desde las alzas en los valores de suelo urbano provocadas por intervenciones públicas, ya sean infraestructura o modificaciones normativas (Blanco et al., 2016; Canestraro et al., 2014; Cáceres y Sabatini, 2002; Ramírez, 2011; Smolka, 2005, 2013; Smolka y Amborski, 2003; Smolka y Furtado, 2001). Dado que este mecanismo no existe en Chile, las plusvalías generadas por estas intervenciones se traducen en ganancias para los propietarios individuales de los terrenos presentes en áreas influidas tanto por nueva infraestructura pública (como una estación de metro) o por cambios normativos (por ejemplo, el Plan Regulador Comunal).

La teoría económica sostiene que el valor de mercado de una vivienda se genera no solo por su tamaño y calidad de la construcción, sino también por la accesibilidad y costos de transporte que exige, y por la valoración o disposición al pago que tiene los consumidores respecto de estos atributos (Agostini y Palmucci, 2008; López et al., en prensa; Smolka y Amborski, 2003). Por ello, diversas medidas pueden influir en la valorización del suelo: la cons-

trucción de infraestructura pública (como un parque), el establecimiento de equipamientos comerciales, nuevas redes de transporte público y privado, y cambios normativos en los instrumentos de planificación territorial que favorezcan un uso más intensivo del suelo y, por tanto, una mayor extracción de renta. La recuperación de plusvalías ha sido un tema largamente discutido en Chile, generando una alta aceptación entre buena parte de especialistas académicos y funcionarios públicos, e incluso entre representantes políticos.

Pero, ¿recuperar para qué? Hacia comienzos del año 2006, el gobierno de Michelle Bachelet se encontró con un clima de fuerte crítica respecto de los impactos de las políticas de vivienda de los últimos 25 años, revelándose dos grandes problemas: la mala calidad de las casas y los barrios construidos, y los altos niveles de segregación residencial. Desde ese momento, empiezan a implementarse políticas que favorecen la mezcla o integración social. Durante el primer gobierno de Michelle Bachelet, se trabaja con conceptos de integración y cohesión social y, luego, desde el primer gobierno de Sebastián Piñera hasta ahora, con un posicionamiento de la integración como uno de los cinco ejes principales de la planificación nacional. En ese contexto, la Política Nacional de Desarrollo Urbano plantea la necesidad de implementar dos objetivos paralelos: (1) evitar que los nuevos desarrollos se generen en forma segregada, y (2) revertir las situaciones de segregación ya existentes en nuestras ciudades. Para el segundo objetivo, se asume que el Estado debe tomar una mayor responsabilidad respecto de la ciudad segregada y, para el primero, se plantea la necesidad de tener instrumentos para insertar viviendas sociales en zonas consolidadas. Así, la integración social se ha tomado la agenda periodística, política y académica chilena, sobre todo a partir de iniciativas recientes en comunas como Las Condes¹ y Recoleta².

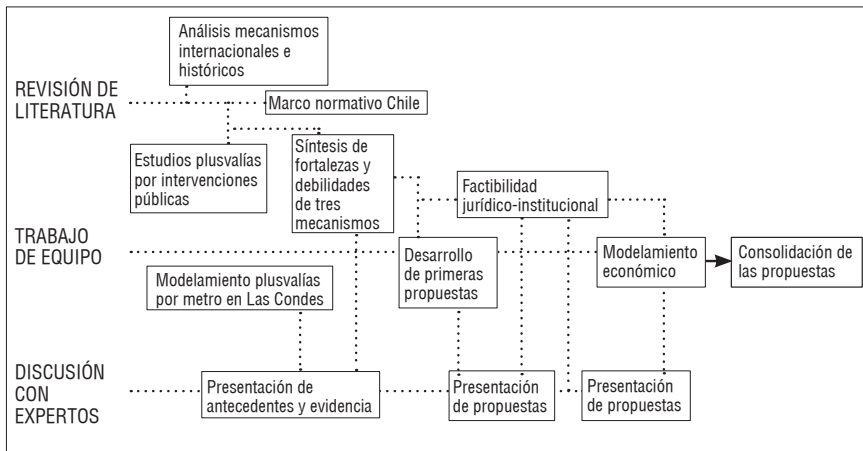
El modelo de vivienda social en Chile continúa funcionando bajo un sistema de incentivos al sector privado, lo que se traduce en subsidios habitacionales y, en la discusión de estos últimos meses, en aumentos de densidad para proyectos inmobiliarios “integrados”. Y la localización de la vivienda social, factor fundamental en los problemas que se discutieron para empezar con estas políticas en 2006, sigue dependiendo del monto de los subsidios y de la posibilidad de encontrar los terrenos más baratos que queden dentro de la ciudad. Pero algunos autores han demostrado que la inyección de más subsidios (como el subsidio a la localización) contribuye a la inflación de precios, lo que hace que la inserción de viviendas sociales en zonas consolidadas sea una posibilidad muy poco replicable y poco sostenible en el tiempo (Brain y Sabatini, 2006; ProUrbana, 2010). En este contexto, esta propuesta de polí-

1 Ver <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/07/19/913937/Alcalde-Lavin-asegura-que-edificio-en-la-rotonda-Atenas-es-una-realidad-Hay-avances-claros.html>

2 Ver <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/vivienda/viviendas-sociales/asi-es-la-inmobiliaria-popular-de-recoleta-que-promete-arriendos-a/2018-01-30/132531.html>

tica pública intenta abordar el desafío de contar con un sistema de financiamiento que utilice las alzas de precio a su favor y no en su contra, a través de la recuperación de plusvalías generadas por intervenciones públicas. Así, se propone utilizar mecanismos apropiados al contexto local, que sean factibles de implementar en términos económicos e institucionales, y que se basen en un principio de equidad social. Para este trabajo, se utilizaron técnicas de recolección mixtas, considerando revisión de literatura nacional e internacional, análisis de legislación y normativa urbana, trabajo y modelación con bases de datos socioespaciales, y discusión y entrevistas con variados expertos académicos y funcionarios públicos. En la Figura 1, se ilustran los pasos de elaboración de la propuesta:

FIGURA 1. **Pasos de elaboración de la propuesta**



Fuente: elaboración propia.

El presente artículo se estructura de la siguiente manera: en una primera sección, se revisa el marco conceptual sobre la recuperación de plusvalías, el marco normativo existente y experiencias de aplicación del mecanismo, y evidencia –externa y propia– sobre alzas de precios por intervenciones públicas; en una segunda sección, se describen los distintos aspectos (jurídicos, técnicos, institucionales y económicos) de nuestra propuesta de política pública, la cual se divide en tres iniciativas: (1) modificación al sistema de impuestos territoriales, (2) impuesto específico a la venta inmobiliaria, y (3) venta de derechos adicionales de construcción en zonas específicas; finalmente, se concluye recapitulando las propuestas y reforzando la importancia de trabajar para estos fines.

Diagnóstico: marco conceptual, marco normativo, experiencias y evidencia de alzas de suelo

Varios economistas urbanos señalan que el suelo en sí mismo no tiene “valor”, en el sentido estricto del término. Esto significa que no hay trabajo de producción previo a su transacción en el mercado: vale decir, el suelo tiene precio, pero no tiene valor (Jaramillo, 1977, 2003; Topalov, 1979, 1984). Sin embargo, este opera como mercancía, ya que tiene un precio monetario y se intercambia con mercancías que sí se producen con trabajo. De esta manera, el precio del suelo se construye a través del proceso de capitalización de la renta: los propietarios del suelo capturan parte del valor de los procesos productivos que necesitan de él para funcionar. Por ejemplo, el propietario de un terreno agrícola le puede cobrar un arriendo a un agricultor que produce y vende manzanas, el propietario de un sitio eriazos le puede cobrar arriendo a un circo, o el propietario de un edificio le puede cobrar arriendo a un agente hotelero para que opere en su interior. Así, se deja de manifiesto que los propietarios de suelo son agentes pasivos, que no participan en la creación del valor del cual se apropian ni tampoco en la determinación de su sobreganancia (Jaramillo, 2003).

Por su parte, el concepto de “plusvalía” fue acuñado por Karl Marx y significa simplemente “valor agregado”: esto es, la diferencia entre el valor de venta y el costo de producción de un producto (que implica gastos en materiales, herramientas y trabajo). Si llevamos esto al mercado de suelo, al no haber costo de producción, la fijación y las alzas de precios se deben únicamente a la interacción global de los agentes que participan en ese mercado. Es decir, en línea con lo señalado anteriormente, tanto plusvalías como minusvalías de suelo no son mérito de los propietarios, sino que son una capitalización de todas las externalidades que afectan la propiedad. Dichas externalidades, sobre todo en contextos urbanos, pueden ser muy variadas: construcción de un parque, pavimentación de una vía, instalación de un centro comercial, entre otros. Martim Smolka (2013) señala que la urbanización en sí misma genera fuertes plusvalías en el suelo. Y aquí se pueden identificar dos tipos de intervenciones. Por un lado, inversiones concretas del Estado, como la extensión de servicios de urbanización (agua potable, alcantarillado, pavimentación, etcétera), la construcción de equipamiento público (como parques y plazas) o la construcción de infraestructura de transporte. Y por otro lado, disposiciones administrativas por parte de la autoridad que se traducen en cambios en la normativa urbana para permitir mayor densidad, desde la conversión de suelo rural a urbano, los derechos de edificabilidad y zonificación, hasta los anuncios de nuevas urbanizaciones. Todos estos tipos de incrementos, señala Smolka (2013), resultan de esfuerzos ajenos a los propietarios. Así, este autor define las plusvalías urbanas como incrementos —en su gran mayoría— in-

merecidos del valor de la propiedad. De esta manera, Smolka (2013) define la recuperación de plusvalías como un recobro, por parte del Estado, de los incrementos en el precio de los terrenos generados por inversiones públicas o acciones administrativas, sin haber inversión directa del propietario. Para sustentar su argumento, plantea cuatro elementos de defensa: “debe hacerse”, ya que es muy relevante para el desarrollo urbano; “puede hacerse”, ya que coincide con principios de la legislación existente; “ya se ha hecho” algo parecido en casi todos los países; y “se puede hacer mejor”, a partir del ejemplo de casos notables. Finalmente, destaca que al menos ocho Premios Nobel de Economía coinciden en poner impuestos a las alzas de los precios de suelo.

Un argumento que aparece frecuentemente en las discusiones públicas sobre este tema es el del origen de las plusvalías. Es decir, la distinción de si el origen es por intervenciones públicas o por aportes de privados. Al respecto, cabe señalar que las plusvalías son una sola y tratar de separarlas representa un dilema inconducente. Por ejemplo, un cambio normativo y una estación de metro (ambas intervenciones públicas) pueden aumentar la demanda por suelo en una zona de la ciudad, y en consecuencia su precio. Pero la llegada de comercio atraído por esa demanda también aumenta el precio, lo que hace muy difícil distinguir el volumen del aporte. Sin embargo, para efectos de la viabilidad político-institucional de esta propuesta, asumimos que los mayores cobros de impuestos deben ir dirigidos a zonas que han sido más beneficiadas por intervenciones públicas.

1. Marco normativo

La legislación relativa a una potencial recuperación de plusvalías en Chile se estructura en cuatro cuerpos principales: (1) la ley N° 17.235 sobre Impuesto Territorial (sumado al DFL2), (2) el decreto de ley N° 825 sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, (3) la ley N° 21.078 sobre Transparencia del Mercado de Suelo, y (4) la ley N° 20.958 que establece un sistema de Aportes al Espacio Público.

Primero, la ley N° 17.235 sobre Impuesto Territorial, en su Artículo 1°, establece un impuesto a los bienes raíces (conocido también como contribuciones), que se aplica sobre su avalúo fiscal. En el título II, se enumeran los inmuebles que se encuentran exentos del impuesto territorial, sin perjuicio de las exenciones que pueden contenerse en otras leyes especiales, donde se individualiza la exención del 100% de las contribuciones a más de 70 tipos de bienes raíces. Lo más importante aquí es que se considera una exención del 100% para viviendas cuyo avalúo fiscal sea menor a \$33.199.976 (del 1 de enero de 2018). Así, el propio Servicio de Impuestos Internos señala que aproximadamente el 54% de los bienes no-agrícolas, y un 77% de las viviendas, están exentos del impuesto territorial en Chile. Además de lo anterior, el decreto con fuerza de ley 2 de 1959 (conocido como DFL2), referido a

viviendas económicas, define una exención del 50% en distintas extensiones de tiempo, según la superficie construida: 20 años de exención para viviendas de hasta 70 m², 15 años para viviendas entre 71 y 100 m², y 10 años de exención para viviendas entre 101 y 140 m². Y más aún, las viviendas acogidas a beneficios del DFL2 están exentas de pagar el impuesto al valor agregado (IVA) por arrendamiento mientras dure su exención de contribuciones.

Segundo, el Impuesto a las Ventas y Servicios, con la modificación al artículo 2° por medio de la ley N° 20.780 de 2014, establece que desde el año 2016, la venta habitual³ de bienes raíces adquiridos después de 2004, salvo los terrenos, quedan afectos a pagar IVA. Además, se gravan las ventas de inmuebles que hayan obtenido rentabilidades acumuladas por sobre las 8.000 UF con una tasa fija del 10%, conforme al artículo 17 letra b) del decreto ley N° 824 de 1974 sobre Impuesto a la Renta. Con esto, el Gobierno esperaba recaudar aproximadamente \$36.924 millones anuales, una vez que la reforma ya estuviera en régimen (esto es, pasados varios años en que las ventas habituales acumulen 8.000 UF). Sin embargo, se ha puesto en cuestión la capacidad efectiva del instrumento para la movilización o captura de plusvalías, sobre todo respecto de la arbitrariedad y lo elevado del tope de las 8.000 UF.

Tercero, la ley sobre Transparencia de Mercado de Suelo crea un nuevo impuesto que busca incorporar –al patrimonio municipal y al fondo común municipal conforme al artículo 12 de dicha ley– las valorizaciones por ampliaciones de límites urbanos, lo que permitiría capturar plusvalías por estos cambios normativos, aunque aún no ha comenzado a implementarse. Y cuarto, la ley de Aportes al Espacio Público plantea que todos los proyectos inmobiliarios públicos y privados deben mitigar o aportar proporcionalmente, según las externalidades que generan. Para ello, se consideran dos instrumentos. Por un lado, mitigaciones viales, creando Informes de Mitigación Vial (IMV) y reemplazando los Estudios de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano (EISTU). Y, por otro lado, se plantean aportes de hasta 44% del avalúo fiscal, los cuales se destinan al municipio, quien está encargado de crear Planes de Inversión en Movilidad y Espacio Público (PIMEP), invirtiendo un 70% en proyectos de movilidad y el resto en espacios públicos. Sin embargo, hay consenso en que el aporte de este mecanismo para recaudar es muy bajo y, aun así, hasta hoy no ha sido implementado.

3 Venta por parte de una persona natural o jurídica que se dedica de forma habitual a la venta de inmuebles. Posterior a la reforma con la ley N° 20.780 de 2014, entraron en vigencia nuevas normas sobre la definición de venta y la habitualidad de ventas de bienes raíces: venta de edificios por pisos o por departamentos: dentro de los cuatro años siguientes a su adquisición o construcción; venta de otros bienes raíces: se presume habitualidad cuando se enajene en un plazo igual o inferior a un año. Además, dicha modificación incorpora otra presunción en el mismo artículo señalado: “La transferencia de inmuebles efectuada por contribuyentes con giro inmobiliario efectivo, podrá ser considerada habitual”, debiendo el SII calificar dicha habitualidad.

2. Experiencias de aplicación

Según Smolka (2013), hay precedentes legislativos de recuperación de plusvalías prácticamente en toda Latinoamérica y el mundo. A continuación, se muestran distintas experiencias que varían sobre la base de tres tipos de mecanismos: impuestos territoriales (contribuciones), impuestos específicos a la venta y venta de derechos adicionales de construcción.

(1) Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC, Brasil): son emitidos por el Consejo Legislativo de la Ciudad de Sao Paulo y se negocian en subastas electrónicas en la Bolsa de Valores de Sao Paulo (Sandroni, 2014). Estos instrumentos le otorgan al portador mayor constructibilidad y la posibilidad de cambiar el uso de suelo. Este mecanismo corresponde a “Venta de derechos adicionales de construcción”, lo cual se recoge en la sección de propuestas.

(2) Operaciones Interligadas (Brasil): es un dispositivo creado por ley, en el cual el sector público o privado, a cambio de alteraciones en los índices de constructibilidad y ocupación de suelo, donan al municipio un número de viviendas sociales. Este es un mecanismo de “Venta de derechos adicionales de construcción”, con la diferencia de que el pago es en unidades de vivienda social.

(3) Contribución por Mejoras (Colombia): se orienta a captar los incrementos en los precios de los inmuebles que se vean beneficiados por una decisión estatal de planificación. El tipo de mecanismo corresponde a “Impuesto a la Venta”.

(4) Mejora por contribuciones (Argentina): Define un fondo permanente para la ampliación de la red de trenes subterráneos. Los propietarios aportan hasta el 33% del valor real del inmueble con las mejoras incorporadas. Este mecanismo es un impuesto adicional que se suma al “Impuesto territorial”.

(5) Chapter 40B (Estados Unidos): Se exime de la normativa de altura y densidad de un sector, si los proyectos incorporan un 20% de vivienda económica. Este mecanismo correspondería al grupo de “Venta de derechos adicionales de construcción”, con un pago en unidades de vivienda social.

(6) Captura a través de impuestos territoriales (Canadá): Se consideran tres métodos de tasación. Primero, se buscan las ventas recientes de propiedades en el área. Segundo, se toma en cuenta el tipo y calidad de los materiales utilizados en la construcción en el caso hipotético de reemplazar la propiedad. Finalmente, se considera la renta que produce una propiedad, así como los ingresos potenciales que podría producir. Como el título señala, este es un mecanismo de “Impuestos territoriales” y no considera diferencia entre tasación fiscal y comercial.

(7) Experiencias históricas en Chile (Cáceres y Sabatini, 2002; Trivelli, 2017): en 1927, la ley de Pavimentación estipuló el pago de impuestos por parte de propietarios colindantes para financiar parte de las obras. En 1934, para el desarrollo del Centro Cívico, se consideró una cesión de terrenos para la Avenida Bulnes. En 1936, el paso subterráneo del ferrocarril bajo la Quinta Normal implicó un cobro a los terrenos sobre este. En la década de 1930, la apertura de Diagonal Oriente y el Parque Bustamante incluyó en su financiamiento un impuesto a vecinos beneficiarios. En 1975, para el desarrollo de la Avenida Nueva Providencia, se contempló la expropiación de terrenos y una reventa a precios mayores. Y en 2007, la Municipalidad de Las Condes planificó el Seccional Fontecilla, en donde se consideró la densificación a cambio de condiciones para pago de obras.

Luego de socializar las distintas experiencias de recuperación de plusvalías en talleres con expertos académicos y funcionarios públicos, se llegó a distinguir fortalezas y debilidades de los tres tipos de mecanismos (impuestos territoriales, impuestos a la venta y venta de derechos adicionales de construcción). El sistema de impuestos territoriales tiene la ventaja de ser un sistema existente, que genera menos distorsión en mercados económicos, y que debería absorber de manera continua los cambios en los precios de suelo. Sin embargo, tiene el problema de gravar con impuestos una ganancia de plusvalías que aún no se ha realizado, perjudicando sobre todo a propietarios con alto patrimonio y bajos ingresos que no tienen suficiente liquidez (como los adultos mayores). Por lo mismo, los impuestos específicos a la venta tienen la ventaja de capturar las plusvalías al momento de ser capitalizadas. No obstante, tiene la dificultad de definir con exactitud las áreas específicas de influencia de la intervención pública, y de distinguir entre plusvalías generadas por la acción del Estado y por el accionar propio del mercado. Por último, la venta de derechos adicionales de construcción, deja la movilización de plusvalías como algo “realizable” en el futuro y no como algo obligatorio. No obstante, tiene la dificultad de lograr generar los incentivos precisos para que la compra de derechos adicionales de construcción sea efectivamente atractiva.

Para las tres propuestas, los expertos señalan que en la mayoría de las veces al menos parte de estos impuestos son traspasados a los consumidores, aunque esa transferencia no es tan directa. Sin embargo, se insiste en que este problema lo tienen casi todos los tipos impuestos, que es una realidad con la que se puede trabajar y que no existen mecanismos ideales ni perfectos. Y más importante aún, tal como nos recordó Pablo Trivelli (entrevista, diciembre 2018), la teoría económica ha demostrado desde hace mucho tiempo que la recuperación de plusvalías no distorsiona el sistema de precios, ya que es un excedente. La Tabla 1 resume las fortalezas y debilidades de los tres mecanismos.

TABLA 1. Fortalezas y debilidades de mecanismos de recuperación de plusvalías

	Fortalezas	Debilidades
Impuestos territoriales	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema ya existente. - Menos distorsión en mercados económicos. - Absorbe de manera continua las fluctuaciones de precios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Grava plusvalías que aún no se han realizado. - Perjudica a propietarios con alto patrimonio y bajos ingresos.
Impuestos a la venta	<ul style="list-style-type: none"> - Captan plusvalías al momento de ser realizadas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dificultad de definición de áreas específicas de intervención pública. - Dificultad de distinción entre plusvalías públicas y plusvalías privadas.
Venta de derechos adicionales de construcción	<ul style="list-style-type: none"> - Movilización de plusvalías como algo “realizable” (no obligatorio). 	<ul style="list-style-type: none"> - Dificultad de generar incentivos precisos para que compra de derechos sea atractiva.

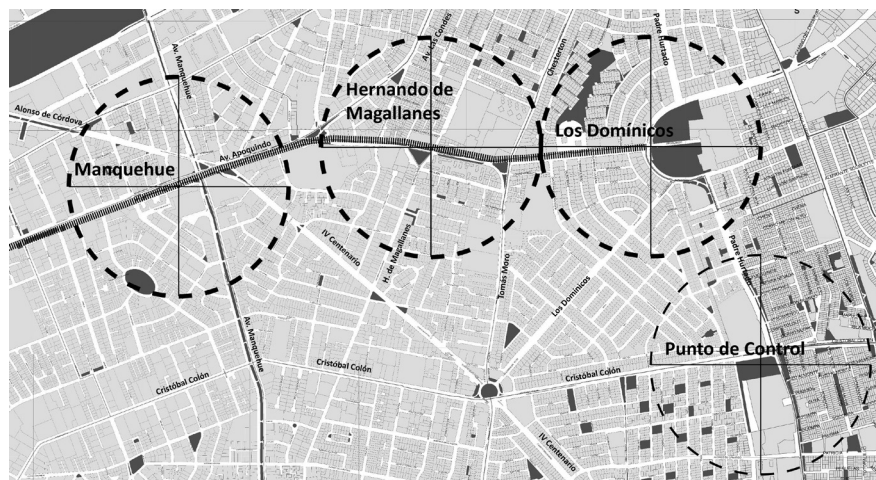
Fuente: elaboración propia.

3. Evidencia: estudios similares y análisis del caso de la comuna de Las Condes

Diversos estudios han demostrado los incrementos que sufren los precios de suelo a partir de intervenciones públicas, en varios lugares del mundo, especialmente en Latinoamérica (Smolka, 2013). En el caso de Chile, se pueden destacar dos estudios recientes respecto del impacto de la ampliación de la red de metro de Santiago. El primero, de López et al. (en prensa), cuantifica cuánto han aumentado las rentas de suelo urbano producto de inversiones estatales. En el caso de la construcción de nuevas líneas de Metro, esta hace aumentar en un 5,5% promedio las ganancias de los propietarios de suelo circundantes, es decir, los actuales beneficiarios de estas inversiones públicas. Pero más importante aún, el mismo estudio señala que las ganancias ascienden a 25,6% promedio para los desarrolladores inmobiliarios, debido a la capacidad que tienen estos actores de construir al máximo de volumen y densidad que permiten los Planes Reguladores, capacidad que solo la tienen las grandes empresas del rubro. Así, son ellos los grandes beneficiarios indirectos de la inversión del Estado. El segundo estudio, de Agostini y Palmucci (2008), analiza los diversos momentos en que opera la capitalización, que comienza con el anuncio de la nueva inversión y termina muchos años después de entregada. Los autores observan que al momento del anuncio, el valor promedio de las propiedades aumentó entre 3,3% y 4,4%, entre 4,5% y 5,7% después del conocimiento de la ubicación de las estaciones y, finalmente, un 30% una vez implementado.

Como parte de nuestra investigación, analizamos el caso de las estaciones de metro recientemente inauguradas en la comuna de Las Condes. Esto corresponde a la extensión de la Línea 1 hacia el oriente, la cual se anunció el año 2005, se definió la localización de sus estaciones en 2007 y se abrió en 2010. Fueron tres estaciones adicionales, Manquehue, Hernando de Magallanes y Los Dominicos, que agregaron 3,8 kilómetros y que requirieron una inversión de USD\$250 millones. De esta manera, en esta sección del estudio describimos la dinámica inmobiliaria y la potencial recaudación en un área de influencia de 500 metros en torno a las tres mencionadas estaciones (ver Figura 2).

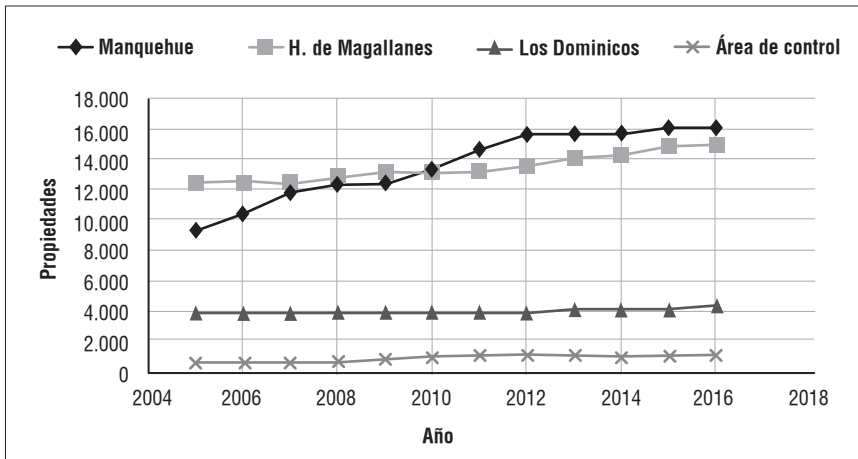
FIGURA 2. **Áreas de influencia estaciones y punto de control**



Fuente: elaboración propia en base a www.lascondesonline.cl.

Con este fin, observamos las compraventas en torno a estas tres estaciones, considerando sus regulaciones. Consideramos, además, un punto cercano a Los Dominicos, fuera del área de influencia del Metro, como área de control, para identificar si realmente corresponden a plusvalías generadas por la extensión de la red de Metro. La Figura 3 muestra la cantidad de propiedades vendidas en cada área de influencia, incluyendo el área de control, en el período 2005-2016.

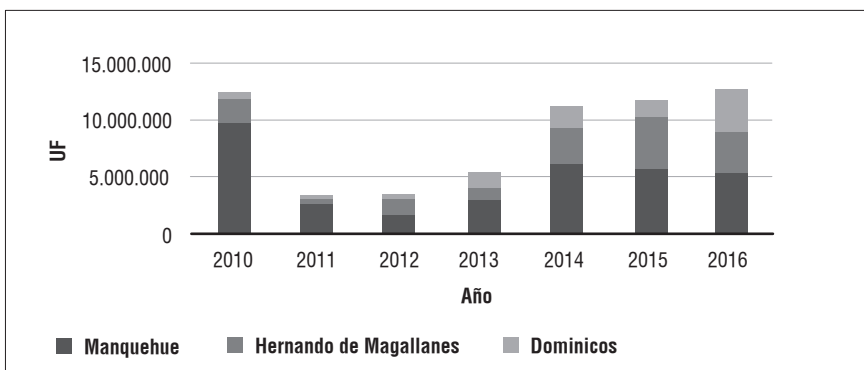
FIGURA 3. Cantidad de propiedades vendidas por área de influencia



Fuente: elaboración propia en base a datos del Conservador de Bienes Raíces (2005-2016).

Como se evidencia en la Figura 3, el Metro Manquehue presenta el mayor aumento en propiedades vendidas. Por su parte, el área alrededor del Metro Los Dominicos presenta un comportamiento similar al área de control, en la cual no se construyó ninguna estación de Metro. Respecto del valor de las propiedades transadas, el año 2010 presenta el punto más alto para el caso del Metro Manquehue. Es decir, la estación Manquehue fue la que más capitalizó (aparentemente) la inversión de Metro, como lo muestra la Figura 4.

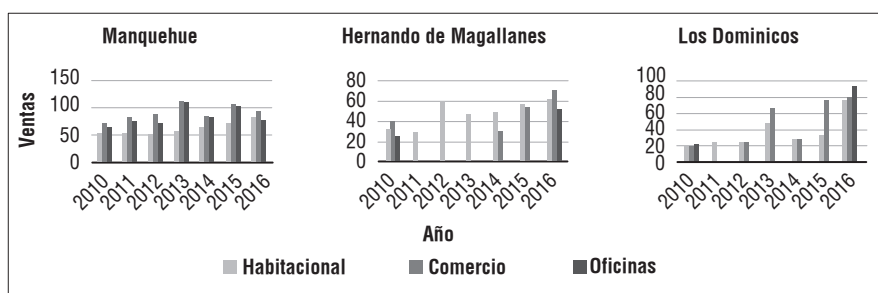
FIGURA 4. Unidades de Fomento (UF) vendidas por áreas de influencia



Fuente: elaboración propia en base a datos del Conservador de Bienes Raíces (2010-2016).

En relación con los usos de suelo, se observa el alto número de destinos comerciales y de oficinas, que deja en el caso de la estación Manquehue el uso habitacional en un tercer lugar. La Figura 5 muestra las ventas de viviendas, comercio y oficinas para las tres áreas de influencia.

FIGURA 5. **Número de ventas por uso de suelo alrededor de las tres estaciones**



Fuente: elaboración propia en base a datos del Conservador de Bienes Raíces (2010-2016).

El análisis comparado de las tres áreas de influencia de las estaciones de Metro muestra que los valores (UF/m²) aumentaron después de la inauguración de las extensiones de la Línea 1. Subieron los precios, el número de propiedades vendidas y la demanda no-habitacional. Para tratar de explicar cómo la normativa del Plan Regulador Comunal (PRC) afectó la dinámica inmobiliaria, se cuantificó el potencial de cada zona en términos de densidad, lo que se muestra en la Tabla 2 a continuación.

TABLA 2. **Densidades permitidas en las áreas de influencia**

Clasificación del Plan Regulador Comunal	Manquehue	Hernando de Magallanes	Los Dominicos
Densidad baja	10,9%	48,3%	58,8%
Densidad media	20,7%	34,6%	21,4%
Densidad alta	56,3%	2,1%	0,0%
Área verde	2,4%	2,0%	3,5%
Especial	9,7%	13,0%	16,2%

Fuente: elaboración propia (2018) en base a PRC Las Condes.

Según la Tabla 2, la normativa permite una mayor densidad alrededor del Metro Manquehue que de Los Dominicos. Entonces, ¿es la normativa la que explica las diferencias de precio evidenciadas en ambas zonas? Respecto de los permisos de edificación, según datos del INE, se aprobaron 13.764 nuevas unidades en Las Condes entre 2000 y 2017. En las áreas de influencia en estudio, Manquehue tuvo 587 nuevos permisos, Hernando de Magallanes, 1.738, y Los Dominicos, 751. Y más importante aún, el área de influencia de la estación Manquehue generó aproximadamente 456.536 nuevos metros cuadrados, el área de Hernando de Magallanes, 240.716 m², y Los Dominicos, 183.461 m². Respecto de las alturas aprobadas, el área de Manquehue tiene un promedio de 13 pisos, teniendo como máximo 22 y como mínimo dos. En el área de Hernando de Magallanes, el promedio de altura corresponde a siete pisos, el mínimo a dos y el máximo a 22. Finalmente, el área de Los Dominicos tiene como promedio siete pisos, con un mínimo de dos y un máximo de 10. Esto muestra cómo la normativa aportó para que el entorno de la estación Manquehue tenga un mayor dinamismo inmobiliario y una mayor densidad. De este modo, se observa que las plusvalías que generó la inversión de Metro fueron capturadas de forma desigual en los entornos de las estaciones, lo cual estuvo condicionado por las normativas urbanas.

Propuesta de política pública: tres mecanismos de recuperación de plusvalías para financiar la inserción de vivienda social en barrios consolidados

Tal como se explicó al principio, una de las principales barreras para llevar adelante las propuestas de integración social que actualmente se discuten en el debate público sobre vivienda y urbanismo en Chile es la del financiamiento. En el actual modelo de vivienda social subsidiada, donde la localización se define en base al precio del suelo, las alzas de precios tienden a desplazar la vivienda social hacia una periferia cada vez más lejana. A esto se contraponen una creciente resistencia, por parte de los beneficiarios, a ser desplazados a los extramuros de las zonas urbanas. De esta manera, el actual sistema de financiamiento de la vivienda social promueve un limitado acceso a servicios y equipamientos públicos y fomenta la homogeneidad en los barrios, contribuyendo a la segregación residencial.

En este contexto, una política que obtenga financiamiento a partir de las mismas alzas de precios, en especial allí donde es más difícil conseguir inclusión de vivienda social, nos parece lo más pertinente. En otras palabras, si el principal problema que generan las alzas de suelo es la exclusión de la vivienda social y la segregación residencial, la captura de plusvalías a partir de este fenómeno debiera ir dirigida a atacar su principal consecuencia. Las

intervenciones públicas, ya sea a través de obras de infraestructura y equipamiento (como la construcción del Metro) o a través de modificaciones normativas (como una mayor permisividad en planes reguladores), no debiesen ser causal de exclusión social sino todo lo contrario: debieran ir en beneficio de todos los sectores de la población y reparar los perjuicios causados por políticas del pasado. Además, si bien la Política Nacional de Desarrollo Urbano ha mencionado este tema como prioritario, no se ha avanzado en crear instrumentos efectivos y sostenibles de financiamiento.

Contexto jurídico de la propuesta

La presente propuesta tiene como eje la finalidad del Estado de promover el bien común de acuerdo a la Constitución Política de la República –en adelante CPR–, teniendo en consideración la igualdad como valor constitucional y por ende la justa distribución de cargas y beneficios (Cordero, 2015). Así lo señala la sentencia del Tribunal Constitucional rol N° 280 de 1998:

“El sistema constitucional chileno autoriza el cobro de impuestos para que el Estado con su producido pueda satisfacer las necesidades comunes a que está obligado por la Constitución. Es por ello que representa el medio que genera ingresos para cubrir el gasto público y además lo emplea la autoridad como un elemento para orientar y dirigir su política económica” (Fernández y Masbernat, 2011).

Para las propuestas que se describen a continuación, cabe hacer mención a los principios que inspiran el derecho tributario. Estos principios enmarcan la iniciativa, en el sentido del equilibrio entre el interés fiscal y el interés privado (Essus, 2015), otorgando luces a la discusión y su consagración normativa, que veremos más adelante.

Principio de legalidad: de acuerdo a los artículos 19 N° 20, 63 N° 14 y 65 inciso 4° de la CPR, los impuestos deben ser establecidos mediante una ley. Lo mismo en el caso de ser suprimidos, reducidos o condonados, para establecer exenciones o modificar las existentes y determinar su forma de proporcionalidad o progresión.

Principio de igualdad: de acuerdo al artículo 19 N° 2, N° 20 y N° 22 de la CPR se consagra a nivel constitucional y como garantía fundamental el principio de igualdad, especialmente en materia tributaria. En este sentido, marca un criterio en el que los impuestos deben ser “iguales para todas las personas que se encuentran en las mismas circunstancias y, consecuentemente, diversos para aquellas que se encuentran en situaciones diferentes” (Essus, 2015).

Principio de capacidad contributiva: se ha definido como “la aptitud económica personal para soportar las cargas tributarias” (Essus, 2015). En otras palabras, “se considera que es esencia de la norma tributaria gravar de acuerdo con la capacidad económica” (Fernández y Masbernat, 2011).

Principio de generalidad: se basa en el artículo 19 N° 22 de la CPR: “la ley tributaria debe tener aplicación sobre todos los contribuyentes que se encuentren en las circunstancias que ha contemplado el legislador para establecer un determinado tributo” (Essus, 2015). En este sentido, se aplica el concepto de exenciones que vimos, las que deben establecerse por ley y deben respetar el principio de igualdad, siendo la aplicación general del tributo para el hecho gravado y su exención de carácter excepcional.

Principio de no confiscatoriedad: se basa en el artículo 19 N° 20 inciso 2°, N° 24 y N° 26 de la CPR, en el sentido de que un impuesto no debe ser de tal magnitud que sea desproporcionado o injusto, “midiéndose con un criterio de razonabilidad: no violar la propiedad privada, no ser confiscatorio” (Fernández y Masbernat, 2011).

Principio de no afectación: indica que los impuestos deben ir a las arcas fiscales, siendo una excepción aquellos tributos que gravan actividades o bienes que tengan clara identificación regional o local, conforme a lo que señala el artículo 19 N° 20 de la CPR (Ibaceta, 2014).

De esta manera, esta propuesta de sistema de financiamiento se basa en la idea de “captura o recuperación de plusvalías”, y tiene tres componentes generales: (1) modificación del sistema de impuestos territoriales (contribuciones), (2) implementación de impuestos específicos a la venta inmobiliaria, y (3) venta de derechos adicionales de construcción en zonas específicas. A continuación, se desarrolla cada uno de los componentes.

Mecanismo 1: modificación del sistema de impuestos territoriales (contribuciones)

Según la literatura internacional (Walters, 2012), el sistema de impuestos territoriales es el más recomendable para recuperar plusvalías, ya que está vigente, se paga regularmente en todo el país, genera menos distorsión en mercados económicos, es de fácil recaudación y –al menos en teoría– debería absorber de manera continua los cambios en los valores de suelo. En Chile, los impuestos territoriales están regulados por la ley N° 17.235 de 1969, siendo aquel que “grava la riqueza de las personas mantenida en forma de propiedad de bienes raíces, distinguiendo entre bienes raíces agrícolas y bienes raíces no agrícolas” (Yáñez, 2016). El impuesto territorial se aplica sobre

el avalúo fiscal de las propiedades, las cuales son tasadas por el Servicio de Impuestos Internos (SII). Cabe señalar que este gravamen es parte de la excepción al principio de no afectación explicado anteriormente, ya que no se destina a las arcas fiscales, sino que va directamente al presupuesto del municipio al cual pertenecen los bienes raíces gravados, con excepción de los municipios que aportan al Fondo Común Municipal. De acuerdo a los talleres que hemos realizado con diversos expertos académicos y funcionarios públicos, hemos observado que el sistema chileno tiene tres problemas que dificultan su utilización como mecanismo para recuperar plusvalías: (1) una alta diferencia entre el avalúo fiscal y las tasaciones comerciales, (2) una baja periodicidad en los reavalúos, y (3) un criterio extemporáneo y poco sostenible de exenciones. A continuación, se plantean propuestas para revertir cada uno de estos problemas.

Diferencia entre avalúo fiscal y tasaciones comerciales

Según el propio Servicio de Impuestos Internos, el avalúo fiscal de las viviendas urbanas representa –en promedio– solo un 54% del valor comercial. Esta amplia discrepancia proviene de las metodologías aplicadas para cada avalúo. La facultad de hacer la tasación fiscal le corresponde al SII y su metodología para determinar el avalúo se encuentra regulada por la ley N° 17.235. Es esta la que le otorga la facultad al SII de dictar instrucciones técnicas y administrativas necesarias para la tasación, mediante la confección de tablas en base a una clasificación de las construcciones y de los terrenos, y la fijación de valores unitarios para cada bien raíz no agrícola.

La metodología del avalúo fiscal (AF) corresponde al avalúo del terreno, sumado al avalúo de las construcciones sobre este. En términos generales, el avalúo del terreno (AT) se obtiene multiplicando la superficie del terreno en metros cuadrados por el valor (por m²) del terreno en áreas homogéneas (AH). Según el Servicio de Impuestos Internos, las áreas homogéneas (AH) corresponden a “la sectorización que el SII realiza para cada comuna del país en áreas con características urbanas comunes, como el uso del suelo, infraestructura vial, categoría de las edificaciones, accesibilidad, equipamiento urbano, densificación, entre otras”. El hecho de que los avalúos fiscales sean en promedio solo un 54% de los avalúos comerciales, se basa en una decisión del SII de no perjudicar a las propiedades de menor precio por metro cuadrado de las Áreas Homogéneas, ya que, según ellos mismos reconocen, existe una alta dispersión de precios dentro de estas. Pero ello resulta una contradicción, ya que para llamarse “áreas homogéneas” necesariamente deberían tener precios similares. La Tabla 3 muestra algunas de estas diferencias:

TABLA 3. **Diferencia entre avalúo fiscal y valor comercial, en cuatro áreas homogéneas de Santiago**

Área homogénea	Comuna	Localización	Avalúo Fiscal (UF/ m ²)	Valor Comercial (UF/ m ²)
CMA035	Providencia	Av. Providencia, entre Carlos Antúnez y Tobalaba	47,73	80,78
CAA006	Las Condes	Av. Apoquindo, entre Tobalaba y Vespucio	72,51	122,71
CMA067	Santiago Centro	Ahumada y Estado, entre Merced y Alameda	153,64	260,00
XAA077	Estación Central	Alameda esquina Alberto Hurtado	20,50	34,70

Fuente: Observatorio de Mercados de Suelo (MINVU-SII, 2018).

Entonces, lo que corresponde como propuesta aquí es la **equiparación de metodologías entre el avalúo fiscal y el valor comercial**, de modo de tener los mismos valores o, bien, **ocupar la tasación fiscal para todos los fines comerciales**. Esto significaría modificar la ley N° 17.253, incorporando como criterio establecido las transacciones realizadas en el mercado: precios de venta en base a información del Conservador de Bienes Raíces (CBR), información que es enviada permanentemente al SII a través del Formulario 2890. Esta modificación se aplicaría para las áreas homogéneas (AH) y se utilizaría para el avalúo del terreno (AT), dentro del avalúo fiscal, a lo que después habría que sumarle el valor de lo construido sobre el terreno.

Esto no solo implica modificar el procedimiento de cálculo, sino que la institucionalidad que está detrás de estos avalúos. En países desarrollados, no hay diferenciación entre avalúo fiscal y tasación comercial (TAF, 2017), debido a que existe una institucionalidad reglamentada y certificada, que funciona para créditos hipotecarios, venta de inmuebles, liquidación de activos o división de bienes comunes en casos de divorcios o herencias, impuestos, etc. Para cualquiera de estos casos, el valor de una propiedad tiene que reflejar el más alto y mejor uso (*highest and best use*) posible. En Estados Unidos y Canadá, son tres las metodologías utilizadas, en el siguiente orden de prioridad: comparación con otras propiedades, costo de reposición y renta percibida. En los tres casos, los tasadores tienen licencia para practicar, hay un formulario estandarizado y esfuerzos actuales por generar estándares internacionales de tasación. En el caso de Estados Unidos, la práctica de la tasación es regulada por cada Estado (con participación de agencias federales de regulación de préstamos), incluyendo el licenciamiento y certificación de los tasadores. Y dentro de este sistema, diferentes entidades (como The Appraisal Foundation) establecen estándares de medición y buenas prácticas.

De esta manera, un cambio en este sentido requiere de una transformación en la institucionalidad de las tasaciones, que ocupe las mismas metodologías, la misma institución y los mismos actores. De este modo, se elimina la diferencia entre la tasación comercial y el avalúo fiscal, se unifica en un solo instrumento, y se evitan distorsiones en el mercado de suelo. La institucionalidad encargada de esto debería ser el mismo SII, que como se mencionó, ya recibe información de todas las transacciones de propiedades a través del Formulario 2890, enviadas desde las notarías y los Conservadores de Bienes Raíces. Así, el SII tiene información y capacidad suficiente para recolectar, actualizar y uniformizar las tasaciones de manera permanente, a partir de las transacciones del mercado de suelo. Al respecto, Claudio Agostini (entrevista, noviembre 2018) y Pablo Trivelli (entrevista, diciembre 2018), economistas expertos en estos temas, nos sugirieron dos propuestas: (1) que el precio de venta de una propiedad (registrado en el CBR) debería convertirse inmediatamente en su avalúo fiscal, transparentando su valor de mercado, y (2) que el avalúo fiscal debería usarse como base para los créditos hipotecarios y para las expropiaciones, de modo de desincentivar la declaración subvalorizada de propiedades ante el SII.

Baja periodicidad en reavalúos

Tal como señala Walters (2012), los impuestos territoriales pueden ser efectivos para capturar plusvalías solo si los valores se actualizan regularmente. Sin embargo, en Chile los reavalúos se realizan cada cuatro años y se aplican a todas las propiedades simultáneamente mediante cambios en las tablas de valores unitarios de terrenos y construcciones (Yáñez, 2016). Los reavalúos han sido históricamente un tema políticamente complejo, que ha beneficiado sobre todo a quienes tienen más riqueza. El reavalúo agrícola de 2004 se llevó a cabo después de 25 años de postergaciones. Y los reavalúos no-agrícolas (es decir, urbanos) han sido frecuentemente postergados, por diferentes razones, y llevados a cabo en los años 1982, 1995, 2006, 2013 y 2018.

Además, y esto es lo más problemático, una reforma a la ley en el gobierno de Ricardo Lagos estipuló que el alza global en las contribuciones no puede ser de más de 10% luego del reavalúo. Si el reavalúo de las propiedades genera un alza de más de un 10% en las contribuciones, el SII procede a modificar las tasas y a aumentar el valor del mínimo exento (Trivelli, 2014). Así, las tasas de impuestos han bajado de 1,4% y 1,2% (para viviendas de estándar alto y el resto, respectivamente), en 2005; a 1,2% y 1,0%, en 2014; y a 1,143% y 0,8%, en 2018. De la misma manera, el mínimo exento se subió desde los \$22.754.417, en 2014, a los \$33.115.598, en 2018. De esta manera, el volumen general de viviendas exentas se mantuvo en el mismo 77% entre 2014 y 2018, lo cual fue un objetivo político de la entidad. Aquí vale la pena destacar que se observan dos fases en los reavalúos del SII. Primero, en una fase técnica se ocupan muchísimos datos provenientes del Formulario 2890,

se hacen análisis de los Instrumentos de Planificación Territorial y observaciones en terreno. Sin embargo, y pese a que el SII defiende lo acucioso de sus procedimientos, Pablo Trivelli (entrevista, diciembre 2018) nos hizo saber que muchísimas propiedades tuvieron una tasación fiscal más baja que en 2014 (sobre todo en la periferia de Santiago), lo que va en la dirección absolutamente opuesta a lo registrado en las transacciones comerciales del Conservador de Bienes Raíces, donde ninguna propiedad ha bajado su precio. Y en una segunda fase más política, se bajan arbitrariamente las tasas y se sube el mínimo exento, tal como señalamos arriba.

Los funcionarios del Departamento de Rentas de la Municipalidad de Santiago (noviembre, 2018) nos mostraron las consecuencias de estos procedimientos a nivel local. El Municipio de Santiago, con el reavalúo de 2018, a pesar de las grandes alzas de precios en los últimos cuatro años (nombraron un local de comida vendido en 880 UF/m², récord histórico en Chile), de la cantidad de nuevas construcciones, de sus inversiones en mejoramiento de espacios públicos, y toda la población nueva que ha llegado a la comuna, tiene una recaudación 0,4% menor a la de 2014. Y dentro de esto nombraron casos, como la casa matriz del Banco de Chile en el Paseo Ahumada, en donde les bajaron las contribuciones.

Como señalábamos antes, ningún precio ha bajado (al menos en los últimos 10 años), lo que se aleja mucho de la imagen entregada por las tasaciones del SII. Según el índice de precio de vivienda del Banco Central⁴, y a pesar de los vaivenes económicos, el precio promedio de la vivienda en la Región Metropolitana subió un 37% entre 2014 y 2017, y en áreas centrales y el sector oriente subió un 40%. Por lo tanto, la periodicidad de los cuatro años entre cada reavalúo y las limitaciones a las alzas en los impuestos están muy lejos de la velocidad con que están subiendo los precios, lo cual favorece —de forma regresiva— más a los ricos que a los pobres.

Para atacar este problema, la actualización permanente de avalúos que plantea la propuesta anterior cubre el problema de la periodicidad. Es decir, **los reavalúos deben estar directamente vinculados a las alzas registradas en las transacciones del Conservador de Bienes Raíces, lo que implica una modificación de la ley N° 17.235. Esto implica una actualización permanente** a través de los Formularios 2890 y de procesos de reavalúo anuales. En este caso, la viabilidad de la propuesta se basa en que el SII ya está actualizando su base completa de propiedades de manera anual para reavaluar los sitios no edificados, propiedades abandonadas y pozos lastreros⁵. De este modo, lo que se necesita no es más trabajo del SII, sino un cambio en la legislación.

4 Ver <https://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/home.aspx>

5 Ver <https://zeus.sii.cl/avalu/br/brhm105.html>

Criterio extemporáneo de exenciones de impuestos

Según la legislación tributaria, las exenciones son normas excepcionales, aplicándose en el sentido de que ocurriendo el hecho imponible no están obligadas a su pago. Dichas exenciones se encuentran establecidas en el artículo 2 de la ley N° 17.253 y en aquellas leyes especiales, como el decreto con fuerza de ley 2 de 1959 (DFL2) referido a viviendas económicas. Como señalamos arriba, la ley establece un valor de \$33.199.976, debajo del cual se está exento en un 100%, y que corresponde al 77% del parque habitacional. Al mismo tiempo, el DFL2 define una exención de 50% para propiedades de hasta 140 metros cuadrados, con periodos de exención que van desde los 10 hasta los 20 años, dependiendo de la superficie.

El problema aquí es lo extemporáneo y poco apropiado de estos criterios. El espíritu original de las exenciones era contribuir a la producción de viviendas económicas (destinadas a grupos vulnerables) y con ello a dinamizar el mercado inmobiliario. Sin embargo, hoy hay muchísimas viviendas exentas que no están siendo adquiridas por grupos vulnerables y muchas distan de ser “económicas”. En el primer caso, el mercado de los departamentos de un ambiente o un dormitorio está siendo crecientemente atractivo para “propietarios-rentistas” que están ocupando la vivienda como inversión. Al presente año, se estima que un 38% de los departamentos nuevos están siendo destinados a inversión como arriendo (TGA, 2018), siendo que esa cifra oscilaba entre el 10% y 15% hace cinco años. Y dentro de esto, el grupo más dinámico y que presenta mayor rentabilidad es el de los departamentos pequeños. Diversas noticias desde el mundo inmobiliario han dado cuenta de este fenómeno. La compañía CBRE (Commercial Real Estate Service) señaló en agosto de 2017, a través del *Diario Financiero*, que “la inversión en renta inmobiliaria por parte de fondos y extranjeros llegó para quedarse”⁶. En mayo de 2018, el blog de Besafe Inversiones tituló “Cambios en el sector inmobiliario: de propietario a inversionista”⁷. Y el 24 de febrero de 2018, *El Mercurio* lo deja muy claro al comentar:

“Continúa el desarrollo del negocio de renta residencial, segmento del mercado en que inversionistas poseen departamentos para arriendo, en lotes de cien o más unidades y muchas veces edificios completos”⁸.

De hecho, el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la UC, junto con la consultora Inciti, identificaron 55 edificios en Santiago que solo están destinados al arriendo. Este tipo de negocio de los propietarios-rentistas ha

6 Ver <https://www.df.cl/noticias/empresas/infraestructura-inmobiliaria/cbre-la-inversion-en-renta-inmobiliaria-por-parte-de-fondos-y/2017-08-18/200515.html>

7 Ver <http://www.besafeinversiones.com/cambios-en-sector-inmobiliario-propietario-a-inversionista/>

8 Ver <https://www.breal.cl/single-post/2018/02/24/Renta-residencial-suma-cerca-de-20-edificios-y-nuevas-firmas-ya-eval%C3%BAan-c%C3%B3mo-ingresar-al-negocio>

ido configurando un creciente mercado, en donde participan inversionistas individuales, desde compra por metros cuadrados en sistema de crowdfunding, e institucionales, con empresas aseguradoras, administradoras de pensiones (AFP) y fondos de inversión extranjeros, entre otros. Y dado que la inversión es en departamentos pequeños, es previsible que estén pagando poco o nada de impuestos. Sin embargo, poco se sabe de este grupo de propietarios-rentistas y el volumen y tipos de viviendas que tienen. Según la información de Tramos de Avalúo del SII del 2018 (publicado en el Observatorio Habitacional del MINVU), existen 3.879.639 viviendas cuyo valor de avalúo fiscal es menor a 1.250 UF, lo que representa un 77% del parque de viviendas nacional. Esto es viviendas que están (aproximadamente) bajo el tramo de los \$33.199.976, lo que implica una exención completa de impuestos.

A continuación, y a falta de datos precisos por parte del SII, elaboramos una estimación del total de viviendas exentas de impuestos que están siendo arrendadas. Esta elaboración implica una serie de supuestos. Primero, dado que el SII señala que el avalúo fiscal corresponde en promedio a un 54% del valor comercial, se definió un límite de valor comercial de vivienda exenta en \$61.481.437 (del cual los \$33.199.976 son el 54%). Segundo, se obtiene un estimado de valor de arriendo para ese valor comercial (\$61.481.437), según la fórmula:

$$\text{Valor de venta} = \text{arriendo} \times \text{PER}$$

donde PER (*price earnings ratio*) indica las veces que el arriendo está contenido dentro del precio de venta. Según estudios inmobiliarios, en Chile el PER es de 21. Por lo tanto, siguiendo la fórmula tenemos que el valor de arriendo de una vivienda exenta de impuestos sería de hasta \$243.974. Por último, según la encuesta CASEN 2017, se observa que existen **886.374 hogares** que pagan hasta \$245.000 de arriendo, lo que nos da una señal del **volumen total de viviendas que están siendo usadas como inversión por parte de propietarios-rentistas y, lo más grave, que no pagan contribuciones**. Dado que este volumen corresponde a un **17,57% del parque habitacional en Chile**, y que este mercado está creciendo aceleradamente, se hace aún más urgente actuar para regularlo. La Tabla 4 muestra esta estimación.

TABLA 4. **Estimación de propiedades en arriendo, exentas de impuestos**

Avalúo fiscal (UF)	Avalúo fiscal	Avalúo comercial	Monto de arriendo según CASEN 2017		Número de casos observados en CASEN 2017
			Mínimo	Máximo	
200	\$5.485.890	\$10.159.056	\$0	\$40.314	18.085
350	\$9.600.308	\$17.778.347	\$40.314	\$70.549	70.728
500	\$13.714.725	\$25.397.639	\$70.549	\$100.784	172.822
650	\$17.829.143	\$33.016.931	\$100.784	\$131.020	115.557
800	\$21.943.560	\$40.636.222	\$131.020	\$161.255	166.324
950	\$26.057.978	\$48.255.514	\$161.255	\$191.490	86.044
1.100	\$30.172.395	\$55.874.806	\$191.490	\$221.725	151.408
1.250	\$34.286.813	\$63.494.097	\$221.725	\$251.961	105.406
1.400	\$38.401.230	\$71.113.389	\$251.961	\$282.196	
1.550	\$42.515.648	\$78.732.681	\$282.196	\$312.431	
1.700	\$46.630.065	\$86.351.972	\$312.431	\$342.667	
1.850	\$50.744.483	\$93.971.264	\$342.667	\$372.902	
2.000	\$54.858.900	\$101.590.556	\$372.902	\$403.137	
3.000	\$82.288.350	\$152.385.833	\$403.137	o más	
TOTAL PROPIEDADES EN ARRIENDO EXENTAS					886.374
Porcentaje del parque habitacional de Chile					17,57%

Fuente: elaboración propia en base a catastro SII 2018 y Casen (2017).

Respecto de las viviendas que entran en la categoría DFL2, el problema es similar. Según datos de la empresa Tinsa (publicados en El Mercurio el 12 de julio de 2018), el precio promedio actual de las viviendas nuevas en la Región Metropolitana es de 59 UF el metro cuadrado. A partir de esto, en la Tabla 5 abajo se muestra el valor promedio de las viviendas nuevas de 70, 100 y 140 m² (obviando para este ejemplo las diferencias por localización). Asimismo, se muestra la renta mínima requerida del hogar (con un 80% de financiamiento y un crédito por 20 años), y el percentil de ingreso al que pertenecerían las familias compradoras de estas viviendas. De esta manera, se demuestra que las viviendas con beneficio de DFL2 están muy lejos de ser “económicas” o de cumplir algún rol social.

TABLA 5. Precios de viviendas DFL2 y perfil de potenciales compradores

Superficie	Precio	Renta mínima hogar	Percentil de ingresos
70 m ²	\$113.075.848	\$2.449.227	88 (12% más rico)
100 m ²	\$161.536.926	\$3.498.896	93 (7% más rico)
140 m ²	\$226.151.696	\$4.898.454	96 (4% más rico)
140 m ² (caso más caro)	\$843.359.024	\$18.267.188	99 (1% más rico)

Fuente: elaboración propia en base a datos de Tinsa y Portal Inmobiliario.

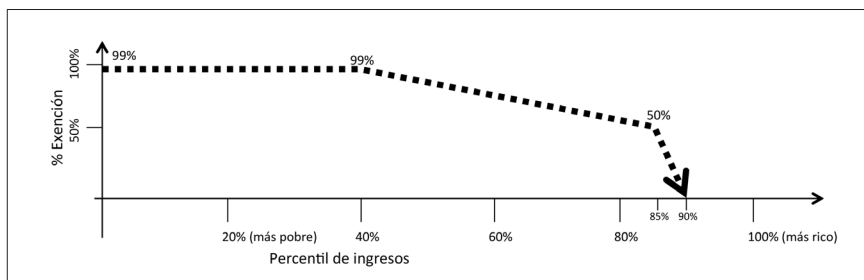
El economista Claudio Agostini (entrevista, noviembre 2018) nos señalaba que, tanto para las viviendas 100% exentas como para las que califican como DFL2, se hacen múltiples trucos para obtener la exención tributaria, y la fiscalización de los incumplimientos es muy difícil y cara. En esta misma línea, los mencionados funcionarios del Departamento de Rentas de la Municipalidad de Santiago (noviembre, 2018) nos señalaron dos grandes problemas. Primero, que existe un tramo particular de viviendas que oscila entre las 225 UTM (\$10.879.425 a diciembre de 2018), debajo del cual hay exención de pago de derechos de aseo, y los \$33 millones, que reciben exención total de impuestos por parte del SII. Este grupo de viviendas (con avalúo fiscal entre los 10 y los 33 millones), tiene muchos problemas de morosidad en el pago de derechos de aseo. Esto se debe a que la Tesorería General de la República cobra los derechos de aseo junto con las contribuciones para todas las viviendas que no están exentas. Pero para las viviendas exentas estos derechos tienen que ser cobrados por los municipios, los que no tienen capacidad técnica para la cobranza (como sí la tiene Tesorería) y, además, les causa un problema político, ya que podrían perder votos. Esto repercute en los presupuestos municipales, en el estado de conservación de los espacios públicos y, consiguientemente, en el valor de las viviendas. Y un segundo problema que mencionaron es que en el proceso de exención de impuestos (menos de \$33 millones), las empresas constructoras hacen una declaración de materiales utilizados al municipio, al momento de pedir el permiso de edificación. Y esa declaración siempre contiene precios más bajos a los estándares a los que finalmente se construye. En el caso del Municipio de Santiago, al finalizar las obras, ellos hacen una tasación de la construcción y ajustan por lo que realmente se usó. Pero señalan que la mayoría de las municipalidades no tienen posibilidades técnicas de hacer esas visitas a terreno y terminan tasando las construcciones en base a lo subdeclarado en el permiso de edificación.

Cabe recordar que ha habido antecedentes de exención de impuestos territoriales durante toda la historia de Chile, siempre asociados a un determinado avalúo fiscal. Sin embargo, la ley de Impuesto Territorial de 1969, que eximía de impuestos a las viviendas económicas, solo aplicaba exenciones cuando estas viviendas estaban habitadas por sus propietarios. Por lo tanto, la existencia de exenciones para propietarios-rentistas resulta aún más grave en el contexto actual fiscal (exención del 100%) o de superficie (DFL2, exención del 50%). En su reemplazo, el sistema de exenciones debería basarse en un criterio de estratificación social, en donde se cuide, por ejemplo, a los hogares que tienen alto patrimonio y bajos ingresos (por ejemplo, hogares de tercera edad con bajas pensiones). En otras palabras, eximir de impuestos según la capacidad económica de los contribuyentes. La Tabla 6 y la Figura 6 muestran el criterio de exención propuesto, en base a tres tramos de ingresos.

TABLA 6. **Propuesta de exención de contribuciones**

Percentil de ingresos	Porcentaje exención	Descripción
0 a 40	99%	40% más pobre paga 1% de contribuciones.
40 a 85	$[142,5 - (\text{Percentil} \times 1,088)] \%$	Porcentaje de exención baja desde el 99% para el percentil 40, a 50% para el percentil 85.
85 a 90	$[900 - (P \times 10)] \%$	Porcentaje de exención baja desde el 50% para el percentil 85, al 0% para el percentil 90.
90 a 100	0%	10% más rico paga contribuciones, sin exención.

FIGURA 6. **Esquema gráfico de propuesta de exención de contribuciones**



Fuente: elaboración propia.

En términos institucionales, implementar un sistema de exenciones a partir de información de estratificación social implica coordinar acciones entre el SII y el Ministerio de Desarrollo Social, que maneja el Registro Social de Hogares. Cabe señalar que esta coordinación ya se está desarrollando en la actualidad, ya que el Registro Social de Hogares construye y actualiza su información con la información de rentas que provee el SII y, por su parte, el SII ya trabaja con información del Registro Social de Hogares para las exenciones de impuestos a propietarios de tercera edad.

Mecanismo 2: impuestos específicos a la venta para áreas de intervención pública

La propuesta anterior, de modificación al sistema de impuestos territoriales, logra recaudar impuestos de manera objetiva respecto de las alzas en los valores comerciales y, a su vez, eximir de impuestos con un criterio de equidad social. Sin embargo, las plusvalías generadas no son realmente capitalizadas hasta el momento de la venta del bien raíz, y es en ese momento donde se propone cobrar un impuesto específico, para áreas afectas a intervenciones públicas (infraestructura o cambios normativos). La definición de las áreas afectas a impuestos específicos considera: (1) un área de influencia que incluya las localidades a una distancia radial de 1.000 metros⁹ alrededor de nuevas estaciones de metro o intervenciones que generen un impacto similar (como teleférico, tranvía, expropiación de gran sitio eriazo para crear parque, etc.), y (2) las áreas que sufran modificaciones normativas en los planes reguladores en donde se suba la densidad o constructibilidad permitida. Le correspondería pagar el impuesto solo a los propietarios que hayan comprado sus terrenos antes del anuncio de la intervención pública. El impuesto considerado sería de un 20% por sobre el valor incrementado desde antes del anuncio de la intervención pública, restándose el incremento generalizado del área homogénea (AH) a la que pertenece. De este modo, solo se recaudaría desde la plusvalía generada por la intervención pública y no desde las alzas creadas por la consolidación general de un área. Para que este mecanismo opere adecuadamente, es importante que los avalúos fiscales sean lo más precisos posible, tal como se propone en la primera sección de este documento. De otro modo, el impuesto a la venta podría verse artificialmente incrementado. En la Tabla 7, se describe el criterio de impuesto a la venta propuesto mediante dos ejemplos.

⁹ Metro S.A. estima que capta 80-90% de su demanda en un radio de 1.000 metros.

TABLA 7. **Aplicación de impuesto a la venta**

Caso 1	Valor terreno	Promedio Área Homogénea	Caso 2	Valor terreno	Promedio Área Homogénea
Valor antes de anuncio	\$50.000.000	\$40.000.000	Valor antes de anuncio	\$50.000.000	\$40.000.000
Valor después de anuncio	\$100.000.000	\$50.000.000	Valor después de anuncio	\$100.000.000	\$70.000.000
Diferencia	\$50.000.000	\$10.000.000	Diferencia	\$50.000.000	\$30.000.000
Plusvalía por intervención pública	\$40.000.000		Plusvalía por intervención pública	\$20.000.000	
Impuesto a la venta (20%)	\$8.000.000		Impuesto a la venta (20%)	\$4.000.000	

Fuente: elaboración propia.

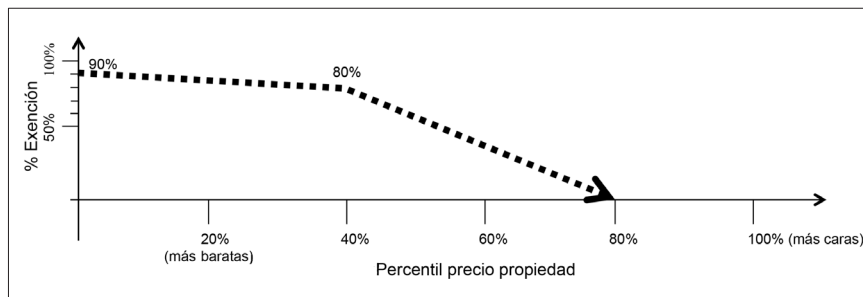
Aun con estos criterios, no resulta socialmente justo que los incrementos de precios sean cobrados de la misma manera a ricos y a pobres (esto es, el mismo 20%). En ese sentido, también se consideran exenciones, basadas en un doble criterio: nivel de ingresos para el 20% más rico y valor de la vivienda para el 80% restante. Con este criterio, se busca cobrar el impuesto específico a quienes pudieran tener bajos ingresos, pero alto patrimonio (como los adultos mayores en una vivienda de gran tamaño). En la Tabla 8 y la Figura 7 se describe la propuesta de exención.

TABLA 8. **Propuesta de exención para impuesto específico a la venta**

Percentil de ingresos	Porcentaje exención	Descripción
0 a 80	Por valor vivienda	80% más pobre se rige por precio de vivienda.
80 a 100	0%	20% más rico paga impuesto sin exención.
Percentil precio vivienda	Porcentaje exención	Descripción
0 a 40	$[90 - (\text{percentil} \times 0,25)] \%$	Porcentaje de exención baja de manera continua desde el 90% para el percentil 0, al 80% para el percentil 40.
40 a 80	$[160 - (\text{percentil} \times 2)] \%$	Porcentaje de exención baja desde el 80% para el percentil 40, al 0% para el percentil 80.
80 a 100	0%	20% de viviendas más caras pagan impuesto, sin exención.

Fuente: elaboración propia.

FIGURA 7. Esquema gráfico de propuesta de exención impuesto específico



Fuente: elaboración propia.

Volviendo al ejemplo de adultos mayores con bajos ingresos y alto patrimonio, entonces, si bien podrían estar 100% exentos de contribuciones mientras no vendan su vivienda, al momento de su venta sí deberían pagar un impuesto específico, aunque con un porcentaje de exención que depende del valor de su vivienda. En términos de viabilidad, cabe señalar que el SII ya hace tasaciones antes y después de las ampliaciones de límite urbano en los planes reguladores comunales, de acuerdo a la ley de Transparencia del Mercado de Suelo. Desde el ámbito jurídico, la propuesta requiere modificar el impuesto al valor agregado (IVA), regulado por la ley de impuesto a las ventas y servicios de 1974. En el sentido del artículo 2° de la ley del IVA, se considera vendedor afecto a IVA a quien se dedica de forma “habitual” a la venta de bienes. En este caso, es deber del SII calificar la mencionada “habitualidad”. En sentido estricto, no deberían pagar IVA en la venta de un bien raíz quienes sean vendedores “no habituales”. En este sentido, y en relación con el principio de capacidad contributiva, son quienes actualmente capitalizan las plusvalías los que deben contribuir con el aumento del impuesto como mecanismo de captura de plusvalía, de acuerdo a la propuesta realizada.

No obstante lo anterior, se debiesen modificar los hechos gravados descritos anteriormente, en el sentido de incorporar que, a través de una intervención pública que trae como consecuencia un mayor valor del bien raíz, se grava con IVA aquellas ventas de bienes raíces nuevos o usados de forma habitual, teniendo un aumento del impuesto específico por dicha intervención. Lo anterior, se debiese incorporar en el listado del artículo 16 de la ley de IVA para aumentar la base imponible. El IVA para estos casos especiales

debiese considerar un criterio temporal de 10 años desde la escritura de compraventa –teniendo un procedimiento específico para su cálculo–, aplicándose para aquellas propiedades dentro de un radio geográfico de 1.000 metros de influencia desde una estación de metro –teniendo como ejemplo la definición del Área Homogénea del Impuesto Territorial. De esta manera, se resguarda el principio de igualdad, y al aumentar un 20% por sobre el valor incrementado desde que se devenga el impuesto conforme al artículo 9, 55 y 16 letra g de la ley del IVA, no se afecta el principio de no confiscatoriedad.

Mecanismo 3: venta de derechos adicionales de construcción en zonas específicas

Como una forma de dejar la movilización de plusvalías como algo “realizable” y no como algo obligatorio, esta propuesta busca estimular la densificación en áreas de intervención pública (por construcción de infraestructura o cambios normativos), para así captar el potencial de plusvalías a generar en el futuro. Por lo mismo, esta no es una propuesta de captura de plusvalías ya generadas, sino de venta de plusvalías futuras. Como hemos mostrado en este informe, el aumento del valor del suelo se manifiesta en aquellos casos en que, además de una inversión pública como el Metro, las normativas permiten una mayor densidad (sin necesariamente haber un cambio normativo de por medio). Nuestra propuesta aquí es la definición de zonas específicas, seleccionadas estratégicamente por su potencial de densificación, en donde la mayor densidad o constructibilidad no sea aumentada, a menos que este aumento sea comprado por un desarrollador inmobiliario. La venta de derechos adicionales de construcción se establece en la relación entre las normas vigentes y normas futuras para un área específica, generando una diferencia sustancial respecto de la renta original del terreno, luego del desarrollo inmobiliario. Siguiendo el ejemplo de los CEPAC en Brasil entonces, se plantea un impuesto (como la venta de derechos adicionales de construcción) del 50% respecto de la renta líquida a obtener. Esto se calculará usando valores reales de construcción y de venta para el área específica. La Tabla 9 muestra el cambio en la renta recibida, a partir de una modificación en el coeficiente de constructibilidad¹⁰ y el impuesto asociado.

¹⁰ El coeficiente de constructibilidad se usa para calcular el volumen total de superficie (en m²) que se puede construir en un terreno, multiplicando su superficie. Ejemplo: si el terreno es de 1.000 m² y el coeficiente es de cinco, el total construible en ese terreno es de 5.000 m², independiente de la cantidad de pisos de altura.

TABLA 9. **Cambios en renta percibida a partir de cambios en constructibilidad**

	Situación actual	Situación futura
Superficie terreno (m ²)	1.000	1.000
Coefficiente de constructibilidad	0,5	8
Potencial construible (m ²)	500	8.000
Tipo de producto	Casa de dos pisos	Edificio de 32 pisos
Costo unitario construcción (UF/m ²)	20	20
Costo total construcción (UF)	10.000	160.000
Precio venta vivienda nueva (UF/m ²)	59	59
Valor venta (UF)	29.500	472.000
Renta líquida (venta - construcción) (UF)	19.500	312.000
Valor UF (al 12 octubre 2018)		\$27.381,79
Renta líquida	\$533.944.905	\$8.543.118.480
Diferencia		\$8.009.173.575
Porcentaje aumento renta desde situación actual		1.500%
Impuesto (50%)		\$4.004.586.788

Fuente: elaboración propia.

La propuesta entonces considera que se definan zonas específicas, donde la mayor densidad o mayor constructibilidad pueda ser aumentada a través de un pago por un desarrollador inmobiliario. En este aspecto, cabe hacer consideración a las dos recientes modificaciones a la ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC):

1. Ley N° 20.958, que establece un sistema de aportes al espacio público.
2. Ley N° 21.078, sobre transparencia del mercado del suelo e impuesto al aumento de valor por ampliación del límite urbano.

En relación con la ley de Aportes al Espacio Público, cabe hacer mención al capítulo IV respecto de la mitigación y los incentivos en los instrumentos de planificación territorial, que señala en el artículo 184 de la LGUC –incorporada por la ley N° 21.078– que los instrumentos de planificación territorial (IPT) pueden establecer incentivos normativos que “que induzcan

o colaboren en el mejoramiento de los niveles de integración social urbana”. En este sentido, a través de dicho cuerpo legal o de otra nueva ley, se pueden establecer incentivos de mayor constructibilidad o densificación a través del pago de un desarrollador inmobiliario, no debiendo modificar el artículo 116 de la LGUC, conforme a las normas urbanísticas establecidas. Además, la municipalidad que reciba una intervención pública como el Metro y que genere incentivos normativos a través de su plan regulador comunal, debería contribuir al Fondo Común Municipal para beneficiar al territorio nacional.

En relación con la ley de Transparencia del Mercado de Suelo, resulta interesante para los efectos de esta propuesta su artículo cuarto, ya que conforme al principio de legalidad, se crea un impuesto a la renta por el mayor valor experimentado por un bien raíz a partir de la ampliación del límite urbano, derivado de un cambio en el plan regulador. Esta ley establece la base imponible del impuesto, sus exenciones, el hecho gravado y la tasación. En relación con esta última, se observa una figura interesante para la presente propuesta, y que dice relación con las facultades del SII para determinar el valor comercial inicial y el valor comercial final, según ciertas reglas definidas por ley. En este sentido, se podría aplicar un procedimiento similar por los cambios efectuados por el plan regulador en materia de constructibilidad y densificación, como un impuesto establecido por ley, y que grave el hecho del aumento de valor por una norma urbanística más permisiva establecida en el plan regulador.

Modelación económica

Para comprobar la efectividad de las medidas propuestas, desarrollamos una modelación económica para la Región Metropolitana. El detalle completo de la metodología se encuentra en anexos, pero básicamente fueron cuatro grandes pasos: (1) estimación de la recaudación actual del SII por contribuciones en la Región Metropolitana, desde destinos habitacionales y proyección de la recaudación para el periodo 2018-2026; (2) estimación de la recaudación a través de los tres mecanismos propuestos, para el periodo 2018-2026; (3) estimación del financiamiento requerido para insertar viviendas sociales en barrios consolidados en la Región Metropolitana; y (4) evaluación de la eficacia de la propuesta, calculando recaudación menos los requerimientos (e incluyendo una modelación de casos hipotéticos). La recaudación actual del SII se muestra en la Tabla 10.

TABLA 10. **Recaudación actual del SII (proyección 2018-2026)**

Recaudación semestral destino habitacional SII (todo Chile) al 1-07-2016	\$174.140.985.000
Cantidad de predios vivienda (total Chile)	4.872.375
Cantidad de predios (total Chile, incluye no habitacionales)	7.279.417
% predios vivienda	66,93%
Promedio recaudación por predio vivienda	\$35.740
Predios total RM (incluye no habitacionales)	2.845.605
Predios vivienda RM (según % nacional)	1.904.666
Recaudación semestral vivienda RM (estimación)	\$101.703.267.425
Recaudación anual vivienda RM (estimación)	\$406.813.069.701
Valor UF al 1-07-2016	\$26.053,81
Recaudación en UF (2016)	10.451.239
Con reavalúo 2018 (aumento 10%) (UF)	11.496.362
Con reavalúo 2022 (aumento 10%) (UF)	12.645.999
Con reavalúo 2026 (aumento 10%) (UF)	13.910.599
RECAUDACIÓN SII 2018-2026 (UF)	UF 110.480.043

Fuente: elaboración propia.

Para estimar la recaudación de los tres mecanismos, se desarrolló lo siguiente. Primero, para la modificación al sistema de contribuciones se calcularon los impuestos a los propietarios, a los cuales se les imputó un valor de vivienda por percentil de ingresos y luego, se le descontaron las exenciones propuestas. Para los propietarios-rentistas en cambio, se estimó la posesión de propiedades por percentil de ingreso según la Encuesta Financiera de Hogares. Segundo, para el impuesto específico a la venta, se asumió que, por cada estación de Metro (anunciadas y en construcción), se venden 250 terrenos de 300 m² cada uno¹¹, sobre lo cual se aplicó el impuesto y las exenciones. Y tercero, para la venta de derechos adicional de construcción, se asumió que, por cada estación de Metro (anunciadas y en construcción) se venden 10 terrenos de 1.000 m² cada uno¹², sobre lo cual se estimaron las posibles ganancias de un aumento de constructibilidad, obteniendo así el monto de venta de derechos. La Tabla 11, a continuación, resume estos cálculos.

11 El total equivale a 75.000 m², lo que es solo un 2,39% del área de influencia de 1.000 metros alrededor de cada estación.

12 El total equivale a 10.000 m², lo que es solo 0,3% del área de influencia de 1.000 metros alrededor de cada estación. Se asumió una constructibilidad existente de 0,5 y una nueva de 5,0, y una norma de 25% de ocupación de suelo, lo que determina edificios de 20 pisos. Se asumió que el valor de venta de los departamentos corresponde a un valor de construcción de 20 UF/m², sumado al valor de suelo del área específica.

TABLA 11. **Recaudación estimada con mecanismos propuestos (proyección 2018-2026)**

(1) Modificación a sistema de contribuciones	
Recaudación con propietario ocupante en la RM	UF 12.815.454
Recaudación con propietario rentista en la RM	UF 2.789.950
Total anual	UF 15.605.404
Recaudación 2018-2026, con valorización de 2% anual	UF 152.224.916
(2) Impuesto específico a la venta (2018-2026)	UF 4.892.395
(3) Venta de derechos adicionales de construcción (2018-2026)	UF 254.093.525
TOTAL PROPUESTA 2018-2026	UF 411.210.836
Recaudación propuesta - Recaudación SII actual (2018-2026)	UF 300.730.793

Fuente: elaboración propia.

Para calcular los requerimientos de suelo para insertar viviendas sociales en barrios consolidados, se desarrolló lo siguiente. Primero, se obtuvo el volumen del déficit habitacional para el 40% más pobre (grupo más vulnerable). Segundo, en base a una metodología de estratificación para el Censo 2017, se analizaron las zonas censales de la RM que tienen menos de un 30% de población vulnerable (es decir, zonas de riqueza homogénea). Tercero, se asumió que las más de 120.000 viviendas de déficit van a ser distribuidas en aquellas zonas censales, de modo de que cada una llegue a tener un 30% de viviendas vulnerables. Cuarto, asumiendo una densidad de 300 viviendas por hectárea, se obtuvo el requerimiento de suelo. Y quinto, con los valores de suelo promedio de cada zona y los requerimientos de suelo para que cada una llegue al 30% vulnerable, se obtuvo el costo de comprar suelo para las mencionadas viviendas. La Tabla 12 resume todo lo anterior.

TABLA 12. **Requerimientos para inserción de viviendas sociales**

Volumen déficit habitacional RM (40% más pobre) ¹³	120.190 viviendas
Densidad habitacional para vivienda social	300 viv/ha ¹⁴
Requerimiento de suelo total RM	426,17 ha
Costo total compra de suelo	UF 190.674.579
Valor de suelo promedio en zonas deficitarias	39,58 UF/m ²
Valor más alto (Av. Apoquindo con Av. Las Condes, comuna de Las Condes)	101.53 UF/ m ²
Valor más bajo (Teatinos con San Pablo, Santiago Centro)	4.33 UF/ m ²

Fuente: elaboración propia.

Como último paso, la Tabla 13 muestra la capacidad del monto recaudado, según la propuesta para el requerimiento de insertar las viviendas sociales del déficit habitacional en barrios consolidados de la Región Metropolitana.

TABLA 13. **Monto recaudado y costo de propuesta**

Monto neto recaudado con propuesta	UF 300.730.793
Costo total compra de suelo	UF 190.674.579
Excedente	UF 110.056.214

Fuente: elaboración propia.

En términos sintéticos entonces, se demuestra que la propuesta recauda un monto más que suficiente para insertar viviendas sociales en barrios en donde casi no las hay, pagando hasta los valores de suelo más altos de Santiago. En otras palabras, en un periodo de nueve años, se pueden insertar las 120 mil viviendas sociales del déficit de la RM hasta en los barrios más exclusivos. Y habiendo un importante excedente, se podría pensar incluso en extender el beneficio más allá de los primeros dos quintiles de ingresos. Finalmente, de modo de graficar el impacto de las propuestas en los distintos tipos de hogares chilenos, en la Tabla 14 se muestran seis casos hipotéticos y su situación respecto del pago de impuestos a partir de la propuesta: (a) familia de clase baja, (b) familia de clase media, (c) familia de clase media-alta, (d) familia de clase alta, (e) pareja de adultos mayores, con casa grande (bajos ingresos, alto patrimonio), y (f) propietario-rentista (altos ingresos, bajo patrimonio).

13 A partir de déficit habitacional para los Quintiles I y II, calculado por el MINVU.

14 Tipología de densidad relativamente alta: edificios de ocho pisos, para 30 departamentos de 55 m² cada uno, en terreno de 1.000 m².

TABLA 14. Modelación de seis casos hipotéticos a partir de la propuesta

	Caso A	Caso B	Caso C	Caso D	Caso E	Caso F
Tipo de caso	Clase baja	Clase media	Clase media-alta	Clase alta	Adultos mayores, casa grande	Propietario-rentista
Ingreso del hogar	\$129.000	\$325.000	\$850.000	\$3.900.000	\$280.000	\$2.700.000
Percentil ingreso del hogar	10%	50%	85%	99%	42%	98%
Porcentaje exención contribuciones	99%	88,10%	50,00%	0,00%	96,80%	0,00%
Valor propiedad antes del metro	\$40.000.000	\$60.000.000	\$80.000.000	\$180.000.000	\$120.000.000	\$60.000.000
Contribuciones anuales (1%)	\$400.000	\$600.000	\$800.000	\$1.800.000	\$1.200.000	\$600.000
Contribuciones con exención	\$4.000	\$71.400	\$400.000	\$1.800.000	\$38.400	\$600.000
Pago mensual de contribuciones	\$333	\$5.950	\$33.333	\$150.000	\$3.200	\$50.000
Valor propiedad después de metro (40% aumento)	\$56.000.000	\$84.000.000	\$112.000.000	\$252.000.000	\$168.000.000	\$84.000.000
Contribuciones anuales (1%) después del metro	\$560.000	\$840.000	\$1.120.000	\$2.520.000	\$1.680.000	\$840.000
Contribuciones anuales (1%) con exención, después del metro	\$5.600	\$99.960	\$560.000	\$2.520.000	\$53.760	\$840.000
Pago mensual de contribuciones, después del metro	\$467	\$8.330	\$46.667	\$210.000	\$4.480	\$70.000

Valor área homogénea antes de metro	\$40.000.000	\$60.000.000	\$80.000.000	\$180.000.000	\$120.000.000	\$60.000.000
Valor área homogénea después de metro (nueve años a 2%)	\$46.866.375	\$70.299.563	\$93.732.750	\$210.898.689	\$140.599.126	\$70.299.563
Diferencia valor área homogénea	\$6.866.375	\$10.299.563	\$13.732.750	\$30.898.689	\$20.599.126	\$10.299.563
Diferencia valor propiedad	\$16.000.000	\$24.000.000	\$32.000.000	\$72.000.000	\$48.000.000	\$24.000.000
Plusvalía por intervención pública	\$9.133.625	\$13.700.437	\$18.267.250	\$41.101.311	\$27.400.874	\$13.700.437
Impuesto a la venta (20%)	\$1.826.725	\$2.740.087	\$3.653.450	\$8.220.262	\$5.480.175	\$2.740.087
Porcentaje de exención venta	87,5%	60,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Impuesto con exención	\$228.341	\$1.096.035	\$3.653.450	\$8.220.262	\$5.480.175	\$2.740.087

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

Existen al menos dos tipos de peligros con las políticas integración social (Ruiz-Tagle y Romano, en prensa). Primero, está el “pánico social” de los habitantes de clase media, ilustrado en el conflicto de la rotonda Atenas (Las Condes), y el “pánico empresarial” del mundo inmobiliario, demostrado en las constantes reticencias de estos actores a participar de la mezcla social. Ante estos dos pánicos, y para continuar con las iniciativas, las políticas de muchos países han tendido a favorecer las expectativas morales de la clase media —a través de estrictos reglamentos de copropiedad, por ejemplo—, y a favorecer las expectativas de negocios del mundo privado, por medio del aumento de subsidios, franquicias tributarias o facilidades administrativas. Así, las necesidades y expectativas de los potenciales beneficiarios de esta política social quedan en último lugar. Y el segundo problema es aún más preocupante: el aumento de los déficits habitacionales, que ha aparecido en todos los países en donde la mezcla social se ha implementado. En la medida en que la mezcla social se convierte en “la regla”, los conjuntos que se construyen ya no son de 100% vivienda social, sino solo de 30-40%, y esto hace que se entreguen

60-70% menos de vivienda para los más pobres en cada conjunto construido (Ruiz-Tagle y Romano, en prensa). A pesar de esto, existe un amplio consenso respecto de esta política en Chile, y es esperable que, en el futuro cercano, la integración social pase de ser la excepción a ser la regla.

Por otra parte, el modelo de subsidios habitacionales para la vivienda social está mostrando una serie de signos de agotamiento: (1) una fuerte segregación residencial de los más pobres, que ya hemos comentado; (2) un sistema de precios de suelo que ha venido subiendo muy fuertemente en los últimos 10 años, dejando aún más excluidos a los habitantes de vivienda social y forzando a muchos hogares a recurrir al arriendo (el cual está muy desregulado y financiarizado); (3) una fuerte resistencia por parte de beneficiarios “con subsidio y sin vivienda” a ser relegados a los extramuros de la ciudad, quienes crecientemente han respondido de tres maneras: hacinándose como allegados, estableciéndose en asentamientos informales y formando vías alternativas para obtener vivienda (autogestión, cooperativas, etc.); y (4) un aumento –en varias regiones del país– de los déficits habitacionales, el hacinamiento y los asentamientos informales, debido al segundo y tercer problema y a la poca efectividad de los gobiernos de turno.

El modelo de subsidios para la vivienda social lleva casi 40 años desde su puesta en marcha (Sugranyes, 2005). Se han reconocido abiertamente sus virtudes y se han criticado fuertemente, y desde todos los sectores políticos, sus consecuencias (Ducci, 1997). Sin embargo, hasta hoy no se ha querido cambiar este modelo, y se sigue insistiendo en pequeños ajustes orientados a incentivar al mercado inmobiliario para construir una ciudad menos segregada, pero utilizando los mismos instrumentos. El subsidio es una ayuda directa desde el Estado a los más pobres. Sin embargo, al tener un monto fijo es **socioespacialmente regresivo**, ya que hace que los pobres vivan con los pobres, y los ricos con los ricos. Y la homogeneidad social resultante de esto, les regala grandes plusvalías a los ricos (hemos calculado una correlación de 0,65 entre valor de suelo y porcentaje de hogares vulnerables), y no beneficia en nada a los pobres. Nuestra propuesta, por el contrario, recauda fondos de manera progresiva y reparte beneficios a los más pobres en toda la ciudad, sin regalarles plusvalías por homogeneidad social a los más ricos ni tampoco perjudicando a los pobres.

Por otra parte, las propuestas de incentivos al mercado (como aumentos de densidad para proyectos inmobiliarios “integrados”), que actualmente bajaran la discusión pública, presentan al menos dos potenciales problemas. Primero, puede haber presiones para que los incentivos sean cada vez más altos, y con esto terminar beneficiando más a los desarrolladores que a los pobres, y se pueden generar densidades indeseables que terminen estigmatizando los proyectos “integrados”. Y segundo, por más atractivos que sean los incentivos,

la producción de vivienda social se verá detenida en momentos de crisis o desaceleración económica (como ya ha ocurrido en muchos países con estas mismas políticas), ya que el mercado no puede actuar contracíclicamente. En cambio, nuestra propuesta plantea un sistema de financiamiento que utiliza las alzas de precio a su favor y no en su contra, a través de la recuperación de plusvalías generadas por intervenciones públicas. En el análisis presentado, hemos demostrado que el conjunto de iniciativas propuestas es socialmente equitativa, institucionalmente consistente y viable, y económicamente eficaz para recuperar plusvalías y para así financiar la inserción de viviendas sociales en barrios consolidados en los que sería muy difícil y costoso conseguirlo de otra forma. De esta manera, este sistema podría transformarse en la superación del modelo actual de subsidios, para así dejar atrás la dependencia de un monto fijo para definir la localización de las viviendas sociales.

Referencias

- Agostini, C. y Palmucci, G.**, 2008. Capitalización anticipada del Metro de Santiago en el precio de las viviendas. *El Trimestre Económico*, 75(298), pp. 403-431.
- Blanco, A., Moreno, N., Vetter, D. y Vetter, M.**, 2016. *El potencial de la captura de plusvalías para la financiación de proyectos urbanos: consideraciones metodológicas y casos prácticos*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Brain, I. y Sabatini, F.**, 2006. Relación entre mercados de suelo y política de vivienda social basada en subsidios a la demanda: estudio en la Región Metropolitana de Santiago. *ProUrbana*, 4(1), pp. 2-13.
- Canestraro, M.L., Guardia, C. y Layús, E.**, 2014. Discusiones en torno a la recuperación de plusvalías urbanas: análisis de instrumentos en el Municipio de General Pueyrredón. *PAMPA*, 1(10), pp. 131-158.
- Cordero, E.**, 2015. Natureza, contenido y principios del derecho urbanístico chileno. *Revista de Derecho*, 22(2), pp. 93-138.
- Cáceres, G. y Sabatini, F.**, 2002. Recuperación de plusvalías: Reflexiones sobre su posible aplicación en las ciudades chilenas. *Revista Urbano*, 5(6), pp. 56-61.
- Ducci, M.E.**, 1997. Chile: El lado obscuro de una política de vivienda exitosa. *EURE*, 23(69), pp. 99-115.
- Essus, C.**, 2015. *Análisis legal y constitucional de las presunciones y ficciones en el derecho tributario*. (Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales), Universidad de Chile, Santiago, Chile. Recuperado de <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/136645/An%C3%A1lisis-legal-y-constitucional-de-las-presunciones-y-ficciones-en-el-derecho-tributario.pdf?sequence=1>

- Fernández, J. y Masbernat, P.**, 2011. El principio de capacidad económica en la jurisprudencia tributaria comparada de Chile y España. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 37(1), pp. 567-593.
- Ibaceta, D.**, 2014. El principio de justa y proporcional igualdad impositiva. *Revista de Derecho Público*, 73(1), pp. 193-220.
- Jaramillo, S.**, 1977. *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá, Colombia: CEDE Universidad de Los Andes.
- Jaramillo, S.**, 2003. *Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías*. Bogotá, Colombia: Lincoln Institute of Land Policy.
- López, E., Sanhueza, C., Espinoza, S. y Órdenes, F.**, en prensa. Verticalización inmobiliaria y valorización de renta de suelo por infraestructura pública: un análisis econométrico del Gran Santiago, 2008-2011. *Revista EURE*.
- ProUrbana**, Programa de Apoyo a las Políticas Urbanas y de Suelo en Chile, 2010. *Efectos del subsidio diferenciado a la localización sobre la ubicación de la vivienda social y en los precios del suelo*.
- Ramírez, C.**, 2011. *La recuperación de plusvalías urbanas en Bogotá*. Paper presented at the 7th Virtual City and Territory Congress, Lisbon, Portugal.
- Ruiz-Tagle, J. y Romano, S.**, en prensa. Mezcla social e integración urbana: Aproximaciones teóricas y discusión del caso chileno. *Revista INVI*.
- Sandroni, P.**, 2014. Los Certificados de Potencial Adicional e Construcción (CEPAC) como instrumento para el financiamiento del Desarrollo Urbano. En Furtado, F. y Smolka, M. (Eds.), *Instrumentos Notables en Políticas de Suelo en América Latina* (pp. 55-59). Quito, Ecuador: Lincoln Institute of Land Policy y Banco del Estado de Ecuador.
- Smolka, M.**, 2005. *Recuperación de plusvalías urbanas. Aspectos conceptuales y gama de instrumentos*. Rosario, Argentina: Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, M.**, 2013. *Implementación de la Recuperación de Plusvalías en América Latina: Políticas e Instrumentos para el Desarrollo Urbano*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, M. y Amborski, D.**, 2003. Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. *Revista EURE*, 29(88), pp. 55-77.
- Smolka, M. y Furtado, F.**, 2001. *Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano*. Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile y Lincoln Institute of Land Policy.
- Sugranyes, A.**, 2005. La política habitacional en Chile, 1980-2000: Un éxito liberal para dar techo a los pobres. En Rodríguez, A. y Sugranyes, A. (Eds.). *Los con techo: un desafío para la política de vivienda social* (pp. 23-57). Santiago, Chile: Ediciones SUR.

- TAF, The Appraisal Foundation**, 2017. 2018-19 *Uniform Standards of Professional Appraisal Practice (USPAP)*. Washington, DC: The Appraisal Foundation.
- TGA, Trend Group America Chile**, 2018. *Estudio proyectos de vivienda en altura*. Recuperado de <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=487785>
- Topalov, C.**, 1979. *La urbanización capitalista. Algunos elementos para su análisis*. México, DF: Edicol.
- Topalov, C.**, 1984. *Ganancias y rentas urbanas*. Elementos teóricos. Madrid, España: Siglo XXI.
- Trivelli, P.**, 2014. Grandes ausentes de la reforma tributaria: contribuciones y Ley de Rentas Municipales. CIPER: *Centro de Investigación Periodística*. Recuperado de <https://ciperchile.cl/2014/09/09/grandes-ausentes-de-la-reforma-tributaria-contribuciones-y-ley-de-rentas-municipales/>
- Trivelli, P.**, 2017. *Plusvalías urbanas: Potencial desaprovechado, experiencias históricas realidad actual*. Paper presented at the ¿Quién se ha llevado mi queso?: Propiedad de plusvalías de intervenciones urbanas, Santiago, Chile.
- Walters, L.**, 2012. *Land value capture in policy and practice*. Provo, UT: Romney Institute, Brigham Young University.
- Yáñez, J.**, 2016. Impuesto Territorial. *Revista de Estudios Tributarios*, 11(1), pp. 253-281.

CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:

Ruiz-Tagle, J., Labbé, G., Rocco, V., Schuster, J.P. y Muñoz, J.C., 2019. Recuperación de plusvalías para financiar la inserción de viviendas sociales en barrios consolidados. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed), *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2018*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 115-161.

Anexo

Cálculo de recaudación según propuestas

1. Estimación de recaudación actual del SII por contribuciones en la Región Metropolitana, desde destinos habitacionales, y proyección de recaudación en periodo 2018-2026

1.1 Desde la página del SII¹, se obtuvieron los montos de recaudación semestrales de bienes raíces agrícolas y no agrícolas por destino para todo Chile, y el número total de predios, con fecha 1 de julio de 2016. Con esta información, se obtuvo un promedio de recaudación por predio habitacional y el porcentaje de predios con destino habitacional dentro del total.

1.2 Desde la página del SII², se obtuvo el número total de predios de la Región Metropolitana, y con la información del punto 1.1, se hizo una estimación del número de predios habitacionales y la recaudación semestral de 2016.

1.3 Con la información anterior, se calculó la recaudación anual (2016) por vivienda en la RM.

1.4 A partir de la normativa de reavalúos cada cuatro años, se estimó un reavalúo para 2018, 2022 y 2026 con un 10% de incremento en cada uno.

1.5 Finalmente, se sumó la recaudación de los nueve años y se obtuvo la estimación para el periodo 2018-2026.

2. Estimación de recaudación por propuestas, para el periodo 2018-2026

2.1 Modificación al sistema de contribuciones

2.1.1 A partir de datos de la encuesta CASEN 2017, se dividió la muestra de hogares en percentiles de ingreso total.

2.1.2 Por cada percentil de ingreso, y solo desde la información de los hogares que arriendan su vivienda, se calculó el promedio del monto pagado en arriendo.

2.1.3 Mediante la fórmula “Valor vivienda = arriendo x PER³”, se estimó un valor de vivienda por cada percentil de ingreso⁴. Cabe

1 http://www.sii.cl/avaluaciones/estadisticas/estad_brr_agri_no_agric.htm

2 http://www.sii.cl/avaluaciones/estadisticas/estad_brr_noagric_metropolitana.htm

3 PER (price earnings ratio) indica las veces que el arriendo está contenido dentro del precio de venta. Según estudios inmobiliarios, en Chile el PER es de 21.

4 La forma más cercana de obtener los precios reales de todas las viviendas sería a través de la base de datos del SII. En este momento estamos trabajando en un convenio (SII-UC) para conseguirlas, pero no fue posible utilizarlas para este trabajo.

señalar que se utilizó el valor de arriendo por ser un monto que se está transando en el mercado y en todos los niveles socioeconómicos. Otra opción hubiera sido usar el monto de dividendo declarado, pero eso tiene el problema de que cada préstamo hipotecario es particular respecto del pie, tasa, años, cobertura del total, etc.

2.1.4 Impuestos a propietarios residentes (no arrendatarios):

2.1.4.a Se aplicó una tasa de 1% anual sobre el precio estimado de la vivienda (2.1.3), obteniendo un monto de contribución por cada percentil.

2.1.4.b Según la fórmula explicada en la Tabla 5 y Figura 6 del artículo, se obtuvieron los porcentajes de exención para cada percentil.

2.1.4.c Se obtuvo la contribución afecta, aplicando las exenciones a cada monto de contribución, por percentil de ingresos.

2.1.4.d Se multiplicó el monto de contribución afecta por el número de hogares no arrendatarios (total hogares – arriendo con contrato – arriendo sin contrato) y, con esto, se obtuvo la recaudación total anual desde las viviendas con propietarios residentes.

2.1.5 Impuestos a propietarios-rentistas (viviendas arrendadas):

2.1.5.a Se utilizó la Encuesta Financiera de Hogares 2017⁵, desarrollada por el Banco Central, y se dividió la muestra de hogares en percentiles de ingreso total.

2.1.5.b Se calculó el promedio del valor de la categoría “otras propiedades” (variable ‘act_otp’), por cada percentil de ingreso. Esto, a pesar que dicha pregunta solo considera el valor de hasta tres propiedades declaradas (por tanto, se asume que la recaudación podría ser mucho mayor en este ítem).

2.1.5.c Al valor anterior, se le aplicó una tasa de 1% anual y el porcentaje de exenciones (según Tabla 5 y Figura 6 del artículo), obteniendo así una contribución afecta.

2.1.5.d Se multiplicó la contribución afecta por el número de hogares que arriendan (con y sin contrato) por cada percentil de ingreso, y con esto se obtuvo la recaudación total anual desde las viviendas con propietarios-rentistas.

2.1.6 A partir de la recaudación de propietarios residentes y propietarios-rentistas, se calculó la recaudación para el período 2018-2026, aplicando una valorización general de suelo de 2% anual (que es bastante conservadora).

5 <http://www.bcentral.cl/web/guest/financiera-de-hogares>

2.2 Impuesto específico a la venta

2.2.1 Desde la página de Metro SA, se obtuvo información sobre las nuevas líneas de Metro, tanto Línea 3 y extensión de Línea 2) en construcción, como las anunciadas Líneas 7, 8 y 9, y extensión de Líneas 4 y 6.

2.2.2 Se localizó la ubicación de las estaciones de cada línea. Para las líneas que aún no definen la localización de sus estaciones (Líneas 8 y 9), se asumieron puntos posibles de estaciones intermedias entre las que ya están definidas (inicio, fin y estaciones de transferencia).

2.2.3 Se eliminó de la muestra todas las estaciones existentes.

2.2.4 Desde el servidor de mapas del Observatorio del Mercado de Suelo Urbano⁶, se recolectó el valor comercial de suelo (UF/m²) del Área Homogénea de cada una de las futuras estaciones.

2.2.5 A partir de diferentes mapas socioeconómicos del Gran Santiago que se encuentran disponibles en internet, se imputó el grupo socioeconómico al que pertenece cada área (ABC1, C2, C3, D y E).

2.2.6 Para cada estación, se distinguieron dos tipos de etapas en las que se encuentra su desarrollo: (a) anunciada, esperando la localización exacta; y (b) anunciada la localización o en construcción, esperando implementación.

2.2.7 Según la información anterior, y tomando los datos del artículo de Agostini y Palmucci (2008), se asignaron valores de potencial aumento de precio. Para estaciones que esperan la localización exacta, se espera un alza de 5% –para cuando se defina la localización– y de 30% –para cuando la línea esté implementada (total 35%). Para estaciones cuya localización ya está definida o que están en construcción, se espera un alza de 30% para cuando estén implementadas. Cabe señalar que el plazo final de implementación de todas las líneas propuestas es el año 2026: de ahí que todos los cálculos tienen como horizonte ese año.

2.2.8 A partir de los datos de nuestra investigación, asumimos que por cada estación de Metro, se venden 250 lotes de terreno de 300 m² cada uno. El total de esto son 75.000 m², lo que equivale a solo 2,39% del área de influencia de 1.000 metros alrededor de la estación.

2.2.9 A partir de los porcentajes de aumento (punto 2.2.7), se calculó el total de UF de ventas de terreno por cada estación, con su valor original y con su valor aumentado producto de la llegada del Metro. Entre estos dos últimos valores se obtuvo la diferencia, que corresponde a la plusvalía por la intervención pública del Metro.

6 <https://www4.sii.cl/mapasui/internet/#/contenido/index.html>

2.2.10 Al valor anterior, se le aplicó una tasa de 20% de impuesto a la venta.

2.2.11 En base al grupo socioeconómico imputado (punto 2.2.5) y a la fórmula de exención de la Tabla 7 y Figura 7 de nuestro artículo, se definió un porcentaje de exención del impuesto a la venta para cada estación: 0% al grupo ABC1, 10% al grupo C2, 50% al grupo C3 y 85% a los grupos D y E.

2.2.12 Así, se obtuvo el valor del impuesto a la venta final para cada estación, con ventas que pudieran darse en el período 2018-2026.

2.3 Venta de derechos adicionales de construcción

2.3.1 Por cada estación de metro, se asumió que se venden 10 terrenos de 1.000 m² cada uno. El total equivale a 10.000 m², lo que corresponde a solo 0,3% del área de influencia de 1.000 metros alrededor de la estación.

2.3.2 Se asumió que la constructibilidad actual de cada área es de 0,5 y que la nueva (a vender) sería de cinco.

2.3.3 Se asume que las nuevas normas de construcción (a vender) consideran un 25% de ocupación de suelo, con lo que se obtendría un edificio de 20 pisos.

2.3.4 Se asume que el valor de venta de los departamentos equivale a un valor de 20 UF/m² por la construcción, más el valor del suelo (UF/m²) en cada localización.

2.3.5 Tomando los datos anteriores, se calcularon las utilidades de los proyectos sin y con aumento de constructibilidad.

2.3.5.a En el caso de sin aumento de constructibilidad, los costos de construcción y valores de venta se calcularon de la siguiente manera:
Costo de construcción: 1.000 m² de terreno x 0,5 de constructibilidad x 20 UF/m² (valor unitario de construcción).

Valor de venta: 1.000 m² de terreno x 0,5 de constructibilidad x (20 + valor del suelo).

2.3.5.b En el caso de con aumento de constructibilidad, los costos de construcción y valores de venta se calcularon de la siguiente manera:
Costo de construcción: 1.000 x 5 x 20

Valor de venta: 1.000 x 5 x (20 + valor del suelo)

2.3.6 Entre ambas utilidades (sin y con aumento de constructibilidad), se obtuvo la diferencia y a ella se le aplicó un impuesto de 50%.

2.3.7 Este último valor se multiplicó por el número de proyectos esperados en cada estación (10) y, de esta manera, se obtuvo el total de recaudación por venta de derechos adicionales de construcción, para el período 2018-2026.

2.4 Finalmente, se sumó la recaudación de cada una de las propuestas (2018-2026): (1) modificación a sistema de contribuciones; (2) impuesto específico a la venta; y (3) venta de derechos adicionales de construcción.

3. Estimación de financiamiento requerido para insertar viviendas sociales en barrios consolidados en la Región Metropolitana.

3.1 Según información de la Encuesta CASEN 2017 y cálculos sobre esta del MINVU⁷, se obtuvo el volumen del déficit habitacional de la Región Metropolitana para los Quintiles I y II (40% más pobre).

3.2 A partir de información del Censo 2017, se calcularon dos datos a nivel de zona censal: (a) la cantidad de hogares; y (b) el porcentaje de hogares del 40% más pobre en dicha zona censal (ocupando el Indicador Socio-Material Territorial del Observatorio de Ciudades de la UC).

3.3 A partir de lo anterior, se identificaron las zonas censales que tienen menos de 30% de población vulnerable (40%) más pobre, las que se denominan como “zonas deficitarias”. Y así, se cuantificó la cantidad de viviendas sociales necesarias para cumplir con ese 30%, por zona censal y a nivel de RM. Cabe señalar que se asumió el 30% como un mínimo de viviendas sociales que cada barrio debería tener, según lo que se ha discutido en distintas instancias públicas en Chile, especialmente en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. Además, con este 30% se logra capturar el total de viviendas requeridas en el déficit habitacional de la RM para los Quintiles I y II (120.000).

3.4 Se asumió una densidad habitacional de 300 viviendas sociales por hectárea, lo que es una densidad relativamente alta, pero no excesiva⁸.

3.5 Tomando el número de viviendas sociales asignadas a cada zona censal y la densidad propuesta en el punto anterior, se obtuvo el requerimiento de suelo por cada zona censal.

3.6 A partir de la información del Conservador de Bienes Raíces, se obtuvo el valor promedio de suelo de cada zona censal de la RM al año 2018.

3.7 A partir de los dos puntos anteriores, se calculó el costo de comprar suelo para insertar todas las viviendas sociales del actual déficit habitacional, en las zonas censales que tienen menos de un 30% de hogares vulnerables. Cabe señalar que los barrios con menos de 30% de población vulnerable, se asumen como barrios consolidados, por el solo hecho de tener bajos niveles de pobreza. De hecho, hay una correlación casi perfecta entre valor de suelo y porcentaje de hogares vulnerables.

⁷ <http://www.observatoriourbano.cl/estadisticas-habitacionales/>

⁸ Tipología de densidad relativamente alta: edificios de ocho pisos, para 30 departamentos de 55 m² cada uno, en terreno de 1.000 m².

4. Eficacia de la propuesta: recaudación - requerimientos

Finalmente, se muestra cómo el monto recaudado alcanza para los requerimientos de financiamiento de insertar viviendas sociales en barrios consolidados de la Región Metropolitana.

4.1 Modelación de casos hipotéticos: se calcula la situación respecto del pago de impuestos a partir de la propuesta a seis tipos de hogares

Caso A. Familia de clase baja: con ingresos del 10% más pobre y vivienda de \$40 millones. Con sistema propuesto paga \$4.000 anuales de contribuciones (\$333 mensual). Con la llegada del Metro, la vivienda sube su valor a \$56 millones y sus contribuciones a \$5.600 anuales (\$466 mensual). Si venden la propiedad, se calcula que la plusvalía por intervención pública sería de \$9 millones y tendrían que pagar un impuesto a la venta de \$228.341.

Caso B. Familia de clase media: con ingresos del percentil 50 y vivienda de \$60 millones. Con sistema propuesto paga \$71.400 anuales de contribuciones (\$5.950 mensual). Con la llegada del Metro, la vivienda sube su valor a \$84 millones y sus contribuciones a \$99.960 anuales (\$8.330 mensual). Si venden la propiedad, se calcula que la plusvalía por intervención pública sería cercana a \$14 millones y tendrían que pagar un impuesto a la venta de un poco más de \$1 millón.

Caso C. Familia de clase media-alta: con ingresos del percentil 85 y vivienda de \$80 millones. Con sistema propuesto, paga \$400.000 anuales de contribuciones (\$33.333 mensual). Con la llegada del Metro, la vivienda sube su valor a \$112 millones y sus contribuciones a \$560.000 anuales (\$46.666 mensual). Si venden la propiedad, se calcula que la plusvalía por intervención pública sería cercana a \$18 millones y tendrían que pagar un impuesto a la venta de \$3,6 millones.

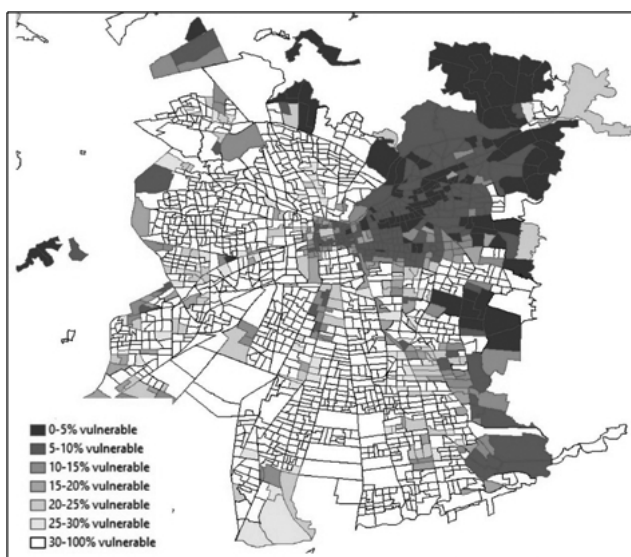
Caso D. Familia de clase alta: con ingresos del percentil 99 y vivienda de \$180 millones. Con sistema propuesto paga \$1.800.000 anuales de contribuciones (\$150.000 mensual). Con la llegada del Metro, la vivienda sube su valor a \$252 millones y sus contribuciones a \$2.520.000 anuales (\$210.000 mensual). Si venden la propiedad, se calcula que la plusvalía por intervención pública sería de \$41 millones y tendrían que pagar un impuesto a la venta de \$8,2 millones.

Caso E. Pareja de adultos mayores, con casa grande: con ingresos del percentil 42 y vivienda de \$120 millones (bajos ingresos, alto patrimonio). Con sistema propuesto pagan \$38.000 anuales de contribuciones (\$3.166 mensual). Con la llegada del Metro, la vivienda sube su valor a \$168 millones y sus contribuciones a \$53.760 anuales (\$4.480 mensual). Si venden la propiedad, se calcula que la plusvalía por intervención pública sería de \$27,4 millones y tendrían que pagar un impuesto a la venta de \$5,5 millones.

Caso F. Propietario-rentista: con ingresos del percentil 98, y vivienda de \$60 millones (altos ingresos, bajo patrimonio). Con sistema propuesto paga \$600.000 anuales de contribuciones (\$50.000 mensual). Con la llegada del Metro, la vivienda sube su valor a \$84 millones y sus contribuciones suben a \$840.000 anuales (\$70.000 mensual). Si vende la propiedad, se calcula que la plusvalía por intervención pública sería de \$13,7 millones y tendría que pagar un impuesto a la venta de \$2,7 millones.

En la siguiente figura se muestran las áreas de inserción de la propuesta:

FIGURA 1. **Porcentaje de hogares vulnerables por zonas censales de Santiago**



Fuente: elaboración propia.