

# Puntos de Referencia

Edición online  
N° 410, agosto 2015

## Sobre el límite urbano, transparencia y mercado del suelo

**Slaven Razmilic B.**

### Resumen

**E**l recientemente presentado proyecto de ley sobre transparencia en el mercado del suelo equivoca el foco en algunas de las medidas que plantea y avanza de manera insuficiente en otras que sí están bien orientadas. El proyecto, parte de la agenda de probidad, apunta a transparentar los procesos de ampliaciones de los límites urbanos y a gravar parcialmente los incrementos de valor del suelo que se producen en estos casos.

En la lógica de nuestra actual regulación urbana, no es raro que se produzcan importantes incrementos de precios a partir de actos administrativos que, en ocasiones, adolecen de falta de transparencia y exceso de discrecionalidad. En este contexto, las medidas que apuntan a aumentar las instancias de difusión y participación en los procesos de modificación de planos reguladores son necesarias y debieran contribuir a reducir arbitrariedades y espacios para el tráfico de influencias. Con todo, algunas de las medidas propuestas son tímidas, en particular en lo relativo al acceso público a datos de precios de transacciones de bienes raíces.

Por su parte, la creación de un impuesto específico adicional a las plusvalías generadas por extensiones del límite urbano es una idea conceptualmente equivocada. En particular, debido a la reciente inclusión en la pasada reforma tributaria de las ganancias de capital por inversión en bienes raíces como ingresos constitutivos de renta. Podría decirse que ese cambio se aprobó antes de que fuera políticamente necesario, o si se quiere, antes de que se produjera un escándalo que la justificara. En cierto modo, la solución llegó antes que el problema.

En relación con el impuesto territorial, el proyecto es acertado al considerarlo como un elemento clave de esta discusión, pero falla al no inyectarle suficiente preponderancia. Actualizar oportunamente los avalúos fiscales es una medida necesaria para el buen funcionamiento de este mecanismo y los esfuerzos en este plano no deben acotarse sólo a reevaluar predios en las nuevas zonas urbanas. Es imprescindible cambiar los plazos y formas en que se realizan los reavalúos a fin de reducir los incentivos a postergarlos.

Como nota más general llama la atención que el proyecto sólo se preocupa de la transparencia y de gravar las plusvalías que se puedan producir, pero omite por completo abordar los factores normativos que generan dichos aumentos de valor. Se trata de medidas que atacan los síntomas, pero que en nada aportan a evitar el problema original, el que se deriva de la rigidez de nuestros instrumentos de planificación y su incapacidad de acomodar adecuadamente el inevitable crecimiento de nuestras ciudades, sea éste en extensión o por densificación.

---

**Slaven Razmilic B.** Economista y Máster en Políticas Públicas PUC. Máster en Desarrollo Urbano MIT. Investigador del Centro de Estudios Públicos. [srazmilic@cepchile.cl](mailto:srazmilic@cepchile.cl)

Agradezco los comentarios de Isabel Aninat, Harald Beyer y Lucas Sierra. Cualquier error u omisión es de mi exclusiva responsabilidad.

## Antecedentes

El pasado 30 de junio fue ingresado a la Cámara de Diputados el proyecto de ley sobre transparencia en el mercado del suelo e incrementos de valor por ampliaciones del límite urbano.<sup>1</sup> El proyecto se enmarca dentro de la agenda de probidad impulsada por el Gobierno a la luz del informe del Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (conocido como “Comisión Engel”) entregado a la Presidenta Bachelet a fines de abril.

Los objetivos del proyecto presentado son:

- Generar transparencia en el mercado de suelo por la vía de profundizar las instancias de participación ciudadana en los procesos de elaboración de instrumentos de planificación territorial (IPTs), a lo que se suman iniciativas de transparencia activa a desarrollar por los ministerios de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y de Bienes Nacionales (MBBNN).
- Profundizar el impuesto territorial a través de una norma que exige la actualización de avalúos fiscales en casos en que se modifiquen los límites urbanos, ampliando también la cobertura de la sobretasa a los sitios eriazos.
- Establecer un impuesto específico que permita capturar parte del incremento de valor asociado a las modificaciones de los IPTs que involucren cambios a los límites urbanos.

El proyecto también toma insumos de lo propuesto en mayo pasado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) en su Política de Suelo para la Integración Social Urbana, documento que también hace hincapié en la importancia de profundizar las instancias de participación en la formulación de IPTs y en la necesidad de perfeccionar y profundizar el

impuesto territorial (CNDU 2015). Este texto propone medidas tendientes a reducir la especulación que pudiese afectar el desarrollo del mercado de suelo urbano, sin embargo, y como veremos más adelante, en este ámbito plantea matices que parecen no haber sido considerados en el proyecto de ley que discute esta nota.

Por su parte, y volviendo al informe de la Comisión Engel, en su capítulo referido a la prevención de la corrupción, y muy probablemente en respuesta a la atención de la opinión pública en torno al llamado caso CAVAL, el texto incluye un apartado relativo a la “Prevención de la corrupción en la planificación territorial”. Al respecto, el documento señala que la elaboración y posteriores modificaciones de los planes reguladores pueden generar y transferir riquezas, lo que puede inducir presiones de terceros y eventuales espacios para el tráfico de influencias y la corrupción (Comisión Engel 2015).

Si bien el texto es explícito cuando se propone “aumentar las instancias de participación ciudadana durante los procesos en que se realicen cambios en los planos reguladores”, en el caso de las plusvalías el documento es menos concreto. Por lo pronto, lo que señala es que se deben “estudiar medidas que permitan que el Estado capture una mayor parte de las ganancias asociadas a su propia acción, por ejemplo, en casos de cambios de uso de suelo desde agrícola a urbano, que hoy no se captan a través de las actualizaciones de los avalúos o de los impuestos a las ganancias de capital”. Esta última parte de la frase es particularmente relevante, ya que menciona dos instrumentos que debieran operar en primera instancia en esta materia y que, actualmente, no lo estarían haciendo apropiadamente: el impuesto territorial (por la falta de actualización de los avalúos) y el impuesto a la renta (por ciertas exenciones a las ganancias de capital).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Boletín 10163-14, actualmente en discusión en la Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados.

<sup>2</sup> Cabe destacar que esta propuesta del Consejo no tuvo apoyo unánime entre los integrantes de la instancia. La consejera Olga

Lo interesante es que los dos factores antes mencionados pueden ser corregidos de manera relativamente fácil o bien ya fueron corregidos. Como se señaló más arriba, el proyecto establece la exigencia de actualizar los avalúos fiscales en casos en que se modifiquen los límites urbanos, lo que, si bien es sensato, es a todas luces insuficiente ya que los avalúos de todos los predios debiesen actualizarse periódicamente y no sólo en estos casos. Y más aún, la reforma tributaria del año 2014 (Ley 20.780) ya estableció que el mayor valor en la enajenación de bienes raíces será constitutivo de renta para efectos tributarios.<sup>3</sup> Habida cuenta de lo anterior, no es claro por qué se justifica establecer un nuevo impuesto específico adicional como el que propone el proyecto de ley.

Este documento se estructura partiendo con una nota inicial respecto de las plusvalías que se generan por cambios normativos. Luego continúa con un apartado más detallado que describe el proyecto de ley presentado, para continuar con secciones específicas relativas a sus fortalezas, sus defectos e insuficiencias.

---

Feliú votó en contra argumentando que no es tarea encomendada a la Comisión la propuesta de modificaciones tributarias, mientras que los consejeros Rosanna Costa y Lucas Sierra lo hicieron señalando que ya se cobran contribuciones de bienes raíces e impuestos a las ganancias de capital, por lo que el problema en cuestión es un problema de regulación.

<sup>3</sup> La nueva norma se aplica para la enajenación de bienes raíces situados en Chile efectuada por personas naturales (lo que incluye terrenos, viviendas, bodegas, estacionamientos, etc.). Si bien durante el trámite legislativo se discutió respecto de la conveniencia de establecer exenciones específicas (como por ejemplo a la primera vivienda habitada del contribuyente), finalmente se optó por considerar renta sólo aquella parte del mayor valor obtenido por enajenaciones que exceda las UF 8.000, independiente del número de enajenaciones realizadas y del número de bienes raíces de propiedad del contribuyente. Es decir, habrá una suerte de crédito para el contribuyente que se irá agotando gradualmente en la medida que se acumulen ganancias por transacciones. Superado ese umbral, todo mayor valor paga impuesto a la renta. Con todo, la nueva norma se aplicará para inmuebles adquiridos a partir de enero de 2004.

## Una nota preliminar sobre plusvalías por cambios normativos

Antes de ahondar en el detalle del proyecto, bien vale una breve reflexión en relación a las significativas plusvalías que generan los cambios normativos y los intereses que naturalmente se crean frente a la expectativa de cambios. Al definir usos, densidades y alturas, los IPTs inciden de manera directa y sustancial en el valor del suelo, en el entendido que su valor dependerá primordialmente de su localización y de lo que se puede construir en él. De este modo, en la lógica de nuestra actual regulación urbana, no es raro que se produzcan importantes incrementos de precios a partir de actos administrativos que, en ocasiones, adolecen de falta de transparencia y exceso de discrecionalidad.

---

En la lógica de nuestra actual regulación urbana, no es raro que se produzcan importantes incrementos de precios a partir de actos administrativos que, en ocasiones, adolecen de falta de transparencia y exceso de discrecionalidad.

---

Ahora bien, independientemente de a quién le corresponda el derecho de apropiarse de estas plusvalías (al dueño del suelo o al regulador), lo cierto es que nuestra forma de planificar parece estar contribuyendo de manera desproporcionada a generarlas. En efecto, mientras más rígidos sean nuestros IPTs y mientras más tajantes sean en el sentido de permitir A y no B (en vez de permitir A o B sujeto a ciertas condiciones, por ejemplo), entonces más rentable será la espera en caso de que se materialicen las expectativas de quien invierte en los terrenos.

Si bien en zonas consolidadas de las ciudades también existirán expectativas ligadas a eventuales

cambios normativos que, por ejemplo, aumenten densidades o alturas, estos procesos son ciertamente más complejos y sus efectos comerciales menos evidentes y ciertos. Éste no es el caso de la extensión de los límites urbanos, en los que el simple cambio de rural a urbano casi siempre generará rentas significativas para el propietario del terreno cuyo uso de suelo cambió. En este contexto, ¿tiene sentido concentrarse en gravar las rentas derivadas de la especulación sin antes detenerse a evaluar los factores que generan estos saltos discretos en los precios y que naturalmente alimentan las expectativas de los agentes?

El efecto en el precio del suelo de las extensiones de los límites urbanos será naturalmente mayor en aquellas ciudades con importantes grados de demanda por suelo insatisfecha. La presencia de límites estrictos e impermeables acrecientan la presión sobre éstos, fenómeno que se potencia cuando quien eventualmente desarrolle los nuevos suelos incorporados no debe financiar todo el costo adicional de esa extensión de la ciudad. En parte buscando atenuar lo anterior, en Chile ya hemos avanzado en mecanismos de extensión urbana a través de distintas modalidades de desarrollo urbano condicionado.<sup>4</sup> Al establecer condiciones para su desarrollo, estos mecanismos tienen la ventaja de mitigar potenciales efectos adversos, permiten contribuir a la provisión de bienes públicos locales o incorporar otros elementos que apunten a un desarrollo urbano sustentable. Asimismo, las condiciones a cumplir también cumplen el rol de explicitar los costos asociados a la expansión de la ciudad.

Lo anterior tiene dos implicancias en este debate: o bien el mecanismo logra que parte de las plusva-

<sup>4</sup> Ejemplo de esto fueron la incorporación de Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado (ZUDC) al Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) en 1997, la creación de la figura del Proyecto Urbano de Desarrollo Condicionado (PDUC) en 2003 y la última modificación del PRMS (PRMS-100) que en 2013 incorporó poco más de diez mil hectáreas de desarrollo condicionado al área urbanizable del Gran Santiago.

lías obtenidas sean invertidas por el desarrollador en beneficio de la localidad, o bien se traduce en una reducción del precio de venta que puede recibir quien vende a un desarrollador (reduciendo el incentivo a la especulación). Pero más allá de estos efectos, si el marco general de crecimiento de las ciudades estuviese normado por un régimen más flexible con obligaciones y condiciones conocidas por los agentes, los espacios de especulación serían menores y las decisiones normativas asociadas serían también menos discrecionales.

---

¿Tiene sentido concentrarse en gravar las rentas derivadas de la especulación sin antes detenerse a evaluar los factores que generan estos saltos discretos en los precios y que naturalmente alimentan las expectativas de los agentes?

---

## Lo que propone el proyecto de ley

Los elementos que conforman el proyecto de ley pueden agruparse en 3 ámbitos: a) generar más transparencia en el mercado de suelo; b) aumentar la contribución a través del impuesto territorial que pagan los predios beneficiados, y c) establecer un impuesto específico al mayor valor. En términos muy resumidos, cada uno de estos elementos se materializa a través de las siguientes modificaciones.

### Más transparencia

- Se busca incorporar una participación ciudadana más oportuna por la vía de una consulta pública de una “imagen objetivo” del IPT al inicio del proceso.
- Se intenta reforzar las instancias de participación ciudadana en la elaboración de planes reguladores comunales (PRC) e intercomunales (PRI),

en coordinación con el procedimiento de evaluación ambiental estratégica. Específicamente se regula el proceso de consulta en el caso de los PRI (que hoy no cuentan con una instancia formal) y se adecua el procedimiento de los PRC a fin de velar por la coherencia del proceso.

- Se exige al MINVU crear y mantener en su sitio web un observatorio del mercado de suelo (a partir de datos que deberá proporcionarle el Servicio de Impuestos Internos (SII)) y un sistema de información de los procesos de elaboración y modificación de IPTs (con información que deberán entregar las municipalidades y gobiernos regionales).
- Se exige al MBBNN mantener en su web un catastro de todos los bienes raíces de propiedad fiscal y de las distintas entidades del Estado, detallando su ubicación, avalúo, titularidad y destino, entre otros elementos.

### Más contribuciones por impuesto territorial

- Independiente de los reavalúos nacionales, el SII deberá reevaluar los predios ubicados en comunas o en sectores de comunas donde se hayan registrado ampliaciones del límite urbano.
- Se amplía la definición de sitios eriazos sobre los que actualmente existe una sobretasa de 100% del impuesto territorial, incluyendo también ahora a todo predio no agrícola ubicado en áreas urbanas, independiente de su tamaño o grado de urbanización.

### Nuevo impuesto a la plusvalía por ampliación de límites urbanos

- Impuesto de 10% a aplicar sobre el mayor valor obtenido por la venta de predios en zonas incluidas en un proceso de ampliación del límite urbano.

- Se aplica a todo predio vendido dentro de un plazo de 18 años desde aprobada la ampliación o de 25 años desde iniciado el proceso de ampliación (lo que ocurra primero).
- Este impuesto no se aplicará para predios vendidos en menos de UF 5.000, considerando para este tope la suma de las enajenaciones realizadas por el contribuyente dentro de un mismo año comercial.
- Para la primera enajenación de un bien que esté gravado por este impuesto será el SII quien determine el denominado “valor comercial inicial de referencia”. Para determinar el valor comercial final, podrá considerarse el valor acordado por las partes (presentando antecedentes que justifiquen ese precio) o el denominado “valor comercial final de referencia” que determine el SII.

### Lo bueno: más transparencia

El primer set de medidas propuestas es muy pertinente y apunta claramente a reducir la opacidad que muchas veces caracteriza estos procesos. Por lo pronto, la obligación de difundir públicamente una “imagen objetivo” de lo que se pretende con la modificación del plan regulador facilita el escrutinio público desde etapas todavía preliminares, acotando el espacio para tráfico de influencias y reduciendo la rentabilidad de acceder a información privilegiada. Podrá argumentarse que esta medida sólo adelantará en el tiempo el período en el que hay incentivos a tomar posiciones usando información desconocida por los demás agentes, esto es, adelantarlo al período en que internamente en el municipio se discuta la “imagen objetivo” que se presentará al inicio del proceso. Si bien este riesgo existe, de todos modos es un avance respecto de lo actual, ya que ahora habrá mucho menos certeza respecto de que lo que inicialmente se proponga sea lo que finalmente se apruebe, reduciendo la

rentabilidad esperada de tomar posiciones en localizaciones cuyo destino futuro será, en esa etapa preliminar, todavía bastante incierto.

Por su parte, las exigencias de mayor participación y difusión también debieran aportar transparencia al proceso, reduciendo el volumen de información que podría catalogarse de privilegiada. En este aspecto, quizás el único riesgo a prevenir es la dificultad de diseñar un proceso participativo que no necesariamente se traduzca en un bloqueo por parte de los vecinos de cualquier intento de modificación. La mayor parte de las veces, en estos casos, los actuales vecinos que puedan sentirse perjudicados por la propuesta cuentan con más información, más razones y más canales para exponer sus aprensiones. En tanto, los potenciales beneficiarios (muchas veces residentes de otras comunas que se beneficiarían de acceder a viviendas en las nuevas áreas incorporadas a la ciudad o bien accediendo a departamentos ahora posibles gracias a aumento de alturas, por ejemplo) generalmente no pueden participar de estos procesos. Poder equilibrar los costos directos y explícitos para los actuales residentes con los beneficios potenciales para terceros que no necesariamente participan del proceso de consulta es un desafío cada vez más relevante y que se manifiesta en distintos ámbitos.<sup>5</sup> Si bien no necesariamente es resorte de este proyecto de ley resolver esa dificultad, sí es preciso tenerla en cuenta al momento de aterrizar legalmente las intenciones que aquí se persiguen.

Otro aspecto quizás menor pero ciertamente muy destacable es que los municipios podrán aprobar versiones actualizadas de los PRCs, fijando textos refundidos de las ordenanzas que sinteticen los múltiples cambios que puedan haberse realizado en el tiempo. Actualmente cada cambio queda consignado en actos diferentes, lo que hace muy

difícil la interpretación de las reglas vigentes a ojos inexpertos.

En la misma línea, que el MINVU tenga la obligación de mantener un sistema de información de los procesos de elaboración y aprobación de todos los IPTs del país, también constituye un avance relevante. Con todo, su implementación no es simple y es importante que se fiscalice su cumplimiento evitando que esto sea sólo una declaración de intenciones. Plataformas de información de este tipo pueden tener costos de coordinación relevantes, a los que se suman mayores gastos en recursos humanos que deben ser debidamente contemplados.

---

Las exigencias de mayor participación y difusión también debieran aportar transparencia al proceso, reduciendo el volumen de información que podría catalogarse de privilegiada.

---

También es valioso que el MINVU se obligue a publicar información de precios de suelo con datos de transacciones que deberá proveerle el SII. Sin embargo, para que esto sea realmente un aporte es necesario operar a escalas más pequeñas que la desagregación comunal que se establece. Tomando ciertos resguardos, es perfectamente posible desagregar más la información sin que esto implique violar normas de confidencialidad que el SII debe resguardar.

Respecto de esto último, el proyecto de ley establece que el SII deberá entregar al MINVU los antecedentes según determine un reglamento del Ministerio de Hacienda, debiendo cumplirse las disposiciones de la Ley Orgánica del Servicio y del Código Tributario. En este ámbito, el principal aspecto que se debe resguardar es el establecido en el artículo 35 del Código Tributario, que dispone que

<sup>5</sup> Para una discusión más detallada de este fenómeno a nivel general ver Hernando y Razmilic (2015).

los funcionarios del Servicio no podrán divulgar, en forma alguna, la cuantía o fuente de las rentas de los contribuyentes. Ahora bien, cabe destacar que la información de las transacciones realizadas está íntegramente contenida en los registros de los Conservadores de Bienes Raíces, los que son de acceso público y debiesen estar siempre disponibles a la ciudadanía. El problema es que la información se encuentra desperdigada a lo largo del territorio en oficinas locales sin adecuados canales de acceso. En este contexto, lo ideal sería que la información individualizada de todas las transacciones de bienes raíces (no sólo de terrenos) esté disponible y sistematizada de manera tal de facilitar el acceso a dicha información.

---

Lo ideal sería que la información individualizada de todas las transacciones de bienes raíces (no sólo de terrenos) esté disponible y sistematizada de manera tal de facilitar el acceso a dicha información.

---

Circunstancialmente, en la actualidad sólo el SII consolida estos datos a nivel nacional en virtud de la obligación que tienen notarios y conservadores de informar las transferencias (Formulario 2890 de Declaración sobre Enajenación e Inscripción de Bienes Raíces). Esta es la razón por la que el proyecto de ley propone esta fórmula acotada de traspaso de información del SII al MINVU. Sin embargo, el punto relevante es que la información de transacciones consta en registros públicos, pero de difícil acceso. La solución definitiva tendría que venir en el marco de la modernización del sistema de conservadores que, entre otras cosas, debiera asegurar la sistematización y adecuada difusión pública de los registros. Alternativamente, debiese facultarse legalmente al SII para que pueda difundir la información detallada que recopila en esta materia. Si

bien esta tarea está fuera del ámbito de sus funciones y habida cuenta que el SII en ningún caso podría acreditar la propiedad del inmueble ni la veracidad o precisión de la información de transferencias que recopila, de todos modos sería tremendamente útil y valioso que estos datos estuviesen disponibles públicamente.

Finalmente, que el MBBNN deba mantener en su web un catastro de todos los bienes raíces de propiedad fiscal y de todas las entidades del Estado, detallando, al menos, su ubicación, avalúo, titularidad y destino es una nueva exigencia que debiera haberse cumplido voluntariamente hace ya mucho tiempo. Es incomprensible que, con la tecnología y las plataformas disponibles, esta información no sea pública en la actualidad.

## Lo precipitado: el impuesto especial

Como se señaló al principio, el Informe Engel propuso estudiar medidas para que el Estado capture parte de las ganancias asociadas a su acción en tanto éstas hoy no se “captan a través de las actualizaciones de los avalúos o de los impuestos a las ganancias de capital”. Considerando que el proyecto de ley en comento ya exige una actualización oportuna de los avalúos y que la reforma tributaria del año 2014 (Ley 20.780) ya estableció que el mayor valor en la enajenación de bienes raíces será constitutivo de renta para efectos tributarios, no parece pertinente establecer medidas adicionales como el impuesto específico que aquí se propone.

El que la valorización de los bienes raíces que se enajenen sea constitutivo de renta y pague los tributos que correspondan de acuerdo a los ingresos del contribuyente es una medida razonable, en particular porque su exclusión generaba distorsiones relevantes. Sin embargo, el impuesto a las ganancias de capital aprobado el año pasado pasó relativamente desapercibido en el marco de una

reforma tributaria amplia que abordaba flancos muchísimo más relevantes desde la perspectiva de la recaudación fiscal y su potencial efecto sobre la actividad económica.

En cierto modo, la modificación ya incluida en la reforma tributaria y que altera drásticamente los incentivos a la especulación inmobiliaria, se aprobó antes de que fuera políticamente necesaria, o si se quiere, antes de que se produjera un escándalo que la justificara. De esta manera, a la luz de lo ocurrido y cuando aún no entra en vigencia la tributación de las ganancias de la inversión en bienes raíces (enero de 2017), pareciera que esta nueva normativa no es suficiente, razón por la que ahora se propone un impuesto específico adicional. En relación a esto, la prudencia aconseja no apresurarse y esperar que operen por tiempo suficiente las modificaciones ya aprobadas y que apuntan, precisamente, a los mismos objetivos que el actual proyecto plantea.

Ahora bien, desde la perspectiva económica el establecimiento de una tasa especial es conceptualmente equivocado. Hay muchos cambios de regulaciones que pueden abrir mayores posibilidades de ganancias y que el Estado captura a través de los impuestos que esas mayores ganancias generan. La forma lógica de abordar esto y aplicable a cualquier ámbito es la operación de un impuesto a la renta que considere un buen sistema para capturar las ganancias que le generan al sector privado éstos y otros cambios regulatorios. La creación de impuestos específicos se justifica en la medida en que estemos en presencia de externalidades negativas, pero incluso de ser ése el caso, ¿por qué no entonces modificar los esquemas de regulación que generan la externalidad?

Más aún, si se va a dar esta discusión, ésta no debiese acotarse a las plusvalías por extensión de límites urbanos, sino también a los efectos que tienen otros cambios en la normativa urbana y a

los que tiene la provisión de infraestructura pública. En este contexto más amplio y complejo, lo apropiado es ocupar esquemas generales que no generen distorsiones y que no impliquen esfuerzos paralelos y redundantes. Podrá argumentarse que la inclusión del mayor valor en la enajenación de bienes raíces como ingresos constitutivos de renta fue incorporada con restricciones excesivas en la reforma tributaria. De ser así, lo que correspondería es discutir la reducción de dichas exenciones (límite exento de UF 8.000 de mayor valor acumulado y exención a inmuebles adquiridos antes de 2004) y no la creación de nuevos instrumentos. Si bien modificar una norma que ni siquiera ha

---

La modificación ya incluida en la reforma tributaria y que altera drásticamente los incentivos a la especulación inmobiliaria, se aprobó antes de que fuera políticamente necesaria, o si se quiere, antes de que se produjera un escándalo que la justificara.

---

entrado en vigencia también parece precipitado, conceptualmente es éste el ámbito al que debiera circunscribirse esta discusión.

Con todo, independientemente de lo anterior en términos prácticos el nuevo impuesto presenta una serie de elementos discutibles y de difícil implementación:

- **Determinación de precios iniciales y finales**

Será el SII quien determine los precios iniciales de referencia cuando sea la primera vez que un bien es gravado por este impuesto, y el propio SII determinará el precio final cuando la venta se realice con posterioridad a la aprobación de la ampliación del límite.

Sin perjuicio de que el SII cuenta con amplia experiencia y capacidad para realizar este tipo



de funciones (las que ya realiza permanentemente en la determinación de avalúos fiscales), lo cierto es que es muy distinto calcular avalúos para todos los predios, en comparación con calcular precios de mercado para predios específicos (en particular si éstos no se han transado). Lo anterior es especialmente difícil en el caso de los terrenos, ya que probablemente no existirán muchas operaciones comparables que tomar como referencia (cuando se trata de viviendas u oficinas, es mucho más probable tener observaciones recientes de transacciones similares). Por lo demás, para la determinación de avalúos fiscales se considera un “factor de seguridad” que históricamente ha fluctuado entre 0,6 y 0,8 y que busca explícitamente

---

Si parte del objetivo es reducir espacios a la discrecionalidad y a la corrupción, malamente puede ser una buena idea imponer nuevos mecanismos que pueden ser sujetos de acusaciones similares.

---

que nada quede avaluado por sobre su valor de mercado.<sup>6</sup>

Se trata de un ejercicio complejo y en el que indefectiblemente se cometerán errores y se acusará la existencia de discrecionalidades. Si parte del objetivo es reducir espacios a la discrecionalidad y a la corrupción, malamente puede ser una buena idea imponer nuevos mecanismos que pueden ser sujetos de acusaciones similares.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Para más detalle ver Eyzaguirre y Razmilic (2014).

<sup>7</sup> Por lo pronto, habría sido más simple un esquema que tome los precios acordados entre las partes, pero bajo un esquema de monitoreo permanente por parte del SII y teniendo éste la facultad de desafiar los valores acordados.

- **Plazos en que se aplica**

No es claro el origen de los plazos propuestos para definir los períodos en que las enajenaciones realizadas quedarían gravadas. Los 7 años desde el inicio del proceso parecen tener relación con los plazos que en promedio toma la elaboración de IPTs. Ahora bien, esta cifra es un promedio para la elaboración de nuevos IPTs, mientras que las modificaciones suelen tomar menos tiempo.

En tanto, el plazo de 18 años desde aprobado el cambio también parece excesivo. No porque después de 18 años la plusvalía asociada al cambio normativo desaparezca (de hecho, no lo hace), sino porque mientras más largo el plazo más difícil es establecer que la plusvalía obtenida se deba a este efecto y no a otro factor. Ajustar, como se propone, el precio inicial por una “tasa estimada de largo plazo de variación real de los precios de los terrenos en Chile” intenta corregir esto, pero, como ocurre siempre en estas circunstancias, la herramienta funcionará bien para el promedio de los casos, pero sobre o subestimaré para cada caso en particular. Acá la “trampa de los promedios” operará en 2 dimensiones: por un lado se ocupará una variación promedio nacional para corregir una situación de una localidad en particular, y por otro, su considera un promedio de largo plazo para algo que sucede en un momento específico.

- **Tasa del 10%**

Hasta ahora no se han presentado antecedentes de por qué 10% es un porcentaje apropiado, como tampoco son claros los criterios que uno debiese seguir para determinar la tasa óptima. Si se está buscando gravar un “mal” con un impuesto específico, entonces la tasa bien podría fijarse en 100%. Si se buscara maximizar la recaudación entonces debiese fijarse una tasa tal

que el porcentaje multiplicado por el número de transacciones y por el monto promedio de las mismas alcance el mayor valor posible. En tanto, si se buscara corregir una externalidad, entonces debiéramos buscar la tasa que reduzca la ocurrencia del hecho a una cantidad socialmente óptima.

Pero nada de esto parece ser parte de esta discusión. Pareciera, de hecho, que la tasa se definió buscando captar parte de la plusvalía, pero evitando fijar una tasa excesivamente alta como para ahuyentar inversiones en un contexto de desaceleración económica y posterior a una reforma tributaria de magnitud. El problema es que al no haber criterios de respaldo, existe el riesgo de caer periódicamente en discusiones tendientes a modificar la tasa fijada.

En estas circunstancias, el criterio correcto es gravar la plusvalía en proporción a los ingresos del contribuyente que la obtiene en un esquema general de tributación de las ganancias de capital. Esto no es otra cosa que lo ya incorporado por la reforma tributaria de 2014 y que aún no entra en vigencia.

## Lo insuficiente: perfeccionamiento del impuesto territorial

Junto a la tributación por ganancias de capital que ya incorporó la reforma tributaria, otro mecanismo idóneo para abordar la generación de plusvalías (y minusvalías) que el Estado contribuye a generar es el impuesto territorial. Las contribuciones de bienes raíces tienen múltiples ventajas como mecanismo de recaudación y en el contexto particular de esta discusión sus ventajas se acrecientan.<sup>8</sup> Esto último en particular considerando que la valorización de los terrenos se debe, al menos en parte, a cambios en regulaciones e inversiones que dependen de los

gobiernos locales (que son precisamente los destinatarios de los recursos recaudados por esta vía). Por lo mismo, si bien es muy acertado que el proyecto de ley contemple el impuesto territorial como una de las herramientas a considerar en esta discusión, lo propuesto específicamente es inadecuado en una dimensión e insuficiente en otra.

Como ya se señaló, la propuesta considera un incremento del número de predios no edificados (sitios eriazos) que tendrían que pagar la sobretasa de 100% del impuesto territorial actualmente vigente y, adicionalmente, se incorpora la obligación al SII de reevaluar los predios beneficiados por ampliaciones del límite urbano.

---

Las contribuciones de bienes raíces tienen múltiples ventajas como mecanismo de recaudación y en el contexto particular de esta discusión sus ventajas se acrecientan.

---

- **Sobretasa a sitios eriazos**

El proyecto extiende la sobretasa de 100% del impuesto territorial a los predios no agrícolas ubicados en zonas urbanas que no cuenten con urbanización (actualmente sólo la pagan los sitios eriazos urbanizados). Hasta el momento no se conocen cifras respecto de qué implica esto en términos de recaudación ni cuántos predios se verán afectados.

Cabe destacar que si bien esta sobretasa existe desde 1969, desde la perspectiva económica no hay buenas razones que la sustenten. Los argumentos que se han planteado para justificarla apuntan, por un lado, a reducir el crecimiento por extensión de la ciudad aprovechando espacios intersticiales, y por otro, a evitar que los terrenos se dejen en “engorda”. Respecto de lo primero se debe ser cuidadoso con apresurar

<sup>8</sup> Para más detalle ver OECD (2010 y 2012) y Norregaard (2013).

inversiones costosamente reversibles en terrenos que en el mediano plazo puedan tener un potencial de desarrollo distinto del que pueda materializarse en el presente.<sup>9</sup> En cuanto a lo segundo y como ya se discutió, la llamada “engorda” es mejor abordada por impuestos generales a las ganancias de capital, más que con impuestos especiales o sobretasas. Además, no debe olvidarse que el mayor problema de los sitios eriazos son las potenciales externalidades que su presencia puede generar en términos de acumulación de basura, delincuencia y otros, pero esto debiese remediarse por la vía de multas a los propietarios que no los mantengan adecuadamente y no por la vía de impuestos generales a este tipo de predios.

---

El propio CNDU argumentó que se debía evitar “castigar a los terrenos sin potencial inmediato de desarrollo”, proponiendo incrementos graduales de las tasas.

---

Los cuestionamientos anteriores son especialmente atingentes en el caso de los predios eriazos sin urbanización que a partir de ahora también pagarían la sobretasa. Esto es especialmente problemático en el caso de ampliaciones del límite urbano. Evidentemente no es lo mismo un predio eriazo que está inmediatamente adyacente de la actual mancha urbana que otro que esté, precisamente, sobre el nuevo límite que se dibuje. El primero debiera estar entre los primeros en desarrollarse, mientras que el

segundo debiese tardar mucho más. Incluso de perseverar en una sobretasa de este tipo, no es razonable aplicar un mismo tratamiento a predios eriazos que ciertamente tienen distintos momentos y potenciales de desarrollo.

Al respecto, el propio CNDU argumentó que se debía evitar “castigar a los terrenos sin potencial inmediato de desarrollo”, proponiendo incrementos graduales de las tasas o bien entregando transitoriamente dichos terrenos a los municipios para que éstos puedan darle usos en beneficio de la comunidad.

Otra medida, también planteada por el CNDU es que los predios urbanos en uso agrícola contribuyan “conforme a su real potencial de desarrollo”, es decir, que sean valuados como predios urbanos en la medida en que el IPT correspondiente ya le asigne esa condición.<sup>10</sup>

- **Obligación de reavaluar**

El proyecto plantea que, independientemente de los reavalúos nacionales, el SII deberá actualizar los avalúos de los predios ubicados en comunas o en sectores de comunas donde se hayan registrado ampliaciones del límite urbano. Esto es completamente insuficiente.

Lo propuesto en el proyecto de ley va en el espíritu de lo actualmente vigente en relación con los sitios eriazos, los que se reavalúan todos los años. Es más, estos intentos por retasar selectivamente son muy antiguos: la Ley 3.091 de 1916 sobre Contribución de Haberes ya entregaba la facultad de retasar propiedades cuando se hubieren ejecutado obras públicas que aumenten el valor de las mismas.

<sup>9</sup> Esto no es otra cosa que uno de los elementos más relevantes y necesarios de la planificación urbana. El problema sería que en este caso no es el Estado quien planifica. Como se señala en Petermann (2006) en relación a los sitios eriazos, cuando su existencia se produce por razones de mercado se le llama “especulación”, pero cuando lo hace el sector público se denomina “planificación”.

<sup>10</sup> El artículo 1° de la actual ley de impuesto territorial señala que será parte de la serie de bienes raíces agrícolas “todo predio, cualquiera que sea su ubicación, cuyo terreno esté destinado preferentemente a la producción agropecuaria o forestal, o que económicamente sea susceptible de dichas producciones en forma predominante.” Es decir, la calificación no depende de la norma que establezca el IPT respectivo.

El punto es que un elemento clave para la reconocida eficiencia del impuesto territorial es que éste se aplique sobre una base imponible que refleje fehacientemente el avalúo de los predios. De lo anterior se deriva que los reavalúos deben ser más frecuentes y generalizados y no estar circunscritos sólo a esfuerzos específicos como aquí se plantea.

En esta línea va la recomendación del CNDU, que propone actualizar los avalúos cada 3 años como máximo, de manera tal de recoger oportunamente las plusvalías o minusvalías que puedan producirse, ya sea que éstas se deban a cambios normativos, por provisión de infraestructura y servicios públicos o por simple apreciación producto de aumentos de demanda. En el caso del financiamiento de la infraestructura, la actualización oportuna de los avalúos permitiría que los beneficiarios de las obras contribuyan indirectamente a financiarlas.

El problema con la ejecución oportuna de las retasaciones es que existen incentivos políticos evidentes a postergarlos. Prueba de esto son múltiples los ejemplos de leyes ingresadas, discutidas y aprobadas, literalmente, a días de aplicarse el reavalúo correspondiente con el objetivo de postergarlo.<sup>11</sup> La clave aquí es reducir los incentivos a este tipo de acciones, lo que parte por atenuar el impacto discreto que tiene en el presupuesto de los hogares la aplicación de un reavalúo. Esto naturalmente se logra realizándolos más frecuentemente, evitando así sobreajustes fruto la apreciación acumulada durante las postergaciones previas.

<sup>11</sup> Sólo considerando el período 1990-2014, el Congreso ha aprobado al menos 10 leyes que posponen y/o moderan los impactos de la aplicación de los reavalúos que correspondía aplicar: Ley 19.000 de 1990, Ley 19.182 de 1992, Ley 19.259 de 1993, Ley 19.380 de 1995, Ley 19.468 de 1996, Ley 20.002 de 2005, Ley 20.455 de 2010, Ley 20.650 de 2012, Ley 20.731 de 2014 y Ley 20.732 de 2014.

Lograr esto se facilita evitando que todas las propiedades vean actualizado su valor al mismo tiempo. Puede optarse, por ejemplo, por retasar desfasadamente por grupos en años sucesivos por series: un año la serie agrícola, al otro la serie no agrícola no habitacional (comercio, industria, etc.), y al siguiente la serie no agrícola habitacional, para luego reiniciar el ciclo. Un poco más complejo en términos operativos, pero mejor en términos de reducir el incentivo a la postergación, es revaluar un tercio de las propiedades por año, independiente de su destino y localización, de manera tal de diluir la masa crítica de afectados.<sup>12</sup>

---

Los reavalúos deben ser más frecuentes y generalizados y no estar circunscritos sólo a esfuerzos específicos como aquí se plantea.

---

En relación con el impuesto territorial, el CNDU concluye señalando que “de aplicarse este mecanismo de recuperación de plusvalías, serían menos necesarias otras formas específicas de sobretasas o aportes especiales” y que a través de éste se lograría “un sistema transparente de tributos que corregirá las distorsiones del mercado de suelo, mejorará el financiamiento local del desarrollo urbano y reducirá los espacios de especulación”.

Este planteamiento parece sumamente sensato y responde plenamente a los objetivos declarados del presente proyecto. Por lo mismo, no se entienden las razones que llevaron al Ejecutivo a alejarse de esta recomendación.

<sup>12</sup> Como se discute en Razmilic (2015), el reavalúo periódico también beneficia a los municipios en tanto suaviza el flujo de ingresos por contribuciones, las que hoy explican el 41% de sus ingresos propios permanentes.

## Conclusiones

El recientemente presentado proyecto de ley sobre transparencia en el mercado del suelo equivoca el foco en algunas de las medidas que plantea y avanza insuficientemente en otras que sí están bien orientadas.

Las medidas que apuntan a aumentar la transparencia de los procesos de modificación de IPTs son necesarias y debieran contribuir a reducir la discrecionalidad y los espacios para el tráfico de influencias. En tanto las medidas de transparencia activa que incluye el proyecto también parecen pertinentes, aunque tímidas en algunos ámbitos, como el relativo al acceso público a datos de precios de transacciones de bienes raíces.

Por su parte, la creación de un impuesto adicional a las plusvalías generadas por extensiones del límite urbano es una idea conceptualmente equivocada. En particular debido a la inclusión en la pasada reforma tributaria de las ganancias de capital por inversión en bienes raíces como ingresos constitutivos de renta. La creación de un impuesto específico no es razonable en ausencia de externalidades negativas, y menos, en presencia de una nueva norma tributaria que grava adecuadamente las plusvalías que se registren (por ésta o por otras razones).

En relación con el impuesto territorial, el proyecto es acertado al considerarlo como un elemento clave de esta discusión, pero falla al no inyectarle suficiente preponderancia. Reevaluar predios oportunamente es una medida necesaria para el buen funcionamiento de este mecanismo y los esfuerzos en este plano no deben acotarse a las nuevas zonas urbanas. Es imprescindible cambiar los plazos y formas en que se realizan los reavalúos a fin de reducir los incentivos a postergarlos.

Como nota más general llama la atención que el proyecto sólo se preocupe de gravar las plusvalías que se puedan producir y de que los procesos sean más

transparentes y con menos espacio para la discrecionalidad. Esto es bien intencionado, pero omite por completo abordar los factores normativos que generan dichos aumentos de valor. Se trata de medidas que atacan los síntomas, pero que en nada aportan a evitar el problema original, el que se deriva de la rigidez de nuestros instrumentos de planificación y su incapacidad de acomodar adecuadamente el inevitable crecimiento de nuestras ciudades, sea éste en extensión o por densificación.

## Referencias

- CNDU 2015 “Propuestas para una política de suelo para la integración social y urbana”. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, Informe Final, Mayo 2015. Disponible en: <http://goo.gl/5UjAEM>
- Comisión Engel. 2015. Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción. Informe Final, Abril 2015. Disponible en: <http://goo.gl/lAjVTg>
- Eyzaguirre, Sylvia & Slaven Razmilic. 2014. “Compra de colegios: Más difícil de lo que se cree.” Serie *Puntos de Referencia* N° 389. Centro de Estudios Públicos.
- Hernando, Andrés & Slaven Razmilic. 2015. “Oposición local a inversiones: Análisis de la evidencia y consideraciones de diseño institucional para la búsqueda de acuerdos.” *Propuestas de Política Pública CEP*, N° 10 Julio 2015. Disponible en: <http://goo.gl/2mlBmm>
- Norregaard, John. 2013. “Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges.” *International Monetary Fund Working Paper* 13/129.
- OECD. 2010. “Tax Policy Reform and Economic Growth.” *OECD Tax Policy Studies* n.o 20. OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091085-en/>
- OECD. 2012. “OECD Economic Surveys: Chile 2012.” OECD Publishing. Disponible en: [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-chl-2012-en/](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2012-en/)
- Petermann, Alexandra. 2006. “La problemática de los sitios eriazos en Santiago de Chile”. Documento de Trabajo CChC, N° 37. Disponible en: <http://goo.gl/PiqNKK>
- Razmilic, Slaven. 2015. “Impuesto territorial y financiamiento municipal.” *Estudios Públicos* N° 138, Otoño. Disponible en: <http://goo.gl/bggLRH> **PdR**