

INFORME MENSUAL DE ASESORÍA EXTERNA
Realizado por FUNDACION DECIDE

AL DIPUTADO GABRIEL BORIC FONT.

CONTRATO (AE N° 11/004/2017)

NOVIEMBRE 2017.



DECIDE
CONSEJO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

I N F O R M E 5

LRU

LEY DE REFORMA URBANA

CONCENTRACIÓN DE LA PROPIEDAD - MOVILIZACIÓN DE PLUSVALÍAS

La riqueza de las ciudades

En este informe de LRU ahondamos en la concentración de la propiedad urbana y sus consecuencias en el llamado acaparamiento de suelo, este fenómeno dista mucho de lo que en Derecho se denomina el principio de libre circulación de los bienes, contribuye a la desigualdad económica, dificulta el progreso económico, debilita la vida democrática y amenaza la cohesión social.

La riqueza de las ciudades está capitalizada en el valor de la tierra. En términos generales el valor de una propiedad es producida por dos factores, el esfuerzo del propietario y la valorización del suelo, este último valor, es producido por agentes externos al esfuerzo personal, son de la comunidad completa, de la sociedad. El problema ocurre en que estas riquezas se distribuyen en las ciudades con absoluta inequidad y una distribución monopólica, este informe avanza en la investigación de soluciones para corregirlo.

Índice

I. Nociones sobre la concentración de la propiedad.....	1
1. ¿Qué es la concentración de la propiedad inmobiliaria?.....	1
2. ¿Qué daños provoca?.....	2
3. Historia.....	3
4. Realidad nacional.....	4
5. Conclusiones preliminares.....	7
II. Plusvalías y concentración.....	8

Este documento es una Asesoría a la Diputación de Gabriel Boric - Distrito 60 de la Región de Magallanes y de la Antártica chilena desarrollado por Joaquín Vásquez y Patricio Escobar, Karen Arévalo y Alejandra Cajas, investigadores de Fundación Decide.

www.fundaciondecide.cl Santiago, Chile. Diciembre, 2017.

I. Nociones sobre la concentración de la propiedad inmobiliaria.

1.- ¿Qué es la concentración de la propiedad inmobiliaria?

La concentración de propiedad inmobiliaria es la acumulación de suelo, edificado o no, en pocos propietarios, ya sean personas jurídicas o naturales. La concentración no tiene relación con la cercanía de estos terrenos necesariamente, sino que lisa y llanamente con la cantidad de tierra que tiene un solo titular.

Este fenómeno, también es conocido como *Acaparamiento de Tierras o Land Grabbing*¹²

El Land Grabbing es definido por la profesional Patricia Maira como *“un proceso para la adquisición de grandes extensiones de tierra, preferentemente rural, en diferentes países a través de la compra, arrendamiento u otro mecanismo, por parte de actores públicos (estados) y/o privados (individuos, corporaciones, entidades financieras, ONGs, bancos, instituciones globales, universidades, grupos paramilitares / fundamentalistas / narco, entre otros) ya sean domésticos y/o transnacionales, para múltiples fines a largo plazo, tales como alimentarios, energéticos, extractivos (minería, forestal y marítimo), turístico, conservación ecológica, políticos, ideológicos y sin duda, para rentabilizar”*.

La concentración de la propiedad dista mucho de lo que en Derecho se denomina *principio de libre circulación de los bienes*, el que tiene una doble connotación o importancia:

- En primer término, posibilita que, cumpliéndose con requisitos legales objetivos, la propiedad pueda ser traspasada de una persona a otra, sin mayores restricciones; y,
- En segundo lugar, este principio se gesta con el fin de evitar la acumulación de tierras, que conlleve indeclinablemente al uso abusivo de la misma.

Al respecto, Andrés Bello, cuando elaboró el Código Civil chileno (que por cierto, ha servido de inspiración a legislaciones de todo Latinoamérica), erradicó, como una de sus primeras grandes medidas los *“mayorazgos”*. Esta institución implicaba en términos simples que la ley permitía transmitir los bienes de la familia al mayor de los hijos, con el fin de evitar la dispersión o disgregación de la propiedad.

Los mayorazgos y la concentración de la propiedad son antónimos de uno de los principios básicos que rigen nuestra legislación civil.

¹ Maira Somer, Patricia, Tesis para optar al grado de Magíster en Urbanismo en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la

²http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/169458/TFG_2017_UsoIba%C3%B1ez_Marta.pdf?sequence=1

2. ¿Qué daños provoca?

Este fenómeno contribuye al aumento de la desigualdad. “La desigualdad perjudica al desarrollo, dificulta el progreso económico, debilita la vida democrática, afecta la convivencia y amenaza la cohesión social”.³

En efecto, como cualquier monopolio que no se produce en forma natural, atenta contra el acceso igualitario al bien sobre el que se produce, en este caso, la tierra.

Específicamente, el monopolio inmobiliario provoca:

- a.- Determinación e incremento monopólico del precio del arrendamiento o compraventa de inmuebles⁴; y,
- b.- Distorsiones en el desarrollo urbano.

(a) Para desarrollar este punto, es importante destacar que el “monopolio” se genera dentro de un espacio de suelo determinado; por lo tanto, el propietario de una superficie importante de terreno o de inmuebles atractivos para el comercio o ubicados estratégicamente cerca de grandes servicios, como los denominados “centros comunales”, pueden por el sólo hecho de publicitar un valor de arriendo o venta de un determinado terreno o inmueble, generar un cambio en el mercado inmobiliario general, promoviendo la competencia o una colusión involuntaria, dado que el resto de los oferentes, en caso que el valor aumente, van necesariamente a incrementar el valor de sus bienes o aumentar el cánón de arrendamiento de oficinas, negocios o residencias determinadas. Por su parte, en caso que el propietario acumulador (en casos aislados) baje considerablemente el valor de mercado de las rentas o ventas de los terrenos o inmuebles, generará una nueva distorsión que contribuirá a que el resto de los oferentes se vea en la necesidad de rebajar sus valores a los impuestos por el propietario acumulador, so pena de ver mermada la rentabilidad proyectada.

(b) En relación a las distorsiones del desarrollo urbano, en palabras de Patricia Maira, la acumulación de suelo lleva a que se puedan ver afectadas, fragmentadas o reconstituidos los espacios territoriales a gran escala, generando nuevas formas de re-territorialización de lo global y de la pobreza⁵. A mayor abundamiento, el que unos pocos concentren el territorio genera un cambio en la planificación territorial y en la distribución de los servicios, atractivos o incluso espacios que se vayan a proyectar en el futuro.

³ Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD), junio 2017. P. 7

⁴ <http://terceracultura.cl/2011/11/nuevamente-se-cagan-a-la-clase-media/>

⁵ Maira.

3.- Historia.

Este fenómeno no es nuevo. Tiene larga data en la historia de Chile y el mundo.

A inicios del Siglo XVII, el gobierno colonial realizó asignación de tierras a los españoles y sus descendientes blancos, lo que constituyó el origen de la institución de la hacienda y el germen de la desigualdad territorial en Chile. “La hacienda no fue una fuente de grandes fortunas porque la mayor parte de las tierras eran poco fértiles o se explotaban solo parcialmente. Sin embargo, la propiedad rural confirió poder y estatus a sus dueños en un período en que la mayor parte de la población residía en el campo y cuando la vida giraba alrededor de la hacienda”.⁶

Más adelante, a fines del siglo XIX y principio del siglo XX, a pesar de que el salitre y el cobre se convirtieron en las principales fuentes de ingreso del país, los empresarios chilenos optaron por dejar gran parte de las explotaciones mineras a mano de los capitales extranjeros, prefiriendo realizar inversiones especulativas en los mercados inmobiliarios. La principal explicación de este fenómeno tiene que ver con la nueva escala de producción y exportación en el contexto de la Revolución Industrial, que conlleva un sistema de organización y de explotación demasiado costoso para satisfacer la demanda mundial. Los empresarios chilenos ven en ese tiempo que el desarrollo económico nacional está condicionado a su apertura a los mercados exteriores y los capitales extranjeros.⁷

No obstante lo anterior, la concentración de la tierra ha tomado una fuerza distinta en los últimos años. En palabras de Thomas Piketty, “ahora sabemos que, en este inicio del siglo XXI, la importancia global del capital no es muy diferente de lo que era en el XVIII. Sólo cambió su forma: el capital era rural y se convirtió en inmobiliario, industrial y financiero⁸”.

⁶ Desiguales. P. 152

⁷ Le Négoce Français au Chili, Enrique Fernandez-Domingo, Presse Universitaire de Rennes, 2006, p.101-127

⁸ El capital en el siglo XXI. Thomas Piketty. P.415. <http://mingaonline.uach.cl/pdf/racs/n28/art12.pdf>

4.- Realidad nacional.

La concentración de la riqueza a través de inversión y acumulación de inmuebles no es fácil de demostrar ni desincentivar, fundamentalmente por dos razones:

- a) La propiedad privada está muy protegida, no sólo legal y constitucionalmente, sino también culturalmente. En un país donde las personas no tienen asegurada su pensión por vejez, la inversión inmobiliaria es una forma de ahorro. Esto, sumado a lo hondo que ha calado el capitalismo en nuestro país, dificultan la adopción de medidas que contravengan la idea del esfuerzo individual como medio para obtener estatus social.
- b) La propiedad individual se mantiene en reserva, por los obstáculos que existen para acceder a la información. Existen dos registros que pueden ayudar a determinar si se está acumulando inmuebles por una persona:

- Conservador de Bienes Raíces.
- SII.

En relación al Conservador de Bienes Raíces, la definición del artículo 446 del Código Orgánico de Tribunales indica que son: “los ministro de fe encargados de los registros conservatorios de bienes raíces, de comercio, de minas, de accionistas de sociedades propiamente mineras, de asociaciones de canalistas, de prenda agraria, de prenda industrial, de especial de prenda y demás que les encomienden las leyes”. Dichos Conservadores se designan por el Ministerio de Justicia de una terna encargada por la Corte de Apelaciones. Hay un Conservador de Bienes Raíces por comuna o agrupación de comunas donde hay un juez de letras y en algunas comunas, los Notarios hacen las veces de Conservadores de Bienes Raíces.

Estos funcionarios son privados, pero ejercen una labor esencialmente pública, y al ser los únicos encargados de velar por los registros de propiedad y comercio de las zonas que les designen por ley, es muy común que en la mayoría de los casos ejerzan una labor que no se enmarca dentro de ciertos límites previsibles, por lo cual no llega a asombrar a la comunidad la circunstancia de comprobar que finalmente, cada Conservador tiene un criterio distinto a otro en temas que debieran por lógica resolverse de forma similar.

Sin ir en detalle a ese punto, podemos destacar al respecto que los Conservadores si bien cobran en general en base a un arancel legal (que se definió por Decreto Exento N° 588 de fecha 27 de noviembre de 1998), la forma de distribuir esa recaudación dependerá de las necesidades de cada uno. Al respecto, es posible precisar que cada Conservador destina un monto para tecnologizar o no su servicio, podemos ver que en lugares como Santiago,

Puente Alto o Coquimbo los registros conservatorios suelen ser modernos, con fácil acceso presencial como a distancia y con rapidez y fluidez en la respuesta a los diversos requerimientos ciudadanos, por lo cual realizar un estudio de títulos, consultar respecto a un gravamen o rastrear la vigencia o no de una servidumbre se hace mucho más sencillo en esos Conservadores que en otros como Talagante, Viña del Mar, La Serena o Pitrufquén, por nombrar algunos.

Dado lo anterior, podemos concluir que el principal organismo que archiva las solicitudes de inscripción de bienes raíces y el único que certifica la vigencia o no de determinada inscripción, o bien la titularidad de un bien raíz, puede o no brindarnos la posibilidad de conocer los índices de concentración territorial en la medida que hayan invertido en tecnología necesaria para que esa información sea pública y de fácil acceso a todos los ciudadanos. De lo contrario, el acceso a la información queda supeditada a la posibilidad de concurrir al oficio y revisar libro por libro la información que debería ser fácilmente conocida por todos los chilenos estén donde estén.

En relación al Servicio de Impuestos Internos, si bien este organismo, para efectos tributarios, maneja información sobre las transacciones de propiedades que sea realizan, no tiene la facultad de certificar la titularidad de determinado bien raíz, puesto que esa información se la brinda el Conservador de Bienes Raíces respectivo y puede, en algunos aspectos, tener un desfase que genere que la información a revisar no sea necesariamente la actualizada.

Pese a lo anterior, es posible encontrar algunos estudios que reflejan que la concentración de la propiedad en Chile es real.

De acuerdo a la Encuesta Financiera de Hogares 2014, realizada por el Banco Central, sólo el 13% de los hogares chilenos es propietario de otras propiedades además de la vivienda principal en la que reside.⁹

Los resultados de esta encuesta muestran que la variable más determinante en la adquisición de más de una propiedad son el nivel de ingreso y el nivel educacional de dichos hogares, lo que se refleja en la siguiente tabla:

⁹ Banco Central (2015). Encuesta Financiera de Hogares 2014: Principales resultados. Santiago de Chile. P. 36

Tabla 4.2. Tenencia de activos reales por características sociodemográficas
(Porcentaje de hogares)

	Activos reales	Vivienda principal	Otras propiedades ⁴	Vehículos ⁵	Otros activos reales ⁶
Todos los hogares	79,0	61,9	13,3	50,3	1,4
Macrozona					
Norte	79,8	58,7	10,5	57,3	1,6
Centro	77,0	62,1	12,3	44,9	1,3
RM	78,5	59,6	15,6	53,1	1,8
Sur	85,1	73,5	9,9	47,8	0,5
Tamaño hogar					
1 a 2	74,6	54,5	14,1	42,9	1,6
3 a 4	79,9	64,4	12,8	53,8	1,4
5 a 6	85,4	69,6	13,0	56,1	1,2
6+	78,6	65,8	12,4	53,8	1,0
Régimen vivienda					
Propia pagada	100,0	100,0	12,9	47,3	2,0
Propia con hipotecario	100,0	100,0	19,5	72,5	0,9
Arrendada	48,2	0,0	10,3	45,9	1,6
Otros ¹	39,6	0,0	10,8	35,5	0,5
Estrato ingreso					
Estrato 1	68,2	55,0	6,1	29,2	0,3
Estrato 2	86,9	66,1	14,2	63,4	1,3
Estrato 3	94,2	73,1	29,8	83,8	4,4
Tramo edad					
<35	64,8	39,9	7,1	44,5	0,7
35 a 49	81,6	62,3	13,5	58,4	1,8
50 a 64	81,6	67,5	15,8	51,9	1,5
65+	86,1	78,3	15,7	37,3	1,5
Nivel de educación					
Básica ²	76,9	72,3	6,4	23,5	0,2
Media	76,0	61,0	9,8	44,2	0,8
CFT/IP ³	80,2	58,0	13,4	64,8	1,4
Universitaria	83,8	57,9	21,9	69,5	2,7
Postgrado	91,3	64,7	36,5	84,1	7,3
Otros	86,4	76,4	1,0	27,3	2,3

Fuente: Banco Central (2015).

Por otra parte, según un catastro presentado por el Servicio de Impuestos Internos el año 2010 en la Comisión de Hacienda, “27 contribuyentes, correspondientes a personas naturales, tienen más de 50 viviendas DFL-2 cada uno y en conjunto poseen 4.111 propiedades económicas. De estos 27, 22 tienen entre 50 y 200 bienes raíces de este tipo y cinco poseen entre 201 y 1.000 viviendas DFL-2”.¹⁰

Sería relevante poder ahondar en estos datos, ya que reflejan cifras alarmantes de concentración de la riqueza a través del sueño. Además, es importante crear un parámetro que evite o al menos prevenga una fácil elusión del tributo a pagar; esto es, identificar por intermedio del SII tanto al contribuyente principal como sus sociedades o socios relacionados, para efectos de poder evitar que se creen sociedades de inversiones de papel que en la práctica, son más económicas que los propios tributos a pagar.

¹⁰ <http://www.latercera.com/noticia/catastro-del-sii-muestra-que-27-personas-tienen-mas-de-50-viviendas-dfl-2-cada-una/>

5.- Conclusiones preliminares:

a.- La concentración territorial genera un monopolio en el mercado inmobiliario, que incrementa el valor de las rentas o arriendos de las propiedades, generando que el resto de los oferentes del mercado tienda a “igualar” o “asimilar” el valor propuesto por el acaparador de bienes.

b.- Dicha “igualdad” puede generar en muchos casos la segregación de determinados grupos socio económicos, cambiando la distribución social de ciertos sector al no poder acceder a los valores “pseudo- coludidos”.

c.- Respecto a los pequeños y medianos empresarios y emprendedores que tributan como persona natural, el valor de un determinado local comercial, oficina, puesto u otro impuesto por un grupo de propietarios acaparadores puede conllevar a que disminuya su margen de utilidad del negocio, provocando que en muchos casos ellos se vean en la necesidad de “bajar la cortina” ante la imposibilidad de poder sostener un cánon de arriendo inflado.

II. Plusvalías y concentración. Entrevista a Carlos Orrego Acuña.

Carlos Orrego Acuña es arquitecto y ex jefe del Departamento de Catastro y Tasaciones del Servicio de Impuestos Internos e investigador del Lincoln Institute. Tiene postítulos en Gerencia Pública, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ingeniería de la Universidad de Chile, estudios sobre catastros y valoración inmobiliaria en España, México, Colombia y Argentina. Actualmente es Director de Asesoría en Tributación Inmobiliaria en Transsa, Tasaciones y Servicios Inmobiliarios y es también académico del centro de capacitación de la ACOP Cámara Nacional de Servicios Inmobiliarios.

Carlos, tenemos la hipótesis de que hay una alta concentración del suelo en las ciudades chilenas y hemos visto que una forma de avanzar sobre esto son las plusvalías urbanas.

Claro, yo partiría por conceptos generales, la riqueza de las ciudades está capitalizada en el valor del suelo, entonces es muy importante saber cómo se genera esa valorización, que en términos muy gruesos es producida por dos factores, el esfuerzo del propietario del suelo, que lo embellece, lo arregla, si el suelo tiene un problema de pendientes lo empareja por ejemplo, esas son acciones propias del propietario, y que son esencialmente menores; porque el otro factor, que es más relevante, es la valorización del suelo y que tiene que ver con acciones exógenas al propietario, y por ahí emerge el concepto de los incrementos de valor, que es el concepto de plusvalías inventado por Karl Marx.

Lo que ocurre con las plusvalías en las ciudades, que a mi juicio es bueno que exista incremento de valor, es que el problema ocurre en que estas se distribuyen en las ciudades con absoluta inequidad y eso hay que corregirlo, ¿cómo es posible que yo acepte y entienda que estos incrementos de valor que son producidos por agentes externos a mi esfuerzo personal, y yo me los deba apropiar sin ningún problema?, porque no me pertenecen, en realidad son de la comunidad completa, de la sociedad.

De hecho no soy yo el que fija el valor de mi suelo, lo fija el resto de la sociedad, porque mi suelo es único e irreplicable, no hay otro exactamente igual, no hay fábricas de suelo, el suelo no tiene costo de producción; entonces ahí emerge la idea de buscar mecanismos para que las ciudades sean más justas y equitativas y aparece la idea de movilizar incrementos de valor o plusvalías, que es lo mismo.

Yo diría que es un excelente instrumento, pero ojo que en Chile, que es el país en que está más blindado el derecho de propiedad en Latinoamérica, mucha gente se pone armaduras con el tema, pero el caso de movilizar plusvalías en ningún caso afecta el derecho de propiedad, porque estamos partiendo de la base de que esos incrementos de valor nunca han sido míos, entonces ¿de qué derecho de propiedad estoy hablando?, no me pertenecen y Chile no ha asumido un compromiso real con respecto a esta situación, sino que ha sido como estas islas de paraísos fiscales, un paraíso del suelo, el que agarra agarra y el que no sonó, nuestras ciudades son tan inequitativas y yo no creo que podamos darnos el lujo de seguir pasando por alto esto.

Hay un economista llamado Jaramillo, que dijo que la concentración en el incremento del valor del suelo urbano es muchísimo más alto que el valor de la infraestructura que necesita una ciudad, ¿qué significa eso? Que en países tan necesitados de dotación de servicios, donde se dice no hay financiamiento, los recursos están, están capitalizados en el suelo, el

tema es que el que los está acaparando no es el que debería, entonces, si la concentración de riquezas está en el suelo y esa riqueza es mucho mayor que el costo total de la infraestructura de una ciudad, el financiamiento está ahí, el valor del suelo se explica principalmente como acumulación de plusvalías, no hay ningún otro factor grueso y si uno pudiera movilizar una parte de esos incrementos de valor, el ideal sería movilizar el cien por ciento de esos incrementos de valor, yo le devuelvo a la sociedad algo que nunca ha sido mío, y en eso se basa el Lincoln Institute, que se basa en el pensamiento del economista norteamericano Henry George, que hablaba sobre el impuesto único de la renta sobre el suelo.

Pero bueno, supongamos que movilizamos una porción de esos incrementos de valor, y le reconocemos al propietario que se quede con una facción, pero le movilizamos una parte, tendríamos recursos para financiar infraestructura, servicios y algo que es vital, la vivienda social y por ende ciudades más inclusivas.

Ernesto López tiene un estudio sobre los incrementos de valor por las líneas de Metro, él dice que este incremento de valor está siendo capitalizado por las inmobiliarias y no por los propietarios del suelo, mirándolo conceptualmente, a mi me parece que eso no es posible.

Ernesto López plantea numéricamente que gracias al capital, las inmobiliarias pueden multiplicar este suelo gracias a la otra plusvalía de la normativa, que es que la sociedad le permite al dueño de ese suelo multiplicar ese valor y que sólo alguien como una inmobiliaria es capaz de transformar un suelo en 32 suelos como es el caso de Estación Central. Y así llegamos a la disyuntiva de que estas plusvalías se recuperan a través de las contribuciones o buscar un método por ejemplo a través de los permisos de edificación para gravar al desarrollador y no al propietario.

La constructibilidad del suelo tampoco me pertenece, ¿cómo me va a pertenecer algo que le pertenece a un tercero? En este caso el plan regulador, por lo tanto acá en Chile se entiende históricamente que el derecho a propiedad incorpora el derecho a construcción, y en realidad no debiera ser así, de hecho te diría que es la única parte en Latinoamérica en donde eso ocurre. El caso a mi juicio más relevante, exitoso y justo a mi juicio, es el caso de la ciudad de Sao Paulo, con la otorga onerosa, que es que tú tienes con el derecho de propiedad un derecho de construcción que equivale al coeficiente de constructibilidad¹¹ igual a 1, entonces si tu suelo es de mil metros, tú puedes construir mil metros libremente sin problemas porque es tuyo, pero si la infraestructura existente permite un índice 20, por el otro 19 tienes que pagarle al resto de la ciudad, a mi juicio esto es algo mucho más justo.

Si uno va a la teoría económica más dura, cuando el incremento en el valor del suelo es capitalizado por la inmobiliaria ¿cómo utilidad se lo traspasa al comprador final? Porque la utilidad es una ganancia, es decir mi suelo incrementa su valor, porque todas las cargas, impuesto territorial por ejemplo, mientras más robusto y sea el impuesto, el valor del suelo va a bajar, porque los costos son capitalizados también en el valor del suelo, entonces la renta futura esperada del suelo va a disminuir porque el costo es mayor, por tanto el precio del suelo va a bajar. El valor de suelo se calcula como ganancias menos costos.

¹¹ cuantos metros se pueden construir según los metros de suelo que se tiene.

Un impuesto robusto regula el mercado del suelo al contrario de lo que se piensa, que hay que tener impuestos bajos para que la gente pueda invertir, es que ese impuesto es intraspasable al comprador final por una razón muy sencilla, los inmobiliarios saben perfectamente cual es la capacidad de pago máxima que tienen en el banco y a esa capacidad máxima tope fijan el valor de venta.

A las inmobiliarias yo no las demonizo, al contrario, son un agente fundamental, pero si saben que pueden cobrar 1150 UF por un departamento, le van a poner ese precio y no 1000, eso viene de la teoría económica de David Ricardo, los costos no pueden ser traspasados al usuario final, eso es imposible.

Yo en principio pienso que esos incrementos de valor están capitalizados por los propietarios del suelo, ahora el estudio que mostró Ernesto es muy interesante porque está planteando algo diferente, pero ahí habría que ver en que momento se hicieron las transacciones, si en ese momento el suelo valía mucho o poco o ya se había anunciado la línea de Metro, o las inmobiliarias lo habían comprado antes, hay una serie de cosas que hay que analizar para ver.

Pero quería yo centrarme en el impuesto territorial, que creo que podría ser un excelente instrumento para capturar incrementos de valor, y no es inconstitucional al ser un impuesto. Primer concepto con los impuestos es que son impuestos, son obligatorios, y aquí entra el tema que tiene que ver, como es la estructura de los avalúos de las propiedades para cobrar este impuesto, ¿los avalúos están reflejando realmente los valores de mercado de las propiedades? Nunca lo han reflejado, entonces si los avalúos reflejaran fielmente el valor de mercado de las propiedades tendríamos un impuesto bastante más objetivo, justo y razonable; aquí hay varias consideraciones respecto de cómo se debería hacer el avalúo, fíjate que es tan importante el suelo, porque insisto, la riqueza de la ciudades está concentrada en el valor del suelo y muy poco en las edificaciones, es más yo cobraría impuesto territorial sólo por el valor del suelo, y por los incrementos del valor del suelo generados exógenamente, ya que el suelo es un bien escaso, por tanto siempre sube de valor, entonces hay un crecimiento natural, vegetativo de precio del suelo, que uno podría denominar plusvalía bruta, que yo no cobraría por al plusvalía bruta, pues todos subimos más o menos en un mismo rango, lo otro, lo que se llama plusvalía neta, descontando el crecimiento natural de la plusvalía, se calcula cuanto por arriba de ese incremento, por ejemplo del 10% y ahí aplico el tributo y yo a los edificios no les cobraría nada, porque si son el resultado de mi esfuerzo personal, de mi trabajo.

Son cosas osadas, que es muy difícil que se apliquen, pero hay que abrir el debate. Idealmente para mí y también, representa al Instituto Lincoln, entre el impuesto territorial sea exclusivamente en base al valor del suelo, descontadas las plusvalías naturales. No hay muchas experiencias de esto en Latinoamérica, pero todos los países tienen lo que se llama la sobretasa de contribuciones a los sitios no edificados, a los sitios eriazos, que les multiplican por 2 el impuesto, es una forma un poco burda de cobrar impuesto por valor de suelo, pero ahí hay un germen.

A propósito, deberíamos dejar de llamar contribuciones a este tributo porque de verdad son impuestos y no contribuciones, son conceptos totalmente diferentes, el impuesto tiene una característica esencial, que no requiere contra prestación, mientras que la contribución si, tú pagas para contribuir con una obra específica, un parque por ejemplo, tu contribuyes con una parte de ese financiamiento, tú sabes cual es la contraprestación que te viene de vuelta, entonces llamar contribuciones de bienes raíces a este tributo es un error que se arrastra desde hace muchos años. Creo que el impuesto territorial bien usado y administrado es un excelente instrumento para recuperar plusvalías y corregir inequidades y desigualdades, ¿cómo está planteado hoy? No.

Ahora, la movilización de plusvalías no debe ser siempre traspasado a través de un tributo, puede ser a través del territorial. ¿Por qué no termina siendo nunca a través del territorial? Porque es un impuesto relativamente flojo, mal administrado, con avalúos muy por debajo del mercado, con procesos de actualización de valores cada 20, 10 años, con información de las propiedades desactualizada; justamente por que el impuesto es muy flojo es que hay que buscar otras herramientas para movilizar plusvalías.

Y ahí surgen otras opciones, poder estudiar por ejemplo, cuándo yo realmente patrimonializo el derecho de construcción, porque yo lo tengo, por ejemplo de un índice 10, pero en la práctica eso es el derecho a la mera expectativa porque aún no es mío, ahora yo saco el permiso de construcción y comienzo tímidamente a patrimonializar ese derecho, tímidamente porque en Chile los permisos de construcción tienen una validez de 3 años, sino das inicio a las obras caduca, entonces en el fondo es cuando ya he construido es cuando yo patrimonializo, tal vez yo podría cobrar una carga, no un impuesto, una carga porque aún no es mío, por lo tanto no tiene que ser un impuesto, recordemos que los impuestos son un confisco de algo que a mi me pertenece, entonces pero como yo aún no patrimonializo los derechos de construcción, no puedo captúralo a través de un tributo porque no me pertenece, entonces tengo que buscar otra herramienta y ahí una posibilidad es cobrar una carga, que en Colombia se llama participación en plusvalías, al momento de sacar el permiso de construcción, la otra posibilidad es terminada la obra de construcción. Yo hice un ensayo sobre el derecho de propiedad y construcción en Chile, ese ensayo buscaba la forma de poder movilizar plusvalías sin que necesariamente fuera a través de un impuesto.

¿Qué opina de la Ley de transparencia del suelo?

La Ley de transparencia del suelo que está en el senado es un mal proyecto, como idea, como fondo está bien, lo que está en el papel es un desastre desde todo punto de vista, ahora para alguien como yo que quiero que se movilicen plusvalías, termina siendo bueno, por primera vez en muchos años se está consagrando un impuesto al incremento de valor por el cambio en la normativa, pero tiene muchos problemas.

Sobre todo me decían porque no tiene aplicación hasta en 50 años más.

Si, es algo que comenta Pablo Trivelli y creo que tiene razón, su aplicabilidad sea casi igual a 0. Lo otro es que la tasa del 10% es ridícula, en el fondo el Estado le reconoce al propietario que puede quedarse con el 90% de un valor que él no generó. Además se plantea por parte

del MINVU, un observatorio del mercado del suelo, que tiene que existir en todos los países, ¿cómo un ciudadano no va a poder saber cómo evoluciona el valor del suelo en las ciudades para saber que pasa con su patrimonio? Pero también está mal formulado porque habla de la evolución de los valores de las propiedades y por tanto se está refiriendo a la propiedad completa, incluidos los edificios, acá lo que se necesita es un observatorio de valor de suelo, tema que hay que sincerar en Chile.

Entonces en ese ensayo que te decía, yo hago un primer avance de cómo podría cobrarse una carga o un derecho o una tasa, parecido a la carga onerosa de Sao Pablo, donde pongo un piso hipotético de 140 m² en base al DFL2, que es otra que hay que terminar en Chile¹² hace mucho tiempo o rediseñarlo. Hay muchas formas de hacerlo, se puede devolver en terreno también no sólo con dinero.

Smolka, gerente de Lincoln Institute platea algo que viene a fortalecer la idea de que la riqueza de las ciudades esta en el suelo, dice que las propiedades al inicio de su vida, el suelo no debería representar en el valor total del inmueble más que el 20%, pero a medida que la construcción comienza a envejecer y el suelo comienza a absorber incrementos de valores exógenos, la importancia del suelo empieza a subir y sobrepasa el 50% en el valor total del inmueble, entonces ahí está concentrada la riqueza.

¹² Tanto como por su exención de contribuciones, pero más aún por su excepción al impuesto a la renta.



DECIDE

DEMOCRACIA, PODER Y TERRITORIO