

INFORME MENSUAL DE ASESORÍA EXTERNA
Realizado por FUNDACION DECIDE

AL DIPUTADO GABRIEL BORIC FONT.

CONTRATO (AE N° 11/004/2017)

SEPTIEMBRE 2017.

The background of the entire page is a detailed black and white architectural plan of a city grid. It shows various street layouts, including straight grids, curved streets, and irregular blocks, representing different urban planning models.

INFORME 3

LRU

LEY DE REFORMA URBANA

DECIDE
DEMOCRACIA, PODER Y TERRITORIO

Redistribución ante la concentración.

En esta tercera edición de Informes sobre Leyes de Reforma Urbana (LRU) ahondamos en uno de los puntos más críticos con respecto a la justicia urbana: la redistribución de la riqueza y la concentración de la propiedad urbana.

La desigualdad que vive el mundo y nuestro país, se ve reflejada y reproducida en uno de los bienes más escasos y necesarios para la vida, la propiedad de la tierra. Hoy en día, Chile ocupa el tercer lugar entre los países latinoamericanos con más desigual reparto de tierras.

La forma que hemos acordado como sociedad para paliar esta desigual concentración es la redistribución, que por medio de impuestos se puedan financiar los bienes sociales que puedan otorgar los beneficios generales. Sin embargo, como explicaremos en el presente texto, las leyes chilenas son ineficientes para llevar a cabo esta misión potenciando la concentración de la riqueza y por ende la desigualdad.

Se propone a apoyado en experiencias internacionales, una reforma factible en la legislación actual chilena, explicando y ejemplificando el principio de legalidad que tendría esta reforma desde una moción parlamentaria, para finalmente enunciar las leyes y modificaciones necesarias para dicha tarea.

Esta reforma es clave para avanzar hacia una redistribución más justa sobre las ganancias obtenidas desde el territorio, generando recaudación que podrá ser utilizada por los gobiernos locales para implementar las políticas redistributivas como las que fueron planteadas en los informes anteriores (arriendo social y cooperativas de administración de suelo, entre otras). Entendiendo que la distribución espacial es una parte esencial de la distribución económica y del desarrollo de la vida social.

I. ANTECEDENTES

1. Redistribución de la riqueza y concentración de la propiedad

El 2014, Thomas Piketty sacudió al mundo económico con su libro “El capital en el siglo XXI”. Anunciaba que la desigualdad estaba alcanzando un nivel sin precedentes en la historia moderna y que, lejos de disminuir, las recientes transformaciones (y crisis) económicas la potenciaban a niveles incontrolables. Gracias a las reformas neoliberales, transferencia intergeneracional de privilegios –por medio de herencias- y subvenciones encubiertas del Estado, la clase propietaria sólo aumentaba exponencialmente su concentración de la riqueza.

La razón tras la creciente desigualdad se puede encontrar en la forma de propiedad más antigua: la tierra. Ésta es, por definición, el bien más escaso. La propiedad de la tierra es una operación de suma cero: mientras aumente la concentración por una parte, disminuye el acceso por otra. No hay mecanismo de desigualdad más poderoso que la propiedad de la tierra.

La solución ante toda forma de concentración es la redistribución, en que por medio de impuestos se pueden financiar los bienes sociales que otorgan beneficios generales; para las ciudades en Chile existen primariamente las contribuciones (o impuesto territorial), tributo en beneficio de las Municipalidades, las cuales a su vez las utilizan para crear y mantener los equipamientos sociales necesarios para la vida en comunidad y para el bienestar de todos.

Sin embargo, las políticas redistributivas en la ciudad están fallando. Un reportaje del Mercurio¹ acusa que “en 66 comunas, sobre el 90% de los bienes inmuebles está exento de contribuciones”. De acuerdo a la Subsecretaría de Desarrollo Regional, hay aproximadamente 5 millones 600 mil predios urbanos en el país, incluyendo bodegas, estacionamientos, sitios eriazos y viviendas. De esos, 3 millones 500 mil, es decir, el 62,4% está exento de contribuciones. Debido a esto, el dinero de quienes sí pagan no alcanza a las Municipalidades para costear los servicios destinados a toda la comunidad.

La razón declarada es eximir del pago de las contribuciones a las viviendas de personas de clase media o clase trabajadora, como forma de introducir criterios de justicia en los impuestos territoriales. Así, el DFL 2 de 1959, que regula las “viviendas económicas” establece beneficios tributarios para los propietarios de esas viviendas. Sin embargo, el único requisito para que una vivienda sea considerada “económica” en los términos de este DFL es tener menos de 140 metros cuadrados de superficie, lo cual no guarda relación con el costo de

¹ Cabello, Nadia, “Más de la mitad de los predios urbanos no paga impuestos y alcaldes piden más

producción o el lujo que pueda tener². Es por esto que, en la actualidad, estas viviendas son aproximadamente un 80% de las viviendas construidas anualmente.³ De aproximadamente 3.900.000 viviendas de Chile, 1.200.000 son viviendas reguladas por el DFL 2.

Más gravemente, **la propiedad de la vivienda en Chile está altamente concentrada**. Según un catastro del Servicio de Impuestos Internos del año 2010, 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-2.⁴

El 2010 se publicó una reforma, a iniciativa del Presidente Piñera, que limitaba a 2 el número de viviendas del DFL 2 que una persona podía poseer. Sin embargo, la reforma no afectaría a quienes ya fueran propietarios de viviendas de este tipo y a todos quienes celebraran contratos de promesa de compraventa antes de la promulgación de la ley. Por tanto, en ese espacio de tiempo, se celebraron cientos de contratos de promesa de compraventa, con el objeto de eludir las nuevas restricciones.⁵

En la actualidad, la concentración ha alcanzado niveles altísimos. 950 personas naturales que son propietarias de 17.260 viviendas DFL 2, es decir, aproximadamente 18 viviendas por persona. Si asumimos que se arriendan estas por \$300.000 pesos mensuales, cada una de estas 950 personas estaría obteniendo ganancias de \$360.000 millones de pesos anuales, con \$24.000 millones en contribuciones no pagadas.⁶ **Toda ganancia que obtienen esas personas debido a exenciones tributarias es una forma de subsidio estatal encubierto.**

Adicionalmente, no es sólo un problema de impuestos no pagados; según investigaciones económicas, los dueños de un gran número de unidades de vivienda son capaces de obtener una gran cantidad de información sobre el mercado inmobiliario. Con dicha información, estos grandes propietarios pueden evaluar con mayor exactitud la situación de oferta y demanda y, con ello, manipular los mercados. Pueden permitirse dejar unidades vacías (sin arrendar) en momentos en que hay poca demanda, en espera de mejores precios.⁷ En

² En Santiago hay muchas viviendas de más de 10.000 UF que están consideradas dentro del DFL 2.

³ Cepal, 2014, p. 147.

⁴ Fierro, El Mostrador 2010.

⁵ Fernández, El Mostrador, 2014.

⁶ *Ibíd.*

⁷ Cherry, 1975, p. 9.

efecto, pueden aumentar artificialmente los precios disminuyendo la oferta al dejar un gran número de departamentos sin arrendar (de forma parecida a como los empresarios, en tiempos de crisis en el pasado, arrojaban leche a los ríos para que ésta no bajara de precio). **Las posiciones de fuerza perjudican a la sociedad en su generalidad.**

Es urgente mejorar los mecanismos de redistribución en las ciudades, pues sólo así se pueden asegurar las condiciones para tener una verdadera sociedad de derechos en Chile.

2. Impuesto territorial

El impuesto territorial (o contribución) es, según el artículo 1 de la Ley 17.235 sobre Impuestos Territoriales, un impuesto a los bienes raíces, aplicado sobre su avalúo. Los bienes raíces se clasifican en agrícolas, no agrícolas destinados a la habitación y bienes no agrícolas no destinados a la habitación. El Impuesto Territorial explica el 3,2% de la recaudación total y representa el 0,6% del PIB.⁸

El **hecho gravado** es definido generalmente como el hecho o conjunto de hechos a cuya realización el legislador atribuye el nacimiento de la obligación de pagar el tributo.⁹ En el impuesto territorial, el hecho gravado es el dominio de uno o más bienes raíces.¹⁰ Es importante señalar que la ley por lo general no distingue entre el dominio de un bien raíz singular y el dominio de bienes raíces como tal. En efecto, en la mayoría los artículos de la ley habla del dominio de bienes en forma plural: Artículos 1°, 3°, 5°, 17°, 18°, etc. Por ejemplo el artículo 1° señala: “establécese un impuesto a **los bienes** Raíces”; o, en su inciso 5°, “en el caso de **los bienes** comprendidos en esta serie el impuesto recaerá sobre el avalúo de **los terrenos** y sobre el valor de las casas patronales que exceda de doce y medio sueldos vitales anuales (...)” (énfasis nuestro). El único aspecto en el que se refiere a los bienes en forma singular es en las exenciones, tema que analizaremos en el siguiente apartado.

La **base imponible** es la cuantificación del hecho gravado, que en este caso corresponde al monto del avalúo. Este monto puede ser determinado por el contribuyente por medio de su declaración de impuestos, o por el Servicio de Impuestos Internos, incluso sin necesidad de citación previa. Un ejemplo es el caso en que el valor declarado por el contribuyente sea significativamente inferior al valor de mercado.¹¹ En otros casos, son órganos como las Municipalidades las que determinan la base imponible, como en los permisos de circulación.

En el caso de los impuestos territoriales, la base es el avalúo del suelo sumado al avalúo de las edificaciones (modificados por operaciones técnicas originadas por las plusvalías o minusvalías determinadas por mejoras o deterioros). **El avalúo es** el valor monetario asignado por el Servicio de Impuestos Internos a un bien raíz, actividad realizada cada 4 años en base a características de la propiedad misma y de su entorno.

⁸ Cepal, 2014, p. 145.

⁹ Abundio, p. 18.

¹⁰ Yáñez, p. 261. Véase también la sentencia del Tribunal Constitucional [<http://www.sii.cl/pagina/jurisprudencia/judicial/2007/territorial/jj2259.htm>]

¹¹ Artículo 64 del Código Tributario; véase Pérez, p. 28.

La ley, como dijimos antes, se refiere al avalúo en forma plural, como el valor total de los bienes, como ilustra el artículo 1° inciso 5°, antes citado, o el artículo 4°, sobre tasaciones, que señala operaciones para incluir valores compuestos.

La **tasa** es la proporción o porcentaje de la base imponible que el contribuyente debe pagar.

La tasa del impuesto para bienes agrícolas es del 1% y se aplica sobre el monto del avalúo que supere el umbral de exención (\$6,2 millones). Esta cantidad se reajusta semestralmente según el Índice de Precios al Consumidor.¹²

Para bienes no agrícolas la tasa es la siguiente:

Fuente: Cepal, 2014, p. 146.

CUADRO IV.6
TASAS DEL IMPUESTO A LOS BIENES RAÍCES NO AGRÍCOLAS

Tramo de Avalúo Fiscal	Tasa (%)	Sobretasa destino fiscal (%)
Menor que \$16,9 millones (US\$28 mil)	Exento	-
Entre \$16,9 millones (US\$28 mil) y \$60,4 millones (US\$100 mil)	1,0	-
Mayor que \$60,4 millones (US\$100 mil)	1,2	0,03

El impuesto territorial fue diseñado para ser progresivo, es decir, grava más fuertemente (en términos absolutos y porcentuales) a aquellos con mayor patrimonio, lo cual teóricamente debería generar un efecto redistributivo. En la realidad, sin embargo, su impacto es escaso, pues no es una parte importante de la recaudación total. El promedio de los hogares no destina más que el 1,21% de su renta al pago de las contribuciones.¹³

CUADRO IV.7
IMPUESTO TERRITORIAL: PROGRESIÓN DE TASAS MEDIAS
(En porcentajes)

Decil de Ingreso	Tasa media	Decil de Ingreso	Tasa media
1	0,46	6	0,51
2	0,33	7	0,64
3	0,41	8	0,85
4	0,28	9	1,12
5	0,37	10	1,91
		Total	1,21

Fuente: Cantallopis et al (2003).

¹² Cepal, 2014, p. 146.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ En Cepal, 2014, p. 147.

3. Exenciones

Nuestra legislación contempla dos exenciones importantes, que constituyen un gran porcentaje de la recaudación perdida. Estas son las propiedades del DFL 2 y las propiedades bajo el monto de avalúo exento.

a) Propiedades bajo el monto de avalúo exento (8 millones en propiedades agrícolas, 20 millones en propiedades no agrícolas).

El artículo 2° de la ley 17.235 reza:

“Estarán exentos de todo o parte de los impuestos establecidos en la presente ley, los inmuebles señalados en el Cuadro Anexo N° 1 en la forma y condiciones que en él se indican. Además estarán exentos de todo o parte del referido impuesto, aquellos predios que no se mencionan en dicho cuadro y que gozan de este beneficio en virtud de leyes especiales.

Si por cualquier circunstancia un determinado predio tuviera derecho a gozar de dos o más exenciones del impuesto territorial, éstas no se podrán acordar en forma copulativa. Igual norma se aplicará en los casos de exenciones temporales, en las cuales no podrán acumularse plazos de exención. En estas circunstancias, el Servicio otorgará para efectos del impuesto territorial la exención más beneficiosa para el contribuyente.

Todo bien raíz no agrícola cuyo destino original sea la habitación, que haya sido destinado posteriormente en forma parcial a un uso distinto a éste, cuyo avalúo sea igual o inferior al monto de la exención general habitacional y que esté habitado por su propietario, persona natural, gozará de una exención del 100% del Impuesto Territorial”.

Los predios no agrícolas destinados a la habitación están exentos de Impuesto Territorial hasta un valor de \$ 20.588.335 (el segundo semestre de 2014). En los predios agrícolas gozarán ese monto es de \$ 8.149.141, el segundo semestre de 2014.

b) Propiedades del DFL 2.

Además de lo anterior, se exime de un porcentaje variable del impuesto, por el plazo de 10 a 20 años, a las viviendas económicas acogidas al DFL 2 de 1979, **las**

cuales son aproximadamente un 80% de las viviendas construidas anualmente.¹⁵

La suma de estos dos factores genera que el 66% de los predios se encuentren completamente exentos del tributo, en tanto que el 50% del avalúo total de los predios es avalúo exento del impuesto.¹⁶

c) Otras exenciones

El cuadro anexo de la Ley 17.235 establece todas las exenciones, entre las cuales se cuentan propiedades específicas, por ejemplo, en la letra E) N° 8: “El edificio “General Arturo Norambuena”, ubicado en calles Catedral y Amunátegui, de Santiago, mientras pertenezca a la Mutualidad de Carabineros y esté destinado a funcionamiento de oficinas y dependencias de Carabineros de Chile, Investigaciones y otros Servicios públicos y a sedes sociales de corporaciones que agrupen a personal en retiro de Carabineros de Chile”; y clases de propiedades, como en el caso de las regiones extremas. Así, el apartado II exime del 90% del Impuesto Territorial a 1) Los inmuebles destinados al giro de los negocios de las industrias que existan o que se instalen en el departamento de Arica; hasta el 1° de enero de 1974 y que sean de propiedad de las respectivas industrias.

Sumando las distintas clases, las exenciones son más de 80, lo cual complejiza el proceso de recaudación y abre varias puertas de elusión de impuestos.

d) Obligaciones y sanciones

El anexo de exenciones de la Ley 17.235, al establecer la exención a viviendas bajo cierto valor, impone además la obligación de declarar verazmente sobre la calidad de la vivienda a fin de establecer su valor. En el artículo 97 N° 4 del Código Tributario se establece una sanción a las declaraciones falsas que lleven a

¹⁵ DFL 2, 1959, Artículo 14. Las "viviendas económicas" estarán exentas de todo impuesto fiscal que grave la propiedad raíz, con excepción de aquellos que correspondan a pagos de servicios, tales como pavimentación, alcantarillado, alumbrado y otros. La exención no regirá en la parte del impuesto territorial que corresponde a las Municipalidades. Esta exención regirá a contar de la fecha del certificado de recepción emitido por la Municipalidad correspondiente, o de la Dirección de Arquitectura en su caso, conforme a los siguientes plazos: a) por 20 años, cuando la superficie edificada, por unidad de vivienda, no exceda de 70 metros cuadrados; b) por 15 años, cuando esa superficie exceda de 70 metros y no pase de 100 metros cuadrados, y c) por 10 años, cuando ella sea superior a 100 metros cuadrados y no pase de 140 metros cuadrados.

Los terrenos en que se construyan las "viviendas económicas" no gozarán de la exención mencionada en este artículo.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 148.

exenciones de impuestos. Esta sanción es de un 50% a un 300% de los impuestos evadidos de esta forma.

El artículo 30 de la Ley 17.235 establece que el SII modificará los avalúos en los siguientes casos:

- a) Nuevas construcciones e instalaciones;
- b) Ampliaciones, rehabilitaciones, reparaciones y transformaciones, siempre que no correspondan a obras de conservación, como el reemplazo de los revestimientos exteriores o interiores, cielos, pinturas o pavimentos por otros similares a los reemplazados;
- c) Demolición total o parcial de construcciones;
- d) Nuevas obras de urbanización que aumenten el valor de los bienes tasados, y
- e) Divisiones o fusiones de predios, siempre que signifiquen un cambio en el valor del bien raíz.

Todas estas modificaciones se caracterizan por ser **actividades del propietario que modifican el valor** del inmueble (excepto por la letra d, que corresponde a una obra estatal). Por tanto, sin que el propietario informe al SII sobre este hecho, tales modificaciones no podrían ser consideradas en el avalúo. La ley **no establece la obligación de informar, ni sanciones en caso de que esto no se realice**¹⁷, por lo que a la postre la gran mayoría de estos cambios no son informados, reduciendo la posibilidad del SII de contabilizar y recaudar esos impuestos.

¹⁷ Más allá de las sanciones establecidas en el Código Tributario en caso de probarse evasión de impuestos. El estándar de prueba y de comprobación de la conducta, sin embargo, dificultan la aplicación de dichas sanciones. En otras legislaciones, como Australia del Sur, las sanciones son administrativas, por lo que se pueden aplicar con mayor celeridad y efectividad, preservando la facultad del sancionado de defenderse posteriormente con todas las garantías del debido proceso.

4. Ley de impuesto territorial en Australia del Sur

Australia del Sur (una de las macro-regiones de Australia) ha tenido desde 1936 un impuesto territorial basado en el **principio de agregación**, según el cual “el valor gravable de toda la tierra de propiedad del mismo contribuyente se agrega para el cálculo del impuesto territorial”.¹⁸ Este principio fue introducido en 1994, pero ha regido casi sin cambios desde entonces.

La agregación se realiza sobre el **avalúo total** de las propiedades de cada contribuyente. La operación es de simple suma: si un contribuyente posee tres propiedades de los siguientes valores: 18 millones de pesos, 10 millones de pesos (ambas exentas de impuesto en Chile) y 30 millones de pesos, el valor agregado sería de 58 millones, pagando el impuesto correspondiente a ese tramo.¹⁹

Las tasas y tramos progresivos permiten exenciones a personas con una sola propiedad o propiedades de bajo valor, pero penalizan a quienes tienen más de una.

Existen exenciones por razones económicas, de salud y productivas. A diferencia de la ley chilena, existen obligaciones y sanciones importantes al momento de determinar las exenciones:

- a) Declaraciones falsas al momento de solicitar exenciones conllevan la sanción es una multa de 10.000 dólares australianos.²⁰
- b) Existe la obligación de notificar sobre cambios que modifiquen el avalúo, la cual conlleva una sanción de multa de 5.000 dólares australianos de no cumplirse.²¹

¹⁸ Land Tax Act 1936, South Australia, Art. 2.1.

¹⁹ 8B—Aggregation of land.

(1) Except as otherwise provided by this Act, land tax is calculated on the basis of the aggregate taxable value of all land owned by the taxpayer.

(2) If a taxpayer is liable to pay land tax in respect of land included in more than 1 land tax assessment, the land tax is (subject to any additional levy that affects portion only of that land) apportioned to and chargeable on the land included in the various assessments in the proportions that the taxable value of the land included in each separate assessment bears to the aggregate taxable value of all the land.

²⁰ (2) Land is partially exempt from land tax under this section if— (a) proper grounds for the partial exemption exist; and (b) a partial exemption has been granted, and remains in force, under this section. (3) An owner of land may apply, in a form approved by the Commissioner, for an exemption or partial exemption from land tax. (4) A person must not make any false or misleading statement or representation in an application made, or purporting to be made, under subsection (3). Maximum penalty: \$10 000.

²¹ (7) If the factual basis of an exemption as stated in a notice under subsection (6) is wrong or inaccurate, the owner to whom the notice is given must, within 21 days after receipt of the notice, notify the Commissioner of the error or inaccuracy. Maximum penalty: \$5 000.

(8) If— (a) land is exempted wholly or partially from land tax under this section; and (b)

Adicionalmente, si se realizan contratos para evadir impuestos, éste será sancionado con la nulidad.

Las facultades de la Cámara de Diputados no permiten introducir sanciones en la legislación tributaria, pero se deben considerar para futuras indicaciones presidenciales.

circumstances change so that— (i) proper grounds for an exemption cease to exist; or (ii) proper grounds for an exemption continue to exist but a lesser exemption than the one actually given, the owner must forthwith inform the Commissioner in writing of that fact and, whether or not the Commissioner is so informed, the land will cease to be exempt from land tax, or the extent of the exemption will be reduced (as the case requires). (9) An owner of land who fails to comply with an obligation under subsection (8) is guilty of an offence. Maximum penalty: \$5 000.

II. FUNDAMENTOS LEGALES

Según la doctrina, **tributo** es “una prestación obligatoria, comúnmente en dinero, exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio y que da lugar a relaciones jurídicas de derecho público”.²² Dentro de los tributos se encuentran diferentes sub-clases: **impuestos, contribuciones y tasas**.

Los **impuestos** son prestaciones en dinero que el Estado exige a individuos en virtud de su potestad y por razón de financiamiento fiscal. Las **contribuciones** son prestaciones exigidas a individuos o grupos que han derivado un beneficio particular debido a actividades del Estado. La **tasas** es un tributo exigido en virtud de un servicio prestado de forma individual.²³

La forma concreta que tomaría el impuesto que proponemos es una modificación a la Ley 17.235 sobre Impuesto Territorial, la cual modificaría el hecho gravado, dejando de gravar los bienes raíces individuales y pasando a tributarse sobre la acumulación de bienes raíces (o, más bien, de los avalúos totales de todos los bienes raíces) que una misma persona posea en un determinado territorio (que puede ser comuna o multiplicidad de comunas, dependiendo del lugar).

La tributación es uno de los deberes más importantes y concretos que los ciudadanos cumplen para con el Estado, a su vez es el más gravoso sobre sus vidas cotidianas, sobre sus derechos y patrimonio. Debido a esto, la Constitución impone límites poderosos a la potestad tributaria del Estado: el principio de legalidad, de igualdad y de proporcionalidad.

1. Principio de legalidad

1.1. Iniciativa legal exclusiva

El principio de legalidad tiene dos aspectos, el primero es la iniciativa legal exclusiva del Presidente. El artículo 62 de la Constitución Política de la República, en su inciso segundo, prescribe que “**las leyes sobre tributos** de cualquier naturaleza que sean, sobre los presupuestos de la administración pública y sobre reclutamiento, **sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados**”. Similarmente, el artículo 65 dice que “Corresponderá, asimismo, al **Presidente de la República** la iniciativa exclusiva para: 1° **Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos** de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o

²² Giuliani, 1962, citado por Navarro, 2008, p. 77.

²³ Navarro, 2008, p. 78.

modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión”. Existe, entonces, un aparente conflicto, pues otorga, por un lado, iniciativa exclusiva al Presidente para imponer, suprimir, reducir o condonar tributo, además de regular sus exenciones, etc. Por otro lado, señala que dichas leyes sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados. En la doctrina se suele conciliar ambas normas aseverando que las leyes (de cualquier tipo) sobre tributos **sólo pueden iniciarse mediante Mensaje presidencial, pero cuya discusión sólo puede iniciarse (una vez presentada) en la Cámara de Diputados.**²⁴

El fundamento de la iniciativa legal exclusiva es, en primer lugar, la protección y seguridad jurídica de los ciudadanos, pero más importantemente, que la potestad de exigir tributos es una potestad privativa del Estado y, por tanto, del Ejecutivo. La potestad tributaria es, en palabras de Enrique Evans de la Cuadra, un uso del **poder de imperio** del Estado, utilizado para cumplir los fines del mismo, que no admite ser renunciado en forma alguna en favor de algún particular.²⁵

Sin embargo, también hay sectores de la doctrina que señalan que no es un tema pacífico y que, no sólo se puede prestar a diversas interpretaciones, sino que en la práctica se ha aplicado de formas variables. En el mismo Congreso se han declarado admisibles proyectos de ley, referidos a materia tributaria, iniciados por moción parlamentaria: por ejemplo, el Royalty Minero y el IVA para la Construcción.²⁶ En el Tribunal Constitucional no existe jurisprudencia concluyente sobre las interpretaciones de esta norma, pero **hay razones que nos llevan a entender que el Congreso sí podría tener iniciativa legislativa en materia tributaria:**

- a) Hay aspectos del derecho tributario que se regulan mediante decretos supremos o incluso reglamentos. En principio éstos sólo pueden normar sobre la ejecución del tributo, pero ello en la práctica implica que regulan desde la forma de pago de las obligaciones tributarias, hasta ciertas definiciones de actividades gravadas.

Por ejemplo, el Decreto Supremo de Hacienda N° 55, de 1977, que define qué se entiende por “vendedor” o “venta” en el IVA, o el Decreto 2385 del Ministerio de Interior (1996), llamado también Ley de Rentas Municipales, donde se establece el permiso de circulación, descrito en la misma norma y

²⁴ Así: Cracogna, 2009, p. 32; Navarro, 2008, p. 81.

²⁵ Evans de la Cuadra, 1997, p. 18.

²⁶ Soto Velasco, 2008, p. 240.

en la doctrina tributaria como un impuesto: Artículo 12.- Los vehículos que transitan por las calles, caminos y vías públicas en general, estarán gravados con un impuesto anual por permiso de circulación, a beneficio exclusivo de la municipalidad respectiva” (énfasis nuestro).

- b) En la práctica se ha reconocido la potestad de la Cámara de Diputados para legislar sobre tributos, cuando no los creen, supriman, traten sobre exenciones, etc. Así, la ley 20.420, “Modifica el Código Tributario para explicitar derechos de los contribuyentes”, se inició por moción del diputado Baldo Prokurica.

Por tanto, **la reserva legal no es absoluta**, dando la posibilidad de legislar sobre la materia.

1.2. Legalidad en sentido estricto

El segundo aspecto, en palabras de nuestro Tribunal Constitucional, “consiste en que la ley es la norma jurídica llamada a determinar los elementos esenciales que configuran la obligación tributaria, cuales son el hecho gravado, la base imponible, el sujeto obligado y la tasa o cuantía del tributo a aplicar”.²⁷ Igual opinión es compartida por los expertos nacionales en derecho tributario²⁸. El fundamento es proveer de seguridad jurídica a los contribuyentes: al estar establecidos por ley los elementos esenciales del tributo, quedan protegidos de decisiones arbitrarias de la autoridad, que modifique tasas, introduzca nuevos hechos gravados, etc.

Así, la Corte Suprema ha señalado que una norma sobre patentes municipales, que no señalaba márgenes o tasas, dejaba al albedrío de la autoridad edilicia la implantación de derechos municipales, lo cual era arbitrario y contrario al mandato constitucional.²⁹

²⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Rol N° 822-07, 3 de noviembre 2007, considerando 5°, citado por Navarro, 2008, p. 82.

²⁸ Por todos: Abundio, 2008, pp. 46 – 49.

²⁹ Navarro, 2008, pp. 82 – 83.

2. Principio de igualdad y proporcionalidad

El artículo 19 N° 20 asegura a todas las personas “la igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley. En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos”. Las únicas diferencias que puede establecer la ley es:

- En la proporción del tributo (por ejemplo, mediante una tasa única, como en el Impuesto al Valor Agregado).
- En la progresión del tributo (mediante una escala ascendente del porcentaje con que se grava a los ciudadanos).

Está claro que se pueden establecer diferencias entre los distintos contribuyentes, siempre y cuando éstas no sean arbitrarias y obedezcan a razones reconocidas constitucionalmente: con “razonabilidad y prudencia”.³⁰ Las razones para establecer diferencias son: a) capacidad contributiva o de pago; b) origen de las rentas (capital o trabajo); c) beneficio de los contribuyentes³¹. El baremo final es que los tributos deben ser **iguales, proporcionados y justos**. Según la Corte Suprema, “todos quienes se encuentren en idénticas condiciones deben ser gravados tributarios de la misma manera”.³²

Por lo anterior, podemos concluir que:

- Una reforma legal a los tributos es posible por iniciativa parlamentaria,
- Es posible establecer diferencias entre contribuyentes, siempre y cuando sean razonables y proporcionales o progresivas.

³⁰ Ribera, p. 27.

³¹ Navarro, 2008, p. 84.

³² *Ibíd.*

III. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY

La OCDE ha hecho el mismo diagnóstico sobre las insuficiencias del sistema tributario: las exenciones complejizan el sistema y disminuyen la recaudación, el DFL 2 no sirve para su propósito original y funciona como una válvula de elusión de impuestos. La única forma de generar redistribución real es por medio de la acción de los gobiernos locales, la cual se financia a través de impuestos territoriales.³³ Para enfrentarlo, propone eliminar las deducciones de impuestos a hipotecas, junto con modificar los beneficios tributarios del DFL 2, tanto las exenciones de contribuciones como los beneficios al impuesto de herencia.³⁴

Siguiendo con las recomendaciones de la OCDE, el presente proyecto de ley tiene dos objetivos: primero, **augmentar la recaudación fiscal** a través del impuesto territorial y segundo, **disminuir la concentración de la propiedad** y con ello desincentivar las posiciones de fuerza.

No se introducirán modificaciones a las exenciones de la Ley 17.235 ni a las del DFL, pues la razón principal de las exenciones es **proteger a la clase trabajadora y a la clase media**. Sin embargo, es necesario incorporar criterios de redistribución y de políticas contra la concentración de propiedad.

La forma de conciliar ambos aspectos (disminución de la concentración de la propiedad junto con la protección a las clases trabajadora y media) es utilizando el sistema de Australia del Sur, basado en el **principio de agregación**.

Con ello, aquellas personas que cuya única propiedad raíz es aquella en la que viven, mantendrán exactamente la misma posición que tienen ahora, **pues este proyecto no introduce cambios en las tasas, la progresión o las exenciones**. Las personas de clase media que posean más de un bien, pero de bajo valor o en baja cantidad, no verán, o verán sólo un pequeño aumento en su carga impositiva. Sin embargo, en los grandes inversionistas (aquellos que tienen más de 5 o 10 propiedades) verán un gran aumento, coincidente con sus posiciones de fuerza en el mercado.

El aumento en los impuestos generará un aumento en la recaudación, que podrá ser utilizado por los municipios para implementar **políticas redistributivas**, entre ellas el **arriendo social** o **cooperativas de administración de suelo**. Al mismo

³³ Caldera 2012, pp. 29 – 30.

³⁴ *Ibíd.*, p. 32.

tiempo, se incentivará la venta de las propiedades (para no incurrir en mayores impuestos), lo que disminuirá los precios generales del mercado inmobiliario.

Existe el riesgo de utilización de personas jurídicas “de papel”, es decir, la inscripción de las propiedades bajo distintas personas jurídicas como forma de eludir impuestos. Un proyecto de iniciativa parlamentaria no puede establecer tasas diferenciadas a personas jurídicas y personas naturales, ni tampoco sanciones, pues son de iniciativa exclusiva del Presidente. Por ello, se recomienda que se introduzcan métodos de corrección por medio de indicaciones.

Por ello, este proyecto se limitará a incorporar el principio de agregación a nuestra legislación tributaria, modificando los mecanismos de avalúo utilizados por el SII, pero manteniendo su tasa, progresión y el funcionamiento por medio de roles tributarios y la cobranza por parte de las municipalidades.

IV. PROYECTO DE LEY

Art. 1°.- Introdúzcanse las siguientes modificaciones a la Ley 17.235, Fija el texto Refundido, Sistematizado y Coordinado de la Ley sobre Impuesto Territorial:

1) Modifíquese el artículo 3° en lo siguiente:

Reemplácese el texto después de la primera coma por el siguiente: “por provincias, en el caso de las provincias de Santiago, Valparaíso y Concepción, por comunas o agrupaciones de comunas en todo el resto de los casos, en el orden y fecha que señale el Presidente de la República.”

2) Agréguese el siguiente artículo 5°:

“En la tasación de bienes raíces imperará el principio de agregación, según el cual la base imponible del impuesto territorial se calculará sobre el avalúo total de los bienes sobre los que cada contribuyente tenga derecho de dominio.

De esta manera, si una persona, sea natural o jurídica, posee derechos sobre dos bienes raíces en un mismo territorio, el avalúo total será la suma de los avalúos individuales de ambas propiedades. Sobre este avalúo total se aplicará la tasa establecida en el artículo 15°.”

3) Agréguese el siguiente artículo 6°:

“El pago del impuesto territorial estará regido por el principio de territorialidad, según el cual deberá pagarse en cada municipalidad por el valor de todos los bienes que tengan asiento en esa comuna.”

4) Agréguese el siguiente artículo 7°:

“Si un contribuyente tiene derechos sobre bienes raíces en más de una comuna, primero se calculará el avalúo total en virtud del principio de agregación, que luego se prorrateará por comuna según el porcentaje en que cada uno de los bienes participe del avalúo total.

Por ejemplo, una persona posee los bienes A y B en la comuna X, junto al bien C en la comuna Y, se calculará primero el avalúo total y la tasa aplicable de acuerdo a la suma de los bienes A, B y C, lo cual dará el total Q. Luego, se deberá calcular el porcentaje en que cada bien individual participe del total Q. El resultado obtenido en el ejemplo es el siguiente: el bien A es un cuarto del total Q, B corresponde a dos cuartos y C corresponde a un cuarto. El pago correspondiente a la comuna X es la suma de A y B, es decir, tres cuartos del total Q. El pago correspondiente a la comuna Y es un cuarto de Q.”

5) Agréguese el siguiente artículo 13° bis:

“Terminada la tasación referente a las provincias de Santiago, Valparaíso y Concepción, el Servicio de Impuestos Internos formará un Rol Metropolitano de Avalúos.

Se expresará en dicho rol, respecto de cada propietario, todos los bienes raíces que tengan asiento en la provincia, sus ubicaciones o nombres si son rurales, sus avalúos asignados individualmente y el avalúo total que corresponda a la sumatoria de los avalúos individuales. En caso de propiedades que gocen de exención del impuesto establecido en esta ley, se pondrá de manifiesto esta circunstancia.

Copias de estos roles se enviarán a cada municipalidad, con la especificación de los bienes por propietario que deban pagar impuesto en esa comuna y del monto que deban pagar esos bienes en esa comuna. Ese monto se obtendrá de acuerdo al artículo 7°.”

6) Modifíquese el artículo 38° en lo siguiente:

Tras la frase “y que contendrá” se reemplazará el texto después de la coma por la frase “además de los indispensables para la identificación de los predios, sus avalúos, las exenciones si tuvieran, el impuesto total y los impuestos prorrateados por comuna.”

7) Agréguese al número 1) de la letra B) del apartado X del Cuadro Anexo N° 1 sobre Nómina de Exenciones Totales o Parciales del Impuesto Territorial un inciso 3° en el siguiente sentido:

“Para efectos de esta exención, se considerará la suma de la superficie edificada de todas las “viviendas económicas” de propiedad de una misma persona. Si dicha sumatoria excede los 140 metros cuadrados, el propietario de los bienes no podrá acogerse a la exención”.

Artículo 2°. Introdúzcanse las siguientes modificaciones en el Decreto con Fuerza de Ley N° 2 del Ministerio de Hacienda, de 1959, sobre Plan Habitacional:

1) Agréguese un nuevo inciso segundo al artículo 14° en el siguiente sentido, pasando su primitivo inciso segundo a ser el inciso tercero:

“Para efectos de esta exención, se considerará la suma de la superficie edificada de todas las “viviendas económicas” de propiedad de una misma persona. Si dicha sumatoria excede los 140 metros cuadrados, el propietario de los bienes no podrá acogerse a la exención”.

V. BIBLIOGRAFÍA

Cabello, Nadia, “Más de la mitad de los predios urbanos no paga impuestos y alcaldes piden más compensaciones”, *El Mercurio* 2014. [En <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2014/01/27/mas-de-la-mitad-de-los-predios-urbanos-no-paga-impuestos-y-alcaldes-piden-mas-compensaciones/>]

Caldera Sánchez, Aida, “Building Blocks for a better functioning housing market in Chile”, *OECD Economics Department Working Papers*, N° 943, OECD, 2012.

Cherry R. y Ford Jr., E.J., “Concentration of rental housing property and rental housing markets in urban areas”, en *Real Estate Economics*, Volume 3, Issue 1, 1975, pp. 7 – 16.

El Mostrador, “Otro triste récord: Chile ocupa tercer lugar entre países latinoamericanos con reparto de tierras más desigual”, 1 de diciembre de 2016 [http://www.elmostrador.cl/agenda-pais/vida-en-linea/2016/12/01/otro-triste-record-chile-ocupa-tercer-lugar-entre-paises-latinoamericanos-con-reparto-de-tierras-mas-desigual/]

Evans de la Cuadra, Enrique, *Los tributos ante la Constitución*, Editorial Jurídica de Chile, 1997.

Fierro, Pamela, “Catastro del SII muestra que 27 personas tienen más de 50 viviendas DFL-2 cada una”, en *Diario El Mostrador*, 2010. [http://www.latercera.com/noticia/catastro-del-sii-muestra-que-27-personas-tienen-mas-de-50-viviendas-dfl-2-cada-una/]

Fernández, Sergio, “Los increíbles privilegios del DFL 2”, en *Diario El Mostrador*, 2014. [http://www.elmostrador.cl/mercados/opinion-mercado/2014/08/01/los-increibles-privilegios-del-dfl-2/]

Gutiérrez, Marco, “5 inmobiliarias tienen stocks de terrenos similares a superficies de Providencia y Vitacura”, en *Plataforma Urbana* [http://www.plataformaurbana.cl/archive/2013/07/01/5-inmobiliarias-tienen-stocks-de-terrenos-similares-a-superficies-de-providencia-y-vitacura/, visitado por última vez en 15-10-17]

López Morales, Ernesto, “Suelo urbano y segregación residencial: hacia una agenda de integración social para zonas centrales metropolitanas chilenas”, en *Revista Ciudades* 18 (1) 2015, pp. 197-213.

López,E.; Sanhueza, C. (2017) Inmobiliarias: capturan la mayor plusvalía que genera el Metro, pero tributan muy poco. Artículo de opinión disponible en

<http://ciperchile.cl/2017/07/26/inmobiliarias-capturan-la-mayor-plusvalia-que-genera-el-metro-pero-tributan-muy-poco/>

Matamala, Nicolás, *Vivienda colectiva en arriendo de interés social*, Tesis para postular al título de Arquitecto, Universidad de Chile, 2015.

Mella, Beatriz, “Captación de plusvalías, integración social y debate por su incorporación en PNDU”, en *Plataforma Urbana* [<http://www.plataformaurbana.cl/archive/2013/04/08/captacion-de-plusvalias-integracion-social-y-debate-por-su-incorporacion-en-pndu/>], visitado por última vez en 15-10-2017]

Navarro, Enrique, “Notas sobre principios de derecho constitucional tributario”, en *Revista de Derecho Público*, vol. 70, 2008, pp. 77 – 87.

Pérez, Abundio, *Manual de Código Tributario*, 6ta edición, Legal Publishing, 2008.

Ribera Neumann, Teodoro, “La potestad tributaria del Estado”, en *Revista de Derecho Público*, vol. 62, pp. 22 – 31.

Soto Velasco, Sebastián, “Iniciativa exclusiva del Presidente de la República: un aporte del TC para su interpretación”, en *Sentencias Destacadas, 2007*. Arturo Fermandois (editor). Libertad y Desarrollo, 2008, pp. 225 – 258.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, ROL N° 247 Santiago, catorce de octubre de mil novecientos noventa y seis.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, ROL N° 203 Santiago, seis de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

Yáñez, Joel, “Impuesto Territorial”, en *Revista de Estudios Tributarios*, N° 11, 2014, pp. 253 – 281.



DECIDE

DEMOCRACIA, PODER Y TERRITORIO