

INFORME DE LA COMISION DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE AJUSTA DIVERSOS CUERPOS NORMATIVOS AL PLAN DE EMERGENCIA HABITACIONAL Y FACILITA LA EJECUCIÓN DE OBRAS URBANAS

Boletín N° 15.552-14

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Hacienda pasa a informar, en cumplimiento del inciso segundo del artículo 17 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 226 del Reglamento de la Corporación, el proyecto de ley mencionado en el epígrafe, originado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República don Gabriel Boric Font, ingresado a tramitación el 9 de diciembre de 2022 e informado en primer trámite constitucional y reglamentario por la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales. La referida iniciativa, al despacho de este informe, se encuentra con urgencia calificada de Discusión Inmediata.

Asistió en representación del Ejecutivo, el Ministro de Vivienda y Urbanismo, señor Carlos Montes Cisternas.

I.-CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS

1.-Artículos conocidos por esta Comisión de Hacienda.

La Comisión Técnica señaló en tal condición a los artículos 28, contenido en el numeral 5 del artículo primero, y al quinto, permanentes, del proyecto de ley.

2.- Normas de quórum especial:

No hubo en este trámite nuevas normas que calificar.

3.- Artículos modificados:

No hay

4.- Artículos aprobados en los mismos términos propuestos por la Comisión Técnica:

Las disposiciones fueron aprobadas en los mismos términos propuestos por la Comisión Técnica, por la unanimidad de los integrantes presentes.

5- Indicaciones declaradas inadmisibles:

No hubo

6.- Diputado Informante: Se designó al señor Gastón Von Mühlenbrock Zamora.



Firmado electrónicamente

<https://extranet.camara.cl/verificardoc>

Código de verificación: 7F6B35C9BE3AB2DF

II.-SÍNTESIS DE LAS IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES

Fortalecer y garantizar, por una parte, el adecuado desarrollo del Plan de Emergencia Habitacional en el periodo previsto incentivando la inversión en los territorios, y por otra parte, incorporar un tratamiento especial para las donaciones de inmuebles, tanto para los Servicios de Vivienda y Urbanización como para las organizaciones de trabajadores, siempre que dichos inmuebles se destinen a los programas habitacionales y cumpliendo los requisitos exigidos, como asimismo, respecto de las donaciones entre particulares en el programa de pequeños condominios.

III.-CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley presentado por el Ejecutivo consta de ocho artículos permanentes y una disposición transitoria y que tratan las siguientes materias:

1.-Realiza una serie de adecuaciones a la Ley sobre Gestión de Suelo para la Integración Social y Urbana y el Plan de Emergencia Habitacional, contenida en el artículo cuarto de la ley N°21.450, flexibilizando la destinación de recursos para proyectos del Plan de Emergencia Habitacional, autorizando la dictación de normas urbanísticas especiales, permitiendo aprobar, excepcionalmente, normas técnicas para estándares de diseño, entre otras modificaciones. Además, se facilitan los trámites ante la Dirección de Obras Municipales, y se permite la presentación de informes de revisores independientes de obras de edificación y de cálculo estructural con objeto de facilitar la evaluación de proyectos habitacionales que deben efectuar los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo.

2.-Asimismo, se incorpora un tratamiento especial para las donaciones de inmuebles, tanto para los Servicios de Vivienda y Urbanización como para las organizaciones de trabajadores, siempre que dichos inmuebles se destinen a los programas habitacionales, exceptuándolos del trámite de insinuación, dejándolas exentas de toda clase de impuestos y otorgándoles la calidad de gasto necesario para producir renta. Igual tratamiento tendrán las donaciones entre particulares en el programa de pequeños condominios.

3.-Se propone modificar el D.F.L. N°458, de 1975, de Minvu, de Ley General de Urbanismo y Construcciones, con el objeto de aumentar la eficiencia de una serie de trámites ante las Direcciones Obras Municipales de manera simultánea, potenciar los planes de inversión, ampliar las fuentes de financiamiento, y mejorar la implementación de la ley N° 20.958 respecto de los informes de mitigación vial, estableciendo límites claros para su tramitación en el sistema de aportes al espacio público.

4.-Se modifica la nueva ley N°21.442, de Copropiedad Inmobiliaria, estableciendo nuevos plazos para la implementación de las condiciones de estacionamientos mínimos para proyectos de vivienda de interés público y ampliando los términos de las excepciones que podrán disponerse a través del reglamento.

5.-Finalmente, la iniciativa modifica la ley N° 21.420, que reduce o elimina exenciones tributarias que indica, proponiendo postergar la entrada en vigencia del artículo 37 bis, que modifica el tratamiento tributario de los contratos de leasing, al 1 de enero de 2024, volviendo a la situación anterior a la promulgación de esta ley. También, cambia la gradualidad en la eliminación del crédito especial IVA para empresas constructoras, manteniendo la franquicia a los proyectos que hubieren ingresado a trámite el permiso de edificación al 31 de diciembre del año 2022 y extendiendo el periodo de transición hasta 2027.

IV.- INCIDENCIA EN MATERIA FINANCIERA O PRESUPUESTARIA DEL ESTADO

Primer informe financiero

El informe financiero N°222 de 5 de diciembre de 2022 elaborado por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y que acompañó al proyecto a su ingreso, señala lo siguiente:

EFFECTO DEL PROYECTO DE LEY SOBRE EL PRESUPUESTO FISCAL

Donaciones de inmuebles

El contenido del proyecto en esta materia afecta el presupuesto fiscal de dos formas:

1. **Mediante una disminución del impuesto a la renta de primera categoría** a través de declarar los inmuebles donados como gasto necesario para producir renta, según el artículo 1° del decreto ley N°824, de 1974.

La estimación del efecto de rebajar como gasto las donaciones de inmuebles para vivienda social en la recaudación por impuesto a la renta de primera categoría requiere saber la cantidad y precio de los inmuebles que serían donados. Sin embargo, a la fecha no se cuenta con ese nivel de detalle de información.

Para estimar el impacto recaudatorio, se utiliza como referencia el valor de \$35.915 por m² (de 2022) que corresponde al promedio nacional de valores de terrenos correspondientes a sitios no edificados, establecidos mediante el proceso de reavalúo no agrícola 2022, provisto por el Servicio de Impuestos Internos (SII). Además, se estima que se construirán 8.000 viviendas mediante la modalidad de donaciones de empresas a trabajadores, en el periodo 2023-2026, así como también se asume una densidad promedio de 80 viviendas por hectárea (considerando que se construirán unidades de casa y de departamento). Dados estos supuestos, se estima que se recibirían donaciones de inmuebles por un valor de \$35.915 millones en cuatro años, lo que implica una **menor recaudación por impuesto a la renta de primera categoría por \$9.697 millones de pesos (de 2022)**. Para esta estimación se asume la mayor tasa de primera categoría (27%) y que siempre la deducción de la donación se habría gravado en su totalidad con primera categoría. Esto no ocurre cuando el donante tiene pérdida tributaria o renta líquida imponible inferior al valor del bien raíz, lo que, eventualmente, reduciría la pérdida por menor recaudación.

2. **A través de una exención** al impuesto establecido en la Ley N°16.271 de impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones.

En los años previos el Serviu no ha recibido donaciones de terrenos, pero si es habitual que se entreguen al Ministerio de Bienes Nacionales que luego traspasa al Serviu para que utilice esos terrenos para vivienda de interés social. Dado que estas donaciones están exentas de impuestos (artículo 37 del Decreto Ley N° 1.939, de 1977), esta ley no representa menores ingresos al fisco en impuesto a donaciones.

Una excepción se daría cuando la donación se realiza entre la empresa y la organización de trabajadores, hecho sobre el cuál no se registran datos históricos para evaluar habitualidad, ni proyecciones.

Con todo, el efecto de la medida sobre una menor recaudación fiscal para el período 2023-2026, se detalla en la siguiente Tabla.

Tabla 1

Menores Ingresos Fiscales por gasto tributario por donación de inmuebles para uso exclusivo de programas habitacionales

(millones de pesos 2022)

Gasto tributario	2023	2024	2025	2026	Total Período
Impuesto a la Renta de 1ª Categoría	2.424	2.424	2.424	2.424	9.697

Es importante mencionar algunos antecedentes que podrían modificar estas proyecciones. Primero, se debe considerar que, si bien estas donaciones tienen un costo -asociado a menor recaudación de impuesto a la renta de primera categoría- también tienen un beneficio pues se reciben terrenos que son fundamentales para el Plan de Emergencia Habitacional. En términos netos, el Estado recibiría un 73% del valor del inmueble. Además, el costo esperado podría variar pues los terrenos se contabilizan a valor libro ajustados por corrección monetaria, por tanto¹, la estimación podría ser mayor que el valor esperado. Por otro lado, solo considera se consideran terrenos y no inmuebles.

Modifica el tratamiento tributario de los contratos de leasing

El tratamiento tributario del leasing propuesto en esta iniciativa vuelve a la situación anterior a la promulgación de la ley N°24.120. La norma finalmente aprobada implica solamente un traspaso en el derecho a deducir como gasto tributario la depreciación de los activos desde el arrendador al arrendatario, quien podría utilizar como gasto la depreciación acelerada al ser un activo fijo. En términos prácticos esto implica traspasar gastos de una empresa a otra, por lo que volver a la norma previa a la publicación de la ley N°24.120, no tendría efectos sobre la recaudación fiscal.

Ajuste a la transición del Crédito Especial de Empresas Constructoras

Actualizando los valores presentados en el Informe Financiero N°163 de 2021 de la Ley N°21.420, de acuerdo con proyecciones de PIB actualizadas, se debe indicar que la mayor recaudación por reducción transitoria de la tasa de CEEC de 65% a 32,5% se estima en 0,07% del PIB de cada año, lo que es equivalente a \$192.997 millones (en pesos de 2022) para el primer año (2023) y \$199.508 millones (en pesos de 2022) para el segundo año (2024) de entrada en vigencia.

Adicionalmente, suponiendo que hay un periodo de alrededor de 9 meses desde que se solicita un permiso de edificación hasta que este se aprueba, la recaudación

estimada para 2023 se reduce en un 75% consistente con 9 meses de proyectos que mantendrán el beneficio, con una menor recaudación en 2023 de \$144.748 millones (en pesos de 2022).

Posteriormente, se estima que, al ajustar el periodo y tipo de transición de la reducción del Crédito Especial de Empresas Constructoras, el diferencial neto por menor recaudación para el Estado de este proyecto de Ley será de -\$128.158 millones (en pesos de 2022) durante 2025 y de -\$131.432 millones (en pesos de 2022) durante 2026, al quedar ambos años incluidos en un nuevo período de transición con una tasa de CEEC de 16,25%. Posteriormente el efecto neto de la medida continúa siendo nulo, al extinguir la exención desde 2027 (régimen).

Tabla 2

Diferencia en Ingresos Fiscales por ajuste en periodo de transición en la reducción al Crédito Especial de Empresas Constructoras

(millones de pesos 2022)

	2023	2024	2025	2026	2027 (Régimen)
Diferencia en recaudación (Menores ingresos)	144.748	-	128.158	131.432	-

Fuentes de información

- Mensaje 229-370, del S.E. el Presidente de la República, con el que inicia un Proyecto de Ley que ajusta diversos cuerpos normativos al plan de emergencia habitacional y facilita la ejecución de obras urbanas.
- Dirección de Presupuestos (21 de diciembre 2021). Informe Financiero N°163. Proyecto de Ley que reduce o elimina exenciones tributarias. Mensaje N°415-369.
- Dirección de Presupuestos (04 de octubre 2022). Informe Financiero N°174. Proyecto de Ley de Reforma Tributaria hacia un Pacto Fiscal por el Desarrollo y la Justicia Social. Mensaje N°149-370.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (octubre 2022). Análisis de costos. Inicia un proyecto de ley misceláneo para ajustar diversos cuerpos normativos al Plan de Emergencia Habitacional y facilitar la ejecución de obras urbanas.

Segundo informe financiero: N°11 de 9 de enero de 2023

Presentación de indicaciones en la Comisión Técnica

El Ejecutivo formula indicaciones al proyecto especificando por un lado responsabilidades institucionales en la elaboración de instrucciones que se indican y por otras condiciones más específicas a los planes reguladores intercomunales o metropolitanos relativo al cuidado del medio ambiente y mitigación y adaptación al cambio climático. Además, se incorporan dos nuevos artículos, el primero relativo al procedimiento de saneamiento y regularización de loteos en aquellos casos de asentamientos irregulares bajo competencia del Servicio de Vivienda y Urbanización que forman parte del catastro que atiende el Programa de Asentamientos Precarios y el segundo considera la transferencia de inmuebles de las regiones de origen a regiones nuevas que quedaron inconclusas en el proceso de creación de las nuevas regiones.

EFFECTO DEL PROYECTO DE LEY SOBRE EL PRESUPUESTO FISCAL

Las indicaciones que se presentan no afectan el presupuesto fiscal más allá de lo señalado en el I.F. N°222 de diciembre de 2022.

Tercer informe financiero: N° 33 de 23 de enero de 2023

Presentación de indicaciones en la Comisión de Hacienda

El Ejecutivo especificó que respecto de la donación de inmuebles efectuadas a grupos de trabajadores de la entidad donante, estos solo podrán ser utilizados para el o los proyectos habitacionales indicados en la respectiva donación y deberán iniciar las obras dentro del periodo de vigencia establecido en esta ley. También se establecen las sanciones en caso de incumplimiento.

Por otro lado, se elimina la referencia al leasing habitacional que regulaba el proyecto de ley, pues es materia de otro boletín en discusión en el Congreso.

EFFECTO DE LAS INDICACIONES SOBRE EL PRESUPUESTO FISCAL

Las indicaciones que se presentan no afectan el presupuesto fiscal más allá de lo señalado en el informe financiero N°222 de diciembre de 2022. En particular, se hace presente que éste consignaba que la modificación del tratamiento tributario del leasing no tendría efectos sobre la recaudación fiscal, con lo que la eliminación de esta referencia tampoco la tiene.

V.-ACUERDOS ADOPTADOS EN ESTE TRÁMITE

El ministro de Vivienda y Urbanismo, señor Carlos Montes, indicó que este proyecto busca asegurar que la empresa que dona el suelo no tenga que pagar impuesto a las donaciones, además de considerarlo como gasto necesario para producir la renta. Por otra parte, si al donar un terreno, no se usa para el fin previsto, se dispone un procedimiento para evitar que operen las ventajas de la franquicia.

Tratándose del IVA a la construcción, su configuración actual ha sido fuertemente criticada, especialmente por la OCDE. En virtud de ello, se acordó terminar con ella el año 2024. Este proyecto viene a regular, en la ley, los efectos concretos del término de este beneficio.

Destacó que las medidas dispuestas en el proyecto de ley tienen por objeto potenciar un sector productivo sumamente relevante, que se ha visto especialmente golpeado por la situación económica nacional y mundial.

VOTACIÓN DE LAS NORMAS DE COMPETENCIA DE ESTA COMISIÓN

“Artículo primero.- Modifícase en la ley N° 21.450, su artículo cuarto que contiene la Ley sobre Gestión de Suelo para la Integración Social y Urbana y Plan de Emergencia Habitacional, de de la siguiente forma:

5. Intercálanse, los siguientes artículos 23, 24, 25, 26 y 27, nuevos, pasando el actual 23 a ser artículo 28:

Artículo 26.- Las donaciones de inmuebles que se efectúen para uso exclusivo de programas habitacionales tanto a los Servicios de Vivienda y Urbanización

como a grupos de trabajadores de la entidad donante que se encuentren organizados colectivamente en un sindicato o asociación gremial, no requerirán del trámite de insinuación, estarán exentas de impuestos, detentando la calidad de gasto necesario para producir renta para efecto de lo establecido en la Ley sobre Impuesto a la Renta, contenida en el artículo 1 del decreto ley N° 824, de 1974 y no estarán sujetas al límite global absoluto dispuesto en el artículo 10 de la ley N° 19.885, que Incentiva y norma el buen uso de donaciones que dan origen a beneficios tributarios y los extiende a otros fines sociales y públicos.

Igual tratamiento tendrán las donaciones de inmuebles que se efectúen entre particulares con el fin de acceder al programa Pequeño Condominio regulado por el decreto supremo N° 49, de 2011, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que aprueba Reglamento del Programa de Fondo Solidario de Elección de Vivienda o aquel que lo reemplace.

INDICACIÓN DEL EJECUTIVO AL ARTÍCULO PRIMERO

1) Para agregar los siguientes incisos tercero y cuarto, nuevos, al artículo 26 que incorpora el numeral 5):

“Tratándose de donaciones efectuadas a grupos de trabajadores de la entidad donante, los inmuebles donados solo podrán ser utilizados para el o los proyectos habitacionales indicados en la respectiva donación y las obras deberán iniciarse dentro del periodo de vigencia establecido en el inciso segundo del artículo 28 de esta ley.

En caso de incumplimiento, el contribuyente que realizó la donación quedará sujeto al impuesto único establecido en el inciso primero del artículo 21 de la ley sobre impuesto a la renta, contenida en el artículo primero del decreto ley N° 824, del año 1974, aplicado sobre el monto mayor entre el valor que el inmueble mantenía registrado en la contabilidad del contribuyente y el valor del avalúo fiscal del inmueble correspondiente al semestre en el cual se realizó la donación. En caso de que el donante sea un contribuyente no sujeto al impuesto de primera categoría, se aplicará sobre el valor del avalúo fiscal del inmueble, correspondiente al semestre en que se realizó la donación, el impuesto establecido en el artículo 2° de la ley N° 16.271, sobre Impuesto a las Herencias y Asignaciones y Donaciones, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se encuentra fijado en el artículo 8° del decreto con fuerza de ley N° 1, del año 2000, del Ministerio de Justicia.”

“Artículo quinto.- Introdúcense en la ley N° 21.420, que Reduce o Elimina Exenciones Tributarias que indica, las siguientes modificaciones:

1. En el inciso tercero del artículo segundo transitorio, reemplázase el guarismo “2023” por “2024”.

INDICACIÓN DEL EJECUTIVO AL ARTÍCULO QUINTO

Para suprimir el numeral 1), pasando a ser los actuales numerales 2), 3) y 4) que pasan a ser 1), 2) y 3), respectivamente.

2. En el artículo quinto transitorio:

a) En su inciso primero:

i. Reemplázase el guarismo “2025” por “2027”.

ii. Sustitúyese la expresión “el artículo siguiente” por “los artículos siguientes”.

b) Reemplázase el inciso segundo por el siguiente:

“Los contribuyentes que hayan solicitado el respectivo permiso de edificación con anterioridad al 31 de diciembre del año 2022, podrán deducir 0,65 del débito del Impuesto al Valor Agregado respecto de las ventas y contratos generales de construcción de dichas obras, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 del decreto ley N° 910, vigente a la fecha de publicación de esta ley.

Cumpliendo iguales requisitos, podrán obtener este beneficio las empresas constructoras que se encuentren exentas del Impuesto al Valor Agregado por las ventas de viviendas a beneficiarios de un subsidio habitacional otorgado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, conforme con lo dispuesto en la primera parte de la letra F del artículo 12 de la Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, contenida en el decreto ley N° 825, equivalente a 0,1235 del valor de la venta y se deducirá de los pagos provisionales obligatorios contemplados en la Ley sobre Impuesto a la Renta, contenida en el artículo 1 del decreto ley N° 824.”.

3. En el inciso primero del artículo sexto transitorio, sustitúyese la frase “conforme se establece en el inciso segundo del artículo transitorio anterior” por “una vez realizados los trazados y comenzadas las excavaciones contempladas en los planos del proyecto, conforme lo señalado en el artículo 1.4.17 del decreto N° 47, de 1992, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que fija nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. El Servicio de Impuestos Internos determinará la forma de verificar el inicio de la obra mediante resolución.”.

4. Intercálase, a continuación del artículo sexto transitorio, el siguiente artículo sexto transitorio bis:

“Artículo sexto bis.- El monto que las empresas constructoras tendrán derecho a deducir de sus pagos provisionales obligatorios contemplados en la Ley sobre Impuesto a la Renta, conforme a lo señalado en el artículo 21 del decreto ley N° 910, será de 0,1625 del débito del Impuesto al Valor Agregado que deban determinar en la venta de bienes corporales inmuebles para habitación por ellas construidos y en los contratos generales de construcción de dichos inmuebles que no sean por administración, realizadas y celebrados, respectivamente, a contar del 1 de enero del 2025, siempre que hayan obtenido el respectivo permiso municipal de edificación y las obras se hayan iniciado antes del 1 de enero del 2027. La obra se entenderá iniciada según lo dispuesto en el inciso primero del artículo transitorio anterior. Asimismo, el beneficio de las empresas constructoras por las ventas de viviendas que se encuentren exentas de Impuesto al Valor Agregado, por efectuarse a beneficiarios de un subsidio habitacional otorgado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, conforme lo dispuesto en la primera parte de la letra F del artículo 125 de la Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, contenida en el decreto ley N° 825, realizadas desde el 1 de enero del 2025 hasta el 31 de diciembre del 2026, será equivalente a 0,030875 del valor de la venta.

También tendrán derecho a deducir 0,1625 del débito del Impuesto al Valor Agregado que deban determinar los contratos generales de construcción que se suscriban con las entidades e instituciones que expresamente señala el inciso segundo del artículo 21 del decreto ley N° 910; los contratos de ampliación, modificación, reparación, mantenimiento o de urbanización, respecto de las viviendas sociales señaladas en el inciso cuarto de la misma disposición y las adjudicaciones que recaigan sobre bienes corporales inmuebles para habitación, que hagan los socios, comuneros o cooperados indicados en el inciso quinto del mismo artículo 21, en la medida que los contratos o adjudicaciones sean celebrados a contar del 1 de enero del 2025 y que hayan obtenido el respectivo permiso municipal de

edificación y/o las obras se hayan iniciado, según corresponda, antes del 1 de enero del 2027.”

VOTACIÓN

Puestas en votación todas las disposiciones sometidas a la competencia de la Comisión de Hacienda, junto con sus respectivas indicaciones, resultaron aprobadas por la unanimidad de los doce diputados presentes. Votaron a favor los diputados Barrera, Bernales, Cifuentes, Lagomarsino, Mellado, Naranjo, Ramírez, Romero, Sáez, Sauerbaum, Von Mühlenbrock y Yeomans.

Por las razones señaladas y consideraciones que expondrá el Diputado Informante, la Comisión de Hacienda recomienda aprobar las normas sometida a consideración, en la forma explicada.

Tratado y acordado en la sesión ordinaria celebrada el martes 24 de enero del año en curso, con la asistencia presencial o remota, de los diputados señores Boris Barrera Moreno, Alejandro Bernales Maldonado, Ricardo Cifuentes Lillo, Miguel Mellado Suazo, Jaime Naranjo Ortiz (Presidente), Guillermo Ramírez Diez, Agustín Romero Leiva, Jaime Sáez Quiroz, Frank Sauerbaum Muñoz, Raúl Soto Mardones, Gastón Von Mühlenbrock Zamora y señora Gael Yeomans Araya.

Asimismo, el diputado Alexis Sepúlveda Soto fue reemplazado por el diputado Tomás Lagomarsino Guzmán.

Sala de la Comisión, a 25 de enero de 2023.

MARÍA EUGENIA SILVA FERRER
Abogado Secretaria de la Comisión