

INFORME DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA, FOMENTO, MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA, PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y TURISMO RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA CARTA FUNDAMENTAL PARA PRORROGAR EL CRÉDITO ESPECIAL DE LA CONSTRUCCIÓN, POR EL PLAZO DE DIEZ AÑOS.

BOLETÍN N° [17004-07](#)

(LA COMISIÓN PROPONE EL RECHAZO DE LA IDEA DE LEGISLAR)

HONORABLE CÁMARA:

La [Comisión de Economía, Fomento, Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Protección de los Consumidores y Turismo](#) viene en informar, **en primer trámite constitucional y primero reglamentario**, el proyecto de ley referido en el epígrafe, de origen en una moción de las diputadas señoras Yovana Ahumada, Mónica Arce, Viviana Delgado, Carla Morales y Emilia Nuyado, y del diputado señor Félix González, sin urgencia.

TRAMITACIÓN DE LA MOCIÓN.

1.- En sesión 58ª, de 30 de julio de 2024, la Sala remite este proyecto para su tramitación a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

2.- Acto seguido, y a petición de la diputada señora Yovana Ahumada y del diputado señor Christian Matheson, la Sala en sesión 87ª, de 10 de octubre de 2024, acordó radicar el proyecto en la Comisión de Economía, Fomento, Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Protección de los Consumidores y Turismo.

3.- Esta Comisión lo estudió y analizó en dos sesiones, despachándolo en su sesión ordinaria N°121, de 3 de diciembre de 2024.

COLABORACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE INVITADOS.

Durante el análisis de esta iniciativa, la Comisión contó con la concurrencia y colaboración de las siguientes personas: El Ministro de Economía, Fomento y Turismo, señor Nicolás Grau; el Ministro de Hacienda, señor Mario Marcel; el Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción, señor Alfredo Echavarría, y el señor Jorge Coloma, Presidente Regional de la Cámara Chilena de la Construcción en Biobío.

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

1.- IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES.

Las ideas centrales del proyecto se orientan al siguiente objetivo:

Prorrogar por 10 años el Crédito Especial a la Construcción, cuya eliminación está programada a contar del 1º de enero de 2025, y de esa manera generar un incentivo a la construcción de viviendas, en especial aquellas de interés social que no superan las 2.000 unidades de fomento.



Firmado electrónicamente

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

Código de verificación: 1017851FE8D3658A

2.- NORMAS DE CARÁCTER ORGÁNICO CONSTITUCIONAL O DE QUÓRUM CALIFICADO.

Cabe precisar que no hay normas con ese el carácter de ley orgánica constitucional.

3.- NORMAS QUE REQUIEREN TRÁMITE DE HACIENDA.

No hay normas que deban ser conocidas por esa Comisión.

4.- EN SESIÓN N° 121, DE FECHA 3 DE DICIEMBRE DE 2024, EL PROYECTO FUE RECHAZADO EN GENERAL POR NO ALCANZAR QUÓRUM DE APROBACIÓN

Puesta en votación la idea de legislar de este proyecto de ley, se rechaza por no alcanzar el quórum de aprobación. Votan a favor la diputada señora Flor Weisse y los diputados señores Christian Matheson y Víctor Pino (presidente). En contra votan el diputado señor Boris Barrera y la diputada señora Sofía Cid. Se abstiene el diputado señor Daniel Manouchehri (3-2-1).

6.- MENCIÓN PRECISA DE LAS RESERVAS DE CONSTITUCIONALIDAD FORMULADAS.

No hubo.

7.- QUÓRUM DE APROBACIÓN EN SALA.

Por tratarse de una reforma constitucional y según lo prescribe el inciso segundo del artículo 127 de la Constitución Política de la República, esta iniciativa parlamentaria requiere para ser aprobada en cada Cámara el voto conforme de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

8.- SE DESIGNA POR UNANIMIDAD DIPUTADA INFORMANTE A DOÑA [YOVANA AHUMADA PALMA](#).

II.- ANTECEDENTES DEL PROYECTO.

Se destaca que esta iniciativa parlamentaria se funda en el preocupante déficit habitacional que en el país alcanza más de 600.000 viviendas y la delicada situación económica que enfrentan las constructoras e inmobiliarias desde hace 4 años, donde los incentivos estatales han sido pocos para fomentar la reactivación económica, así como los costos de construcción y venta de vivienda que siguen subiendo, eliminando por ende el sueño de la casa propia y generando miles de despidos en este importante motor económico que aún no logra recuperar su nivel pre pandemia.

Sostienen sus autores que el crédito especial de empresas constructoras se estableció en el artículo 21 del decreto ley N°910, el cual se reconoce como un beneficio a solicitar por aquellas empresas que trabajan en este rubro. Sin embargo, el real beneficiario corresponde en tal caso al adquirente, ya que representa una disminución en el valor a pagar, sobre todo en aquellas viviendas con valor inferior a 2000 unidades de fomento

La ley N°20.899 del 2016 introduce cambios a las normas tributarias, dentro de las que se encuentran la ampliación del beneficio del Crédito Especial Empresas Constructoras para aquellas ventas de inmuebles con fines habitacionales que resulten exentas de IVA.

Añaden que con la publicación de la ley N° 18.630 del año 1987, se sumó la actividad de la construcción al Impuesto al Valor Agregado (IVA), contenido en el DL N° 825 del año 1974, y por ello, se reemplazó el artículo 21 del DL N° 910 de 1975, estableciéndose el denominado Crédito Especial de Empresas Constructoras, actualmente vigente, el cual permite que las empresas constructoras tengan derecho a un crédito especial, el cual asciende a un 65% del IVA débito fiscal que deban determinar en la venta

de bienes corporales inmuebles para habitación construidos por ellas, cuyo valor no exceda de 2.000 unidades de fomento, con un tope de hasta 225 UF por vivienda. En este caso, el crédito especial para empresas constructoras (CEEC) se determinará en cada factura de venta que se emita con motivo de la enajenación del inmueble respectivo y en los contratos generales de construcción de dichos inmuebles, que no sean por administración, con igual tope por vivienda. Para estos efectos, el CEEC se determinará en cada factura que se emita con motivo del estado de pago respectivo, el cual dará cuenta del avance en la construcción de los inmuebles para habitación.

También gozan del beneficio las empresas constructoras por las ventas de viviendas que se encuentren exentas de IVA, por efectuarse a beneficiarios de un subsidio habitacional concedido por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, conforme a lo dispuesto en la primera parte del artículo 12, letra F, del DL N° 825, caso en cual el beneficio será equivalente a un 12,35% del valor de la venta, con tope de 225 UF. Este genera un incentivo y mantiene el interés de empresas constructoras para la construcción de viviendas sociales y DS19 que permitan seguir avanzando en la reducción del déficit habitacional.

Actualmente, la ley N°21.420 del 2022 modifica o elimina las exenciones tributarias, donde se encuentran tanto algunos cambios transitorios como otros definitivos. Para estos efectos, podemos observar: "Artículo 5.- Elimínese el artículo 21 del decreto ley N° 910, de 1975, que modifica los decretos leyes 619, 824, 825, 826, 827 y 830; otras disposiciones de orden tributario."

Asimismo, ocurre la eliminación del crédito especial para aquellas empresas destinadas a la construcción y que mantengan contratos de inmuebles que se celebren y/o ventas que se realicen a partir del 01 de enero del 2025:

"Artículo quinto. - La modificación contenida en el artículo 5, entrará en vigencia respecto de la venta de bienes corporales inmuebles para habitación y para los contratos generales de construcción de dichos inmuebles que no sean por administración, realizadas y celebrados, respectivamente, a contar del 1 de enero del año 2025."

Y para que el proceso fuese progresivo, se aplicó de manera transitoria la reducción de aquellos montos relacionados a derecho de disminución de los PPM a un 32.5% del IVA débito fiscal y a un 6.175% del valor de la venta, penando desde el 01 de enero del 2023.

En la actualidad, mientras la ley entra en vigencia y se cumplan ciertos requisitos, las empresas constructoras mantienen el beneficio de acceder al derecho de deducir de los montos de sus pagos provisionales mensuales (PPM) el 65% del débito del IVA, el cual se debe determinar en aquellas ventas de bienes inmuebles para habitación.

Agregan que también se encuentran bajo este beneficio los inmuebles donde su valor no excede las 2.000 unidades de fomento, considerando un tope de hasta UF 225 por vivienda.

Este beneficio también se aplica a las ventas exentas de IVA para aquellos inmuebles adquiridos con subsidios habitacionales, donde el beneficio equivale al 12,35% sobre el valor de la venta y se deducen los PPMS.

III.- RELACIÓN DESCRIPTIVA DEL PROYECTO.

La moción consta de un artículo único, que modifica la Constitución Política de la República, con el propósito de prorrogar por 10 años el Crédito Especial a la Construcción, cuya eliminación está programada a contar del 1° de enero de 2025, y de esa manera generar un incentivo a la construcción de viviendas.

IV.- DISPOSICIONES LEGALES QUE EL PROYECTO MODIFICA.

La moción incorpora un artículo quincuagésimo cuarto transitorio en la Constitución Política de la República.

V.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DEL PROYECTO.

DISCUSIÓN GENERAL.

Con ocasión del debate habido en el seno de la Comisión expusieron, junto a las y los señores parlamentarios, autoridades de gobierno e invitados, conforme se transcribe a continuación.

Expuso, en primer lugar, el **Ministro de Hacienda, señor Mario Marcel**, con el apoyo de una [presentación](#) que dejó a disposición de la Comisión.

El **señor Mario Marcel** inicia su intervención refiriéndose al proyecto de reforma constitucional que busca prorrogar por diez años el crédito especial a la construcción, cuya eliminación está programada para el 1 de enero de 2025. Explica que este crédito especial se diseñó inicialmente para evitar que el IVA incrementara los costos de las viviendas y, con ello, su precio final. Sin embargo, destaca que esta propuesta plantea múltiples desafíos desde una perspectiva constitucional, fiscal y económica.

En primer lugar, subraya que el proyecto, al utilizar una disposición transitoria de la Constitución, intenta sortear la regla de iniciativa exclusiva presidencial en materia tributaria, establecida en el artículo 65 de la Constitución. A su juicio, esta práctica distorsiona el contenido y sentido de la Constitución, altera el equilibrio de competencias entre el Congreso y el Ejecutivo, y exime a las propuestas de un análisis riguroso y técnico en las comisiones temáticas de ambas cámaras. Además, argumenta que este mecanismo desnaturaliza la estructura constitucional, que actualmente cuenta con 129 artículos permanentes y 53 artículos transitorios, un número que continúa creciendo debido a iniciativas como esta.

En línea con lo anterior, recuerda que el Tribunal Constitucional ha sido claro al advertir contra la "sobreconstitucionalización" y el uso indebido de reformas constitucionales para eludir competencias exclusivas del Presidente. Cita sentencias específicas que establecen que las reglas de iniciativa exclusiva en materia tributaria también se aplican a las reformas constitucionales. Asimismo, recuerda que durante el reciente proceso constitucional, una de las prioridades fue mantener la división de responsabilidades entre el Ejecutivo y el Legislativo en estas materias.

Posteriormente, se refiere al historial del crédito especial a la construcción, señalando que fue evaluado en 2021 por la Comisión de Exenciones y Regímenes Especiales, convocada por el exministro Ignacio Briones. Esta comisión recomendó unánimemente eliminar el beneficio, argumentando que su objetivo de reducir el costo de las viviendas podía lograrse mediante instrumentos de política pública más focalizados, simples, equitativos y de menor costo administrativo. La recomendación fue acogida en la Ley 21.420, que estableció medidas para financiar la Pensión Garantizada Universal (PGU).

Esta ley incluyó una eliminación progresiva del crédito en tres etapas: su mantenimiento para contratos con permisos municipales previos a 2023; su reducción a la mitad para contratos celebrados entre 2023 y 2024; y su eliminación definitiva a partir de 2025. Posteriormente, en 2023, la Ley 21.558 extendió la transición hasta 2027, con ajustes que aseguraron una eliminación gradual y mitigaron el impacto fiscal, aunque implicaron menores ingresos fiscales estimados en 125 mil millones de pesos para 2025 y 131 mil millones para 2026.

Respecto al impacto fiscal de la propuesta actual, advierte que tendría un efecto significativo, con una menor recaudación estimada en 5 billones de pesos entre 2025 y 2035. Esto equivale a más de 5 mil millones de dólares, un monto comparable al presupuesto anual de ministerios de gran envergadura. Además, señala que esta cifra supera con creces los ingresos previstos por la Ley N°21.420, revirtiendo su impacto en el financiamiento de la PGU.

También analiza si esta medida contribuiría a resolver los problemas actuales del sector de la construcción. En este punto, explica que el crédito especial no se aplica a viviendas con subsidios sociales, ya que estas están exentas de IVA, y que su

eliminación no afecta directamente al costo de las viviendas incluidas en políticas públicas. Por el contrario, identifica los principales desafíos del sector en la acumulación de stock de viviendas sin vender, las restricciones al financiamiento hipotecario, el alto costo de los materiales y las dificultades en los trámites de permisos de construcción.

Detalla que el Gobierno ha priorizado medidas más focalizadas para abordar estos problemas, incluyendo la creación del Fondo de Garantías Especiales para apoyar la compra y construcción de viviendas, la ampliación de subsidios habitacionales y la simplificación de trámites para permisos de construcción. También menciona esfuerzos en curso para reducir los costos de los dividendos hipotecarios, cuyo incremento está relacionado con el aumento de tasas de interés y precios de las viviendas. Estas acciones están diseñadas para estimular la demanda de viviendas y facilitar el acceso al financiamiento.

Finalmente, concluye que, aunque comparte la preocupación por los desafíos del sector de la construcción, considera que la reforma constitucional no es el mecanismo adecuado ni coherente con el ordenamiento jurídico para abordar este tema. En su lugar, propone continuar con medidas más directas y técnicamente fundamentadas que ataquen las raíces de los problemas actuales en el sector.

La **diputada señora Sofía Cid** inicia su intervención saludando a los ministros presentes, Mario Marcel y Nicolás Grau, así como a los colegas parlamentarios y asesores que asisten a la sesión y sostiene que, aunque es partidaria de reducir impuestos y se opone a aumentarlos, considera que el mecanismo utilizado en este proyecto de reforma constitucional no es apropiado. Argumenta que este tipo de iniciativas representa un intento de eludir una facultad exclusiva del Presidente de la República, quien, a través del Ministro de Hacienda, tiene la responsabilidad de abordar los temas tributarios y de recaudación fiscal.

Enfatiza que el Congreso no debería tomar decisiones en materias tributarias, ya que estas no son de su competencia. Reitera una preocupación que ya había manifestado en sesiones anteriores, señalando que legislar de esta manera es, en su opinión, una forma de actuar irresponsable. Cree que estos asuntos requieren un análisis más profundo, en lugar de proceder rápidamente con un proyecto que, si bien podría parecer de fácil tramitación, tiene implicaciones significativas.

Luego, dirigiéndose al Ministro de Hacienda, señor Marcel, se refiere específicamente al apoyo a las empresas constructoras a través del DS-19 y busca confirmar si las viviendas sociales exentas de IVA también están contempladas en este marco. Además, pregunta si el subsidio de clase media estaría afecto a IVA, mostrando interés en la manera en que estas políticas afectan a los distintos segmentos de la población.

A continuación, el **diputado señor Daniel Manouchehri** comienza su intervención destacando la relevancia del tema que se está abordando, esto es, el acceso a la vivienda, un desafío que se ha vuelto extremadamente complejo, especialmente para la clase media y sectores que históricamente tenían más posibilidades de adquirir una vivienda.

Identifica dos tipos de personas que actualmente logran acceder a una vivienda, por una parte, aquellos que ya poseen una vivienda y pueden venderla para generar un pie suficiente que les permita adquirir otra, ajustándose a un dividendo manejable; y por otra, personas que acceden a algún tipo de subsidio estatal para adquirir una vivienda.

Subraya que un segmento significativo de la población ha quedado completamente fuera del sistema, particularmente en un contexto en el que, en el pasado, resultaba más conveniente comprar una vivienda porque el costo del dividendo era comparable al del arriendo. Recuerda que, en tiempos de mayor flexibilidad financiera, los bancos ofrecían créditos hipotecarios que cubrían el 100% del valor de la vivienda, permitiendo acceder a propiedades sin la necesidad de un pie inicial. Este escenario, que

facilitaba el acceso a la vivienda, ha cambiado drásticamente, y hoy representa un problema grave, especialmente para los jóvenes, quienes enfrentan barreras casi insuperables para adquirir una propiedad.

Felicita al gobierno por su política habitacional, destacando los avances visibles en su distrito, Coquimbo. Menciona como ejemplo reciente la entrega de viviendas en la región, un evento que compartió con el diputado Pino, y resalta el trabajo continuo que se realiza para atender el déficit habitacional.

Sin embargo, plantea dos puntos que considera cruciales para el debate y que, en su opinión, no se han abordado suficientemente en el país.

En primer lugar se refiere a la especulación del suelo y critica la falta de regulación en esta área. Explica que las inversiones estatales en infraestructura, como el anuncio de una circunvalación en Coquimbo, provocan un incremento en el valor de los terrenos afectados, lo que fomenta prácticas especulativas. Señala que el hecho de que algunas personas adquieran terrenos solo para dejarlos inactivos, esperando que aumenten de valor para luego venderlos, constituye una “mezquindad social,” considerando el déficit de terrenos disponibles para la construcción de viviendas. Subraya que el país necesita abordar este problema de manera urgente.

En segunda lugar, comenta respecto del impacto de las tasas de interés y el rol del Banco Central, reconociendo la importancia de la autonomía del Banco Central, pero pregunta al ministro sobre cómo las tasas de interés actuales están afectando el acceso al crédito tanto para constructoras e inversionistas como para las personas que buscan adquirir una vivienda. Destaca la relevancia de este tema para que quienes siguen el debate puedan entender cómo las políticas monetarias impactan directamente en sus posibilidades de financiamiento.

Concluye agradeciendo al ministro y planteando la necesidad de avanzar en soluciones que consideren tanto la regulación de la especulación del suelo como el acceso al crédito en un contexto de altas tasas de interés.

Por su parte, la **diputada señora Flor Weisse** comienza su intervención saludando a los ministros presentes, de Hacienda y Economía, y destacando la importancia del tema en discusión, más allá de las críticas a la forma en que se plantea la reforma constitucional. Aunque reconoce que esta forma puede ser considerada por algunos como más o menos irresponsable, considera que el tema de fondo, el acceso a la vivienda, es crucial y merece atención.

Menciona que decidió apoyar el paso de esta discusión a la comisión debido a las conversaciones sostenidas y las preocupaciones planteadas, especialmente relacionadas con el aumento del costo de la vivienda. Enumera varios factores que contribuyen a esta situación, tales como el aumento del costo del suelo, y aunque reconoce la existencia de especulación, señala que hay visiones distintas sobre si esta problemática debe ser regulada por el mercado; incremento de los costos de construcción, que lo atribuye a diversas razones económicas; y elevación de los requisitos para los créditos hipotecarios y el pie inicial, destaca que este último, situado en un 20%, hace que sea prácticamente inalcanzable para la clase media acceder a una vivienda propia.

Precisa que esta problemática es real y que las cifras presentadas por la Cámara Chilena de la Construcción respaldan esta afirmación, subrayando que los números no mienten. En su región del Bío Bío, se enfrenta un déficit significativo de viviendas, pero lo que le preocupa especialmente es el impacto de esta situación en el empleo, ya que la construcción es una industria altamente intensiva en mano de obra.

Destaca que, en su región, la posible pérdida de empleos vinculados al sector de la construcción se estima en 20.000 puestos, lo que se sumaría a otras crisis laborales que han afectado al Bío Bío, como la de Huachipato, donde se perdieron entre 5.000 y 20.000 empleos (directos e indirectos), y los problemas en la industria pesquera. Resalta que la industria de la construcción no discrimina en sus efectos y que la pérdida de empleos impacta a múltiples sectores.

En este contexto, pone énfasis en la necesidad de medidas que protejan y fomenten el empleo formal. Argumenta que el empleo es una de las mejores políticas económicas y que las medidas de fomento al sector de la construcción, como el crédito especial a las empresas constructoras, tienen un efecto positivo que trasciende lo económico, al aportar estabilidad laboral y permitir una recuperación de empleos perdidos.

Concluye centrando su preocupación en cómo estas políticas afectan a la clase media, pidiendo al Ministro que detalle los efectos del DS-19 y los montos de viviendas involucradas en esta categoría. En su opinión, el impacto positivo en el empleo generado por la prolongación de este beneficio fiscal supera las pérdidas fiscales estimadas, lo que justifica, desde su perspectiva, la extensión del crédito especial a las empresas constructoras.

El **diputado señor Nelson Venegas** plantea la posibilidad de que la crisis del crédito hipotecario esté vinculada al mercado de capitales. Quiere saber si esta conexión responde a una situación estructuralmente compleja, más allá de factores coyunturales, y solicita a los ministros su perspectiva sobre cómo abordar este problema. Se interesa específicamente en el papel del mercado de capitales, preguntando si este mercado, en su estructura actual, es una de las razones subyacentes detrás de la dificultad de acceso al crédito hipotecario; y en posibles soluciones estructurales, solicitando propuestas o medidas que puedan implementarse para resolver la situación de manera efectiva, atendiendo tanto a las necesidades del mercado de capitales como al acceso al crédito para la población.

A continuación, **la diputada señora Yovana Ahumada** comienza agradeciendo la disposición de los ministros presentes, reconociendo que la discusión de este proyecto bajo las condiciones actuales no ha sido fácil ni grata. Sin embargo, destaca la importancia de haber levantado este debate, ya que, según ella, el tema había pasado un poco desapercibido, aunque quienes están involucrados en el rubro de la construcción y la vivienda ya lo tenían claro.

Se refiere a su experiencia en la región de Antofagasta y en el norte del país, donde, asegura, enfrentan una crisis habitacional no resuelta. Subraya que los altos costos de la vivienda y la falta de soluciones efectivas han llevado a la necesidad de empujar la reactivación en el sector habitacional, especialmente en lo relacionado con la clase media y los sectores sociales más vulnerables.

Recalca que el objetivo principal de este debate no es únicamente considerar los intereses del mercado o de las empresas, sino también abordar la realidad que enfrentan las distintas regiones del país, con sus características y problemáticas específicas. En este sentido, coincide con lo expresado previamente por la diputada Weisse sobre las complejidades particulares de cada región y enfatiza la necesidad de buscar acuerdos que respondan a estas realidades.

Cierra su intervención agradeciendo a los diputados que apoyaron la iniciativa de llevar este tema a discusión, destacando que, gracias a ello, hoy se está debatiendo un asunto relevante que de otro modo podría haber sido ignorado. Reafirma la importancia de esta conversación para visibilizar las diferencias regionales y encontrar soluciones que beneficien a la población en general.

En respuesta a las intervenciones de los parlamentarios, el **Ministro de Hacienda, señor Marcel**, se refiere al crédito hipotecario, el mercado de la vivienda y las políticas públicas en este ámbito.

Respecto de lo señalado por la diputada Cid aclara que todas las viviendas con subsidio, incluidas las del DS-19, están exentas de IVA. Por lo tanto, una medida como el crédito especial para empresas constructoras no tiene efecto en estas viviendas.

En cuanto a lo comentado por el diputado Manouchehri, describe el contexto histórico del crédito hipotecario, recordando un período de abundancia de recursos en el que el financiamiento alcanzaba el 90% del valor de la vivienda y los créditos se ofrecían a plazos de hasta 30 años. Esta situación llevó incluso a hablar de una posible

burbuja inmobiliaria, lo que motivó a la Comisión para el Mercado Financiero (CMF) a ajustar sus criterios en 2015-2016, reduciendo el financiamiento promedio al 80%.

Sobre el aumento del valor del suelo, lo califica como un problema complejo y universal, destacando que en Chile se intentó abordar con una sobretasa a los predios eriazos. Sin embargo, esta medida resultó poco efectiva porque los contribuyentes encontraron formas de evitarla. En el ámbito internacional, menciona el impuesto a las mejoras como una herramienta usada en otros países, aunque no implementada en Chile. Además, señala que el costo del suelo es un factor determinante en el aumento del valor de las viviendas, más significativo incluso que el alza en los materiales de construcción.

Respecto a las tasas de interés hipotecarias, explica que están más relacionadas con las tasas de largo plazo, influenciadas por las condiciones financieras globales, que con la política monetaria del Banco Central. Los shocks al mercado de capitales, como los retiros de fondos de pensiones, han afectado significativamente la disponibilidad de créditos de largo plazo, congelando el mercado hipotecario en 2021-2022 y dificultando su recuperación total.

Luego, dirigiéndose a la diputada Weisse, aborda los factores que dificultan el acceso a la vivienda para la clase media, como el aumento en el valor del pie inicial debido al incremento desproporcionado del precio de las viviendas en comparación con los ingresos. Menciona el programa FOGAES Vivienda, que ofrece garantías para cubrir el 10% del valor de la vivienda, ayudando a reducir los riesgos y costos financieros asociados.

Sobre la propuesta de la Cámara Regional de la Construcción en el Bío Bío para prorrogar el crédito especial a empresas constructoras, argumenta que el principal problema es la falta de demanda, no la oferta. Subraya que existe un importante stock de viviendas sin vender, y que incentivar la construcción mediante créditos fiscales no resolvería esta situación, sino que agravaría el exceso de oferta.

En cuanto a los comentarios de la diputada Ahumada, reconoce que es esencial abordar problemas estructurales relacionados con el crédito hipotecario y el mercado de capitales. Informa que, durante los últimos meses, el gobierno ha estado trabajando con la Cámara Chilena de la Construcción y la Asociación de Bancos en medidas para reducir los riesgos asociados al crédito hipotecario. Este enfoque busca disminuir las tasas de interés y, con ello, facilitar el acceso al crédito.

Finalmente, destaca que, aunque la construcción tiene un impacto importante en el empleo y la percepción económica, las elasticidades fiscales demuestran que los incentivos tributarios, como el crédito especial para empresas constructoras, no generan suficientes beneficios económicos para compensar la pérdida de recaudación fiscal. En su opinión, es fundamental continuar desarrollando medidas que fomenten la demanda de vivienda y reduzcan los costos financieros para los compradores, en lugar de enfocarse únicamente en la oferta o los incentivos tributarios.

La **diputada señora Flor Weisse** reflexiona sobre el problema de la falta de demanda en el sector de la vivienda y sus efectos en la construcción. Concuera en que, si no hay demanda, la construcción se detiene, ya que no habría compradores para las viviendas. Reconoce las medidas que se están discutiendo y señala que es importante avanzar en perfeccionar las políticas, como hacer el crédito hipotecario más accesible, para estimular tanto la demanda como la construcción.

Plantea una pregunta puntual, enfocándose en los cálculos fiscales mencionados por el ministro Marcel. Busca confirmar si los ingresos que el Estado deja de percibir al prolongar la rebaja tributaria asociada al crédito especial para empresas constructoras son superiores a los que se generarían por concepto de impuestos provenientes de las nuevas viviendas construidas y vendidas gracias a este incentivo, pues con base en lo señalado por el ministro, concluye que, aparentemente, los ingresos adicionales que se generarían por la construcción y venta de viviendas no compensarían la pérdida fiscal asociada a la extensión del crédito especial. Plantea, en ese sentido, que prolongar esta medida no sería un "buen negocio" para el Estado, según la información presentada por el ministro.

El **ministro señor Mario Marcel** responde a la pregunta de la diputada Weisse, confirmando que actuar sobre el IVA para incentivar la construcción, como propone la medida del crédito especial, implica un costo fiscal muy alto en relación al impacto positivo que podría tener en la recaudación futura. Esto incluye los ingresos derivados de la venta de viviendas, la actividad de la construcción y los impuestos a la renta. Por ello, subraya que es necesario buscar alternativas más eficientes, es decir, medidas que con un menor costo fiscal logren un efecto similar en la activación del sector.

Añade como dimensión importante para el análisis la consideración de la crisis que enfrenta la industria de la construcción, que depende en gran medida del capital de trabajo, el cual se financia principalmente a través de la venta de viviendas o del crédito comercial. Explica que las condiciones restrictivas del sistema financiero han agravado los problemas del sector. La falta de demanda y las dificultades para acceder a financiamiento han generado un círculo vicioso en el que las empresas enfrentan problemas para pagar sus deudas, lo que aumenta sus indicadores de riesgo. Esto, a su vez, hace que los bancos impongan tasas de interés más altas o limiten aún más el acceso al crédito.

Este prolongado período de restricciones financieras ha sido especialmente severo para la industria de la construcción, comparándolo incluso con crisis anteriores como la crisis asiática o la subprime. Señala que, en este ciclo actual, el sector ha enfrentado un periodo mucho más extenso con el crédito congelado o en retroceso, lo que ha causado un desgaste significativo en el sistema. Destaca que revertir esta situación no es tarea sencilla, debido a la naturaleza del problema y a la dependencia del sector de fuentes de financiamiento accesibles.

Concluye que romper este círculo vicioso es uno de los principales desafíos que enfrentan, y que están trabajando en ello junto con la Cámara Chilena de la Construcción y los bancos para encontrar soluciones sostenibles y efectivas.

Por su parte, el **Ministro de Economía, Turismo y Fomento, señor Nicolas Grau**, interviene complementando las explicaciones del ministro Marcel sobre la ineficacia de las rebajas tributarias como medio para incrementar la recaudación. Para ilustrar su punto, plantea un ejemplo relacionado con la Pensión Garantizada Universal (PGU). Señala que, si la administración anterior hubiera creído realmente que reducir el IVA generaría más ingresos fiscales, habría propuesto bajar este impuesto como una forma de financiar la PGU. Sin embargo, lo que efectivamente hizo esa administración fue proponer un aumento del IVA para lograr ese objetivo.

Argumenta que este enfoque refleja un consenso transversal entre los economistas, independientemente de sus posturas sobre los impuestos. Este consenso establece que no es posible incrementar la recaudación fiscal mediante una reducción de impuestos. Con esta explicación, refuerza la idea de que las rebajas tributarias, como el crédito especial para la construcción, no resultan en un aumento compensatorio de la actividad económica suficiente para justificar la pérdida fiscal que implican.

A continuación, expone **el señor Alfredo Echavarría, Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción**, quien utiliza una [presentación](#) que deja a disposición de la Comisión, inicia su intervención saludando a los diputados de la comisión, al ministro Mario Marcel, al ministro Nicolás Grau y a todos los presentes. Agradece la oportunidad de participar en la sesión y se disculpa anticipadamente, ya que debe retirarse en breve para asistir a una actividad relacionada con infraestructura y logística junto a la ministra de Obras Públicas y el ministro de Transportes.

Destaca que el sector de la construcción está atravesando una de las crisis más profundas de las últimas tres décadas. Explica que esta situación se ha agravado por varios factores, incluyendo la reducción del crédito, que lleva tres o cuatro años afectando gravemente al sector. Añade que, durante la última década, la inversión en construcción ha estado prácticamente estancada, lo que ha llevado a una crisis de empleo

significativa. Este panorama se ha visto exacerbado por la pandemia, los retiros de fondos previsionales y otros eventos que han impactado al país en los últimos años.

Pone énfasis en el déficit habitacional, que describe como "creciente y preocupante.". Menciona que las cifras actuales indican la necesidad de cerca de un millón de viviendas, tomando en cuenta no solo las estimaciones del Ministerio de Vivienda, sino también la cantidad de personas viviendo en campamentos y en condiciones inadecuadas. Subraya que este déficit es un reflejo de la crisis estructural del sector.

Particularmente, señala que la crisis inmobiliaria actual está marcada por una demanda deprimida, lo que afecta profundamente al sector y agrava la situación. Indica que, durante la presentación que la Cámara realizará, se compartirán cifras que evidencian la gravedad de esta problemática y se discutirán las medidas necesarias para reactivar el sector, recuperar empleos y contribuir al crecimiento económico.

Finaliza delegando la palabra a Nicolás León para continuar con la exposición de la Cámara y reitera su compromiso de mantener a la institución presente y disponible para lo que los diputados y autoridades requieran, pese a su inminente retiro de la sesión.

El señor Nicolás León, representante de la Cámara Chilena de la Construcción, presenta un diagnóstico detallado sobre la crisis habitacional y sus implicancias en Chile.

Comienza señalando que el déficit habitacional actual afecta a unas 927.000 familias, cifra que incluye no solo a quienes carecen de vivienda propia, sino también a aquellos que viven en campamentos o en condiciones de precariedad extrema. Este número, sin embargo, no refleja toda la magnitud del problema. Explica que, según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), se necesitarán 865.000 nuevos hogares para 2035 debido al crecimiento poblacional. Sumando ambas cifras, el país enfrentará una demanda de cerca de 2 millones de viviendas para cubrir tanto el déficit existente como los requerimientos futuros.

Precisa que el desafío que esto implica es abrumador pues para satisfacer esta necesidad, Chile debería construir unas 200.000 viviendas al año, lo que representa el doble del ritmo actual, que se sitúa en aproximadamente 100.000 unidades anuales. Este ritmo de producción incluye tanto las viviendas financiadas por el sector público como las desarrolladas por privados. Este rezago productivo refleja una crisis estructural que requiere una transformación en la manera en que se aborda el sector habitacional.

Identifica varios factores responsables del incremento desproporcionado del costo de las viviendas, en contraste con los ingresos familiares. En los últimos 20 años, el precio de las viviendas ha aumentado un 150%, mientras que los ingresos familiares solo han crecido un 50%. Según él, este desequilibrio se debe principalmente al alza sostenida en el costo del suelo, que se ha convertido en el componente más relevante del valor de las viviendas. Este fenómeno, según explica, se ve agravado por normativas que generan una escasez artificial de terrenos disponibles para construcción. Las limitaciones en la expansión urbana, las restricciones en las densidades de construcción y las grandes inversiones públicas que valorizan terrenos sin mecanismos regulatorios han disparado el precio del suelo. Además, menciona que en Chile no existen herramientas como los impuestos a las mejoras, aplicados en otros países para regular este tipo de alzas.

Por otro lado, destaca que más de 20 nuevas normativas han influido en el encarecimiento de las viviendas en las últimas dos décadas. Entre estas, menciona leyes como la de integración social, la de aportes de espacio público y las relacionadas con ductos y sistemas eléctricos. Una de las medidas más significativas, sin embargo, ha sido la eliminación del crédito especial a empresas constructoras (SEC), lo que ha incrementado los costos de las viviendas subsidiadas en un 10%. Recalca que esto afecta especialmente a proyectos vinculados al subsidio DS19, donde muchas empresas han quedado fuera de los llamados debido a los altos costos. Además, enfatiza que el gobierno anterior había prometido desarrollar un mecanismo para reemplazar este crédito, pero hasta ahora no se ha concretado.

Otro factor que incide en el costo de las viviendas es el aumento de los precios de los materiales de construcción, que han crecido un 43% por encima del IPC. A esto se suman los costos laborales, que, aunque reflejan avances en condiciones laborales, también han contribuido al incremento de los precios finales.

En cuanto a la demanda habitacional, describe un panorama deprimido, con un sobrestock de 104.000 viviendas que permanecen sin vender. Este excedente, compuesto en un 75% por viviendas menores a 4.000 UF, representa una oferta orientada a la clase media que actualmente no encuentra suficientes compradores. Según él, con las velocidades actuales de venta, tomaría aproximadamente 33 meses agotar este stock, cuando un mercado sano debería manejar un plazo de 18 a 20 meses.

El impacto de esta crisis también se refleja en el empleo. Antes de la pandemia y el estallido social, el sector de la construcción empleaba a 800.000 trabajadores. Actualmente, este número ha caído a 718.000, lo que representa una pérdida de 130.000 empleos potenciales. Subraya que este sector es una puerta de entrada crucial al mercado laboral para muchos trabajadores, lo que magnifica el impacto social de la crisis.

Frente a este panorama, enfatiza que el desafío de garantizar el acceso a la vivienda requiere un esfuerzo conjunto del sector público, el sector privado, los bancos y las autoridades locales. Enfatiza que la magnitud de la crisis no permite postergar las decisiones, y se necesitan medidas disruptivas para abordar el problema con la urgencia que amerita. Concluye reiterando que la solución a esta crisis debe priorizar acuerdos rápidos y efectivos, con un enfoque que combine la generación de empleo, la reactivación económica y el acceso equitativo a la vivienda.

Finalizada esta exposición, el **diputado señor Boris Barrera** cuestiona las proyecciones de viviendas necesarias hasta 2035, señalando un desajuste entre los costos de las viviendas proyectadas (entre 2.000 UF y 4.000 UF) y los ingresos reales de la población chilena. Destaca que el ingreso mediano es de 582 mil pesos, y el promedio es de 826 mil pesos, lo que deja fuera del rango de acceso a la mayoría de las personas, especialmente a quienes viven en asentamientos precarios. Solicita aclaraciones sobre si las estimaciones consideran cuántas de estas viviendas serían realmente accesibles para la población en función de sus ingresos. Subraya la desconexión entre el mercado de viviendas y la realidad económica de la mayoría de los chilenos.

Por su parte, la **diputada señora Flor Weisse** cuestiona las estimaciones sobre la demanda habitacional y su impacto en la recaudación fiscal, planteando que dinamizar la construcción podría aumentar los ingresos tributarios y generar empleo, lo que considera más rentable que lo planteado por el ministro Marcel. Además, sugiere que muchas familias podrían combinar ingresos para acceder a créditos hipotecarios, y pregunta si este enfoque ha sido considerado en los cálculos de la Cámara Chilena de la Construcción. Busca claridad sobre cómo estas proyecciones abordan la accesibilidad y el impacto económico global.

El **Ministro de Economía, Turismo y Fomento, señor Nicolás Grau**, responde al planteamiento del diputado Barrera explicando que las proyecciones habitacionales presentadas consideran tanto las viviendas producidas por el sector privado como las impulsadas por el Estado. Detalla que, en el caso del sector privado, muchas viviendas se encuentran en el rango de 2.000 UF en adelante, pero subraya que el Estado, que atiende principalmente a los cuatro primeros deciles de la población, también enfrenta un problema de encarecimiento en las viviendas públicas.

Resalta que este encarecimiento afecta tanto al sector privado como al público debido a factores como la normativa vigente, el alza en los costos del suelo y otras regulaciones tributarias y urbanísticas (como la ley de aportes de espacio público o la ley de ductos). Como ejemplo, menciona que, aunque el Estado sigue entregando aproximadamente 60.000 unidades de vivienda pública al año, la inversión requerida para lograrlo se ha sextuplicado en los últimos 20 años, reflejando el impacto de estas regulaciones.

En cuanto al tema de la recaudación, señala que algunas medidas en evaluación, como el subsidio a las tasas de interés para créditos hipotecarios, podrían

generar un efecto neutro en términos fiscales. Explica que esta medida fomentaría la venta de más viviendas, lo que incrementaría los ingresos tributarios por IVA a lo largo del tiempo. Aunque el costo para el Estado sería distribuido en los 20 o 30 años que duran los créditos hipotecarios, al compararlo con los ingresos adicionales por IVA, el impacto fiscal sería relativamente balanceado.

Finalmente, concluye que estas medidas están siendo evaluadas de manera integral junto con el Ministerio de Hacienda, el Banco Estado y otras instituciones, enfatizando la importancia de considerar tanto los costos como los beneficios a largo plazo al tomar decisiones sobre políticas públicas en el sector habitacional.

El señor Jorge Coloma, Presidente Regional de la Cámara Chilena de la Construcción en Biobío, comienza su intervención saludando al presidente de la comisión, a los diputados presentes y al ministro Nicolás Grau. Agradece especialmente la oportunidad de participar, gestionada por la diputada Weisse, para abordar temas relevantes desde la perspectiva regional.

Subraya el impacto de la eliminación del crédito especial a empresas constructoras en las viviendas de segmentos medios y sociales, aclarando que este crédito afecta a todas las viviendas construidas con ese beneficio, mientras que el IVA inmobiliario se aplica únicamente a las viviendas sin subsidio. Enfatiza que este cambio perjudica particularmente a la región del Biobío, una zona con alta dependencia de la vivienda social y programas habitacionales vinculados a subsidios, lo que agrava las dificultades de acceso a la vivienda para muchos habitantes.

Resalta que Biobío, históricamente una región industrial, ha visto un declive en su capacidad productiva, aunque busca mantener y fortalecer su carácter industrial. Menciona que están trabajando en un plan de fortalecimiento regional, con apoyo del ministro Grau, que incluye reuniones mensuales para abordar los desafíos económicos y laborales. Uno de los problemas más críticos que enfrentan es la crisis de empleo, que ha generado 20.000 desempleados adicionales en la región.

Detalla que el stock de productos inmobiliarios en Biobío representa menos del 10% del total nacional, en contraste con el promedio nacional, que se encuentra cerca del 25%. Este bajo stock refleja una realidad particular en la región, que requiere soluciones específicas. Por ello, solicita que algunas medidas sean diseñadas con enfoque regional, con el objetivo de no profundizar la crisis económica y laboral que enfrenta Biobío.

Finaliza agradeciendo la oportunidad de participar en la comisión y ofreciendo la disposición de la Cámara Regional de Biobío para proporcionar cualquier información adicional que sea necesaria. Su intervención destaca la importancia de atender las particularidades regionales en la formulación de políticas públicas que respondan de manera adecuada a las necesidades locales.

El diputado señor Christian Matheson comienza señalando que las medidas promovidas para reactivar la industria de la construcción no han generado los efectos esperados. Menciona un estudio que muestra cómo la dificultad para acceder a la vivienda ha empeorado: antes de la pandemia, una familia de clase media o emergente tardaba cuatro años en reunir el pie necesario para comprar una vivienda; hoy, ese tiempo se ha extendido a catorce años. Este dato refleja que las políticas implementadas hasta ahora no han logrado aliviar las barreras económicas para la adquisición de viviendas.

También discrepa con una afirmación realizada por el ministro de Economía, Nicolás Grau, sobre la recaudación tributaria puesto que indicó que no es posible aumentar la recaudación reduciendo impuestos, pero él considera este argumento un error. En su opinión, el crecimiento económico es el factor clave para incrementar la recaudación fiscal, y reducir impuestos puede estimular dicho crecimiento, generando ingresos de forma más sustentable para el Estado.

Como ejemplo, cita la reforma tributaria de 2015, que inicialmente incrementó los ingresos fiscales, pero cuyos efectos positivos, según él, se desvanecieron

después de los primeros dos años. Añade que algunos estudios indican que, si esa reforma no se hubiera aprobado, la recaudación del Estado podría ser un 30% mayor en la actualidad, argumentando que impuestos más bajos habrían estimulado un mayor crecimiento económico y, en consecuencia, una mayor recaudación.

Puesta en **votación general** la idea de legislar de esta iniciativa legal, se **rechaza** por no alcanzar quórum de aprobación. Votan a favor la diputada señora Flor Weisse y los diputados señores Christian Matheson y Víctor Pino (Presidente). Votan en contra el diputado señor Boris Barrera y la diputada señora Sofía Cid. Se abstiene el diputado señor Daniel Manouchehri (3-2-1).

Fundamentación del voto.

El **diputado señor Boris Barrera** justifica su voto en contra del proyecto pues lo estima inadmisibles y fuera de las competencias del Congreso. Argumenta que el principal problema en Chile es el bajo ingreso de la mayoría de las familias, lo que hace inaccesible la compra de viviendas incluso con dos sueldos. Además, expresa preocupación por el impacto fiscal del proyecto, advirtiendo que una menor recaudación podría comprometer la financiación de políticas esenciales como la Pensión Garantizada Universal (PGU), la salud y la seguridad. Concluye que, sin evidencia que demuestre que bajar impuestos compensará la pérdida fiscal, aprobar el proyecto sería irresponsable, y anuncia su voto en contra.

La **diputada señora Sofía Cid** reitera su postura de que este proyecto no es la manera adecuada de avanzar. Aunque apoya la reducción de impuestos como principio, considera que el enfoque de esta propuesta, al ser una reforma constitucional, no es apropiado para tratar en esta comisión. Sostiene que la mejor manera de ayudar al sector de la construcción, a las pymes y al país en general es mediante la activación económica, pero subraya que esto requiere un trabajo más profundo y colaborativo. En consecuencia, anuncia su rechazo al proyecto y su voto en contra, argumentando que no es una solución viable ni efectiva.

El **diputado señor Daniel Manouchehri** reconoce que, aunque el proyecto puede tener una buena intención, los argumentos presentados por el ministro y los colegas en contra de la propuesta son contundentes. Sin embargo, destaca que el debate ha sido enriquecedor, ya que permitió escuchar propuestas relevantes planteadas por la Cámara Chilena de la Construcción, muchas de las cuales considera necesarias para reactivar la industria de la construcción, que es clave para la economía y el bienestar de la ciudadanía. Por estas razones, y pese a valorar el debate, anuncia su decisión de abstenerse en la votación.

El **diputado señor Christian Matheson** apoya el proyecto argumentando que medidas para reactivar la construcción son positivas y que aumentar impuestos no garantiza mayor recaudación. Aunque señala que el proyecto no impactaría su región, donde todas las viviendas superan las 2.000 UF, vota a favor pensando en los beneficios para el resto del país.

La **diputada señora Flor Weisse** explica que votará pensando en su región, el Bío Bío, donde el proyecto tendría un impacto importante, especialmente en la reactivación económica. Destaca que su postura está alineada con el plan de fortalecimiento regional impulsado tras la crisis industrial que ha afectado a la zona. Señala que las medidas propuestas, además de su relación con la vivienda, tienen un efecto significativo en la generación de empleos, y considera que son razonables. Finalmente, argumenta que la etapa de admisibilidad del proyecto ya se superó y que, al ser una reforma constitucional, está dentro de las facultades del Congreso votarla. Por estas razones, anuncia su voto a favor.

El **diputado señor Víctor Pino (Presidente)** vota a favor del proyecto considerando la realidad de su región, Coquimbo, donde muchas familias de clase media esperan años para acceder a una vivienda sin lograrlo debido a la falta de crédito. Aunque celebra avances como entregas recientes de viviendas, critica que las medidas propuestas

aún no se han concretado, dejando a muchos sin solución habitacional. Su decisión está motivada por la necesidad de abordar esta problemática en su región.

Por las razones señaladas y por los argumentos que expondrá oportunamente la señora diputada informante, la Comisión de Economía, Fomento, Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Protección de los Consumidores y Turismo **recomienda rechazar la idea de legislar sobre la materia**, sin perjuicio de lo cual, de conformidad con lo prescrito en el artículo 119 del reglamento de la Corporación, somete a consideración el siguiente:

PROYECTO DE LEY:

Artículo único. Agrégase la siguiente disposición transitoria en la Constitución Política de la República:

“Artículo QUINCUAGÉSIMA CUARTA: Prorrógase por el lapso de 10 años a contar de la fecha de publicación de la presente reforma, el Crédito Especial a la Construcción, cuya eliminación está programada a contar del 1º de enero de 2025, para de esta forma generar un incentivo a la construcción de viviendas, en especial aquellas de interés social que no superan las 2.000 Unidades de Fomento.”

Sala de la Comisión, a 3 de diciembre de 2024.

Tratado y acordado en sesiones de fechas 26 de noviembre y 3 de diciembre de 2024, con la asistencia de las y los diputados Boris Barrera, Alejandro Bernal, Ana María Bravo, Miguel Ángel Calisto, Sofía Cid, Gonzalo de la Carrera, Eduardo Durán, Joaquín Lavín, Daniel Manouchehri, Christian Matheson, Miguel Mellado, Víctor Pino (Presidente), Flor Weisse y Gonzalo Winter.

Asisten además la diputada señora Yovana Ahumada y el diputado señor Nelson Venegas.

ÁLVARO JUAN HALABI DIUANA
Abogado Secretario de la Comisión