

APORTES AL ESPACIO PÚBLICO: UN IMPUESTO DISFRAZADO DE MITIGACIÓN

- Esta iniciativa legal propone el pago de mitigaciones indirectas, que en la práctica es un impuesto disfrazado de aporte monetario, que puede alcanzar hasta el 44% del avalúo fiscal del terreno.
- El proyecto de ley también plantea que los proyectos realicen mitigaciones directas, a través de un Informe de Mitigación de Impacto Vial (IMIV). Si no se explicita la información requerida y se acortan los tiempos de las resoluciones, eventualmente se puede transformar en una barrera al desarrollo inmobiliario.
- Estimamos favorable que la densificación urbana venga acompañada de mejoras al espacio público. Sin embargo, el procedimiento que se propone no permite predecir de manera cierta el valor de la mitigación, generándose un nuevo espacio para la incertidumbre, arbitrariedad y corrupción.

PRINCIPIO LYD:

Rol del Estado en el desarrollo urbano.

En agosto de 2012 fue ingresado un proyecto de ley que buscaba legislar cuánto deberían mitigar las externalidades que realizan los desarrolladores de proyectos inmobiliarios en el sector que se localizan, conocido como Aportes al Espacio Públicoⁱ. Ante el cambio de Gobierno, su discusión fue suspendida y el 13 de mayo de 2015, el Ejecutivo ingresó una indicación sustitutiva reemplazando casi la totalidad del proyecto original. Actualmente, se discute en su segundo trámite constitucional en el Senado.

Hoy en día, los proyectos inmobiliarios realizan mitigaciones viales determinadas a partir de un Estudio de Impacto sobre el Transporte Urbano conocido como EISTUⁱⁱ. Éste consiste en una evaluación del proyecto inmobiliario, realizado por la empresa que desarrolla el proyecto y aprobado por la Secretaria Regional Ministerial de Transporte y Telecomunicaciones (SEREMITT) y requiere que el desarrollador del proyecto se comprometa al pago de obras en el espacio público antes de su recepción definitiva. Sólo deben realizar EISTU los proyectos cuyo destino no residencial contemplen más de 150 estacionamientos o, aquellos de destino residencial y otros proyectosⁱⁱⁱ con más de 250. Sin embargo, parte importante de los proyectos inmobiliarios no mitigan sus externalidades, ya sea porque no les corresponde o porque existe un incentivo a dividir la ejecución del

proyecto en etapas para evitar el EISTU. Sólo un 5% de los permisos de edificación del país deben hacerlo.

Por otra parte, el mecanismo de los EISTU ha sido muy cuestionado, por ser insuficiente y arbitrario. Tal como lo menciona un estudio realizado para el MINVU^{iv}, el sistema caso a caso del EISTU no hace posible conocer anticipadamente el costo que estaría enfrentando un proyecto por la mitigación, evidencia que en muchos casos la mitigación excedería al impacto propio del proyecto y destaca que tampoco sería capaz de evaluar impactos agregados en zonas donde las inversiones se han concentrado.

PROPÓSITO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY ORIGINAL

La administración anterior ingresó un proyecto de ley que buscaba evitar que la densificación urbana generara mayores demandas sobre el espacio público sin mejorarlo. Esta iniciativa legal no sólo consideraba mitigaciones para el impacto vial, sino también en equipamiento comunitario, áreas verdes, entre otras. Para eso proponía una cesión de terrenos que podría alcanzar hasta el 44% de la superficie total del terreno original, ya exigido para los proyectos de extensión^v.

Este aporte debía ser proporcional a la intensidad de uso de suelo, tamaño, destino y localización del proyecto. A su vez, establecía que este aporte debía ser único. También planteaba que la mitigación podría realizarse a través de cesiones de terrenos, pagos equivalentes al valor comercial del terreno a ceder, o ejecución de obras valorizadas de acuerdo a lo establecido en la Ordenanza General. Se establecía que los recursos deberían administrarse en un fondo separado al de la Municipalidad y que sólo podían destinarse a ejecutar obras identificadas en el “Plan de Inversión en el Espacio Público” elaborado y aprobado en el ámbito o área de influencia del proyecto.

QUÉ PROPONE LA INDICACIÓN SUSTITUTIVA

La indicación sustitutiva plantea que los proyectos inmobiliarios no sólo deberían mitigar el efecto local, sino también recoger el impacto causado en la ciudad. Para ello, se establecen las mitigaciones directas e indirectas.

a) Mitigaciones Directas: se realizarían para todos los proyectos inmobiliarios que conlleven crecimiento urbano por extensión o densificación. Deberían mitigar el

impacto local a través de medidas relacionadas con gestión, operación e infraestructura del transporte público en un área cercana^{vi}.

**Las
mitigaciones
indirectas son
un impuesto
disfrazado de
aporte que
puede alcanzar
hasta el 44%
del avalúo fiscal del
terreno.**

En reemplazo a los EISTU, el proyecto de ley obliga a presentar un Informe de Mitigación de Impacto Vial (IMIV) que proponga neutralizar los efectos en el sistema de transporte local. Se plantea que este informe sea elaborado por un profesional inscrito en el registro de consultores creado para estos efectos. Por su parte, el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (MTT) mantendría un registro público de estos informes y de los consultores.

La aprobación de este informe sería requisito previo al otorgamiento de los permisos de urbanización y densificación. La vigencia de los informes es de 3 años una vez obtenido los permisos respectivos y tendrán una vigencia de 5 años con el fin de solicitar la recepción definitiva de las obras. En caso contrario, el informe debería ser actualizado sin afectar las etapas ya ejecutadas y recepcionadas.

b) Mitigaciones Indirectas: todos los proyectos inmobiliarios que generen crecimiento urbano por densificación deberían realizar un aporte para la ejecución de obras de desarrollo al espacio público y al sistema de transporte. Este aporte podría ser monetario o, alternativamente, en ejecución de estudios de pre factibilidad o relacionados con el Plan de Inversión^{vii}. Los recursos recaudados por la mitigación indirecta serían para toda la ciudad, con el objeto de mejorar la “cohesión social” y “sustentabilidad urbana”.

Su cálculo sería proporcional al tamaño del proyecto, destino, localización e intensidad de uso del suelo hasta el 44% del avalúo fiscal del terreno, en vez del avalúo comercial propuesto en el proyecto original. Se excluye a los proyectos de densificación bajo los 200 habitantes por hectárea.

Los fondos recaudados^{viii} deberían cumplir con las siguientes condiciones: i) el gasto en administración no podría superar el 10% de los fondos recaudados; ii) al menos el 70% de los aportes recaudados, deducidos los gastos de administración, deberían ser invertidos en transporte; y iii) el 30% de los aportes deberían ser invertidos en la comuna que se emplace el proyecto que los generó.

c) Zonas saturadas: Finalmente, y a fin de asignar mayores recursos, el proyecto de ley define las zonas de saturación severa como un área comprendida hasta la vigésima intercepción del proyecto, cuya velocidad promedio es inferior a 15 kilómetros por hora. En estos casos, el aporte se distribuiría de la siguiente forma:

el 70% de los recursos de la mitigación indirecta se destinarían a un plan maestro de mitigación de transporte y el 30% restante a la ejecución de obras y medidas en el plan de inversión en transporte y espacio público.

COMENTARIOS A ESTA INICIATIVA

a) Mitigación directa

En relación a realizar mitigación directa para todos los proyectos inmobiliarios, el informe propuesto (IMIV) eventualmente se puede transformar en una barrera para desarrollar proyectos. Si bien se detallan las condiciones mínimas que debe contener este informe^{ix}, no da certeza de cuál es la información que se debe entregar para que éste se apruebe, generándose una gran incertidumbre en la inversión inmobiliaria.

Adicionalmente, el tiempo requerido para la elaboración de los IMIV, planes y el tiempo de espera entre las resoluciones, se traducirán en más tiempo de duración en la ejecución y recepción de los proyectos. Por ejemplo, la aprobación del informe tendrá un plazo máximo de 45 días y si este informe recibe observaciones tendrá un plazo máximo de 30 días para presentarlo corregido. Así sucesivamente, se presentará el informe y tendrán 45 días para recibir la aprobación o comentarios que deberán ser recorregidos. Además, si existen modificaciones menores en los proyectos deberían realizar otros informes, entorpeciendo el otorgamiento de los permisos de edificación. Demás está decir que además, para evitar esta situación, sería necesario considerar una dotación adicional de profesionales en los organismos correspondientes, generándose una mayor carga fiscal no contemplada en el informe financiero del proyecto de ley.

b) Mitigación indirecta

En cuanto a la mitigación indirecta, el proyecto de ley denomina como aporte lo que en realidad es un impuesto a la actividad inmobiliaria. Al tener un alcance para toda la ciudad, es, en definitiva, un nuevo impuesto específico a la vivienda, con fines redistributivos de “cohesión social” y “sustentabilidad urbana”, conceptos no definidos en esta iniciativa. A su vez, hace falta que este impuesto disfrazado como aporte (mitigación indirecta), se rija (al igual que el resto de los tributos) por la Constitución y no se destine para fines específicos (principio de no afectación). Entre otras cosas, la definición de la tasa no puede ser arbitraria.

Estimaciones preliminares del mismo Ejecutivo de cuánto se terminaría tributando por este impuesto, dan cuenta que además, podría resultar excesivo. En la



**se incentiva a
construir
edificios con
menos 50
departamentos,
castigando aún
más el
crecimiento
por densificación de
la ciudad.**

presentación del MINVU realizada en el Congreso^x, se muestra que para un proyecto residencial, cuyo avalúo del terreno sería \$ 148.629.157, el aporte sería aproximadamente de \$ 65.396.829. Por otra parte, para un centro comercial, cuyo avalúo fiscal del terreno sería \$ 548.664.098, el aporte aproximado sería de \$ 241.412.203. La Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios^{xi} proyecta que el 20% de los terrenos de los proyectos inmobiliarios serían acogidos al recargo del 44% de su valor, aumentando en promedio el costo de los proyectos inmobiliarios en 8,8%. Si hoy en día en promedio el costo de la mitigación es de 0,3%, estiman que el valor adicional promedio sería aproximadamente un 8,5%.

Adicionalmente, la indicación sustitutiva no explicita que el aporte sea único y que su destino sea mitigar las externalidades del proyecto.

Asimismo, en la indicación sustitutiva se explicita que se excluiría del pago a los proyectos de densificación bajo los 200 habitantes por hectárea. Según la Ordenanza^{xii}, se determina a 4 personas por vivienda o departamento, con ello los proyectos deberían realizar impacto indirecto cuando consideren más de 50 departamentos por hectárea, desincentivando la construcción de edificios con más de 50 departamentos, castigando aún más el crecimiento por densificación.

c) Aspectos generales

Compartimos la idea que los proyectos inmobiliarios incorporen todos los costos asociados y mitiguen mejor sus externalidades locales. Sin embargo, esta indicación tiende a confundir el impacto de un determinado proyecto inmobiliario con el déficit urbano histórico, situación que se agrava a la hora de exigir un determinado pago por esa mitigación. Una forma más certera de determinar el aporte por proyecto inmobiliario y disminuir la incertidumbre a la inversión inmobiliaria sería con una tarifa estandarizada por unidad de construcción, como lo puede ser, por ejemplo, metros cuadrados construidos; o que el proyecto de ley incorpore una tabla de compensación. Adicionalmente, presenta un excesivo énfasis en que esta mitigación sea en transporte, lo que eventualmente se puede transformar en financiamiento ilimitado al transporte público, en vez de que los recursos sean destinados al espacio público, cuya definición puede incorporar áreas verdes, plazas, iluminación, mejora de fachadas o veredas.

Si bien es favorable que las instancias de mitigación se coordinen a partir de un “Plan de Inversión en el Espacio Público”, la indicación sustitutiva no contempla la actualización de dicho plan, ni tampoco la priorización anual de los proyectos que sí se explicitaba en el proyecto original. En relación al establecimiento de zonas

saturadas, se debe procurar que no se generen los incentivos contrarios en las comunas, esto es que en vez de mitigar la externalidad negativa, termine siendo deseable mantener zonas saturadas de tal modo de recibir mayores recursos.

En relación a ello, urge fortalecer una institucionalidad que realmente esté a cargo de la administración y desarrollo de las ciudades. Terminar así con las múltiples miradas sectorialistas que actúan sobre ella. Sin ello, independiente de cómo y cuánto finalmente se pague por mitigaciones de los impactos urbanos producto de una mayor densificación, nada garantiza que el efecto final en el desarrollo de las ciudades sea el esperado.

En suma, si bien se comparte la idea que los proyectos se deban hacer cargo de las externalidades que producen, la responsabilidad de conformar ciudades equilibradas no proviene solamente de los inmobiliarios. El procedimiento que se propone no permite predecir de manera cierta el mayor valor de la mitigación, generándose un nuevo espacio para la arbitrariedad y corrupción. Eventualmente, esto puede traducirse en un desincentivo importante al desarrollo inmobiliario, se podrían encarecer las viviendas alejando el anhelo de acceder a una vivienda propia para muchos chilenos.

ⁱ Proyecto de ley que Modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones y Leyes Complementarias para establecer un Sistema de Aportes al Espacio Público aplicable a los Proyectos de Construcción. Boletín Nº 8493-14.

ⁱⁱ Decreto Supremo Nº59, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de 2001, modificadorio de la ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

ⁱⁱⁱ También se exige la mitigación para los establecimientos educacionales con capacidad mayor a 720 alumnos, establecimientos deportivos y recreativos que admitan una ocupación mayor a 1000 personas y terminales de servicios de locomoción colectiva urbana (artículo 2.4.3, 4.5.4., 4.8.3. y 4.13.14. OGUC).

^{iv} “Propuesta y calibración de mecanismos de recaudación de aportes al espacio público”, preparado por: Inteligencia Territorial, Universidad Adolfo Ibáñez. MINVU, Gobierno de Chile. 13 de enero 2014.

^v Artículo 70 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

^{vi} El área de influencia se define hasta la octava intersección y vigésima intersección en el caso de proyectos de loteo.

^{vii} Este plan sería elaborado por el Concejo Municipal en el caso de una comuna que no esté incluida en el Plan Metropolitano y por los SERVIU y SEREMITT cuando este incluido en el plano regulador Metropolitano. En este caso, el plano deberá ser consultado y aprobado por las municipalidades e Intendente respectivos.

^{viii} Se plantea que los recursos recaudados sean separados del resto de los recursos municipales en el caso de una ciudad con una sola comuna. En caso de ciudades con varias comunas se propone la creación de una nueva institucionalidad que la denomina como Corporación Regional.

^{ix} En el IMIV se considerarán, como mínimo, los siguientes aspectos: a) características del proyecto; b) definición del área de influencia del proyecto; y c) medidas relacionadas con la gestión, operación e infraestructura del transporte público, privado y sus servicios conexos. Las mitigaciones propuestas en el IMIV deberán neutralizar los efectos negativos del proyecto sobre el sistema de transporte local dentro del área de influencia.

^x Presentación en el Senado “Proyecto de Ley de Aportes al Espacio Público” (Bol. 8493-14). MINVU. 30 de julio 2015.



TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1.225 - 1

25 de septiembre de 2015

ISSN 0717-1528

^{xi} Proyecto de Ley de Aportes al Espacio Público, indicación sustitutiva presentada por el ejecutivo. Cristián Hartwig B, Presidente ADI, 16 Junio de 2015.

^{xii} Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones de 1992. Artículo 2.1.22.