



Promoviendo la renovación urbana no habitacional a través de un mecanismo de incentivo tributario¹

La renovación de los centros urbanos y el fortalecimiento de las ciudades son objetivos planteados por el Ejecutivo como prioritarios en el marco de la celebración del Bicentenario de la Independencia. Estos objetivos pueden ser atendidos a través de la aplicación de un mecanismo de incentivos tributarios que no sólo apoye las inversiones en renovación urbana no habitacional, sino que permitan incrementar la recaudación fiscal neta, generando una mejora para la sociedad en su conjunto.

1. Introducción

En el marco de la celebración del Bicentenario de la Independencia, resulta deseable promover la revitalización de los centros urbanos, a fin de dar “un nuevo rostro a las ciudades” y fortalecer su competitividad. Como aporte en ese sentido, el presente documento ofrece una propuesta de promoción del proceso de renovación urbana no habitacional a través de un mecanismo que establezca la posibilidad de declarar áreas de rehabilitación de centros comerciales y de servicios, mediante un esquema de incentivos tributarios a los inversionistas que realicen obras que promuevan la reactivación de las áreas definidas. Este mecanismo favorecería a contribuyentes que realizaran obras cuya recepción municipal tenga lugar con anterioridad al 18 de septiembre del año 2010. Este Fundamenta expone los detalles de la propuesta, en la forma de un proyecto de ley, y además desarrolla una evaluación económica del impacto que generaría la aplicación de este mecanismo, partiendo por verificar que efectivamente se constituye en un incentivo para los inversionistas, y revisando sus efectos sobre la recaudación tributaria y los equilibrios presupuestarios fiscales.

2. La renovación urbana en áreas céntricas y el rol de las ciudades

El proceso de declinación de las áreas céntricas de las ciudades es un proceso ampliamente evidenciado en distintos países de Europa, Estados Unidos, América Latina, y no ha dejado de estar presente en Chile. Es un proceso complejo, que no tiene una causa única puesto que obedece a un conjunto de fuerzas que interactúan para cambiar la cara y dinámica de las

¹ Para consultar un desarrollo más acabado del tema, ver Díaz y Pardo (2003), “Renovación urbana habitacional: Propuesta y evaluación de un mecanismo de incentivo tributario”, Documento de Trabajo N° 13, agosto.

ciudades, y que incluyen aspectos físicos, sociales, factores económicos y políticas de desarrollo urbano del gobierno central y los municipios. Así, la pérdida de vitalidad de las áreas céntricas de las ciudades suele asociarse, tanto a la incapacidad que estos espacios urbanos han mostrado para ofrecer un soporte adecuado a la compleja diversidad de intereses y funciones, como a la existencia de rigideces y una falta de visión que les han impedido evolucionar con la rapidez necesaria. La consecuencia de esto ha sido el crecimiento asimétrico de las ciudades, el deterioro físico de los centros urbanos y su pérdida de valor.

Los problemas que con mayor frecuencia afectan a las áreas centrales se pueden sintetizar en:

- El deterioro en el nivel y calidad de las actividades económicas desarrolladas en dichas zonas.
- El deterioro físico del entorno, consecuencia del declive de las actividades comerciales o industriales que sustentan la economía del área.
- La pérdida de la heterogeneidad de las funciones que se desarrollan.
- La desocupación de inmuebles.
- La marginalización de la población.
- La congestión del suelo urbano, construyéndose cada vez en espacios más restrictivos, interrumpiendo vistas y alterando el paisaje.
- La congestión del transporte con una accesibilidad cada vez más limitada.
- La progresiva fuga o pérdida de la población residente.
- El incremento de la inseguridad de la población, tanto a nivel de percepción como efectiva. El abandono de los barrios por parte de la población tiene por consecuencia la generación de zonas conflictivas para la seguridad ciudadana.
- Constituirse en mercados cada vez menos atractivos para los inversionistas, por la baja disponibilidad de suelo y sus altos precios, lo que sumado a los puntos anteriores, se traducen en un menor retorno para sus inversiones.

Se debe considerar que estos problemas tienen implicancias no

sólo en materias de calidad de vida y desarrollo urbano de las ciudades, sino que también constituyen externalidades negativas para el fisco,² por cuanto es el Estado quién debe financiar medidas de prevención y represión de la delincuencia y recibe una menor recaudación tributaria debido al menor nivel de la actividad comercial de la zona, entre otras. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que este deterioro y desdoblamiento conlleva a la obsolescencia funcional de las áreas céntricas de las ciudades, entendiéndose por ésta a la pérdida de capacidad de respuesta del entorno urbano a las exigencias de los usuarios.³ Esta obsolescencia y el deterioro físico conducen, en el caso de no actuar en sentido contrario, al deterioro grave y al abandono de la infraestructura y patrimonio construido, cuyo valor de uso se agota aceleradamente, con la consiguiente pérdida para el país. A fin de revertir las consecuencias de este proceso, y en un esfuerzo no sólo por mantener la vitalidad y competitividad de las áreas centrales de las ciudades, sino también para desarrollarlas como un conjunto integral de lugares donde las personas vivan, trabajen, y dispongan de servicios y espacios de cultura, es que los procesos de renovación urbana han ido adquiriendo una fuerza cada vez mayor.

En este contexto, la actual regulación urbana en Chile consta de un conjunto de instrumentos de planificación urbana y territorial —a través de los planes reguladores comunales, zonas de renovación urbana y de desarrollo prioritario⁴ y zonas de conservación histórica— que junto a un par de mecanismos iniciales —como son el subsidio de renovación urbana para la construcción de edificación habitacional y el subsidio para la rehabilitación patrimonial—, han servido de marco para el desarrollo de esfuerzos de renovación urbana, los que se han apoyado fuertemente en la participación público-privada como un eje clave para el desarrollo urbano contemporáneo. Sin embargo, estos esfuerzos se han centrado en el repoblamiento de los centros de las ciudades a través de la renovación urbana habitacional, los que sin duda quedarían incompletos de no incorporar otros mecanismos que propicien el desarrollo equilibrado e integral de las mismas.

² Se entiende por externalidad al efecto directo o indirecto de las acciones de uno o más agentes económicos sobre el bienestar de otro, de una forma que no se transmite a través de los precios de mercado, o que no puede cobrarse un precio por ello. En el caso citado, se considera una externalidad negativa para el fisco ya que el decaimiento de los sectores céntricos, como consecuencia de decisiones voluntarias de cambio de localización por parte de las empresas y familias, afectan involuntariamente y de forma negativa las arcas fiscales.

³ Valdés (2000).

⁴ Se entiende por zonas de renovación urbana a aquéllas definidas por el MINVU para favorecer la renovación de barrios antiguos dentro de la ciudad, en tanto que las zonas de desarrollo prioritario son aquéllas definidas a objeto de impulsar el desarrollo equitativo de la ciudad, atrayendo inversiones del sector privado en vivienda y urbanismo.

Planteando como desafío principal para la política pública “*el rol central que las ciudades juegan en la generación de oportunidades para las personas y el desarrollo del país*”,⁵ el gobierno –a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)– ha trabajado una propuesta definitiva de reforma urbana a través del Plan de Acción de la Reforma Urbana y Territorial (junio de 2003). Dentro de este Plan, se presenta una serie de recomendaciones para la acción, entre otras, las tendientes a crear mecanismos de incentivos para allegar recursos para la atracción de inversión en las ciudades.

3. Experiencias internacionales en mecanismos de incentivos a la renovación urbana no habitacional

Durante los últimos veinte años, los diferentes regímenes de políticas urbanas en distintos países de Europa y Estados Unidos, han convergido en el reconocimiento de la necesidad de destinar mayores esfuerzos y recursos a la recuperación de áreas

degradadas, especialmente en los centros de los asentamientos humanos. La evidencia empírica en esta materia ha estado orientada a la implementación de programas integrales de renovación que, usualmente por etapas, contemplan el desarrollo de inversiones residenciales y no residenciales, con el fin de revertir el proceso de declinación que han experimentado principalmente las áreas céntricas de las ciudades (ya sea las *inner cities*, los centros históricos y las áreas periféricas⁶), entre otras cosas, como resultado del crecimiento urbano disgregado y desordenado o extensivo descontrolado. En la generalidad de estas experiencias, la institucionalidad presenta una restricción de recursos para el desarrollo público de esta infraestructura residencial y no residencial, por lo que ha sido enfática en la necesidad de generar incentivos que estimulen la inversión privada en regeneración urbana, para lo cual han empleado un amplio espectro de mecanismos fiscales que persiguen potenciar el desarrollo económico, físico y social de dichas áreas, sin afectar (o al menos no de manera considerable) los fondos públicos.

Recuadro 1: La depreciación acelerada en Berlín y los BID –*Business Improvement Districts*– en Estados Unidos

A partir de 1996, y con el fin de revertir el proceso de segregación social y espacial y entregar vitalidad a las zonas céntricas, el gobierno de Berlín puso en marcha el *Berlin's Inner-City Plan*, que vino a reforzar las medidas elaboradas para recuperar las áreas céntricas, refrenando la demolición de edificaciones y propiciando la rehabilitación, mejorando las construcciones existentes y creando nuevas edificaciones. El desarrollo económico del área se tornó un tema particularmente importante, debido a que una de las causas principales de la discriminación social y pérdida de población se debía a la situación económica. De este modo, para promover las inversiones en el área, se generó un *pool* de incentivos, entre los que destacan algunos mecanismos tributarios, subsidios regionales y programas crediticios especiales. En el caso de los mecanismos de incentivo tributario, se estableció una tasa de depreciación acelerada tendiente a favorecer la inversión en activos fijos destinados a la producción y a la construcción y ampliación de edificaciones con destino no habitacional. Dicha tasa alcanzó al 50% de los costos del activo en cinco años a partir del momento en que se efectuaba el gasto, con una proporción anual definida por el contribuyente.

Por su parte, en Estados Unidos se han utilizado profusamente los llamados *Business Improvement Districts* (BID) para financiar mejoramientos en zonas urbanas específicas con el objetivo de restablecer y promover la actividad económica en ellas. Los BID se basan en que los propietarios de bienes raíces de una zona determinada ayudan a financiar la realización de mejoras en ella, a través de la creación de una sociedad privada sin fines de lucro que determina qué servicios y mejoras adicionales se necesitan en su área y luego acuerda con el gobierno el pago necesario para la realización de estas mejoras.

⁵ Discurso Presidencial del 21 de mayo de 2001.

⁶ Por *inner-cities* se entiende a aquellos barrios situados en el corazón del distrito urbano, pero que han quedado excluidos del ritmo de vida de la ciudad. Los centros históricos son entendidos como aquellas áreas centrales, con valor cultural y patrimonial, pero que se han visto abandonadas y están en proceso de declive; en tanto que las áreas periféricas se refieren a las áreas que circundan a las aglomeraciones urbanas, a menudo con acceso difícil, con viviendas sociales o sitios industriales abandonados.

Recientemente fue publicado el Reglamento de la Ley de Financiamiento Urbano Compartido (LFUC). Esta Ley podría ser utilizada para hacer posible la existencia de BIDs en nuestro país, por cuanto se fundamenta en que un privado realiza una prestación a cambio de una contraprestación que puede consistir, entre otros, en el usufructo de un bien municipal o fiscal. De esta forma, la corporación organizada para la realización del BID puede constituirse en la contraparte para la realización de las obras definidas por el proyecto de concesión en el marco de la LFUC. Así, esta corporación estaría dispuesta a realizar las obras por una contraprestación menor que el resto, por cuanto recibirían adicionalmente el beneficio propio de las obras. Asimismo, se asegura la utilización de los fondos recaudados en la realización de las obras específicas que motivó su recaudación.

4. El mecanismo de incentivo tributario propuesto

Tomando en consideración la urgente necesidad de mantener y fortalecer la vitalidad y competitividad de las áreas centrales de las ciudades, y a modo de complementar las acciones públicas tendientes al repoblamiento y reactivación de dichos centros, se propone promover y propiciar el desarrollo de obras destinadas a la renovación urbana no residencial y la construcción de áreas de comercio y servicio en los cascos urbanos de las ciudades. Ello se lograría a través de un mecanismo de incentivo tributario que faculte a los contribuyentes de impuesto de primera categoría para deducir de sus rentas afectas a impuesto – en carácter de gasto necesario para producir la renta– en un período de 5 años, el 50% de las cantidades efectivamente invertidas en la ejecución de obras de construcción o el 100% de los montos invertidos en la ejecución de acciones de rehabilita-

ción, renovación, ampliación, reparación o de transformación de bienes inmuebles de su propiedad, para su uso o arriendo. Este mecanismo favorecería a contribuyentes que realizaran obras cuya recepción municipal tenga lugar con anterioridad al 18 de septiembre del año 2010 y que se ubiquen en las zonas previamente definidas con este fin. Con esto, se propone al Ministerio de Vivienda y Urbanismo la promulgación de un proyecto de ley (ver Recuadro 2).

Adicionalmente, y para aquellas obras de renovación desarrolladas en el período antes citado dentro del área beneficiada, se contempla el congelamiento de la base tributable para el cálculo del impuesto territorial (también llamado “contribuciones”), el cual es definido como una fracción del avalúo fiscal del inmueble. Dado que intervenciones en renovación afectarían el avalúo fiscal de éste, incrementándolo, esta medida se traduce en un ahorro tributario para los inversionistas que lleven a cabo acciones de renovación urbana no residencial.

Recuadro 2: El proyecto de ley

Artículo Único.– El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través de las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, podrá declarar áreas de rehabilitación de centros de servicio y comerciales, en la forma, condiciones, y de acuerdo al procedimiento que señale el reglamento de la presente Ley.

Los contribuyentes del Impuesto de Primera Categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta que declaren su renta efectiva sobre la base de contabilidad completa, así como los contribuyentes del Impuesto Global Complementario que declaren sobre la base de renta efectiva, podrán deducir de sus rentas afectas a impuesto, en carácter de gasto necesario para producir la renta, el 100% de las cantidades efectivamente invertidas, en los términos señalados en el inciso siguiente, en la ejecución de obras de rehabilitación, de renovación, de ampliación, de reparación o de transformación de bienes inmuebles de su propiedad.

Para los efectos señalados en el inciso anterior, el contribuyente podrá rebajar de la base imponible de su impuesto a la renta el gasto referido, a su conveniencia, dentro del plazo de 5 años contados desde la fecha en que se termine la obra respectiva, para los efectos de los artículos 14° y 31° de la Ley de la Renta.

El beneficio señalado en el inciso anterior se aplicará igualmente a las cantidades efectivamente invertidas por el propietario, en la ejecución de obras de rehabilitación, de renovación, de ampliación, de reparación o de transformación de bienes inmuebles con fines comerciales y de servicio declarados monumentos nacionales en cualquiera de sus categorías, y a las zonas típicas o pintorescas a que se refiere el Título VI de la Ley N° 17.288, de conformidad con lo dispuesto por dicha ley. Las intervenciones en dichos inmuebles se regularán de conformidad con lo dispuesto en la presente ley, su reglamento, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, y la Ley N° 17.288 y su reglamento.

Los bienes inmuebles a los que se les aplique la franquicia tributaria establecida en los incisos segundo y cuarto precedentes, no estarán afectos a los procesos de reavalúo establecidos en el artículo 12° del DFL N° 1 del Ministerio de Hacienda (Impuesto a los Bienes Raíces) durante el plazo de 5 años contados desde la fecha en que se termine la obra de rehabilitación, de renovación, de ampliación, de reparación o de transformación que da origen a la franquicia.

En la ejecución de obras nuevas de edificación con fines comerciales y de servicio en las áreas de rehabilitación señaladas en el inciso primero de este artículo, los contribuyentes podrán acogerse a un régimen especial de depreciación acelerada por el 50% del valor del bien inmueble nuevo. Se entenderá por depreciación acelerada para este efecto aquella que resulte de fijar al bien una vida útil equivalente a cinco años, la que se considerará como gasto para los efectos de los artículos 14° y 31° de la Ley de la Renta. El restante 50% del valor del bien, se depreciará de acuerdo al régimen normal establecido en el artículo 31° N°5 de la Ley de Impuesto a la Renta. En caso de venta del inmueble, la franquicia se hará extensiva al primer comprador por el saldo que reste para completar los cinco años de depreciación acelerada.

Artículo Transitorio.- La facultad que la presente ley otorga al Ministerio de Vivienda y Urbanismo empezará a regir a contar de la fecha de publicación en el Diario Oficial del decreto supremo del citado Ministerio que la reglamente y se extenderá hasta el 18 de septiembre del año 2010. Los beneficios establecidos por la presente ley procederán respecto de obras cuya recepción municipal tenga lugar con anterioridad al 18 de septiembre del año 2010.

5. Metodología definida para la evaluación

Para realizar la evaluación del impacto del mecanismo de incentivos propuesto, se consideran los dos tipos de intervención que se identifican: acciones de renovación sobre infraestructura existente en el área beneficiada y construcción de obras nuevas no habitacionales en el área definida para renovación. En el caso de la renovación, siguiendo el criterio establecido por el Servicio de Impuestos Internos (SII) para la vida útil de activos fijos

inmovilizados,⁷ se reconocen dos tipos de intervención de acuerdo a tramos de inversión (en función del costo en UF/m²): el primero, de 5 a 10 UF/m², contempla obras de adecuación, reparación y remodelaciones que no afectarían la vida útil del inmueble. El segundo, de 10 a 20 UF/m², considera reparaciones mayores, que afectan la estructura de la edificación. En el caso de las nuevas construcciones, se considera una inversión de 20 a 30 UF/m².

⁷ Ver Resolución Exenta N°43 del Servicio de Impuestos Internos, de fecha 26 de diciembre de 2002, sobre tratamiento para la depreciación de activos.

Cuadro 1

Tramos de inversión por tipo de intervención considerados para la evaluación del mecanismo

Tramos de inversión UF/m ²	Inversión promedio UF/m ²	Vida útil SII	Depreciación Acelerada SII
De 5 a 10	7,5	10 años	3 años
De 10 a 20	15	80 años	26 años
De 20 a 30	25	80 años	26 años

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Servicio de Impuestos Internos (2002).

Para analizar los incentivos de descuento de la base imponible para los contribuyentes y los efectos sobre la recaudación fiscal asociados al mecanismo, dado que las intervenciones se agotan en horizontes temporales distintos, se empleará el enfoque del Valor Presente para flujos iguales descontados en un número finito de períodos,⁸ empleando como monto de inversión la media de los tramos de inversión correspondientes a los distintos tipos de intervención, en el caso de las renovaciones, y el valor del metro cuadrado de construcción promedio, para las obras nuevas. Como tasa de descuento, se debe contemplar alguna tasa de interés de mercado que sea relevante para el agente en cuestión.⁹

Finalmente, hay que considerar que la evaluación de la situación con mecanismo considera no sólo los efectos tributarios de la depreciación en 5 años del 50% ó 100% de la inversión realizada, según corresponda al tipo de intervención, sino que también debe dar cuenta del resto de vida útil de la inversión, la que en el caso de obras de construcción nueva varía de acuerdo al método de depreciación que el contribuyente opte por implementar luego de transcurrido el período de cinco años contemplados en la medida (puesto que es definido libremente por el contribuyente, según lo establecido por el SII). Así, el análisis considera si el remanente de valor libro del activo (o 50% de la inversión por metro cuadrado) es depreciado lineal o aceleradamente.

a) El efecto para los inversionistas

Para determinar los incentivos potenciales del inversionista, en primer lugar se debe considerar su efecto directo, que dice rela-

ción con el menor pago de impuestos que éste realiza al diferir los pagos en el tiempo mediante la aceleración de la depreciación de su inversión que descuenta a su base imponible. En segundo lugar, es necesario reconocer que existirá un efecto indirecto asociado a la concentración de nuevas acciones en las áreas definidas como de renovación, las que contribuyen a dinamizar la actividad, favoreciendo de este modo la obtención de mayores ingresos operacionales y consecuentes utilidades. Sin embargo, dimensionar *ex ante* este impacto es imposible, ya que se precisa información específica de cada tipo de proyecto de inversión, por lo que –de una manera conservadora– se evaluarán los incentivos a los inversionistas sólo como los derivados de su ahorro de impuestos. Para esto, se consideró el diferencial –en términos unitarios– de los valores presentes de los flujos de depreciación de la situación con mecanismo versus la realización de los proyectos de inversión con la situación original, para cada tipo de intervención (construcción nueva o renovación), mecanismo de depreciación considerado y, en el caso que corresponda, para cada tramo de inversión. De ser este diferencial positivo, existe un incentivo efectivo, por un monto igual al 17% del diferencial antes calculado, monto que representa el ahorro que el inversionista realiza por concepto del pago de impuestos de primera categoría. Los resultados son favorables para el inversionista. Así, en el caso de las nuevas construcciones no residenciales en el área, los incentivos para el inversionista alcanzan a 1,365 UF/m² si opta por depreciar el 50% restante de la inversión siguiendo el método de depreciación lineal, y de 0,815 UF/m², si este remanente es depreciado

⁸ Si se considera que VP es el valor presente, M el monto de la cuota constante a descontar, r es la tasa de descuento relevante para el agente y t es un número finito de períodos, la fórmula de valor presente considerada se expresa como:

$$VP = M \left[\frac{1}{r} - \frac{1}{r(1+r)^t} \right]$$

⁹ Para los inversionistas, se considera que la tasa de descuento apropiada es la tasa interna de retorno de las letras hipotecarias con 15 años o más al vencimiento –TIRLH = 5,38%–, que refleja la rentabilidad del mercado financiero de un mercado bien garantizado; en tanto que para el Estado se ha escogido la tasa de financiamiento fiscal correspondiente al BCU10, de 4,21%.

aceleradamente. En el caso de los inversionistas que opten por efectuar remodelaciones menores, el incentivo en promedio es de 0,035 UF/m², el que se incrementa a 1,215 UF/m² si las remodelaciones se refieren a obras de renovación mayor. Estos resultados se aprecian en el Cuadro 2.

Adicionalmente la medida propone un incentivo complementario para aquellos inversionistas que realicen obras de renovación que impliquen un aumento en la vida útil del activo, vale decir, intervenciones mayores. Este incentivo consiste en el congelamiento del avalúo fiscal del inmueble, el que constituye la base imponible para el impuesto territorial. Este impuesto grava una tasa de 1,425% anual sobre el avalúo fiscal, el que se determina cada cinco años y, entre períodos, sufre modificaciones en función de los cambios físicos producidos en el inmueble y reajustes por IPC. En este sentido, el congelamiento del avalúo

se traduce en un ahorro para el inversionista, puesto que por un período de cinco años deja de pagar el incremento en el impuesto territorial originado por la inversión en renovación realizada. De este modo, considerando la inversión promedio para intervenciones mayores en renovación como el valor incremental que debiera reflejarse en el nuevo avalúo del inmueble, el ahorro anual que experimenta el inversionista es de 0,214 UF/m². Si se considera un IPC de 3% anual para los próximos cinco años y trabajando sobre la misma tasa de descuento anterior, se tiene que el valor presente del flujo de menores pago de impuestos territoriales alcanza a 1,022 UF/m², el que se constituye en un incentivo adicional aplicable sólo a inversionistas que realicen intervenciones mayores de renovación. En el caso de éstos, los incentivos aumentan a 2,237 UF/m², lo que representa el 15% del valor de la inversión para este tipo particular de intervención.

Cuadro 2
Incentivo de la medida fiscal propuesta para el inversionista según tipo de intervención (en UF/m²)

Tramo de inversión ^b	Incentivo fiscal para el inversionista: Construcciones nuevas ^a							
	Situación sin medida: VP depreciación		Situación con medida: VP depreciación (50% de la inversión depreciada en 5 años)		Diferencial del VP de depreciación de la inversión incremental por m ²		Incentivo fiscal para el inversionista	
	Lineal	Acelerada	Saldo trato lineal	Saldo trato acelerado	Lineal	Acelerada	Saldo trato lineal	Saldo trato acelerado
De 20 a 30	5,721	13,297	13,748	18,094	8,027	4,797	1,365	0,815
Tramos de inversión ^d	Incentivo fiscal para el inversionista: Renovación sobre edificaciones existentes ^a							
	Situación sin medida: VP depreciación			Situación con medida: VP depreciación con 100% de inversión depreciada en 5 años		Diferencial del VP de depreciación de la inversión	Incentivo fiscal de la medida	
	Lineal	Acelerada	Promedio ^e				Por depreciación acelerada ^c	Por menor impuesto territorial
De 5 a 10	5,686	6,760	6,223	6,427		0,204	0,035	-
De 10 a 20	3,432	7,978	5,705	12,853		7,148	1,215	1,022

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Díaz y Pardo (2003).

^a Considera una tasa de 5,38%, definida como la tasa de descuento relevante para el inversionista.

^b En construcción de obras nuevas se considera un valor de inversión promedio de 25 UF/m².

^c Por menor pago de impuesto de primera categoría, definido como el 17% del diferencial de depreciación.

^d Se calcula en base al promedio de inversión por tipo de intervención: 7,5 UF/m² para intervenciones menores y 15 UF/m² para intervenciones mayores.

^e Al no contar con información de la conducta seguida por los inversionistas en cuanto a la incidencia de los métodos de depreciación elegidos en la situación sin medida, se asume que el cincuenta por ciento de los inversionistas utilizan el método de depreciación lineal.

b) El efecto fiscal de la medida

Para determinar este impacto, se debe considerar que un proyecto de inversión realizado en el área beneficiada puede ser entendido como *creación de actividad*, en la medida que la inversión en cuestión se realice sólo dada la instauración del mecanismo propuesto; como *desvío de actividad*, si el inversionista modifica su decisión de localización original para el proyecto en favor del área beneficiada con la implementación del mecanismo; o como *conservación de actividad*, si es que el proyecto se realizaría en el área con o sin la aplicación de la reforma legal; esto, porque los efectos directos o indirectos sobre la recaudación tributaria dependen de la naturaleza de los proyectos. De este modo, se entenderá por efecto directo sobre la recaudación tributaria aquel costo que le origina al fisco el ahorro tributario de los inversionistas, asociado a un castigo más fuerte de los ingresos tributables a través del impuesto de primera categoría y que se derivan de las inversiones en activos fijos de proyectos definidos como conservación y desvío de actividad,¹⁰ y la mayor recaudación por concepto de pago de impuestos de primera categoría de los proyectos que constituyen creación de actividad. Por su parte, el efecto positivo indirecto se deriva de la mayor recaudación de

IVA que el fisco realizaría por las inversiones que signifiquen creación de actividad. De este modo, mantener los equilibrios presupuestarios fiscales requiere que estos efectos indirectos superen a los directos antes citados.

El siguiente cuadro muestra los resultados para el fisco de financiar el diferencial generado a favor del inversionista, determinado como la fracción tributable del valor presente de los flujos de depreciación de la situación con medida versus sin medida,¹¹ en proyectos de conservación y desvío de actividad. Esto es, el fisco asume un costo de 0,04 UF por metro cuadrado de construcción nueva en el área beneficiada, de 0,001 UF por metro cuadrado de intervención menor en obras de renovación y de cerca de 0,1 UF por metro cuadrado de renovación, a través de intervenciones mayores, como se puede apreciar en detalle en el cuadro 3.

De implementarse la medida y desarrollarse proyectos de creación de actividad, la recaudación tributaria aumentaría por concepto del IVA que generan las actividades propias de la intervención (efecto indirecto). Este efecto se calcula con la tasa de 19% sobre el valor agregado implícito en un metro cuadrado construido, que es igual al 50,8% del costo de construcción. Para el caso de las obras de renovación, se aplicó la tasa referi-

¹⁰ Esto, porque si se asume que el presupuesto fiscal intertemporal se encontraba equilibrado en la situación inicial (o, equivalentemente, que se cumplía la equivalencia ricardiana intertemporal), el fisco deberá financiarse por un monto igual a lo que dejará de percibir por metro cuadrado intervenido en la zona beneficiada en los proyectos de conservación y desvío de actividad.

¹¹ Se entiende como el interés por el monto de endeudamiento requerido para financiar la menor recaudación de impuesto de primera categoría, por m² acogido a la medida propuesta. Así, el costo de oportunidad fiscal se determina como $-r \times \tau \times [VP \text{ flujos con medida} - VP \text{ flujos sin medida}]$.

Cuadro 3

Costo de oportunidad promedio del financiamiento fiscal, según tipo de intervención^a (en UF/m²)

Construcciones nuevas			
Tramo de inversión	Saldo trato lineal	Saldo trato acelerada	Costo de oportunidad promedio ^b
De 20 a 30	-0,05745	-0,03433	-0,04589
Renovación sobre edificaciones existentes			
Tramos de inversión	Costo de oportunidad promedio ^b		
	Por depreciación	Por impuesto territorial	
De 5 a 10	-0,00146	-	
De 10 a 20	-0,05118	-0,04301	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Díaz y Pardo (2003).
^a Considera $r = 4,21\%$ y $\tau = 17\%$.
^b Asume que el cincuenta por ciento de los inversionistas utilizan el método de depreciación lineal.

da sobre el costo promedio de la inversión por metro cuadrado, según tipo de intervención, lo que se traduce en 0,7239 UF/m², para intervenciones menores, y 1,4478 UF/m², para intervenciones mayores. En el caso de las obras nuevas, la recaudación de IVA por metro cuadrado construido llega a las 2,413 UF/m². El efecto directo de estas inversiones es positivo o, en el peor de los escenarios, nulo, ya que en la medida que las utilidades sean positivas, el efecto tributario de estos proyectos es positivo (puesto que sin medida no se habrían realizado y, por ende, no habría existido recaudación), y en el caso que los ejercicios arrojaran pérdidas tributarias, el impuesto recaudado sería nulo, lo que dejaría indiferente a la autoridad fiscal respecto de implementar o no la medida. Para simplificar el ejercicio, se los puede considerar nulos. Así, y considerando los resultados anteriores, es posible apreciar que la evaluación en términos unitarios (UF/m²) de los efectos de la medida arroja resultados positivos en términos de recaudación fiscal, ya que los efectos directos de los proyectos de conservación y desvío de actividad son menores que los beneficios de los efectos indirectos de proyectos que impliquen generación de actividad.

c) Efectos totales

Hasta el momento, tanto los incentivos para los inversionista como el efecto fiscal han sido vistos en términos unitarios. Para poder tener una estimación de las magnitudes involucradas se empleó una metodología sobre la base de una equivalencia entre esta medida y el subsidio de renovación urbana habitacional aplicado en Santiago a partir de 1991,¹² que permite concluir que el efecto se traduciría en la intervención de 274.872,59 m², de los cuales 28,1% (ó 77.239,20 m²) son explicados por el efecto de desvío desde otras zonas y 71,9% (ó 197.633,39 m²) corresponden a creación neta de actividad. Adicionalmente, se debe considerar la superficie correspondiente a los proyectos que se realizarían con o sin medida, la que fue estimada en 175.123,14 m². Para mayor detalle, ver Recuadro 3.

Por su parte, para estimar el tipo de intervención –construcción nueva, renovación por intervención mayor o remodelaciones

menores– se consideró la antigüedad del stock edificado con destino de oficinas y comercio, por ser una variable exógena relevante para la toma de decisión de los inversionistas, en la medida que la antigüedad está directamente relacionada con el deterioro del inmueble y la obsolescencia tecnológica que sufra. Así, sobre el universo de edificación con destino comercial y de oficinas construido entre 1920 y 2002 en la comuna de Santiago, se consideraron dos lapsos como relevantes para el análisis: aquel stock edificado en el período correspondiente a 1920 - 1970, que sería sujeto de reparaciones mayores y/o demolición para una nueva construcción, y el stock edificado entre 1971 y 1997, sujeto de intervenciones menores. No se tomó en cuenta el stock de edificaciones construidas entre 1997 y 2002, ya que éstas no habrían entrado aún en obsolescencia tecnológica. El cuadro 4 muestra esta incidencia.

Cuadro 4
Incidencia de la antigüedad del stock edificado para oficinas y comercio en Santiago

	m² de stock de edificación construida para oficinas y comercio	Incidencia sobre el stock total
1920 - 1970	1.808.860	30,57%
1970 - 1997	4.109.136	69,43%
Total 1920 - 1997	5.917.996	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Díaz y Pardo (2003)

Así, utilizando el efecto tributario unitario y la cuantificación estimada de la superficie a intervenir, se estimó que el impacto fiscal neto total es positivo (el efecto fiscal indirecto positivo de los proyectos de creación de actividad es mayor que el efecto negativo de los que implican desvío de actividad, por cambio en la localización de proyectos¹³), y que alcanzaría las 195.709,64 UF, como se aprecia en los cuadros 5 y 6.

¹²El subsidio de renovación urbana residencial se aprobó a través del Decreto N°95, publicado en el Diario Oficial el 22 de agosto de 1991.

¹³Desde el punto de vista teórico, el hecho de que el efecto creación supere al efecto desvío, y que los resultados finales de implementar la medida permitan llevar a la economía a una asignación Pareto superior, se explica porque el mecanismo propuesto viene a disminuir una distorsión previamente existente, como son los impuestos.

Cuadro 5
Incentivos y efectos tributarios ponderados por tipo de intervención definida según antigüedad del stock edificado en oficinas y comercio

Tipo de intervención definida según antigüedad del stock edificado en comercio y oficinas	Tramos de inversión promedio	Incentivo promedio ponderado ^a	Costo de oportunidad fiscal promedio: Efecto tributario proyectos conservación y desvío de actividad ^b	Mayor recaudación de IVA: Efecto tributario proyectos creación de actividad	
Demolición y construcción nueva	15,285%	25	1,090	-0,04589	1,93
Intervenciones mayores	15,285%	15	2,237	-0,09419	1,4478
Intervenciones menores	69,43%	7,5	0,035	-0,00146	0,7239
Incentivo tributario y Efectos fiscales unitarios ponderados en UF/m ²			0,5326	-0,022425	1,018901

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Díaz y Pardo (2003).

^a Con una tasa de descuento de 5,38% y considerando que el 50% del stock edificado más antiguo -Cuadro 4-, ó 15,285% se destina a demolición y construcción nueva, y que el 50% restante -ó 15,285%- se destina a intervenciones mayores, más el 69,43% del stock más reciente, que sería sujeto de renovación a través de intervenciones menores.

^b Con una tasa de descuento de 4,21%.

Cuadro 6
Impacto fiscal total de la medida

m ² estimados por tipo de proyecto		Tasa: 4,21%
Desvío de actividad	77.239,20	- 5.659,23
Conservación o tendencia	175.123,14	
Creación de actividad	197.633,39	201.368,86
Impacto fiscal total en UF		195.709,64

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Díaz y Pardo (2003)

6. Conclusión

Los resultados obtenidos a partir de una metodología consistentes y sobre supuestos conservadores, permiten concluir que la aplicación del mecanismo transitorio propuesto constituye un incentivo real para los inversionistas, que al estimular la creación actividad no sólo no deteriora la recaudación tributaria fiscal, sino que la incrementa.

El incentivo que el mecanismo contempla para los inversionistas se basa en un sistema de depreciación acelerada sobre la inversión realizada en el período de vigencia de la medida, que le permite diferir su pago de impuesto de primera categoría y, en el caso de

llevar a cabo acciones de renovación urbana no habitacional que impliquen intervenciones mayores, a este incentivo se suma el ahorro que significa el congelamiento transitorio de la base imponible para el pago de impuesto territorial. En promedio, se estima que el incentivo (por tramo de inversión asociado a tipo de intervención) es de 0,5326 UF por metro cuadrado intervenido.

El costo fiscal viene dado por el costo de financiar la menor recaudación que, en términos netos, es superado con creces por la mayor recaudación alcanzada por efecto del IVA asociado a las actividades de renovación y nueva construcción en la zona. Se estima que alcanzaría las 195.709,64 UF. A esto se le debería agregar, además, el IVA asociado a las actividades específicas que se desarrollen en los inmuebles intervenidos.

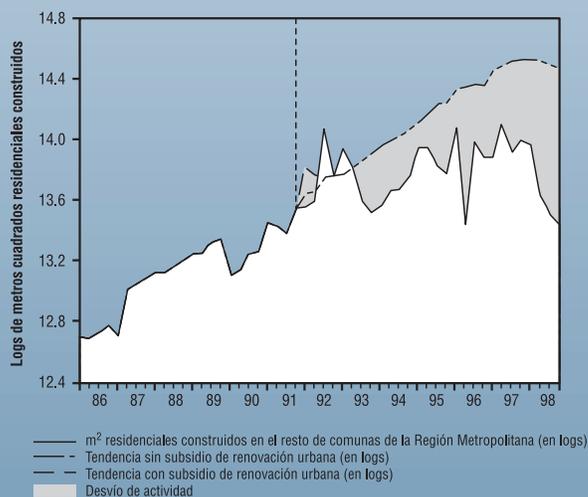
De este modo, la medida propuesta no sólo es viable en términos de presupuesto público, sino que trae una mejora para la sociedad en su conjunto, tanto en términos económicos como en los fines últimos perseguidos, cuales son, el fortalecimiento del rol de las ciudades en una perspectiva de desarrollo urbano y el mejoramiento en la calidad de vida de sus residentes y usuarios.

Recuadro 3: Nota Metodológica–Estimando el impacto de la medida en términos de metros cuadrados a intervenir

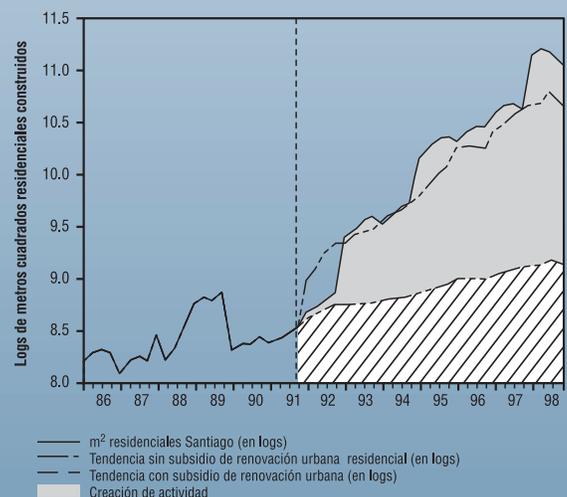
Para obtener el impacto fiscal neto del establecimiento de un mecanismo de incentivos tributarios a la renovación urbana no residencial se hace necesario estimar magnitudes de los proyectos según su naturaleza –enfaticando en la creación y desvío de actividad. Para esto se planteó una metodología que supone que este mecanismo tendría un efecto proporcional al incentivo otorgado a través del subsidio de renovación urbana habitacional aplicado en Santiago a partir de 1991, determinándose que la medida propuesta equivale, en términos unitarios, a 0,1989 veces dicho subsidio.¹⁴ A partir de este valor, se analizó econométricamente cómo cambió la tendencia de los permisos de edificación con destino residencial en la comuna de Santiago tras la implementación del subsidio de renovación urbana residencial y cuánto fue este incremento –1.381.637,17 m²–, al tiempo que se determinó cómo se descompuso este incremento en creación y desvío de actividad, medido como el cambio en la tendencia de los permisos de edificación con destino habitacional en el resto de las comunas de la Región Metropolitana, a objeto de aplicar estos coeficientes a la estimación de inversiones en renovación urbana no habitacional (274.872,59 m², calculados como 0,1989 x 1.381.637,17 m²). Esto se aprecia gráficamente en la figura a continuación.

De este modo, se concluye que el efecto total esperado de la medida propuesta estimularía la intervención e inversión sobre 274.872,59 m², de los cuales 28,1% (ó 77.239,2 m²) son explicados por el efecto de desvío desde otras zonas y 71,9% (ó 197.633,39 m²) corresponden a creación neta de actividad. La superficie correspondiente a los proyectos de conservación de actividad (o aquellos que se realizarían con o sin medida) se estimaron como los metros cuadrados estimados a partir de la tendencia que traía la edificación residencial previa a la aplicación del subsidio de renovación urbana (el área achurada con líneas en el panel de la derecha en la figura) ponderado por la incidencia promedio de la edificación no habitacional sobre la edificación total para el mismo período temporal. Así, se estima que los proyectos de conservación corresponden a 175.123,14 m².

Edificación residencial en las comunas de la región Metropolitana exceptuando Santiago



Edificación residencial en la comuna de Santiago



¹⁴ Esto considerando la proporcionalidad entre el incentivo promedio del subsidio de renovación urbana habitacional y el promedio ponderado de la medida propuesta, empleando como ponderadores la antigüedad del stock edificado según destino (oficinas y comercio), de 0,5326 UF/m².

FUNDAMENTA es una publicación de la Cámara Chilena de la Construcción A.G. que busca desarrollar temas vinculados directa o indirectamente al sector con el propósito de contribuir al debate sobre crecimiento y desarrollo del país. Se autoriza su reproducción total o parcial siempre que se cite expresamente la fuente.

Para acceder a FUNDAMENTA y a los estudios de la Cámara Chilena de la Construcción A.G. por Internet, conéctese a: www.camaraconstruccion.cl

Director responsable: Felipe Morandé L.

Recuadro 4: Reconociendo las externalidades

La recuperación de la actividad en las áreas céntricas trae asociada una serie de externalidades que deberían considerarse a la hora de evaluar taxativamente el mecanismo de incentivos propuesto. Sin embargo la medición de las externalidades puede resultar un tanto compleja en la medida que depende de las localizaciones específicas de los proyectos y de las valoraciones individuales de quienes se ven directamente afectados, para lo cual se requiere de formas de aproximación a estas valoraciones, como son las técnicas de precios hedónicos, valoración contingente o costos de las medidas de mitigación. No obstante lo anterior, a continuación se presenta un conjunto de las externalidades que podrían ser atribuibles a proyectos de creación y desvío de actividad. Las externalidades propias de los proyectos de conservación o tendencia no se consideran, por cuanto se realizarán con o sin aplicación del mecanismo de incentivo.

Definición básica de la externalidad	Variables y dimensiones utilizables en la medición y/o valorización
Sensación de inseguridad por parte de los ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> • Valoración subjetiva por panel de expertos, por la disminución de la sensación de inseguridad
Agua potable	<ul style="list-style-type: none"> • Costo de empalme a red de agua potable existente o costos de ampliación de dicha red
Alumbrado público	<ul style="list-style-type: none"> • Costo del alumbrado público por habitante
Congestión vehicular y peatonal	<ul style="list-style-type: none"> • Variaciones estimadas en la carga vehicular en las calles y deterioro asociado en pavimentos y calzadas • Variaciones en los tiempo de recorrido en desplazamientos entre origen y destino • Valoración del tiempo de quienes se desplazan • Aumento en le generación de agentes contaminantes
Alteraciones en el relieve	<ul style="list-style-type: none"> • Valoración subjetiva por panel de expertos
Ruidos y vibraciones	<ul style="list-style-type: none"> • Valoración subjetiva por panel de expertos
Servicios de seguridad (Carabineros, Investigaciones, bomberos y otros)	<ul style="list-style-type: none"> • Costos de operación y de capital de las instituciones, por habitante
Pérdidas de calidad de vida durante la construcción	<ul style="list-style-type: none"> • Valoración subjetiva por panel de expertos de los proyectos
Aguas lluvias	<ul style="list-style-type: none"> • Episodios de saturación de los sistemas por aguas lluvias y su impacto • Cambio en el coeficiente de porosidad (por efecto de la impermeabilización originada por pavimentación)
Pérdida de patrimonio urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Valoración subjetiva por panel de expertos, por la disminución de la pérdida de patrimonio urbano

Fuente: Elaboración propia sobre la base de MINVU (1999).

Bibliografía

Banco Central de Chile (2002), *Anuario de Cuentas Nacionales*, Santiago.

Díaz, Cristián y Marcia Pardo (2003), *Renovación urbana no habitacional: Propuesta y evaluación de un mecanismo de incentivo tributario*, Documento de Trabajo N°13, Cámara Chilena de la Construcción, Agosto.

MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo) (2001), *Documento base para la reforma urbana y territorial*.

____ (1999), *Diagnóstico cálculo de costos marginales en el crecimiento de la ciudad*, elaborado por el Departamento de Economía de la Universidad de Santiago, Santiago.

SII (Servicio de Impuestos Internos) (2002), *Resolución Exenta N° 43 del 26 de diciembre de 2002* (www.sii.cl/documentos/resoluciones/2002/reso43.htm).

Valdés, Salvador (2000), *Patrimonio construido y desarrollo urbano*, presentación en Seminario MINVU, mimeo, diciembre.