



IVA a la Vivienda

En la discusión parlamentaria sobre la eliminación del crédito especial de IVA a la vivienda se ha perdido de vista a los principales beneficiarios de esta exención: los compradores de viviendas. Se olvida, o no se tiene en cuenta, que la mayor recaudación que se lograría saldrá más temprano que tarde de los ingresos de los compradores, quienes en promedio tendrán que pagar 8% más para satisfacer sus necesidades habitacionales. Más allá de las consecuencias negativas que esto tendría en términos de ventas, inversión y empleo sectorial, esta medida nos aleja de la meta propuesta de eliminar el déficit habitacional en los próximos 7 años. Para cumplir este objetivo se requeriría de más recursos públicos y de una mejor regulación, y en ningún caso de un impuesto a la vivienda.

I. Introducción

En lo que fue el producto de una iniciativa parlamentaria, hacia fines de 2004 se inició en la cámara baja la tramitación de un proyecto de ley que modifica sustancialmente la disposición que permite a las empresas constructoras obtener la recuperación del 65% del impuesto al valor agregado determinado en la venta de viviendas. En lo más reciente, esta iniciativa ha adquirido cierto grado de notoriedad, especialmente luego de ser mencionada en el marco del debate tributario surgido en torno a la contienda electoral.

Si se eliminara el crédito especial de IVA a la vivienda desaparece una exención que va en directo beneficio de los adquirientes de viviendas. En efecto, se estima que esta medida se traducirá en alzas de hasta 8% en el precio de las viviendas del mercado inmobiliario sin subsidio, lo que provocaría a su vez caídas de hasta 16% en las ventas anuales. Simultáneamente, a esta disminución de las ventas se asocia una menor inversión de UF 18 millones, lo que implicaría la pérdida de más de 14 mil empleos directos y otros 21 mil empleos indirectos.

El aumento estimado en el precio de las viviendas se debe a que el establecimiento de este impuesto implicaría un alza en el costo de las viviendas estimado en 8%, alza que, dadas las actuales circunstancias, sería traspasada íntegramente a los compradores. Cabe destacar que la carga de este impuesto no sólo será sobrellevada por los compradores de segmentos más acomodados sino que afectará también a los estratos bajos y medios. Por lo mismo, esta medida hará aún más difícil el acceso a la vivienda definitiva a las más de 360 mil familias carentes (allegamiento y precariedad) identificadas en los deciles III al VI.

Por otro lado, se estima que la eliminación de este crédito reportaría poco más de US\$ 200 millones al erario nacional, cifra que saldrá directamente de los haberes de quienes compran viviendas y cuyo destino no necesariamente será el financiamiento de programas que

beneficien a los miles de perjudicados por la medida. Es más, independiente del destino de los fondos, de todos modos la inclusión de este impuesto genera una pérdida irrecuperable de eficiencia que puede llegar a los US\$ 20 millones anuales. Esta pérdida para la sociedad se produce al introducir una cuña entre el precio pagado por los compradores y el precio recibido por los oferentes, impidiendo por tanto que el mercado inmobiliario alcance su equilibrio. De esta manera, la venta anual de viviendas será menor a la socialmente óptima, ya que dejarán de construirse viviendas que la sociedad valoraba en más de lo que costaba construir las.

II. Contexto legal

La disposición legal en cuestión tiene su origen en 1987, año en que se decidió incluir al sector construcción al régimen de IVA. La inclusión del rubro se tomó buscando potenciar la inversión, lo que se lograba al darle a las empresas la posibilidad de generar créditos de IVA al encarar la construcción de nuevas

dependencias. En ese momento, y buscando no encarecer el acceso a la vivienda, se decidió establecer un crédito especial del 65% al IVA determinado en la venta de “bienes corporales muebles para habitación”.

Este porcentaje fue calculado considerando que el 35% restante del débito generado se compensaba, casi con exactitud, con el IVA soportado por la constructora al comprar los materiales de construcción (lo que genera crédito de IVA). De esta manera, las empresas constructoras de viviendas quedaban en una posición equivalente a la existente antes de la inclusión de la construcción a este régimen tributario, con lo que no se generaba un sobre costo y la vivienda no se encarecía.

El Proyecto de Ley en discusión “precisa el sentido y alcance del término habitación”, estableciendo que se “entenderá por *habitación*, toda construcción destinada a dicho fin, cuyo valor de tasación no sea superior a 520 UF”. Se busca de esta manera acotar el rango de aplicación de este beneficio, aumentando por tanto los impuestos que soporta la construcción de viviendas de valores superiores a esta cota.

Recuadro 1: Antecedentes legales e implicancias constitucionales

a. Fuente legal del hecho gravado

La Ley N° 18.630, del 23 de julio del año 1987, incorpora a la construcción como hecho gravado con el IVA. En efecto, se grava con este impuesto el precio estipulado en el respectivo contrato o convención, con exclusión del valor de adquisición reajustado del terreno, más los recargos por la operación a plazo por la parte que exceda de la variación de la UF.

En la práctica, en los Contratos de especialidades y contratos generales de construcción el IVA es recargado en las facturas emitidas (Art. 23 N° 1 D.L. N° 825 Impuesto a la Venta y Servicios).

b. Fuente legal del crédito

El Decreto Ley N° 910 crea un crédito especial del 65% (Art. 21°). Con ello se origina el derecho de las empresas constructoras equivalente al 65% del monto del IVA recargado en las facturas que emitan por la venta de inmuebles para la habitación que no sean por administración.

También se benefician las dependencias de los inmuebles destinados a la habitación tales como estacionamientos y bodegas, siempre que se encuentren amparados por el mismo proyecto o permiso de construcción principal.

continuación Recuadro 1**c. Proyecto de Ley**

El proyecto propone una modificación al D.L. N° 910 en el Inciso tercero del artículo 21. Para lograr el propósito de modificar el crédito señalado, el proyecto define el concepto habitación como...“toda construcción destinada a dicho fin, cuyo valor de tasación no sea superior a UF 520, incluyendo en dicha suma las dependencias directas, tales como estacionamientos y bodegas...”

Como consecuencia se restringe el derecho que tiene toda empresa constructora en la aplicación del Crédito especial del 65%, toda vez que la tasación sea superior a UF 520.

d. Implicancias constitucionales

El Art. 62 de la C.P.E. Inc. 4 n°1 dispone que corresponde al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para “imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes y determinar su forma, proporcionalidad o progresión”.

El proyecto de ley en comento se origina por una moción parlamentaria y precisamente su efecto directo es que viene a imponer un tributo a una actividad económica al modificar un crédito existente. El hecho es que sólo corresponde al Presidente de la República una iniciativa legislativa de este tipo, razón por la cual no debió ser declarada admisible su tramitación, incurriendo este proyecto en la forma en un claro vicio de inconstitucionalidad.

III. Elementos para la discusión

Lo primero que hay que tener en mente al analizar este tema es que esta exención tributaria no es un beneficio para el sector construcción, como se ha presentado, sino para los adquirentes de vivienda como beneficiarios últimos. Así las cosas, independiente del infundado atractivo que una iniciativa como ésta pueda tener en el marco de una disputa electoral, lo primero es consignar que el cambio propuesto afectará negativamente a muchas personas, las que no necesariamente serán compensadas con la mayor recaudación tributaria que se obtendría.

En este contexto, al momento de abordar esta discusión es preciso tener en mente, en primer término, el impacto en el precio de la vivienda que traería la implementación de este impuesto, alza que es consecuencia directa del aumento en los costos de construcción que implicará la medida. Finalmente, interesa también determinar quiénes serán los más afectados en caso de materializarse esta iniciativa.

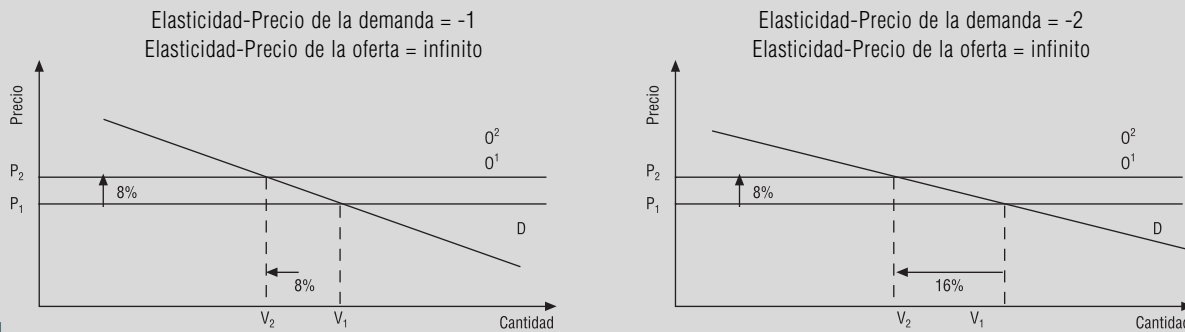
1. Impacto en precios y en la actividad

Como se señaló anteriormente, la exención tributaria de la que hoy gozan las viviendas no es un beneficio para el sector construcción, sino que lo es para quienes adquieren viviendas. En este sentido, este nuevo impuesto no logrará otra cosa que elevar el precio de las viviendas y limitar las posibilidades de quienes buscan satisfacer sus necesidades habitacionales.

Dadas las características que actualmente exhibe el mercado inmobiliario local, lo más probable es que el aumento en los costos de construcción que traerá este nuevo impuesto se traduzca en un aumento equivalente en el precio de las viviendas. Lo anterior se debe a que en la actualidad el mercado inmobiliario exhibe rasgos que lo asemejan a un mercado perfectamente competitivo.

Perfecta competencia se asocia a la existencia de muchos compradores y muchos vendedores, de tal modo que ninguno puede producir efectos significativos en el precio de mercado. A esto se suma el hecho que en el mercado inmobiliario no

Figura 1: Impacto en precios y en la venta de viviendas



4 Fuente: Gerencia de Estudios CChC.

existen barreras a la entrada que dificulten el acceso de nuevos competidores y, además, que las estructuras de costos no son muy distintas entre una empresa y otra.

Lo anterior apunta a pensar que los oferentes de viviendas no estarían obteniendo beneficios superiores a la rentabilidad normal que cualquier inversionista exigiría al embarcarse en un negocio con este nivel de riesgo. En efecto, tal y como es evidente a partir de la aparición reciente de cientos de nuevos competidores en el mercado, cualquier utilidad sobre normal que puedan obtener los oferentes incentiva el ingreso inmediato de nuevos agentes. Así las cosas, la entrada de competidores aumenta la oferta inmobiliaria y reduce por tanto los precios, al punto de dejar a todos los actores con niveles mínimos de utilidad, desapareciendo el incentivo a la entrada de nuevos competidores.

En un escenario como el descrito, donde no hay espacio para utilidades sobre normales, un aumento en los costos de producción será traspasado íntegramente al precio final. Como se discute más adelante, el aumento en los costos de construcción derivado de la imposición de este gravamen se estima en 8%, incremento que se traducirá en un alza también de 8% en el precio promedio de las viviendas.

Estimado el impacto en precios, el segundo paso es determinar cómo

se verá afectada la actividad inmobiliaria como consecuencia de este mayor desembolso que tendrán que hacer los compradores. En este análisis juega un rol fundamental la elasticidad-precio de la demanda, es decir, cuánto cambia la cantidad demandada ante un cambio en el precio del bien en cuestión.

En el ámbito del mercado inmobiliario, distintas fuentes sitúan la elasticidad de la demanda en un rango entre -2 y -1 , lo que significa que en promedio los consumidores de viviendas sí son sensibles al precio. De hecho, una elasticidad igual a -1 implica que un aumento de 8% en los precios conllevará una caída también de 8% en la cantidad demandada. Más aún, con una elasticidad de -2 , el mismo aumento de 8% se traduce en una caída de 16% en la cantidad demandada (ver Figura 1).

Analizando los impactos antes descritos a la luz de las estadísticas del mercado inmobiliario nacional es posible cuantificar las menores ventas en términos de inversión futura y empleos asociados. Si bien no existe una asociación directa y lineal, de todos modos es de esperar que luego de una caída en las ventas se observe también una reducción en la inversión.

Considerando un mercado inmobiliario privado con ventas anuales de 45.000 unidades, a los escenarios antes considerados se pueden asociar impactos en términos de inversión y empleo como los detallados en la Tabla 1:

Tabla 1
Impacto en inversión y empleo

Elasticidad-Precio de la Demanda	Cambio en		Impacto equivalente en		
	Precio	Ventas	Inversión (UF)	Empleos directos	Empleos indirectos
-1	8%	-8%	9.000.000	7.119	10.679
-2	8%	-16%	18.000.000	14.238	21.357

Fuente: Elaboración propia.
* Se supone una elasticidad-precio de la oferta de infinito.

Como se señaló, un aumento en precios de 8% implica que el número de unidades vendidas podría llegar a caer hasta en 16%, menores ventas a las que se asocia una inversión de UF 18 millones. Más aún, inversiones de esta magnitud generan anualmente 14.238 empleos directos y otros 21.357 empleos indirectos.

Con todo, cabe destacar que lo anterior está circunscrito al mercado inmobiliario privado, es decir, donde no son aplicables los subsidios habitacionales. Ahora bien, en el mercado subsidiado, unas 80 mil viviendas anuales en promedio, el impacto de esta medida también será altísimo. En efecto, cerca de la mitad de las viviendas de este

mercado tienen valores sobre las UF 520, razón por la cual también quedarán gravadas. No obstante, en este caso lo más probable es que no se observe un incremento en los precios de las viviendas mismas, sino más bien una disminución en el tamaño de éstas fruto de un aumento en el precio por metro cuadrado.

Lo anterior se debe a que en este segmento (entre UF 520 y UF 1000) del mercado subsidiado, el monto del subsidio depende directamente del precio de la vivienda, mientras que los distintos programas están también acotados por topes rígidos de precios. En un escenario de este tipo, existen claros

impedimentos a elevar el precio a pagar por los compradores, por lo que lo más probable es que los mayores costos se traduzcan en menos metros cuadrados para las familias beneficiadas por subsidios habitacionales. En efecto, ante un aumento de 8% en el precio por m^2 , la vivienda tendría que reducirse también en 8% a fin de mantener el precio total constante. De esta manera, una familia que hoy puede acceder a una vivienda de $50 m^2$ en Santiago por UF 600, en el futuro sólo podría adquirir una de $46 m^2$ por ese mismo precio en caso de prosperar esta iniciativa.

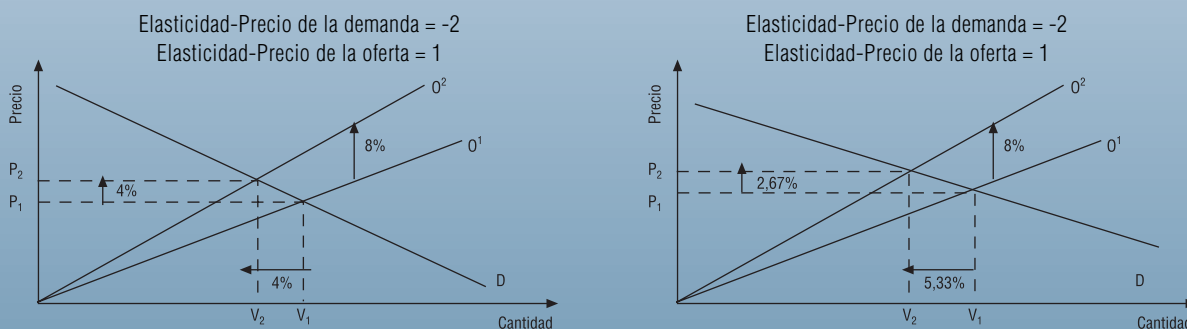
Recuadro 2: Escenarios alternativos para el impacto en precios y en la actividad

Al analizar el impacto en precios y en la actividad inmobiliaria del establecimiento de este impuesto, interesa también conocer la magnitud de estos impactos en caso en que la oferta no tuviese una elasticidad-precio igual a infinito. Por ejemplo, una oferta con elasticidad entre 0 e infinito sería consistente con la existencia de distintos productores con distintos costos de producción y diferentes niveles de utilidad a los precios vigentes.

De encontrarnos en una situación como ésta, lo que estaría sucediendo es que el precio de mercado queda definido en el margen a partir de la estructura de costos del productor más ineficiente. En este caso, será el productor marginal quien obtenga utilidades sobre normales nulas, mientras que los demás sí obtendrían márgenes positivos y crecientes en la medida en que sus costos de producción fuesen menores. La oferta de mercado tendría una pendiente positiva en este contexto, razón por la cual la carga del impuesto se repartiría entre productores y consumidores.

Suponiendo una elasticidad de la demanda igual a -1 y una elasticidad de la oferta igual a 1 , un aumento de 8% en el costo de producción se traduciría en un alza de 4% en el precio pagado por los compradores, mientras que el precio que reciben los productores caería en 4%. De esta manera, las ventas de la industria caerían en 4%. Si la demanda tuviese, en cambio, una elasticidad de -2 , el precio de venta subiría en 2,67%, mientras que el precio recibido por los oferentes caería en 5,33%. En un escenario así, las ventas de la industria se reducirían en 5,33% (ver Figura 2.1).

Figura 2: Impacto en precios y en la venta de viviendas



Fuente: Gerencia de Estudios CChC.

continuación Recuadro 2

Como se detalla en la Tabla 2.1, reducciones en la ventas de hasta 5,33% tienen un equivalente en inversión de UF 6 millones, a los que se asocian casi 5 mil empleos directos anuales, además de otros 7 mil empleos indirectos.

Tabla 2.1
Impacto en inversión y empleo

Elasticidad-Precio de la Demanda	Cambio en		Impacto equivalente en		
	Precio	Ventas	Inversión (UF)	Empleos directos	Empleos indirectos
-1	4,00%	-4,00%	4.500.000	3.560	5.340
-2	2,67%	-5,33%	6.000.000	4.746	7.119

Fuente: Elaboración propia.

* Se supone una elasticidad-precio de la oferta igual a 1.

En casos como éstos, la caída en las ventas será soportada íntegramente por los productores menos eficientes, generalmente empresas de menor tamaño. Se recordará que en el escenario de competencia perfecta, tanto costos como precios subían 8% para todos los productores, por lo que las menores ventas se traducían en menor actividad para todos los agentes o en la salida aleatoria de operadores (todos tenían la misma posibilidad de quedar fuera).

En este caso, en cambio, los costos igualmente suben 8%, con la diferencia que los precios no suben en la misma magnitud. Lo anterior implica necesariamente una reducción de márgenes, posibilidad que sólo existe para los más eficientes. Contrariamente, empresas más pequeñas y con márgenes nulos no podrán soportar el impacto de la tributación adicional y quedarán fuera del mercado.

2. Impacto en el costo de los proyectos habitacionales

Un correcto análisis que permita estimar el mayor costo que tendrían que soportar quienes ofrecen viviendas en el mercado exige considerar conjuntamente la labor constructora y la labor inmobiliaria. Lo anterior, debido a que la actividad inmobiliaria no está gravada por el IVA, donde los principales costos de esta actividad son el costo del terreno y los costos financieros y de comercialización.

Teniendo en cuenta que la actividad inmobiliaria no está afectada a IVA (y que tampoco lo estará en el caso en que se materialice esta iniciativa), la magnitud del mayor costo en que se incurrirá al desarrollar proyectos habitacionales dependerá de la distribución de costos del proyecto entre constructora e inmobiliaria. En este contexto, dependiendo de la participación de cada parte en el proyecto, el sobrecosto ocasionado por la medida se distribuirá como se muestra en la Tabla 2:

Tabla 2
Sobre costo estimado según participación en la inversión

% de la inversión realizada por cada parte:											
Constructora	50	55	60	65	70	75	80	85	90	95	100
Inmobiliaria	50	45	40	35	30	25	20	15	10	5	0
Sobrecosto	5,98	6,55	7,13	7,69	8,26	8,82	9,38	9,94	10,49	11,04	11,58

Fuente: Elaboración propia.

Se concluye que a mayor incidencia de la constructora en la inversión involucrada, mayor será el sobre costo asociado a la restricción de este beneficio. Esto es así, ya que mientras más grande sea la participación de la constructora, mayor será el beneficio asociado al crédito especial y, por ende, mayor será también el impacto asociado a que éste se restrinja. Lo contrario ocurre cuando aumenta la importancia relativa de la empresa inmobiliaria en la composición de la inversión.

En síntesis, y de acuerdo a parámetros generales de la industria, el sobre costo debería quedar en un rango entre 7,7 y 9,4%, toda vez que la participación de la constructora rara vez se baja del 65% y generalmente no supera el 80%. De esta manera, se estima

que la entrada en vigencia de este impuesto conllevaría un aumento en el costo de las viviendas en torno a 8% en promedio.

3. ¿Quién sobrellevará la carga del impuesto?

Además de establecer el impacto en precios, y a partir de éste derivar sus implicancias en términos de empleo e inversión, interesa también conocer las características socioeconómicas de los hogares que sobrellevarán esta carga. Utilizando las estadísticas de ingreso de los hogares de la Encuesta CASEN 2003, en la Tabla 3 se muestra el ingreso monetario de los hogares según decil de ingreso, e incorpora también un valor de vivienda cuya adquisición es consistente con cada nivel de ingreso.

Tabla 3
Ingresos y tipo de vivienda demandada según decil de ingreso

Decil de Ingreso	Ingreso Monetario Promedio del Hogar \$	Crédito Hipotecario a 20 años que puede servir UF	Vivienda que puede comprar UF
I	90.000	-	-
II	160.000	-	-
III	200.000	375	500
IV	260.000	487	650
V	300.000	547	730
VI	350.000	675	900
VII	440.000	855	1.140
VIII	570.000	1.125	1.500
IX	810.000	1.575	2.100
X	2.200.000	4.500	6.000

Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2003.

A modo de ejemplo, un hogar perteneciente al cuarto decil de ingresos cuenta con un ingreso monetario promedio de \$ 260.000, entrada que le permitiría servir un crédito de UF 487 en 20 años a las tasas actualmente vigentes. Un crédito hipotecario de este monto permite financiar el 75% de una vivienda de UF 650.

En otras palabras, al eliminar el beneficio a todas las viviendas de más de UF 520, los únicos que no se verían afectados son los hogares de los deciles I y II, por lo que el

impuesto no sólo afectará a los adquirentes de altos ingresos, sino que también a los de ingresos medios y medios-bajos. En efecto, de acuerdo a estimaciones de la CChC en base a CASEN 2003 y detalladas en el Balance de la Vivienda en Chile (mayo de 2005), entre los deciles III y VI se contarían más de 360 mil requerimientos habitacionales pendientes, considerando allegados y residentes de viviendas inadecuadas. Asimismo, año a año se agregan por crecimiento vegetativo cerca de 55 mil nuevos hogares adicionales cuyos

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.

ingresos no les permitirían acceder a viviendas de más de UF 1.000, en circunstancias en que aproximadamente la mitad de ellos sí aspiraría a una vivienda de más de UF 520.

Así las cosas, el establecimiento de este impuesto golpeará con gran fuerza a un segmento de la población (deciles III al VI) que concentra una muy elevada proporción de los requerimientos habitacionales pendientes. Es más, es precisamente en estos segmentos donde se concentra la entrega de subsidios habitacionales para la compra de viviendas con financiamiento complementario, por lo que no parece razonable gravar con un impuesto un bien cuya adquisición se está subsidiando por otra vía.

Como se señaló antes, la rigidez de los distintos programas de subsidios respecto de los precios tope dificultan que el precio final pueda ajustarse para paliar el aumento de costos. La consecuencia directa de esto último será una disminución de la superficie construida de las viviendas adquiridas con subsidio. Evitar esto requeriría necesariamente de un aumento en el monto de los subsidios entregados.

III. Conclusiones

- Con la eliminación del crédito especial de IVA a la vivienda desaparece una exención que va en directo beneficio de los adquirientes de viviendas.
- Un aumento en los costos de 8% se traduciría en alzas en el precio de las viviendas de hasta 8% en el mercado inmobiliario sin subsidio. Alzas de esta magnitud provocarían caídas de las ventas de hasta 16%, menores ventas a las que se asocia una menor inversión de UF 18 millones. Esta menor inversión implicaría la pérdida de más de 14 mil empleos directos y otros 21 mil empleos indirectos.
- La carga de este impuesto no sólo será sobrellevada por los segmentos de ingreso alto, sino que afectará también a los estratos bajos y medios. Más aún, esta medida complicará severamente las posibilidades de acceso a la vivienda definitiva a las más de 360 mil familias carentes (allegamiento y precariedad) identificadas en los deciles III al VI.