

IMPUESTO TERRITORIAL: UN INSTRUMENTO PARA LA SOSTENIBILIDAD



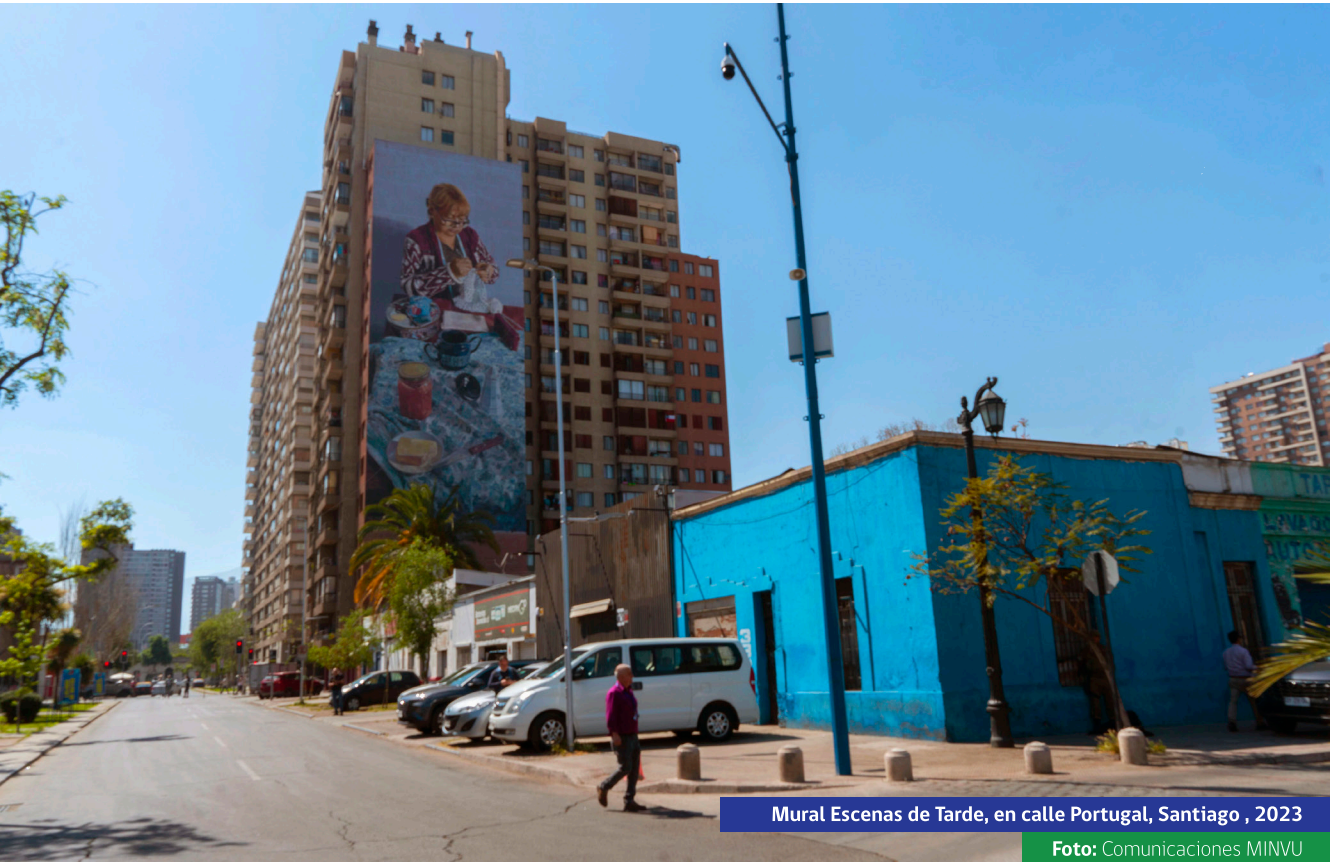
Mario Torres Jofré, arquitecto, DEA en Urbanística y Ordenación del Territorio. Académico USACH, Santiago, Chile.

Francoise Quesnay (1767), advirtió que la tierra era la fuente única de riqueza de la nación. Hoy en día, en países con una base de economía primaria (explotadora y extractiva de materias primas), el sector terciario y, especialmente, la industria inmobiliaria hace suya tal doctrina, enfatizando la edificabilidad de la tierra en cualquier territorio -urbano o rural. Sin embargo, se olvida que Quesnay esgrimía que tal aumento de la riqueza aseguraba el de la población, lo que nos lleva a una larga discusión aún no resuelta en nuestro país: la captura de las plusvalías. Esta puede estar asociada a los principios de aglomeración; accesibilidad o competencia espacial; interacción espacial o de demanda de movilidad y contactos; jerarquía o del orden de las ciudades y; competitividad o de la base exportadora (Camagni, 2005). Como también, producto de los instrumentos de planificación territorial que determinan cambios del uso del suelo desde agrícola a urbano, densificación, edificabilidad, intensidad de usos del suelo, conectividad, accesibilidad, entre otras regulaciones.

Son los instrumentos de planificación territorial, no los propietarios de la tierra, los que aportan valor a

ésta, materializado en el precio del suelo y verificado en las transacciones. Así, no sólo la razón indicaría la necesidad de recuperar parte de la riqueza generada, sino también el imperativo ético que deviene de ello, para alcanzar mayores grados de equidad territorial.

El 2015 el Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, propuso estudiar medidas que permitan que el Estado capture una mayor parte de las ganancias asociadas a su propia acción, por ejemplo, en casos de cambios de uso de suelo desde agrícola a urbano, que hoy no se captan a través de las actualizaciones de los avalúos o de los impuestos a las ganancias de capital. El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2019), en sus recomendaciones para la Política de Suelo para la Integración Social Urbana, postuló la actualización periódica del avalúo de las propiedades conforme a su potencial de desarrollo —para no afectar la equidad urbana— ajustar los avalúos fiscales y las cargas tributarias aplicadas a los terrenos eriazos y adoptar medidas tributarias para hacer partícipe al Estado de la generación de plusvalía que deriva de su propia acción, en particular respecto de los suelos de extensión urbana.



Mural Escenas de Tarde, en calle Portugal, Santiago, 2023

Foto: Comunicaciones MINVU

Ambas recomendaciones, apuntaban a la adecuada actualización del DFL N°1/1998 (Ministerio de Hacienda), que fijó el texto refundido, sistematizado, coordinado y actualizado de la Ley N° 17.235 sobre Impuesto Territorial, de 1969, cuerpo legal que a su vez refundió, sistematizó y coordinó la Ley N° 4.174, de 1927, cuya última modificación data de marzo de 2023, mediante DS N° 226 (Ministerio de Hacienda), que fija una nueva tasa para el impuesto territorial de los bienes raíces no agrícolas, correspondientes a sitios no edificados, propiedades abandonadas o pozos lastreros, ubicados en las áreas urbanas.

El impuesto territorial tiene una data de casi 100 años, sin embargo, en el conjunto de modificaciones que ha experimentado, nunca ha

sido posible cambiar el mecanismo ni siquiera se han revisado sus fundamentos, solamente se han incorporado modificaciones en su contenido con propósitos diversos. El impuesto territorial, conocido popularmente como contribución de bienes raíces, proviene de la Constitución del año 1925, que distinguía entre impuestos y contribuciones, en proporción a los haberes y la igual repartición de las cargas públicas. Estos conceptos desaparecen con la Constitución vigente y se pasa a usar el término tributo para señalar los impuestos sin distinción y se renuncia al concepto de haberes y reemplazándolo por el de rentas.

La Constitución vigente ha deslegitimado el Impuesto Territorial y es una discusión jurídica abierta, pues existen abogados constitucionalistas que

esgrimen variados argumentos para afirmar la inconstitucionalidad de éste, tales como materia del impuesto, técnica utilizada para su aplicación, destino de la recaudación, entre otras. En este contexto, y suponiendo que el hecho gravado por el Impuesto Territorial es la mera posesión de un inmueble, podría afirmarse que tal impuesto constituye una modalidad de impuesto al patrimonio, prohibido actualmente.

Sin perjuicio de lo anterior, Olga Feliú (2014), señalaba que las contribuciones de bienes raíces revisten una naturaleza especial: son tributos cuya finalidad sería compensar los costos del municipio donde está situado el inmueble, por los bienes y servicios que éste proporciona a los vecinos, tales como áreas verdes, iluminación o veredas. Este carácter especial



se observa, además, en que el producto de las contribuciones, a diferencia de los otros tributos, no ingresa a rentas generales, sino que a las arcas de las distintas comunas de manera directa, o bien por medio del Fondo Común Municipal.

En consecuencia, la contribución de bienes raíces debiera asimilarse al pago de los gastos comunes que realizan los copropietarios en una comunidad. Correspondería al precio que los propietarios pagan por uso y provisión de bienes y servicios urbanos y públicos. Debería pagarse en función y proporción de las prestaciones recibidas (teoría de la equivalencia, de los economistas clásicos como fundamento de la obligación a pagar tributos); sin embargo, la inequidad territorial existente obligaría a diferenciar las tasas en función de las zonas servidas.

El avalúo de las propiedades, base sobre la cual se aplica la tasa de

impuesto territorial, depende entre otros aspectos de la localización de las mismas, considerando la infraestructuras de servicios públicos, el equipamiento urbano, sistemas de transporte y distancias estratégicas a otros sectores mejor dotados, aspectos que en zonas centrales y pericentrales inciden en la avaluación mucho más que la edificación existente en el predio, lo cual permite pensar en densificaciones equilibradas y sostenibles.

"Es posible afirmar que el Impuesto Territorial, es uno de los que presenta mayores efectos redistributivos, pues va en beneficio municipal".

Es posible afirmar que el Impuesto Territorial, es uno de los que presenta mayores efectos redistributivos, pues va en beneficio municipal. Del total recaudado, el 40% es de libre disponibilidad para el municipio y el 60% pasa a formar parte del Fondo Común Municipal (FCM), con excepción de algunas comunas que contribuyen con el 65% de lo recaudado, a fin de ser redistribuido. Por tanto, si se acogiese la recomendación de la OCDE de aumentar la tasa de éste, aunque fuese sólo medio punto y se eliminaran la mayor parte de las exenciones que ofrece, la recaudación sería muy superior y permitiría mejoras sustantivas en las prestaciones de servicios urbanos en todas las ciudades del país, es decir, se mejoraría la calidad del medio construido, por tanto, la calidad de vida al construir ciudades más equitativas y sostenibles. **R**