

GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO DE HACIENDA  
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

# Gasto Público en Vivienda

**Jorge Rodríguez C.  
Juan Andrés Roeschmann G.  
Antonio Garrido J.  
Carla Vanelli A.**

**ESTUDIOS DE FINANZAS PÚBLICAS**

**Diciembre 2006**



GOBIERNO DE CHILE  
MINISTERIO DE HACIENDA  
DIRECCION DE PRESUPUESTOS

# Gasto Público en Vivienda

Jorge Rodríguez C.  
Juan Andrés Roeschmann G.  
Antonio Garrido J.  
Carla Vanelli A.

**ESTUDIOS DE FINANZAS PÚBLICAS**

Diciembre 2006

*Esta publicación corresponde al octavo número de la serie Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.*

*A través de esta serie se presentan documentos de trabajo que abordan temas de relevancia nacional por su impacto en las finanzas públicas, privilegiándose aquellos tópicos de especial pertinencia para el manejo de la política fiscal y para la promoción de una eficiente asignación y uso de los recursos públicos.*

*La serie **Estudios de Finanzas Públicas** representa así un aporte al análisis metódico y al debate fundamentado sobre las finanzas públicas en Chile, a la vez que constituye una instancia de transparencia para el público en general en lo que respecta a acercar la información presupuestaria a los ciudadanos.*

**Autores:**

Jorge Rodríguez Cabello, Ingeniero Comercial y Master en Economía de la Universidad Católica de Chile, Master en Administración Pública de la Universidad de Harvard y Jefe del Departamento de Estudios, Dirección de Presupuestos.

Juan Andrés Roeschmann Gillmore, Ingeniero Comercial mención en Economía y Magíster en Economía mención en Políticas Públicas de la Universidad Católica de Chile y Analista del Departamento de Estudios, Dirección de Presupuestos.

Antonio Garrido Jara, Ingeniero Comercial de la Universidad de Concepción y Jefe Sector Vivienda, Dirección de Presupuestos.

Carla Vanelli A., Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile y Analista Sector Vivienda, Dirección de Presupuestos.

**Editores:**

Julio Valladares, Subdirector de Racionalización y Función Pública, Dirección de Presupuestos.

Pamela Albornoz, Jefa de Comunicaciones, Dirección de Presupuestos.

Publicación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda

Registro de Propiedad Intelectual N°159918

I.S.B.N 956-8123-18-0

Todos los derechos reservados.

Diciembre 2006

La serie **Estudios de Finanzas Públicas** se encuentra disponible en la página web de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda: [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)

Diseño y diagramación: Torrealba y Asociados

Impresión: GráficoAndes

# Índice

---

<b>1. Introducción</b>	<b>5</b>
<b>2. El Sector Vivienda en Chile</b>	<b>7</b>
2.1. Actores del Sector	7
2.2. Dimensión del Sector	9
2.3. Focalización del Gasto Público	13
2.4. Déficit Habitacional	16
2.5. Otros Desafíos del Sector: Segregación Urbana y Costo de los Terrenos	18
<b>3. Política Pública Habitacional en Chile</b>	<b>20</b>
3.1. Breve Historia	20
3.2. Política Habitacional para el Período 2007-2010	22
3.3. Franquicias Tributarias en el Sector Inmobiliario	24
<b>4. Proyecciones 2007-2010</b>	<b>29</b>
4.1. Número de Viviendas y Déficit Habitacional	29
4.2. Nivel y Focalización del Gasto Público	31
<b>5. Comentarios Finales</b>	<b>33</b>
<b>6 Bibliografía</b>	<b>35</b>
<b>Anexo 1: Resumen de los Programas Habitacionales</b>	<b>36</b>
<b>Anexo 2: Descripción y Metodología de Cálculo de las Partidas de Gasto Tributario del Sector Inmobiliario</b>	<b>37</b>

---

## Introducción<sup>1</sup>

El acceso a vivienda es una necesidad básica que incide significativamente en la calidad de vida de las personas<sup>2</sup>. Esta característica hace que procurarse una vivienda digna sea uno de los máximos anhelos de toda familia. Al mismo tiempo, esta cualidad hace surgir una obligación para el Estado, la de garantizar a todo ciudadano un nivel mínimo de vivienda de calidad.

Esta obligación para el Estado surge no sólo por razones de equidad, igualdad de oportunidades y la obligación moral de asegurar ciertos mínimos sociales, sino también por razones de eficiencia. Estas últimas se refieren, en primer lugar, a que el acceso a una vivienda de calidad genera efectos positivos para la sociedad que van más allá de los beneficios captados por la propia familia que la habita. En efecto, existe evidencia de externalidades positivas del acceso a viviendas de calidad, las que se refieren principalmente a que al disminuir las condiciones de hacinamiento y mejorar las condiciones sanitarias de las familias, mejoran tanto la salud de la población como su aprendizaje obtenido de la educación formal. Y en segundo lugar, puede justificarse una política pública que dinamice el mercado habitacional y la adquisición de viviendas como un mecanismo de ahorro privado<sup>3</sup>. Las circunstancias que pueden hacer necesario un incentivo al ahorro pueden referirse tanto a un nivel de ahorro privado muy bajo a nivel agregado que ponga en peligro los equilibrios macroeconómicos, como a miopía de los agentes económicos a nivel individual que les impida proveer lo suficiente para su futuro<sup>4</sup>.

Cualquiera sea la razón que prime, esta obligación del Estado se ha traducido histórica e internacionalmente en la implementación de políticas públicas habitacionales. En Chile, éstas han involucrado, en distintas etapas de su historia, desde construcción directa, el otorgamiento de subsidios y la facilitación de acceso a crédito, hasta excepciones tributarias para dinamizar la actividad del sector.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se basa en "Gasto Público en Vivienda: La Nueva Política Habitacional 2007-2010", Informe de Finanzas Públicas, Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2007, octubre 2006.

Los autores agradecen los valiosos comentarios de la Ministra de Vivienda y Urbanismo, Sra. Patricia Poblete Bennett. Asimismo se agradecen también los valiosos aportes de Carla Tokman, Slaven Razmilic, Michael Jorrat y Francisco Ruiz. Con todo, los errores u omisiones de este trabajo son de exclusiva responsabilidad de los autores.

<sup>2</sup> La Declaración Universal de Derechos Humanos expresa en el párrafo 1 de su Artículo 25 que "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios". Textos similares son expresados también en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer, en la Convención sobre los Derechos del Niño, en la Convención Internacional sobre la protección de todos los Trabajadores Migratorios y de su Familiares y en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

<sup>3</sup> Con todo, los instrumentos de ahorro a incentivar pueden ser distintos a los bienes raíces. El ahorro en bienes raíces puede primar en casos de países en los cuales no hay mercados de instrumentos financieros debidamente desarrollados.

<sup>4</sup> En particular, el problema de bajo ahorro puede ser más pertinente en ciertos grupos de la población, típicamente aquellos de menores recursos, quienes tienen una tasa de descuento mayor que privilegia el consumo presente por sobre el futuro.

Estas políticas, en Chile y el mundo, demandan importantes sumas de recursos públicos. Por ello, es de principal relevancia analizar tanto la pertinencia del volumen de recursos invertidos y la focalización de los mismos, como la eficiencia y efectividad de los instrumentos de política pública utilizados.

En este contexto, el presente trabajo busca aportar a la discusión sobre las políticas de vivienda en Chile, cuantificando el actual esfuerzo público en la materia, analizando los distintos instrumentos existentes y planteando desafíos futuros. El punto de partida de este estudio es el dimensionamiento y la descripción del mercado de la vivienda en Chile, lo que se presenta en la sección 2. Luego, en la sección 3 se describen los programas públicos de vivienda, los que incluyen tanto programas presupuestarios como el gasto tributario ocasionado por excepciones tributarias en el mercado habitacional. A continuación, en la sección 4 se presentan las metas y proyecciones de la política de vivienda para el período 2007-2010. Finalmente, se presentan reflexiones acerca de los desafíos futuros de la política pública en vivienda.

# 2

---

## El Sector Vivienda en Chile

### 2.1. Actores del Sector

En el mercado habitacional chileno se pueden identificar los siguientes actores<sup>5</sup>:

- **Proveedores de vivienda.** Incluye tanto a entidades inmobiliarias que compran viviendas que después ofrecen a las personas, como empresas constructoras que venden directamente.
- **Estado.** Por una parte, en el Estado recae la obligación de regular a las instituciones involucradas en el financiamiento habitacional. Y por otra parte, el Estado cumple también un importante rol social ayudando a los hogares de menores recursos a tener una vivienda, a través de la entrega subsidios, contribuyendo así al financiamiento de viviendas para quienes cumplen con ciertos requisitos. Este rol se realiza a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Finalmente, el Estado también incentiva la inversión en viviendas mediante franquicias tributarias.
- **Demandantes de vivienda.** Incluye a hogares, familias o personas, los que manifiestan su demanda en función de sus preferencias y su capacidad de pago, utilizando los mecanismos de financiamiento existentes. Es posible clasificar a los demandantes de acuerdo al grado de involucramiento estatal en su demanda:
  - i) *Demanda organizada por el Estado:* en el caso de los sectores con menores recursos de la población, el Estado actúa mediante distintos programas habitacionales, entregando subsidios de acuerdo al grado de vulnerabilidad de las familias, las que adquieren viviendas disponibles en el mercado o contratan su construcción.
  - ii) *Demanda privada que cuenta con ayuda financiera del Estado:* este es el caso en que la demanda privada surge con bastante independencia, contribuyendo el Estado mediante un subsidio habitacional, al que se agrega el ahorro propio y un crédito hipotecario de largo plazo, otorgado por instituciones financieras en condiciones de mercado.

<sup>5</sup> Clasificación basada en Morandé y García (2004).

*iii) Demanda privada sin subsidio:* Este segmento corresponde a la población de mayor ingreso relativo, que accede a la vivienda con sus propios recursos, utilizando financiamiento propio o créditos bancarios o de las empresas constructoras o inmobiliarias.

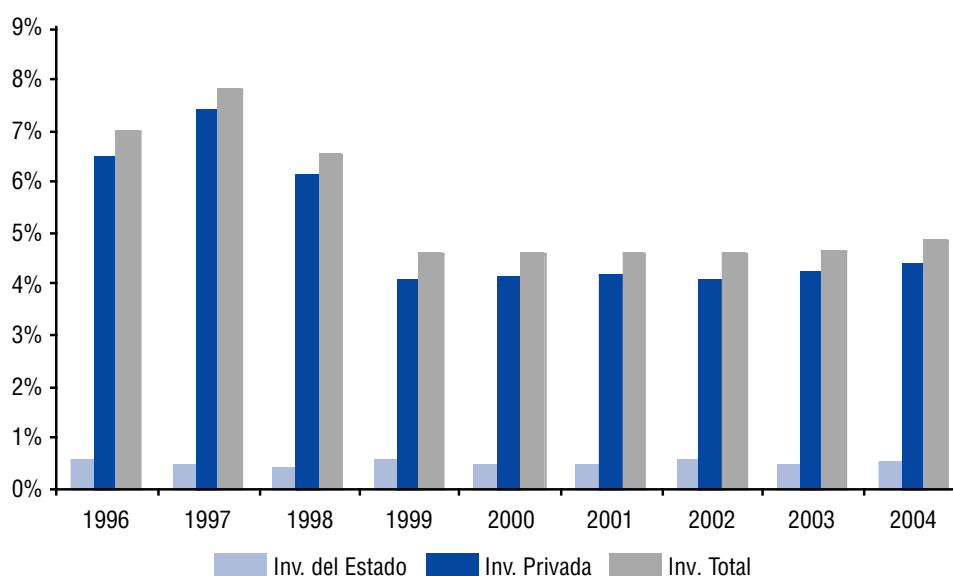
- ***Bancos, sociedades administradoras de mutuos, cajas de compensación, administradoras de leasing y administradoras de fondos para la vivienda.*** Estas instituciones se encargan de la administración del ahorro de las personas mediante la acumulación del pago inicial de la vivienda o la acumulación y acreditación del ahorro previo exigido para la asignación del subsidio estatal. Además, los bancos y sociedades administradoras de mutuos operan el financiamiento habitacional a través de letras hipotecarias, mutuos hipotecarios endosables o contratos de arrendamiento con promesa de compraventa (leasing). Estas entidades son también las encargadas de evaluar la capacidad de pago de las personas que solicitan un crédito y la calidad de las garantías hipotecarias. Respecto del financiamiento, son las entidades encargadas de emitir los instrumentos de deuda que respaldan la operación hipotecaria.
- ***Sociedades securitizadoras.*** Actúan transformando préstamos de carácter heterogéneo, ilíquidos y con un riesgo de crédito significativo, en un valor negociable, líquido y con bajo riesgo de crédito. De este modo, el titular de créditos vende éstos a una sociedad securitizadora, la cual emite bonos respaldados por dichos activos. Cada bono representa el derecho a recibir una parte de la corriente de pagos generada.
- ***Inversionistas institucionales.*** Considera principalmente a las administradoras de fondos de pensiones (AFP) y a las compañías de seguros, las que demandan los instrumentos de deuda originados con motivo de los créditos hipotecarios. Dado el tamaño relativo de estos inversionistas en el mercado chileno, su importancia es muy grande por la cantidad de recursos que implica su demanda.
- ***Otros actores del mercado financiero.*** En este mercado son transados los valores emitidos y adquiridos, por lo que permite que existan las condiciones necesarias para la realización de estas operaciones de manera dinámica y transparente.



## 2.2. Dimensión del Sector

En la última década, la inversión en construcción para fines habitacionales ha representado en promedio un 5,5% del Producto Interno Bruto (PIB), manteniéndose relativamente estable en los últimos seis años en torno a un nivel de 4,6% del PIB (Gráfico 1). Esta inversión fue afectada de manera importante por la desaceleración de la economía de fines de los 90. En efecto, entre 1997 y 1999 cayó en nivel absoluto en un 42%, desde donde se ha venido recuperando, pero aún en 2004 todavía no se alcanzaban niveles superiores a los logrados antes de la crisis. Así, en 2004, la inversión en construcciones para uso habitacional alcanzó a \$2.877.395 millones, lo que equivale al 4,82% del PIB, y a una inversión estimada de \$178.794 per cápita (Cuadro 1).

**Gráfico 1**  
**Inversión en Edificación Habitacional**  
(Porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Presupuestos y el Banco Central de Chile (estimaciones preliminares).

**Cuadro 1**  
**Inversión en Edificación Habitacional**

Año	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Millones de Pesos de 2005	2.973.518	3.482.139	2.909.421	2.003.434	2.114.787	2.197.975	2.267.331	2.449.680	2.877.395
Inv. per cápita (\$ de 2005)	203.728	235.342	194.005	131.829	137.344	141.152	143.998	153.879	178.794
Como porcentaje del PIB	7,00%	7,82%	6,53%	4,57%	4,59%	4,60%	4,57%	4,62%	4,82%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Presupuestos y el Banco Central de Chile (estimaciones preliminares).

En cuanto a la composición público-privada de esta inversión, en los últimos seis años se ha mantenido relativamente estable en torno a una relación 1 a 9. Es decir, por cada peso que invierte el Estado en vivienda, el sector privado invierte nueve. Con todo, cabe destacar que el sector público ha aumentado su participación relativa desde un 6,5% en promedio en el período 1996-1998 a un 10% en el período 1999-2004 (Cuadro 2). Esto es consistente con el aumento de la inversión pública en vivienda en términos absolutos, que creció en más de 21% entre 1997 y 2004, acumulando un crecimiento de 92% desde 1990. Cabe notar que la inversión pública en vivienda, al igual que la privada, también evidenció una desaceleración hacia finales de la década de los noventa. Sin embargo, la inversión estatal fue más estable en términos relativos, lo que ayudó a atenuar el efecto del ciclo económico en el sector.

Dentro del gasto público en vivienda se debe distinguir entre la inversión en construcción directa, a través del Programa de Vivienda SERVIU (Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización), y el pago de Subsidios. Al respecto, en los últimos diez años se verifica un importante aumento del peso relativo de los subsidios, los que pasaron de representar un 48% de la inversión pública en vivienda en 1996 a un 74% en 2004. Ello, como resultado de una política explícita del Gobierno impulsada en los últimos años.

**Cuadro 2**  
**Composición Público-Privada de la Inversión en Edificación Habitacional,**  
**1996-2004**

Año	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Inv. del Estado</b>	<b>8%</b>	<b>6%</b>	<b>6%</b>	<b>11%</b>	<b>10%</b>	<b>10%</b>	<b>11%</b>	<b>9%</b>	<b>10%</b>
Viv. SERVIU	52%	49%	45%	53%	50%	49%	51%	33%	26%
Sub. Pagados	48%	51%	55%	47%	50%	51%	49%	67%	74%
<b>Inv. Privada</b>	<b>92%</b>	<b>94%</b>	<b>94%</b>	<b>89%</b>	<b>90%</b>	<b>90%</b>	<b>89%</b>	<b>91%</b>	<b>90%</b>
<b>Inv. Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Presupuestos y del Banco Central de Chile (estimaciones preliminares).

Se debe destacar, que además del gasto público en vivienda ya descrito, existen franquicias tributarias que benefician al sector inmobiliario y que implican una renuncia por parte del Fisco a recibir ingresos, lo que se conoce como gasto tributario. Acorde a cifras del Servicio de Impuestos Internos, el gasto tributario asociado al sector inmobiliario alcanzará a \$471.217 millones el año 2006, destacándose en particular el gasto tributario generado por el crédito especial para la construcción de viviendas (que representa el 40%) y por las exenciones de las rentas de arrendamiento de viviendas acogidas al DFL2 (que representa el 22%)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> El gasto tributario generado por franquicias que benefician al sector inmobiliario es tratado con mayor profundidad en la sección 3 de este trabajo. Cabe señalar que el gasto tributario en el sector inmobiliario no se incluye como parte de la inversión total en vivienda, ya que esta última corresponde a los recursos efectivamente invertidos, mientras que el gasto tributario representa lo que el Estado deja de recaudar producto de las franquicias tributarias que benefician al sector.

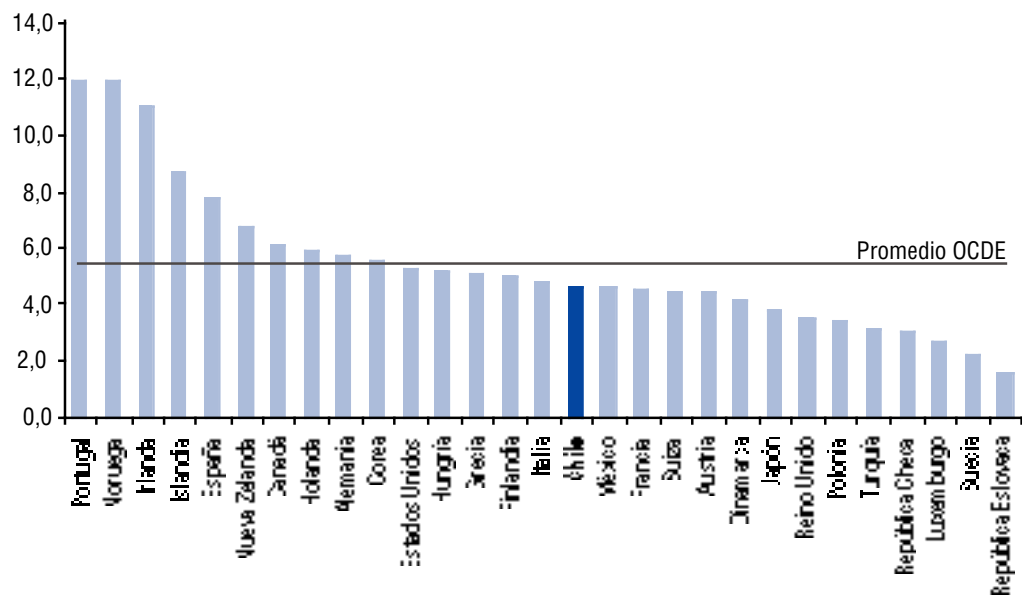
En el contexto internacional, se verifica que al comparar a Chile con países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se ubica en una posición intermedia en cuanto a inversión total en vivienda como porcentaje del PIB. Así, el Cuadro 3 muestra que Chile se ubica en el lugar 16 dentro de 29 países analizados (para el año 2003), aunque el gasto promedio de la OCDE es superior al de Chile (5,4% del PIB versus 4,6% en el año 2003, como se aprecia en el Gráfico 2). Es decir, Chile tiene un nivel de inversión total en vivienda como porcentaje del PIB, similar al de países como Francia, Suiza e Italia.

**Cuadro 3**  
**Inversión en Vivienda**  
(Porcentaje del PIB)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Alemania	7,6	7,4	7,2	7,2	6,8	6,3	5,8	5,7	5,5
Australia	4,9	5,6	5,8	6,7	5,6	6,5	7,3	..	..
Austria	6,6	6,5	6,1	5,8	5,3	4,9	4,6	4,4	4,3
Bélgica	4,3	4,4	4,5	4,5	..	..	..	..	..
Canadá	4,8	5,0	4,7	4,7	4,6	5,1	5,8	6,1	6,6
<b>Chile</b>	<b>7,0</b>	<b>7,8</b>	<b>6,5</b>	<b>4,6</b>	<b>4,6</b>	<b>4,6</b>	<b>4,6</b>	<b>4,6</b>	<b>4,8</b>
Corea	7,0	6,5	6,0	5,1	4,3	4,7	5,0	5,5	5,6
Dinamarca	3,6	3,9	3,9	4,0	4,2	3,9	3,8	4,2	4,5
España	5,1	4,9	5,1	5,5	6,1	6,4	7,0	7,7	8,3
Estados Unidos	4,3	4,2	4,5	4,6	4,6	4,7	4,9	5,3	5,8
Finlandia	3,7	4,4	4,7	5,2	5,4	4,9	4,6	5,0	5,3
Francia	4,4	4,3	4,3	4,5	4,4	4,5	4,4	4,5	4,7
Grecia	4,8	4,9	5,3	5,3	4,9	4,8	5,0	5,1	4,8
Holanda	5,8	5,9	5,9	6,1	6,0	6,1	6,0	5,9	6,1
Hungría	..	..	..	..	3,6	4,5	5,0	5,1	..
Irlanda	6,1	6,8	7,3	8,1	8,5	8,8	9,0	10,9	..
Islandia	6,8	7,0	7,0	7,5	8,1	7,5	7,4	8,6	8,9
Italia	4,7	4,5	4,3	4,3	4,5	4,4	4,6	4,8	4,9
Japón	5,6	5,0	4,2	4,2	4,2	4,0	3,8	3,7	..
Luxemburgo	3,3	3,2	3,2	2,8	2,5	2,9	2,7	2,6	..
México	4,6	4,6	4,6	4,7	4,8	4,7	4,7	4,6	..
Noruega	13,5	14,4	16,5	14,3	11,8	12,0	12,0	11,9	12,4
Nueva Zelanda	5,9	5,9	5,1	5,7	4,8	4,7	5,7	6,7	..
Polonia	2,5	2,8	3,0	3,4	3,6	3,4	3,5	3,4	..
Portugal	12,3	13,6	13,7	13,5	13,9	14,0	13,4	11,9	11,7
Reino Unido	2,9	3,0	2,9	2,8	2,9	3,0	3,3	3,5	3,8
Republica Checa	2,5	2,6	2,8	2,8	2,6	2,5	2,9	3,0	..
Republica Eslovaca	..	..	..	..	2,0	1,8	1,7	1,6	1,5
Suecia	1,6	1,4	1,4	1,6	1,8	2,0	2,1	2,2	2,5
Suiza	4,9	4,5	4,5	4,3	4,2	4,1	3,9	4,4	..
Turquía	7,8	7,6	7,0	6,6	5,3	5,2	3,8	3,2	3,5

Fuente: Datos internacionales, de OCDE (2006). Datos para Chile, elaboración propia en base a datos Dirección de Presupuestos y Banco Central de Chile (estimaciones preliminares).

**Gráfico 2**  
**Inversión Total en Vivienda año 2003**  
 (Porcentaje del PIB)



Fuente: Datos internacionales, de OCDE (2006). Datos para Chile, elaboración propia en base a datos de la Dirección de Presupuestos y Banco Central de Chile (estimaciones preliminares).

Al comparar internacionalmente el gasto público en vivienda la situación es relativamente similar a la observada para el gasto total, ubicándose Chile algo por debajo del promedio de los países considerados en la muestra para el año 2000 (0,5% del PIB versus un promedio de 0,8% (Cuadro 4)). Es decir, Chile tiene un nivel de inversión pública en vivienda como porcentaje del PIB similar al de países como Suecia y Reino Unido. En cuanto al peso relativo del gasto público en vivienda dentro del gasto total del sector, el promedio de la muestra es de 17,7% para el año 2000, mientras que el de Chile es de 9,9%, porcentaje superior, por ejemplo, al de países como Portugal, Grecia e Italia.

**Cuadro 4**  
**Peso Relativo de la Inversión Pública en Vivienda**  
 (Año 2000, o dato más cercano)

País	Año	Inv. Pública en Vivienda (% PIB) (1)	Inv. en Vivienda (% PIB) (2)	Inv. Pública como % de Inv. Total (1)/(2)
Dinamarca	2000	1,4	4,2	33,3
España	1999	1,4	5,5	25,2
Francia	1999	1,1	4,5	24,7
Luxemburgo	2000	0,6	2,5	24,0
Bélgica	1997	1,0	4,4	22,9
Suecia	2000	0,4	1,8	22,6
Austria	1999	1,3	5,8	22,5
Finlandia	2000	1,2	5,4	22,3
Reino Unido	2000	0,6	2,9	20,9
Alemania	2000	0,9	6,8	13,2
Holanda	1999	0,7	6,1	11,5
<b>Chile</b>	<b>2000</b>	<b>0,5</b>	<b>4,6</b>	<b>9,9</b>
Portugal	2000	0,8	13,9	5,8
Grecia	2000	0,2	4,9	4,1
Italia	1998	0,1	4,3	2,3

Fuente: Datos internacionales, del Banco Central Europeo y de OCDE (2006). Datos para Chile, elaboración propia en base a datos de la Dirección de Presupuestos y Banco Central de Chile (estimaciones preliminares).

### 2.3. Focalización del Gasto Público

Una de las principales justificaciones socioeconómicas para la existencia de una política pública en vivienda y, consistentemente, uno de los objetivos declarados de la política habitacional, es priorizar la focalización del gasto público preferentemente en los sectores más carentes de la población<sup>7</sup>. Para ello, en los últimos años el MINVU se ha abocado al perfeccionamiento de los programas habitacionales dirigidos a los quintiles de menores recursos. En efecto, se verifica que la focalización programada de los recursos en la población de menores ingresos ha aumentado desde el año 2002, destinándose un mayor porcentaje a beneficiar a la población perteneciente a los tres primeros deciles de ingreso. En particular, la Ley de Presupuestos para 2007 focaliza en los tres primeros deciles el 74,4% de los recursos que se comprometen para los programas habitacionales. Esto es superior al 66,9% contemplado en la Ley de Presupuestos para 2006, y muy superior al 23,1% que se consideró en promedio en el período 1997-2001 (Cuadro 5).

<sup>7</sup> Los objetivos estratégicos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo pueden verse en detalle en [www.minvu.cl](http://www.minvu.cl).

**Cuadro 5**  
**Distribución Programada de Recursos Públicos en Vivienda según**  
**Población Objetivo, 1997 - 2007**

Población Objetivo (1)	Programas	Programas 1997-2001	Programa 2002	Programa 2003	Programa 2004	Programa 2005	Ley 2006	Ley 2007
Decil 1 al 3	Vivienda Social Dinámica sin Deuda (VSDSD), Fondo Solidario de Vivienda (FSV), Rural, Subsidio Quintil II (2) y Progresivo	23,1%	53,6%	70,7%	74,3%	70,8%	66,9%	74,4%
Decil 4 al 9	Básica SERVIU, Programa Especial para Trabajadores (PET), Básico Privado, Unificado, Único y Subsidio Quintil II (2)	76,9%	46,4%	29,3%	25,7%	29,2%	33,1%	25,6%

(1) Considera focalización según declaración de política.

(2) Asume Nuevo Subsidio Quintil II en 2007 focalizado un 50% en el decil 3 y un 50% en el decil 4.

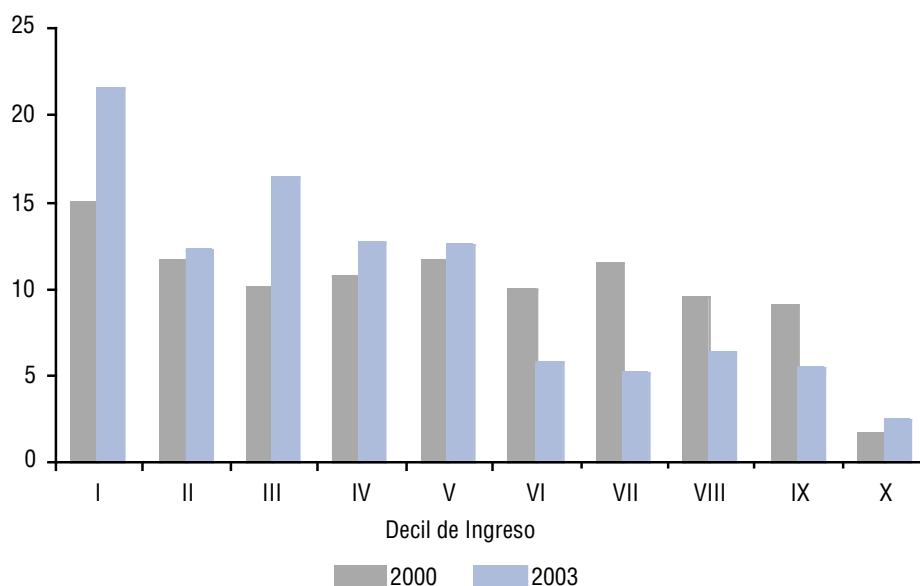
Fuente: Dirección de Presupuestos.

En cuanto a la focalización efectiva de recursos, acorde a la Encuesta CASEN 2003 cerca del 63% de los nuevos propietarios que recibieron solución habitacional con apoyo público en dicho año pertenecía al 40% más pobre de la población<sup>8</sup>. Esto representa una mejora en la focalización si se compara con el dato equivalente recogido por la Encuesta CASEN 2000, que indicaba que sólo el 47% de los beneficiarios pertenecía a los dos quintiles más pobres (Gráfico 3). Más aún, en el año 2000 el 32% de los beneficiarios pertenecía a los dos quintiles de mayores ingresos de la población, cifra que disminuyó a 19% el año 2003. De esta manera, el nivel de focalización efectivo de los programas habitacionales se ha ido acercando al de otros programas dirigidos a la población más carente, como los subsidios monetarios<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Dato no comparable con la información del cuadro 5, en razón que el programa habitacional comprometido en un año en particular se ejecuta en varios años.

<sup>9</sup> Estos subsidios incluyen Pensiones Asistenciales (PASIS), Subsidio Único Familiar (SUF) y Subsidio al Agua Potable (SAP). Tomados en conjunto, la Encuesta CASEN 2003 muestra que un 72% de estos subsidios se concentra en personas pertenecientes al 40% más pobre de la población.

**Gráfico 3**  
**Distribución de Soluciones Habitacionales con Apoyo Público, según Decil de Ingreso del Beneficiario, Años 2000 y 2003**  
 (Porcentaje)



Fuente: Encuestas CASEN 2000 y 2003.

La focalización de los programas habitacionales, aunque tiene espacios para seguir mejorando, contrasta con la débil focalización del gasto tributario asociado al sector inmobiliario. En efecto, del total de gasto tributario de este sector incurrido en el año 2004, sólo un 7,5% benefició al 40% más pobre de la población, mientras que el 20% más rico acaparó casi el 74% de los recursos involucrados (Cuadro 6).

**Cuadro 6**  
**Focalización del Gasto Tributario del Sector Inmobiliario \***  
 (Millones de pesos de 2004)

N°	Partida de Gasto Tributario	Quintil de Ingreso					Total
		I	II	III	IV	V	
1.5	Renta presunta en explotación de bienes raíces no agrícolas	62	41	155	293	1.409	1.961
2.1	Renta bienes raíces no agrícolas	98	65	246	463	2.228	3.100
7.5	Renta presunta en explotación de bienes raíces no agrícolas	-117	-105	-390	-703	-2.107	-3.422
9.7	Dividendos de créditos hipotecarios viviendas DFL2	90	22	40	36	5.451	5.639
13.8	Arriendo de bienes inmuebles	-856	-786	-819	-286	9.668	6.921
14.1	Crédito especial para la construcción de viviendas	4.722	10.429	12.880	22.432	118.923	169.386
<b>Total</b>		<b>3.999</b>	<b>9.666</b>	<b>12.112</b>	<b>22.235</b>	<b>135.572</b>	<b>183.585</b>
		<b>2,2%</b>	<b>5,3%</b>	<b>6,6%</b>	<b>12,1%</b>	<b>73,8%</b>	<b>100%</b>

\* Se incluyen las partidas disponibles en el año 2004.

Fuente: Servicio de Impuestos Internos (2006). Numeración de partidas según el citado informe.

## 2.4. Déficit Habitacional

La satisfacción de las necesidades de alojamiento debe considerar dos aspectos: i) la autonomía residencial, y ii) la calidad de la vivienda y de los servicios básicos asociados a ella. Estos dos aspectos dan origen a dos tipos de déficit habitacional: i) cuantitativo, y ii) cualitativo, respectivamente.

La autonomía residencial implica la existencia de una vivienda independiente para cada hogar. Los hogares sin casa se identifican con el fenómeno del allegamiento externo, el cual se manifiesta en la convivencia de dos o más hogares en una vivienda (allegamiento externo en vivienda) o en la convivencia de dos o más viviendas en un sitio (allegamiento externo en sitio). Esta situación refleja carencia de autonomía residencial tanto de los hogares allegados o sin casa, como de los hogares receptores que los acogen<sup>10</sup>. Otro fenómeno similar es el dado por las familias que no han logrado aún su autonomía económica y que por ello comparten el presupuesto de alimentación y vivienda con otra familia en un mismo hogar, donde se distingue el núcleo principal que corresponde al núcleo del jefe de hogar, y el o los núcleos allegados o secundarios. Si la condición de allegamiento no es funcional, es decir, podrían vivir autónomamente si dispusieran de una vivienda, se identifica con el fenómeno de allegamiento interno. Si el allegamiento interno responde a la incapacidad del núcleo para sostenerse en forma separada se considera una situación funcional que no constituye déficit habitacional<sup>11</sup>.

Los hogares que han accedido a una vivienda independiente también pueden tener carencias en la satisfacción de sus necesidades de alojamiento. Estas carencias se relacionan con la mala calidad material de la vivienda, o con la falta de servicios básicos en la misma. Estas insuficiencias dan origen al déficit cualitativo, que está representado por los hogares que residen en viviendas que deben ser reemplazadas, rehabilitadas en su materialidad o conectadas a redes de servicios básicos. Para cuantificar este déficit se consideran, por lo tanto, dos componentes: i) la materialidad de la vivienda (tipo y estado de conservación del piso, techo y muro), y ii) el saneamiento con el que cuenta la vivienda (acceso a las redes de agua potable, energía y eliminación de excretas). Para esta cuantificación, se requiere además precisar los estándares mínimos aceptables para que la vivienda cumpla sus funciones en relación con la vida de la familia que la habita, estándares que pueden variar a medida que el país alcanza mayores niveles de desarrollo.

---

<sup>10</sup> Aunque ambos están interferidos en su autonomía residencial, para estimar el déficit cuantitativo propiamente tal, sólo se considera a los hogares allegados.

<sup>11</sup> Debe considerarse que no existe consenso en la forma de medir allegamiento interno funcional. Este es un aspecto importante ya que, dependiendo de qué se considere o no allegamiento funcional, pueden variar de forma importante las cifras de déficit por allegados.



Para el caso chileno, actualmente se considera como hogares con déficit de materialidad a aquellos que habitan en viviendas con muros de desecho o de cualquier otro material en mal estado de conservación, independientemente del estado del techo y piso de la misma. Por otra parte, los hogares que disponen de agua en la vivienda a través de río, vertiente o por acarreo son considerados como hogares con déficit de saneamiento, independientemente de los sistemas de eliminación de excretas y de energía eléctrica que existan en la vivienda.

Como punto de partida para el análisis del déficit habitacional, estadísticas históricas comparables permiten identificar la evolución del stock habitacional de viviendas desde 1952, cuando había casi un millón de viviendas para casi seis millones de habitantes, es decir, un promedio de 6 habitantes por vivienda. En contraste, en el año 2002 había casi cuatro millones de viviendas para más de quince millones de habitantes, lo que equivale a 4 habitantes por vivienda en promedio (Cuadro 7).

**Cuadro 7**  
**Evolución de Número de Viviendas y Población, 1952-2002**

	1952	1960	1970	1982	1992	2002
Población	6.354.736	7.643.277	9.569.631	11.545.372	13.665.241	15.745.583
Total Viviendas	1.051.000	1.323.000	1.725.000	2.350.000	3.101.000	3.899.000
<b>Número de personas por vivienda</b>	<b>6,0</b>	<b>5,8</b>	<b>5,5</b>	<b>4,9</b>	<b>4,4</b>	<b>4,0</b>

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2004).

En cuanto al déficit cuantitativo propiamente tal, gracias a que entre los años 1992-2002 se realizó la mayor producción habitacional de la historia, a un ritmo de producción de vivienda que superó el crecimiento de los hogares el déficit cuantitativo se redujo de 771.935 a 543.542 carencias de vivienda (Cuadro 8). El descenso neto alcanzó así las 228.393 unidades, lo que significa un 30% de absorción del déficit<sup>12</sup>. En términos relativos a la población, el déficit habitacional redujo su incidencia de 58,9 a 36,7 carencias por cada mil habitantes.

Con respecto al déficit cualitativo, el análisis intercensal del período 1992-2002 del componente de la demanda por mejoramiento de vivienda revela una fuerte disminución en términos brutos, el que alcanza una magnitud neta de 317.661 carencias, lo que se traduce en un descenso de 31,9%.

<sup>12</sup> Cifras obtenidas de MINVU (2006).

**Cuadro 8**  
**Evolución del Déficit Cuantitativo y Cualitativo de Vivienda 1992-2002**

	1992	2002	Variación
<b>Déficit Cuantitativo</b>	771.935	543.542	-30,0%
<b>Déficit Cualitativo</b>	995.217	677.556	-31,9%
Vivienda recuperable por materialidad	322.279	190.533	-40,9%
Vivienda recuperable por saneamiento	479.568	380.054	-20,8%
Vivienda recuperable por materialidad y saneamiento	193.370	106.969	-44,7%

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2006).

## 2.5. Otros Desafíos del Sector: Segregación Urbana y Costo de los Terrenos

Por segregación urbana se entiende la desigual distribución de grupos socioeconómicos de población en el territorio. En este sentido, actualmente se observa que las principales ciudades chilenas presentan importantes grados de segregación territorial lo que “disminuye los lazos y recursos sociales que permiten integrar barrios, y por esa vía favorece el aumento de la inseguridad y delincuencia, deteriorando oportunidades laborales y culturales”<sup>13</sup>. Esta situación no es deseable, además, porque reduce las posibilidades de movilidad social al conformar una ciudad en la que las personas de menores recursos tienen como contexto cotidiano un entorno de pobreza y pares pobres.

Una causa de la segregación es que los terrenos ubicados en la periferia tienden a tener un menor valor, por lo que la población de menores recursos tiende a localizarse en ellos, produciéndose un ordenamiento urbano determinado por la situación socioeconómica de los habitantes de cada territorio. De esta manera, mientras más se incrementan los valores del suelo en los barrios céntricos, mayor es la probabilidad que las personas de menores recursos se localicen en la periferia. Este sería un importante fenómeno de los últimos quince años, en particular en la Región Metropolitana<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> MINVU (2002).

<sup>14</sup> Para mayores detalles ver Brain y Sabatini (2006).

Esta dinámica afecta a las políticas públicas habitacionales, ya que los mayores precios del suelo llevan eventualmente a ajustar el gasto público en otros aspectos de la solución habitacional, tales como la superficie y la calidad de las viviendas. O en caso contrario, para cumplir con ciertos estándares mínimos de calidad y tamaño de las viviendas, el único ajuste posible para contener el gasto puede resultar ser el valor del terreno, debiendo optarse por aquellos de peor ubicación.

De la situación descrita surgen dos importantes desafíos para la política habitacional. Primero, deben buscarse instrumentos que permitan al menos detener, e idealmente revertir, el proceso de segregación urbana de las principales ciudades del país. Y, complementariamente, debe incentivarse la aplicación de subsidios en soluciones no demandantes de suelo, tales como densificación predial y compra de vivienda usada, con el fin de hacer frente a la tendencia alcista en el precio de la tierra sin tener que recurrir a sacrificios en la calidad y tamaño de las viviendas.

# 3

---

## Política Pública Habitacional en Chile

### 3.1. Breve Historia<sup>15</sup>

Los programas habitacionales en Chile comienzan con la promulgación de leyes de comienzos del siglo pasado. Así, en 1906, se promulgó la primera iniciativa estatal a nivel de intervención nacional para dar una respuesta al tema habitacional, la Ley N° 1.838, llamada “Ley General sobre las Habitaciones para Obreros”, cuyo financiamiento se realizaba con fondos fiscales para el funcionamiento de los Consejos Habitacionales y la administración de viviendas edificadas por las municipalidades, estableciendo un financiamiento indirecto a través de bonos emitidos por la Caja de Crédito Hipotecario. Los principales aportes de esta iniciativa fueron sensibilizar a la opinión pública sobre el problema habitacional, aportar las primeras estadísticas de vivienda y proveer antecedentes que fueron base para la promulgación de esfuerzos legislativos posteriores. También se destaca el importante componente higiénico que sentó bases sobre estándares habitacionales, que se tradujo a lo largo del siglo XX, en conjunto con otras medidas, en disminución de enfermedades y de mortalidad, en especial de la infantil.

Entre 1925 y 1936 se dictaron leyes que rectificaban la institucionalidad habitacional e impulsaban la construcción de viviendas, proceso que culminó con la creación del Programa Directo de la Caja de la Habitación Popular (Ley N° 5.950), en que la Caja podía construir viviendas económicas que se podían transferir sólo después de dos años. A su vez, la Caja concedía préstamos con preferencia a propietarios de terrenos con un aporte mínimo del 5% del valor del terreno más el edificio. Esta Caja permitió la concentración de la administración de todos los recursos en una sola institución y, por primera vez, permitió contar con una cuota presupuestaria definida para vivienda.

---

<sup>15</sup> Esta síntesis histórica se basa en MINVU (2004).

Posteriormente, a contar de los años cuarenta, hubo un desarrollo institucional relevante, a medida que se fueron dictando leyes para ampliar los beneficios a imponentes de la Caja Nacional de Empleados, a mejoreros (personas que migraban del campo a los alrededores de las ciudades sin que los terrenos tuvieran servicios mínimos de abastecimiento) y a compradores de sitios a plazos. En esta época el financiamiento se realizó mediante subvenciones estatales y fondos especiales. En 1943, se reorganizó la Caja de la Habitación Popular (Ley N° 7.600), creando un organismo múltiple, dependiente del Ministerio del Trabajo. El financiamiento se compuso por recursos ordinarios, recursos extraordinarios, fondos de terceros y recuperación de capitales. Esta reorganización generó más tarde la creación de la Corporación de la Vivienda (CORVI) en 1953 (DFL 285).

En 1948, se estableció la primera franquicia tributaria en el ámbito inmobiliario a través de la llamada Ley Pereira (Ley N° 9.135), cuyo objetivo era incentivar la construcción de viviendas para sectores medios. En 1949 se creó el Programa Fundación de Viviendas de Emergencia (Decreto N°3.925) con tres fuentes de financiamiento: la Ley N°9.542, que autorizó la realización de dos sorteos anuales extraordinarios a la Polla Chilena de Beneficencia cuyo 75% iba destinado a la Fundación; la Ley N°9.545, que consultaba un financiamiento de cinco años a la institución como subvención fiscal; y la Ley N°9.976, que establecía un impuesto adicional de 50% a la producción y venta de bebidas alcohólicas, dulces y galletas, en beneficio de la Fundación.

En la década de los cincuenta la inversión pública en vivienda comenzó a ser significativa, representando alrededor del 3% del PIB. Por esos años la CORVI sustentó fuertemente el financiamiento de las soluciones habitacionales, sumando aportes de ahorro y crédito. En 1951 se creó el programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua (PRACAM), donde la CORVI destinaba fondos en forma de préstamos en materiales de construcción. Con el fin de ampliar la participación del sector privado en la dinámica habitacional, en 1952 se estableció el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SINAP), que contó con un mecanismo de reajustabilidad aplicable tanto a los depósitos como a los créditos, estimándose que este sistema entregó un subsidio implícito promedio del 20% de cada préstamo que hizo.

Entre 1958 y 1963 se implementó el Programa de Erradicación a Terrenos Urbanizados, con el fin de eliminar las poblaciones marginales. En 1959 se creó el Programa Plan Habitacional Chile (DFL N°2) con fondos de la CORVI que estaban formados por aportes de instituciones de previsión, aporte fiscal, ahorro obligatorio de empleados y obreros, ventas de edificios de propiedad de entidades de previsión, recuperación del capital de dividendos pagados, ahorro voluntario e impuestos, entre otros. En 1967, se creó el Programa Plan de Ahorro Popular (DS N°553), que buscaba estimular el ahorro de familias de bajos ingresos. El Programa de Operación Sitio, creado en 1965 y dirigido a sectores de extrema pobreza, funcionó a través de la CORVI, que adquiría los predios, elaboraba los proyectos de loteo y encargaba las obras.

A principios de los setenta se destacaron dos planes habitacionales: “El Plan de Emergencia de 1971”, que atendía preferentemente a pobladores agrupados de campamentos, entregándoles sitios urbanizados, mediaguas, viviendas de entre 36 y 50 m<sup>2</sup>, departamentos, equipamiento comunitario y unidades sanitarias; y el “Programa Habitacional 1972-1973” que, además de la construcción de vivienda social, contempló remodelación y rehabilitación urbana, equipamiento social, relleno urbano y mejoramiento de poblaciones.

Durante el gobierno militar se implementó un nuevo modelo de política habitacional, basado en el subsidio a la demanda (creado en 1978), y su complementación con crédito y ahorro. Las viviendas eran ejecutadas y comercializadas por el sector privado y el subsidio se documentaba vía certificado pagado por el SERVIU. Los créditos hipotecarios daban origen a la emisión de letras que se transaban en el mercado secundario. Así, las políticas habitacionales comenzaron a moverse desde la producción directa de viviendas por parte del Estado a un subsidio a la demanda.

El año 1990 marcó el comienzo de un fuerte crecimiento del gasto en vivienda, iniciando la década más exitosa de producción de vivienda social del país durante todo el siglo XX. En efecto, se planteó como meta la absorción del déficit habitacional con una producción de 90 mil soluciones anuales, lo que se alcanzó y superó, ya que contabilizando viviendas sociales, subsidios y soluciones del Programa Mejoramiento de Barrios, se otorgó un promedio de más de 96 mil soluciones habitacionales anuales con algún apoyo del Estado. Esto implicó que en los últimos 16 años se hayan construido 1.922.000 viviendas en el país, donde ocho de cada diez recibieron algún apoyo estatal.

### **3.2. Política Habitacional para el Período 2007-2010**

En julio de 2006 el gobierno anunció la política habitacional para el período. Los principales lineamientos, indicadores y metas de esta política se resumen en el Cuadro 9.

**Cuadro 9**  
**Principales Lineamientos de la Política Habitacional 2007-2010**

Anuncio	Indicador	2006	2007	Período 2007-2010
<b>Reducir drásticamente el Déficit Habitacional del Quintil I</b>	Unidades de Subsidios para Quintil I	31.889	41.445	160.000
<b>Apoyar a las familias del Quintil II con Baja Capacidad de Endeudamiento</b>	Unidades de Subsidio para Quintil II	8.943	17.691	68.671
	Monto Unitario de Subsidio para Quintil II	127 UF	305 UF	305 UF
<b>Mejorar la Calidad de las Viviendas Sociales</b>	Monto Unitario Subsidio para Construcción en Vivienda Social (FSV)	263 UF	326 UF	326 UF
<b>Revertir el proceso de Segregación Urbana</b>	Monto Unitario Subsidio para Terreno en Vivienda Social (FSV)	45 UF	105 UF	105 UF
<b>Mejorar el Parque Habitacional Social existente</b>	Unidades de Mejoramiento, Reparaciones y Ampliaciones	18.000	38.161	172.486
<b>Recuperación de Barrios</b>	N° de Barrios a Intervenir	75	72	200 (período 2006-2009)

Fuente: Dirección de Presupuestos y Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Estos lineamientos y metas comprometidas se construyen a partir de lo ya avanzado en materia de política habitacional, que ha implicado reducir el déficit habitacional de manera significativa. Por ende, los nuevos desafíos se centran en complementar nuevos avances en cobertura, con mejoras en la calidad de las viviendas que se construyan, con la reparación de las viviendas existentes que lo requieran y con el desarrollo de barrios con mayor integración urbana. Para abordar estos desafíos, la política del período considera los siguientes programas (los que se detallan en el Anexo 1)<sup>16</sup>:

- a) Fondo Solidario de la Vivienda (FSV):
- a.1) Quintil I: Programa dirigido a indigentes y pobres no solventes, focalizado en el 20% más pobre de la población. Entrega un subsidio promedio de UF 430, lo que incluye UF 105 en promedio para posibilitar la compra y/o factibilización de terreno no segregado, con ahorro mínimo de UF 10. Este programa posibilita la postulación de distintas modalidades de solución habitacional, abarcando una mayor variedad de intervenciones, desde densificación hasta provisión más convencional de nuevas viviendas.
- a.2) Quintil II: Programa destinado a sectores de ingresos medios-bajos con baja capacidad de endeudamiento, con el objeto de posibilitar la obtención de viviendas vía crédito. Considera 40.000 soluciones en el período 2007-2010, con un subsidio promedio de UF 305 y un ahorro de UF 30.

<sup>16</sup> No se incluye el Programa Vivienda Social Dinámica Sin Deuda, ya que éste se discontinuará el año 2008.

- b) Subsidio Rural: Programa dirigido a familias de escasos recursos pertenecientes a sectores rurales, que desean construir en sitio propio, con o sin deuda, o estén dispuestas a conformar nuevos villorrios. Entrega un subsidio promedio de UF 245, con ahorro mínimo de UF10 a UF15.
- c) Subsidio Único Habitacional: Programa dirigido a sectores medios y pobres solventes con capacidad de ahorro y de servir un crédito. Entrega un subsidio promedio de UF 117, con ahorro mínimo de UF 50. Para Renovación Urbana y Desarrollo Prioritario, el valor de la vivienda puede llegar hasta UF 2.000 y el subsidio hasta UF 200. Para Rehabilitación Patrimonial, el subsidio puede llegar hasta UF 250.
- d) Leasing Habitacional: Programa dirigido a personas que pueden pagar un arriendo pero sin capacidad de generar ahorro suficiente para acumular capital. Entrega un subsidio promedio de entre UF 90 y UF 120, sin exigencia de ahorro.
- e) Mejoramiento, Reparación y Ampliaciones de Viviendas: Programas dirigidos a reducir el déficit habitacional cualitativo de viviendas sociales de hasta UF 520. Entrega un subsidio diferenciado dependiendo del tipo de intervención, el que va desde UF 12 para mejoramiento del entorno, hasta un promedio de UF 90 para ampliaciones.

### **3.3. Franquicias Tributarias en el Sector Inmobiliario**

Como parte de la política pública en materia habitacional es indispensable incluir las franquicias tributarias que hoy benefician al sector. En efecto, las franquicias tributarias son instrumentos de política que la autoridad utiliza de manera complementaria a herramientas que generan gasto fiscal directo. A diferencia de estas últimas, las franquicias tributarias no generan un gasto identificable en el presupuesto del sector público, pero sí generan un gasto tributario, dado por la menor recaudación que generan los tratamientos impositivos excepcionales.

Estos tratamientos de excepción son introducidos tanto por razones de eficiencia, por ejemplo, para fomentar ciertas conductas específicas en los agentes económicos, típicamente aumentar o disminuir el uso, producción o consumo de ciertos bienes a través de la modificación de sus precios relativos; como por razones de equidad, beneficiando a ciertos agentes económicos por sobre otros, implicando transferencias de recursos.

En el caso de Chile existen variadas excepciones tributarias, ocho de las cuales pueden ser calificadas dentro del sector inmobiliario, las que se resumen en el Cuadro 10 y se detallan en el Anexo 2. Como se observa, las franquicias tributarias del sector implican un gasto tributario anual de \$471.217 millones en el año 2006 (en pesos de 2005).



**Cuadro 10**  
**Gasto Tributario del Sector Inmobiliario**  
(Millones de pesos de 2005)

N° Partida	Partida de Gasto	2001	2002	2003	2004	2005 Proy.	2006 Proy.	2007 Proy.
1.5	Renta presunta en explotación de bienes raíces no agrícolas	0(1)	0(1)	3.186	2.021	1.151	1.237	1.301
2.1	Renta bienes raíces no agrícolas (2)	7.546	7.363	5.036	3.195	1.818	1.954	2.056
7.5	Renta presunta en explotación de bienes raíces no agrícolas+	-4.748	-4.632	-4.635	-3.526	-3.087	-3.317	-3.490
8.1	Rentas de arrendamiento de inmuebles con avalúo inferior a 40 UTA obtenidas por trabajadores dependientes	14.295	14.968	15.221	15.163	15.198	14.788	14.418
8.10	Rentas de arrendamiento de viviendas acogidas al DFL 2	108.723	110.742	112.617	107.359	108.207	105.284	102.656
9.7	Dividendos de créditos hipotecarios viviendas DFL2	7.565	6.373	7.095	5.811	5.283	4.364	4.591
13.8	Arriendo de bienes inmuebles	5.528	5.947	6.310	7.133	7.977	8.457	8.947
13.9	Reventa de inmuebles nuevos	40.494	35.475	41.300	50.958	50.297	52.798	55.860
14.1	Crédito especial para la construcción de viviendas	108.495	124.549	132.306	174.557	179.415	187.599	181.254
14.2	Efecto conjunto 13.9 y 14.1	75.202	65.883	76.699	94.637	93.410	98.054	103.740
<b>Total G. T. Sector Inmobiliario</b>		<b>363.099</b>	<b>366.667</b>	<b>395.136</b>	<b>457.307</b>	<b>459.670</b>	<b>471.217</b>	<b>471.334</b>
<b>G. T. Sector Inmobiliario como porcentaje del G. T. Total</b>		<b>18%</b>	<b>18%</b>	<b>20%</b>	<b>22%</b>	<b>16%</b>	<b>17%</b>	<b>16%</b>

Notas:

(1) Cambio de metodología: Hasta 2002, se consideró que el gasto tributario del sistema de presunción no ejercía efectos sobre el Impuesto de Primera Categoría, al ser absorbida por la exención 2.1 "Exención a la Renta de bienes raíces no agrícolas".

(2) En esta medida se presenta el efecto en el impuesto Global Complementario o Adicional en forma separada del efecto en el Impuesto de Primera Categoría.

Fuente: Servicio de Impuestos Internos. Numeración de partidas según Informe de Gasto Tributario.

Dentro de estas franquicias destacan, por el monto de recursos que implican, el Crédito especial para la construcción de viviendas y la Exención de las rentas de arrendamiento de viviendas acogidas al DFL N°2 de 1959. Por esta razón, y también porque en el caso de la primera es la franquicia más directa en términos de constituir un incentivo a la construcción de nuevas viviendas, es que a continuación se analizan en detalle<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Para el caso del Crédito especial para la construcción de viviendas se sigue el análisis realizado por Tokman, Rodríguez y Marshall (2006).

### **a) Crédito Especial para la Construcción de Viviendas**

En cuanto su marco legal, el DL N°910, de 1975, establece que las empresas constructoras tienen derecho a deducir del monto de sus pagos provisionales mensuales obligatorios de la Ley sobre Impuesto a la Renta, el 65% del débito del IVA que deban determinar en la venta de bienes corporales inmuebles para habitación por ellas construidos y en los contratos generales de construcción que no sean por administración de dichos inmuebles.

Para entender la historia de esta franquicia, es necesario remontarse a la creación del Impuesto a las Ventas y Servicios (IVA), el cual se estableció en 1975 mediante el Decreto Ley N° 825. En el inicio, el IVA gravaba sólo las transacciones de bienes muebles y la prestación de servicios, excluyendo explícitamente los bienes inmuebles. Aunque no fue un argumento explícito, esta exclusión puede haberse justificado por objetivos de política pública, en orden a disminuir el precio relativo de las viviendas y posibilitar así el acceso a habitación de la población. Esto parece consistente con otras exclusiones que la ley definía a bienes y servicios considerados como de consumo básico. Hoy muchas de estas exclusiones se han eliminado, pero persisten algunas, como exenciones a las prestaciones de salud, al transporte de pasajeros y a los establecimientos educacionales.

Como parte del proceso paulatino de eliminación de exenciones desde la creación del IVA, en el año 1987 la Ley N°18.630 incorporó a la actividad de la construcción como hecho gravado por este impuesto. Aunque nuevamente no fue un argumento explícito, este cambio se puede justificar no como un desconocimiento del objetivo de política pública antes expuesto, sino que como un esfuerzo por disminuir la elusión tributaria. En efecto, mientras esta exención estaba vigente, el IVA pagado en la compra de insumos se transformaba en un costo para las empresas constructoras, ya que no existían débitos de los cuales descontarlos, generando así incentivos para evadir su pago a través de la compra de materiales sin factura. En línea con esto, la ley simultáneamente estableció un crédito especial para las empresas constructoras, equivalente al 65% de los débitos del IVA determinados en la venta de los bienes inmuebles. El objetivo de este crédito era justamente no encarecer el precio relativo de las viviendas, pues estaba calculado de manera tal de permitir calzar los débitos con los créditos<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> En efecto, el crédito de 65% surge de un estudio de la época que determinó que las empresas constructoras, en promedio, tenían un valor agregado sobre las ventas igual a ese porcentaje. Ciertamente, esto tiene el problema de poder eximir más o menos dependiendo del valor agregado efectivo de cada empresa, el que presumiblemente ha variado a través del tiempo.

En cuanto a la justificación de política pública para la existencia de esta franquicia, la existencia de un tratamiento tributario diferenciado que incentive la construcción y compra de viviendas puede justificarse por dos razones. Primero, puede argumentarse que el acceso a una vivienda de calidad genera efectos positivos para la sociedad que van más allá de los beneficios captados por las propias familias que las habitan. En este sentido, existe evidencia de externalidades positivas del acceso a viviendas de calidad, las que se refieren principalmente a que al disminuir las condiciones de hacinamiento y mejorar las condiciones sanitarias de las familias, mejoran tanto la salud de la población como el aprendizaje obtenido por esta de la educación formal. Con todo, es plausible que estas externalidades se materialicen principalmente cuando las familias abandonan niveles críticos de hacinamiento, asociados a niveles de mayor pobreza, y que por el contrario, no sean del todo relevantes cuando una familia mejora su vivienda a partir de una situación ya aceptable. Por ello, es posible argumentar que este primer objetivo de política pública es pertinente para justificar el apoyo al acceso a viviendas de las familias más vulnerables, y no para justificar disminuciones generalizadas del precio relativo de las mismas.

Una segunda justificación potencial para esta franquicia surge de considerar la adquisición de una vivienda como un mecanismo de ahorro. Así, bajo ciertas circunstancias, puede ser necesario dinamizar el mercado habitacional para aumentar el ahorro privado. Las circunstancias que pueden hacer necesario un incentivo al ahorro pueden referirse tanto a un nivel de ahorro privado muy bajo a nivel agregado que ponga en peligro los equilibrios macroeconómicos, como a miopía de los agentes económicos a nivel individual que les impida proveer lo suficiente para su futuro. Con todo, una vez verificada la existencia de alguna de estas situaciones, no es directa la conclusión sobre que los instrumentos de ahorro a incentivar deban ser los bienes raíces. Este puede ser el caso si es que en el país no hay mercados de otros instrumentos de ahorro debidamente desarrollados, lo que puede haber sido efectivo en Chile hace unas dos o tres décadas atrás, pero que no parece pertinente hoy dado el desarrollo reciente del mercado de capitales<sup>19</sup>. Además, puede ocurrir que el problema de bajo ahorro sea más pertinente en ciertos grupos de la población, típicamente aquellos de menores recursos, quienes tienen una tasa de descuento mayor que privilegia el consumo presente por sobre el futuro y que además tienen menor acceso a instrumentos más sofisticados de ahorro.

<sup>19</sup> En efecto, el ahorro financiero pasó de representar un promedio de 17% del PIB en el período 1974-1979 a un promedio de 181% del PIB en el período 2000-2002.

Respecto a la efectividad, eficiencia y ventajas relativas de la franquicia tributaria frente a otros instrumentos, debe señalarse que, en teoría, un menor precio relativo de las viviendas efectivamente incentiva una mayor cantidad demandada. Sin embargo, no existen estudios disponibles que verifiquen el efecto concreto de la franquicia en el mercado en Chile<sup>20</sup>. Este ejercicio no es trivial, ya que el efecto de la franquicia debe además aislarse del impacto de los restantes instrumentos de fomento disponibles para fines similares, como los subsidios habitacionales.

#### **b) Rentas de arrendamiento de viviendas acogidas al DFL N°2**

El marco legal de esta franquicia, como su nombre lo indica, es el DFL N°2 de 1959. El artículo 15 de este texto exime de impuesto a la renta a los ingresos derivados de la explotación de “viviendas económicas”, construidas de acuerdo a las disposiciones establecidas en el mismo DFL<sup>21</sup>. Es decir, las rentas derivadas del arriendo de estas viviendas están exentas tanto de los impuestos de Primera Categoría como del impuesto Global Complementario o Adicional, cualquiera sea la persona que las explote.

La historia de esta franquicia se remonta al año 1948, cuando se dicta la Ley N°9.135, conocida comúnmente como Ley Pereira. Esta ley concedía un conjunto de beneficios y exenciones tributarias para aquellas viviendas que se construyeran de acuerdo con las normas contenidas en la Ordenanza de Urbanización y Construcciones Económicas del año 1943, beneficiando particularmente la edificación de viviendas para la clase media. El contexto en que surgió esta ley fue justamente una política habitacional que buscaba incluir a la clase media entre sus beneficiarios. En este sentido, el DFL N°2 de 1959 se puede considerar como el sucesor de la Ley Pereira, al crear una normativa más completa que amplió sus beneficios.

La más posible justificación de política pública para la existencia de esta franquicia sería el incentivar la inversión en “viviendas económicas”, de manera de aumentar el ahorro agregado así como el stock habitacional disponible para las familias de clase media. Sin embargo, esto último no se cumpliría, ya que los beneficios de esta franquicia en la práctica no están focalizados en el segmento objetivo. En efecto, datos del SII para el año 2004 muestran que el 96,7% del gasto tributario asociado a esta franquicia beneficia al quintil más rico de la población. Esto plantea dudas respecto de la eficiencia de esta franquicia tributaria, sobretodo considerando que coexiste con otros instrumentos de política habitacional, tales como subsidios y otras franquicias.

---

<sup>20</sup> Suponiendo que el mercado inmobiliario se comporta como un mercado perfectamente competitivo, con una oferta completamente elástica, se estima que la eliminación de la exención del IVA redundaría en un alza del precio de las viviendas de un 8%, lo que implicaría una reducción de la cantidad demandada de entre 8% y 16% (Cámara Chilena de la Construcción 2005).

<sup>21</sup> Se consideran “viviendas económicas” a aquellas que tengan una superficie edificada no superior a 140 m<sup>2</sup>.

# 4

## Proyecciones 2007-2010

### 4.1. Número de Viviendas y Déficit Habitacional

El programa de vivienda para el 2007 contempla 135.327 soluciones habitacionales (Cuadro 11). Esto permitirá una drástica disminución del déficit cuantitativo del 20% más pobre de la población, así como un importante apoyo a las familias del segundo quintil de ingresos. A la vez, se espera que el programa de vivienda mejore la calidad de las nuevas soluciones y de las entregadas con anterioridad.

**Cuadro 11**  
**Programa Habitacional MINVU, 2006-2007**

Programas	Ley de Presup. 2006 Unidades	Ley de Presup. 2007		
		Unidades	% respecto a Programa 2007-2010	Gasto MM\$ Pesos 2007
<b>Viviendas SERVIU</b>	<b>754</b>	<b>500</b>	<b>30</b>	<b>895</b>
Vivienda Social Dinámica Sin Deuda	754	500	30	895
<b>Subsidios</b>	<b>104.246</b>	<b>134.827</b>	<b>14,2</b>	<b>74.181</b>
Fondo Solidario Quintil I	26.979	31.750	20,5	52.438
Fondo Solidario Quintil II	-	10.000	4	2.198
Rural	13.646	10.886	1,5	715
Progresivos	1.720	-	-	-
Subsidio Único	48.901	40.000	5	4.397
Reparaciones, Mejoramiento y Ampliaciones	8.000	38.191	36,6	14.365
Leasing	5.000	4.000	0,80%	68
<b>Total Soluciones</b>	<b>105.000</b>	<b>135.327</b>	<b>14,6</b>	<b>75.076</b>

Fuente: Dirección de Presupuestos.

En términos de producción habitacional, para el período 2007-2010 se planifica una evolución creciente en el tiempo para la mayor parte de los programas habitacionales, especialmente del Fondo Solidario de la Vivienda. En este sentido, se destaca la evolución del número de soluciones anuales focalizadas en el 20% más pobre de la población, segmento que recibirá un promedio de 40.498 soluciones anuales en el período, lo que representa un aumento de 36% respecto al promedio 2000-2006 (que fue de 28.604 soluciones por año). En términos agregados, en el período 2007-2010 se contempla generar 559.161 soluciones, es decir, un promedio de 139.790 por año (Cuadro 12). Esto representa un aumento de 41% respecto del promedio 2000-2006 (que fue de 99.143 soluciones por año), explicado fundamentalmente por la incorporación programática, a partir de 2007, de subsidios para reparación, mejoramiento y ampliación de viviendas sociales, acciones que hasta el año 2006 eran realizadas de forma aislada y de manera directa por parte de los SERVIU.

**Cuadro 12**  
**Proyección de Soluciones Habitacionales 2007-2010**

	Promedio Anual 2000-2006 (1)	2007	2008	2009	2010	Total 2007-2010	Promedio 2007-2010 (2)	% (2)/(1)
Unidades Quintil I (*)	28.604	36.645	38.801	39.877	39.876	155.200	38.800	36%
Unidades Mejoramiento y Reparaciones	11.183	38.191	39.845	41.064	42.891	161.991	40.498	262%
<b>Programa Total</b>	<b>99.143</b>	<b>135.327</b>	<b>139.194</b>	<b>141.472</b>	<b>143.168</b>	<b>559.161</b>	<b>139.790</b>	<b>41%</b>

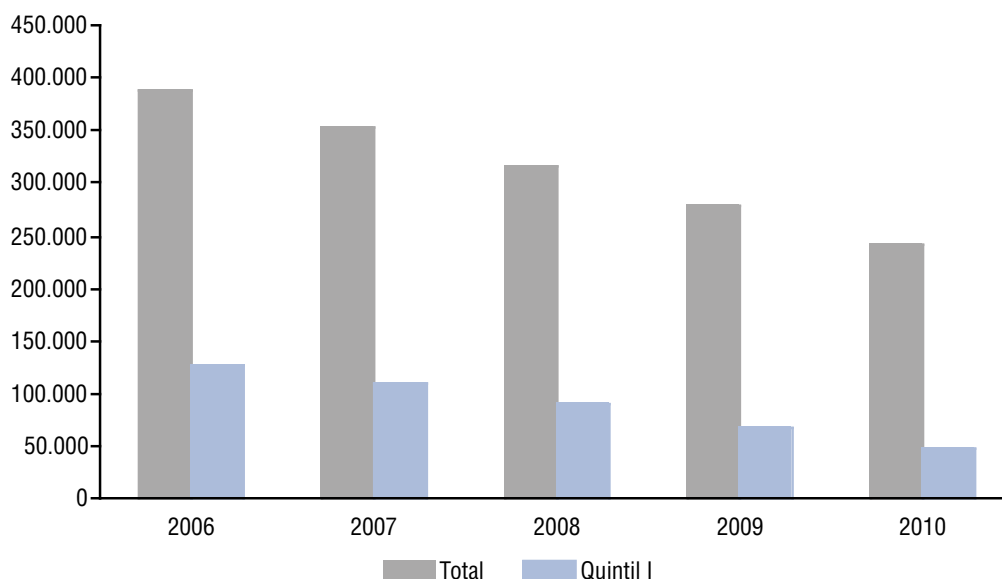
(\*) En el período 2007-2010 se absorbería el 80% de las necesidades habitacionales de este quintil estimadas a diciembre de 2010 (incluyendo el stock más el crecimiento de hogares).

Para los programas Vivienda SERVIU y Subsidios Progresivos, Rural y PET, se aplicó porcentaje de focalización calculado por Estudios y Consultorías Focus (2001) para los beneficiarios seleccionados en el período 1997-1998.

Fuente: Dirección de Presupuestos.

En términos del déficit habitacional cuantitativo, se proyecta una disminución sostenida en el período 2006-2010 (Gráfico 4), pasando de un carencia de 420 mil viviendas a una cercana a 278 mil, lo que implica una caída de 34%. En cuanto al déficit del primer quintil, se proyecta que caiga desde 140 mil viviendas a principios del 2006, a poco menos de 47 mil a diciembre de 2010, lo que representa una caída de 66%.

**Gráfico 4**  
**Proyección de Déficit Cuantitativo 2006-2010\***



\* Se asume un crecimiento de 96 mil hogares por año.  
Fuente: Dirección de Presupuestos.

#### 4.2. Nivel y Focalización del Gasto Público

Cálculos preliminares indican que para cumplir las metas de la política habitacional, el gasto público promedio anual debiese aumentar en 67% en el período 2007-2010 con respecto al período 2000-2006. Es decir, se pasaría de un gasto promedio anual de \$266.149 millones, a uno de \$443.143 millones (Cuadro 13).

**Cuadro 13**  
**Proyección del Presupuesto Requerido para Cumplir las Metas de la Política Habitacional 2007-2010**  
(Millones de pesos de 2006)

	Promedio Anual 2000 - 2006 (1)	2007	2008	2009	2010	Total 2007-2010	Promedio 2007-2010 (2)	(2)/(1)
Gasto Total	266.149	386.776	438.978	468.071	478.747	1.694.017	443.143	67%
% período 2007-2010		22%	25%	26%	27%	100%		

Fuente: Dirección de Presupuestos.

En cuanto a la focalización de los programas de vivienda, se planifica que ésta siga mejorando en el período 2007-2010. Así, según lo programado, en el período 2007-2010 un 73,6% de los recursos debiesen destinarse a los tres primeros deciles. Esto es un avance frente a la focalización de 67,4% que se programó para el período 2002-2006, y sobretodo frente a la focalización de 23,1% que se contempló para el período 1997-2001 (Cuadro 14). Con todo, persiste el desafío de concretar esta focalización programada, así como el desafío de mejorar la focalización del gasto tributario asociado al sector inmobiliario.

**Cuadro 14**  
**Distribución Programada de Recursos Públicos en**  
**Vivienda según Población Objetivo**  
**1997-2001, 2002-2006p y 2007p-2010p**

<b>Población Objetivo (1)</b>	<b>Programas</b>	<b>Programa 1997-2001</b>	<b>Programa 2002-2006</b>	<b>Programa 2007-2010</b>
Decil 1 al 3	VSDSD, FSV, Rural, Subsidio Quintil II (2) y Progresivo	23,1%	67,4%	73,6%
Decil 4 al 9	Básica SERVIU, PET, Básico Privado, Unificado, Único y Subsidio Quintil II (2)	76,9%	32,7%	26,4%

(1) Considera focalización según declaración de política.

(2) Asume Nuevo Subsidio Quintil II en 2007 focalizado un 50% en el decil 3 y un 50% en el decil 4.

Fuente: Dirección de Presupuestos.



# 5

## Comentarios Finales

---

La inversión en vivienda en Chile es una actividad significativa que representa cerca del 5,5% del PIB. Cerca de un 90% de esta inversión es realizada por el sector privado. El sector público, no obstante, juega un rol fundamental, no sólo por su rol regulador, sino también porque su inversión se ha focalizado crecientemente en apoyar a los sectores de menores recursos en el acceso a viviendas dignas, y porque su accionar tiene el potencial de actuar de manera contracíclica a la actividad privada en el sector, como de hecho ocurrió en la desaceleración económica de fines de los años noventa, donde ayudó a suavizar el efecto de la disminución de la inversión habitacional privada<sup>22</sup>.

En ambos aspectos señalados, se espera que la política habitacional para el período 2007-2010 juegue un rol relevante. Por una parte, esta política contempla un importante esfuerzo para disminuir el déficit habitacional de las familias del 20% más pobre de la población. Y por otra, se estima que la inversión pública en vivienda representará un fuerte impulso a la actividad del sector, estando además protegida ante los efectos cíclicos de la economía al enmarcarse en una política general de gasto público guiada por el concepto de balance estructural.

Sin desmedro de lo anterior, la política habitacional para el período 2007-2010 enfrenta otros importantes desafíos.

El primero de ellos consiste en detener y revertir el proceso de segregación urbana al que las propias políticas habitacionales han contribuido en el pasado. Para ello se debe potenciar el poder comprador de los sectores de menores recursos, para que puedan acceder a terrenos mejor localizados, cuidando que ello no se traduzca en un alza desmesurada de los precios de la tierra debido a prácticas especulativas y/o monopólicas.

Un segundo desafío, relacionado al anterior, consiste en incentivar la aplicación de subsidios en soluciones no demandantes de suelo, tales como densificación predial y compra de vivienda usada. Esto será necesario tanto para revertir el proceso de segregación urbana, como para enfrentar el encarecimiento de los terrenos mejor localizados.

---

<sup>22</sup> Este potencial contracíclico de la inversión pública en vivienda se enmarca en una capacidad contracíclica más general del gasto público, la que se ha visto facilitada gracias a la política de balance estructural seguida desde el año 2001. Para mayores antecedentes al respecto ver Rodríguez, Tokman y Vega (2006) y Rodríguez (2006).

Finalmente, un tercer desafío es que el Estado no debe olvidar que también juega un rol en el sector inmobiliario a través de franquicias tributarias que incentivan la actividad. La renuncia de recursos fiscales comprometida en estas franquicias es no despreciable, especialmente por el efecto del crédito especial para la construcción de viviendas y por las exenciones de las rentas de arrendamiento de viviendas acogidas al DFL2. Consistentemente, es responsabilidad del gobierno evaluar la pertinencia, eficiencia y focalización de estas franquicias, así como su complementariedad con el resto de las políticas públicas en el sector.

# 6

## Bibliografía

---

- Brain, I. y Sabatini, M. (2006). “Relación entre Mercados de Suelo y Política de Vivienda Social Basada en Subsidios a la Demanda: Estudio en la Región Metropolitana de Santiago”, Pro Urbana, cuarta publicación del Programa de Apoyo a las Políticas Urbanas y de Suelo en Chile.
- Cámara Chilena de la Construcción (2005). “IVA a la Vivienda”, Revista Fundamenta N°23.
- Estudios y Consultorías Focus (2001). “Evaluación Integral de los Programas Habitacionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo”, estudio encargado por la Dirección de Presupuestos.
- MINVU (2006). “Atlas de la Evolución del Déficit Habitacional en Chile 1992-2002”.
- MINVU (2004). “Chile: Un Siglo de Políticas en Vivienda y Barrio”.
- MINVU (2002). “Satisfacción Residencial en la Vivienda Básica SERVIU: La Perspectiva del Capital Social”.
- Morandé, F. y García, C. (2004). “Financiamiento de la Vivienda en Chile”, Serie de Estudios de Financiamiento Hipotecario en América Latina, financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo.
- OCDE (2006). “Factbook 2006: Economic, Environmental and Social Statistics”.
- Rodríguez, J. (2006). “Responsabilidad Fiscal y Políticas Sociales: Antecedentes de la Experiencia Chilena”, mimeo presentado en Reunión de Especialistas en Gestión y Financiamiento de las Políticas que Afectan a las Familias, CEPAL, Santiago, Chile.
- Rodríguez, J., Tokman, C. y Vega, A. (2006). “Política de Balance Estructural: Resultados y Desafíos tras Seis Años de Aplicación en Chile”, Serie Estudios de Finanzas Públicas, DIPRES.
- Servicio de Impuestos Internos (2006). “Informe de Gasto Tributario: Ejecución 2004, Proyección 2005 y Proyección 2006”, Subdirección de Estudios.
- Tokman, M., Rodríguez, J. y Marshall, C. (2006). “Las Excepciones Tributarias como Herramienta de Política Pública”, Revista de Estudios Públicos N°102, CEP.

# Anexo 1

## Resumen de los Programas Habitacionales

Decil de Ingreso	Programa	Población Objetivo	Valor Vivienda Promedio	Subsidio Promedio	Ahorro Mínimo	Crédito Privado	Requisitos	Criterios de Selección
Deciles 1 a 5	Fondo Solidario de Vivienda (FSV) Quintil I	Indigentes y Pobres no Solventes	450 UF	430 UF	10 UF	Sin Crédito Complementario	- Estar inscritos en los registros MINVU. - Postular en grupo. - Ficha CAS menor o igual al corte de pobreza regional o nacional.	- Vulnerabilidad del Grupo: discapacidad, adulto mayor, cargas familiares, enfermedad catastrófica. - Puntaje CAS - Mayor monto de aportes de terceros - Proyecto factible no seleccionado anteriormente - Puntaje asignado por Jurado Regional.
	Fondo Solidario de Vivienda (FSV) Quintil II	Familias con baja capacidad de Endeudamiento	600 UF	305 UF	30 UF	Con Crédito Complementario Privado	- Estar inscrito en los registros del MINVU. - Acreditar ahorro. - Puntaje CAS menor o igual a a puntaje de corte II Quintil.	- Selección automática sujeta a disponibilidad de recursos.
	Subsidio Rural	Familias de escasos recursos con o sin sitio	300 UF	245 UF	10 UF	Sin crédito Complementario	- Estar inscrito en los registros MINVU. - Acreditar terreno. - Acreditar ahorro. - Puntaje CAS menor o igual a puntaje de corte II Quintil.	- Integrantes del Grupo Familiar. - Monto de ahorro previo. - Puntaje CAS - Antigüedad en la inscripción y postulación.
Deciles 5 a 9	Subsidio Único Habitacional (1)	Sectores Medios y Pobres Solventes con capacidad de ahorro y de servir un crédito	Hasta 600 UF 600 - 1000 UF	120 UF 90 UF	50 UF 50 UF	Con Crédito Complementario Privado	- Acreditar Ahorro. - Estar inscritos en los registros MINVU.	- Grupo Familiar: número y composición. - Monto del Ahorro - Antigüedad de la Inscripción. - Puntaje CAS: Sólo si el puntaje es inferior a 636 pts. - Permiso de Edificación. - Adulto Mayor
	Subsidio Leasing (1)	Personas que pueden pagar un arriendo pero sin capacidad de generar ahorro suficiente.	Hasta 600 UF 600 - 1000 UF	120 UF 90 UF	Sin Exigencia de Ahorro	Con Contrato de Arrendamiento con Promesa de Compra/venta	- Estar inscritos en los registros MINVU.	Selección automática, por orden de solicitud.
Sin Clasificación	Mejoramiento, Reparación/Ampliación de Viviendas	Propietarios de Viviendas Sociales	520 UF	67 UF promedio	5 UF promedio	Sin Crédito Complementario	- Vivienda Social. - No ser propietario de otra Vivienda.	- Antigüedad de Vivienda - Tipo de Obras - Puntaje CAS - Antigüedad Postulación

(1) Para Renovación Urbana, Desarrollo Prioritario y Rehabilitación Patrimonial el Valor de la Vivienda puede llegar hasta 2.000 UF y el Subsidio hasta 200 UF para los dos primeros y 250 UF para el tercero respectivamente.

Deficit Cuantitativo

Deficit Cualitativo

# Anexo 2

---

## Descripción y Metodología de Cálculo de las Partidas de Gasto Tributario del Sector Inmobiliario \*

### a) Crédito especial para la construcción de viviendas

Descripción: El artículo 21 del DL N° 910, de 1975, establece que las empresas constructoras tendrán derecho a deducir del monto de sus pagos provisionales mensuales obligatorios de la Ley de Impuesto a la Renta, el 65% del débito del IVA que deban determinar en la venta de bienes corporales inmuebles para habitación por ellas construidos y en los contratos generales de construcción que no sean por administración de dichos inmuebles.

Metodología de Cálculo: El gasto tributario asociado se estima como la suma de los códigos 126, 130 y 128 del Formulario F29, correspondientes al crédito especial aludido y a sus remanentes en el período enero a diciembre del año respectivo. Además se suma el código 83 del Formulario F22 del año siguiente, que recoge la imputación de los remanentes del año anterior declarados en la Operación Renta para su recuperación.

### b) Rentas de arrendamiento de viviendas acogidas al DFL2

Descripción: El DFL 2 de 1959 mediante su artículo 15 exime de impuesto a la renta a los ingresos derivados de la explotación de viviendas económicas, construidas de acuerdo a las disposiciones establecidas en dicho texto legal. Es decir, las rentas derivadas del arriendo de estas viviendas están exentas tanto de los impuestos de Primera Categoría como del impuesto Global Complementario o Adicional, cualquiera sea la persona que las explote.

---

\* El presente anexo se basa en Servicio de Impuestos Internos (2006).

Metodología de Cálculo: El gasto tributario asociado se estima a partir de información del gasto en arriendos por parte de los hogares contenido en la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1996. Del total de viviendas en arriendo, según la encuesta unas 264 mil, se estima que el 90% corresponde a DFL2. Se supone que las viviendas en arriendo por los deciles 1 al 5 corresponden a viviendas DFL2 con avalúo fiscal bajo 40 UTA y que el saldo restante de DFL2, equivalente a unas 127 mil viviendas, genera rentas eximidas por esta franquicia. El gasto tributario se estima aplicando el Impuesto de Primera Categoría y el Impuesto Global Complementario (con tasa marginal promedio estimada de 25%) sobre el monto de los arriendos asociados a estas viviendas, bajo supuesto de retención de utilidades de 66%. Los montos han sido previamente reajustados por variación de UF entre 1997 y el año que corresponda. Se supone crecimiento de 1% anual en la oferta de viviendas DFL2 que califican para la exención.

**c) Renta presunta en explotación de bienes raíces no agrícolas**

Descripción: La ley también establece una tributación sobre la renta presunta en la explotación de bienes raíces no agrícolas. En efecto, los contribuyentes que den en arrendamiento bienes raíces no agrícolas de su propiedad, siendo las rentas de arrendamiento inferiores o iguales al 11% del avalúo fiscal, pueden optar por declarar una renta presunta equivalente al 7% del avalúo fiscal del inmueble vigente al 01 de enero de cada año, o tributar sobre la renta efectiva si ésta es menor a la renta presunta fijada por la ley. En todo caso se señala, que conforme a lo dispuesto por el N° 3 del artículo 39 de la LIR las rentas antes indicadas están exentas del impuesto de Primera Categoría afectándose sólo con el Impuesto Global Complementario o Impuesto Adicional.

Metodología de Cálculo: Se supone que el arriendo de un bien inmueble equivale en promedio a un 8% de su valor comercial y que el avalúo fiscal de los bienes inmuebles (cuya información se halla disponible) representa en promedio un 70% de su valor comercial. En base a lo anterior, se estima la renta efectiva que tendrían los contribuyentes del sector acogidos a renta presunta. Dado que en paralelo a este sistema opera una exención del Impuesto de Primera Categoría para inmuebles no agrícolas, el gasto tributario del sistema de presunción se estima igual a cero en dicho gravamen. El efecto de la exención de Primera Categoría se presenta en la partida 2.1, en tanto que el efecto del régimen presunto sobre los impuestos personales se presenta en la partida 7.4.

Para cuantificar el efecto de esta franquicia en los impuestos personales se supone una política de retiro de utilidades igual a la que hoy muestra el conjunto de contribuyentes de renta efectiva (un 66% de retención de utilidades). Sobre la fracción retirada se aplica el impuesto Global Complementario o Adicional. El gasto tributario se estima como la diferencia entre los nuevos impuestos personales estimados y los actuales.

**d) Renta de bienes raíces no agrícolas**

Descripción: El número 3 del artículo 39 de la Ley de Impuesto a la Renta establece que las rentas de bienes raíces no agrícolas, para contribuyentes que no sean sociedades anónimas, están exentas del impuesto de Primera Categoría, siempre que la renta efectiva generada no exceda de 11% de su avalúo fiscal. Sin embargo, estas rentas están afectas a Impuesto Global Complementario o Adicional.

Metodología de Cálculo: Se estima el gasto tributario considerando el impuesto que pagarían en Primera Categoría los contribuyentes bajo el sistema de renta presunta, en caso de no existir la exención.

**e) Rentas de arrendamiento de bienes raíces no agrícolas con avalúo inferior o igual a 40 UTA**

Descripción: De acuerdo al artículo 20 N° 1 letra f) de la Ley de Impuesto a la Renta, están exentos del impuesto Global Complementario las rentas de arrendamiento de bienes raíces cuyo avalúo fiscal es inferior o igual a 40 UTA, siempre y cuando sean obtenidas por trabajadores dependientes o pequeños contribuyentes, que no perciban otras rentas afectas a impuesto.

Metodología de Cálculo: Se estima a partir de información de gasto en arriendos por parte de los hogares contenido en la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1996. Del total de viviendas en arriendo según esta encuesta, unas 264 mil, se estima que las viviendas en arriendo por los deciles 1 al 5 corresponde a viviendas con avalúo fiscal bajo 40 UTA. El gasto tributario se estima como el 10% (tasa marginal promedio) del monto de arriendos asociados a estas viviendas, reajustado por variación de la UF entre 1997 y 2003 (2004 o 2005, respectivamente). Se supone crecimiento de 1% anual en la oferta de viviendas DFL2 que califican para la exención.

**f) Dividendos de créditos hipotecarios viviendas DFL2**

Descripción: La Ley 19.622 de 1999 establece que las personas naturales pueden deducir de la base imponible del Impuesto Único a las Rentas del Trabajo dependiente o del Global Complementario, las cuotas que se paguen en el año, por obligaciones hipotecarias, contraídas con bancos e instituciones financieras y agentes administradores de créditos hipotecarios, que operen en el país. Lo anterior para el caso de adquisiciones de viviendas nuevas acogidas al DFL2 de 1959. Los dividendos se pueden rebajar, con ciertos límites máximos, durante todo el período en que dure la deuda.

Metodología de Cálculo: Se estima a partir del monto declarado en el código 740 del F22, el que recoge el monto a descontar de la base imponible por este concepto. Dicho monto se multiplica por la tasa marginal promedio que muestra el segmento de contribuyentes que invoca esta franquicia en el Impuesto Global Complementario (13% en 2003).

**g) Arriendo de bienes inmuebles**

Descripción: El N° 11 de la letra e) del artículo 12 de la Ley del IVA establece una exención para el arrendamiento de bienes inmuebles. Por otra parte, la letra g) del artículo 8 de la Ley del IVA establece como hecho gravado el arrendamiento de inmuebles cuando éstos son amoblados, o bien, cuentan con instalaciones o maquinarias que permiten el ejercicio de alguna actividad comercial o industrial. Sin perjuicio de ello, el artículo 17 de la Ley del IVA establece para este caso una rebaja a la base imponible equivalente al 11% del avalúo, con la finalidad de replicar la exención a la parte del arriendo asociable al inmueble.

Metodología de Cálculo: Se estima usando modelo de IVA no deducible basado en la Matriz de Insumo-Producto.

**h) Reventa de inmuebles nuevos**

Descripción: Ley del IVA incorpora como hecho gravado, en relación a los inmuebles, la transferencia onerosa de bienes corporales inmuebles de propiedad de una empresa constructora, construidos totalmente por ella o que en parte hayan sido construidos por un tercero para ella. Esto significa que sólo la primera venta, efectuada por quien construyó el inmueble, está afecta a IVA. Las siguientes ventas, como sería la efectuada por una empresa inmobiliaria que compra los inmuebles nuevos a una empresa constructora para su reventa, no están gravadas con el IVA.



