Modifica la ley N°20.423, del Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo, y la ley N°19.537, sobre Copropiedad Inmobiliaria, para regular los servicios de alojamiento temporal ofrecidos a través de plataformas digitales

Boletín 12978-03

I. Antecedentes

La Comisión Nacional de Productividad (CNP)[1] realizó en 2018 un informe respecto de las plataformas digitales de alojamiento disponibles en Chile[2]. En particular, por medio de un convenio de cooperación entre la CNP y Airbnb, este informe permite acceder a datos detallados sobre aspectos centrales del negocio en Chile, entre ellos:

- En 2017 había alrededor de 38 mil unidades ofrecidas en todo Chile, operadas por **27.400 oferentes.**
- En estos alojamientos se hospedaron 542 mil personas, lo que representa **el 10% del total de turistas extranjeros que visitaron Chile en 2017.**
- Entre 2012 y 2017 en el Gran Santiago, **la oferta de Airbnb aumentó de 300 a 11 mil hospedajes.**
- Entre 2016 y 2017 el valor total de las transacciones fue de **27 mil millones de pesos**, resultado de 583.000 noches reservadas por 355.000 mil huéspedes en 17.000 alojamientos activos
- El **71% de las unidades en 2017 son casas o departamentos completos** (y no una habitación dentro del inmueble).
- La estadía promedio era de 4,6 noches, con un promedio de 4,8 noches para los extranjeros y de 3,5 noches para los nacionales.

Según Inside Airbnb[3], esta plataforma no proporciona datos públicos que ayuden a comprender su uso e impacto, ni mucho menos garantizar que la empresa y sus anfitriones sigan las leyes locales. Por su parte, la Federación de Empresarios Turísticos (FEDETUR) realizó un estudio sobre el impacto de la oferta informal de arriendo[4] en que toma como fuente los datos de la empresa AIRDNA[5] y que fue recogida en una reciente nota de La Tercera[6].

---

1 La CNP es una institución dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, y Ministerio de Hacienda. Es consultiva, independiente, autónoma y asesora al Gobierno de Chile en materias orientadas a aumentar la productividad, realizando estudios encargados por el gobierno y otros que son iniciativa de la propia CNP.

2 CNP (2018). *Tecnologías disruptivas: riesgos, desafíos y oportunidades. Capítulo IV. Plataformas de alojamiento*. Comisión Nacional de Productividad. Disponible en http://bcn.cl/2a8u7

3 Inside Airbnb es una plataforma online, dirigida por el activista Murray Cox, que provee datos independientes y no comerciales, que buscan evidenciar cómo los usos reales de Airbnb impactan a los residentes de las ciudades, mostrando información de las principales capitales mundiales. Disponible en https://bit.ly/2XjrvKL

4 Fedetur (2019). *Impacto arriendo oferta informal.* Diponible en https://fedetur.cl/wp-content/uploads/2019/05/20190514-Impacto-oferta-informal.pdf

5 AIRDNA es una empresa de análisis de mercado especializada en plataformas que ofrecen alojamientos de carácter turístico. Sus herramientas y bases de datos se encuentran en https://www.airdna.co/

6 "Boom Airbnb: oferta crece 46% en Santiago, pero advierten millonarias pérdidas fiscales". Disponible en: https://www.latercera.com/pulso/noticia/boom-airbnb-oferta-crece-46-santiago-advierten-millonarias-perdidas-fiscales/678028/

El día 15 de Marzo de 2019, el sitio Inside Airbnb, liberó datos correspondientes a la Región Metropolitana. Además de refrendar las tendencias antes mencionadas, se destacan los siguientes datos:

- **Un 40% de los anuncios pertenecen a anfitriones de múltiples anuncios**. Dado que es poco probable que vivan en todas sus propiedades, corresponden más bien a **operadores comerciales de hospedajes informales.** Desde la misma plataforma, se puede observar que hay usuarios que concentran bastantes unidades de arriendo[7].
- Según estos datos, un 56% corresponde a departamentos completos, proporción que aumenta a un 78% cuando sólo se toman los departamentos recientes y reservados con frecuencia[8]. Es decir, **los arriendos de departamentos completos son un mercado más dinámico que los otros tipos de arriendos.**

En ningún caso, el objeto de este proyecto es contener el inevitable avance de la digitalización del comercio; reconocemos el efecto de estas plataformas (como Airbnb, Booking, Home Away u otras) en la **reducción de los costos de transacción para los usuarios**, en términos de tiempo y dinero, al momento de reservar un alojamiento turístico, cuestión que permite a los turistas **tomar mejores y más informadas decisiones de alojamiento**, considerando por ejemplo, las características de los inmuebles, las opiniones de otros usuarios, etc. Así mismo, reconocemos que estas plataformas también mejoran la asignación de recursos, al aumentar la tasa de utilización de los inmuebles y generar una fuente de ingresos para los **propietarios que no utilizan una parte de su casa,** o aquellos que por diversos motivos **no ocupan su residencia habitual durante cierto período del año.**

Nuestro interés, por el contrario, es regular el hospedaje temporal para asegurar el interés de los usuarios y de las comunidades que se relacionan con sus efectos, asegurándonos así mismo, de que la dinamización económica que produce, beneficie también a la ciudad, los barrios y los vecinos y vecinas que hacen apetecibles estos arriendos mediante aplicación. Así por ejemplo, identificamos entre los efectos de estas aplicaciones los siguientes problemas que requieren de una urgente regulación:

a. ***Los hospedajes informales empujan al alza los precios de los arriendos permanentes en zonas residenciales.***

   En los barrios centrales de la ciudad, para el propietario resulta más rentable el hospedaje temporal que arrendar la vivienda a un residente permanente. Por ejemplo, un departamento de un dormitorio, en barrio Santa Isabel, **se arrienda en Airbnb por 10 días en 280 mil pesos**[9] y en la misma zona por un departamento de similares características, **un arriendo mensual se ofrece en 270 mil pesos**

7 La base de datos muestran anfitriones con hasta 80 anuncios. Los datos merecen ser revisados, pero muestra una tendencia que es importante de considerar, puesto que esto ya ha ocurrido en la experiencia internacional.

8 Reciente quiere decir “con una evaluación en los últimos 6 meses” y frecuentes quiere decir “con un número de reservas superior a 60 al año”.

9https://www.airbnb.cl/rooms/1288457?_set_bev_on_new_domain=1561410535_AKJZIMDErnmkLdQ8&source_impression_id=p3_1561410542_Jrjim1NjEXX1VVmE

mensuales. Con los costos que implica el recambio de huéspedes, Airbnb permitiría a un mismo propietario ganar hasta 4 veces lo que ganaría mediante un arriendo regular, con el efecto colateral de sacar unidades del parque de viviendas disponibles, cuestión que restringe la oferta y aumenta los precios.

La experiencia internacional sugiere que los hospedajes informales tienen un impacto sobre los precios para el arriendo de largo plazo, que aumentan para los residentes habituales de la ciudad, lo que provoca su desplazamiento involuntario a otras zonas de la ciudad.

En Nueva York[10], muchos usuarios operan sus unidades de arriendo por airbnb como “propietarios comerciales”, definidos como aquellos que cuentan con 3 o más anuncios en la plataforma. Esto produce la concentración del negocio y el aumento en el precio de los arriendos. Según datos de la Fiscalía General del estado de Nueva York, entre 2010 y 2014 **el 6% de los oferentes de la plataforma tenían un carácter comercial y recibían el 37% de los ingresos**, mientras que el 94% de oferentes que tenían menos de tres propiedades recibían el 63% restantes. Desde el punto de vista del número de ofertas, **los usuarios comerciales controlaban más de una de cada cinco propiedades** ofertadas en la plataforma[11]. Así mismo, esta proporción de propiedades dedicadas casi exclusivamente a los arriendos de corto plazo ha generado que estas no estén disponibles para arriendos de largo plazo para los habitantes de la ciudad. En ciertos barrios había una docena de edificios donde el 60% o más de los departamentos fueron alquilados a través de Airbnb durante seis meses o más en 2013, lo que sugiere que **esos edificios funcionaban como "hoteles de facto”.**

b. El hospedaje informal no se fiscaliza ni tienen condiciones mínimas de seguridad para turistas.

Los alojamientos por vía de plataformas online **no están vinculados a las normativas de arriendo turístico de cada país, lo que implica que la autoridad reguladora no pueda fiscalizar la calidad, la seguridad y el emplazamiento de la oferta de los hospedajes ofrecidos**. La plataforma sólo vela por la transparencia en lo ofrecido, confiando en la declaración de quien arrienda para eliminar los costos que implicaría una fiscalización formal. Es decir, no hay mínimos para ser arrendador/a y, aún si existieran, no hay posibilidad de fiscalizar la veracidad de lo que señala el usuario.

De hecho, a mediados de mayo conocimos el lamentable fallecimiento de toda una familia de turistas brasileños producto de una posible intoxicación por monóxido de

10 La información a la que se remite está detallada en el informe de Asesoría Técnica Parlamentaria “*Algunos de los efectos de Airbnb en Chile, Paris, Nueva York y Londres*”, elaborado por la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile a petición del Diputado Gonzalo Winter. Este informe está disponible en: https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/

11 Attorney General (2014). Airbnb in the city. Office of the Attorney General of the State of New York. Research Department and Internet Bureau. Disponible en http://bcn.cl/2abyq (consultado el 11 de junio de 2019).

carbono en un departamento del barrio aledaño al Parque Forestal. Los turistas alquilaron el departamento precisamente a través de la aplicación Airbnb[12].

c. Por el alto flujo transitorio de personas, empeora la convivienda y la calidad de vida de vecinos y vecinas.

El flujo constante de turistas puede ser un **elemento desagradable para los residentes permanentes de los edificios o los vecinos cercanos.** Así mismo, convierte a las y los conserjes y trabajadores de los edificios en empleados forzosos y no remunerados de estos hospedajes.

En Chile ya existe jurisprudencia sobre el tema. **La Corte Suprema rechazó un recurso de protección[13] interpuesto por una vecina multada por la administración de su condominio, que establecía en su reglamento de copropiedad una multa a quienes usaran sus inmuebles como apart hotel o similares.** La Corte Suprema reconoce los inconvenientes que generan situaciones como estas al uso "ordenado y tranquilo" de la copropiedad. Basándose en la experiencia internacional, la Corte Suprema asumió que a pesar de su desregulación, Airbnb actúa como "apart hotel o similares", por lo cual rechazó dicho recurso de protección **respaldando el reglamento de copropiedad**.

El problema, según las vecinas y vecinos consultados durante el proceso de estudio para este proyecto de reforma, es que hay ocasiones en que los propietarios comerciales acumulan la mayoría de los departamentos de un edificio y, por lo mismo, **cuentan con la mayoría de los votos para modificar el reglamento de copropiedad**.

d. El turismo informal no paga impuestos y perjudica a las pymes turísticas nacionales.

En muchos países, como el nuestro, los arriendos por la vía informal de las plataformas como Airbnb **no pagan impuestos ni por sus utilidades ni por la actividad comercial que realizan en la ciudad**. En cambio, la industria turísticas y las pymes del rubro están obligadas a tributar. De esta forma se configura un escenario de competencia desleal.

Según el estudio de Fedetur antes mencionado, si se considerara el no pago de IVA, impuesto a la renta y patentes comerciales, la pérdida fiscal habría alcanzado los US$4 millones en 2018. En Santiago estiman que las pérdidas fiscales llegaron el año pasado a US$3 millones. Considerando el valor máximo que pueden tener las viviendas sociales a las que se acceden con el fondo Solidario de elección de viviendas (950 UF), **las pérdidas tributarias en 2018 representan 105 viviendas sociales para el caso del país y 75 para Santiago**

12 https://www.latercera.com/nacional/noticia/seis-brasilenos-mueren-intoxicacion-monoxido-carbono/665919/

13 Sentencia de la Corte Suprema (Chile), de fecha 18 de Marzo de 2019, rol N° 20.667-2018

II. Idea Matriz

Este proyecto de ley tiene por finalidad regular tres aspectos fundamentales del mercado de los arriendos de inmuebles mediante aplicaciones de hospedaje temporal, centrándose en la manifestación que según lo anteriormente dicho, resulta más perjudicial: el arrendamiento de departamentos completos. La regulación supone determinar el período máximo del alquiler de departamentos completos, limitar el poder decisorio de los propietarios masivos en las decisiones de los copropietarios y fortalecer las facultades fiscalizatorias en esta materia.

III. Contenido del Proyecto

a.- Fijar un periodo máximo de 90 días anuales para alquilar departamentos completos con aplicaciones de hospedaje como Airbnb u otras similares:

Siguiendo los principios bajo los cuales se desarrolla la regulación de las plataformas digitales de hospedaje temporal en lugares como Londres, París y Cataluña[14] y **buscando compatibilizar**, por un lado, la posibilidad de que aquellos que por diversos motivos no ocupan su residencia habitual durante cierto período del año puedan **generar ingresos adicionales**, y por otro lado, el **necesario respeto por la comunidad de copropietarios, los trabajadores del edificio y la destinación habitacional del inmueble**, proponemos **un límite de arriendo de 90 días al año**. Por cierto, todo ello bajo el supuesto de que la comunidad de copropietarios esté de acuerdo con ello.

Esta primera medida busca regular dos situaciones. Primero, el hecho de que muchas vecinos y vecinos viven en edificios residenciales que operan, en los hechos, como hoteles informales. Asumimos entonces con esta normativa que no es posible ejercer hospedaje temporal de modo permanente en edificios residenciales, **incentivando que los edificios que ya operan como "hoteles de facto" se regularicen bajo las mismas normas y patentes comerciales de la industria turística nacional**. Segundo, esta regulación desincentiva la práctica de los propietarios comerciales de subir los precios de los arriendos permanentes, ya que no se podrá obtener la rentabilidad de los hospedajes temporales de modo permanente en edificios residenciales (razón que motiva el alza de precios de arriendo). Es decir, **promueve entre los propietarios los arriendos permanentes.**

***b. Fortalecer las facultades municipales de fiscalizar y cursar multas, en base al cumplimiento de normas y registro en Sernatur para los hospedajes temporales vía aplicación*:**

14 La información la que se remite está detallada en el informe de Asesoría Técnica Parlamentaria "*Plataformas de hospedaje turístico temporal: regulación comparada*", elaborado por la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile a petición del Diputado Gonzalo Winter. Este informe está disponible en: https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/

Actualmente, los hospedajes que se proveen mediante plataformas online debieran inscribirse en el registro de alojamientos turísticos que mantiene SERNATUR[15], de modo que en el evento de no verificarse esta obligación debidamente, se verían expuesto a multas de entre 5 y 10 UTM. La falta de una regulación adecuada, en el caso de los alojamientos completos, les permite funcionar al margen de la legalidad, perjudicando tanto a los usuarios regulares de la página que ponen a disposición una de sus habitaciones, como a la recaudación fiscal y la seguridad de los pasajeros. Incluir los alojamientos completos expresamente en el registro, facilitará su inspección y eventuales sanciones, pero sobre todo, permitirá diferenciar entre las habitaciones que se arriendan dentro de un inmueble siguiendo los criterios originales de la plataforma, y aquellas casas y departamentos (e incluso pisos completos de edificios), que se arriendan en su totalidad, como si se tratara de hoteles. Por supuesto, la naturaleza diversa de estos alojamientos requiere una regulación especial. Proponemos incorporarlos al registro gestionado por Sernatur y que, en caso de que el inmueble se emplace en una zona residencial de copropiedad, tenga como requisito de ingreso la obtención de la autorización de la Asamblea de Copropietarios, excluyéndose del resto de las obligaciones con las que deben cumplir los demás alojamientos comerciales de carácter tradicional.

c.- Limitar el poder de decisión de los dueños de múltiples departamentos en las asambleas, para evitar que controlen los reglamentos de copropiedad:

Debemos garantizar el derecho de las comunidades de copropietarios para decidir si sus edificios podrán recibir hospedaje temporal, sea por la vía de Airbnb u otra plataforma digital. Sin embargo, para evitar que eventualmente propietarios masivos que concentren la mayoría de las unidades de la copropiedad condicionen la decisión de la comunidad, proponemos una modificación a la ley de copropiedad. Para ello, retomamos la iniciativa presentada en Junio de 2017 por los diputados Giorgio Jackson, Gabriel Boric y Vlado Mirosevic en que se propone un límite del 33% al poder de decisión de cualquier copropietario en las asambleas, independiente del porcentaje de propiedad que posea sobre el total de la comunidad[16].

Además de lo anterior, un aspecto central del problema del alojamiento temporal por aplicaciones es el aspecto tributario. La reforma tributaria propuesta por el ejecutivo nos habla de la implementación de un Impuesto a los Servicios Digitales (ISD) de 10% de los ingresos brutos que generen en el país[17]. Aún está en discusión si este impuesto puede ser de la misma magnitud que el IVA (19%). Entre las nuevas plataformas, se incluye a Airbnb como una de las aplicaciones sujeta a este impuesto[18].

Junto con esto, y siguiendo el análisis del estudio de la CNP antes mencionado, estos hospedajes poseerían obligaciones tributarias asociadas al pago del **IVA por**

15 De acuerdo a la Ley Nº 20.423 del Sistema Institucional para el desarrollo del turismo.

16 Medida presente en la iniciativa que "Modifica diversos cuerpos legales para fomentar la participación de los vecinos en los condominios y establecer reglas de transparencia de gestión en su administración" (Boletín N°11270-14).

17 Información disponible en https://modernizaciontributaria.hacienda.cl/

18 Información disponible en https://www.t13.cl/noticia/negocios/gobierno-anuncia-reforma-tributaria-digital-incluye-uber-netflix-y-spotify

arriendo de inmuebles amoblados de personas particulares. Si bien este impuesto "tiene una tasa de cumplimiento muy baja, y demanda mucha fiscalización", la obligación aplicaría tanto para el anfitrión como para la plataforma de correduría (los primeros sobre las bases imponibles provenientes de los arriendos, los segundos por las comisiones por los servicios de intermediación prestados). Ahora bien, dado que Airbnb no tiene establecimiento permanente en Chile, no paga ningún tributo. Para resolver esta situación, y considerando las limitadas facultades del parlamento en la materia, promoveremos la suscripción de un proyecto de resolución para que el Presidente de la República introduzca una reforma que obligue a dicha alternativa de tributación.

IV. Proyecto de Ley

En el mérito de lo expuesto, venimos en presentar el siguiente:

Proyecto de Ley

Artículo Primero. Modifícase la Ley 20.423, del Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo, en el siguiente sentido:

1) Agréguese una nueva letra m) al artículo 5º, del siguiente tenor:

   m) Alojamiento u hospedaje temporal: Viviendas particulares completas y amobladas, arrendadas por sus propietarios mediante aplicaciones y/o plataformas digitales, con finalidad turística.

2) Agréguese un nuevo artículo 34 bis del siguiente tenor:

   “Artículo 34 bis.- Los propietarios que destinen sus departamentos a la modalidad de alojamiento u hospedaje temporal de acuerdo a lo definido en la letra m) del artículo 5º de esta ley, deberán igualmente incorporarlos en el Registro.

   Dichos alojamientos temporales no podrán darse en arriendo por más de 90 días dentro de un mismo año calendario, y no estarán afectos a la certificación de calidad del artículo 37 de esta ley, sin perjuicio de serle aplicables las sanciones del artículo 50, letras a) y b)”

Artículo Segundo. Modifícase el Decreto 19 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; Subsecretaría de Turismo, del 12 de abril de 2019, que establece el Reglamento para la aplicación del Sistema de Clasificación, Calidad y Seguridad de los Prestadores de Servicios Turísticos, en el siguiente sentido:

Incorpórese un nuevo inciso final al artículo 12, del siguiente tenor:

“Los alojamientos temporales regulados en la letra m) del artículo 5º de la ley 20.423, no deberán acompañar los antecedentes contenidos en las letras a), b), c) y

d) del inciso primero de este artículo, debiendo únicamente contar con autorización previa de la comunidad de copropietarios en caso de haberla, expresada mediante mayoría simple según lo dispuesto en la ley 19.537 sobre Copropiedad Inmobiliaria.”

Artículo Tercero. Modifícase la Ley 19.537, sobre Copropiedad Inmobiliaria, en el siguiente sentido:

Modifíquese el artículo 20, introduciendo los siguientes incisos cuarto, pasando el cuarto a ser quinto y así sucesivamente:

“Cada copropietario tendrá en la asamblea ordinaria y extraordinaria el mismo porcentaje de voto de la cuota de propiedad que posee en la comunidad. Con todo, ningún copropietario podrá tener un poder de decisión en las asambleas mayor al 33% del total de los votos, independiente de la cuota de propiedad que tenga en la comunidad.”

Gonzalo Winter Etcheberry
Diputado de la República