



Contribuciones de bienes raíces: un impuesto necesario

ALFONSO ESPAÑA

AGOSTO 2023

 HORIZONTAL

Contribuciones de bienes raíces: un impuesto necesario

ALFONSO ESPAÑA

AGOSTO 2023

Contenido

Introducción.....	4
1. Marco legal	6
1.1. Avalúo fiscal y exenciones	6
2. Contribuciones e ingresos públicos.....	10
2.1. Aporte a los municipios	11
2.2. Aporte fiscal	13
3. Experiencia internacional.....	16
4. Conclusiones.....	18
5. Bibliografía.....	20

Introducción

“Un impuesto sobre la renta de las casas recaerá en general más sobre los ricos, y esta clase de desigualdad no es disparatada. Resulta razonable que los ricos financien el gasto público no sólo en proporción a su ingreso, sino en una cantidad más que proporcional”.

La riqueza de las naciones, Libro V, Capítulo II. Adam Smith (1776)

Las contribuciones son un impuesto territorial que el Servicio de Impuestos Internos (SII) aplica a los bienes raíces. Los recursos son recaudados por la Tesorería General de la República (TGR). Luego son transferidos a los municipios y sirven para el financiamiento de los bienes y servicios que los gobiernos locales proveen a los habitantes de una comuna respectiva.

Al respecto, las contribuciones ingresan a los recursos de los municipios de dos maneras. Por un lado, existe un factor variable del total recaudado por el impuesto territorial que ingresa a las arcas municipales, que es el que corresponde a lo entregado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere) a través del Fondo Común Municipal (FCM)¹. Por otra parte, hay un factor fijo en la mayoría de las comunas, equivalente al 40% de las contribuciones recaudadas a nivel local². **Así, se trata de un impuesto que posee una dimensión de “pago por servicio”³, esto es, que los habitantes de una comuna contribuyen por los bienes que esta entrega, y una dimensión solidaria, que se expresa en la canalización de los recursos recaudados desde los gobiernos locales con mayores ingresos hacia los municipios con menos vía FCM.**

No obstante, el impuesto territorial no está exento de críticas. Una de ellas señala que el avalúo fiscal de una propiedad, cuyo valor promedio es del 70% inferior al valor comercial⁴, no necesariamente tiene relación con la capacidad de pago de su dueño, sino que dependería más de las condiciones de constructibilidad en el terreno, el plan regulador y la densidad habitacional del entorno. En consecuencia, hay quienes estiman que su cobro podría llegar a ser desproporcionado e injusto, al imponerle a una persona, en circunstancias extremas, tener que vender su propiedad por no poder pagar las contribuciones⁵. Este problema tendería a afectar a personas mayores de edad, que compraron un terreno que hoy se puede

1. Las ponderaciones del Fondo Común Municipal son del 25% en partes iguales, 10% en relación a la pobreza relativa de la pobreza, 30% en proporción directa al número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna con respecto al número de predios exentos del país y el 35% según los ingresos propios permanentes per cápita del municipio.

2. En el caso de las comunas de Las Condes, Vitacura, Providencia y Santiago, es el 35%.

3. Esta dimensión indica que el impuesto territorial puede ser considerado como un pago realizado por los residentes de una localidad, por los servicios que ellos reciben desde su municipalidad. Esta visión sugiere que un impuesto a la propiedad es en muchos casos un mecanismo de financiamiento eficiente de los servicios públicos (Yáñez, 2014).

4. Arenas & Cayo (2017).

5. Libertad y Desarrollo (2018).

encontrar en condiciones de entorno muy distintas a las originales y que, además, se encuentran jubiladas, por lo que ya no reciben ingresos laborales.

Sin embargo, este inconveniente ya ha sido en gran parte resuelto. Durante el primer gobierno de Sebastián Piñera se rebajaron las contribuciones para la tercera edad, lo que se profundizó durante su segundo periodo⁶. De igual forma, diversos gobiernos han postergado los reavalúos y han rebajado las tasas señaladas en la Ley de Impuesto Territorial. Por ejemplo, en el contexto de la crisis sanitaria y económica que generó la pandemia del COVID-19, el 2020 se redujeron las contribuciones de bienes raíces no agrícolas, respecto del alza establecida por el gobierno del periodo anterior⁷.

Pero más allá de estas medidas, los impuestos territoriales son impopulares en sí mismos e incluso tienden a ser menos aceptados que cualquier otro tipo de impuesto⁸. **De este modo, en el contexto de una crisis política de desconfianza y desaceleración económica, recientemente se han ingresado enmiendas al anteproyecto de nueva Constitución elaborado por la Comisión de Expertos, que buscan aumentar la cantidad de viviendas exentas del pago de contribuciones⁹.**

El objetivo de este documento es dar cuenta de la regulación vigente en materia de contribuciones, señalar el valor del impuesto territorial sobre los ingresos de los municipios y el fisco y comparar el peso que tiene este tipo de impuesto en relación al PIB con los países OCDE¹⁰.

Del análisis realizado, argumentamos que el impuesto territorial es progresivo y solidario a nivel comunal. Grava mayormente a personas que viven en comunas de mayores ingresos y beneficia a los municipios que dependen de las contribuciones para entregar bienes y servicios a personas generalmente vulnerables. Así también, sostenemos que el impuesto territorial en Chile no es elevado comparado con otros impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles. Además, es un impuesto eficiente, ya que es simple, difícil de evadir y fácil de fiscalizar.

6. Ley N°20.732 (Ministerio de Hacienda, 2014) "Rebaja el impuesto territorial correspondiente a propiedades de adultos mayores vulnerables económicamente". Última modificación, 1 de marzo 2020, a partir de la Ley N°21.210. Estos cambios permitieron ampliar, en 2020, de 16.841 a 56.372 a las personas beneficiadas.

7. Artículo 7°bis de la Ley N°17.235, introducida con la Ley N°21.210.

8. Cabral y Hoxby (2012).

9. Específicamente, se agrega un literal en el numeral 28 del artículo 16 (28. El derecho a la vivienda adecuada), del siguiente tenor: "c) Estará exenta de toda contribución o impuesto territorial la vivienda que sirve como residencia principal de una persona o familia. La ley establecerá la forma para hacer efectivo este derecho".

10. En ningún caso este documento busca cerrar el debate jurídico sobre si es un impuesto indirecto sobre rentas y no sobre el patrimonio, como tampoco señalar si es que adolece de vicios constitucionales (Proceso Constitucional, 2023).

1. Marco legal

El impuesto territorial se encuentra regulado en la Ley N°17.235, que fija el texto refundido, sistematizado y coordinado de la ley sobre Impuesto Territorial. Su texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado fue fijado por el DFL N°1 (1998). Las tasas del impuesto territorial han sido modificadas a partir de diversos decretos del Ministerio de Hacienda¹¹. Así también, la Ley N°21.210 (2020), que moderniza la legislación tributaria, creó sobretasas a beneficio fiscal¹². Como tal, no afecta a todos los bienes raíces, sino a algunos dependiendo del avalúo fiscal de la propiedad, estimado por el Servicio de Impuestos Internos (SII). Por último, hay rebajas y exenciones especiales para los adultos mayores, especificadas en la Ley N°20.732 (2014), que rebaja el pago de contribuciones para adultos mayores vulnerables económicamente, y la Ley N°21.210 (2020), que también eximió del pago de contribuciones a los adultos mayores que cumplan ciertos requisitos.

1.1. AVALÚO FISCAL Y EXENCIONES

El SII es el encargado de avaluar y reavaluar cada cuatro años, los bienes raíces agrícolas y no agrícolas, aplicándoles una nueva tasación simultánea en todas las comunas del país. Así también, fija a través de resoluciones el valor de los avalúos exentos y la tasa de impuesto anual. En el caso de los bienes raíces agrícolas, el monto exento fue fijado en 2020, mientras que en el caso de bienes raíces no agrícolas y no agrícolas destinados a habitación, el valor exento fue fijado en 2022.

Al respecto, solo en el caso de bienes raíces no agrícolas destinados a habitación la tasa de impuesto se aplica segmentando el valor de la propiedad en tres: (i) monto de avalúo exento, hasta \$47,3 millones; (ii) monto de avalúo afecto, que paga una tasa de 0,893% que cubre hasta los \$169,1 millones y (iii) 1,042% del valor que exceda a dicho monto. En el caso de los sitios eriazos y pozos lastreros, la exención del impuesto depende de su ubicación, por ejemplo, si se encuentra en áreas de extensión urbana o urbanizables, o si están fuera de los límites del área geográfica donde se prestan los servicios públicos de distribución de agua potable. Dentro de esta categoría, la tasa es de 1,137% al año. Por último, en el caso de los bienes raíces agrícolas, la tasa de impuesto es de 0,514% sobre el avalúo fiscal que supere los \$24,2 millones (**Tabla N°1**).

Esta valoración de lo que cada cual debe pagar en impuesto territorial a partir del avalúo fiscal y la aplicación de las tasas respectivas se denomina “contribución neta”. A la contri-

11. Decreto N°1.456 (2006), Decreto N°1.777 (2013), Decreto N°5 (2014), Decreto N°159 (2015), Decreto N°1 (2016), Decreto N°1.886 (2017), Decreto N°1 (2018), Decreto N°458 (2018), Decreto N°39 (2019), Decreto N°342 (2021), Decreto N°437 (2022) y el Decreto N°226 (2023).¹¹ En este caso, la tasa es de 0,893% en la base imponible que no exceda los \$47.360.490 y 1,042% en la parte de la base imponible que exceda dicho monto.

12. Artículo 7°bis. Sobretasa de impuesto territorial. Establécese una sobretasa anual del impuesto territorial a beneficio fiscal calculada sobre el avalúo fiscal total en la parte que exceda de 670 unidades tributarias anuales.

bución neta se agregan dos sobretasas a beneficio fiscal. La primera es del 0,025% y se aplica sobre la más alta de las tasas de la serie no agrícola y se cobra conjuntamente con las contribuciones de bienes raíces. Adicionalmente, hay una sobretasa que se calcula sobre el avalúo fiscal del total de las propiedades del contribuyente, que se aplica sobre la parte que exceda de 670 UTA (\$496.622.760, enero 2023). Esta última sobretasa se aplica progresivamente, según cuatro tramos de avalúo fiscal (**Tabla N°2**).

Tabla N°1: Tipo de propiedad, monto de avalúo exento y tasa de impuesto anual

TIPO DE PROPIEDAD		MONTO DE AVALÚO FISCAL (\$ PESOS)			TASA DE IMPUESTO ANUAL		
		EXENTO (HASTA)	1ER TRAMO DE IMPUESTO (DESDE)	2º TRAMO DE IMPUESTO (DESDE)	1ER TRAMO	2º TRAMO	SOBRETASA
Bienes raíces no agrícolas	Destinados a la habitación ¹²	\$47.360.490	\$47.360.490	\$169.144.585	0,893%	1,042%	0,025%
	Sitios eriazos, pozos lastreos ¹³	Según ubicación	\$0	No aplica	1,137%	No aplica	0,025%
Bienes raíces agrícolas		\$24.222.145	\$24.222.145	No aplica	0,514%	No aplica	No aplica

Fuente: Elaboración propia en base a Servicio de Impuestos Internos (2023).

En efecto, la Ley N°21.210 de Modernización Tributaria incorporó, a partir de febrero 2020, una sobretasa asociada al impuesto territorial, que se aplica a contribuyentes que tengan propiedades cuya suma de sus avalúos fiscales excedan las 670 UTA. Luego, en febrero del 2022, se publicó la Ley N°21.420, que principalmente redujo y eliminó exenciones tributarias. Con respecto al impuesto territorial, entre las modificaciones de esta última ley se encuentra una nueva tasa marginal correspondiente al último tramo de la sobretasa, que pasó de 0,275% al 0,425% cuando el avalúo de los bienes raíces exceda de las 1.510 UTA (\$1.119 millones) (**Tabla N°2**). Vale decir que el avalúo promedio es del 70% inferior al valor comercial¹⁵.

Tabla N°2: Avalúo fiscal de todos los bienes raíces del contribuyente y sobretasa de beneficio fiscal

AVALÚO FISCAL DE TODOS LOS BIENES RAÍCES	SOBRETASA
Hasta 670 UTA (\$496,6 millones)	No se aplica
670 UTA - 1.175 UTA (hasta \$871 millones)	0,075%
1.175 UTA - 1.510 UTA (hasta \$1.119 millones)	0,15%
1.510 UTA o más (desde \$1.119 millones)	0,425%

Fuente: Servicio de Impuestos Internos (2020) Circular N°28 y SII (2022) Circular N°22.

13. En este caso, la tasa es de 0,893% en la base imponible que no exceda los \$47.360.490 y 1,042% en la parte de la base imponible que exceda dicho monto.

14. El impuesto no se aplica en áreas de extensión urbana o urbanizables, previamente determinadas por instrumentos de planificación territorial. Tampoco se aplica a los inmuebles localizados fuera de los límites del área geográfica donde se prestan los servicios públicos de distribución de agua potable y de recolección de aguas servidas. Así también, el artículo 1º del Decreto 226 del Ministerio de Hacienda, publicado el 23 de marzo del 2023, fijó a contar del 1 de enero de 2023 la tasa de impuesto territorial para bienes raíces no agrícolas correspondientes a sitios no edificados, propiedades abandonadas o pozos lastreos, ubicados en áreas urbanas, en 1,137% al año.

15. Arenas & Cayo (2017).

Finalmente, es necesario señalar que hay topes del costo de las contribuciones para los adultos mayores vulnerables económicamente, con el objetivo de que no pague más de un 5% de sus ingresos anuales en impuesto territorial. Así también, hay exenciones especiales para adultos mayores de 60 (mujeres) y 65 años (hombres), que consiste en descontar el 100% de las contribuciones si su ingreso mensual es igual o inferior a 13,5 UTA (UTA) (\$10 millones anuales). En el caso de poseer un ingreso superior a 13,5 UTA, pero inferior a 30 UTA (\$22,3 millones anuales), el descuento es del 50%. Además, el inmueble debe estar a nombre del adulto mayor y ser destinado a habitación. Por último, el avalúo fiscal del inmueble no puede exceder de \$192.6 millones. Y si el contribuyente es propietario de varios inmuebles, la suma de sus avalúos fiscales, independientemente de su destino, no debe exceder de \$257.306.349 (Tabla N°3).

Tabla N°3: Rebajas del impuesto territorial para adultos mayores

INGRESOS ANUALES DEL CONTRIBUYENTE	REBAJA DEL IMPUESTO TERRITORIAL
Menos de 13,5 UTA (\$10 millones)	100%
13,5 UTA – 30 UTA (hasta \$22,3 millones)	50%

Fuente: Ley N°20.732.

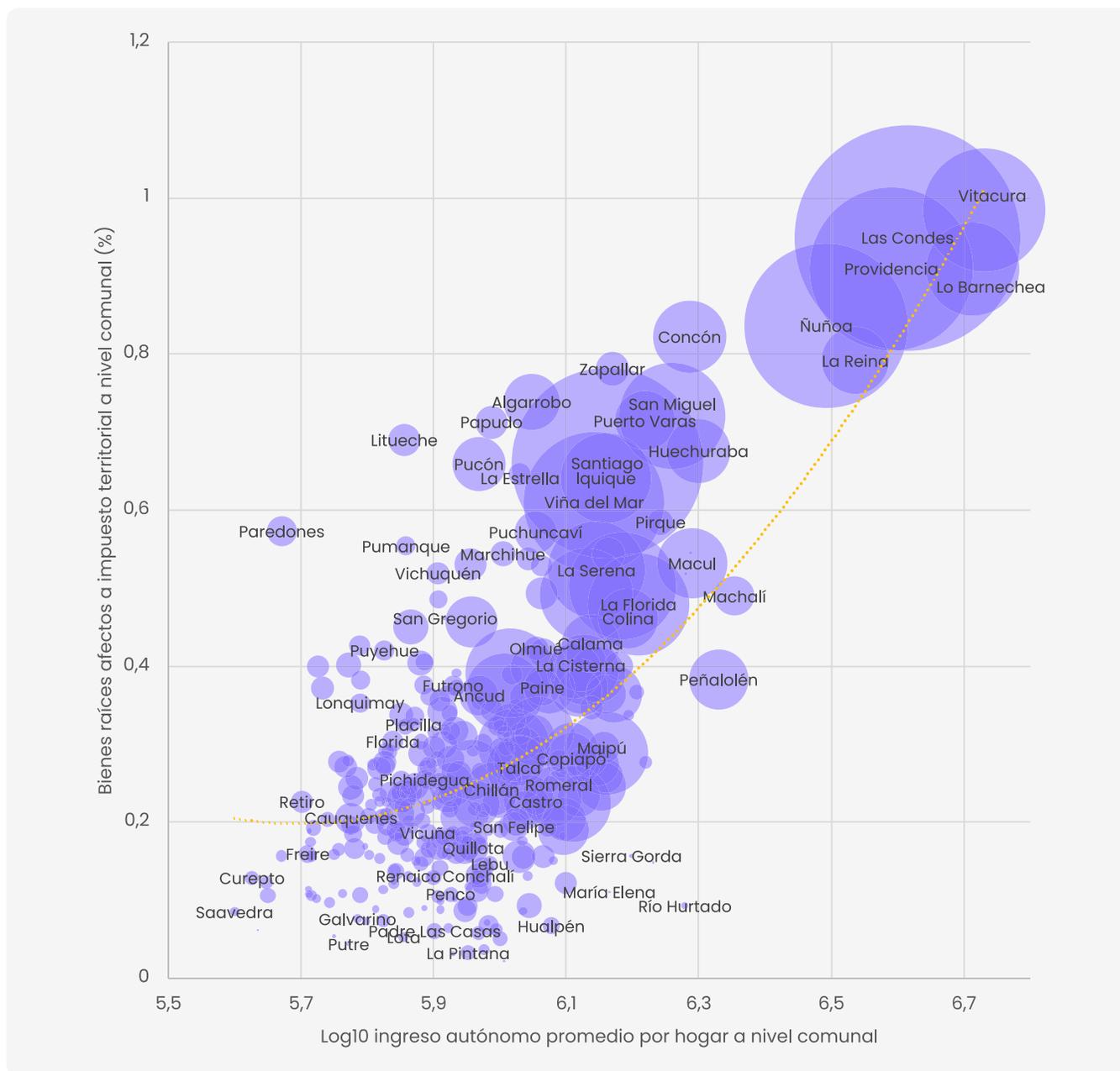
A partir de estos rangos de avalúo exento y afecto, el SII señala que actualmente el 77% de las propiedades habitacionales quedaron exentas del pago de contribuciones tras el reavalúo de bienes raíces¹⁶. En el caso de los bienes agrícolas, tras la tasación fiscal realizada el 2020, el 81% quedó exento de pagar contribuciones. En otras palabras, alrededor del 80% de los chilenos hoy no pagan contribuciones¹⁷.

En la práctica, en las comunas de mayores ingresos se pagan más contribuciones, mientras que en las de menores ingresos, los bienes afectos al impuesto territorial son comparativamente menores (Gráfico 1). Por ejemplo, mientras en Vitacura el 98% de los bienes raíces están obligados a pagar contribuciones, en el caso de Lo Espejo solo el 3,6% lo hace. Lo mismo se produce en otras comunas como Cerro Navia (5%), Padre Las Casas (6%) y El Bosque (7%).

16. Servicio de Impuestos Internos (2022).

17. Servicio de Impuestos Internos (2020).

Gráfico N°1: Bienes agrícolas y no agrícolas afectos al impuesto territorial según ingreso autónomo promedio del hogar, por comuna



Fuente: Elaboración propia en base a Casen y SII (2022).

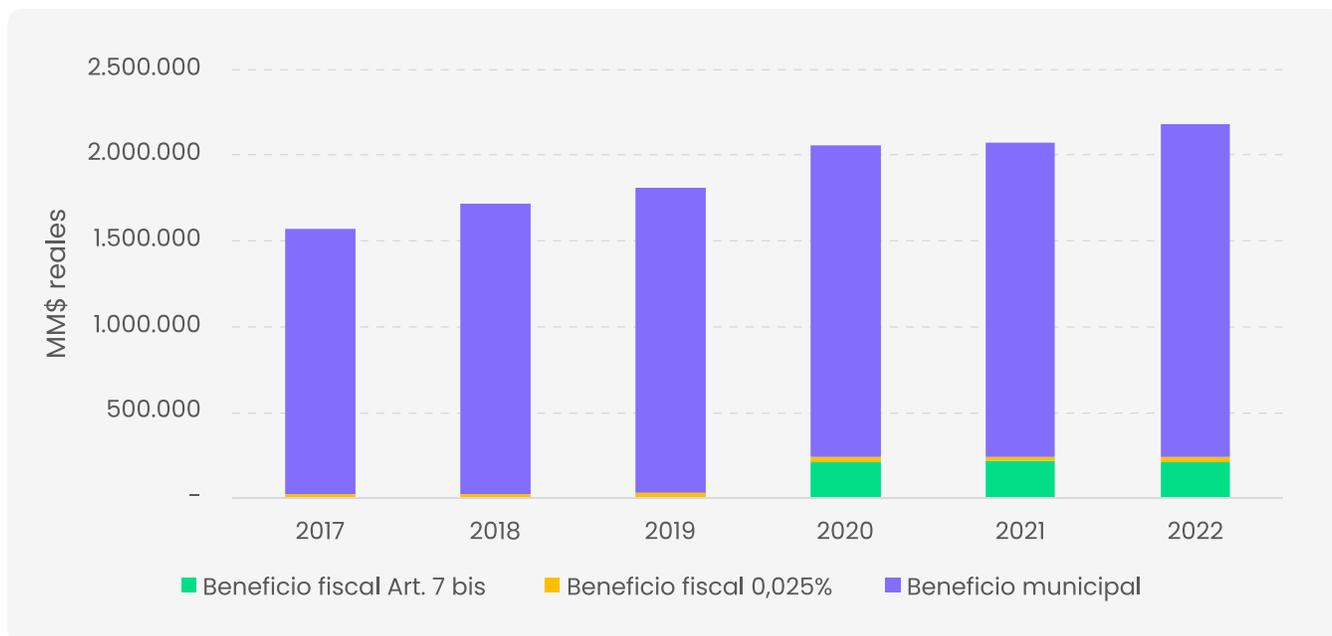
2. Contribuciones e ingresos públicos

El impuesto territorial genera recursos que benefician principalmente a los municipios. El 2017, las contribuciones sobre bienes raíces aportaron \$1.544.920 millones reales a las municipalidades del país, tanto a través del 40% retenido a nivel local como por lo aportado al FCM. Dicho año, la sobretasa a beneficio fiscal solo representa el 1% del total generado por impuestos territoriales, lo que cambia de manera importante tras la Ley N°21.210 (2020), que modernizó la legislación tributaria.

En efecto, **si bien ya existía una sobretasa a beneficio fiscal previo al 2020, solo después de la aprobación de dicha ley es que el fisco comienza a recaudar recursos significativos, multiplicando por 7,5 la recaudación previa al 2020.** En consecuencia, el 2020 el impuesto territorial recaudó un 14% más que en 2019. Dicho año, del total de recursos generados por contribuciones a bienes raíces, el 12% fueron a beneficio fiscal y el 88% a beneficio municipal.

Finalmente, **el 2022 las contribuciones aportaron \$1.941.233 millones a las municipalidades y \$242.758 millones al fisco. Es decir, generaron aproximadamente US\$2.540 millones (0,8% del PIB del 2022) (Gráfico N°2).**

Gráfico N°2: Distribución del impuesto territorial 2017-2022 (MM\$ de diciembre 2022)



Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema Nacional de Información Municipal (2017-22) y el Servicio de Impuestos Internos (2023).

2.1. APOORTE A LOS MUNICIPIOS

Los ingresos de los municipios en Chile están regulados por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N°18.695 y por el Decreto Ley N°3.063, de 1979, de Rentas Municipales. A partir de estos cuerpos normativos, se pueden clasificar los ingresos en: (i) ingresos propios permanentes (IPP), (ii) ingresos originados en el Fondo Común Municipal (FCM) e (iii) ingresos por transferencias¹⁸. Así también, el Sistema Nacional de Información Municipal considera como “ingresos propios” a los IPP y a los originados del FCM, excluyendo transferencias.

Los ingresos propios permanentes son los recursos que el municipio genera por sí mismo o son asignados permanentemente según la normativa (patentes municipales, mineras, acuícolas y geotérmicas, derechos municipales, derechos de aseo permisos de circulación, impuesto territorial, impuesto a casinos de juego, rentas de la propiedad, multas y concesiones).

Por otra parte, el FCM, se alimenta del 60% de lo recaudado por el impuesto territorial (65% en el caso de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura), cuya incidencia es del 58% sobre el total del fondo. En este sentido, las contribuciones son las que aportan la mayoría de los recursos que luego son canalizados hacia las municipalidades. El resto del FCM se compone de los permisos de circulación (23,1% de incidencia), patentes comerciales (11,7%), transferencias de vehículos (3,1%), recaudación de multas de tránsito (1%), impuesto territorial inmuebles fiscales identificadas en decreto 1.187/2005 (0,1%) y el Aporte Fiscal Permanente (3,5%) (Dazarola, 2020).

El FCM se distribuye a las comunas del país, de acuerdo los siguientes criterios: el 25% se entrega en partes iguales; el 10% se asigna de acuerdo a la cantidad de personas con ingresos bajo la línea de la pobreza; el 30% se distribuye según la cantidad de predios exentos del impuesto territorial de la comuna con respecto al total del país y, el 35% restante, se reparte en proporción a los menores ingresos propios permanentes por habitante del año anterior. Por último, los ingresos por transferencias provienen de otros organismos, como la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere)¹⁹.

Como se observa en la **Tabla 4**, los impuestos territoriales representaron el 30% de los IPP de las municipalidades al 31 de diciembre del 2022 y el 17% del total de los ingresos propios. Complementariamente, el FCM representa el 45% de los ingresos propios del municipio. Sin embargo, hay una elevada heterogeneidad en la proporción que representa el FCM con respecto a los ingresos propios. En efecto, en 230 municipalidades más del 50% de los ingresos propios corresponden al Fondo Común Municipal. De hecho, en casos como Isla de Pascua, esta cifra asciende al 98%. En el caso de Puente Alto, el 67% de sus ingresos propios corresponden al FCM. En tanto, en Las Condes solo el 1,4% de sus ingresos provienen del FCM (**Gráfico 3**).

18. Aninat, Irarrázabal, Razmilic & Rodríguez (2020).

19. Sin embargo, en este documento no se considerarán los ingresos por transferencias y solo se analizarán los ingresos propios.

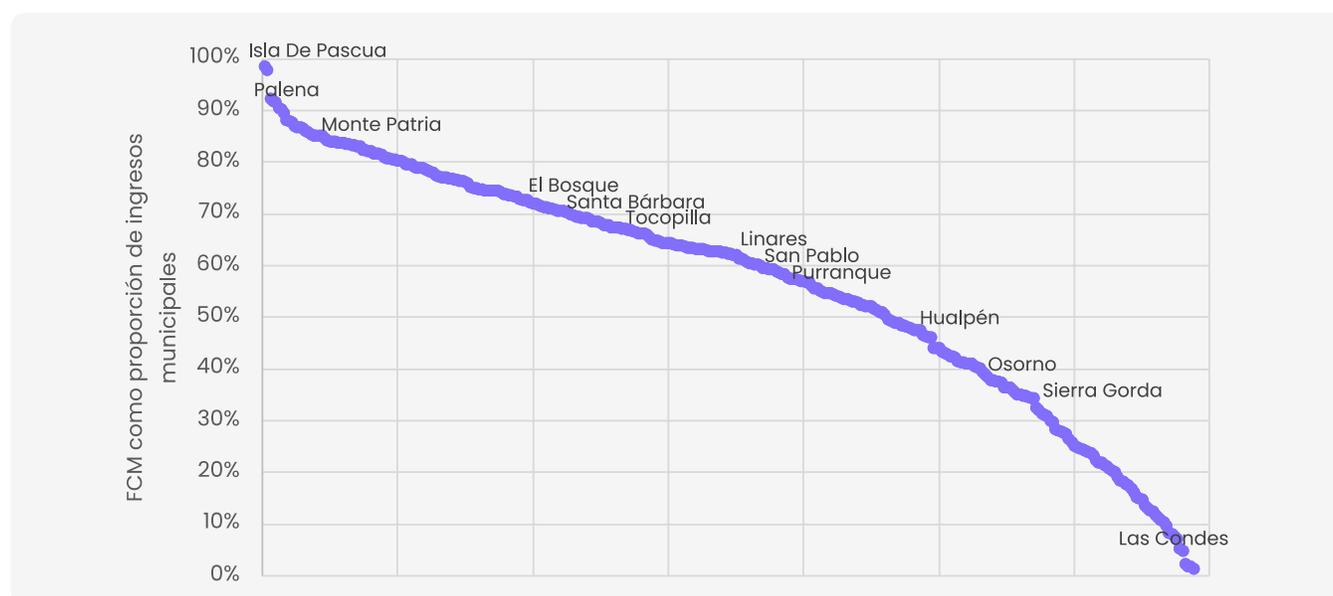
Finalmente, como se aprecia en el **Gráfico 4**, el FCM opera de manera progresiva, en la medida en que las comunas de mayores ingresos perciben saldos negativos con respecto a lo que aportan al fondo, mientras que las comunas con menos recursos reciben más de lo que entregan.

Tabla N°4: Ingresos propios de los municipios, 2022. Se excluyen transferencias.

INGRESOS PROPIOS	MONTO (M\$)	% DENTRO DEL COMPONENTE	% DEL TOTAL DEL INGRESO PROPIO
1. Ingresos Propios Permanentes	2.485.449.373	100%	55%
Patentes municipales	644.239.542	26%	14%
Otras patentes	43.614.444	2%	1%
Derechos municipales	218.738.113	9%	5%
Derechos de aseo	142.589.352	6%	3%
Permisos de circulación	344.817.935	14%	8%
Impuesto territorial	751.956.748	30%	17%
Impuesto a casinos	81.488.167	3%	2%
Rentas de la propiedad	49.748.905	2%	1%
Multas	173.804.128	7%	4%
Concesiones	34.452.039	1%	1%
2. Fondo Común Municipal	2.059.663.283	100%	45%
TOTAL	4.545.112.656	-	100%

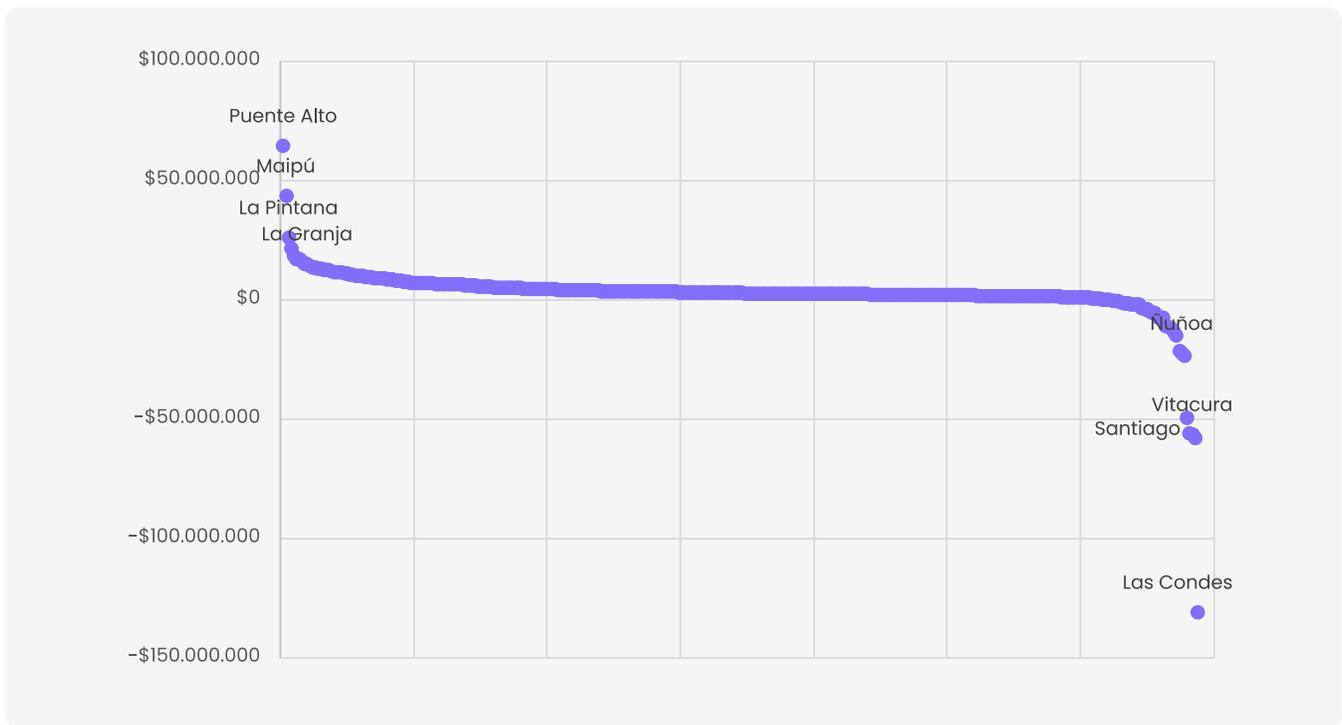
Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema Nacional de Información Municipal (2022).

Gráfico N°3: Proporción del Fondo Común Municipal con respecto al total de ingresos municipales 2022. Se excluyen transferencias



Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema Nacional de Información Municipal (2022).

Gráfico N°4: Diferencia entre lo aportado al FCM y lo recibido (\$M de diciembre 2022)



Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema Nacional de Información Municipal (2022).

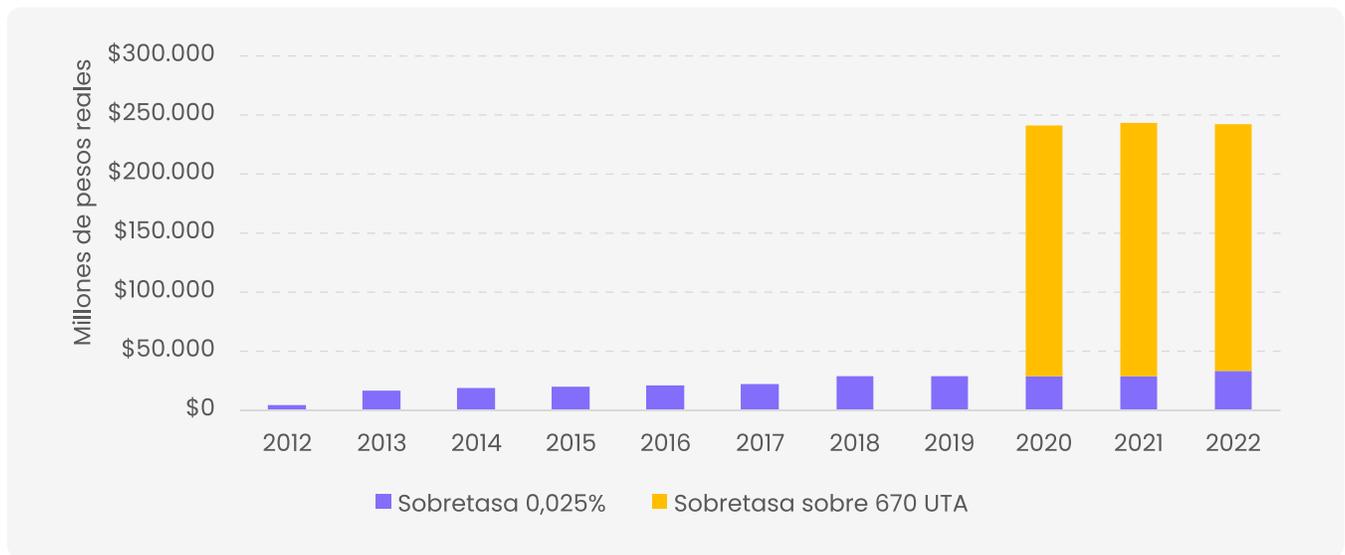
2.2. APOORTE FISCAL

Adicional a las tasas de primer y segundo tramo descritas en la **Tabla 1**, cuya recolección va directo a los municipios, el impuesto territorial posee dos sobretasas adicionales, las que se destinan a arcas generales del fisco. Una de ellas es la sobretasa de 0,025%, que se aplica sobre el avalúo afecto de los bienes raíces no agrícolas. Por otra parte, se encuentra la sobretasa progresiva que rige desde el 2020, que se aplica sobre el avalúo que supere las 670 UTA (496,6 millones) de todas las propiedades a nombre del contribuyente.

En total, los ingresos tributarios netos derivados de la sobretasa del 0,025% fueron de \$33.468 millones en 2022, equivalente al 0,06% de los ingresos tributarios de dicho año. Por otro lado, los ingresos tributarios recaudados por esta segunda sobretasa fueron de \$209.290 millones en 2022, equivalente al 0,38% del total de los ingresos tributarios²⁰ (**Gráfico N°5**).

20. Servicio de Impuestos Internos (2023).

Gráfico N°5: Recaudación sobretasa de impuesto territorial (\$MM de diciembre 2022)



Fuente: Elaboración propia en base al Servicio de Impuestos Internos (2023).

Al igual que en la contribución municipal, la sobretasa de beneficio fiscal también es progresiva. En efecto, 62.767 contribuyentes (personas naturales y/o jurídicas) pagan la sobretasa sobre 670 UTA, aportando 209.290 millones. De este monto, el 70% es contribuido por grandes empresas, el 12% es aportado por las medianas empresas, el 9% por la pequeña empresa, el 4,8% por la microempresa y 4,1% es contribuido por personas naturales. Del mismo modo, el 64% de los roles únicos tributarios que pagan esta sobretasa, se concentra en la Región Metropolitana (**Tabla N°5**)

Tabla N°5: Roles Únicos Tributarios (RUT), naturales y jurídicos, afectos a sobretasa a bienes raíces sobre 670 UTA

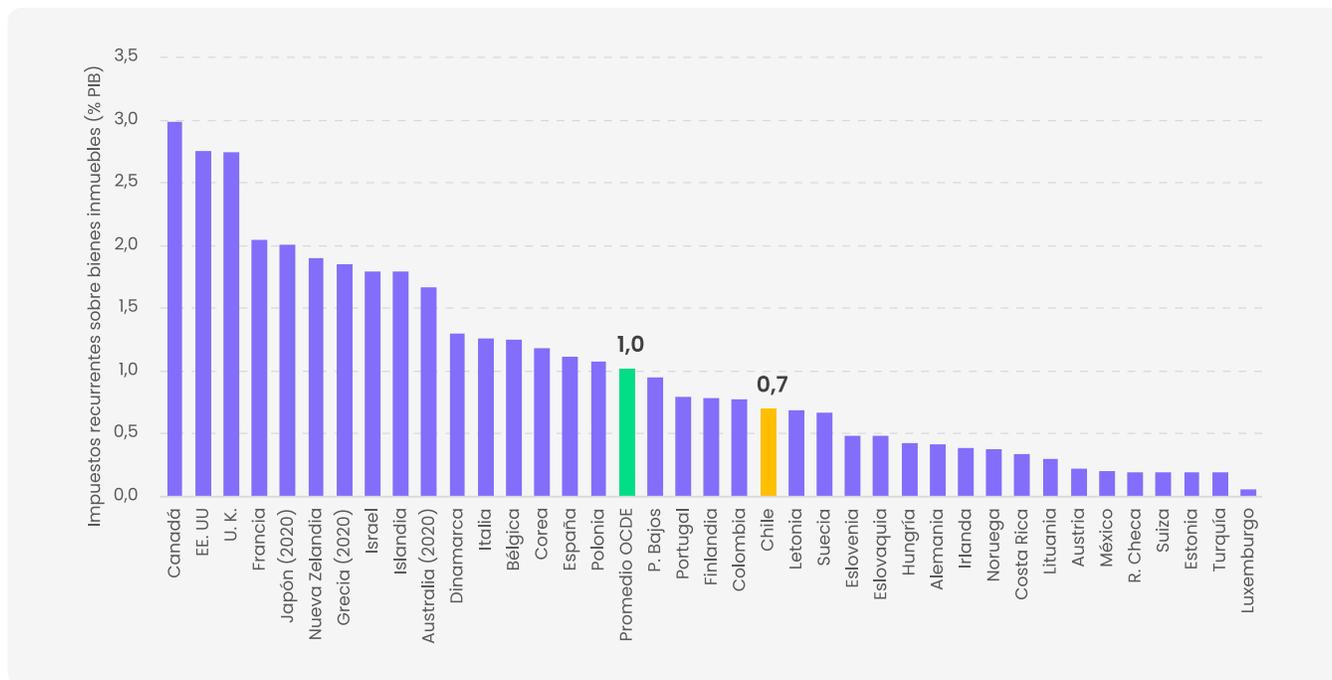
REGIÓN	RUT (#)	PORCENTAJE
Metropolitana	40.159	64,0%
Valparaíso	5.030	8,0%
Biobío	2.543	4,1%
Maule	2.386	3,8%
O'Higgins	2.224	3,5%
Los Lagos	2.180	3,5%
La Araucanía	2.026	3,2%
Coquimbo	1.306	2,1%
Antofagasta	1.084	1,7%
Ñuble	914	1,5%
Los Ríos	803	1,3%
Tarapacá	826	1,3%
Magallanes	455	0,7%
Atacama	381	0,6%
Arica y Parinacota	302	0,5%
Aysén	148	0,2%
TOTAL	62.767	100%

Fuente: Servicio de Impuestos Internos (2022).

3. Experiencia internacional

Las contribuciones son utilizadas en prácticamente todo el mundo. Y en los hechos, el impuesto territorial en Chile no es excesivamente elevado. En efecto, mientras que en las economías OCDE el promedio dicho impuesto representa el 1% del PIB, en el caso de Chile las contribuciones equivalieron el 2021 al 0,7% del PIB (Gráfico 6).

Gráfico N°6: Impuestos recurrentes sobre bienes raíces como porcentaje del PIB, 2021



Fuente: OCDE (2021)

Según el organismo, los impuestos periódicos sobre los bienes inmuebles pueden generar ingresos suficientes para financiar importantes servicios públicos a nivel local, como la vivienda y los servicios comunitarios, el orden público y la seguridad, así como una parte del gasto local en educación, salud o protección social²¹. Esto se condice con la visión del beneficio con respecto a este impuesto, que sugiere que, en definitiva, permite una sinergia positiva con respecto a los beneficios conferidos a los dueños de las propiedades a través del uso de los recursos generados gracias al impuesto territorial²².

21. OECD (2021).

22. Yáñez (2014).

En esta línea, otro argumento a favor del impuesto territorial es que **los impuestos recurrentes sobre los bienes inmuebles tienden a ser menos perjudiciales para el crecimiento económico y, al mismo tiempo, generalmente no perjudican la equidad²³. Además, implica costos de eficiencia relativamente bajos, no genera mayor impacto en el crecimiento, es difícil de evadir y, a su vez, tiene buen desempeño en términos de progresividad²⁴.**

²³. Brys, Perret, Thomas & O'Reilly (2016); OECD (2010).

²⁴. Razmilic (2015).

4. Conclusiones

El impuesto territorial es necesario porque son una fuente importante de financiamiento municipal: a diciembre del 2022 y excluyendo transferencias, representó el 30% de los IPP y el 17% del total de los ingresos propios de los municipios. Del mismo modo, las contribuciones financian el 57% del total de los recursos del FCM. Además, genera montos cercanos al 0,8% del PIB (2022).

En esta línea, el impuesto territorial es solidario, ya que financia al FCM. En 230 municipalidades más del 50% de los ingresos propios provienen de este fondo. Adicionalmente, en términos de diferencia entre lo aportado y recibido por el FCM, las comunas más vulnerables tienden a recibir más de lo que aportan y viceversa.

Así también, las contribuciones son progresivas, lo que se observa en cuanto hay una correlación positiva entre los ingresos comunales y los bienes raíces afectos al impuesto. En cuanto a los problemas que podrían enfrentar adultos mayores que adquirieron una propiedad que ha subido de valor, existen diversos beneficios que establecen un tope del pago en los que son económicamente vulnerables y exime del impuesto territorial a quienes no tengan ingresos superiores a las 13,5 UTA.

Vale decir que el impuesto territorial es eficiente, ya que permite financiar importantes servicios públicos a nivel local, son menos perjudiciales para el crecimiento económico e implica costos de eficiencia relativamente bajos en términos de recaudación. Y por último, a nivel comparado, las contribuciones sobre bienes raíces en Chile no son elevadas. De hecho, el país se ubica por debajo del promedio OCDE, que es de 1% del PIB (2021).

Como reflexión final, el impuesto territorial no debiese ser eliminado. Por el contrario, se debe perfeccionar su fiscalización. Hoy en día existe evasión del impuesto territorial a través de diversos mecanismos²⁵, lo que no solo es injusto con los que pagan, sino que también merman la recaudación de los municipios²⁶. En la medida en que aumente la recaudación de este impuesto disminuyendo la evasión, se podría evaluar reducir la tasa del impuesto. Así, el beneficio de “unos pocos” que hoy no pagan, puede convertirse en el beneficio de los “muchos” que si pagan, manteniendo o incluso aumentando la recaudación fiscal²⁷.

25. Por ejemplo, las personas naturales propietarias de viviendas cuya superficie edificada no sea superior a 140 m², tienen derecho a una rebaja del 50% del impuesto territorial por un número determinado de años. Esto ha sido utilizado para evadir impuestos, en tanto se sub reporta, en promedio, el 7,6% del tamaño real de las viviendas y de agrupamiento cerca del umbral de los 140 m² (Gómez, 2021, pág. 19).

26. En esta línea, se debe evaluar eliminar las exenciones al impuesto territorial a las cooperativas, tal como lo recomendó la Comisión Tributaria para el Crecimiento y la Equidad (2021, pág. 29).

27. En esta línea, Briones & Obach (2023) han propuesto reducir la evasión en 1,6% del PIB. La mitad de dicho monto iría a arcas fiscales y la otra mitad a rebajar tasas de impuestos del ámbito donde se genere la reducción de la evasión (IVA o renta).

Con respecto a los problemas que sufren algunos adultos mayores, en los que se justifica la exención, también podrían evaluarse otros mecanismos que faciliten este pago, como son las hipotecas inversas, que existen en otros países y permiten a mayores de 65 años obtener, con la garantía de su vivienda, un abono mensual con el que pueda complementar sus ingresos durante un periodo de tiempo determinado, existiendo la posibilidad de recibir estos pagos durante toda la vida.

5. Bibliografía

Aninat, I., Irarrázaval, I., Razmilic, S., & Rodríguez, J. (2020). *Más allá de Santiago. Descentralización fiscal en Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Arenas & Cayo. (2017). *Diferencia entre avalúo fiscal y valor comercial para viviendas*. Santiago: Arenas & Cayo SA. Tasaciones y Servicios Inmobiliarios.

Briones, I., & Obach, J. J. (2023). *Propuestas para un pacto tributario*. Santiago: Horizontal.

Brys, B., Perret, S., Thomas, A., & O'Reilly, P. (2016). *Tax Design for Inclusive Economic Growth*. París: OECD.

Comisión Tributaria para el Crecimiento y la Equidad. (2021). *Informe sobre Exenciones y Regímenes Especiales*. Santiago: Ministerio de Hacienda.

Dazarola, G. (2020). *Fondo Común Municipal (FCM). Composición y criterios de distribución*. Santiago: Biblioteca del Congreso Nacional.

Hoxby, C., & Cabral, M. (2012). The Hated Property Tax: Salience, Tax Rates and Tax Revolts. *NBER Working Paper 18514*.

Libertad y Desarrollo. (2018). *Impuesto territorial, una discusión recurrente*. Santiago: LyD.

OECD. (2010). *Tax Policy Reform and Economic Growth*. OECD Tax Policy Studies.

OECD. (2021). *Making Property Tax Reform Happen in China. A Review of Property Tax Design and Reform Experiences in OECD Countries*. OECD.

Proceso Constitucional. (2023). *Boletín de enmiendas*. Santiago: Proceso Constitucional.

Razmilic, S. (2015). Impuesto territorial y financiamiento municipal. *Estudios Públicos*, 47-91.

Servicio de Impuestos Internos. (5 de Abril de 2020). *Disponible nueva tasación fiscal de bienes raíces agrícolas y de sitios no edificados*. Obtenido de Servicio de Impuestos Internos: <https://www.sii.cl/noticias/2020/050420noti01er.htm>

Servicio de Impuestos Internos. (13 de Abril de 2022). *77% de las propiedades habitacionales quedaron exentas del pago de contribuciones tras reavalúo de bienes raíces*. Obtenido de Servicio de Impuestos Internos: <https://www.sii.cl/noticias/2022/130422noti01rp.htm>

Servicio de Impuestos Internos. (2023). *Serie ingresos tributarios anuales consolidados 2009-2022*. Santiago: SII.

Smith, A. (1996 [1776]). Libro V. De los ingresos del soberano o del Estado. Capítulo II. En A. Smith, *La riqueza de las naciones*. Madrid: Alianza.

Yáñez, J. (2014). Impuesto territorial. *Revista de Estudios Tributarios*, 253-281.

www.horizontalchile.cl
horizontal@horizontalchile.cl

 [horizontalchile](#)  [horizontalchile](#)  [horizontal_chile](#)  [Horizontal Chile](#)

 HORIZONTAL