

ARTÍCULO

# IMPUESTO TERRITORIAL Y FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

**Slaven Razmilic**

Centro de Estudios Públicos

www.cepchile.cl

**RESUMEN:** Si se considera que el grueso de los ingresos municipales de generación propia (impuesto territorial o contribuciones, patentes y permisos de circulación) depende del ingreso de los habitantes y de la actividad comercial o industrial que registre la comuna, no sorprende que exista una importante asimetría en el volumen y estándar de bienes públicos locales disponibles en el territorio chileno. Reducir las exenciones del impuesto territorial y compensar directamente a los municipios por la parte que se mantenga exenta podrían ser medidas que apuntan a neutralizar esta asimetría, permitiendo de paso ampliar la base de contribuyentes y así fomentar un contexto más proclive a la exigencia de rendición de cuentas por parte de los vecinos a las autoridades locales.

**PALABRAS CLAVE:** impuesto territorial, contribuciones, financiamiento municipal, gobierno local.

**RECIBIDO:** diciembre 2014; **ACEPTADO:** abril 2015.

## PROPERTY TAX AND MUNICIPAL FUNDING

**ABSTRACT:** *Since most municipal-generated revenues (from property taxes, business licenses and vehicle permits) depend on the income earned by local inhabitants and the business or industry within the municipality, it is not surprising that there is a significant asymmetry in the volume and standard of local public goods available in the*

---

SLAVEN RAZMILIC. Economista, Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en desarrollo urbano del MIT. Investigador del Centro de Estudios Públicos. Email: srazmilic@cepchile.cl

*Chilean territory. Measures such as reducing exemptions from property tax and directly compensating municipalities for the exempt portion aim at neutralizing this asymmetry. They would also broaden the base of taxpayers and increase the accountability of local authorities.*

KEYWORDS: *property tax, assessments, municipal funding, local government.*

RECEIVED: *December 2014*; ACCEPTED: *April 2015*.

## 1. INTRODUCCIÓN

**E**n 2013, el impuesto territorial dio origen al 38 por ciento de los ingresos propios municipales, lo que lo convierte en la principal fuente autónoma de financiamiento de cada comuna, seguido por los ingresos por patentes municipales y luego por los permisos de circulación. Su alta incidencia relativa en los presupuestos municipales y las virtudes económicas de este mecanismo de recaudación invitan a revisar la operatoria de este tributo, evaluar la pertinencia de las exenciones vigentes y considerar medidas que permitan perfeccionar y potenciar esta herramienta.

Teniendo en consideración que el grueso de los ingresos municipales de generación propia (impuesto territorial, patentes comerciales, permisos de circulación y otros derechos) depende directa o indirectamente del ingreso de los habitantes y de la actividad comercial/industrial que registre la comuna, no es extraño que exista una importante disparidad en el volumen y estándar de bienes públicos locales que los distintos municipios proveen a sus residentes.<sup>1</sup> Lo anterior se acrecienta cuando se considera que el 78 por ciento de las viviendas está exento del pago de contribuciones, concentrándose la mayor parte de ellas en comunas que tampoco generan mayores ingresos por la vía de patentes u otros derechos.

El presente trabajo utiliza microdatos contenidos en los catastros de bienes raíces levantados por el Servicio de Impuestos Internos en 2012, 2013 y 2014 para cuantificar la magnitud de las exenciones vi-

---

<sup>1</sup> Ejemplo de esto es la distribución de áreas verdes por habitante, las que en comunas del sector oriente de Santiago suman más de 11 m<sup>2</sup> por habitante, mientras que en las comunas del sector sur ascienden a apenas 2,6 m<sup>2</sup> por habitante (ATISBA 2011).

gentes en términos de menor recaudación y para simular escenarios alternativos de aplicación de este impuesto. Lo anterior, en el entendido de que reducir las exenciones y compensar directamente a los municipios por la parte que se mantenga exenta son medidas que apuntan a mitigar las diferencias de ingresos entre comunas, permitiendo de paso ampliar la base de contribuyentes y así fomentar un contexto más proclive a la exigencia de rendición de cuentas por parte de los vecinos a las autoridades locales.

Junto con lo anterior, parece relevante evaluar mecanismos que permitan facilitar la realización efectiva de los reavalúos de bienes raíces cuando corresponda hacerlos. Es necesario evitar postergaciones sucesivas, las que históricamente se han reiterado para luego terminar aplicándose acompañadas de nuevas o mayores exenciones y de otras mitigaciones, motivadas por el costo político acumulado de las postergaciones.

Con el interés puesto en el rol que debiera jugar el impuesto territorial en el financiamiento municipal, el presente trabajo se estructura como sigue. La sección 2 describe el impuesto territorial desde una perspectiva histórica y conceptual. El tercer apartado presenta evidencia comparada en relación con la utilización del impuesto territorial en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD por su sigla en inglés), mientras que la sección 4 describe la estructura del financiamiento municipal en Chile. En los apartados siguientes se caracteriza detalladamente la base tributaria del impuesto, para describir en la sección 5 los antecedentes derivados del catastro de bienes raíces y, en la sección 6, las características específicas del parque habitacional chileno. Posteriormente, el trabajo aborda la incidencia económica, en términos de menor recaudación, que tienen las exenciones actualmente vigentes para predios habitacionales (sección 7), para luego evaluar escenarios alternativos para una eventual reducción de estas exenciones (sección 8) y simular el costo fiscal que tendrían distintas alternativas de compensación de cargo fiscal por las exenciones que se decida mantener (sección 9). Finalmente, en la sección 10 se presentan las conclusiones y se hacen propuestas de política pública.

## 2. CONTEXTO DE APLICACIÓN DEL IMPUESTO TERRITORIAL

Algunos autores datan la existencia de las primeras formas de tributación hasta seis mil años antes de Cristo. Carlson (2005) menciona el caso de Lagash (hoy Irak), donde se cobraba un impuesto a la pro-

piedad el que, al igual que en otras civilizaciones antiguas, se centraba en la propiedad de la tierra y en su producción. En Chile, ya en 1831 se establece en la Ley de Catastro un impuesto a los predios rústicos con un objetivo de recaudación a ser prorrateado proporcionalmente de acuerdo con el producto de cada predio (Cattaneo 2013).

La presencia del impuesto a la propiedad a lo largo de la historia de la humanidad radica, al menos en parte, en lo simple de su naturaleza y en la facilidad de cobro (o visto desde la otra vereda: la dificultad de evasión). Asimismo, se trata de uno de los instrumentos de recaudación que menos incide negativamente en el crecimiento económico. El año 2010, en un informe de recomendaciones en relación con política tributaria y crecimiento económico, la OECD rankeaba el impuesto a los bienes raíces (específicamente los residenciales) como el menos “dañino” para el crecimiento (OECD 2010).<sup>2</sup> En efecto, buscando potenciar el crecimiento de mediano plazo, el informe explícitamente promueve cambios a la estructura tributaria que, sin aumentar la recaudación total, impliquen un cambio en la composición de ingresos hacia una donde tengan mayor peso los impuestos al consumo (gasto) y los impuestos recurrentes a los bienes raíces.

Esta intención de la OECD no es antojadiza. Siguiendo la argumentación de Norregaard (2013), el impuesto a los bienes raíces implica costos de eficiencia relativamente bajos, no genera mayor impacto en el crecimiento y tiene, a su vez, un buen desempeño en términos de progresividad. Su eficiencia como tributo deriva principalmente de lo inmóvil de la base tributaria (al menos el suelo), lo que se traduce en que estos impuestos causan menos distorsiones en la asignación de recursos.<sup>3</sup> Por otro lado, el impuesto a los bienes raíces se capitaliza directamente en el precio de propiedad, por lo que, una vez implementado

---

<sup>2</sup> Cabe destacar que el informe cataloga como el gravamen más dañino para el crecimiento económico al impuesto corporativo, seguido del impuesto a las personas.

<sup>3</sup> En estricto rigor, únicamente el suelo es inmóvil, mientras que las construcciones que se decida desarrollar sobre éste podrían variar dependiendo de la tasa de impuesto. En este sentido, acotar el impuesto a una tasa aplicada sólo al valor del suelo sería aún más eficiente desde esta perspectiva e incentivaría un uso óptimo del terreno (dentro de las normas urbanísticas que apliquen al predio). Este sistema se aplica en Australia, Nueva Zelanda, Dinamarca, Estonia, Jamaica y Kenia (Norregaard 2013).

o aumentado (y consecuentemente ajustados los precios), el impuesto se vuelve neutral y no incide en decisiones posteriores de inversión. Se argumenta también en favor de los impuestos a los bienes raíces que éstos son generalmente de beneficio local y que en parte ayudan a financiar bienes públicos locales, lo que, a su vez, incide en el precio de las propiedades. Se genera así un esquema potencialmente virtuoso, en el que la competencia entre municipios incentiva la eficiencia de los gobiernos locales en un contexto descentralizado.<sup>4</sup> Finalmente, se señala también que el impuesto a los bienes raíces tiende a ser progresivo, al menos en cuanto a su correlación con la riqueza. En tanto esta correlación no es perfecta, toda vez que es posible que el valor de las propiedades esté desalineado de los ingresos corrientes de los propietarios, en la mayoría de los países existen esquemas de exenciones y medidas compensatorias.

Con todo, por una razón u otra, la alternativa de aumentar la incidencia del impuesto territorial como mecanismo de financiamiento no ha logrado, hasta la fecha, sumar suficientes apoyos. Relacionado con lo anterior, podría argumentarse que los impuestos territoriales son tan antiguos como impopulares. Cabral y Hoxby (2012) llegan a afirmar expresamente que las personas “odian el impuesto a la propiedad más que cualquier otro impuesto”. En su estudio señalan que este fenómeno tiene relación directa con lo explícito que es este impuesto.<sup>5</sup> En efecto, se trata de un impuesto respecto de cuya existencia los contribuyentes tienen plena conciencia: por ejemplo, en Estados Unidos en la mayoría de los casos se paga una vez al año (o en dos o cuatro cuotas, pero esto último es menos frecuente) y generalmente a través de un cheque. Más

---

<sup>4</sup> Del mismo modo, como un esquema de este tipo tiene el potencial de generar círculos virtuosos se corre el riesgo de entrar en círculos viciosos: bajo valor de propiedades, menor recaudación, peor calidad de bienes públicos, una baja del valor de las propiedades, etcétera. Este riesgo puede ser abordado por la vía de mecanismos redistributivos o bien cuidando que las exenciones al pago de impuestos que se determinen no exacerben este efecto, al disminuir aún más los recursos que reciben los municipios que acogen viviendas exentas.

<sup>5</sup> La palabra que utilizan en inglés es “salient” y se entiende como algo saliente, prominente, protuberante, visible o destacado. La expresión apunta a que se trata de un impuesto que los contribuyentes pagan de manera explícita y en plena conciencia de que lo están cancelando, a diferencia de otros, como por ejemplo el IVA (que tiende a diluirse en el precio final) o las retenciones de impuesto a la renta (que suelen mezclarse y confundirse con las contribuciones de seguridad social).

aún, en ocasiones es posible que este pago represente un costo excesivamente alto en contextos de restricciones de liquidez. Sin embargo, este grado de *prominencia* del impuesto tiene cierta variabilidad, ya que en algunas áreas también existe la posibilidad de pagar las contribuciones junto con los dividendos, en cuotas mensuales, lo que haría menos *saliente* el impuesto. Las autoras encuentran evidencia de que en zonas donde el impuesto es menos *saliente* (en promedio) la tasa de contribución tiende a ser mayor, la contribución como porcentaje del ingreso de los hogares es más alta y, finalmente, es menos frecuente que ocurran “levantamientos” contra el tributo (los que toman la forma de lograr que se sometan a votación popular, en los referendos que se realizan a la par con las elecciones estatales, propuestas que reduzcan la incidencia del tributo). Coincide también en esto Norregaard (2013), quien además incluye dentro de las razones de la impopularidad de las contribuciones de bienes raíces el hecho de que se trata de un impuesto difícil de evadir, toda vez que la base del impuesto es visible e inmóvil.

En Chile, el interés por minimizar los efectos negativos en la opinión pública que tiene el impuesto territorial se manifiesta de varias maneras. Por ejemplo, a través de las reiteradas postergaciones en la aplicación de reavalúos de propiedades.<sup>6</sup> Por lo pronto, no deja de llamar la atención que el reavalúo previsto para 2011 se haya postergado primero para 2013 y luego para 2014, todo esto en un contexto en que el precio de las casas crecía a tasas promedio anual de 8 por ciento en el período 2010-2013 (Banco Central 2014).

Otro elemento que juega en contra de una profundización del impuesto territorial es la discusión respecto de si éste es o no un impuesto al patrimonio y, por ende, si sería o no inconstitucional. Esta objeción nace con la Constitución de 1980, la que en su artículo 19 N.º 20 asegura a todas las personas una “igual repartición de los tributos en proporción a las rentas”, lo que no sería un problema en las constituciones de 1833 y 1925, que a este respecto hacían mención a la distribución de las cargas públicas sobre los “haberes”. Frente a este punto, desde la otra

---

<sup>6</sup> Sólo considerando el período 1990-2014, el Congreso ha aprobado al menos 10 leyes que posponen y/o moderan los impactos de la aplicación de los reavalúos que correspondía aplicar: Ley 19.000 de 1990, Ley 19.182 de 1992, Ley 19.259 de 1993, Ley 19.380 de 1995, Ley 19.468 de 1996, Ley 20.002 de 2005, Ley 20.455 de 2010, Ley 20.650 de 2012, Ley 20.731 de 2014 y Ley 20.732 de 2014.

vereda se argumenta que tanto el consumo como la posesión de bienes raíces son índices indirectos de una capacidad contributiva derivada de la obtención de rentas, por lo que indirectamente se estarían gravando rentas y no el patrimonio.<sup>7</sup> Este último es un debate jurídico abierto.<sup>8</sup>

Desde la perspectiva económica, cabe destacar que, en general, las primeras formas de este tributo apuntaron a gravar las rentas de los propietarios (en tanto el valor de los predios reflejaba directamente el valor de la producción agrícola del mismo). Sólo a través del tiempo, las contribuciones se fueron enfocando al financiamiento de infraestructura y bienes públicos locales, mientras que el impuesto a la renta pasaba a dominar como fuente de financiamiento fiscal. En este punto la discusión se mezcla con otro debate también abierto, esta vez entre economistas, en relación a si el impuesto territorial es un impuesto al capital o una tasa de contribución para la provisión de bienes públicos locales.<sup>9 10</sup>

Ahora bien, ambos debates escapan al alcance de este trabajo, en el que se asume como hecho de la causa la existencia de un impuesto territorial, el que, en distintas formas, ha sido una constante en el ordenamiento jurídico y tributario chileno. Es más, como se detallará más adelante, las contribuciones de bienes raíces son la fuente individual más relevante de recursos propios de los municipios y sus muchas ventajas invitan a explorar formas de potenciarlas como instrumento, sin perjuicio de las válidas objeciones jurídicas que se puedan esgrimir al respecto.

En efecto y como ya se adelantó, la OECD ha buscado activamente promover un uso más intensivo de los impuestos a los bienes raíces,

---

<sup>7</sup> A este argumento se responde que las rentas utilizadas para adquirir el inmueble ya pagaron impuesto en un primer momento, por lo que se estaría configurando una doble tributación.

<sup>8</sup> Adicionalmente, también se menciona frecuentemente como potencial vicio de constitucionalidad el que sea el SII el que fije la base imponible del impuesto al determinar el avalúo fiscal de la propiedad, el que se viole el principio de no afectación al ser el impuesto territorial de exclusivo beneficio municipal y el que se viole el principio de igualdad ante la ley al establecer múltiples exenciones.

<sup>9</sup> En Estados Unidos, por ejemplo, se dan casos en que la tasa a aplicar se define anualmente a partir de la razón entre el gasto presupuestado a financiar y el valor total de los predios existentes.

<sup>10</sup> Un buen resumen de las posturas en este debate se presenta en Nechyba (2001).

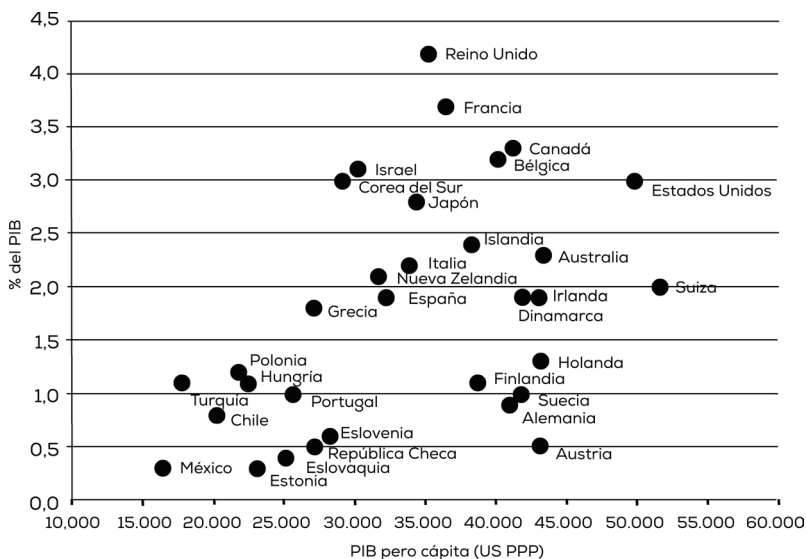
tanto en sus recomendaciones a nivel general (OECD 2010) como en sus recomendaciones específicas para Chile (OECD 2012). Cabe destacar que ambos informes reconocen la dificultad política de llevar a cabo medidas de este tipo, por lo que dicha clase de recomendaciones se hacen en el contexto de un “primer mejor”. En este sentido, en su informe de 2010 la organización plantea que la dificultad de modificar la estructura tributaria hacia una que descansa relativamente más en impuestos a los bienes raíces no sólo se debe a que éstos son “particularmente impopulares”, sino que también al hecho de que generalmente se administran a nivel subnacional, lo que dificultaría la implementación de modificaciones. En el caso de Chile, esto último no es un problema sino que una fortaleza. La razón es que en nuestro país el impuesto territorial se rige por una ley general y se recauda centralizadamente a través del Servicio de Impuestos Internos. Es decir, administrativamente es relativamente fácil implementar modificaciones al esquema, en particular si éstas luego redundan en más recursos (y más autonomía financiera) para los gobiernos locales.

### 3. PRÁCTICAS INTERNACIONALES

Una primera mirada a los datos refleja que, en la experiencia comparada, la incidencia del impuesto a la propiedad es muy variable y esa variabilidad aumenta con el ingreso (ver gráfico 1). Existe, por cierto, una evidente correlación positiva entre ingreso per cápita y los impuestos a la propiedad como porcentaje del PIB, la que en los datos presentados asciende a 0,33. En esta relación pueden estar incidiendo una serie de elementos, como, por ejemplo, el efecto Balassa-Samuelson en cuanto al aumento del precio relativo de bienes no transables respecto de los transables a medida que aumenta el ingreso, o bien el reflejo de las cargas tributarias relativamente mayores que, en promedio, tienen países de altos ingresos. No obstante lo anterior, el elemento más llamativo es la mayor dispersión que se observa al aumentar el ingreso sin que parezca haber un patrón definido. Al respecto, Norregaard (2013) utiliza una base de datos más extensa para mostrar cómo la incidencia del impuesto a la propiedad varía en un rango que es aproximadamente tres veces mayor en el caso de países de altos ingresos que en el de países de ingreso medio.



**Gráfico 1.** IMPUESTOS A LA PROPIEDAD COMO % DEL PIB POR NIVEL DE INGRESO (PAÍSES OECD, 2011)



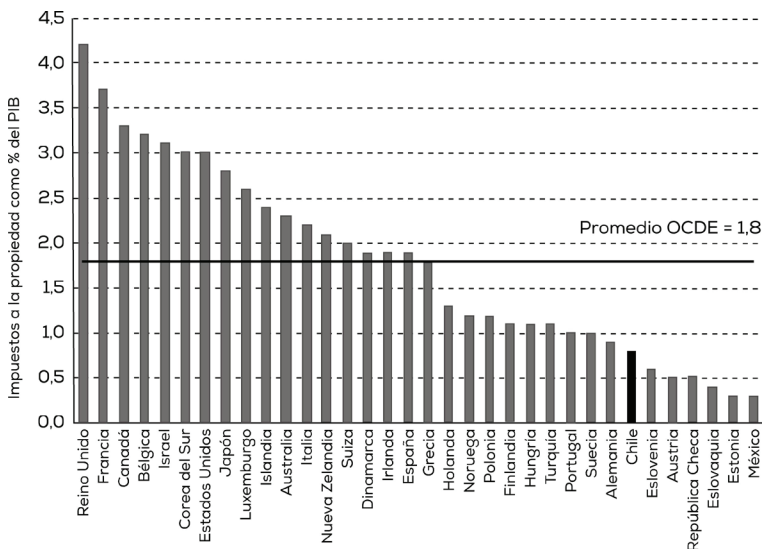
*Nota:* Impuestos a la propiedad incluyen contribuciones de bienes raíces, impuestos a la riqueza y a la herencia, entre otros.

*Fuente:* Elaboración del autor en base a datos extraídos desde OECD.Stat.

Como se señalaba anteriormente, en el contexto de la OECD los impuestos a la propiedad tienen baja incidencia en general y los países muestran una alta heterogeneidad (ver gráfico 2). Chile está por debajo del promedio y es el séptimo país con menor presencia del impuesto territorial como porcentaje del PIB.

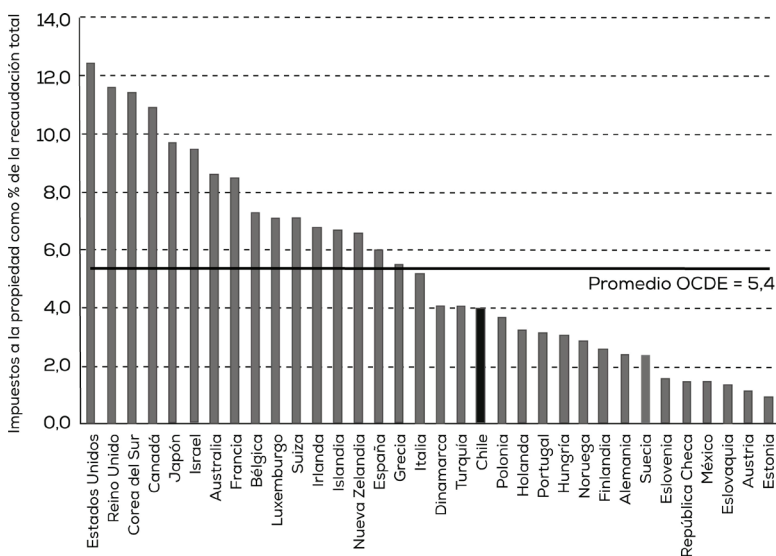
Considerando que esta menor incidencia relativa del impuesto a la propiedad que presenta Chile puede deberse, al menos en parte, a la menor carga tributaria que exhibe nuestro país, vale la pena mirar su incidencia en relación con la recaudación tributaria. El gráfico 3 muestra a Chile bastante más cerca del promedio de acuerdo con esta medida: 4 por ciento de la recaudación frente a un promedio de 5,4 por ciento.

Con todo, considerando el peso relativo de la seguridad social en la carga tributaria (y teniendo en cuenta que en Chile la seguridad social se financia por aportes y no vía impuestos), la comparación adecuada es aquella respecto de la recaudación descontada la seguridad social. Desde esta perspectiva, la incidencia del impuesto a la propiedad en Chile

**Gráfico 2. IMPUESTOS A LA PROPIEDAD COMO % DEL PIB (PAÍSES OECD, 2011)**

*Nota:* Impuestos a la propiedad incluyen contribuciones de bienes raíces, impuestos a la riqueza y a la herencia, entre otros.

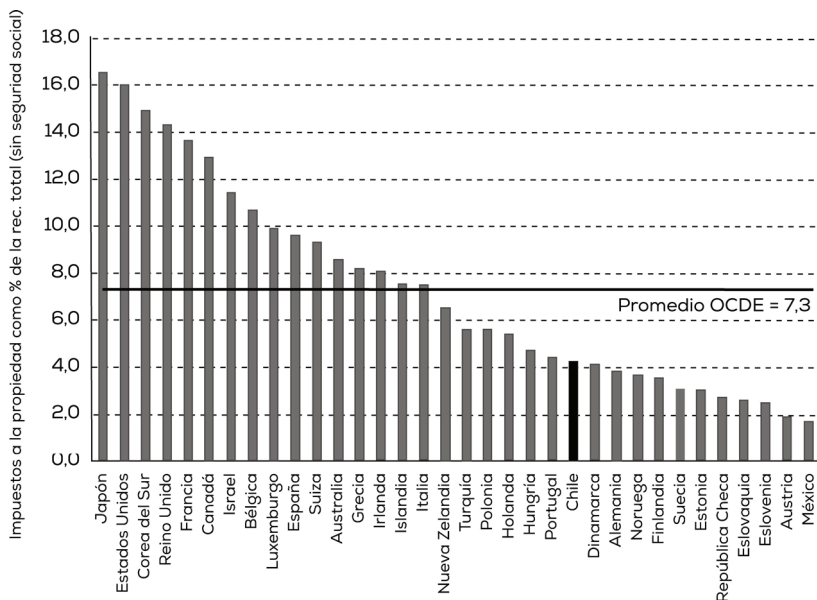
*Fuente:* Elaboración del autor en base a datos extraídos desde OECD.Stat.

**Gráfico 3. IMPUESTOS A LA PROPIEDAD COMO % DE LA RECAUDACIÓN TOTAL (PAÍSES OECD, 2011)**

*Nota:* Impuestos a la propiedad incluyen contribuciones de bienes raíces, impuestos a la riqueza y a la herencia, entre otros.

*Fuente:* Elaboración del autor en base a datos extraídos desde OECD.Stat.

**Gráfico 4.** IMPUESTOS A LA PROPIEDAD COMO % DE LA RECAUDACIÓN TOTAL DESCONTADAS LAS CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL (PAÍSES OCDE, 2011)



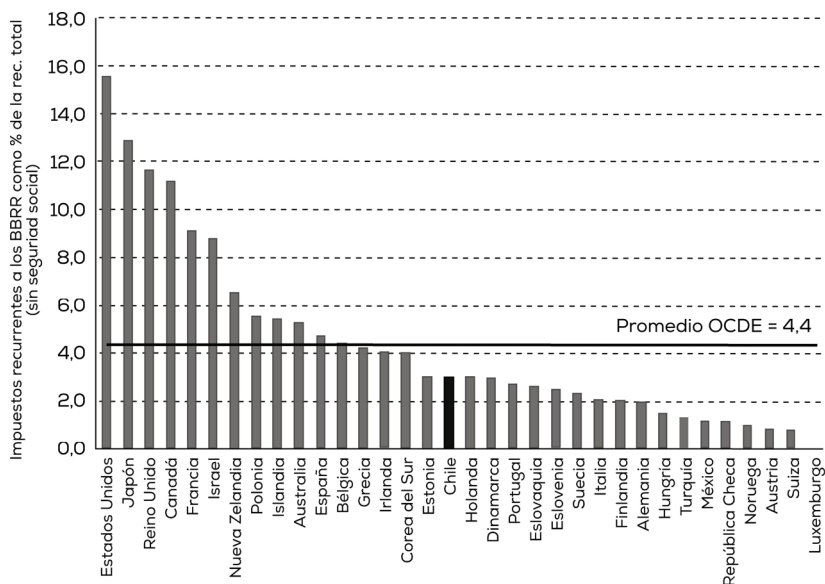
Fuente: Elaboración del autor en base a datos extraídos desde OECD.Stat.

sube apenas de 4 a 4,3 por ciento, en tanto que el resto de los países, en promedio, sube de 5,4 a 7,3 por ciento. El gráfico 4 muestra a Chile claramente por debajo de la media, aunque en un contexto evidentemente diverso.

Finalmente, Chile vuelve a acercarse al promedio de la OECD cuando acotamos el análisis al impuesto territorial (impuesto recurrente a los bienes raíces).<sup>11</sup> En Chile, este impuesto tiene un rol relevante dentro de los gravámenes a la propiedad, a diferencia de otros países donde el impuesto a la herencia y a la riqueza tienen un rol más preponderante. Por lo mismo, acotado el análisis al impuesto a los bienes raíces, Chile tiende a estar más alineado con el promedio de la OECD, pero, en este caso, en un contexto de heterogeneidad aún mayor (ver gráfico 5).

<sup>11</sup> De acuerdo con la metodología OECD, los impuestos a las propiedades incluyen el tributo a los bienes raíces, impuestos recurrentes al patrimonio, impuestos a la herencia y los impuestos a transacciones de capital.

**Gráfico 5.** IMPUESTOS RECURRENTE A LOS BIENES RAÍCES COMO % DE LA RECAUDACIÓN TOTAL DESCONTADAS LAS CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL (PAÍSES OCDE, 2011)



Fuente: Elaboración del autor en base a datos extraídos desde OECD.Stat.

En síntesis, si bien en el contexto de la OECD el impuesto territorial —en comparación con otros impuestos— tiene una incidencia relativamente baja en relación con el PIB, su incidencia tiende a ser más alta en países de mayores ingresos. Esta mayor incidencia puede, en parte, estar reflejando el mayor precio relativo de los bienes no transables en economías más desarrolladas, aunque la mayor dispersión que se observa a medida que aumenta el ingreso también es indicativa de la heterogeneidad en el grado de descentralización de los países o de la forma en que está estructurada su base tributaria. En efecto, las diferencias se manifiestan tanto en la proporción de la carga tributaria que este impuesto representa como en su incidencia en relación con el PIB. Estas diferencias reflejan, además de los distintos grados de descentralización de los países analizados, el hecho de que los bienes y servicios financiados con este impuesto pueden variar sustancialmente, lo que redundaría en diferentes recaudaciones-objetivo a lograr por esta vía; por ejemplo, Estados Unidos financia una proporción significativa de la educación a través de este impuesto.

Es un hecho que Chile se encuentra por debajo del promedio de la OECD en las distintas medidas de incidencia del impuesto territorial. Sin embargo, estos promedios esconden una elevada varianza, por lo que no parece haber una regla general ni tampoco un camino evidente a transitar a la luz de las trayectorias de otros países más desarrollados. El interés en fortalecer el impuesto territorial como mecanismo de recaudación y financiamiento de bienes públicos locales, por lo tanto, pasa más por las virtudes económicas propias del instrumento, antes que por ser una práctica homogéneamente arraigada en los países que solemos tomar como referencia.

#### 4. ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

Incluyendo la provisión de servicios de salud primaria y de educación, en 2013 los municipios chilenos administraron (o canalizaron si se prefiere) casi 6 billones de pesos (aproximadamente cuatro por ciento del PIB). De éstos, la mitad corresponde a transferencias corrientes recibidas desde el gobierno central para educación municipal y salud. La mitad restante corresponde a “ingresos municipales percibidos”, de los cuales 2 billones atañen a lo que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) denomina “ingresos propios”.<sup>12</sup> En relación con estos ingresos propios, 1,2 billones corresponden a lo que denomina “ingresos propios permanentes”, en tanto los restantes 0,8 billones son los recursos municipales que se recaudan localmente y se redistribuyen a través del Fondo Común Municipal (FCM), por lo que de todas formas se consideran “propios” de los municipios.

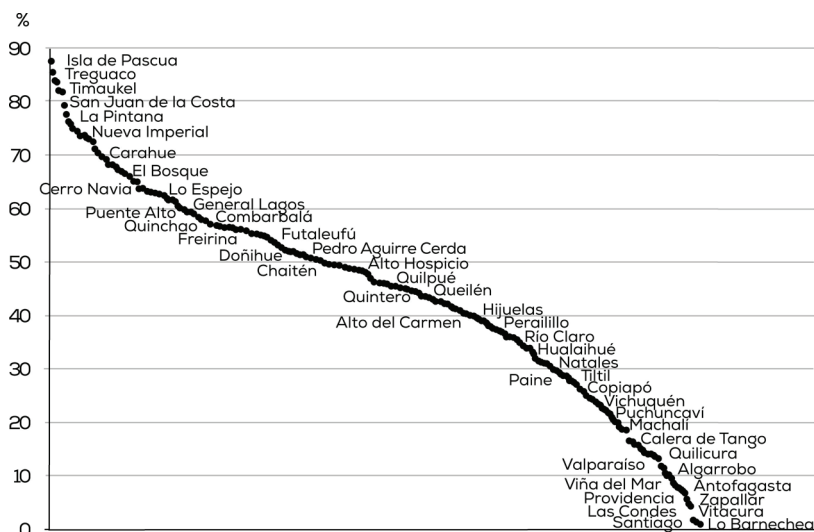
Acotando el análisis a los ingresos municipales propios, la principal fuente de ingresos para los municipios es precisamente la participación en el FCM (42 por ciento), seguida a distancia por las patentes municipales y el impuesto territorial (ver tabla 1).

Sin embargo, ciertamente existe mucha heterogeneidad en esto último (ver gráfico 6). Mientras que en comunas pequeñas o aisladas como Isla de Pascua, Treguaco, Cabo de Hornos, Saavedra, San Juan de la Costa y Na-

---

<sup>12</sup> El resto de los ingresos no incluidos como “ingresos propios” corresponden a otras transferencias desde el gobierno central para gasto corriente y de capital más el saldo inicial de caja y otros ingresos municipales, que incluyen multas, concesiones y rentas de la propiedad, entre otros.

**Gráfico 6.** RECURSOS DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL (FCM) COMO PROPORCIÓN DE INGRESOS MUNICIPALES (2013).



Fuente: Elaboración del autor en base a información del Sistema Nacional de Información Municipal (Sinim).

vidad el aporte del FCM a los ingresos municipales supera el 80 por ciento. En las comunas del sector oriente de Santiago, menos del 2 por ciento de sus recursos provienen de esta fuente.

En este contexto, cabe destacar que el grueso de los aportes al FCM se origina en el impuesto territorial (57 por ciento), mientras que 23 y 13 por ciento de sus recursos provienen de lo que los municipios recaudan por permisos de circulación y patentes municipales, respectivamente.

Entonces, si se hace el ejercicio de asignar el FCM a sus fuentes originales de ingreso, se puede concluir que el impuesto territorial es, lejos, el más relevante como fuente de financiamiento de ingresos municipales propios, con el 38 por ciento (ver tabla 1).

En términos nominales, la recaudación total por impuesto territorial ascendió en 2013 a 761,7 mil millones de pesos. De este total, 292,5 mil millones fueron apropiados directamente por los respectivos municipios en función de lo recaudado en su jurisdicción, mientras que los restantes 469,2 mil millones se redistribuyen a través del FCM (ver tabla 1).

**Tabla 1.** INGRESOS PROPIOS PERMANENTES E INGRESOS PROPIOS AJUSTADOS SEGÚN ORIGEN DE RECURSOS DEL FCM (2013).

Ingresos + FCM (2013)	MM\$ 2013	%	Ingresos ajustados por origen (2013)	MM\$ 2013	%
Patentes municipales	336.927	17	Patentes municipales	448.093	22
<b>Impuesto territorial</b>	<b>292.463</b>	<b>15</b>	<b>Impuesto territorial</b>	<b>761.702</b>	<b>38</b>
Otros derechos	125.320	6	Otros derechos	153.041	8
Permiso de circulación	115.426	6	Permiso de circulación	307.743	15
Multas e intereses	86.278	4	Multas e intereses	92.119	5
Derechos de aseo	71.896	4	Derechos de aseo	71.896	4
Concesiones	56.512	3	Concesiones	56.512	3
Otros ingresos	87.850	4	Otros ingresos	87.850	4
Participación en FCM	831.914	42	Otros componentes del FCM	25.631	1
<b>TOTAL</b> ingresos propios + participación FCM	<b>2.004.588</b>	<b>100*</b>	<b>TOTAL</b> ingresos propios	<b>2.004.588</b>	<b>100</b>

\* Los valores suman 101% debido al ajuste de los decimales.

Fuente: Elaboración del autor en base al Sinim.

Se debe tener en cuenta que sólo el 40 por ciento de lo recaudado localmente por impuesto territorial queda en el municipio y el 60 por ciento se aporta al FCM. Específicamente en las comunas de Santiago, Providencia, Vitacura y Las Condes estas proporciones son de 35 y 65 por ciento, respectivamente, lo que refleja que ya desde el origen de los aportes se intenta lograr un efecto redistributivo. Algo similar ocurre con las patentes comerciales, que son 100 por ciento de beneficio municipal, salvo en las comunas de Providencia, Vitacura y Las Condes, donde sólo el 35 por ciento es de beneficio local y 65 por ciento de lo recaudado va al FCM, o en Santiago, donde el aporte al FCM asciende a 55 por ciento. En cambio, en el caso de los permisos de circulación el aporte al fondo común sí es parejo, al menos en proporción, toda vez que el 62,5 por ciento de lo recaudado va a engrosar el FCM. Con todo, cabe destacar que el carácter redistributivo del fondo es más explícito en la distribución de los recursos acumulados: la razón entre los ingresos municipales per cápita de las diez comunas de mayores

ingresos y las diez de menores baja de 20 a 4 una vez distribuido el FCM (Bravo 2014).<sup>13</sup>

## 5. EL CATASTRO DE BIENES RAÍCES Y EL IMPUESTO TERRITORIAL

No obstante su carácter de impuesto local y a diferencia de las patentes comerciales o los permisos de circulación, la aplicación del impuesto territorial está por ley a cargo del Servicio de Impuestos Internos (SII)<sup>14</sup> y su recaudación está en manos de la Tesorería General de la República. Es decir, sin perjuicio de que los recursos recaudados se mantienen en el nivel local (municipio y FCM), la administración del impuesto es casi exclusivamente de carácter nacional. En este ámbito, el municipio sólo tiene injerencia en la actualización del catastro de propiedades en tanto tiene incentivos a colaborar con el SII.<sup>15</sup>

Cabe destacar que es el SII el encargado de tasar y reevaluar los bienes raíces de la serie agrícola y no agrícola, formar el rol de avalúos correspondiente a cada comuna (que según la ley debe contener la totalidad de los bienes raíces comprendidos en la comuna, incluyendo los que estén exentos de impuestos) y poner a disposición de los propietarios el detalle de la tasación, de la determinación del avalúo y del monto de las contribuciones.

En el marco de este trabajo, el SII lleva un completo registro de los bienes raíces existentes en el país, conocido como el Catastro de Bienes Raíces. Al primer semestre de 2014, el SII tenía 6.691.485 predios enrolados, considerando tanto la serie agrícola como la no agrícola. El avalúo total (sumatoria de los avalúos prediales) llegaba a 153 billones de pesos. El componente más importante de la base tributaria son los

---

<sup>13</sup> En la sección 9 de este documento se explica con mayor detalle el carácter redistributivo del FCM y los eventuales incentivos perversos que genera su diseño. Para más detalle sobre este punto, ver el trabajo de Bravo (2014).

<sup>14</sup> Artículo 29 de la Ley 17.235, cuyo texto refundido fue fijado en el DFL 1 de 1998 del Ministerio de Hacienda.

<sup>15</sup> Mientras un porcentaje (35 o 40 por ciento) de lo recaudado quede en manos del municipio, existirán incentivos a aumentar la recaudación, incentivos que ciertamente serían mayores si el 100 por ciento de la recaudación permaneciese en la comuna respectiva.



predios habitacionales, que representan el 68 por ciento del total de predios, el 50 por ciento del avalúo total y el 31 por ciento del total de la contribución girada. La diferencia entre la proporción de predios habitacionales (68 por ciento) y su participación en el avalúo total (50 por ciento) responde naturalmente a diferencias de valor promedio en comparación con otros destinos (comercios, industrias y oficinas, entre otros), mientras que la diferencia entre la proporción del avalúo total (50 por ciento) y la incidencia en la contribución girada (31 por ciento) responde a exenciones vigentes para los predios con destino habitacional y a una tasa de impuesto relativamente menor. Exactamente lo inverso ocurre con los predios con destino comercial, que equivalen a sólo el 0,2 por ciento de los predios totales, sin embargo, explican el 9 por ciento del avalúo total y aportan el 19 por ciento de la contribución girada semestralmente.

Las exenciones vigentes pueden tomar la forma de montos parejos (tramo exento para viviendas), exenciones según el tipo de propiedad (educación, cultos, deportes y otros) o bien según quién es el propietario del bien raíz (fisco, determinadas fundaciones y corporaciones, entre otras múltiples particularidades). La Ley 17.235 sobre impuesto territorial incluye, de hecho, un anexo que detalla exhaustivamente el tipo de predios que quedarán exentos y las instituciones cuyos bienes raíces no pagarán el impuesto territorial. Teniendo en cuenta lo anterior y acotando el análisis a la serie no agrícola, al primer semestre de 2014 la proporción de predios exentos ascendía al 62 por ciento de los 5.852.683 predios no agrícolas catastrados, existiendo una importante varianza por destino de acuerdo con los beneficios que establece la ley (ver tabla 2).

Un ejercicio rápido permite estimar que la recaudación aumentaría en 87 por ciento en caso de eliminarse el total de las exenciones existentes, lo que elevaría el potencial a recaudar a partir de la serie no agrícola de 856 mil millones de pesos a poco más de 1,6 billones. Entre las exenciones, el destino predial más relevante es el habitacional, el que explica el 64 por ciento de la menor recaudación (ver tabla 3).

Habida cuenta de las exenciones ya esbozadas, al *stock* de predios catastrados y valorizados por el SII se aplica posteriormente la estructura de tasas que la ley actualmente define y que se resumen en la tabla 4.

Cabe destacar que actualmente todas las viviendas cuentan con un avalúo exento de 20.086.179 pesos (las contribuciones se pagan por

**Tabla 2.** PREDIOS NO AGRÍCOLAS AFECTOS Y EXENTOS DEL IMPUESTO TERRITORIAL (2014)

Número de predios por destino	Exentos	Afectos	Total	% exentos
Comercio	2.375	144.272	146.647	2
Deporte y recreación	2.903	620	3.523	82
Educación / Cultura	14.159	2.195	16.354	87
Hotel / Motel	74	6.198	6.272	1
Habitacional	3.552.395	987.210	4.539.605	78
Industria	243	19.087	19.330	1
Bodegaje y almacenaje	3.720	300.857	304.577	1
Minería	14	251	265	5
Oficina	5.454	68.486	73.940	7
Adm. pública y defensa	1.715	180	1.895	91
Culto	9.770	279	10.049	97
Salud	1.379	2.296	3.675	38
Transporte y telecomunicaciones	356	1.592	1.948	18
Otros no considerados	5.351	9.961	15.312	35
Sitio eriazo	41.357	260.064	301.421	14
Estacionamiento	3.389	404.481	407.870	1
<b>Total</b>	<b>3.644.654</b>	<b>2.208.029</b>	<b>5.852.683</b>	<b>62</b>

Fuente: Elaboración del autor en base a serie no agrícola del Catastro de Bienes Raíces del SII (primer semestre de 2014).

la parte del avalúo que exceda dicho valor).<sup>16</sup> Este monto se reajusta semestralmente por IPC (al igual que el avalúo fiscal), pero cuando se produce un reavalúo este límite exento se reajusta en la misma proporción en que varíen en promedio los avalúos de las propiedades. Por su parte, las viviendas acogidas al DFL 2 cuentan con un avalúo exento equivalente al mayor valor entre los 20.086.179 pesos antes consignados y el 50 por ciento del avalúo total de la propiedad.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Los predios agrícolas cuentan con una base exenta de \$ 7.950.381.

<sup>17</sup> Los bienes raíces acogidos al DFL 2 están exentos del 50 por ciento de las contribuciones por períodos que dependen del metraje de la vivienda: 20 años para superficies bajo 70 m<sup>2</sup>, 15 años para superficies entre 70 y 100 m<sup>2</sup> y 10 años para superficies entre 100 y 140 m<sup>2</sup>.

**Tabla 3.** PROPORCIÓN DE RECURSOS NO RECAUDADOS SEGÚN DESTINO PREDIAL (2014)

Habitacional	64,1%
Educación / Cultura	9,8%
Sitio eriazo	8,6%
Administración pública y defensa	7,3%
Deporte y recreación	2,4%
Otros no considerados	1,8%
Oficina	1,8%
Culto	1,4%
Salud	1,4%
Transporte y telecomunicaciones	0,6%
Comercio	0,4%
Industria	0,2%
Bodegaje y almacenaje	0,1%
Estacionamiento	0,1%
Hotel / Motel	0,0%
Minería	0,0%

*Fuente:* Elaboración del autor en base a serie no agrícola del Catastro de Bienes Raíces del SII (primer semestre de 2014).

## 6. CARACTERIZACIÓN DEL PARQUE HABITACIONAL

Como ya se mencionó, los predios con destino habitacional son los más incidentes en todas las dimensiones relevantes de este estudio: número, proporción del avalúo fiscal total y relevancia como factor que explica la menor recaudación en virtud de las exenciones vigentes. En la serie no agrícola, al primer semestre de 2014 estaban catastradas 4.539.605 viviendas. La tabla 5 muestra la distribución por región y algunas variables de interés que caracterizan el parque habitacional registrado a la fecha. Destaca la alta proporción de departamentos en las regiones del Norte Grande, el mayor tamaño de las viviendas en Magallanes y la alta proporción de viviendas construidas en Maule desde 2000.

Otro aspecto relevante son las diferencias regionales en los avalúos promedios de las propiedades habitacionales: la Región Metropo-

**Tabla 4.** ESTRUCTURA DE TASAS DEL IMPUESTO TERRITORIAL

Tasas del impuesto	Ley 17.235 (%)	Tasas aplicadas en 2013 (%)	Tasas aplicadas en 2014 (%)
BB.RR. agrícolas	1,0	1,0	1,0
BB.RR. no agrícolas	1,4	1,2	1,2
BB.RR. no agrícolas destinados a habitación (tramo bajo \$ 71.736.350)	1,2	1,0	0,98
BB.RR. no agrícolas destinados a habitación (tramo sobre \$ 71.736.350)	1,4	1,2	1,143

Notas:

- BB.RR. = Bienes raíces
- A estacionamientos y bodegas asociados a conjuntos acogidos a la Ley de Copropiedad (Ley 19.537) y sitios no edificados se aplica tasa de 1,143%.
- Sobre la más alta de las tasas determinadas para la serie no agrícola, se aplica una sobretasa de beneficio fiscal de 0,025%.
- Sitios no edificados, propiedades abandonadas y pozos lastreros en áreas urbanas pagan sobretasa de 100%
- Adultos mayores vulnerables pagan un máximo de 5% de su ingreso anual (en tanto estén bajo el límite exento de impuesto a la renta y el avalúo de la propiedad sea inferior a \$ 75 millones)

Fuente: Elaboración del autor.

litana y en alguna medida la de Antofagasta son las únicas que están por sobre el promedio nacional de 17 millones de pesos. El avalúo fiscal se construye considerando, entre otros factores, la ubicación y superficie del terreno, los metros cuadrados construidos, el material de construcción y la antigüedad. Como es de esperar, el avalúo fiscal de las propiedades sigue un patrón similar al de la distribución del ingreso, con altas concentraciones en el lado izquierdo de la distribución y una larga cola derecha que tiende a elevar el avalúo promedio. Lo anterior se refleja en la relación entre la mediana y el promedio, siendo evidente en el caso del avalúo y bastante claro también en el caso de las superficies promedio.

El gráfico 7 muestra la distribución de avalúos. Ambos histogramas son iguales y sólo se presentan dos veces para mostrar mejor las estadísticas relevantes. En el primero está representado el promedio y

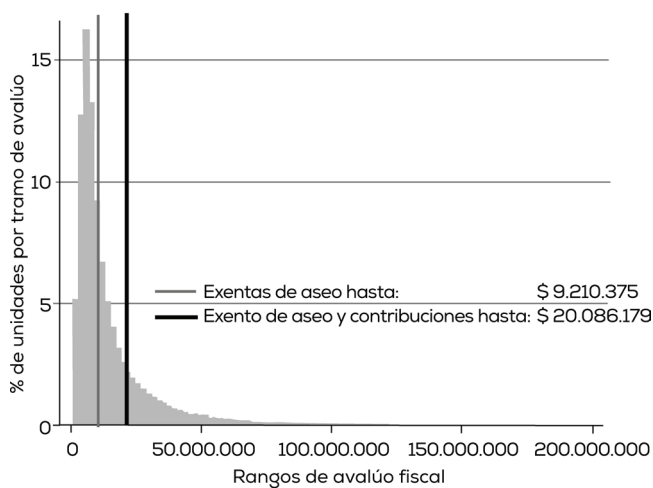
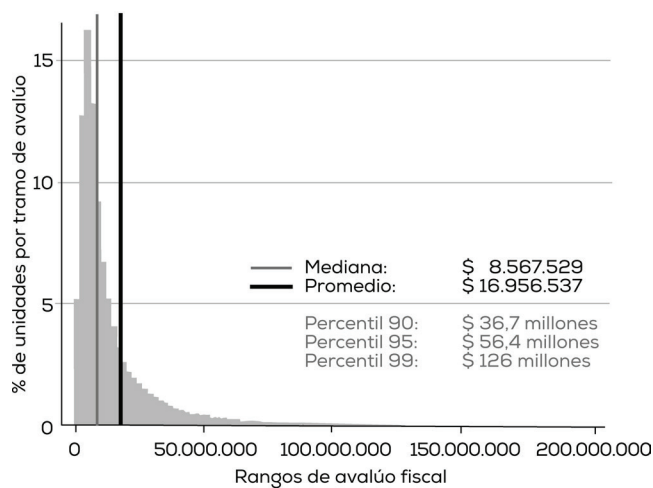
**Tabla 5.** ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS DE PREDIOS CON DESTINO HABITACIONAL (2014)

	Número de viviendas	Viviendas construidas desde 2000 (%)	Proporción de deptos. (%)	m <sup>2</sup> construidos (promedio)	m <sup>2</sup> construidos (mediana)	Avalúo fiscal (\$) (promedio)	Avalúo fiscal (\$) (mediana)
Arica y Parinacota	54.690	33,9	19,0	68,3	58	10.206.320	7.960.157
Tarapacá	73.906	42,7	25,3	68,9	55	16.742.840	10.033.475
Antofagasta	144.434	37,8	17,9	70,7	60	19.779.724	13.701.699
Atacama	80.925	36,6	5,3	60,5	52	11.020.203	6.570.539
Coquimbo	221.632	42,1	6,3	55,0	46	11.280.619	6.083.029
Valparaíso	553.207	34,7	25,5	73,4	59	17.062.627	9.217.342
O'Higgins	228.969	42,5	9,4	71,0	55	10.804.915	6.751.067
Maule	265.596	46,6	3,9	65,5	46	8.893.855	5.624.965
Biobío	486.010	41,8	11,7	69,0	54	10.558.925	5.292.673
La Araucanía	214.230	42,4	6,8	64,8	50	10.559.516	4.844.797
Los Ríos	77.206	33,2	3,9	69,8	50	11.105.262	6.609.574
Los Lagos	169.371	43,4	4,3	66,0	48	12.144.514	7.515.681
Aysén	26.812	41,9	1,0	62,3	43	9.995.036	5.898.421
Magallanes	46.283	38,1	3,6	80,1	64	15.039.633	10.571.495
R. Metropolitana	1.896.334	32,5	31,1	72,7	57	22.877.449	11.133.532
<b>Pais</b>	<b>4.539.605</b>	<b>37,0</b>	<b>20,3</b>	<b>70,0</b>	<b>54</b>	<b>16.956.537</b>	<b>8.567.529</b>

*Fuente:* Elaboración del autor en base a serie no agrícola del Catastro de Bienes Raíces del SII del primer semestre de 2014.

la mediana de los avalúos, mientras que el segundo destaca los valores de avalúo hasta donde las viviendas están automáticamente exentas de pagar derechos de aseo y los poco más de 20 millones de pesos en que está fijado el límite a partir del cual se cobran las contribuciones del impuesto territorial. A nivel nacional, el 53 por ciento de los predios habitacionales no paga derechos de aseo ni contribuciones, mientras que otro 25 por ciento sí debiera pagar derechos de aseo pero está exento de

**Gráfico 7.** DISTRIBUCIÓN DE AVALÚOS FISCALES DE PREDIOS HABITACIONALES (2014)



Fuente: Elaboración del autor en base a serie no agrícola del Catastro de Bienes Raíces del SII (primer semestre de 2014).

contribuciones.<sup>18</sup> La proporción de predios habitacionales exentos de pago de contribuciones asciende entonces al 78 por ciento del total.

Cabe destacar que esta alta proporción de predios exentos responde, al menos en parte, a que los avalúos fiscales suelen estar por debajo de los precios de mercado. Por lo pronto, el propio SII ha explicitado la utilización de un denominado “factor de seguridad” que se aplica a los valores de mercado a fin de evitar que los avalúos superen a este último. Este factor históricamente ha fluctuado entre 0,6 y 0,8. Si bien se suele asumir que, en promedio, los avalúos corresponden al 60 por ciento del precio de mercado, lo cierto es que la escasa evidencia disponible muestra que esta subvaluación promedio varía entre destinos, que ha cambiado en el tiempo y, más importante aún, que esconde una varianza relevante. En otras palabras, la razón avalúo/precio no es la misma para todas las propiedades (Eyzaguirre y Razmilic 2014).<sup>19</sup>

Ahora bien, tener una proporción tan alta de viviendas exentas no es aconsejable. No sólo por lo reducida de la base tributaria en términos de monto, sino, principalmente, porque hace muy infrecuente la condición de contribuyente. Sucede entonces que se opera en un marco donde un porcentaje muy bajo de los propietarios aporta a la gestión de sus gobiernos locales, lo que no fomenta la rendición de cuentas y se reduce el espacio en el cual los vecinos pueden exigir a los ediles. En el actual contexto, en 273 comunas del país más del 90 por ciento de las viviendas están exentas de pago. En estas localidades el alcalde y su concejo a lo más pueden ser evaluados de acuerdo con su capacidad

---

<sup>18</sup> Se señala que este 25 por ciento debiera pagar derechos de aseo, pero, al estar exento de pago de contribuciones, no es posible cobrar este apartado a través de la gestión que el SII hace para el cobro de contribuciones. En este caso, son los municipios los que deben hacer directamente la gestión de cobro, con gran heterogeneidad en los resultados (la ley entrega a las municipalidades la facultad de rebajar a su cargo una proporción de la tarifa o eximir del pago de la totalidad de ella en atención a condiciones socioeconómicas).

<sup>19</sup> No se conoce información desagregada que permita determinar si la subvaluación mencionada depende o no del valor de la propiedad. De haber relación, lo más probable es que los avalúos, y posiblemente también otros elementos que caracterizan la propiedad, estén más frecuentemente desactualizados en viviendas que no pagan contribuciones y que están a buena distancia del umbral, ya que es esperable que los esfuerzos de actualización y fiscalización del catastro se concentren en los tramos en los que las viviendas tienen mayor probabilidad de estar afectas a pago. Con todo, no se cuenta con información desagregada que permita confirmar esta hipótesis.

para gestionar los recursos que llegan del gobierno central o los que reciben desde el Fondo Común Municipal (FCM). En un escenario así es de esperar que se les exija menos a las autoridades, y para éstas es también más fácil justificar eventuales malos resultados, refugiándose en la escasez de los recursos que reciben desde afuera.

Las siguientes figuras muestran, para el Gran Santiago a nivel de comunas y de manzanas, la incidencia de la exención para predios habitacionales, tanto a nivel unitario como en proporción al avalúo total. La figura 1 refleja cómo las viviendas afectas al pago de contribuciones se concentran muy mayoritariamente en el sector oriente de Santiago. Por su parte, el mapa inferior de la figura evidencia la varianza que se produce al interior de las comunas, la que es relativamente baja (desde esta perspectiva) en el sector oriente y mayor en otras zonas.<sup>20</sup>

En tanto, la figura 2 muestra la incidencia de las exenciones, no a nivel de avalúos promedio, sino según el porcentaje del valor tasado que está exento en cada lugar. Como incluso las viviendas de mayor valor tienen un tramo exento de 20,1 millones de pesos, queda en evidencia que en este caso sólo en Providencia, La Reina, Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea se tributa por más del 50 por ciento del avalúo del parque habitacional existente. Y, por el contrario, en extensas zonas del Gran Santiago más del 75 por ciento del patrimonio avaluado está exento.

Al hacer el ejercicio de segmentar las viviendas en grupos de 5 por ciento según su avalúo fiscal, podemos ver que sólo los cuatro veintiles de mayor avalúo (el 20 por ciento de mayor valor) superan en promedio los 20,1 millones fijados como límite exento. Esto es simplemente otra manera de ilustrar que el 78 por ciento de las viviendas está exenta, pero se agrega también un elemento interesante: al existir un límite exento plano, las viviendas que superan este umbral comienzan a pagar muy gradualmente a medida que se alejan de este umbral (ver gráficos 8 y 9).

Desde una perspectiva de diseño de política pública, esta gradualidad es una muy buena práctica en tanto evita saltos discretos en el mon-

---

<sup>20</sup> El despliegue de datos por manzana debe verse con cuidado, en tanto no controla por densidad. Por ejemplo, zonas de viviendas de mayor valor en Puente Alto suelen ser muy poco densas y ciertamente concentran menos viviendas o población que aquellas zonas de menor valor.



**Figura 1. AVALÚO FISCAL PROMEDIO DE LOS PREDIOS HABITACIONALES POR COMUNA Y MANZANA DEL GRAN SANTIAGO (2014)**

**Comunas**



- Avalúo habitacional promedio > 20 mm
- Avalúo habitacional promedio entre 9,2 y 20 mm
- Avalúo habitacional promedio < 9,2 mm

www.cepchile.cl

**Manzanas**

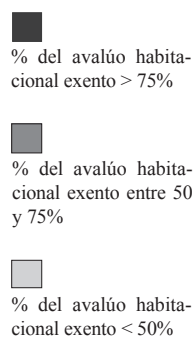
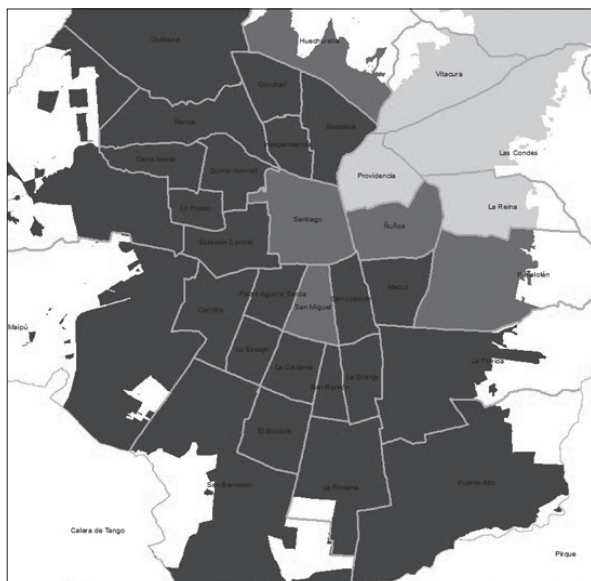


- Avalúo habitacional promedio > 20 mm
- Avalúo habitacional promedio entre 9,2 y 20 mm
- Avalúo habitacional promedio < 9,2 mm

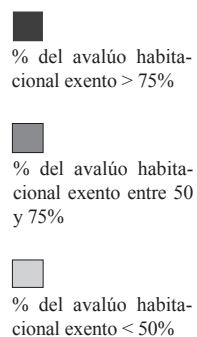
Fuente: Elaboración del autor en base a serie no agrícola del Catastro de Bienes Raíces del SII (primer semestre de 2014).

**Figura 2.** INCIDENCIA DE LA EXENCIÓN HABITACIONAL COMO PROPORCIÓN (%) DEL AVALÚO FISCAL TOTAL DE LOS PREDIOS HABITACIONALES DE CADA COMUNA Y MANZANA DEL GRAN SANTIAGO (2014)

### Comunas

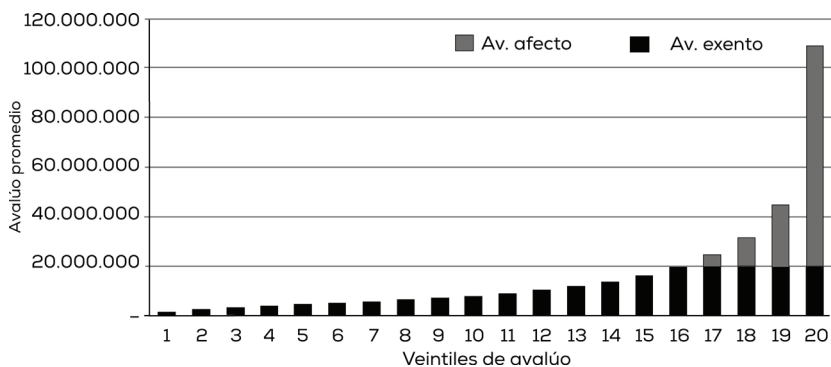


### Manzanas



Fuente: Elaboración del autor en base a serie no agrícola del Catastro de Bienes Raíces del SII (primer semestre de 2014).

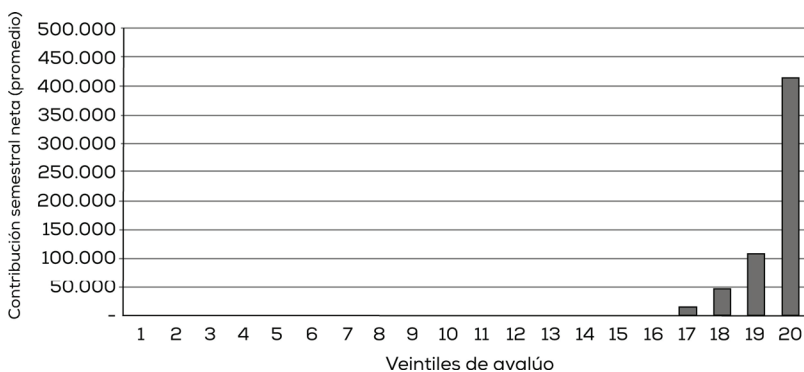
**Gráfico 8. AVALÚO FISCAL (AFECTO/EXENTO) DE VIVIENDAS POR VEINTIL DE AVALÚO (2014)**



Fuente: Elaboración del autor en base a serie no agrícola del Catastro de Bienes Raíces del SII (primer semestre de 2014).

www.cepchile.cl

**Gráfico 9. CONTRIBUCIÓN SEMESTRAL NETA PROMEDIO DE VIVIENDAS POR VEINTIL DE AVALÚO (2014)**



Fuente: Elaboración del autor en base a serie no agrícola del Catastro de Bienes Raíces del SII (primer semestre de 2014).

to a pagar por contribuciones, pero, dada la forma de la distribución de los avalúos, esto se traduce en que los primeros percentiles afectados al impuesto aporten montos relativamente bajos. Puesto en términos simples: el 80 por ciento de los propietarios no paga contribuciones y, del 20 por ciento que lo hace, la mitad paga menos de 50 mil pesos al año. Por lo mismo, podría argumentarse que los montos que aportan los contribuyentes marginales (percentil 80 a 90 de la distribución) difícilmente aumenten la carga de responsabilidad que asumen las autoridades locales y, simultáneamente, es probable que tampoco se traduzcan en mayores niveles de exigencia de parte de estos vecinos.

## 7. INCIDENCIA ECONÓMICA DE LAS EXENCIONES HABITACIONALES VIGENTES

Las consecuencias de las exenciones vigentes no se acotan exclusivamente al ámbito de la rendición de cuentas por parte de las autoridades locales o a una debilitada (o al menos no extendida) cultura “contribuyente”. En efecto, la primera y más directa consecuencia de estas exenciones es una menor recaudación de recursos para los municipios. Es un hecho conocido y evidente que esta merma es significativa, razón por la cual se ha buscado compensar a los municipios por esta exención a través de transferencias desde el gobierno central. Por esta razón, en los últimos años se creó, vía Ley de Presupuestos, la denominada “Compensación por predios exentos”, que es una transferencia corriente desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) a los municipios. Los recursos a traspasar han ido aumentando año a año desde 2011, cuando se incorporaron para complementar la antigua “compensación por viviendas sociales”. En el presupuesto 2014, estas transferencias llegaron a 55.534 millones de pesos.

Ahora bien, lamentablemente estos aportes están lejos de compensar adecuadamente esta menor recaudación. Como ya se señaló, de eliminarse el total de las exenciones (no sólo las habitacionales), los recursos a recaudar por el impuesto territorial prácticamente se duplicarían.

Para cuantificar en forma desagregada la cuantía de las distintas exenciones, se simuló las distintas alternativas de tasas y las posibles exenciones para cada propiedad en el Catastro de Bienes Raíces del SII correspondientes al primer semestre de 2012, 2013 y 2014. Hacer

esto permite incorporar el efecto del reavalúo 2013 practicado sobre la serie no agrícola (del que se excluyó a los destinos habitacionales y a bodegas y estacionamientos pertenecientes a condominios) y el del reavalúo 2014 practicado sobre la porción del catastro no actualizada en 2013. El análisis se acota a propiedades ya existentes al año 2012, a fin de limpiar el cálculo de los efectos de cambios de composición del parque construido y así mostrar más claramente el efecto del reavalúo practicado.

Cabe destacar que, hasta 2013, los últimos reavalúos efectivamente aplicados en Chile habían sido los de 1995 y de 2006. Si bien estaba prevista por ley una actualización de tasaciones para enero de 2011, ésta fue pospuesta para enero de 2013 (Ley 20.455 de 2010 sobre financiamiento de la reconstrucción post terremoto del 27 de febrero de 2010) y, luego, para enero de 2014 para los destinos habitacionales (Ley 20.650 publicada el 31 de diciembre de 2012).

En el análisis se acota el ejercicio a las exenciones habitacionales vigentes por ley y se presenta el efecto desagregado de las distintas exenciones existentes: (a) gradualidad en el ajuste de cuotas con posterioridad a un reavalúo; (b) reducción de tasas luego de un reavalúo para que el giro total no aumente en más de 10 por ciento; (d) exención parcial a viviendas DFL 2, y (e) reajuste de límite exento proporcional al reavalúo promedio y no simplemente por IPC en años de reavalúo. Se incluye también en el análisis la cantidad a la que ascendería la recaudación en caso de (g) eliminar el límite exento para viviendas y (h) bajarlo a 225 UTM, que es el umbral vigente bajo el cual las viviendas tampoco pagan derechos de aseo. Los resultados correspondientes a distintos escenarios de recaudaciones netas se despliegan en la tabla 6.

Exceptuando los cambios del límite exento (ejercicios (g) y (h)), las demás exenciones vigentes no son particularmente onerosas desde el punto de vista de las finanzas municipales. La más relevante es la gradualidad que la ley fija para el aumento de las cuotas de contribuciones, donde se establece un techo para su aumento, fijado en 25 por ciento para el semestre en que entre en vigor un reavalúo. El ejercicio (a) de la tabla 6 muestra que en 2014 este elemento implicó una menor recaudación de poco más de 66 mil millones de pesos (reducción de 9,4 por ciento respecto del escenario base). En la misma tabla se muestra un impacto similar aunque algo menor en 2013, año en que entró en vigencia la primera parte del reavalúo no agrícola y que excluyó a los

**Tabla 6.** IMPACTO EN RECAUDACIÓN DE EXENCIONES VIGENTES (2014)

Recaudación anual por contribuciones netas	2013		2014	
	Recaudación (millones de pesos de 2014)	Variación % (respecto de escenario base)	Recaudación (millones de pesos de 2014)	Variación % (respecto de escenario base)
Escenario base	697.160	-	703.400	-
(a) sin gradualidad por reavalúo	752.874	8,0	769.389	9,4
(b) sin cambio de tasas por reavalúo	697.160	0,0	708.797	0,8
(c) = (a) y (b)	752.874	8,0	776.882	10,4
(d) sin exención DFL 2	704.995	1,1	711.810	1,2
(e) límite exento se reajusta sólo por IPC	697.160	0,0	707.952	0,6
(f) = (d) y (e)	704.995	1,1	716.530	1,9
(g) sin límite exento	1.150.401	65,0	1.171.567	66,6
(h) límite exento igual al de derechos de aseo	842.428	20,8	849.521	20,8

*Nota:* Corresponde a contribución neta (sin sobretasas ni derechos de aseo) y sólo se consideran predios existentes desde 2012.

*Fuente:* Elaboración del autor en base a serie no agrícola del Catastro de Bienes Raíces del SII (primer semestre de 2012, 2013 y 2014).

destinos habitacionales (y a bodegas y estacionamientos pertenecientes a condominios). Cabe destacar que este efecto se produce debido al interés de mitigar parcialmente aumentos bruscos en la cuota de contribuciones en años de reavalúo, lo que parece razonable. Sin embargo, dicha precaución probablemente no habría sido necesaria si las actualizaciones de avalúos se hubiesen realizado cuando correspondía de acuerdo con la periodicidad de cinco años que la ley establecía, en lugar de posponerse reiteradamente.<sup>21</sup> En efecto, al acumularse años sin reavalúos, el reajuste que finalmente se aplica es proporcionalmente mayor, lo que hace mucho más probable que se gatille el efecto suavizador del techo al aumento semestral de la cuota de contribuciones.

<sup>21</sup> La Ley 20.650 de 2012 redujo el plazo para la aplicación de reavalúos de cinco a cuatro años, haciéndolos coincidir con los cambios de gobierno. El próximo sería en enero de 2018.

Por su parte, dado que el reavalúo 2014 llevó a que la recaudación total aumentara en más de 10 por ciento, se gatilló la reducción de tasas estipulada por ley, con ajustes de 1,0 a 0,98 por ciento y de 1,2 a 1,143 por ciento en las tasas de impuesto aplicables a cada tramo de avalúo de viviendas. Este ajuste implicará una merma proyectada de 0,8 por ciento de la recaudación total (5,4 mil millones).<sup>22</sup> En tanto, la exención parcial de viviendas DFL 2 y el ajuste por sobre el IPC del límite exento aplicado en 2014 implicará este año menores recaudaciones de 1,2 y 0,6 por ciento, respectivamente.

Ciertamente, los efectos más relevantes pasan por la existencia de un límite exento. De eliminarse por completo este límite, la recaudación del impuesto territorial aumentaría hasta en 468 mil millones de pesos anuales (y hasta en 493 mil millones anuales, considerando el total de viviendas catastradas al primer semestre de 2014), 66,6 por ciento más que la proyección base de giro anual por contribuciones de bienes raíces. A nivel municipal, esto implica un aumento de ingresos propios en torno a 23 por ciento. Este cálculo es relevante, aun si se considerara que llevar a cero el límite exento es una medida demasiado extrema. Y lo es porque, de mantener algún nivel de exención a nivel general, parece de toda lógica que sea el gobierno central el que compense a los municipios por la menor recaudación local derivada de esta norma de carácter general.<sup>23</sup> Una medida intermedia, como bajar el límite exento de los actuales 20.086.179 de pesos a 225 UTM (los 9.210.375 de pesos de avalúo bajo los cuales no se pagan derechos de aseo), permitiría aumentar la recaudación en 146 mil millones de pesos; es decir, en 20,8 por ciento.<sup>24</sup>

## 8. ESCENARIOS POSIBLES PARA UNA EVENTUAL REDUCCIÓN DEL LÍMITE EXENTO

En esta sección exploramos el impacto en recaudación de dos alternativas de reducción del límite exento: (a) reducirlo de manera pareja de los actuales 20.086.179 de pesos a 9.210.375 de pesos (límite para

---

<sup>22</sup> El reavalúo aplicado en 2013 (serie no agrícola no habitacional) no gatilló un ajuste de las tasas del impuesto, razón por la cual ese año no hubo diferencias respecto del año base en este ítem.

<sup>23</sup> Esta alternativa se explora en más detalle en la siguiente sección.

<sup>24</sup> Monto que aumenta a 156 mil millones de pesos considerando el total de viviendas catastradas al primer semestre de 2014, y no sólo las que ya existían desde años anteriores.

derechos de aseo) y (b) implementar un límite exento decreciente a medida que aumenta el avalúo fiscal por sobre el mismo máximo exento propuesto en (a), de 9.210.375 de pesos.<sup>25</sup> Ambas alternativas tienen el mismo efecto en términos de aumento del número de propiedades no exentas y que ahora pagarían contribuciones. La diferencia está en que la alternativa (b) implica que una eventual compensación fiscal por la parte exenta sería de menor monto, por supuesto a costa de un esfuerzo mayor de propietarios de viviendas de mayor avalúo.

Al establecer un límite exento común para las alternativas (a) y (b) de 9,2 millones de pesos, por definición en ambos casos la cobertura del impuesto aumenta en la misma cantidad de contribuyentes (poco más de 1,1 millones de viviendas), con lo que el porcentaje de viviendas exentas baja de 78,3 a 53,1 por ciento (ver tabla 7).

**Tabla 7.** COBERTURA DEL IMPUESTO TERRITORIAL PARA ESCENARIOS ALTERNATIVOS DE LÍMITE EXENTO (2014)

	Hoy	Alt. (a)	Alt. (b)
	(av. ex. de \$ 20,1 MM)	(av. ex. de \$ 9,2 MM)	(av. ex. decreciente con máximo de \$ 9,2 MM)
Viviendas exentas	3.552.395	2.409.167	2.409.167
Viviendas afectas	987.210	2.130.438	2.130.438
% de viviendas exentas	78,3	53,1	53,1
Giro anual de contribuciones netas (sin sobretasa ni derechos de aseo) / millones de pesos	737.172	893.557	944.497
Aumento de recaudación (%)	-	21,2	28,1

*Nota:* Considera todas las propiedades registradas y no sólo las existentes desde 2012 como en la tabla 6.

*Fuente:* Elaboración del autor en base a serie no agrícola del Catastro de Bienes Raíces del SII (primer semestre de 2014).

<sup>25</sup> La fórmula propuesta establece un avalúo exento máximo de 225 UTM, que deja exentas a todas las viviendas bajo este límite. Superado ese umbral, el avalúo exento se determina por la siguiente fórmula: Av. Exento = 300 UTM – (avalúo fiscal en UTM)/3. De este modo, la vivienda avaluada en 226 UTM tiene un avalúo exento de 224,67 UTM, valor exento que va decreciendo con el avalúo fiscal. Viviendas de más 900 UTM (unos \$ 36,8 millones y que marcan aproximadamente el percentil 90 de la distribución) pagarían por el total de su avalúo fiscal.



En términos de la proporción de contribuyentes, una modificación de este tipo tendría un impacto relevante. Por lo pronto, el número de comunas donde más del 90 por ciento de las viviendas quedarían exentas de pago de contribuciones baja de 273 a 166. Complementariamente, en 159 comunas el porcentaje de viviendas que paga contribuciones aumenta en al menos 10 puntos porcentuales y en 252 municipios el número de viviendas afectas al menos se triplica (aunque en muchas ocasiones partiendo de bases relativamente bajas).

El gráfico 10 muestra, para cada una de las tres alternativas, la dimensión de lo exento según veintil de avalúo. En tanto, el gráfico 11 presenta el correlato de lo anterior en términos del impuesto territorial a pagar semestralmente, comparando la situación actual con las dos propuestas analizadas. Para quienes ya pagaban contribuciones, la propuesta (a) implica un aumento de la contribución semestral de poco más de 53 mil pesos, en promedio. El incremento es el mismo para todas las propiedades que ya contribuían debido a que el cambio propuesto simplemente implica que su avalúo exento baja de 20,1 a 9,2 millones de pesos, por lo que para todos ellos la contribución aumenta en razón del diferencial de 10,9 millones, que ahora sí son parte de la base imponible. Por su parte, para las viviendas en los veintiles 12 al 16 y que tienen avalúos entre los 9,2 y los 20,1 millones de pesos aproximadamente, la contribución aumenta gradualmente, ya que se contribuye sólo por la parte en exceso sobre los 9,2 millones de exención.<sup>26</sup>

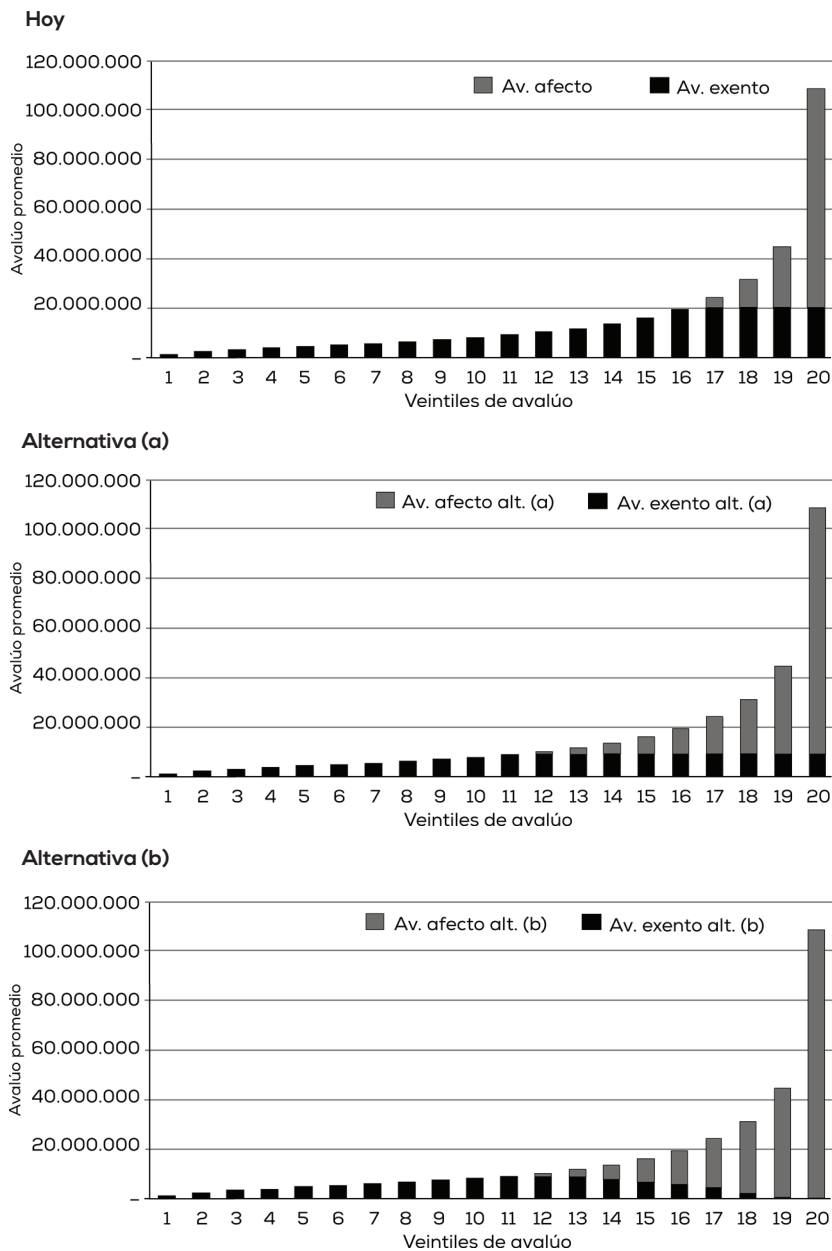
Una disminución del límite exento en los términos de la propuesta (a) implica un aumento porcentual de la contribución que es proporcionalmente menor a medida que aumenta el avalúo, lo que deriva de que actualmente sólo los cuatro últimos veintiles contribuyen. Al aumentar la base tributaria, naturalmente el impacto porcentual será mayor para aquellas propiedades que antes no contribuían.

La alternativa (b), en tanto, representa una alternativa más progresiva, toda vez que el aumento de contribuciones es mayor para propie-

---

<sup>26</sup> Independientemente de su potencial recaudatorio, una de las ventajas que tendría reducir el límite exento a 225 UTM es que hacerlo facilitaría el cobro de derechos de aseo a los poco más de 1,1 millones de viviendas (25 por ciento del total) que actualmente no pagan impuesto territorial pero que sí deberían contribuir a financiar la extracción de residuos domiciliarios. Al estar exentas de pago de contribuciones, como ya está descrito en la nota 19, no es posible que los municipios capten este flujo a través de la gestión que el SII hace para el cobro de contribuciones de bienes raíces.

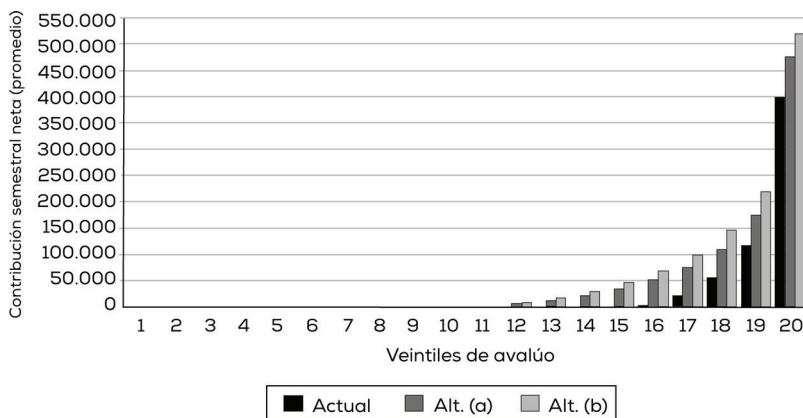
**Gráfico 10. COMPOSICIÓN DEL AVALÚO FISCAL POR VEINTIL SEGÚN ALTERNATIVAS PROPUESTAS: HOY, (A) Y (B)**



www.cepchile.cl

Fuente: Elaboración del autor en base a serie no agrícola del Catastro de Bienes Raíces del SII (primer semestre de 2014).

**Gráfico 11. MONTO PROMEDIO DE CONTRIBUCIONES SEMESTRALES POR VEINTIL SEGÚN ALTERNATIVA PROPUESTA**



Fuente: Elaboración del autor en base a serie no agrícola del Catastro de Bienes Raíces del SII (primer semestre de 2014).

dades de avalúo más alto. Si bien en términos porcentuales el incremento sigue siendo decreciente con el avalúo, en esta alternativa el aumento de la cuota de contribuciones ya no es parejo, yendo de 75 a 125 mil pesos adicionales por semestre para viviendas que ya contribuían.

En este punto, bien vale mencionar que una medida de este tipo podría eventualmente complementarse con un subsidio directo a segmentos específicos de la población que por alguna circunstancia tengan dificultades para pagar este tributo (desempleo, enfermedad, etcétera). Si bien los valores de las propiedades están directamente correlacionados con los ingresos de los dueños, son suficientemente frecuentes los casos en que el patrimonio puede no estar alineado con los ingresos corrientes. Se puede pensar en beneficios en la lógica de la Ley 20.732 de 2014, que reduce las contribuciones a adultos mayores vulnerables, pero estos eventuales beneficios deben ser evaluados con detención a la luz de datos que sólo el SII maneja (facultad de poder cruzar valores de propiedades con ingresos de sus dueños). Con todo, junto con corregir algunos aspectos de la Ley 20.732, lo más relevante es que cualquier medida de este tipo no implique una reducción de ingresos a los municipios.

Por lo demás, de implementarse alguna de estas opciones, ciertamente debiese considerarse un período de transición o bien un techo al

aumento semestral de las cuotas, tal que permita un ajuste gradual de los montos a contribuir. Esta gradualidad perfectamente podría tomar la forma hoy vigente en la ley y que permite mitigar parcialmente el impacto de los reavalúos.

Ahora bien, si se quisiera ir más lejos en términos de minimizar el impacto en los hogares propietarios, una alternativa sería que, para el tramo que dejaría de estar exento tanto en la alternativa (a) como en la (b), el impuesto territorial corresponda sólo al 50 por ciento de la tasa general vigente (actualmente 0,98 por ciento anual), cubriendo el nivel central el 50 por ciento restante. Una medida de este tipo reduciría a la mitad el aumento estimado en las cuotas de contribuciones, pero implicaría un mayor desembolso de recursos desde el gobierno central para compensar la menor recaudación local.

Más aún, podría perfectamente pensarse en una estructura progresiva de tasas por tramos de avalúo y que llegue al nivel actual sólo a partir del límite exento actualmente vigente, pero siempre en una lógica de cofinanciamiento, donde el nivel central compense a los municipios por el diferencial entre la tasa general vigente y la que se determine para los propietarios en base a los distintos tramos de avalúo que se piense fijar. Sin perjuicio de lo anterior, un elemento no resuelto de una propuesta en esta línea sería la, en cierto modo innecesaria, compensación fiscal que recibirían también los municipios que ya recaudan ingresos relevantes por la parte no exenta (o no cofinanciada, en este caso) de los predios ubicados en su jurisdicción.

## 9. PROPUESTAS ALTERNATIVAS PARA UNA COMPENSACIÓN DE CARGO FISCAL POR VIVIENDAS EXENTAS

Como se adelantó en la sección 7 sobre la incidencia económica de las exenciones habitacionales vigentes, no parece razonable que las exenciones generales definidas por ley reduzcan los ingresos municipales sin que exista una compensación equivalente desde el nivel central por la menor recaudación. El mismo argumento vale para cuando se reduce el límite exento, cuando se posterga un reavalúo o cuando se bajan las tasas para evitar que la recaudación aumente más de 10 por ciento luego de un reavalúo.

Ciertamente, ninguna de estas exenciones tiene un correlato con un menor nivel de gastos para el municipio, por lo que aquellas comunas

que concentren altos porcentajes de propiedades exentas enfrentarán un descalce evidente en sus flujos de ingresos y gastos. Es más, producto de lo anterior, los municipios tienen incentivos claros para dictar normas que busquen evitar la edificación de viviendas económicas en sus comunas.

En este contexto, si se siguiera la recomendación de compensar a los municipios por las exenciones habitacionales definidas a nivel central, la magnitud del aporte fiscal que se requiera dependerá directamente de si se reduce o no el actual límite exento. La tabla 8 muestra el costo fiscal de las alternativas de aporte fiscal compensatorio. Las alternativas (a) y (b) propuestas en la sección anterior tendrían en 2014 un costo fiscal anual de 337 mil y 286 mil millones de pesos, respectivamente, unos 562 millones de dólares frente a 477 millones de dólares.<sup>27</sup> La alternativa (b) es por supuesto más atractiva desde la perspectiva fiscal, ya que involucra un mayor aporte vía contribuciones de los actuales propietarios y, por lo mismo, un menor impacto sobre el presupuesto de la nación. En cualquiera de las alternativas, los ingresos propios municipales aumentan 23,4 por ciento en promedio, de los cuales 16,1 y 13,7 puntos porcentuales son de origen fiscal, según se siga la alternativa (a) o la (b), respectivamente.

Por cierto, también podría pensarse en una compensación que cubra por completo el actual monto exento; es decir, no se reduce el actual límite exento de 20,1 millones de pesos (y por ende no aumenta el número de viviendas que contribuyen), pero de todos modos el nivel central transfiere a los municipios los recursos que se dejen de recaudar (alternativa (c) en la tabla 8). Por lo pronto, es en el interés de avanzar en esta línea que en los últimos años se ha ido incrementando por Ley de Presupuestos la llamada “compensación por predios exentos”, la que toma la forma de una transferencia a los municipios desde el presupuesto de la Subdere. Ahora bien, compensar por completo sólo la parte que se deriva de la existencia de un límite exento para predios habitacionales implica un desembolso fiscal de 493 mil millones de pesos anuales, casi nueve veces más de lo que actualmente contempla la Ley de Presupuestos como compensación. Sin embargo, si bien una medida de este tipo cumple con

---

<sup>27</sup> El ejercicio se realiza en base a la situación del primer semestre de 2014 y se plantea en un escenario hipotético en que el cambio se implementa en una sola etapa. Sin embargo, lo razonable es que un cambio de este tipo se haga gradualmente y combinado con medidas que permitan mitigar problemas de liquidez en algunos segmentos. Por lo mismo, las cifras presentadas corresponden a un techo máximo, el que se alcanzaría gradualmente a medida que la reducción se fuese materializando.

**Tabla 8.** MAGNITUD DEL APOORTE FISCAL COMPENSATORIO Y EFECTO EN REDISTRIBUCIÓN

	Escenario	Aporte fiscal (mm de \$)	Mecanismo de distribución	Índice 10/10
Alt. (a)	Límite exento baja a 9,2 MM / Estado compensa por lo todavía exento	336.936	1 a 1 según predios en comuna	2,22
			Aporte fiscal 100% al FCM	2,06
Alt. (b)	Límite exento baja a 9,2 MM y decrece para avalúos mayores / Estado compensa por lo todavía exento	285.996	1 a 1 según predios en comuna	2,22
			Aporte fiscal 100% al FCM	2,10
Alt. (c)	Límite exento se mantiene en 20,1 MM / Estado compensa por el total	493.321	1 a 1 según predios en comuna	2,22
			Aporte fiscal 100% al FCM	1,98

Fuente: Elaboración del autor en base a serie no agrícola del Catastro de Bienes Raíces del SII (primer semestre de 2014).

el objetivo de suplementar el presupuesto de los municipios compensando una exención que éstos no determinaron, lo cierto es que esta opción no contribuye en la dirección de generar un espacio más propicio para la rendición de cuentas de las autoridades locales frente a los vecinos.

Desde la perspectiva fiscal y estando consciente del uso alternativo de los recursos, la opción (b) es obviamente la más atractiva. Pero ésta no es la única razón por la cual esta opción se perfila como preferible a las anteriores. Como ya se insinuó al final de la sección anterior, también hay razones de equidad. No sólo desde la mayor progresividad implícita en un mecanismo de avalúo exento decreciente con la tasación, sino que especialmente desde la perspectiva de la distribución por municipios del aporte fiscal compensatorio. En efecto, en una alternativa como la (a), con un avalúo exento plano en 9,2 millones de pesos, la compensación que recibiría un municipio que contara con mil viviendas valuadas en 20 millones de pesos cada una sería la misma que recibiría una comuna con mil viviendas tasadas en 100 millones. Lo anterior, por supuesto, no es razonable, considerando que el segundo municipio ya está recaudando nueve veces más que el primero por la parte no exenta de los avalúos de las viviendas en su comuna.

Cabe destacar que, en las tres alternativas, los municipios en su conjunto estarían aumentando sus ingresos propios en la misma proporción y sólo cambiaría la composición del financiamiento correspondiente, según el aporte que venga desde el presupuesto nacional y lo que tenga origen en el aporte de los residentes de la comuna.<sup>28</sup> Dicho esto, la forma en que se distribuyan estos recursos sí tiene algún grado de incidencia en términos de buscar una mayor paridad en la disponibilidad final de recursos locales per cápita.

La tabla 8 también muestra, en su última columna, el índice 10/10.<sup>29</sup> La cifra consignada se obtiene luego de aplicar una de las tres alternativas de compensación y restar la actual transferencia, pero diferenciando la forma de distribuir el aporte fiscal que compense la parte exenta. Bien vale consignar que, sin perjuicio de sus imperfecciones, el FCM ya tiene un potente carácter redistributivo, que permite que el índice 10/10 baje de 20 veces a un rango que va de 2,3 (OECD 2012) a 4 (Bravo 2014). Con datos de 2013, este indicador pasaría de 22,6 a 2,5, totalmente en línea con los resultados citados.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Es importante tener presente que, independientemente del origen de los recursos (Fisco o vecinos), en ambos casos se trata de un aumento de los ingresos propios de los municipios en tanto crece la recaudación por impuesto territorial. Se debe señalar que la forma cómo se distribuye el Fondo Común Municipal (FCM) depende, al menos en parte, del nivel de ingresos propios que logre recaudar cada municipio. Por lo mismo, este incremento implicaría cambios en su distribución. Ahora bien, independiente de su efecto final, la implementación de una medida de este tipo invita a realizar una discusión más acabada de cómo se distribuye el FCM y avanzar en su perfeccionamiento. En el contexto de esta propuesta, lo mínimo a considerar es la sustitución del criterio de repartición por ingresos propios recaudados, por uno de capacidad fiscal que refleje el potencial de recaudación. De esta manera, y como sostiene Bravo (2014), no se generan desincentivos a la recaudación de ingresos propios por parte de los municipios.

<sup>29</sup> Para efectos de este ejercicio, el índice 10/10 se computa como la razón entre los ingresos propios per cápita del 10 por ciento de los municipios con más recursos en relación con el 10 por ciento con menos.

<sup>30</sup> De acuerdo con la OECD, un diferencial de ingresos del decil mayor al menor de cuatro veces sería todavía una diferencia relativamente alta (OECD 2012). Sin embargo, lo que el citado informe no consigna es que Chile parte de un punto inicial sustancialmente más desigual que el resto de los países comparados. Teniendo esto en consideración, salvo Turquía, Chile es el país que más avanza en igualar recursos por la vía de este tipo de mecanismos. Dicho esto, no es claro que hacer aún más redistributivo el FCM sea la única ni la mejor vía para suplementar los recursos que se requieran. En particular, debido a los incentivos perversos que puedan estar operando y por el escaso espacio para rendición de cuentas por parte de las autoridades locales, en un contexto donde la mayor parte de los municipios depende mayoritariamente del FCM y recibe varias veces más de lo que aporta.

En este contexto, una posibilidad es que la compensación se entere directamente a cada municipio, que el porcentaje que corresponda (60 o 65 por ciento) vaya al FCM y que el efecto redistribuidor de éste opere de manera natural. En este caso, el índice resultante es siempre 2,22, ya que lo recaudado localmente es equivalente en cada caso (sólo varía la proporción que pagan los residentes y la que aporta el Estado).

En cambio, otra posibilidad es que el aporte fiscal no ingrese a las arcas municipales, sino que el 100 por ciento de la compensación fiscal se entere directamente al FCM.<sup>31</sup> Esta opción permite una redistribución un poco mayor, bajando el índice 10/10 a 2,06 y a 2,10 en las alternativas (a) y (b), respectivamente. Con todo, dichas diferencias parecen marginales, en particular si se comparan con la situación inicial común, donde la diferencia ascendía a 22,6 veces.

Considerando que enterar íntegramente el aporte fiscal compensatorio al FCM no tiene un impacto redistributivo tan sustancial, cobran mayor fuerza las ventajas que, por su parte, tiene la alternativa de que el Estado transfiera directamente a los municipios por la misma vía y forma en que éstos ya recaudan de aquellas propiedades que sí pagan contribuciones. Esta alternativa es superior desde la perspectiva de generar una más arraigada cultura de rendición de cuentas (pago se asocia directa y explícitamente a las viviendas de esa comuna), siendo también más simple, ya que los recursos recibidos son directamente proporcionales al número de propiedades en la comuna.

En síntesis, teniendo en consideración la dimensión fiscal, la redistributiva y la de incentivos a una buena gestión local, la alternativa (b) se presenta como superior a las otras dos opciones. Esto es, reducir el límite exento a 9,2 millones de pesos, que éste baje gradualmente para viviendas tasadas sobre este límite y que de todos modos se transfiera directamente a los municipios una compensación de cargo fiscal por la parte que se mantenga exenta.

---

<sup>31</sup> Ésta es, de hecho, la forma en que se distribuye el aporte por contribuciones que el fisco ya hace en razón de los inmuebles de su propiedad que no pagan contribuciones. Estos pagos no van a la comuna donde se ubica la dependencia fiscal afecta, sino que van directamente al FCM para su redistribución.



## 10. CONCLUSIÓN Y PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

Si bien el impuesto territorial ya es la principal fuente de recursos propios de los municipios (sección 4), existe espacio y buenas razones para extender su aplicación y aumentar la recaudación por esta vía (secciones 2 y 3), al menos por medio de la reducción de algunas de las múltiples exenciones que tiene este tributo (sección 7). En efecto, Chile recauda relativamente poco a través de un mecanismo cuyas virtudes económicas invitan a aumentar su utilización, ya sea para aumentar la recaudación general o bien para reducir la incidencia en la carga tributaria de otros impuestos más distorsionadores.

Frente a esto, un punto de partida, como mínimo, sería velar por la aplicación oportuna de lo actualmente vigente en la ley, especialmente en términos de la periodicidad en la realización de reavalúos. Desincentivar la postergación reiterada de las fechas de aplicación de los reavalúos definidos en la ley y limitar las facultades que la misma ley otorga para mitigar el impacto de los reavalúos (sección 7) son un primer paso en el interés de dar un uso más intensivo a este mecanismo de recaudación.

Ahora bien, toda vez que se trata de un impuesto local que financia bienes públicos locales, tanto la asimétrica distribución de la base tributaria (localización y valor de propiedades) como la forma en que están definidas las exenciones vigentes contribuyen a una provisión también asimétrica de los bienes públicos en el territorio. El interés de avanzar en mayores grados de descentralización<sup>32</sup> y de cubrir brechas que permitan alcanzar estándares urbanos mínimos<sup>33</sup> induce a evaluar mecanismos que permitan aumentar la recaudación (sección 8) y también a compensar a los municipios en la parte que éstos dejan de recaudar debido a exenciones vigentes definidas a nivel del gobierno central (sección 9). Ambas medidas permitirían allegar recursos adicionales a los municipios, posibilitando el avance en la provisión de estándares locales mínimos y contribuyendo a un clima más proclive a la exigencia de rendición de cuentas a las autoridades locales.

En virtud de los datos revisados, de las características del parque habitacional existente, de su distribución territorial y de valores y del sistema impositivo actualmente vigente, parece conveniente avanzar en las siguientes líneas de acción:

---

<sup>32</sup> Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014).

<sup>33</sup> Política Nacional de Desarrollo Urbano (2013).

1. Buscar mecanismos que permitan la realización efectiva y oportuna de reavalúos de propiedades. La última modificación legal (Ley 20.731 de 2014) fija los reavalúos cada cuatro años y los hace coincidir con los meses posteriores a las elecciones presidenciales y parlamentarias, pero anteriores al cambio de mando. Ésta es una estrategia inteligente y es posible que en esas fechas la aplicación de reavalúos tenga más chances de materializarse (al quedar lo más lejos posible del siguiente período de campaña electoral y por ser un lapso de transición entre administraciones, lo que, en parte, diluye el costo político de la medida). Sin embargo, la experiencia histórica en esta materia es categórica y nos invita a evaluar medidas alternativas. Por ejemplo, la de implementar reavalúos anualmente pero sólo al 20 por ciento de los predios (considerando distribuciones proporcionales por comuna y destino), de modo que cada predio sea efectivamente revaluado cada cinco años pero sin concentrar el total del reavalúo en un año en particular.

Una segunda alternativa sería que los reavalúos se apliquen cada tres años, pero por separado y en años distintos a (1) la serie agrícola, (2) serie no agrícola no habitacional (comercio, industria, etcétera) y (3) serie no agrícola habitacional. En la práctica, esto ya está parcialmente vigente, luego de la última postergación de reavalúos (Ley 20.731 de 2014), que mantuvo las tasaciones vigentes en la serie agrícola hasta enero de 2016 para, según se argumentó, paliar los efectos de la sequía. En principio, los próximos reavalúos serían el año 2016 para el agro y en 2018 para las ciudades, pero sin que en estas últimas se distinga entre vivienda y los demás destinos.

Como tercera opción podría evaluarse implementar un desfase de carácter territorial, como en el caso de algunos estados de Estados Unidos, donde los concejos locales tienen la facultad de dividir el condado en cuatro distritos de evaluación y así aplicar reavalúos rotativos cada cuatro años.<sup>34 35</sup>

---

<sup>34</sup> Ejemplo de esto es el sistema utilizado en Illinois, EE.UU. (Illinois Department of Revenue 2014).

<sup>35</sup> Aplicar esta lógica al sistema chileno, en particular si los distritos contemplan territorios iguales o mayores al de las comunas, requeriría analizar con cuidado sus efectos dada la operatoria de distribución del FCM, ya que los municipios verían aumentados sus ingresos en forma asimétrica (en distintos años). Por lo mismo, sería también necesario tomar los debidos resguardos en cuanto a los incentivos que esto podría generar en el marco de los ciclos político-electorales de los municipios.

2. En consideración de lo anterior, se debiese eliminar la facultad que otorga la ley de reducir la tasa del impuesto cuando, por la aplicación de un reavalúo, el giro anual de contribuciones aumenta en más de 10 por ciento. Por lo pronto, esto último no debiera suceder si los reavalúos efectivamente se materializaran con la frecuencia establecida, porque se evitaría la acumulación de años de apreciación no explicitada. Además, no parece razonable que los gobiernos locales deban experimentar una merma de recursos por esta razón. Si fuese necesario, se podría subsidiar directamente el pago a poblaciones específicas de acuerdo con criterios de vulnerabilidad objetivos, pero a costa del erario nacional y no de los recursos locales.

3. También en línea con lo anterior y por las mismas razones, si se decide mantener alguna forma de límite exento para viviendas, éste debiese reajustarse sólo por IPC y no conforme al promedio del reavalúo aplicado cuando corresponda hacer uno. Adicionalmente, no parece razonable mantener la exención parcial del pago de contribuciones que gozan los bienes raíces acogidos al DFL 2.

4. Con todo, parece prudente mantener la gradualidad en el incremento de las cuotas de contribuciones, ya que permite sortear restricciones de liquidez y facilitar el ajuste de presupuestos por parte de los residentes, sin que esto derive en un detrimento permanente de los ingresos municipales (al cabo de uno o dos años, la mayor parte de los beneficiados de la medida ya está en régimen).

5. Reducir gradualmente el límite exento para predios habitacionales de su actual nivel de 20,1 millones a 9,2 millones de pesos (mismas 225 UTM bajo las cuales las viviendas también están exentas del pago de derechos de aseo). Superado ese nivel, el avalúo exento debiese decrecer a medida que aumenta el avalúo fiscal. Esto se justifica en parte por un interés de dotar de mayor progresividad al sistema, pero también encuentra justificación en la necesidad de focalizar adecuadamente un eventual aporte fiscal que compense a los municipios en la parte que se mantenga exenta (ver punto siguiente).

6. Se propone que la parte del avalúo fiscal que quede exenta de pago sea compensada 1 a 1 a los municipios en que se ubiquen las viviendas. Es decir, en estricto rigor, la vivienda no tendrá exención, sólo se le transfiere al Estado la responsabilidad de pagar las contribuciones en la proporción no gravada. Dicho aporte debiese ser cancelado direc-

tamente a los municipios en que se ubiquen las viviendas, tal y como si no hubiese límite exento, canalizando luego la necesaria redistribución de recursos por la natural operación del FCM. Dado el actual aporte de 55 mil millones de pesos que por este concepto ya se gasta, esta medida implicaría un gasto fiscal anual adicional de 231 mil millones.

Las propuestas aquí planteadas implican un aumento de la carga tributaria sobre los hogares y una mayor presión sobre el presupuesto fiscal. Por lo mismo, de implementarse medidas en esta dirección, éstas debieran considerar, por un lado, gradualidad en el aumento de la carga y del mayor presupuesto a transferir a los municipios, y, por otro, eventuales exenciones temporales a segmentos específicos de la población que enfrenten restricciones de liquidez (sección 8). En el contexto del impuesto territorial, este tipo de consideraciones son indispensables, tanto por la impopularidad de los impuestos en general y como por la de este impuesto en particular.

## REFERENCIAS CITADAS

- ATISBA, Estudios & Proyectos Urbanos. 2011. “La brecha verde: distribución espacial de las áreas verdes en el Gran Santiago.” Disponible en <http://atisba.cl/monitor/suelos/>
- Banco Central de Chile. 2014. “Índice de Precios de Vivienda en Chile: metodología y resultados.” División de Estadísticas y División de Política Financiera. Estudios Económicos y Estadísticos n.º 107.
- Bravo, Javiera. 2014. “Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile.” Serie *Temas de la Agenda Pública*, año 9, n.º 68. Centro de Políticas Públicas UC.
- Cabral, Marika & Caroline Hoxby. 2012. “The Hated Property Tax: Saliency, Tax Rates and Tax Revolts.” NBER Working Paper 18514.
- Carlson, Richard H. 2005. “A Brief History of Property Tax.” *Fair & Equitable*, febrero. International Association of Assessing Officers (IAAO).
- Cattaneo, Isaías. 2013. “Los impuestos fiscales a las rentas agrícolas en el siglo XIX.” Memoria para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. 2014. “Propuesta de política de Estado y agenda para la descentralización y el desarrollo territorial de Chile: Hacia un país desarrollado y justo.” [http://descentralizacion.cl/?wpfb\\_dl=78/](http://descentralizacion.cl/?wpfb_dl=78/)
- Eyzaguirre, Sylvia & Slaven Razmilic. 2014. “Compra de colegios: Más difícil de lo que se cree.” Serie *Puntos de Referencia* n.º 389. Centro de Estudios Públicos.

- Illinois Department of Revenue. 2014. "The Illinois Property Tax System: A General Guide to the Local Property Tax Cycle." <http://tax.illinois.gov/Publications/OtherPub.htm/>
- Marcel, Mario. 2008. "Modelos alternativos de descentralización y la experiencia chilena." CIEPLAN. <http://cieplan.cl/media/publicaciones/archivos/306/Paper.pdf/>
- Nechyba, Thomas J. 2001. "The Benefit View and the New View: Where Do We Stand 25 Years into the Debate?" En *Property Taxation and Local Government Finance*, editado por Wallace E. Oates, 113-121. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Norregaard, John. 2013. "Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges." International Monetary Fund Working Paper 13/129.
- OECD. 2010. "Tax Policy Reform and Economic Growth." *OECD Tax Policy Studies* n.º 20. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091085-en/>
- . 2012. "OECD Economic Surveys: Chile 2012." OECD Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/eco\\_surveys-chl-2012-en/](http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2012-en/)
- Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). 2013. "Política nacional de desarrollo urbano: Ciudades sustentables y calidad de vida." Aprobada a través del DS n.º 78 de 2013 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. *EP*