

TEMA DE ANÁLISIS

¿Quién se beneficia con eliminar
las contribuciones?



diciembre 2025

Resumen ejecutivo

Contexto. El impuesto territorial es la principal fuente estable de financiamiento municipal: aproximadamente el 60 % del FCM proviene de este impuesto. Su eliminación (en cualquier grado) beneficiaría principalmente a comunas de altos ingresos y reduciría significativamente los ingresos de la mayoría de las comunas, especialmente las más vulnerables, que dependen fuertemente del FCM para financiar servicios esenciales.

Diagnóstico

Principales implicancias

- La mayoría de los predios no agrícolas no paga contribuciones debido al tramo exento, por lo que eliminar el impuesto no beneficiaría significativamente a la clase media promedio.
- La evidencia urbana muestra que eliminar las contribuciones no reduce arriendos: el ahorro se capitaliza en mayores precios de vivienda, encareciendo el acceso para futuros compradores.
- Las comunas vulnerables dependen fuertemente del FCM; sin un reemplazo equivalente, habría recortes significativos en servicios provistos como aseo, áreas verdes, CESFAM, etc.
- A nivel internacional, todos los países de la OECD mantienen impuestos recurrentes a la propiedad por ser eficientes, progresivos y claves para la autonomía local.
- Eliminar las contribuciones (en cualquier grado) sería una medida regresiva: beneficiaría a los hogares de mayores ingresos y reduciría los recursos disponibles para comunas vulnerables.
- La eliminación del impuesto territorial profundizaría la brecha entre comunas “ricas” y “pobres”, al aumentar recursos donde menos se necesitan y reducirlos donde más se requieren.
- Existe un desacople creciente entre avalúos fiscales y capacidad real de pago; el problema no es el impuesto en sí, sino su diseño actual.
- Mejoras al impuesto deben enfocarse en vincular mejor las contribuciones al ingreso real o la liquidez del contribuyente, no en eliminarlo.

Conclusión. Eliminar el Impuesto Territorial en Chile carece de sustento técnico y sería una medida fiscalmente irresponsable. Reduciría significativamente los ingresos de las comunas más vulnerables, que dependen del FCM, y transferiría recursos a los hogares y comunas de mayores ingresos, profundizando desigualdades territoriales. La evidencia nacional e internacional apunta a perfeccionar el impuesto —actualizando avalúos, mejorando su progresividad y protegiendo a hogares con baja liquidez— antes que eliminarlo.

¿Quién se beneficia con eliminar las contribuciones?

Durante todo el ciclo de campañas presidenciales de este año —y también recientemente— el tema de las contribuciones ha estado presente de manera constante en la discusión pública. En muchos casos, el debate ha tendido a abordarse desde una perspectiva más política que técnica, poniendo el énfasis en la percepción de si es “justo” pagar contribuciones por una propiedad adquirida con esfuerzo.

Ese enfoque, aunque relevante para entender las preocupaciones ciudadanas, suele dejar en segundo plano algunos elementos técnicos fundamentales. Primero, las llamadas “contribuciones de bienes raíces” (o Impuesto Territorial) son efectivamente un impuesto, que —como cualquier otro— puede tener un carácter más progresivo o regresivo dependiendo de su diseño. Segundo, su aplicación no se limita a propiedades habitacionales: una parte importante de la recaudación proviene de inmuebles con otros usos, especialmente en comunas con mayor actividad económica. Tercero, a diferencia de otros tributos, los recursos provenientes del Impuesto Territorial se destinan íntegramente a las municipalidades, que son precisamente las instituciones capaces de generar mejoras visibles y relativamente rápidas en la calidad de vida de las personas. Cuarto, y quizás más relevante, este impuesto constituye una de las principales herramientas de redistribución entre municipalidades, contribuyendo a disminuir las brechas de ingresos existentes en el país.

En suma, aunque la dimensión emocional es importante para comprender cómo la ciudadanía interpreta este tema, el análisis técnico resulta esencial —al menos en un escenario ideal— para evaluar la viabilidad y efectividad de las propuestas. En un contexto de recursos escasos, las políticas públicas requieren un diseño sólido: de lo contrario, no solo es difícil que logren sus objetivos, sino que además pueden absorber recursos que podrían destinarse a iniciativas con mayor impacto. La discusión sobre una eventual eliminación del Impuesto Territorial (sea total, parcial o acotada a la primera vivienda) debe ser evaluada precisamente bajo esta lógica.

Antecedentes y Estructura del Impuesto Territorial en Chile

El impuesto territorial en Chile tiene una larga trayectoria. Sus orígenes se remontan a la Ley de Catastro de 1831, que estableció una contribución catastral sobre predios rústicos en reemplazo de las alcabalas¹ y, en parte, del diezmo que financiaba a la Iglesia. A lo largo del siglo XX se consolidó la Contribución de Haberes y luego la Ley N°17.235 de 1969, hoy refundida en el DFL N°1 de 1998, que fija el marco vigente del impuesto territorial o contribuciones de bienes raíces.

Actualmente, el impuesto territorial es un gravamen anual sobre el avalúo fiscal de los bienes raíces agrícolas y no agrícolas. El Servicio de Impuestos Internos determina y actualiza estos avalúos mediante procesos periódicos de reavalúo, considerando terreno, construcciones y, cuando

¹La alcabala era un impuesto de origen hispánico aplicado en los virreinatos americanos, que gravaba la compraventa de bienes con una tasa proporcional al valor transado. Fue uno de los principales tributos del comercio colonial y comenzó a eliminarse gradualmente en Chile durante el siglo XIX.

corresponde, bienes comunes. La recaudación se destina en un 100 % a las municipalidades: una parte queda como ingreso propio de la comuna y el resto se aporta al Fondo Común Municipal, por lo que este impuesto es una de las principales fuentes estables de financiamiento local.

Las tasas dependen del destino del predio y se ajustan en cada reavalúo. La ley fija tasas máximas de 1 % para bienes raíces agrícolas y de 1,4 % para bienes raíces no agrícolas. En el ciclo de reavalúo 2025, las tasas efectivas son inferiores a esos máximos: para propiedades no habitacionales, la tasa vigente aplicable a sitios no edificados, propiedades abandonadas o pozos lastreros ubicados en áreas urbanas es de 1,23 % anual. En el caso de los bienes raíces no agrícolas destinados a la habitación, la tasa es progresiva: al 1 de enero de 2025, la parte de la base imponible hasta \$207.288.476 paga una tasa de 0,893 % anual, y la parte que excede dicho monto paga 1,042 % anual.

En paralelo, existe un conjunto de exenciones estructurales y montos exentos que se reajustan semestralmente. A contar del 1 de enero de 2025, los tramos exentos son, aproximadamente: \$47,2 millones para bienes raíces agrícolas propiamente tales, \$13,0 millones para casa patronal, \$257 mil para bienes raíces no agrícolas no habitacionales (pleno derecho) y \$58,0 millones para bienes raíces habitacionales no agrícolas. En el caso de las viviendas, esto significa que hasta ese avalúo fiscal la propiedad no paga contribuciones y solo el excedente se convierte en base imponible, sobre la cual se aplican las tasas de 0,893 % y 1,042 % según el tramo. En la práctica, una fracción muy relevante del parque habitacional no agrícola queda totalmente exenta, especialmente fuera de la Región Metropolitana, concentrando el impuesto en viviendas de mayor avalúo y en inmuebles comerciales e industriales.

Por otro lado, existe el debate sobre la incidencia del impuesto. Si bien teóricamente se podría pensar que eliminarlo bajaría los arriendos, la evidencia en economía urbana sugiere lo contrario.

En el corto plazo, el mercado presenta rigideces contractuales: los arriendos en Chile típicamente se pactan a plazo fijo y en UF, indexados a la inflación y no a los costos tributarios del dueño, por lo que no hay mecanismo inmediato de traspaso.

Sin embargo, lo más relevante ocurre en el mediano y largo plazo. El precio de los arriendos está determinado fundamentalmente por la demanda y la oferta en la ubicación, no por el costo del propietario. Si se eliminan las contribuciones, el dueño no tiene incentivos de mercado para bajar el precio, ya que la disposición a pagar de los inquilinos sigue siendo la misma o más. En consecuencia, el dueño captura ese “ahorro” íntegramente como una mayor rentabilidad neta. Esto no solo no beneficia al arrendatario, sino que se capitaliza inmediatamente en un mayor valor de la propiedad, haciendo la vivienda aún más cara para quien quiera comprar.

Junto a estos tramos por monto, la ley contempla exenciones por beneficios, focalizadas en ciertos contribuyentes o usos. Destaca el beneficio para adultos mayores vulnerables, que permite rebajar hasta un 100 % (o 50 %, según tramo de ingreso) el impuesto territorial de la vivienda principal de mujeres desde 60 años y hombres desde 65 años, propietarios de un bien raíz no agrícola destinado a habitación, siempre que cumplan condiciones de ingreso, avalúo máximo y residencia efectiva. Existen además exenciones totales para determinados inmuebles de interés público (bienes del Fisco y municipalidades, establecimientos educacionales reconocidos, univer-

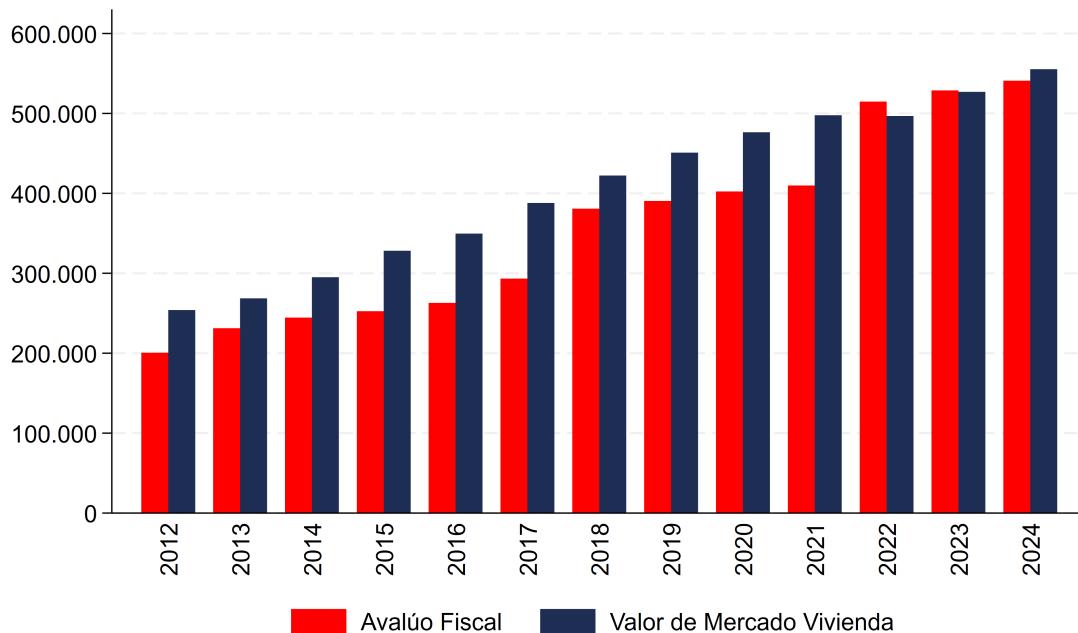
sidades e instituciones de beneficencia, templos y sedes religiosas, ciertas viviendas económicas y viviendas acogidas a regímenes especiales, entre otros), siempre que se destinen efectivamente a esos fines.

Sin embargo, persiste una limitación técnica relevante: la desconexión entre el valor del activo y el flujo de caja efectivo del propietario. El impuesto se determina en función del avalúo fiscal de la propiedad —que refleja riqueza acumulada— pero no considera la capacidad real de pago mensual del dueño. Esto afecta especialmente a quienes presentan baja liquidez, ya sea por pensiones insuficientes en el caso de jubilados, pérdida de empleo, o ingresos inestables o reducidos.

En estos casos, el impuesto puede terminar forzando la venta de la vivienda únicamente para cumplir con la obligación tributaria, lo que constituye una ineficiencia económica al inducir decisiones que no ocurrirían sin esa presión fiscal. No es deseable que las personas se vean obligadas a vender su propiedad por no poder pagar el impuesto.

En el caso de Chile, el Gráfico N°1 muestra un patrón particularmente relevante: los avalúos fiscales han crecido con fuerza en la última década. De hecho, entre 2022 y 2023, la suma total de los avalúos a nivel nacional se mantuvo por encima del valor de mercado agregado de las viviendas. Esta relación recién se revierte nuevamente en 2024. Si bien el gráfico no permite observar directamente la desconexión entre liquidez e impuesto, sí evidencia un aumento persistente de los avalúos fiscales y valores de mercado, lo que aumenta el riesgo de que la carga tributaria no refleje la capacidad real de pago de los propietarios.

Gráfico N°1: Evolución del Valor de Mercado y del Avalúo Fiscal de Viviendas en Chile
 (Miles de Millones de Pesos de octubre 2025)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCCH y del Servicio de Impuestos Internos

Además, sobre la contribución “base” operan las sobretasas, entendidas como recargos que se suman al impuesto normal cuando se cumple alguna condición específica. La normativa contem-

pla: (i) una sobretasa fiscal general de 0,025 % que se adiciona a la tasa de los bienes raíces no agrícolas; (ii) una sobretasa de 100 % de la tasa vigente para sitios no edificados, propiedades abandonadas y pozos lastreros en áreas urbanas, orientada a desincentivar el suelo ocioso; y (iii) una sobretasa patrimonial progresiva, que grava con tasas adicionales a quienes concentran un patrimonio inmobiliario elevado, definido por la suma de los avalúos fiscales de todos sus bienes raíces sobre ciertos umbrales expresados en UTA.

En síntesis, de manera muy simplificada, el cálculo del impuesto territorial para una propiedad sigue tres pasos:

- Primero se determina el avalúo fiscal total del inmueble y se restan las exenciones que correspondan (tramo exento habitacional, beneficios para adultos mayores, otras exenciones legales). El resultado es la base imponible afecta.
- Luego se aplica la tasa de impuesto territorial según el tipo y destino del bien raíz y, en el caso habitacional, según el tramo de avalúo (0,893 % o 1,042 %). Así se obtiene la contribución neta anual, que se divide en cuatro cuotas trimestrales.
- Finalmente, si corresponde, se agregan las sobretasas (fiscal general, sitios no edificados/-propiedades abandonadas y sobretasa patrimonial). La suma de estos componentes da el impuesto territorial total a pagar por ese inmueble en el año.

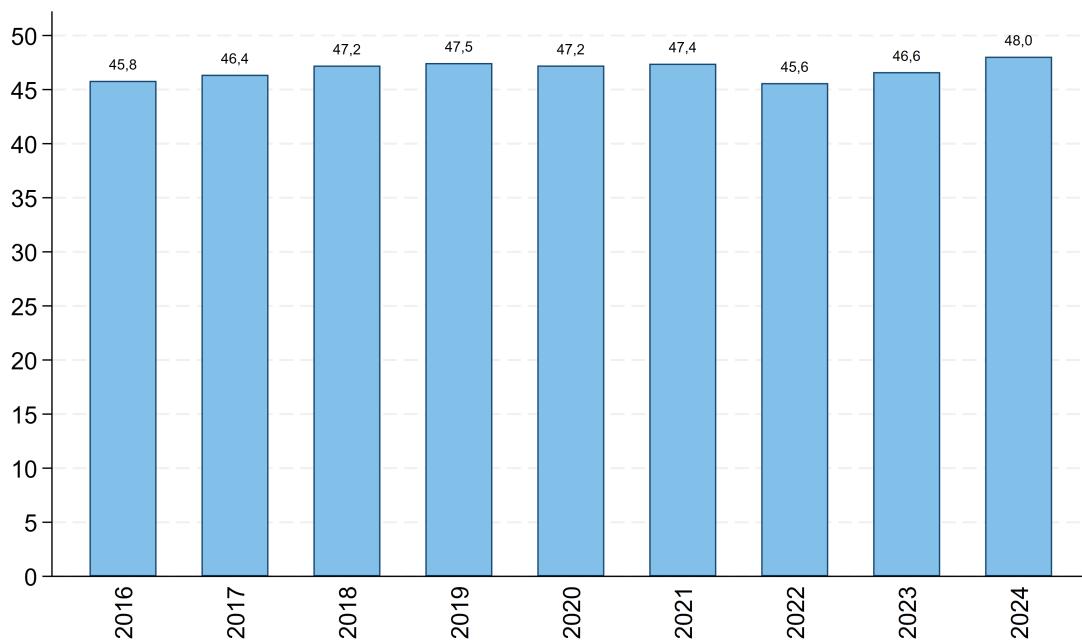
En conjunto, el sistema combina un impuesto recurrente sobre la propiedad con exenciones amplias para viviendas de menor avalúo y beneficios focalizados para contribuyentes vulnerables o actividades de interés público, reforzando su carácter redistributivo al tiempo que asegura un flujo estable de recursos para los gobiernos locales².

Impuesto Territorial ¿Progresivo o Regresivo?

Como se señaló en la sección anterior, el impuesto territorial se destina íntegramente al financiamiento de las municipalidades. De este total, un 40 % queda en la comuna que lo recauda, mientras que el 60 % restante se transfiere al Fondo Común Municipal (FCM). Una excepción son las comunas de Las Condes, Providencia y Vitacura, donde la contribución al FCM asciende al 65 %. Si bien los ingresos municipales no dependen exclusivamente del FCM, en promedio sí lo hacen en gran medida, como muestra el siguiente gráfico:

²Para más detalles, revisar documento completo de la [Biblioteca Nacional del Congreso de Chile](#).

Gráfico N°2: Fondo Común Municipal como proporción del Ingreso Total de Municipalidades (% promedio)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Biblioteca Nacional del Congreso de Chile

Desde hace casi una década, los ingresos de las municipalidades en Chile dependen en gran medida y de manera constante del FCM³. La variación en el promedio de este coeficiente es mínima: oscila entre un 45,6 % y un 48,0 % hasta 2024. A nivel individual, el promedio entre 2016 y 2024 alcanza un 46,9 %, con una desviación estándar de 19,7 puntos. Esto muestra que existen municipalidades cuya dependencia del FCM es considerablemente mayor que ese promedio.

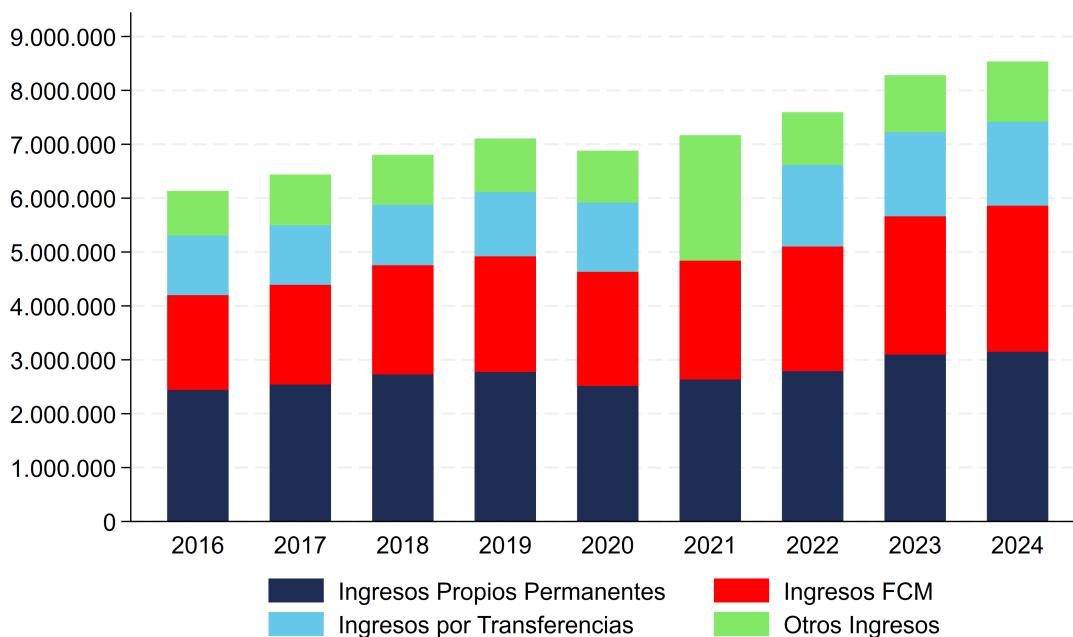
Si se excluyen casos muy particulares de comunas pequeñas y aisladas –como Isla de Pascua, cuyos ingresos han dependido en promedio en un 94 % del FCM en el período 2016-2024, o Cabo de Hornos– se observan comunas altamente pobladas cuyos ingresos provienen casi exclusivamente del FCM. Este es el caso de La Pintana y Puente Alto, con dependencias promedio de 75,3 % (variando entre 71,3 % y 76,4 %) y 65,6 % (entre 64,5 % y 66,7 %), respectivamente.

La Granja, aunque menos poblada que las anteriores –pero igualmente significativa en comparación con muchas comunas fuera de las principales conurbaciones (Coquimbo-La Serena, Viña del Mar-Valparaíso y Concepción-Talcahuano)– también presenta una fuerte dependencia: en promedio, un 63,6 % de sus ingresos provino del FCM entre 2016 y 2024. Le siguen Lo Espejo con 63,4 % y San Ramón con 62,7 %. En el extremo opuesto se encuentran Las Condes, Vitacura y Providencia, cuyas dependencias del FCM son de apenas 1,2 %, 1,8 % y 1,8 %, respectivamente. Por otro lado, si se observan los ingresos totales de las municipalidades a lo largo del tiempo, se aprecia un crecimiento de aproximadamente 103 % en términos reales entre 2016 y 2024, tal

³El monto que recibe cada comuna del FCM se calcula aplicando un coeficiente que integra cuatro dimensiones: un 25 % que se distribuye por partes iguales, un 10 % asociado al número de personas pobres de la comuna, un 30 % que compensa la existencia de predios exentos de contribuciones, y un 35 % que se asigna a las comunas con menores ingresos municipales por habitante. Al aplicar este coeficiente al total del Fondo se obtiene la asignación individual de cada comuna. La formulación matemática completa se detalla en el Apéndice Técnico.

como muestra el Gráfico N°3.

Gráfico N°3: Evolución de Ingresos Municipales – IPP, FCM, Transferencias y Otros Ingresos
 (Millones de Pesos de octubre 2025)



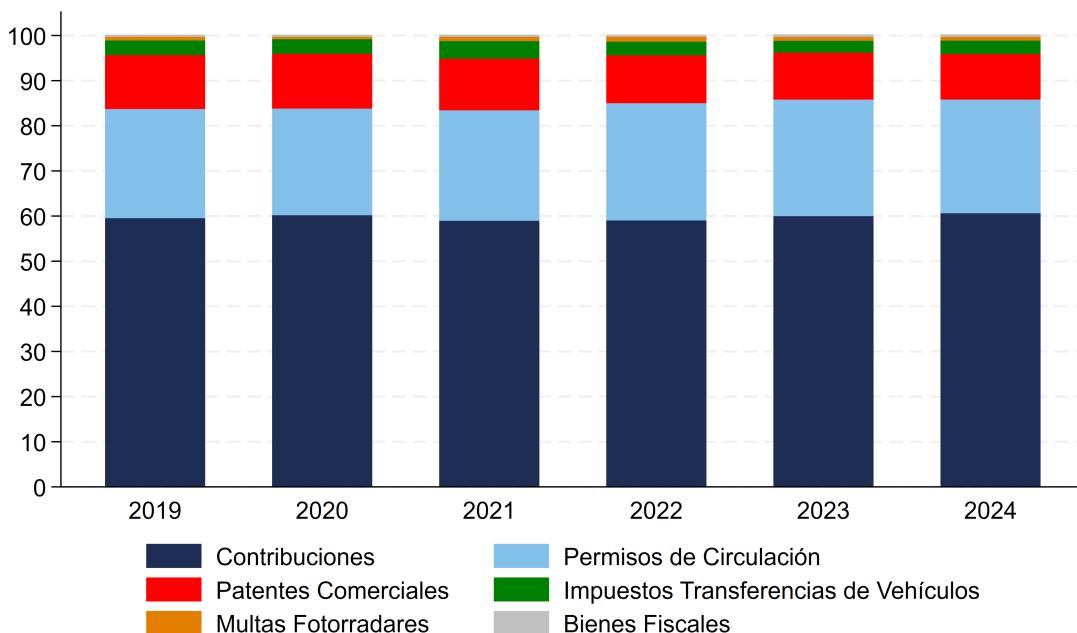
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Biblioteca Nacional del Congreso de Chile

Los ingresos municipales pueden descomponerse en Ingresos Propios Permanentes (IPP), lo proveniente del FCM, Transferencias (típicamente de gobiernos regionales, aunque puede ser de otras entidades públicas, Subdere y privados) y Otros Ingresos. Los IPP corresponden a aquellos generados directamente por la municipalidad: el porcentaje del impuesto territorial que permanece en la comuna (un 40 %, excepto en Las Condes, Providencia y Vitacura que es un 35 %), permisos de circulación, patentes municipales, otros derechos, multas, derechos de aseo, concesiones, licencias de conducir, patentes mineras, casinos de juego, patentes acuícolas y otras rentas de la propiedad.

Además, existe una brecha entre IPP e Ingresos Propios (IPP más FCM) que se ha ampliado con el tiempo. En el período 2016-2024, esta diferencia fue en promedio de 1.746.000 millones de pesos. Mientras en 2016 la brecha total era de 1.166.000 millones en total para las 345 comunas, en 2024 alcanzó los 2.620.000 millones de pesos, lo que implica un crecimiento promedio anual para la brecha entre Ingresos Propios e IPP de aproximadamente 10,47 % entre ambos años. En otras palabras, el FCM explica una porción cada vez mayor de los recursos municipales y ha crecido a un ritmo más rápido que los Ingresos Propios Permanentes.

Dado que los ingresos totales municipales han aumentado con el tiempo –y considerando que dependen en gran medida del FCM, pues en promedio 181 de las 345 comunas (52,5 %) obtuvieron más del 50 % de sus ingresos totales desde este fondo en el período 2016-2024– resulta pertinente analizar cómo se compone el FCM. El siguiente gráfico muestra dicha composición para el período 2019-2024:

Gráfico N°4: Composición del Fondo Común Municipal según origen de los ingresos



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Tesorería General de la República de Chile

La gran mayoría del monto anual del FCM proviene del impuesto territorial: en promedio, un 60 % entre 2019 y 2024⁴. Es decir, las transferencias que realizan las municipalidades al FCM a partir del impuesto territorial –que en 342 de las 345 comunas corresponde al 60 % de lo recaudado– son tan relevantes en comparación con los demás componentes, que el propio FCM termina reflejando esa misma distribución.

En segundo y tercer lugar en importancia se encuentran los permisos de circulación y las patentes comerciales, que aportan en promedio un 25 % y un 11 %, respectivamente, en el período analizado. Los otros tres componentes tienen un peso marginal, ya que los tres principales representan en conjunto el 96 % del FCM en promedio.

Además, la desviación estándar de cada componente es prácticamente cero. Esto significa que no solo la participación de cada fuente es la descrita, sino que dicha composición se mantiene muy estable año tras año, con variaciones mínimas.

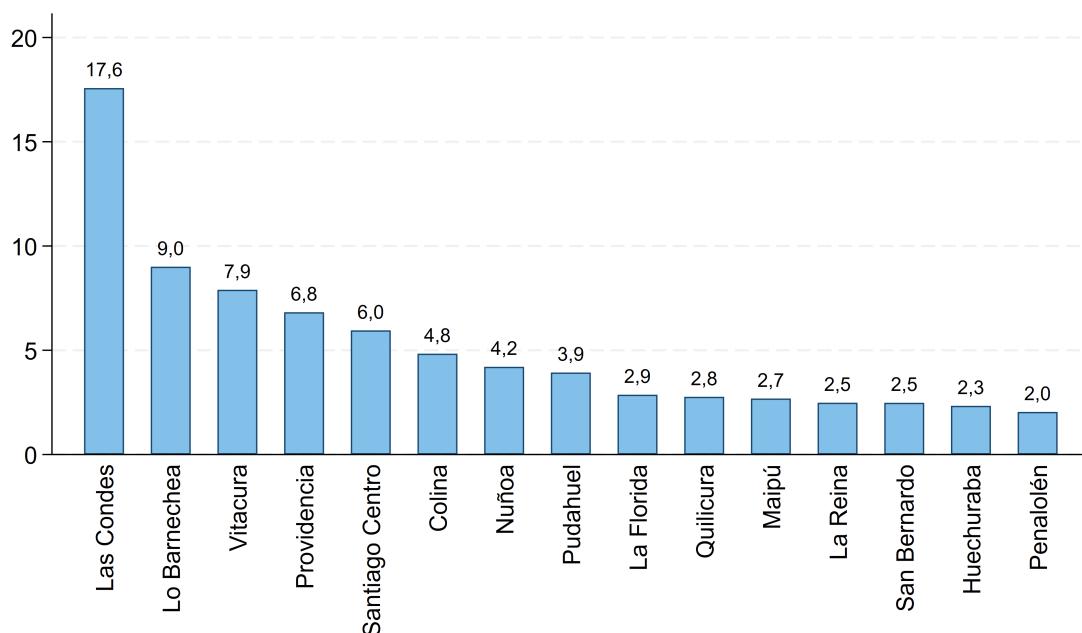
Una vez establecido que el FCM es fundamental para los ingresos municipales en Chile –y que dentro de este fondo el impuesto territorial constituye no solo su componente mayoritario, sino también uno extremadamente estable, aportando de manera constante cerca del 60 %– resulta relevante identificar qué comunas son las que contribuyen en mayor medida a dicho fondo.

Como se mencionó anteriormente, tanto el FCM como el impuesto territorial (al igual que cualquier impuesto que grava el ingreso y no busca corregir externalidades) tienen como objetivo central la redistribución: que las comunas con mayores recursos aporten a aquellas con menores ingresos, permitiendo así “niveler la cancha”. En este sentido, el siguiente gráfico presenta las quince comunas que más aportaron al total del impuesto territorial proveniente de bienes raíces

⁴Período en el cual existen datos públicos para la composición del FCM.

no agrícolas⁵ durante el primer semestre de 2025:

Gráfico N°5: Aporte comunal al Impuesto Territorial (%) – 15 comunas con mayor recaudación (1S 2025)

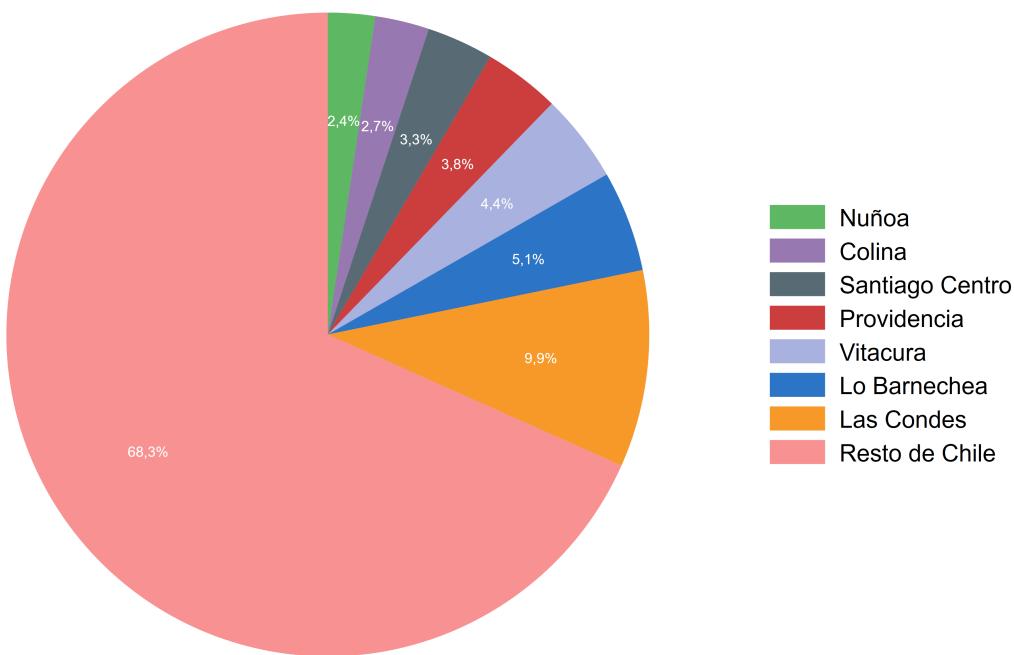


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio de Impuestos Internos

En efecto, durante el primer semestre, la mayor parte de la recaudación a nivel nacional provino de quince comunas de la Región Metropolitana. En este contexto, el Gráfico N°6 resulta aún más ilustrativo, pues muestra que solo siete comunas concentraron poco más de un tercio de la recaudación total (31,7 %). Al considerar las quince comunas del Gráfico N°5, esta proporción asciende a 43,8 %.

⁵El análisis se centra en la contribución no agrícola, que constituye la fracción dominante del impuesto territorial (94 % en promedio) durante el período 2008–2025 según datos del SII, mientras que los predios agrícolas muestran escasa variabilidad y su magnitud es insuficiente para influir en los cambios intertemporales de la recaudación.

Gráfico N°6: Aporte (%) de las comunas de mayores ingresos al Impuesto Territorial (1S 2025)



Fuente: *Elaboración propia en base a datos del Servicio de Impuestos Internos*

En otras palabras, no solo las municipalidades dependen en gran medida del FCM —que a su vez depende fuertemente del impuesto territorial—, sino que además este impuesto proviene en gran proporción de un grupo reducido de comunas concentradas en la Región Metropolitana, que corresponden naturalmente a las de mayores ingresos. Solo Las Condes, Lo Barnechea, Providencia y Vitacura aportaron en conjunto un 23,2 % de la recaudación total durante el primer semestre.

No solo es cierto que una parte muy significativa de la recaudación del impuesto territorial —que financia en gran medida al FCM con fines redistributivos— proviene de un pequeño grupo de comunas de altos ingresos concentradas en la Región Metropolitana. Además, salvo en el caso de esta última región, en todas las demás regiones del país la mayoría de los predios con destino no agrícola (ya sean habitacionales o de otros usos) están exentos del pago del impuesto territorial, como muestra la siguiente tabla:

Tabla N°1: Distribución de Exenciones del Impuesto Territorial en Predios No Agrícolas por Región (1er semestre 2025)

Región	% Predios Exentos	% Predios Afectos	% total Recaudación Nacional
Región de Arica y Parinacota	76,5 %	23,5 %	0,7 %
Región de Tarapacá	52,4 %	47,6 %	2,1 %
Región de Antofagasta	54,3 %	45,7 %	3,7 %
Región de Atacama	75,7 %	24,3 %	1,1 %
Región de Coquimbo	62,2 %	37,8 %	3,4 %
Región de Valparaíso	57,9 %	42,1 %	9,9 %
Región del Libertador General Bernardo O'Higgins	67,6 %	32,4 %	3,2 %
Región del Maule	73,2 %	26,8 %	3,0 %
Región del Ñuble	69,1 %	30,9 %	1,3 %
Región del Bío Bío	71,9 %	28,1 %	6,0 %
Región de la Araucanía	64,0 %	36,0 %	3,3 %
Región de los Ríos	63,4 %	36,6 %	1,2 %
Región de los Lagos	57,5 %	42,5 %	3,6 %
Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo	59,5 %	40,5 %	0,4 %
Región de Magallanes	63,8 %	36,2 %	1,0 %
Región Metropolitana de Santiago	45,9 %	54,1 %	56,3 %
Nacional	56,2 %	43,8 %	100,0 %

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Servicio de Impuestos Internos (SII).

Además, si bien la Región Metropolitana es la única con una mayor proporción de predios no exentos —es decir, que efectivamente pagan impuesto territorial—, al excluir las quince comunas que más aportan (las del Gráfico N°5), el promedio de exención alcanza un 69 % de los predios no agrícolas (67,2 % si se consideran solo las comunas del Gráfico N°6). Esto equivale a casi 13 puntos porcentuales por sobre el promedio nacional y se sitúa en torno a los niveles de exención observados en regiones con menores ingresos —y de las más pobres a nivel nacional considerando solo ingresos y no pobreza multidimensional—, como Ñuble y La Araucanía.

En suma, no solo las comunas de mayores ingresos aportan de manera desproporcionada a la recaudación nacional del impuesto territorial, sino que, dado que este impuesto constituye el componente principal del FCM, estas mismas comunas terminan contribuyendo mayoritariamente al proceso de redistribución entre comunas. Además, en la mayoría de las comunas restantes —incluidas muchas dentro de la Región Metropolitana que no forman parte del grupo antes mencionado— la mayor parte de los predios no agrícolas (que representan casi la totalidad de la recaudación potencial) se encuentra exenta del pago de impuesto territorial.

En síntesis, para el caso del impuesto territorial, en la práctica las comunas más ricas aportan desproporcionadamente más que las de menores ingresos. A esto se suma que, en estas últimas, gran parte de los predios no contribuye porque no está afecta al impuesto.

Desde una perspectiva redistributiva, eliminar las “contribuciones”, ya sea a la primera vivienda o en cualquier grado, sería regresivo. Esto no solo otorgaría un beneficio directo a las comunas de mayores ingresos, sino que además implicaría “desfinanciar” a las municipalidades de menores recursos, muchas de las cuales obtienen más de la mitad de sus ingresos a través del FCM, altamente dependiente del impuesto territorial. Si esta fuente no fuera reemplazada por un mecanismo alternativo (de igual o mayor monto en ingresos), se produciría una fuerte disminución de los ingresos municipales, afectando especialmente a las comunas más vulnerables.

Las municipalidades son, posiblemente, una de las instituciones del Estado con mayor capacidad para influir de manera directa y rápida en la calidad de vida de las personas: desde la mantención de calles hasta la administración de CESFAM. Eliminar el impuesto territorial significaría, en la práctica, reducir de manera significativa los ingresos a las comunas de menores ingresos, impidiéndoles cumplir estas funciones, mientras aumentaría considerablemente los recursos disponibles en las comunas de mayores ingresos, ampliando aún más la brecha de oportunidades entre comunas “ricas” y “pobres”.

En la práctica, en efecto, la teoría se cumple: existe una redistribución real de ingresos entre comunas de acuerdo a los datos. Una discusión distinta —e igualmente relevante— es cómo se utilizan estos recursos. La eficiencia en el gasto municipal, así como el control y la transparencia en su uso, pertenecen a un ámbito diferente, más propio de la legislación, la regulación y la fiscalización, especialmente considerando los recientes casos de fraude y malversación de fondos públicos. Ello requiere tanto mayor supervisión institucional como de transparencia en los datos.

Sin embargo, considerando toda la evidencia expuesta —y aún teniendo presente que el impuesto territorial ya incorpora amplias exenciones, beneficios focalizados y tramos exentos que protegen a la mayoría de los hogares, tal como detalla la sección “Antecedentes y Estructura del

Impuesto Territorial en Chile”— eliminar este impuesto sería, desde el punto de vista económico y redistributivo, una medida regresiva e irresponsable fiscalmente si es que no se reemplaza por algo seguro en términos de ingresos. No solo implicaría desfinanciar a las comunas de menores ingresos que dependen altamente del FCM (en caso de no existir un reemplazo de al menos el mismo monto en ingresos), sino que, además, otorgaría un beneficio directo a los hogares y comunas de mayores ingresos que concentran la mayor parte de la recaudación y cuya capacidad contributiva es sustancialmente más alta.

Finalmente, vale la pena preguntarse qué ocurre en otros países para evaluar si este patrón es común y si la evidencia comparada con economías de altos ingresos —categoría en la que se clasifica Chile— aporta componentes que permitan sustentar la discusión sobre una eventual eliminación del impuesto territorial.

¿Tiene lógica económica eliminar las contribuciones? Experiencia Comparada

La evidencia internacional muestra que los impuestos recurrentes a la propiedad inmobiliaria (e.g el impuesto territorial en Chile) cumplen un rol central tanto para la equidad como para la estabilidad del financiamiento local. De hecho, todos los países de la OECD aplican este tipo de impuesto, aunque con diferencias en magnitud y diseño.

Esta comparación es relevante porque, como se observa en la Tabla N°2, Chile recauda por impuestos a la propiedad⁶ una fracción del PIB (1,3 %) inferior al promedio de la OECD (1,8 %) y con un peso casi idéntico dentro de la recaudación total (5,5 % en Chile vs. 5,3 % en la OECD). En contraste, los impuestos al consumo (como el IVA) representan casi la mitad de la recaudación en Chile, muy por encima del promedio de economías avanzadas.

Tabla N°2: Recaudación según tipo de Impuestos – Chile vs OECD 2022

Tipo de Impuesto	% PIB Chile	% PIB OECD	% del total Chile	% del total OECD
Renta y utilidades	10,4 %	12,3 %	43,7 %	36,5 %
Seguridad social	1,0 %	8,7 %	4,1 %	24,8 %
Payroll	0,0 %	0,5 %	0,0 %	1,3 %
Propiedad	1,3 %	1,8 %	5,5 %	5,3 %
Bienes y servicios	11,4 %	10,6 %	47,8 %	31,5 %
Otros	-0,3 %	0,2 %	-1,1 %	0,6 %

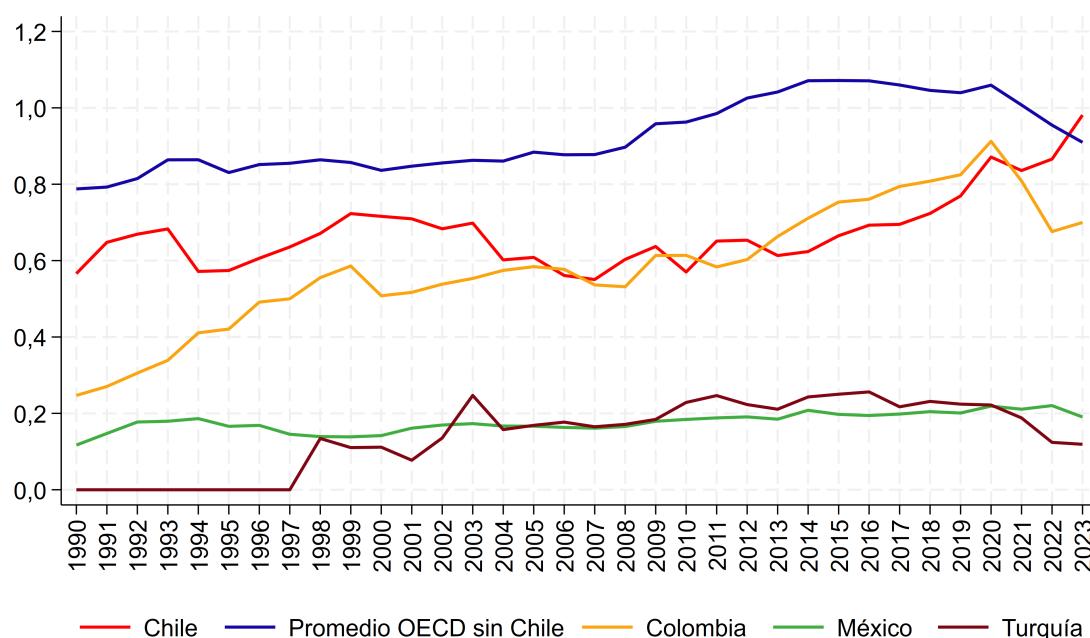
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OECD

Además, como se observa en el Gráfico N°7, a medida que Chile ha incrementado su nivel de

⁶La categoría “Propiedad” en la Tabla N°2 corresponde al agregado completo definido por la OECD (código 4000), que incluye impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles, impuestos al patrimonio neto, herencias y donaciones, y tributos sobre transacciones financieras y de capital. En cambio, el Gráfico N°6 muestra únicamente los impuestos recurrentes a la propiedad inmobiliaria (código 4100), equivalentes al Impuesto Territorial en Chile. Por ello, la cifra de la tabla es mayor que la exhibida en el gráfico.

ingreso, también ha convergido hacia el promedio de recaudación como porcentaje del PIB de la OECD para este tipo de impuestos. Este patrón de convergencia no es exclusivo de Chile: Colombia muestra una trayectoria similar. En contraste, países con niveles de ingreso comparables, como México o Turquía (el país más parecido a Chile en términos de ingreso dentro de la OECD fuera de Latinoamérica), se mantienen muy por debajo del promedio y no muestran señales de convergencia. En otras palabras, lo que ha ocurrido en Chile es consistente con el comportamiento esperado a medida que los países se desarrollan y el caso de México o Turquía es atípico. Sin embargo, hay que señalar que el fuerte aumento de la recaudación en Chile en los últimos años sugiere que un grupo reducido de contribuyentes asumió un alza significativa, lo que pudo generar rechazo y refleja un diseño de política poco gradual.

Gráfico N°7: Evolución de Impuestos Recurrentes a la Propiedad Inmobiliaria como Porcentaje del PIB en la OECD



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OECD

Más allá de las cifras agregadas, la literatura especializada ofrece argumentos técnicos robustos que desaconsejan la eliminación de este gravamen. En primer lugar, existe un amplio consenso sobre su eficiencia económica. Blöchliger (2015) describe al impuesto territorial como “el menos amado” debido a su visibilidad política, pero enfatiza que es uno de los tributos menos perjudiciales para el crecimiento económico en comparación con los impuestos al trabajo o al capital corporativo. Coinciendo con esta visión, Norregaard (2015) argumenta que, en un contexto globalizado donde las bases tributarias son cada vez más móviles, la propiedad inmobiliaria —al ser una base inmóvil— representa una fuente de ingresos eficiente y subutilizada que es crucial preservar para mantener la estabilidad fiscal.

En segundo lugar, la evidencia empírica advierte que eliminar o limitar artificialmente este impuesto genera distorsiones severas en el mercado de vivienda, afectando tanto los precios como

la movilidad de las personas. Estudios como el de İmrohoroğlu, Matoba y Tüzel (2018) sobre la “Propuesta 13” en California demuestran que congelar las contribuciones provoca un aumento significativo en los precios de las viviendas y reduce la movilidad residencial, ya que los propietarios evitan mudarse para no perder el beneficio fiscal. Asimismo, investigaciones de Lutz (2015) y Sommer y Sullivan (2018) indican que los beneficios tributarios asociados a la propiedad tienden a capitalizarse en precios más altos, lo que sugiere que eliminar las contribuciones probablemente transferiría ese ahorro al valor de venta de las propiedades, beneficiando a los dueños actuales, pero dificultando el acceso a la vivienda para futuros compradores.

Finalmente, este impuesto cumple una función clave como mecanismo de compensación local frente a externalidades negativas. Fraenkel y Krumholz (2025) evidencian que la recaudación proveniente de grandes infraestructuras o plantas industriales permite financiar mejoras sustanciales en servicios públicos locales, como escuelas, lo que termina elevando el valor de las viviendas circundantes y compensando a las comunidades por las molestias ambientales. Por lo tanto, suprimir este vínculo despojaría a los gobiernos locales de una herramienta esencial para gestionar el desarrollo urbano y mitigar sus impactos en la calidad de vida de los residentes.

En cuanto a las opciones de reforma, el reporte *Housing Taxation in OECD Countries* (2022) recomienda a los gobiernos fortalecer el impuesto recurrente sobre la propiedad inmobiliaria por ser el gravamen más eficiente y menos distorsionador para el crecimiento económico, sugiriendo priorizarlo por sobre los impuestos a las transacciones que tienden a reducir la movilidad laboral y residencial. Asimismo, el organismo enfatiza la urgencia de actualizar regularmente los avalúos fiscales para que reflejen los valores reales de mercado, lo cual no solo mejora la recaudación, sino que asegura la equidad horizontal del tributo. Finalmente, se aconseja revisar y reducir los subsidios fiscales regresivos —como las deducciones de intereses hipotecarios— que suelen beneficiar desproporcionadamente a los hogares de mayores ingresos, garantizando así que el sistema tributario inmobiliario cumpla efectivamente con sus objetivos de progresividad y suficiencia fiscal.

En conclusión, una propuesta de eliminar el Impuesto Territorial en Chile (en cualquier grado) carece de sustento técnico y contradice la experiencia internacional de las economías avanzadas. Como se ha mostrado a lo largo de este informe, este gravamen no solo es una herramienta relevante para la equidad territorial —financiando a las comunas más vulnerables a través del Fondo Común Municipal—, sino que su eliminación generaría efectos regresivos, transfiriendo riqueza a los propietarios de mayores ingresos y afectando la provisión de servicios públicos locales (a menos que se encuentre una alternativa que genere igual o mayor cantidad de ingresos para los municipios altamente dependientes del FCM). La evidencia comparada y académica confirma que el camino hacia un sistema más justo no es la supresión de las contribuciones, sino su perfeccionamiento mediante avalúos actualizados (especialmente relevante en Chile) y un diseño que proteja la eficiencia económica sin renunciar a la solidaridad interterritorial, que en el caso de Chile corresponde a una “solidaridad entre comunas”.

Propuestas para mejorar el diseño del Impuesto Territorial en Chile

A la luz del diagnóstico presentado —y sin comprometer la estabilidad financiera municipal ni la función redistributiva del Fondo Común Municipal— proponemos un conjunto de mejoras focalizadas en resolver el problema central identificado: la desconexión entre avalúos fiscales crecientes y la capacidad real de pago de los contribuyentes. En particular:

1. Límite al esfuerzo de pago tributario

Ningún contribuyente debería destinar más que un porcentaje razonable —por ejemplo, un 2,5 %— de su ingreso anual al pago de contribuciones de su vivienda principal.

- Este tope aplicaría tanto a adultos mayores como a contribuyentes más jóvenes.
- Si el impuesto calculado supera dicho límite, la diferencia quedaría registrada como un monto por pagar en el futuro y se liquidaría solo al momento de vender o traspasar la propiedad.
- Este mecanismo protege la liquidez de los hogares, evita ventas forzadas y mantiene la base tributaria a largo plazo.

2. Derecho a vender la vivienda al avalúo fiscal

Todo contribuyente tendría el derecho a vender su propiedad a la Tesorería General de la República al valor del avalúo fiscal vigente, y la TGR estaría obligada a comprarla.

- Este mecanismo disciplina la determinación de los avalúos y previene incrementos excesivos o discretionales.
- Además, alinea los incentivos entre el Estado valorador y los contribuyentes afectados.

3. Transparencia total en la determinación de avalúos

El proceso de avalúo fiscal será completamente transparente en su metodología y en los cálculos anuales.

- La información deberá ser pública, accesible y replicable.
- Un panel técnico independiente —con expertos nacionales e internacionales— verificará los criterios y resultados cada año.
- Esto asegura confianza pública y mejora la legitimidad del sistema.

4. Procedimiento expedito de reclamación

Los contribuyentes contarán con un sistema rápido y accesible para impugnar su avalúo fiscal.

- Se establecerán vías de reclamación simplificadas, con plazos acotados y resolución técnica.
- Este mecanismo es especialmente relevante para hogares con variaciones bruscas en el avalúo o discrepancias verificables en la tasación.

En conjunto, estas medidas permiten corregir el desajuste entre avalúos crecientes y la capacidad real de pago de los hogares, protegiendo la liquidez de las familias sin debilitar la recaudación municipal ni la función redistributiva del impuesto territorial. Un sistema más transparente, predecible y alineado con los ingresos de los contribuyentes no solo evita situaciones injustas —como ventas forzadas de viviendas—, sino que también fortalece la legitimidad y sostenibilidad de un impuesto que es fundamental para el financiamiento municipal en Chile.

Referencias

- Banzhaf, H. S., Mickey, R., & Patrick, C. (2021). *Age-based property tax exemptions.* *Journal of Urban Economics*, 121, 103303.
- Blöchliger, H. (2015). *Reforming the tax on immovable property: Taking care of the unloved* (OECD Economics Department Working Paper No. 1205). OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/5js30tw0n7kg-en>
- Fraenkel, R., & Krumholz, S. (2025). *Property taxation as compensation for local externalities: Evidence from large plants.* *Journal of Public Economics*, 243, 105294.
- İmrohoroglu, A., Matoba, K., & Tüzel, Ş. (2018). *Proposition 13: An equilibrium analysis.* *American Economic Journal: Macroeconomics*, 10(2), 24–51.
- Lutz, B. (2015). *Quasi-experimental evidence on the connection between property taxes and residential capital investment.* *American Economic Journal: Economic Policy*, 7(1), 300–330.
- Norregaard, J. (2015). *Taxing immovable property: Revenue potential and implementation challenges.* En *Inequality and fiscal policy* (Cap. 11). International Monetary Fund.
<https://doi.org/10.5089/9781513567754.071.ch011>
- OECD. (2022). *Housing taxation in OECD countries* (OECD Tax Policy Studies No. 29). OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/03dfe007-en>
- OECD. (2024). *Revenue statistics 2024: Health taxes in OECD countries.* OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/c87a3da5-en>
- Sommer, K., & Sullivan, P. (2018). *Implications of US tax policy for house prices, rents, and homeownership.* *American Economic Review*, 108(2), 241–274.

Apéndice: Metodología de Distribución del Fondo Común Municipal

1. Definiciones Generales

Sea el conjunto de comunas del país:

$$\mathcal{C} = \{1, 2, \dots, N\}.$$

Para cada comuna $i \in \mathcal{C}$ se definen las siguientes variables:

- PE_i : población estimada.
- PF_i : población flotante.
- $P_i = PE_i + PF_i$: población final utilizada en el cálculo.
- PC_i : porcentaje de pobreza comunal.
- $NP_i = PE_i \times PC_i$: número estimado de personas pobres.
- EX_i : número de predios exentos.
- PT_i : número total de predios.
- IPP_i : ingresos propios permanentes.
- $IPPhc_i = IPP_i/P_i$: ingresos propios permanentes per cápita.
- $IPPhp$: promedio nacional del IPP per cápita.

TOTALES NACIONALES:

$$NP^{tot} = \sum_{j=1}^N NP_j, \quad EX^{tot} = \sum_{j=1}^N EX_j.$$

2. Indicadores del Coeficiente de Distribución

El coeficiente total asignado a cada comuna se define como:

$$C_i = IPI_i + IPC_i + IXC_i + IIP_i. \quad (1)$$

2.1 Indicador por Partes Iguales (25 %)

$$IPI_i = \frac{1}{N} \times 0,25. \quad (2)$$

2.2 Indicador de Pobreza (10 %)

$$w_i^{pob} = \frac{NP_i}{NP_{tot}},$$

$$IPC_i = w_i^{pob} \times 0,10. \quad (3)$$

2.3 Indicador de Predios Exentos (30 %)

$$r_{1,i} = \frac{EX_i}{EX_{tot}}, \quad r_{2,i} = \frac{EX_i}{PT_i}.$$

$$F_i = r_{1,i} \times r_{2,i}.$$

$$w_i^{EX} = \frac{F_i}{\sum_{j=1}^N F_j}.$$

$$IXC_i = w_i^{EX} \times 0,30. \quad (4)$$

2.4 Indicador de Menores Ingresos Permanentes (35 %)

Participan las comunas cuya condición es:

$$IPPhc_i < IPPhp.$$

Para estas comunas se define:

$$D_i = (IPPhp - IPPhc_i) \times P_i, \quad D^{tot} = \sum_{j: IPPhc_j < IPPhp} D_j.$$

$$w_i^{IPP} = \frac{D_i}{D^{tot}}.$$

$$IIP_i = w_i^{IPP} \times 0,35. \quad (5)$$

3. Monto Provisorio de Participación

Sea M el monto total neto del Fondo:

$$MP_i = C_i \times M. \quad (6)$$

4. Mecanismo de Estabilización

Sea A_i el monto asignado a la comuna i en el año del cálculo. Defínanse los conjuntos:

$$\mathcal{G} = \{i : MP_i > A_i\}, \quad \mathcal{L} = \{i : MP_i < A_i\}.$$

Montos agregados:

$$Inc = \sum_{i \in \mathcal{G}} (MP_i - A_i), \quad Red = \sum_{i \in \mathcal{L}} (A_i - MP_i).$$

Caso 1: $Red < Inc$

$$E_i = (MP_i - A_i)\lambda.$$

Caso 2: $Red \geq Inc$

$$E_i = (A_i - MP_i)\mu.$$

5. Monto Definitivo de Participación

$$MD_i = \begin{cases} A_i + E_i, & \text{si } MP_i > A_i, \\ A_i, & \text{si } MP_i < A_i \text{ y } Red < Inc, \\ MP_i + E_i, & \text{si } MP_i < A_i \text{ y } Red \geq Inc. \end{cases}$$

6. Compensación a la Municipalidad de Isla de Pascua

Antes de distribuir el FCM entre todas las comunas, se descuenta una compensación especial destinada exclusivamente a la Municipalidad de Isla de Pascua. Esta compensación existe debido a que los bienes situados en la isla están exentos de contribuciones y otros tributos, lo que reduce de manera estructural sus ingresos propios municipales.

El monto se calcula como:

$$K = \alpha \times (G_{\text{pers}} + G_{\text{bys}}), \quad (7)$$

donde:

- G_{pers} : gasto en personal del año anteprecedente,
- G_{bys} : gasto en bienes y servicios de consumo del año anteprecedente,

- $\alpha = 2$: factor establecido en la normativa vigente.

Este monto se descuenta del Fondo antes de aplicar los coeficientes al resto de las comunas.

7. Fórmula Final

La asignación final resulta de:

$$MD_i = f(IPI_i, IPC_i, IXC_i, IIP_i, MP_i, A_i, E_i).$$