

CONTRIBUCIONES: EL MITO DEL DESFINANCIAMIENTO MUNICIPAL

- La exención de contribuciones para adultos mayores propuesta por el Gobierno ha generado preocupación entre los alcaldes, quienes advierten sobre un eventual desfinanciamiento de los municipios.
- Sin embargo, el costo estimado de la medida equivale a solo un 2,5% de la recaudación del impuesto territorial y a menos del 1% de los ingresos totales de los municipios. La mayoría de los municipios no se verán afectados por la medida, ya que el Gobierno comprometió una compensación al Fondo Común Municipal.
- La recaudación por contribuciones ha mostrado un crecimiento sostenido durante las últimas décadas, duplicándose en términos reales en los últimos 12 años. Es por ello que resulta difícil sostener que la medida genere un desfinanciamiento municipal. La discusión debería centrarse en cómo hacer más transparente este impuesto y corregir los problemas que tiene, así como repensar el sistema de financiamiento municipal.

En el marco de la discusión de la reforma para la Reconstrucción Nacional y el Desarrollo Económico y Social¹, los alcaldes han irrumpido con fuerza al debate. Ello se debe a que el proyecto propone, tal como se comprometió durante la campaña presidencial, la exención al pago del impuesto territorial (contribuciones) para los adultos mayores por su vivienda principal.

Desde el mundo municipal se han levantado alertas de que esta nueva exención afectaría significativamente el financiamiento de los municipios del país, dado que este impuesto constituye su principal fuente de recursos.

El impuesto territorial, en la práctica, es un impuesto patrimonial, diseñado para recaudar recursos para el sector municipal en su conjunto y tiene escasa relación con la prestación de bienes y servicios que el municipio financia con dichos recursos. Está lejos de lo que debiera ser: un pago por las contraprestaciones que entregan las autoridades locales a sus vecinos.

Es por ello que se requiere una reformulación profunda al impuesto y, junto con ello, del sistema de financiamiento municipal, que permita superar su carácter de

¹ Boletín N° 18.216-05.

patrimonial. La exención a los adultos mayores propuesta por el Gobierno, en parte, avanza en esa dirección, aunque existen instrumentos más adecuados para hacerlo y no solo para un grupo acotado de la población².

No obstante, la discusión sobre cuál es el mejor mecanismo para modificar el impuesto territorial no debería contaminarse con el eventual riesgo de desfinanciamiento de las arcas municipales. Primero, porque la definición de cómo se establece un impuesto a la propiedad debería ser independiente de su potencial efecto en las arcas municipales, y, segundo, porque el sistema de financiamiento municipal debe ser analizado desde una mirada integral que incorpore más elementos.

SOLO EL 23% DE LAS VIVIENDAS PAGAN CONTRIBUCIONES

En la actualidad, la mayoría de las viviendas (propiedades no agrícolas con destino habitacional) se encuentra exenta del pago del impuesto territorial. Ello se debe a que, de acuerdo con su avalúo fiscal, se encuentran en el tramo exento de pago. Así, las viviendas con un avalúo fiscal inferior a \$60.030.710 no pagan contribuciones.

Para el año 2025, de acuerdo con datos preliminares, había poco más de 6 millones de propiedades destinadas a la vivienda. De estas, aproximadamente 4,6 millones se encontraban exentas. En consecuencia, cerca de 1,4 millones estaban afectas al régimen general de pago, equivalente al 23% del total.

Además, propiedades afectas pueden acogerse al beneficio vigente desde 2014 para adultos mayores. Las mujeres a partir de los 60 años y los hombres a partir de los 65 años, propietarios de la vivienda en la que residen y cuyo avalúo fiscal no supera los \$224 millones, si tienen ingresos anuales de hasta \$11,6 millones aproximadamente, no pagan contribuciones. Si sus ingresos alcanzan hasta aproximadamente \$25,7 millones, pagan como máximo un 5% de sus ingresos anuales. En ese minuto, no hubo ningún tipo de compensación para los municipios por los menores ingresos que significó esta medida.

El año pasado, 199.158 viviendas se habían acogido a este beneficio. De ellas, 127.592 propietarios no pagan contribuciones y 71.566 solo pagan, como máximo, el equivalente al 5% de sus ingresos anuales.

² Para mayores detalles ver Temas Públicos 1962, [“Contribuciones, una reforma necesaria”](#), Libertad y Desarrollo, junio 2025.

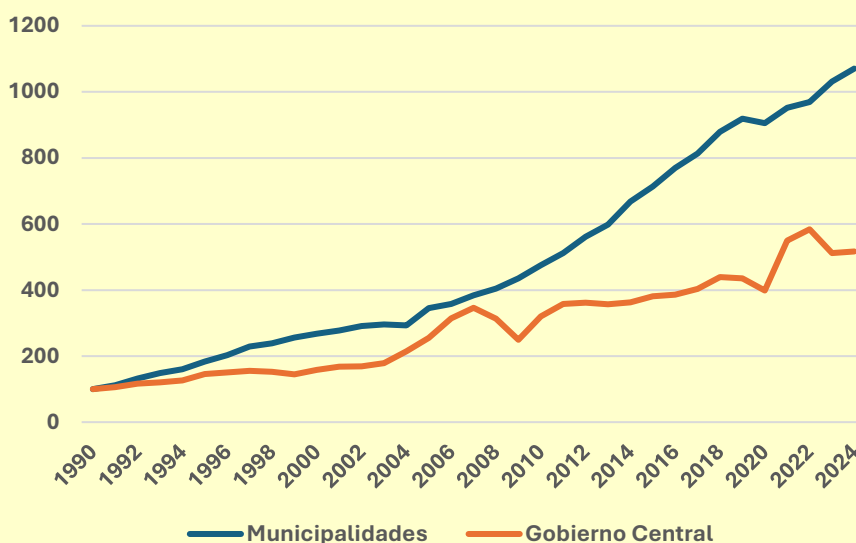
INGRESOS MUNICIPALES HAN SUBIDO, EN TÉRMINOS REALES, MÁS DE 1.000% DESDE 1990

Desde el año 1990 y hasta el 2024 (última cifra disponible), los ingresos municipales han aumentado, en términos reales, en más de un 1.000%. En igual período los ingresos del Gobierno Central crecieron algo más de un 400%.

Es decir, mientras los ingresos del Gobierno Central aumentaron poco más de cinco veces durante ese período, los ingresos de las municipalidades lo hicieron casi 11 veces. Solo en los últimos 10 años, los ingresos municipales crecieron en un 60% en términos reales, mientras que los del Gobierno Central lo hicieron en un 43% (Gráfico N°1).

INGRESOS MUNICIPALES HAN CRECIDO MUY POR SOBRE A LOS INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL

Gráfico N°1: ingresos municipales y del Gobierno Central, índice (1990=100)



Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Entre las distintas fuentes de financiamiento, el impuesto territorial constituye la principal. El año 2025, la recaudación total por este impuesto, considerando propiedades agrícolas y no agrícolas, alcanzó aproximadamente los \$2,8 billones. El 96% correspondió a propiedades no agrícolas y el 4% restante a roles agrícolas.

Si se analiza la recaudación no agrícola según destino de la propiedad, esta se concentra principalmente en tres categorías: habitacionales (33%), comercio (19%) y sitios eriazos (16%).

La recaudación se encuentra altamente concentrada en un número reducido de comunas. 25 de las 345 comunas del país concentran cerca del 60% de los recursos recaudados por concepto de pago de contribuciones por bienes raíces no agrícolas.

Para la mayoría de las comunas, el 60% de lo recaudado por este impuesto se aporta al Fondo Común Municipal (FCM), mientras que las comunas de Vitacura, Providencia, Las Condes y Santiago aportan el 65%. De esta manera, el impuesto territorial constituye también la principal fuente de financiamiento de este fondo. Por ello, cualquier rediseño de este tributo tendrá un efecto sobre el sistema de financiamiento municipal, aunque ello no debería inhibir la discusión sobre mejores mecanismos, menos considerando que según lo indicado por el Gobierno la nueva exención generaría menores ingresos para el sector municipal por algo más de \$70 mil millones, es decir, una disminución de solo un 2,5% del total de recursos que actualmente recauda este impuesto.

Además, como los menores recursos que ingresarían al FCM serían compensados por el Gobierno Central mediante un mayor aporte al Fondo, en relación con el total de ingresos municipales de 2025, el impacto global sería inferior al 1%.

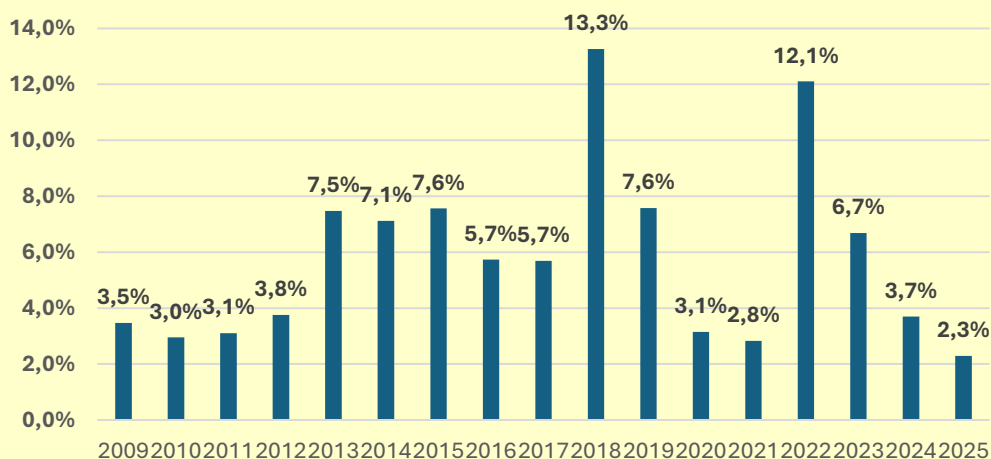
Si bien algunos municipios podrían experimentar un efecto financiero mayor, el crecimiento sostenido de la recaudación de este impuesto compensaría el impacto de la nueva exención propuesta, por lo que difícilmente podría hablarse de una crisis de financiamiento.

En efecto, durante la última década, la recaudación del impuesto territorial aplicado a bienes raíces no agrícolas ha aumentado en más de un 80% en términos reales. En los últimos 12 años se ha duplicado (ver Gráfico N°2).

Este crecimiento se explica en parte por los reavalúos realizados en los años 2018 y 2022 a los bienes raíces no agrícolas, lo que se tradujo en aumentos reales de la recaudación en un 13% y un 12%, respectivamente. En los años restantes, la recaudación ha crecido, en promedio, en torno a un 5% anual en términos reales.

RECAUDACIÓN POR CONTRIBUCIONES DE BIENES RAÍCES NO AGRÍCOLAS SE HA DUPLICADO EN LOS ÚLTIMOS 12 AÑOS

Gráfico N°2: crecimiento real de la recaudación del impuesto territorial sobre bienes raíces no agrícolas (%)



Fuente: Servicio de Impuestos Internos, Ministerio de Hacienda.

PALABRAS AL CIERRE

En el pasado, cuando se establecieron exenciones al pago de contribuciones, no hubo compensación a los municipios por el efecto que ello pudiera tener. En efecto, cuando el año 2014 se entregaron beneficios especiales a los adultos mayores y no se contempló ningún mecanismo de compensación por parte del Gobierno Central, pese a disminuir la base de quienes pagaban el impuesto, su recaudación siguió subiendo a una tasa superior al 7% anual.

A la luz de las cifras presentadas, resulta difícil sostener que esta nueva exención pueda generar un desfinanciamiento de los municipios. Respecto del mayor aporte del Gobierno Central al FCM, este debiera disminuir gradualmente en el tiempo, en la medida que el crecimiento sostenido de la recaudación por contribuciones compense la menor recaudación inicialmente esperada.

El debate sobre la necesaria reforma al impuesto territorial es de larga data. Su discusión no puede depender exclusivamente de la voluntad de los alcaldes, especialmente considerando que persisten desafíos tanto en el diseño de este tributo como en aspectos de gestión que han sido observados, entre otros organismos, por la Contraloría General de la República.