

El doble problema del impuesto territorial: discrecionalidad y mal diseño

ANÁLISIS

Bettina Horst



EL IMPUESTO TERRITORIAL —CONOCIDO COMÚNMENTE COMO “CONTRIBUCIONES”—, en teoría, se trata de un impuesto eficiente: es difícil de eludir, tiene buena capacidad recaudatoria y genera menos distorsiones económicas que otros. Sin embargo, su actual diseño lo vuelve cada vez más impopular, injusto y arbitrario, lejos de lo que debiera ser: el pago por los bienes y servicios que entrega el municipio.

Uno de los principales problemas del impuesto territorial en Chile es su carácter patrimonial: se calcula sobre el avalúo fiscal de la propiedad y no sobre los ingresos del propietario. Esto significa que una persona puede tener un inmueble cuyo avalúo haya aumentado por razones ajenas a su control —como inversiones públicas cercanas o cambios normativos— y verse obligada a pagar un monto muy superior a su capacidad económica. En casos extremos, esto puede llevar a que el contribuyente pierda la vivienda o bien se vea en la necesidad de trasladar su negocio.

Mientras el impuesto ha subido con fuerza, los ingresos de las personas no han seguido el mismo ritmo. Entre 2010 y 2024, la recaudación por contribuciones creció casi un 140% en términos reales, mientras que los sueldos lo hicieron por debajo del 30%. El avalúo total de las propiedades prácticamente se triplicó, pero la economía solo creció un 44% en ese mismo período. Esto es más que una brecha; es una alerta roja.

A esto se suma la falta de transparencia en la determinación del avalúo fiscal, ya que es el Servicio de Impuestos Internos (SII), que también recauda el impuesto, el que fija su base a partir de parámetros que determina, no en base a información que entrega el contribuyente, como sucede con otros tributos. Ello debiera revisarse.

La determinación de los avalúos lleva a que la recaudación de este impuesto se concentre en unas pocas comunas. Mientras que en Vitacura el 96% de las viviendas paga contribuciones, en Lo Espejo solo lo hace el

1,4%. El resultado: enormes disparidades en la recaudación municipal, debilitando la conexión entre vecinos y gobiernos locales, que no rinden cuentas ante quienes los financian.

Además, las exenciones para adultos mayores no resuelven bien la desconexión que puede haber entre ingresos de los propietarios y las contribuciones que deben pagar. Hoy, quienes tienen viviendas de hasta \$220 millones de avalúo fiscal y bajos ingresos pueden acceder a rebajas o exenciones, pero basta que el avalúo suba levemente sobre ese umbral para que pierdan el

El impuesto territorial no debe eliminarse (...)
Pero tampoco puede mantenerse como está, porque está generando distorsiones, injusticias y descontento. Reformarlo es una tarea urgente”.

beneficio, aunque su situación económica sea similar a la de alguien con una vivienda algo por debajo del promedio exento.

¿Qué hacer entonces? Reformar. Pero reformar con sentido común, gradualidad y foco en la justicia contributiva. Algunas propuestas razonables apuntan, por ejemplo, a limitar todo cobro de contribuciones en función de los ingresos. Para quienes viven en su vivienda, podría establecerse un tope del 3% de los ingresos anuales disponibles.

También resulta clave ampliar la base del impuesto de forma progresiva: si se baja paulatinamente el umbral de exención y se suman más propiedades al pago, pero asegurando que el cobro esté limitado por la capacidad

de pago, se puede desconcentrar la recaudación y fortalecer la equidad territorial.

Por último, se debe avanzar con decisión en mejorar la transparencia del sistema, simplificarlo y cerrar todo espacio de discrecionalidad en su determinación. La reciente declaración de terminar, a partir del próximo año, con la aplicación de coeficientes comerciales a un determinado sector en Santiago centro, que implicaba que el avalúo fiscal de esas construcciones se duplica o incluso triplica, es un buen ejemplo de los espacios de discrecionalidad que tiene el servicio. Hasta entonces, esos contribuyentes deberán pagar todo este año por algo que incluso el propio servicio ha considerado inadecuado.

Tampoco es fácil de entender que el avalúo fiscal de las construcciones varíe según las comunas en las cuales están emplazadas. Así, construcciones ubicadas en Santiago automáticamente tienen un avalúo fiscal un 30% más alto que aquellas idénticas en 239 comunas del país. Asimismo, en el caso de la tasación fiscal de los terrenos, se utiliza un coeficiente guía, que puede elevar el valor de un terreno en más de ocho veces. Se aplica en 13 de las 346 comunas y afecta a 119 propiedades de más de ocho millones de roles no agrícolas en el país, y más de la mitad se encuentran emplazadas en una comuna balneario del litoral central. ¿Por qué? ¿Para qué?

El impuesto territorial no debe eliminarse. Es una herramienta útil para financiar servicios municipales y tiene atributos técnicos que lo hacen valioso. Pero tampoco puede mantenerse como está, porque está generando distorsiones, injusticias y descontento. Reformarlo es una tarea urgente, no solo para proteger a los contribuyentes, sino también para fortalecer la legitimidad del sistema tributario y el vínculo entre las personas y sus municipios. Lo propuesto en estos días por parte del Ministerio de Hacienda es largamente insuficiente. Debemos tener una discusión más profunda y seria.