

EDUARDO OLIVARES C.

Análisis de impacto ante propuesta del Ejecutivo:

La paradoja de adultos mayores que pagan contribuciones: una exención alivia al principio, pero los perjudicaría después

Por cada peso exento en el impuesto territorial, los municipios perderían ocho en capacidad para financiar servicios locales, indican investigadores. Incluso crece la probabilidad de un aumento de migración interregional.

El Presidente José Antonio Kast incluyó en el proyecto de Reconstrucción una promesa de campaña: eximir a todos los adultos mayores del pago de contribuciones por su vivienda principal. La propuesta tiene apoyo en las encuestas y se debate en el Congreso ahora mismo. Sin embargo, el consenso de economistas ha planteado que la idea tiene un serio problema: como con esos recursos se financia el Fondo Común Municipal (FCM), la principal fuente de dinero para que las municipalidades provean los servicios a los vecinos, la eliminación del impuesto territorial en tantos casos dañaría tales beneficios. Además, la población está en franco envejecimiento. Ante ello, se ha señalado que la respuesta es mejorar el diseño del instrumento, transparentar su aplicación por parte del Servicio de Impuestos Internos (SII) y eventualmente focalizarlo más que hoy.

Hasta ahora, no obstante, la evidencia se ha centrado en una línea general de aritméticas. Una nueva investigación de economistas añade un cálculo que hasta ahora no estaba en el debate. Apuntan a que por cada peso de alivio de un hogar con un adulto mayor que sea eximido del pago por su vivienda, el perjuicio será ocho veces mayor porque su municipalidad no podrá proveer los mismos servicios, aumentará la migración y se reducirán los salarios.

La estimación proviene de un modelo de equilibrio general espacial calibrado para 330 de las 346 comunas de Chile, desarrollado por Dusan Paredes (Universidad Católica del Norte y Michigan State University) y Timoteo Herrera (UCN). A diferencia de los análisis que solo miden cuánto cae la recaudación, este tipo de modelo rastrea cómo un shock fiscal se propaga entre territorios a través de precios, salarios y decisiones de residencia.

“El problema no es el objetivo social de apoyar a los adultos mayores. El problema es el instrumento elegido: al financiar ese alivio mediante una contracción del sistema municipal, la política traslada parte del costo hacia comunas con menor capacidad fiscal y mayor dependencia del Fondo Común Municipal”, dicen Paredes y Herrera en un documento de política pública de mayo.

El alivio individual versus el costo colectivo de la exención

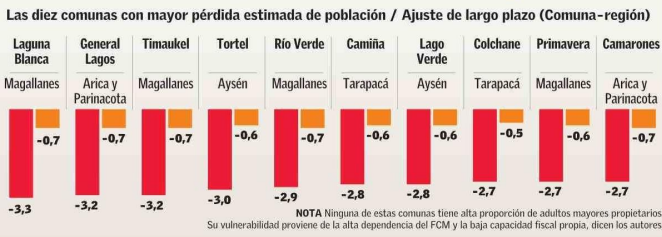
Efecto de la exención universal de contribuciones de bienes raíces a adultos de 65+ años en 330 comunas en el largo plazo, según investigadores de la Universidad Católica del Norte.

Canal	Mecanismo	Variación (puntos porcentuales, pp)
1 Ingreso disponible privado	Mayor gasto de hogares beneficiados	0,109
2 Bienes públicos locales	Menor provisión municipal	-0,866
3 Costo de vida local	Cambios en precios locales	-0,046
4 Ajuste poblacional (migración)	Congestión y redistribución territorial	0,006
Efecto total sobre el bienestar	Resultado de los cuatro canales	-0,797

Resultado: Por cada peso de ganancia privada, la pérdida en bienes públicos locales es 8 veces mayor.
 NOTA Solo se consideran 330 de las 346 comunas del país.

¿Cuántas comunas serían afectadas?

De las 330 comunas analizadas, en las 330 se pierden bienes públicos locales, incluidas aquellas sin adultos mayores propietarios entre sus contribuyentes.



Fuente: Dusan Paredes y Timoteo Herrera (2026)

Gravar más a las comunas ricas sería “ineficiente”

Dusan Paredes, junto a Alicia Chávez y Sebastián Cuéllar, tiene otro estudio enviado a la revista Regional Science and Urban Economics que evalúa el diseño actual del FCM. El sistema hoy grava con tasas más altas a las comunas más ricas: Las Condes, Providencia, Vitacura y Santiago. Además, solo diez municipios generan el 45% de toda la recaudación por impuesto territorial que alimenta el fondo. Paredes y sus coautores simularon miles de combinaciones de reglas de contribución y concluyen que “los diseños progresivos —en que los municipios más ricos contribuyen más— no necesariamente mejoran el bienestar”.

Quién absorbe el costo

Las comunas más golpeadas no son las que concentran adultos mayores propietarios, sino las más dependientes de las transferencias del FCM.

Ante una menor oferta de servicios, las personas optarían por emigrar en el largo plazo.

Ignacio Irarrázaval, director del Centro de Políticas Públicas UC, confirma que los municipios con menos de 5.000 habitantes tienen una dependencia del FCM del 81%; los de hasta 10.000 habitantes, del 77%; el promedio país es 64%. “El problema es que los municipios pequeños prácticamente no tienen otras fuentes de ingresos propios —impuesto territorial, patentes, permisos de circulación—. No tienen muchas posibilidades de obtener ingresos por otras fuentes”, señala.

Ignacio Aravena, investigador de Piensa y académico de la London School of Economics (LSE), introduce una distinción. “En el agregado sí se genera menor bienestar. Pero si uno mira desde un punto de vista de focalización, este grupo de personas exentas probablemente puede estar más beneficiado de no pagar contribuciones que de disfrutar los beneficios sociales”, postula. En ese argumento, esas personas no van al Cesfam ni sus hijos asisten a colegios públicos. Pero hecho ese punto, Aravena coincide con Paredes y Herrera en cuestionar la propuesta del Gobierno.

La clave está en el FCM, que es un fondo que se financia sobre todo con el impuesto territorial (contribuciones de bienes raíces). Si menos personas pagan, menos entra al fondo. Así, menos se distribuye entre municipios,

incluidos aquellos más pobres donde casi no hay adultos mayores propietarios afectados.

El modelo se basa en un trabajo de Henkel, Seidel y Suedekum, de 2021, que se usa como estándar para determinar el impacto

de decisiones fiscales en una distribución territorial. Paredes y Herrera estiman que la propuesta del Gobierno reduciría la capacidad operativa municipal en un 4,5% en las 330 comunas analizadas, contraería el FCM en torno al

5,2% y produciría una caída de bienestar territorial. Usando distintas clavijas, concluyen que habría una pérdida en servicios municipales casi ocho veces mayor que el ahorro que obtendría el adulto mayor en su bolsillo.

