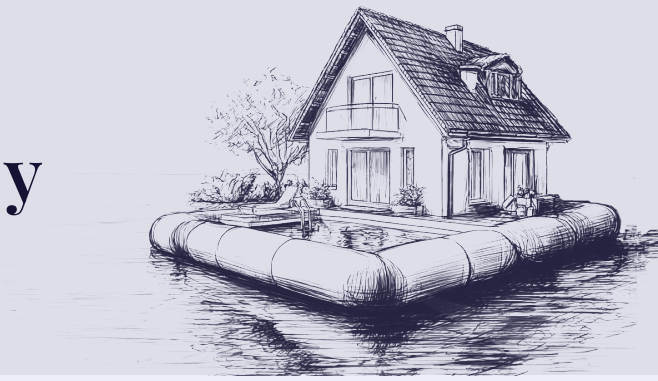
Apunte de Política Pública | Noviembre 2025 | N°14

Contribuciones: entre avalúos, equidad y responsabilidad fiscal



Resumen

- Las contribuciones –el impuesto que se paga por ser dueño de una propiedad– son la principal fuente de financiamiento de los municipios en Chile.
- El sistema actual enfrenta tres grandes desafíos: depende excesivamente del Fondo Común Municipal (FCM), presenta exenciones mal focalizadas y no siempre refleja la capacidad real de pago de las familias.
- Tras el alza de los avalúos, resurgió el debate sobre eliminar o eximir del pago de contribuciones a la vivienda principal.
- En este contexto, el gobierno acaba de presentar un proyecto de ley que amplía los beneficios a los adultos mayores y ajusta los aportes al FCM.
- Este **Apunte de Política Pública** explica cómo funciona el sistema vigente, analiza sus principales problemas y presenta una propuesta alternativa que combine equidad, descentralización y responsabilidad fiscal.

1 / Contexto: cómo funciona el sistema actual

El *impuesto territorial*, conocido como *contribuciones*, es **lo que las personas pagan al Estado por ser dueñas de una propiedad**. Parte del valor de los bienes raíces —casas, departamentos, sitios o locales— se destina a financiar servicios municipales como el aseo, la seguridad, las áreas verdes o la mantención urbana.

En 2024 se recaudaron $2,5 billones, lo que equivale a, aproximadamente, un 1% del Producto Interno Bruto (PIB).

Aunque parece mucho, está por debajo del promedio de los países OCDE (1,8%).[1]

Cómo se calcula y a dónde va el dinero

El monto que se paga se calcula sobre el **avalúo fiscal**, es decir, el valor que el Servicio de Impuestos Internos (SII) asigna a cada propiedad según su **terreno**, **construcción** y **espacios comunes** (en el caso de edificios o condominios). Este valor se actualiza cada cuatro años en un proceso llamado *reavalúo nacional*, donde revisa los precios de mercado y reajusta los valores. Además se reajusta dos veces al año según la inflación (IPC).

Las tasas del impuesto, fijadas por el Decreto son las siguientes:[2]

- **Propiedades habitacionales:** 0,893% anual sobre el valor afecto hasta $169,1 millones; 1,042% sobre lo que exceda ese monto.
- **Propiedades no habitacionales** (oficinas, locales, bodegas, etc.): 1,042% anual.
- **Propiedades rurales:** 0,25% anual (habitacionales) y 0,4% anual (otras).
- **Sitios no edificados, propiedades abandonadas o pozos lastreros** (zonas urbanas): 1,23% anual.
- **Sobretasa fiscal:** 0,025% adicional para propiedades sobre 670 UTA (unos $496,6 millones).

El 90% de lo recaudado beneficia directamente a los municipios –ya sea como ingresos propios o a través del Fondo Común Municipal– que redistribuye recursos a 293 comunas con menor capacidad de recaudación. El 10% restante va al Tesoro Público.[3]

1 Las proporciones pueden variar según el alcance de la recaudación. Las estimaciones, que solo contemplan los bienes urbanos, lo sitúan en torno al 1% del PIB, pero si se agregan los bienes raíces rurales rondaría el 1,3% del PIB. Tesorería General de la República (2025), *Informe ITC-1/2025*.

2 D.S. N.° 437 (2022): fija las tasas generales del impuesto territorial para bienes raíces no agrícolas (habitacionales y no habitacionales). D.S. N.° 102 (2024): actualiza las tasas para propiedades agrícolas (0,25% habitacionales y 0,4% no habitacionales). D.S. N.° 213 (2025): mantiene la tasa de 1,23% anual para sitios no edificados, propiedades abandonadas o pozos lastreros en zonas urbanas. Todas estas disposiciones se dictan conforme a la Ley N.° 17.235, sobre el Impuesto Territorial.

3 Tesorería General de la República (2025); Ministerio de Hacienda (2024), *Glosa de Ingresos Fiscales No Tributarios*.

De las 9,3 millones de propiedades del país, el 59% no paga contribuciones.[4] En el caso de las viviendas (5,9 millones), el 77% está exento, mientras que el 23% restante concentra casi toda la recaudación. Y cerca de 1 millón de predios agrícolas presentan un 83% de exención.[5]

En el caso de las viviendas, el sistema contempla dos vías de exención:

1. **Tramo exento de cobro:** viviendas con avalúo fiscal menor a $58.040.782 (julio 2025).
2. **Beneficio al Adulto Mayor (BAM):** busca aliviar el pago de contribuciones a personas desde los 60 años (mujeres) y 65 (hombres) que sean dueñas de su vivienda principal. Otorga **exención total** si sus ingresos no superan las 13,5 UTA, o una **rebaja del 50%** si están entre 13,5 y 30 UTA, siempre que el inmueble tenga un avalúo fiscal inferior a $225 millones aprox., y patrimonio total en propiedades no exceda los $300 millones aprox.[6]

En simple: las comunas con propiedades de mayor valor aportan más, y esos recursos se redistribuyen hacia municipios más pequeños o rurales. Así, el impuesto territorial actúa como un mecanismo de solidaridad y equilibrio territorial.

4 El 59% de propiedades exentas corresponde a aquellas que no pagan contribuciones en forma total, conforme al DFL N.º 1 de 1998 (texto refundido de la Ley N.º 17.235 sobre Impuesto Territorial) y a la Ley N.º 20.033 de 2005. Este grupo incluye bienes fiscales y municipales, además de propiedades educacionales, religiosas, de beneficencia, agrícolas de bajo avalúo y otros inmuebles con fines públicos o sociales. Servicio de Impuestos Internos (2025). *Minuta: Cambios para mejorar la administración del Impuesto Territorial* (julio 2025). Por el contrario, las propiedades con beneficios parciales –como las instituciones de beneficencia específicas que pagan el 25%, o las viviendas económicas DFL 2 y cooperativas habitacionales que pagan el 50%– no integran este 59%, pues siguen afectas al impuesto territorial, aunque con rebaja

5 En los predios agrícolas, están exentos aquellos cuyo avalúo fiscal no supera aproximadamente los $27,3 millones (julio 2025), de acuerdo con los montos exentos fijados por el SII.

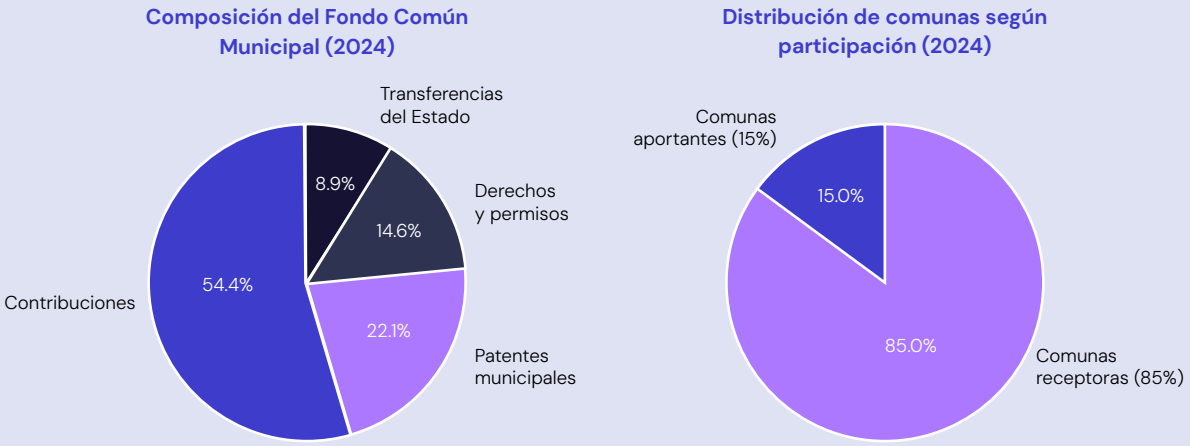
6 Ley N.º 20.732. sobre rebaja el impuesto territorial correspondiente a propiedades de adultos mayores vulnerables económicamente vulnerables.

2 /

Las contribuciones: un pilar del financiamiento municipal

El **Fondo Común Municipal (FCM) es el principal sistema de redistribución entre municipios**. Un pequeño grupo de comunas (15%) aporta más de lo que recibe, mientras la gran mayoría (85%) recibe más de lo que entrega.[7] En 2024, el Fondo totalizó $1,46 billones, de los cuales el 54,4% provino de contribuciones. Solo 52 comunas aportaron más de lo que recibieron, mientras que 293 dependieron del Fondo para sostener su funcionamiento.[8]

Gráfico 1: Composición del Fondo Común Municipal y distribución de comunas según participación (2024)



Fuente: Elaboración propia con datos TGR, AMUCH Y SUBDERE (2025)

No todas las comunas aportan lo mismo al Fondo Común Municipal. Por ley, la mayoría entrega el 60% de lo que recauda por contribuciones, mientras que Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura aportan el 65%.

7 Contraloría General de la República. (2024). *Infografía Fondo Común Municipal (FCM) 2024*. División de Análisis y Control de Gestión, CGR.

8 Ibid.

En promedio, el Fondo representa el 44% de los ingresos municipales, pero su peso varía: en la Región Metropolitana llega al 30%, mientras que en Ñuble, Los Lagos y La Araucanía bordea el 70%. Pocas comunas sostienen a la mayoría.[9] [10]

3 / Problemas del régimen actual

A. Avalúos que crecen más rápido que los ingresos

- En la última década, **la recaudación por contribuciones aumentó 137%, mientras los salarios reales solo 28,5%**. El alza de los avalúos ha superado con creces la capacidad real de pago de muchos hogares.[11]

B. Beneficio al Adulto Mayor (BAM) mal focalizado

- De los 1,3 millones de adultos mayores propietarios, solo el 29% (377 mil) es susceptible de pagar contribuciones. y menos de la mitad (190 mil) accede a exenciones o rebajas.[12] Muchos jubilados quedaron fuera del beneficio pese a vivir en viviendas que se revalorizaron sin que sus ingresos mejorarán.

C. Distorsiones y reclamaciones en los avalúos

- El reavalúo 2022–2023 elevó en promedio 23,4% los valores no agrícolas y 6,2% las contribuciones, multiplicando las reclamaciones. En diez años, estas crecieron 182%, reflejando desconfianza creciente en la transparencia y equidad del sistema.[13]
- En respuesta, desde 2025, el SII mejorará la revisión de avalúos, ampliando las causales de reclamo para los contribuyentes e incorporando equipos distintos para revisar y fijar los valores.[14]

9 Contraloría General de la República. (2024). Ob Cit.

10 Tesorería General de la República. (2025, julio). *Informe de Financiamiento Comunal – 1er semestre 2025 (IFC-1/2025).*

11 Libertad y Desarrollo (2025). Contribuciones: Una reforma necesaria (Temas Públicos N.° 1692).

12 Servicio de Impuestos Internos (2025). Ob. Cit.

13 Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH). (2025). Documento de trabajo – Comisión de Contribuciones (julio 2025). Santiago: AMUCH.

14 Servicio de Impuestos Internos (2025). Ob. Cit.

D. Falta de alivio a la clase media

No existen mecanismos de apoyo para familias que no califican como vulnerables, pero enfrentan contribuciones crecientes. Algunas incluso deben vender su vivienda o pactar convenios con Tesorería para no perderla.

---

4 / El debate actual: ¿eliminar o eximir?

Tras el reavalúo masivo del SII (2024–2025), reapareció con fuerza la idea de eliminar las contribuciones de la vivienda principal. Sin embargo, eximir completamente ese pago costaría cerca de $486 mil millones y beneficiaría sobre todo al 20% más rico, que concentra el 60% del valor fiscal de las viviendas.

El dilema es claro: cómo aliviar la carga de las familias sin desfinanciar los municipios, responsables de servicios esenciales como el alumbrado, la limpieza o la seguridad local.

---

5 / Proyecto del gobierno (Boletín Nº17.933-05)

El 28 de octubre de 2025, el Ejecutivo ingresó un proyecto que busca fortalecer la equidad territorial y aliviar la carga tributaria de los hogares.

Principales medidas:

- Amplía el beneficio para adultos mayores, permitiendo rebajas incluso si el valor del inmueble supera el límite actual.
- Establece que el impuesto no podrá exceder el 5% de los ingresos anuales.
- Ajusta los aportes al FCM: Lo Barnechea se incorpora al grupo que aporta el 65% y Las Condes aumentará gradualmente su aporte al 80%.
- Posterga hasta 2027 el reavalúo no agrícola para mejorar su metodología.

El proyecto reconoce las debilidades del sistema y busca vincular el impuesto territorial con la capacidad de pago real de los hogares, aunque su eficiencia dependerá de una implementación rigurosa y transparente.

6 / Una propuesta alternativa

Para modernizar el sistema, se propone una reforma estructural que simplifique el régimen, mantenga la recaudación y relacione el impuesto territorial con la capacidad real de pago.

Propuesta:

- **Exención total para adultos mayores** por su vivienda habitual, sin topes de ingreso o avalúo. Si poseen otras propiedades, seguirán afectas al régimen general.[15]
- **Alivio para menores ingresos:** hogares con ingresos de hasta 13,5 UTA exentos, incluso si el avalúo supera el tramo exento.
- **Tope de pago del 5%** de los ingresos anuales.
- **Suspensión por cesantía:** sin perder la vivienda; la deuda se pagará solo al vender o heredar.
- **Pago diferido:** la deuda acumulada se exigirá sólo al vender o heredar, con tope del 50% del valor del inmueble, evitando una triple carga impositiva.
- **Reforma al FCM:** aportes variables (60-80%) según base imponible per cápita. Incorpora un criterio de esfuerzo fiscal que mida la recaudación efectiva respecto del potencial comunal (avalúos, PIB local, población) y asocie parte de los recursos a metas de gestión, transparencia y eficiencia.[16]
- **Destino de recursos:** al menos el 50% del Fondo deberá destinarse a infraestructura, programas sociales y servicios locales, no a gasto administrativo.
- **Transparencia:** fortalecer reclamos ante el SII y los recursos a la Defensoría del Contribuyente (DEDECON).

15 En el caso de adultos mayores de edad avanzada podría evaluarse una focalización mayor del beneficio, limitándose a un tope del 3% de los ingresos.

16 De acuerdo con los datos del *ITC-1/2025 y el IFC 1S 2025*, Las Condes recauda casi el doble que Vitacura y más de tres veces que Providencia o Santiago, mientras Lo Barnechea ocupa el tercer lugar nacional. Comunas como Colina, Antofagasta, Ñuñoa, Viña del Mar y Pudahuel presentan crecimientos sobre el 10 % anual, mostrando potencial para integrarse gradualmente a las bandas superiores del FCM.

7 / Conclusión

Como hemos visto, las contribuciones no son solo un impuesto, sino que son el principal mecanismo de solidaridad territorial de Chile. Reformarlas exige equilibrio entre justicia tributaria, descentralización y responsabilidad fiscal. El desafío es aliviar la carga de los hogares —especialmente de adultos mayores y clase media— sin debilitar la base financiera que sostiene los servicios municipales y la cohesión entre comunas.

ideapaís 15 AÑOS

Renato Sánchez 3654, Las Condes, Santiago de Chile
ideapais.cl