

Propuestas de Política Pública

Slaven Razmilic

Impuesto territorial y financiamiento municipal

Propuestas de Política Pública

N° 4 / Noviembre 2014

La serie *Propuestas de Política Pública* es editada en formato digital por el Centro de Estudios Públicos (CEP). El director y representante legal del CEP es Harald Beyer Burgos. Dirección: Monseñor Sótero Sanz 162, Providencia, Santiago de Chile. Fono: 2 2328 2400. Fax: 2 2328 2440. Sitio web: www.cepchile.cl. Email: escribanos@cepchile.cl.

Cada artículo es responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente la opinión del CEP. Esta institución es una fundación de derecho privado, sin fines de lucro, cuyo objetivo es el análisis y difusión de los valores, principios e instituciones que sirven de base a una sociedad libre.

Edición gráfica: David Parra Arias.

Impuesto territorial y financiamiento municipal*

Slaven Razmilic

Economista, Pontificia Universidad Católica de Chile. Master en Desarrollo Urbano del MIT. Investigador del Centro de Estudios Públicos.

* Agradezco los comentarios de Harald Beyer, Ricardo González y Lucas Sierra. Sin embargo, la responsabilidad por el texto es sólo del autor.

Síntesis

El impuesto territorial da origen al 38% de los ingresos propios municipales, siendo su principal fuente autónoma de recursos. Sin perjuicio de lo anterior, las virtudes económicas de este mecanismo de recaudación y el contexto de la actual discusión en torno a la agenda de descentralización y la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano invitan a revisar la operatoria de este tributo, evaluar la pertinencia de las exenciones vigentes y considerar medidas que permitan perfeccionar y potenciar esta herramienta.

Teniendo en consideración que el grueso de los ingresos municipales de generación propia (impuesto territorial, patentes comerciales, permisos de circulación y otros derechos) depende directa o indirectamente del ingreso de los habitantes y de la actividad comercial/industrial que registre la comuna, no es de sorprender que exista una importante asimetría en el volumen y estándar de bienes públicos locales que los distintos municipios proveen a sus residentes. Lo anterior se acrecienta considerando el hecho de que el 78% de las viviendas está exento de pago de contribuciones, concentrándose la mayor parte de ellas en comunas que tampoco generan mayores ingresos por la vía de patentes y otros derechos.

Reducir las exenciones de este impuesto y compensar directamente a los municipios por la parte que se mantenga exenta son medidas que apuntan a neutralizar esta asimetría, permitiendo de paso ampliar la base de contribuyentes y así fomentar un contexto más proclive a la exigencia de rendición de cuentas por parte de los vecinos a las autoridades locales.

Reducir gradualmente la parte exenta de impuesto que actualmente gozan los predios habitacionales de \$20,1 a \$9,2 millones (nivel que coincide con las 225 UTM bajo el cual las viviendas tampoco deben pagar derechos de aseo) implicaría reducir la proporción de viviendas exentas de 78% a 53%. Si además se implementara un límite exento decreciente a medida que aumenta el valor de la vivienda pasado el umbral de \$9,2 millones, la recaudación crecería en \$207 mil millones anuales. Si esta mayor recaudación se complementa con un subsidio de cargo fiscal que cubra la parte del valor de las viviendas que se mantenga exenta, los ingresos municipales propios per cápita del quintil de municipios de menores recursos aumentarían 36% en promedio.

Junto con lo anterior, parece relevante evaluar mecanismos que permitan facilitar la realización efectiva de los reavalúos de bienes raíces cuando corresponda hacerlos. Es necesario evitar postergaciones sucesivas, las que históricamente se han reiterado para luego terminar aplicándose acompañados de nuevas y/o mayores exenciones y de otras mitigaciones que el propio costo político acumulado del reavalúo motivó.

1. Introducción

Algunos autores datan la existencia de las primeras formas de tributación hasta 6 mil años antes de Cristo. Carlson (2005) menciona el caso de Lagash (hoy Irak) donde se cobraba un impuesto a la propiedad el que, al igual que en otras civilizaciones antiguas, se centraba en la propiedad de la tierra y en su producción. En Chile, ya en 1831 se establece en la Ley de Catastro un impuesto a los predios rústicos con un objetivo de recaudación a ser prorrateado proporcionalmente de acuerdo con el producto de cada predio (Cattaneo, 2013).

La presencia del impuesto a la propiedad a lo largo de la historia de la humanidad radica, al menos en parte, en lo simple de su naturaleza y en la facilidad de cobro (o visto desde la otra vereda: la dificultad de evasión). Asimismo, se trata de uno de los instrumentos de recaudación que menos incide negativamente en el crecimiento económico. El año 2010, en un informe de recomendaciones en relación con política tributaria y crecimiento económico, la OECD rankeaba el impuesto a los bienes raíces (específicamente los residenciales) como el menos “dañino” para el crecimiento (OECD, 2010).¹ En efecto, buscando potenciar el crecimiento de mediano plazo, el informe explícitamente promueve cambios a la estructura tributaria que, sin aumentar la recaudación total, impliquen un cambio en la composición de ingresos hacia una donde tengan mayor peso los impuestos al consumo (gasto) y los impuestos recurrentes a los bienes raíces.

Esta calificación de la OECD no es antojadiza. Siguiendo la argumentación de Norregaard (2013), el impuesto a los bienes raíces implica costos de eficiencia relativamente bajos, no tiene mayor impacto en el crecimiento y tiene, a su vez, un buen desempeño en términos de progresividad. Su eficiencia como tributo deriva principalmente de lo inmóvil de la base tributaria (al menos el suelo), lo que se traduce en que estos impuestos causan menos distorsiones en la asignación de recursos.² Por otro lado, el impuesto a los bienes raíces se capitaliza directamente en el precio de propiedad, por lo que, una vez implementados o aumentados (y consecuentemente ajustados los precios), el impuesto se vuelve neutral y no incide en decisiones posteriores de inversión. Se argumenta también en favor de los impuestos a los bienes raíces que éstos generalmente son de beneficio local y que en parte ayudan a financiar bienes públicos locales que, a su vez, inciden en el precio de las propiedades. Se genera así un esquema potencialmente virtuoso, donde la competencia entre municipios incentiva la eficiencia de los gobiernos locales en un contexto

¹ Cabe destacar que el informe cataloga como el gravamen más dañino para el crecimiento económico al impuesto corporativo, seguido del impuesto a las personas.

² En estricto rigor, únicamente el suelo es inmóvil, mientras que las construcciones que se decida desarrollar sobre éste podrían variar dependiendo de la tasa de impuesto. En este sentido, acotar el impuesto a una tasa aplicada sólo al valor del suelo sería aún más eficiente desde esta perspectiva e incentivaría un uso óptimo del terreno. Este sistema se aplica en Australia, Nueva Zelandia, Dinamarca, Estonia, Jamaica y Kenia (Norregaard, 2013).

descentralizado.³ Finalmente, se señala también que el impuesto a los bienes raíces tiende a ser progresivo, al menos en cuanto a su correlación con la riqueza. En tanto esta correlación no es perfecta, toda vez que es posible que el valor de las propiedades esté desalineado de los ingresos corrientes de los propietarios, en la mayoría de los países existen esquemas de exenciones y medidas compensatorias.

En el plano local, el Gobierno ha convocado recientemente a dos comisiones cuyo trabajo se vincula directa o indirectamente con el impuesto territorial directa o indirectamente. Una es la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional, y la otra es el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, designado para velar por el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Urbano dictada en marzo de 2014.

En este contexto, el pasado 7 de octubre, la Comisión de Descentralización y Desarrollo Regional presentó sus propuestas, entre las que se incluye la tramitación de la denominada “Ley de Rentas Regionales”, la que apunta a elevar el gasto descentralizado autónomo de 18% a 35% (Comisión Descentralización, 2014). Lo anterior se lograría aumentando la coparticipación en la recaudación fiscal nacional, traspasando impuestos mineros al sistema regional con la creación de una patente eléctrica municipal, una tasa portuaria territorial y con un aumento de los ingresos municipales derivado de la compensación a los municipios de las exenciones que la ley sobre impuesto territorial establece. Si bien la agenda descentralizadora es ambiciosa, lamentablemente, en la parte correspondiente al financiamiento municipal, la agenda se limita a aumentar aportes desde el nivel central y generar aportes locales sólo desde fuentes productivas y comerciales, sin considerar modificaciones al impuesto territorial en el sentido de potenciarlo como instrumento de recaudación local.

Por su parte, en su capítulo sobre Integración Social y en el objetivo de “revertir las actuales situaciones de segregación social urbana”, la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU, 2013) propone “perfeccionar los actuales mecanismos de financiamiento para las municipalidades de comunas que posean o reciban viviendas sociales hoy exentas del pago de contribuciones, para permitirles enfrentar de mejor forma los gastos asociados al emplazamiento y mantención de dichas viviendas”. Asimismo, la comisión asesora presidencial que trabajó en la elaboración de la PNDU entre 2012 y 2013 discutió muy largamente sobre mecanismos de “captación de plusvalías” por parte del Estado como mecanismo para revertir la segregación, aunque cabe destacar que el documento final de la PNDU no hace referencia alguna al tema.⁴ Sin perjuicio de lo anterior, dentro de la discusión, reiteradamente se

³ Del mismo modo, como un esquema de este tipo tiene el potencial de generar círculos virtuosos se corre el riesgo de entrar en círculos viciosos: bajo valor de propiedades, menor recaudación, peor calidad de bienes públicos, baja el valor de las propiedades, etc. Este riesgo puede ser abordado por la vía de mecanismos redistributivos o bien cuidando que las exenciones al pago de impuestos que se determinen no exacerben este efecto al disminuir aún más los recursos que reciben los municipios que acogen viviendas exentas.

⁴ De la lectura de las actas, a juicio de varios de los integrantes el debate se diluyó en una discusión de carácter más bien ideológico, donde no hubo consenso respecto de si se trataba de un principio o de un instrumento, produciéndose también cierto grado de confusión, toda vez que se argumentaba que la no captación de plusvalías era una de las razones que explicaban la segregación (lo que a juicio de otros integrantes no era efectivo).

mencionó a las contribuciones de bienes raíces como un mecanismo idóneo para este fin, en tanto tienen el potencial de captar tanto las plusvalías como las minusvalías y por ser un impuesto de beneficio municipal que contribuye al financiamiento de bienes públicos locales. Se suma a esto el hecho de que es un instrumento existente y vigente. Su mayor desventaja sería su baja penetración: sólo el 22% de las viviendas paga contribuciones. Es más, esta baja incidencia es una de las razones esgrimidas en el seno de la comisión que elaboró la PNDU para no propiciar explícitamente el uso de las contribuciones como mecanismo para financiar obras a través de la captura de plusvalías. Lo interesante es que por alguna razón no aparece mencionado como un objetivo deseable el reducir la proporción de 78% de las viviendas que actualmente no paga contribuciones ni tampoco el aumentar la contribución de las que sí lo hacen. Esto, a pesar de sus múltiples atributos ya descritos. En este sentido, desde la perspectiva del desarrollo urbano, ciertamente es pertinente abordar una evaluación del funcionamiento y potencial del impuesto territorial, tanto porque puede constituirse como una fuente determinante para el financiamiento de bienes públicos locales, como por su capacidad de captar, al menos en parte, las plusvalías que genera la inversión pública.

Con todo, por una razón u otra, la alternativa de aumentar la incidencia del impuesto territorial como mecanismo de financiamiento no ha logrado, hasta la fecha, sumar suficientes apoyos. Relacionado con lo anterior, podría argumentarse que los impuestos territoriales son tan antiguos como impopulares. Cabral y Hoxby (2012) llegan a afirmar expresamente que las personas “odian el impuesto a la propiedad más que cualquier otro impuesto”. En su estudio señalan que esta impopularidad tiene relación directa con lo explícito que es este impuesto.⁵ En efecto, se trata de un impuesto respecto de cuya existencia los contribuyentes tienen plena conciencia —en la mayoría de los casos en EE.UU. se paga una vez al año (o en 2 o 4 cuotas, pero esto último es menos frecuente) y generalmente a través de un cheque—. Más aún, en ocasiones es posible que este pago represente un costo excesivamente alto en contextos de restricciones de liquidez. Sin embargo, este grado de *prominencia* del impuesto tiene cierto grado de variabilidad, ya que en algunas áreas también existe la posibilidad de pagar las contribuciones junto con los dividendos en cuotas mensuales, lo que haría menos *saliente* el impuesto. Las autoras encuentran evidencia de que en zonas donde el impuesto es menos *saliente* (en promedio) la tasa de contribución tiende a ser mayor, la contribución como porcentaje del ingreso de los hogares es también más alta y que en esas zonas es menos frecuente que ocurran “levantamientos” contra el tributo (los que toman la forma de lograr que se sometan a votación popular propuestas que reduzcan la incidencia del tributo en los referéndums que se realizan a la par con las elecciones estatales). Coincide también en esto Norregard (2013), quien además incluye dentro de las razones de la impopularidad de las contribuciones de bienes raíces el hecho de que se trata de un impuesto difícil de evadir, toda vez que la base del impuesto es visible e inmóvil.

⁵ La palabra que utilizan en inglés es “salient” y se entiende como algo saliente, prominente, protuberante, visible o destacado. La expresión apunta a que se trata de un impuesto que los contribuyentes pagan de manera explícita y en plena conciencia de que lo están cancelando, a diferencia de otros como por ejemplo el IVA (que tiende a diluirse en el precio final) y las retenciones de impuesto a la renta (que suelen mezclarse y confundirse con las contribuciones de seguridad social).

En Chile la impopularidad del impuesto territorial se manifiesta de varias maneras, como, por ejemplo, a través de las reiteradas postergaciones en la aplicación de reavalúos de propiedades (hay múltiples ejemplos detallados en la sección 3 de este trabajo) o bien por opiniones recurrentes que señalan que éste es un impuesto al patrimonio y que por ende sería inconstitucional. Esta objeción nace con la Constitución de 1980, la que en su artículo 19 N° 20 asegura a todas las personas una “igual repartición de los tributos en proporción a las rentas”, lo que no sería un problema en las constituciones de 1833 y 1925 que a este respecto hacían mención a la distribución de las cargas públicas sobre los “haberes”. Frente a este punto, desde la otra vereda se argumenta que tanto el consumo como la posesión de bienes raíces son índices indirectos de una capacidad contributiva derivada de la obtención de rentas, por lo que indirectamente se están gravando rentas y no el patrimonio.⁶ Este último es un debate jurídico abierto.⁷

Desde la perspectiva económica, cabe destacar que en general las primeras formas de este tributo apuntaron a gravar las rentas de los propietarios (en tanto el valor de los predios reflejaba directamente el valor de la producción agrícola del mismo). Sólo a través del tiempo, las contribuciones se fueron enfocando al financiamiento de infraestructura y bienes públicos locales, mientras que el impuesto a la renta pasaba a dominar como fuente de financiamiento fiscal. En este punto la discusión se mezcla con otro debate también abierto, esta vez entre economistas, en relación con si estamos frente a un impuesto al capital o bien frente a una tasa de contribución para la provisión de bienes públicos locales.^{8 9}

Ahora bien, ambos debates escapan al alcance de este trabajo, en el que se asume como un hecho de la causa la existencia de un impuesto territorial, el que, en distintas formas, ha sido una constante en el ordenamiento jurídico y tributario chileno. Es más, como se detallará más adelante, las contribuciones de bienes raíces son la fuente individual más relevante de recursos propios de los municipios y sus muchas ventajas invitan a explorar formas de potenciarlo como instrumento, sin perjuicio de las válidas objeciones jurídicas que se puedan tener al respecto.

En efecto y como ya se adelantó, la OECD ha buscado activamente promover un uso más intensivo de los impuestos a los bienes raíces, tanto en sus recomendaciones a nivel general (OECD, 2010) como en sus recomendaciones específicas para Chile (OECD, 2012). Cabe

⁶ A este argumento se responde que las rentas utilizadas para adquirir ya pagaron impuesto en un primer momento, por lo que se estaría configurando una doble tributación.

⁷ Adicionalmente, también se menciona frecuentemente como potencial vicio de constitucionalidad el que sea el SII el que fije la base imponible del impuesto al determinar el avalúo fiscal de la propiedad, que se viola el principio de no afectación al ser el impuesto territorial de exclusivo beneficio municipal y que viola el principio de igualdad ante la ley al establecer múltiples exenciones.

⁸ En Estados Unidos, por ejemplo, se dan casos en que la tasa a aplicar se define anualmente a partir de la razón entre el gasto presupuestado a financiar y el valor total de los predios existentes.

⁹ Un buen resumen de las posturas en este debate se presenta en Nechyba (2001).

destacar que ambos informes reconocen la dificultad política de llevar a cabo medidas de este tipo, por lo que dicha clase de recomendaciones se hacen en el contexto de un “primer mejor”. En este sentido, en su informe de 2010 la organización plantea que la dificultad de modificar la estructura tributaria hacia una que descansa relativamente más en impuestos a los bienes raíces no sólo se debe a que éstos son “particularmente impopulares”, sino que también al hecho de que generalmente se administran a nivel subnacional, lo que dificultaría la implementación de modificaciones. En el caso de Chile esto último no es un problema sino que una fortaleza. La razón es que en nuestro país el impuesto territorial se rige por una ley general y se recauda centralizadamente a través del Servicio de Impuestos Internos. Es decir, administrativamente es relativamente fácil implementar modificaciones al esquema, en particular si éstas luego redundan en más recursos (y más autonomía financiera) para los gobiernos locales.

Frente a esta discusión, existe un consenso bastante transversal en relación con que Chile es un país insuficientemente descentralizado desde la perspectiva de las finanzas públicas. No por nada gobiernos de distintas coaliciones han buscado revertir esto a través de diferentes mecanismos, como son, por ejemplo, el aumento sostenido de recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y las mayores transferencias a los municipios para compensar, al menos parcialmente, las exenciones del impuesto territorial. También existe consenso en que, a pesar de la priorización de ciertas transferencias desde el gobierno central a municipios de menores ingresos o del carácter redistributivo del Fondo Común Municipal, el volumen de recursos per cápita que manejan los municipios es significativamente desigual. Lo anterior redundaría en diferencias dramáticas en la cantidad y calidad de bienes públicos provistos a nivel local, lo que su vez se relaciona con los patrones de segregación residencial de nuestras ciudades metropolitanas, las que están conformadas por varias comunas.¹⁰

A la luz de los consensos recién mencionados, bien vale preguntarse qué mecanismos debieran considerarse para resolver estos problemas. Este trabajo parte de la premisa de que esta discusión no debiera limitarse a aumentar el volumen de recursos de libre asignación que el gobierno central transfiere a los gobiernos locales, sino que debiera considerar también mecanismos para que los municipios puedan aumentar sus ingresos propios. Lo anterior se puede lograr, en parte, revisando la estructura de recaudación de las patentes comerciales y/o evaluando alternativas que permitan aumentar la contribución que las industrias hacen al desarrollo local. Sin embargo, parece pertinente también examinar con detención el rol que en esto podría jugar el impuesto territorial, no sólo por sus múltiples ventajas como instrumento de recaudación, sino que también por el objetivo de promover una cultura de rendición de cuentas por parte de los alcaldes frente a los vecinos (los que a su vez son, o debiesen ser, contribuyentes).

¹⁰ Ejemplo de esto es la distribución de áreas verdes por habitante, la que en comunas del sector oriente de Santiago suman más de 11 m² por habitante, mientras que en las comunas del sector sur asciende a apenas 2,6 m² por habitante (ATISBA, 2011).

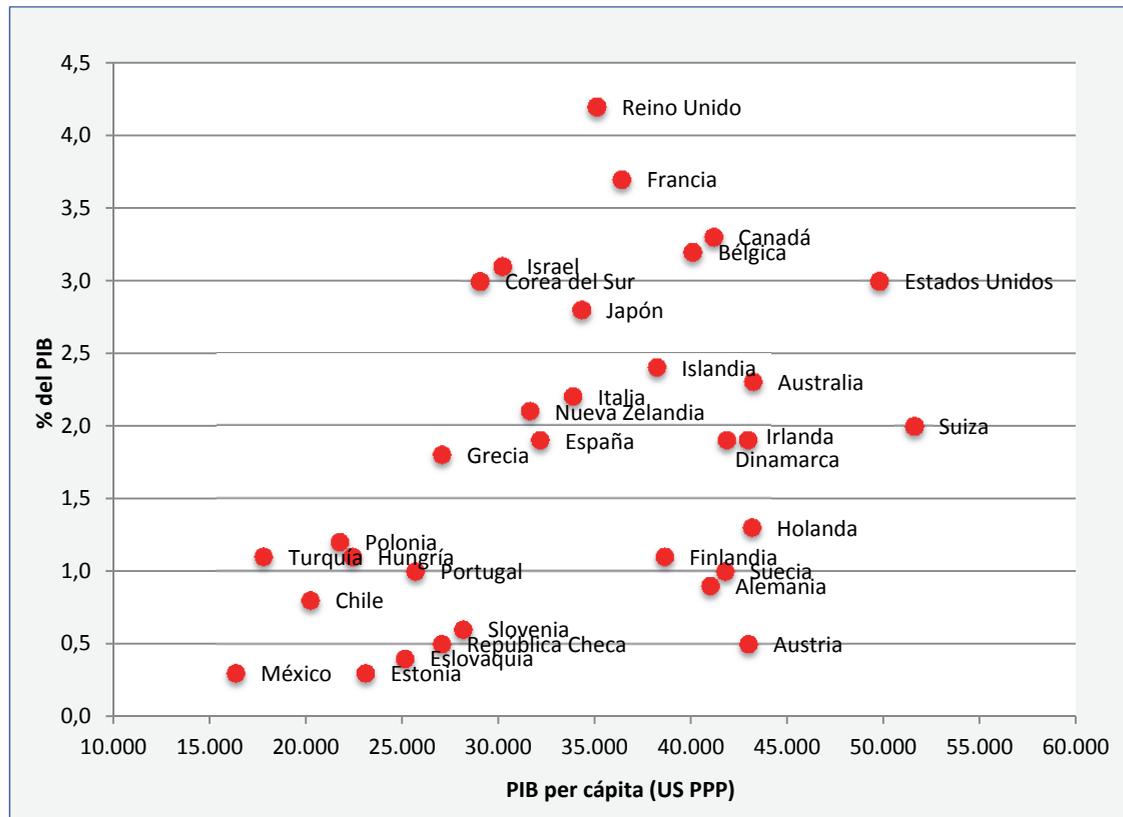
Con el interés puesto en el rol que debiera jugar el impuesto territorial en el financiamiento municipal, el presente trabajo se estructura de la siguiente forma. El capítulo 2 resume la evidencia comparada y las prácticas internacionales que en relación con este impuesto se aplican en el contexto de la OECD. En la sección 3 se describe la historia del impuesto territorial en Chile y el camino que nos trajo a la estructura tributaria actualmente vigente para este tributo. La sección 4, por su parte, detalla la lógica de financiamiento de los municipios chilenos y la importancia que en este aspecto tienen las contribuciones de bienes raíces. En los apartados siguientes se caracteriza detalladamente la base tributaria del impuesto, describiendo los antecedentes derivados del catastro de bienes raíces en la sección 5 y caracterizando específicamente el parque habitacional en la sección 6. Posteriormente, el trabajo aborda la incidencia económica, en términos de menor recaudación, que tienen las exenciones actualmente vigentes para predios habitacionales (sección 7), para luego evaluar escenarios alternativos para una eventual reducción de estas exenciones (sección 8) y simular el costo fiscal que tendrían distintas alternativas de compensación de cargo fiscal por las exenciones que se decida mantener (sección 9). Finalmente, en la sección 10 se concluye con propuestas de política y con medidas alternativas que ameritan mayor evaluación posterior.

2. Prácticas internacionales

Una primera mirada a los datos refleja que, en la experiencia comparada, la incidencia del impuesto a la propiedad es muy variable y esa variabilidad aumenta con el ingreso (ver Gráfico 1). Existe, por cierto, una evidente correlación positiva entre ingreso per cápita y los impuestos a la propiedad como porcentaje del PIB, la que en los datos presentados asciende a 0,33. En esta relación pueden estar incidiendo una serie de elementos como son, por ejemplo, el efecto Balassa-Samuelson en cuanto al aumento del precio relativo de bienes no transables respecto de los transables a medida que aumenta el ingreso, o bien el reflejo de las cargas tributarias relativamente mayores que, en promedio, tienen países de mayores ingresos. No obstante lo anterior, el elemento más llamativo es la mayor dispersión que se observa al aumentar el ingreso sin que parezca haber un patrón definido. Al respecto, Norregard (2013) utiliza una base de datos más extensa para mostrar cómo la incidencia del impuesto a la propiedad varía en un rango que es aproximadamente 3 veces mayor en el caso de países de altos ingresos que en el de países de ingreso medio.

Como ya se evidenciaba anteriormente, en el contexto de la OECD los impuestos a la propiedad tienen baja incidencia en general y los países muestran una alta heterogeneidad (ver Gráfico 2). Chile está por debajo del promedio, siendo el séptimo país de menor presencia del impuesto territorial como porcentaje del PIB.

Considerando que la menor incidencia relativa del impuesto a la propiedad en relación con el PIB que ostenta Chile puede deberse, al menos en parte, a la menor carga tributaria que exhibe nuestro país, vale la pena mirar su incidencia en relación con la recaudación tributaria. El Gráfico 3 muestra a Chile bastante más cerca del promedio de acuerdo con esta medida (4% de la recaudación frente a un promedio de 5,4%).

Gráfico 1: Impuestos a la propiedad como % del PIB por nivel de ingreso (países OCDE, 2011)

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos desde OECD.Stat.

Con todo, considerando el peso relativo de la seguridad social en la carga tributaria (y teniendo en cuenta que en Chile la seguridad social se financia por aportes y no vía impuestos), la comparación justa es aquella respecto de la recaudación descontada la seguridad social. Desde esta perspectiva, la incidencia del impuesto a la propiedad en Chile sube apenas de 4% a 4,3% en tanto que el resto de los países en promedio suben de 5,4% a 7,3%. El Gráfico 4 muestra a Chile claramente por debajo de la media, aunque en un contexto evidentemente diverso.

Finalmente, Chile vuelve a acercarse al promedio de la OECD cuando acotamos el análisis al impuesto territorial (impuesto recurrente a los bienes raíces).¹¹ En Chile, este impuesto tiene un rol relevante dentro de los impuestos a la propiedad, a diferencia de otros países donde el impuesto a la herencia y a la riqueza tienen un rol más preponderante. Por lo mismo, acotado el análisis al impuesto a los bienes raíces, Chile tiende a estar más alineado con el promedio de la OECD, pero en un contexto de heterogeneidad aún mayor en este caso (ver Gráfico 5).

¹¹ De acuerdo con la metodología OECD, los impuestos a las propiedades incluyen el tributo a los bienes raíces, impuestos recurrentes al patrimonio, impuestos a la herencia y los impuestos a transacciones de capital.

Gráfico 2: Impuestos a la propiedad como % del PIB (países OCDE, 2011)

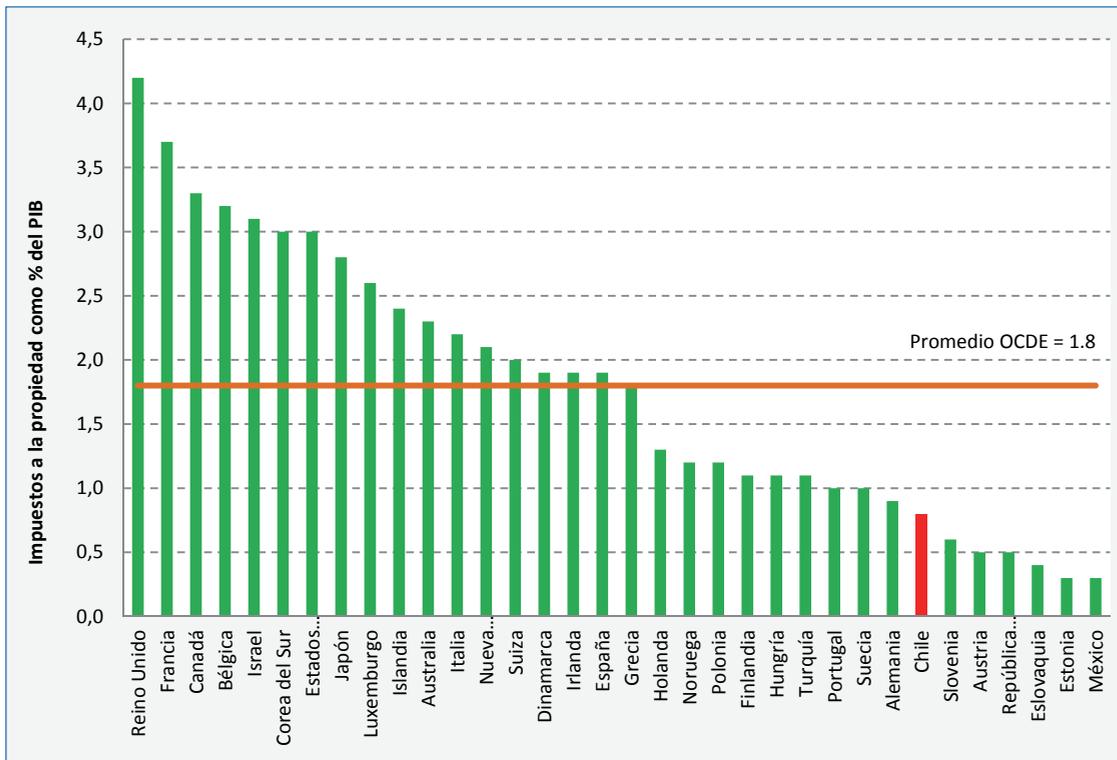
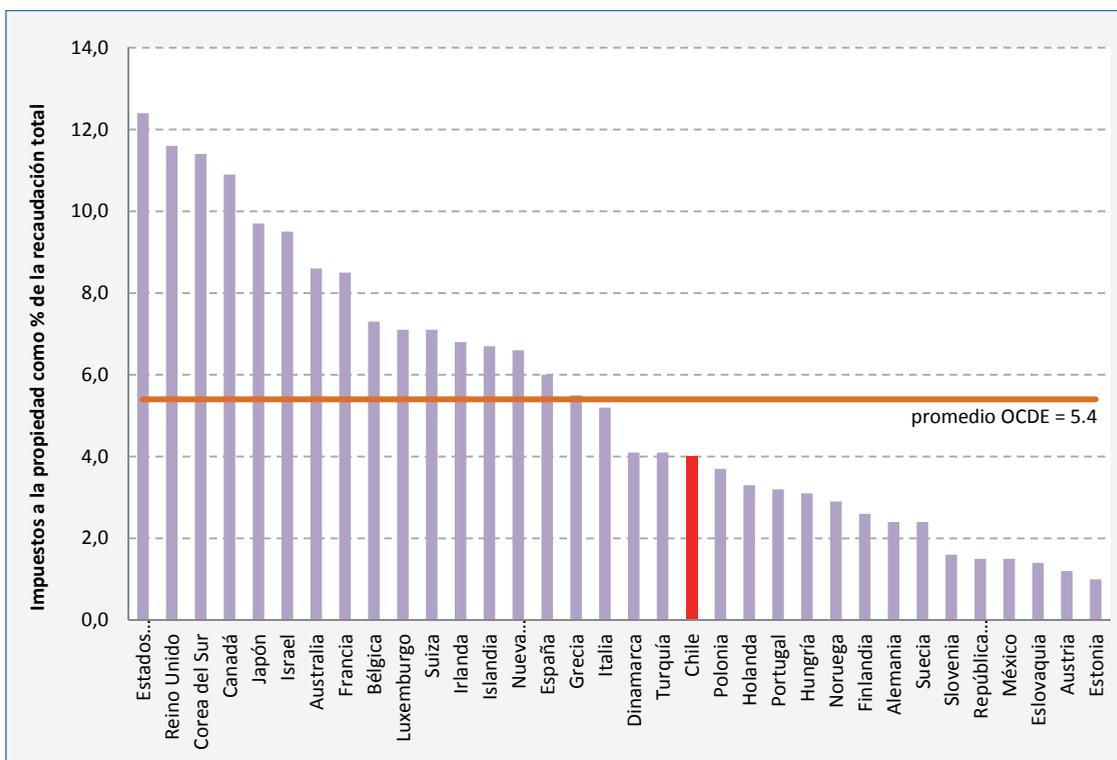


Gráfico 3: Impuestos a la propiedad como % de la recaudación total (países OCDE, 2011)



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos desde OECD.Stat.

Gráfico 4: Impuestos a la propiedad como % de la recaudación total descontadas las contribuciones a la seguridad social (países OCDE, 2011)

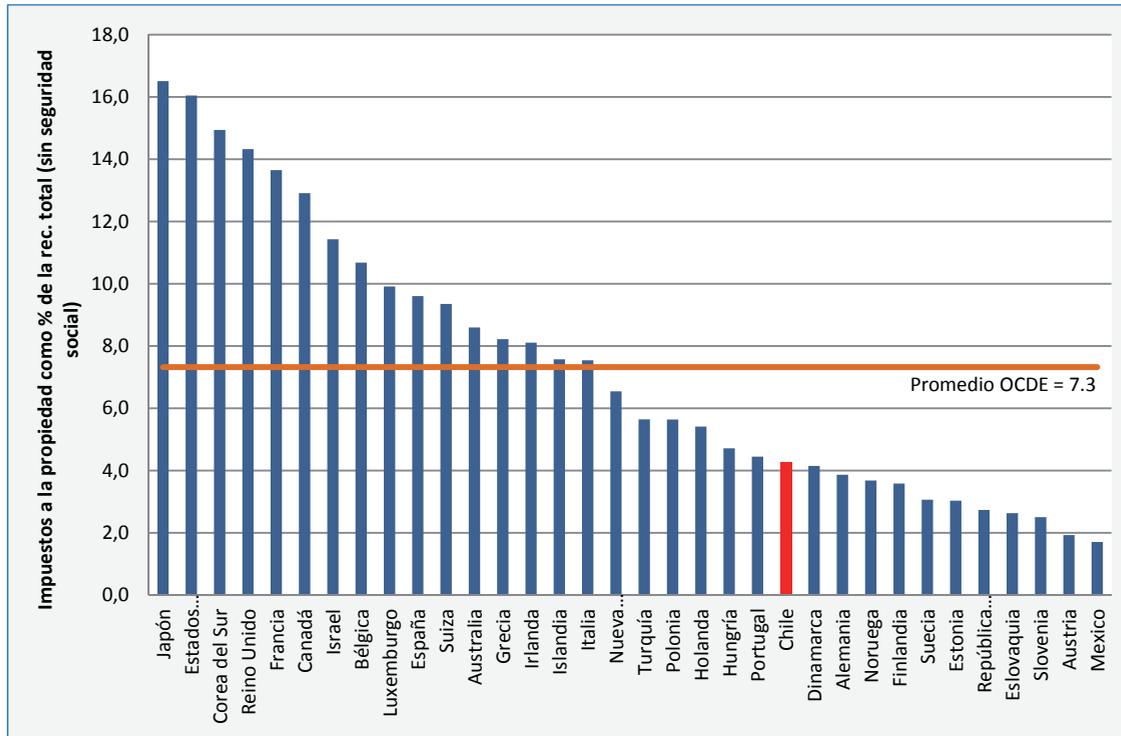
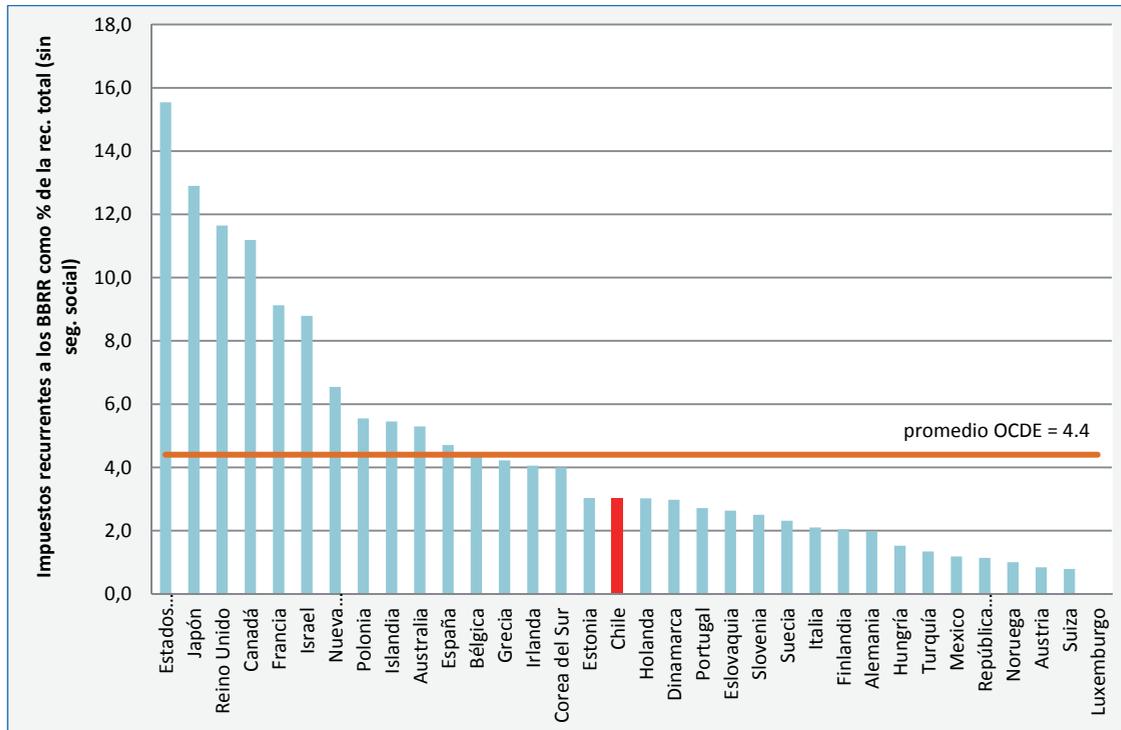


Gráfico 5: Impuestos recurrentes a los bienes raíces como % de la recaudación total descontadas las contribuciones a la seguridad social (países OCDE, 2011)



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos desde OECD.Stat.

En síntesis, si bien en el contexto de la OCDE el impuesto territorial tiene una incidencia relativamente baja en relación con el PIB (en comparación con otros impuestos), su incidencia tiende a ser más alta en países de mayores ingresos. Esta mayor incidencia puede, en parte, estar reflejando el mayor precio relativo de los bienes no transables en economías más desarrolladas, aunque la mayor dispersión que se observa a medida que aumenta el ingreso también es indicativa de la heterogeneidad en el grado de descentralización de los países y/o de la forma en que está estructurada su base tributaria. En efecto, las diferencias se manifiestan tanto en la proporción de la carga tributaria que este impuesto representa como en su incidencia en relación con el PIB. Estas diferencias reflejan, entre otras cosas, los distintos grados de descentralización de los países analizados y el hecho de que los bienes y servicios financiados con este impuesto pueden variar sustancialmente, lo que redundaría en diferentes recaudaciones-objetivo a lograr por esta vía (Ej.: EE.UU. financia una proporción significativa de la educación por esta vía).

Es un hecho que Chile se encuentra por debajo del promedio de la OCDE en las distintas medidas de incidencia del impuesto territorial. Sin embargo, estos promedios esconden una elevada varianza, por lo que no parece haber una regla general ni tampoco un camino evidente a transitar a la luz de las trayectorias de otros países más desarrollados. Dicho esto, el interés en fortalecer el impuesto territorial como mecanismo de recaudación y financiamiento de bienes públicos locales pasa más por las virtudes económicas propias del instrumento, antes que por ser una práctica homogéneamente arraigada en los países que solemos tomar como referencia.

3. Marco legal del impuesto territorial en Chile

El impuesto territorial tiene una larga historia en el país. Desde sus antecedentes más antiguos, presentes de alguna manera en los tributos establecidos en la Colonia y posteriormente, al menos desde 1831 a través de la Ley de Catastro, los sucesivos marcos normativos fueron delineando la estructura que observamos hoy. En este sentido, ya en las primeras formas de impuesto territorial se establecen tramos de valor exentos del impuesto, propiedades (o más bien tipos de propietarios) exentas del gravamen, exenciones parciales producto de catástrofes naturales, entre otros aspectos. En paralelo, el impuesto fue también adquiriendo el carácter de tributo de beneficio local o al menos destinado a priori para el financiamiento de infraestructura. El Recuadro 1 resume los hitos más relevantes del proceso.

RECUADRO 1: Hitos relevantes en la historia del impuesto territorial en Chile

El siguiente es un listado no exhaustivo de hitos relevantes en relación con el impuesto territorial y que, en parte, explican cómo llegamos al marco legal actualmente vigente.

Ley de Catastro de 1831

- Establece un impuesto a los predios rústicos con un objetivo de recaudación a ser prorrateado proporcionalmente de acuerdo con el producto de cada predio (Cattaneo, 2013). Se estableció en reemplazo de las alcabalas que regían en Chile desde 1639.
- Al igual que en muchos otros países, el antecesor legal del actual impuesto territorial es una forma de impuesto a la renta, en tanto se calculaba en función de la producción agrícola. En la medida en que los actuales impuestos a la propiedad se basan directa o indirectamente en el valor de mercado del bien raíz y este valor refleja el valor presente de los flujos que dicho inmueble pueda generar, podría entenderse que ese principio inicial, al menos en parte, se mantiene.

Modificaciones relevantes a la Ley de Catastro

- 1833: se fija por ley que la contribución de catastro ascenderá a 4% de las ventas de los predios rústicos.
- 1834: la tasa se reduce de 4% a 3%, se establece octubre como mes de pago y quedan exentos los predios cuya renta anual sea inferior a 25 pesos.
- 1835: se exime parcialmente del gravamen por los siguientes 3 años a los predios de las provincias de Talca, Maule y Concepción, “atendido a los estragos que ocasionó el temblor de 20 de febrero último”.
- 1860: Catastro se fusiona con el Impuesto Territorial que había sido creado en 1853 en reemplazo del diezmo, sin perjuicio de que el destino del impuesto territorial siguió siendo el financiamiento de las iglesias.

Ley 3.091 de 1916 sobre Contribución de Haberes

- Se fija una tasa de hasta 0,3% de beneficio municipal y una adicional de hasta 0,2% de beneficio fiscal y se establece un pago trimestral.
- Se aplica a predios rústicos y urbanos y a las cosas adheridas a ellos, pero deja exentas a las propiedades del Estado, iglesias, cementerios, hospitales, obras de beneficencia y otros.
- Quedan exentas las propiedades que pertenezcan a una misma persona cuyo valor total no exceda los 5.000 pesos.
- La ley obligaba a notarios, conservadores y compañías hipotecarias a enviar datos trimestralmente a la Dirección de Impuestos Internos (DII), para efectos de tener información de precios de mercado como insumo para el proceso de valorización de propiedades.
- Si bien se establece en la ley una periodicidad quinquenal para retasaciones, la ley igualmente da la facultad de retasar propiedades cuando se hubieren ejecutado obras públicas que aumenten el valor de las mismas.

Ley 17.235 de 1969 (Ley sobre Impuesto Territorial)

- Establece un rango de entre 5 y 10 años para retasar las propiedades
- Tasa queda fijada en 2% anual (“veinte por mil al año”), la que se componía por:
 - o el 13 por mil, de exclusivo beneficio fiscal;
 - o el 3 por mil de exclusivo beneficio municipal;
 - o el 2 por mil correspondiente al Servicio de Alumbrado;
 - o el 1 por mil, correspondiente al Servicio de Pavimentación;
 - o el 1 por mil, correspondiente al pago de los empréstitos municipales.
- El pago se fija en cuotas semestrales en los meses de abril y septiembre, pero faculta al Presidente a fijar otras fechas. El D.L. 2.325 de 1978 fijó el pago en cuatro cuotas en los meses de abril, junio, septiembre y noviembre.

- Se establece también una sobretasa para sitios no edificados.
- En cuanto a los predios exentos, quedan en esta condición los bienes raíces cuyo avalúo era inferior a 5.000 escudos, siempre que el propietario del respectivo predio poseyera sólo un bien raíz, o que el conjunto de bienes hubiese tenido un avalúo total inferior a 5.000 escudos.
- Se determina un largo y detallado listado de exenciones particulares que quedan incluidas en un anexo de la ley.

Leyes 19.380, 19.388 y 19.395, todas de 1995

- Tasas del impuesto quedan en un máximo de 1,4% para los bienes raíces no agrícolas, excepto habitacionales con un avalúo igual o menor a \$25 millones, caso en que esta tasa queda en 1,2%.
- Además se establece que el aumento de las contribuciones de viviendas producto del reavalúo no agrícola no puede superar el 25% y remanente se incorpora semestralmente en razón de hasta 5%.
- Pago se mantiene en cuotas trimestrales.
- Suspende el reavalúo no agrícola hasta 2000.
- Se establece una sobretasa de beneficio fiscal de 0,025%.
- Fija sobretasa de 100% a sitios que no se encuentren edificados.

Ley 20.033 de 2005 (Ley de Rentas II)

- Se subieron los tramos exentos, pero tasas a aplicar se mantuvieron en torno a valores ya vigentes, quedando de la siguiente manera:
 - o Bienes raíces agrícolas: 1%;
 - o Bienes raíces no agrícolas: 1,4%;
 - o Bienes raíces no agrícolas destinados a la habitación: 1,2% y 1,4% por tramos.
- Sin embargo, se estableció un mecanismo automático de reajuste de tasas, las que debían ajustarse a la baja cuando el giro del impuesto territorial a nivel nacional aumentara en más de 10% producto de un reavalúo.
- En vista de lo anterior, una vez aplicado el reavalúo las tasas efectivas quedaron en 1%, 1,2%, 1,0% y 1,2%, según el mismo orden descrito más arriba.
- Se faculta a los municipios para eximir de pago de derechos de aseo a hogares carentes de recursos, a la vez que se aumenta de 25 a 225 UTM el valor máximo de avalúo fiscal bajo el cual las viviendas están automáticamente exentas de este pago.
- Se racionalizó el listado de propiedades exentas pero se mantuvo un listado con exenciones, varias de ellas de carácter particular y con un alto nivel de especificidad. Se estableció que el fisco pagaría impuesto territorial por propiedades que no sean sus sedes matrices y que este pago iría íntegramente al Fondo Común Municipal.
- Se estableció que Providencia, Vitacura y Las Condes aportarían 70 mil UTM anual para el Teatro Municipal de Santiago.

Ley 20.455 de 2010 (Financiamiento de la reconstrucción post 27F)

- Crea una sobretasa de 0,275% de beneficio fiscal a aplicar durante 2011 y 2012 a propiedades evaluadas en más de \$96 millones (de 2010), la que reemplaza, por ese período y para esas propiedades, la sobretasa general existente de 0,025%. Se contemplan beneficios para adultos mayores para tramos de ingresos y valores acotados de propiedades.
- Se prorrogan hasta el 31 de diciembre de 2012 los avalúos vigentes (originalmente el reavalúo general estaba fijado para el 1 de enero de 2011).

Ley 20.650 de 2012

- Publicada el 31 de diciembre de 2012, esta ley posterga para enero de 2014 el reavalúo habitacional, el que originalmente era en enero de 2011, pero que la Ley 20.455 ya había pospuesto para enero de 2013.
- Se establece una nueva periodicidad para los reavalúos, quedando ésta en 4 años y partiendo en enero de 2014, lo que implica que los reavalúos en adelante se aplicarán entre elecciones presidenciales-parlamentarias (diciembre) y el cambio de mando (marzo).

Ley 20.732 de 2014

- Rebaja el impuesto territorial a propiedades de adultos mayores vulnerables económicamente.
- Contribución anual no puede superar el 5% del ingreso anual.
- Se aplica para mujeres mayores de 60 y hombres mayores de 65 con ingresos anuales bajo el límite exento de impuesto a la renta.
- Contribuyente debe ser propietario del bien raíz objeto de la rebaja por al menos 2 años, y éste debe ser destinado a habitación y estar avaluado en menos de \$75 millones (julio2013).

Listado no exhaustivo de leyes que se han aprobado posponiendo reavalúos que correspondía aplicar en su momento:

- Ley N° 19.000 de 1990
- Ley N° 19.182 de 1992
- Ley N° 19.259 de 1993
- Ley N° 19.380 de 1995
- Ley N° 19.468 de 1996
- Ley N° 20.002 de 2005
- Ley N° 20.455 de 2010
- Ley N° 20.650 de 2012
- Ley N° 20.731 de 2014

La evolución descrita en el Recuadro 1 nos lleva hoy a la estructura de tasas actualmente vigentes (ver Tabla 1).

Tabla 1: Estructura de tasas del impuesto territorial

Tasas del impuesto	Ley 17.235	Tasas aplicadas en 2013	Tasas aplicadas en 2014
BB.RR. agrícolas	1,0%	1,0%	1,0%
BB.RR. no agrícolas	1,4%	1,2%	1,2%
BB.RR. no agrícolas destinados a habitación (tramo bajo \$ 71.736.350)	1,2%	1,0%	0,98%
BB.RR. no agrícolas destinados a habitación (tramo sobre \$ 71.736.350)	1,4%	1,2%	1,143%
Notas:			
- A estacionamientos y bodegas asociados a conjuntos acogidos a la Ley de Copropiedad (Ley 19.537) y sitios no edificados se aplica tasa de 1,143%.			
- Sobre la más alta de las tasas determinadas para la serie no agrícola, se aplica una sobretasa de beneficio fiscal de 0,025%.			
- Sitios no edificados, propiedades abandonadas y pozos lastreros en áreas urbanas pagan sobretasa de 100%			
- Adultos mayores vulnerables pagan máximo 5% de ingreso anual (en tanto estén bajo el límite exento de impuesto a la renta y avalúo de la propiedad sea inferior a \$75 millones)			

Fuente: Elaboración propia.

Cabe destacar que actualmente todas las viviendas cuentan con un avalúo exento de \$ 20.086.179 (las contribuciones se pagan por la parte del avalúo que exceda dicho valor).¹² Este monto se reajusta semestralmente por IPC (al igual que el avalúo fiscal), pero cuando se produce un reavalúo este límite exento se reajusta en la misma proporción en que varíen en promedio los avalúos de las propiedades. Por su parte, las viviendas acogidas al DFL2 cuentan con un avalúo exento equivalente al mayor valor entre los \$ 20.086.179 antes consignados y el 50% del avalúo total de la propiedad.¹³

4. Financiamiento municipal

Incluyendo la provisión de servicios de salud primaria y de educación, en 2013 los municipios chilenos administraron (o canalizaron si se prefiere) casi 6 billones de pesos (aproximadamente 4% del PIB). De éstos, la mitad corresponde a transferencias corrientes recibidas desde el gobierno central para educación municipal y salud. La mitad restante corresponde a “ingresos municipales percibidos”, de los cuales 2 billones corresponden a lo que la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere) denomina “ingresos propios”.¹⁴ En relación con estos ingresos propios, 1,2 billones corresponden a lo que denomina “ingresos propios permanentes”, en tanto los restantes 0,8 billones son los recursos municipales que se recaudan localmente y se redistribuyen a través del Fondo Común Municipal (FCM), por lo que de todas formas se consideran “propios” de los municipios.

Acotando el análisis a los ingresos municipales propios, la principal fuente de ingresos para los municipios es precisamente la participación en el FCM (41%), seguida a distancia por las patentes municipales y el impuesto territorial (ver Gráfico 6).

Sin embargo, ciertamente existe mucha heterogeneidad en esto último (ver Gráfico 7). Mientras que en comunas pequeñas y/o aisladas como Isla de Pascua, Treguaco, Cabo de Hornos, Saavedra, San Juan de la Costa y Navidad el aporte del FCM a los ingresos municipales supera el 80%. En las comunas del sector oriente de Santiago, menos del 2% de sus recursos vienen del FCM.

En este contexto, cabe destacar que el grueso de los aportes al FCM se origina en el impuesto territorial (57%), mientras que 23 y 13% de sus recursos provienen de lo que los municipios recaudan por permisos de circulación y patentes municipales, respectivamente (ver Gráfico 8).

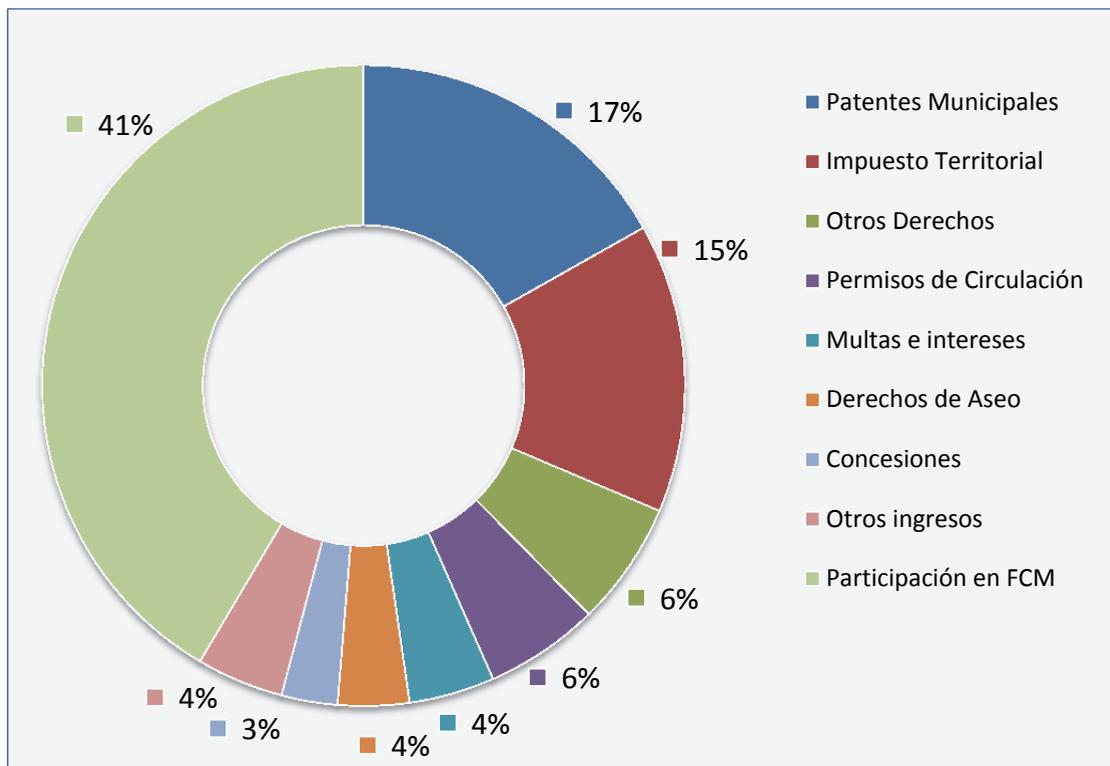
Entonces, si se hace el ejercicio de asignar el FCM a sus fuentes originales de ingreso, se puede concluir que el impuesto territorial es lejos el más relevante como fuente de financiamiento de ingresos municipales propios, con el 38% (ver Gráfico 9).

¹² Los predios agrícolas cuentan con una base exenta de \$ 7.950.381.

¹³ Los bienes raíces acogidos al DFL2 están exentos del 50% de las contribuciones por períodos que dependen del metraje de la vivienda: 20 años para superficies bajo 70 m², 15 años para superficies entre 70 y 100 m² y 10 años para superficies entre 100 y 140 m².

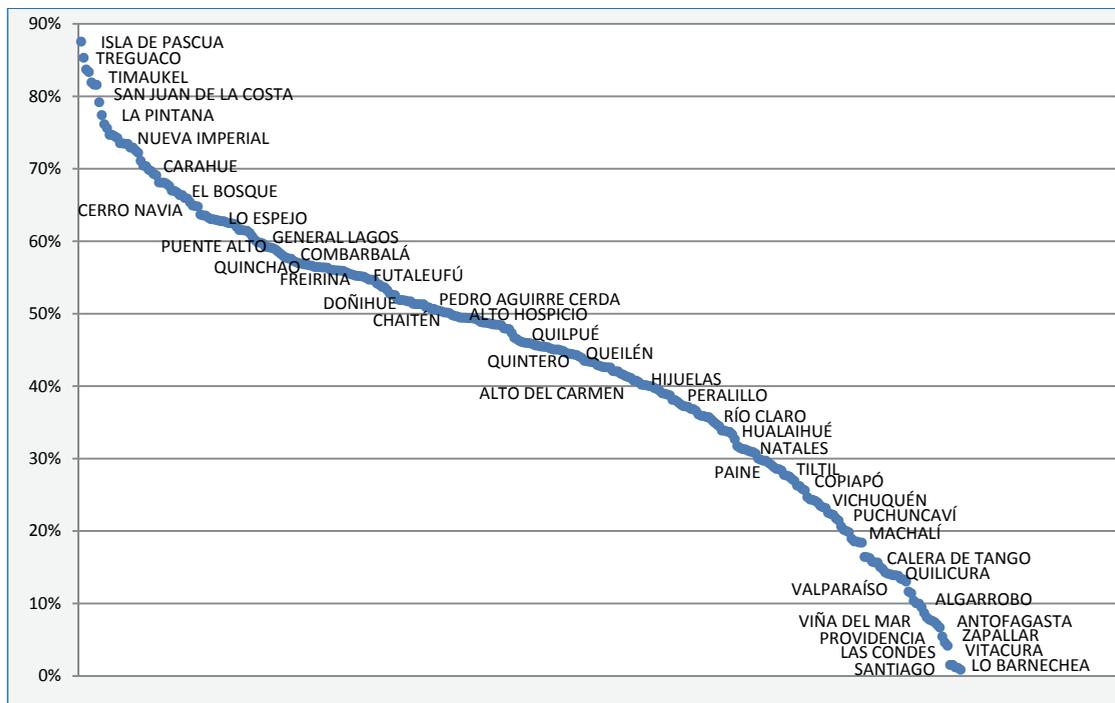
¹⁴ El resto de los ingresos no incluidos como “ingresos propios” corresponden a otras transferencias desde el gobierno central para gasto corriente y de capital más el saldo inicial de caja y otros ingresos municipales que incluyen multas, concesiones y rentas de la propiedad, entre otros.

Gráfico 6: Composición de los ingresos municipales propios (2013)



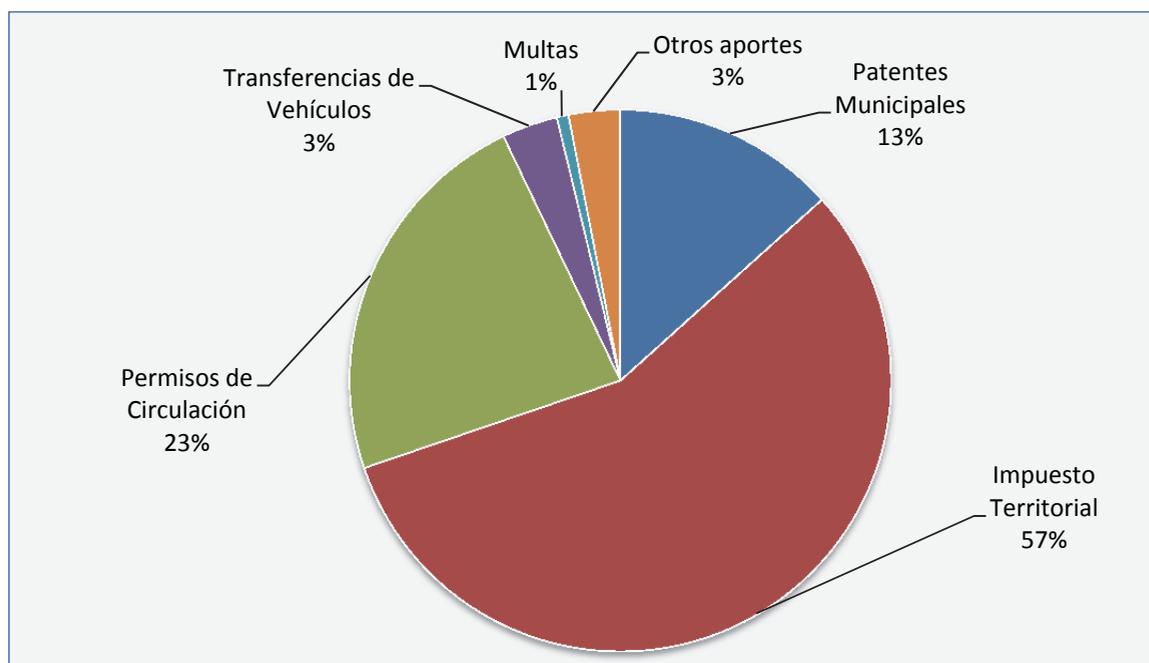
Fuente: Elaboración propia en base a información Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM).

Gráfico 7: Recursos del FCM como proporción de ingresos municipales (2013)



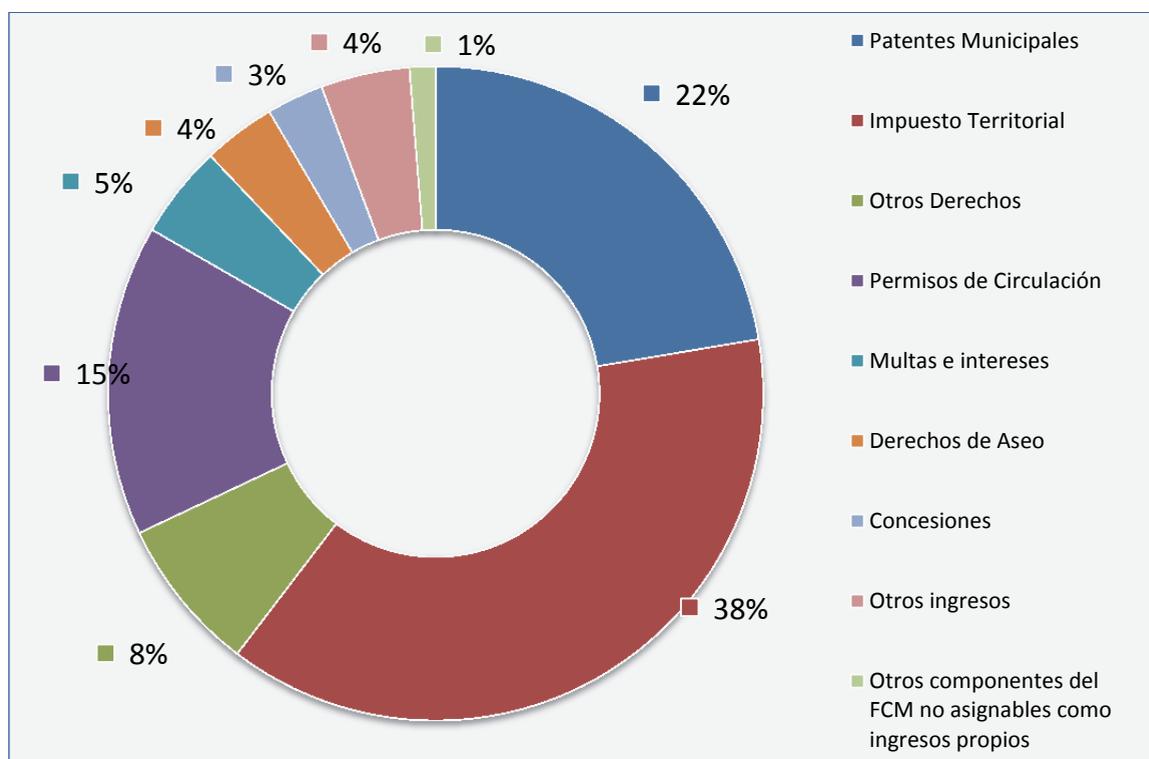
Fuente: Elaboración propia en base a información SINIM.

Gráfico 8: Composición de aportes al Fondo Común Municipal (2013)



Fuente: Elaboración propia en base a información SINIM.

Gráfico 9: Ingresos municipales propios ajustados por fuentes de financiamiento del FCM (2013)



Fuente: Elaboración propia en base a información SINIM.

En términos nominales, la recaudación total por impuesto territorial ascendió en 2013 a \$ 761,7 mil millones. De este total, \$292,5 mil millones fueron apropiados directamente por los respectivos municipios en función de lo recaudado en su jurisdicción, mientras que los restantes \$469,2 mil millones se redistribuyen a través del FCM (ver Tabla 2).

Tabla 2: Ingresos propios permanentes e ingresos propios ajustados según origen de recursos del FCM (2013)

Ingresos + FCM (2013)	MM\$ 2013	Ingresos ajustados por origen (2013)	MM\$ 2013
Patentes Municipales	336.927	Patentes Municipales	448.093
Impuesto Territorial	292.463	Impuesto Territorial	761.702
Otros Derechos	125.320	Otros Derechos	153.041
Permisos de Circulación	115.426	Permisos de Circulación	307.743
Multas e intereses	86.278	Multas e intereses	92.119
Derechos de Aseo	71.896	Derechos de Aseo	71.896
Concesiones	56.512	Concesiones	56.512
Otros ingresos	87.850	Otros ingresos	87.850
Participación en FCM	831.914	Otros componentes del FCM no asignables	25.631
TOTAL ingresos Propios + participación FCM	2.004.588	TOTAL ingresos Propios	2.004.588

Fuente: Elaboración propia en base a SINIM.

Dicho lo anterior, se debe tener en cuenta que sólo el 40% de lo recaudado localmente por impuesto territorial queda en el municipio y el 60% se aporta al FCM. Específicamente en las comunas de Santiago, Providencia, Vitacura y Las Condes estas proporciones son de 35% y 65% respectivamente, lo que refleja que ya desde el origen de los aportes se intenta lograr un efecto redistributivo. Algo similar ocurre con las patentes comerciales, que son 100% de beneficio municipal, salvo en las comunas de Providencia, Vitacura y Las Condes, donde sólo el 35% es de beneficio local y 65% de lo recaudado va al FCM, o en Santiago, donde el aporte al FCM asciende a 55%. En cambio, en el caso de los permisos de circulación el aporte al fondo común sí es parejo al menos en proporción, toda vez que el 62,5% de lo recaudado va a engrosar el FCM. Con todo, cabe destacar que el carácter redistributivo del fondo es más explícito en la distribución de los recursos acumulados: la razón entre los ingresos municipales per cápita de las 10 comunas de mayores ingresos y las 10 de menores baja de 20 a 4 una vez distribuido el FCM (Bravo, 2014). El Recuadro 2 describe brevemente los criterios de distribución del FCM e ilustra su efecto en esta dimensión.

RECUADRO 2: Distribución del Fondo Común Municipal

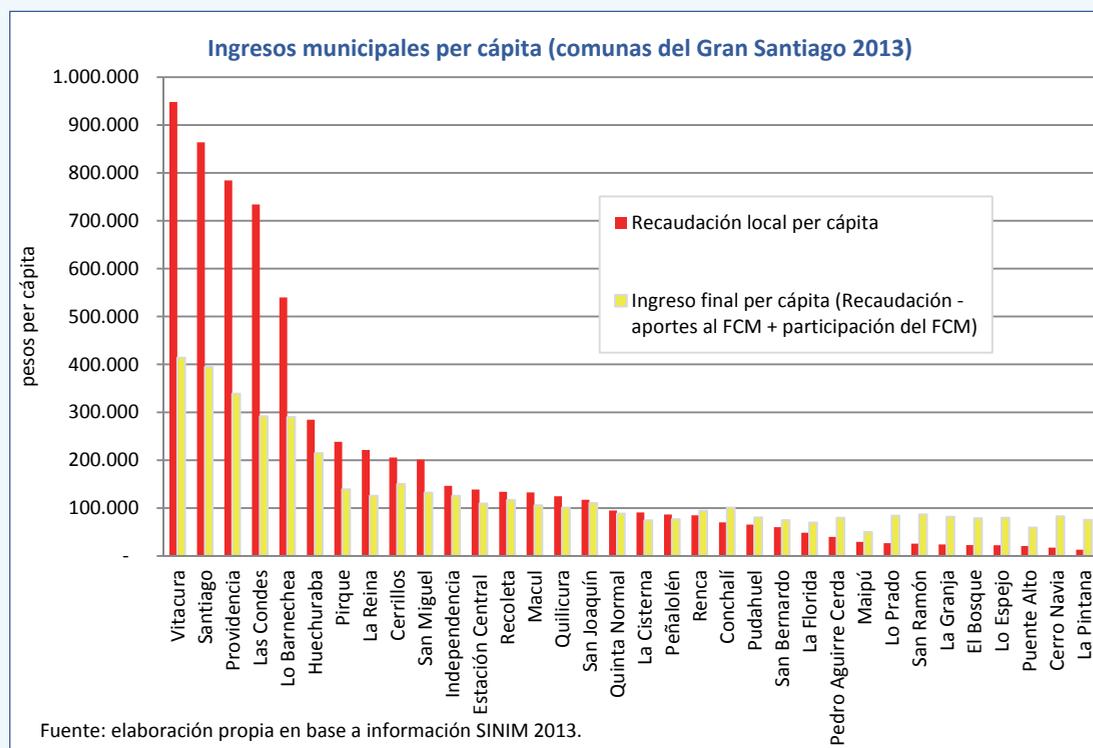
La Ley de Rentas Municipales establece que la distribución del FCM se sujetará a los siguientes indicadores:

1. El 25% por partes iguales entre las comunas del país.
2. El 10% en relación con el número de pobres de la comuna.
3. El 30% en proporción directa al número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna.
4. El 35% en proporción directa a los menores ingresos propios permanentes del año precedente al cálculo (ingreso municipal propio permanente por habitante en relación con el promedio nacional).

Los parámetros de distribución son calculados anualmente por la Subdere en base a información provista por el Ministerio de Desarrollo Social y el SII. Como ya se mencionó, el impacto redistributivo permitiría bajar de 20 a 4 veces la razón de ingresos per cápita entre comunas con mayores y menores ingresos (Bravo, 2014).

De acuerdo con la OECD, un diferencial de ingresos del decil mayor al menor de 4 veces sería todavía una diferencia relativamente alta (OECD, 2012). Sin embargo, lo que el citado informe no consigna es que Chile parte de un punto inicial sustancialmente más desigual que el resto de los países que se comparan. Teniendo esto en consideración, salvo Turquía, Chile es el país que más avanza en igualación de recursos por la vía de este tipo de mecanismos.

A modo de ejemplo, el siguiente gráfico muestra el efecto redistributivo del FCM en el Gran Santiago. Si bien las comunas más ricas quedan 3 a 4 veces por sobre el resto, casi todas las demás quedan en niveles similares, independientemente de su capacidad de recaudación y de su población.



Dicho esto, no es claro que hacer aún más redistributivo el FCM sea la única ni la mejor vía para suplementar los recursos que se requieran. En particular, debido a los incentivos perversos que puedan estar operando (el cuarto criterio de asignación del FCM tiene vicios evidentes en este plano) y por el escaso espacio para rendición de cuentas por parte de las autoridades locales, en un contexto donde la mayor parte de los municipios depende mayoritariamente del FCM y recibe varias veces más de lo que aporta.

5. El catastro de bienes raíces

No obstante su carácter de impuesto local y a diferencia de las patentes comerciales o los permisos de circulación, la aplicación del impuesto territorial está por ley a cargo del Servicio de Impuestos Internos (SII).¹⁵ En este contexto, entre otras tareas, el SII debe tasar y reevaluar los bienes raíces de la serie agrícola y no agrícola, formar el rol de avalúos correspondiente a cada comuna (que según la ley debe contener la totalidad de los bienes raíces comprendidos en la comuna, incluyendo los que estén exentos de impuestos), y poner a disposición de los propietarios el detalle de la tasación, de la determinación del avalúo y del monto de las contribuciones.

En el marco de este trabajo, el SII lleva un completo registro de los bienes raíces existentes en el país conocido como el Catastro de Bienes Raíces. Al primer semestre de 2014, el SII tenía 6.691.485 predios enrolados, considerando tanto la serie agrícola como la no agrícola. El avalúo total (sumatoria de los avalúos prediales) llegaba a 153 billones de pesos. El componente más importante de la base tributaria son los predios habitacionales que representan el 68% del total de predios, el 50% del avalúo total y el 31% del total de la contribución girada. La diferencia entre la proporción de predios habitacionales (68%) y su participación en el avalúo total (50%) responde naturalmente a diferencias de valor promedio en comparación con otros destinos (comercios, industrias y oficinas, entre otros), mientras que la diferencia entre la proporción del avalúo total (50%) y la incidencia en la contribución girada (31%) responde a exenciones vigentes para los predios con destino habitacional y a una tasa de impuesto relativamente menor. Exactamente lo inverso ocurre con los predios con destino comercial, que equivalen a sólo el 0,2% de los predios totales, sin embargo explican el 9% del avalúo total e incluso aportan el 19% de la contribución girada semestralmente.

Las exenciones vigentes pueden tomar la forma de montos parejos (tramo exento para viviendas), exenciones según el tipo de propiedad (educación, cultos, deportes y otros) o bien según quién es el propietario del bien raíz (fisco, determinadas fundaciones y corporaciones, entre otras múltiples particularidades). La Ley 17.235 sobre impuesto territorial incluye, de hecho, un anexo que detalla exhaustivamente el tipo de predios que quedarán exentos y las instituciones cuyos bienes raíces no pagarán el impuesto territorial. Teniendo en cuenta lo anterior y acotando el análisis a la serie no agrícola, al primer semestre de 2014 la proporción de predios exentos ascendía al 62% de los 5.852.683 predios no agrícolas catastrados, existiendo una importante varianza por destino de acuerdo con los beneficios que establece la ley (ver Tabla 3).

¹⁵ Artículo 29° de la Ley 17.235, cuyo texto refundido fue fijado en el DFL 1 de 1998 del Ministerio de Hacienda.

Tabla 3: Predios no agrícolas afectos y exentos del impuesto territorial (2014)

Número de predios por destino	Exentos	Afectos	Total	% exentos
Comercio	2.375	144.272	146.647	2%
Deporte y recreación	2.903	620	3.523	82%
Educación / Cultura	14.159	2.195	16.354	87%
Hotel / Motel	74	6.198	6.272	1%
Habitacional	3.552.395	987.210	4.539.605	78%
Industria	243	19.087	19.330	1%
Bodegaje y almacenaje	3.720	300.857	304.577	1%
Minería	14	251	265	5%
Oficina	5.454	68.486	73.940	7%
Adm. pública y defensa	1.715	180	1.895	91%
Culto	9.770	279	10.049	97%
Salud	1.379	2.296	3.675	38%
Transporte y telecomunicaciones	356	1.592	1.948	18%
Otros no considerados	5.351	9.961	15.312	35%
Sitio eriazo	41.357	260.064	301.421	14%
Estacionamiento	3.389	404.481	407.870	1%
Total	3.644.654	2.208.029	5.852.683	62%

Fuente: Elaboración propia en base a serie no agrícola del catastro de bienes raíces del SII del primer semestre de 2014.

Un ejercicio rápido permite estimar que la recaudación aumentaría en 87% en caso de eliminarse el total de las exenciones existentes, lo que elevaría el potencial a recaudar a partir de la serie no agrícola de \$856 mil millones a poco más de \$1,6 billones de pesos. Entre las exenciones, el destino predial más relevante es el habitacional, el que explica el 64% de la menor recaudación (ver Tabla 4). Como se verá más adelante, el grueso de esta menor recaudación se debe a que los primeros \$20,1 millones de avalúo de cada vivienda están exentos de impuesto territorial.

Tabla 4: Proporción de recursos no recaudados según destino predial (2014)

Habitacional	64,1%
Educación / Cultura	9,8%
Sitio eriazo	8,6%
Administración pública y defensa	7,3%
Deporte y recreación	2,4%
Otros no considerados	1,8%
Oficina	1,8%
Culto	1,4%
Salud	1,4%
Transporte y telecomunicaciones	0,6%
Comercio	0,4%
Industria	0,2%
Bodegaje y almacenaje	0,1%
Estacionamiento	0,1%
Hotel / Motel	0,0%
Minería	0,0%

Fuente: Elaboración propia en base a serie no agrícola del catastro de bienes raíces del SII del primer semestre de 2014.

6. Caracterización del parque habitacional

Como ya se mencionó, los predios con destino habitacional son los más incidentes en todas las dimensiones relevantes de este estudio: número, proporción del avalúo fiscal total y relevancia como factor que explica la menor recaudación en virtud de las exenciones vigentes. En la serie no agrícola, al primer semestre de 2014 estaban catastradas 4.540.304 viviendas. La Tabla 5 muestra la distribución por región y algunas variables de interés que caracterizan el parque habitacional registrado a la fecha. Destaca la alta proporción de departamentos en las regiones del Norte Grande, el mayor tamaño de las viviendas en Magallanes y la alta proporción de viviendas construidas en Maule desde 2000.

Tabla 5: Estadísticas descriptivas de predios con destino habitacional (2014)

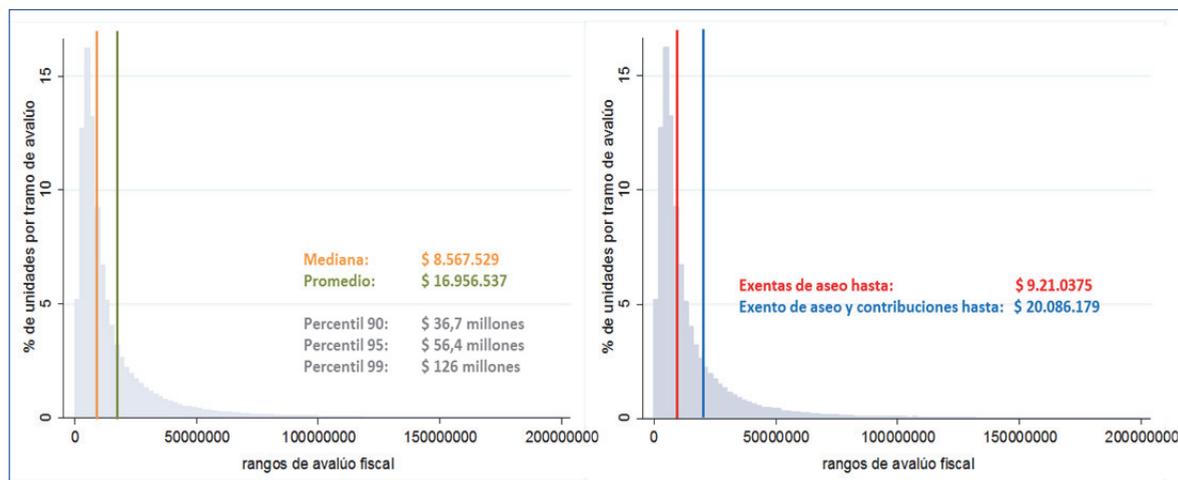
	Número de viviendas	Viviendas construidas desde 2000	Proporción de Deptos. (%)	Superficie construida (m ²) (promedio)	Superficie construida (m ²) (mediana)	Avalúo fiscal (\$) (promedio)	Avalúo fiscal (\$) (mediana)
Arica y Parinacota	54.690	33,9%	19,0%	68.3	58	10,206,320	7,960,157
Tarapacá	73.906	42,7%	25,3%	68.9	55	16,742,840	10,033,475
Antofagasta	144.434	37,8%	17,9%	70.7	60	19,779,724	13,701,699
Atacama	80.925	36,6%	5,3%	60.5	52	11,020,203	6,570,539
Coquimbo	221.632	42,1%	6,3%	55.0	46	11,280,619	6,083,029
Valparaíso	553.207	34,7%	25,5%	73.4	59	17,062,627	9,217,342
O'Higgins	228.969	42,5%	9,4%	71.0	55	10,804,915	6,751,067
Maule	265.596	46,6%	3,9%	65.5	46	8,893,855	5,624,965
Biobío	486.010	41,8%	11,7%	69.0	54	10,558,925	5,292,673
La Araucanía	214.230	42,4%	6,8%	64.8	50	10,559,516	4,844,797
Los Ríos	77.206	33,2%	3,9%	69.8	50	11,105,262	6,609,574
Los Lagos	169.371	43,4%	4,3%	66.0	48	12,144,514	7,515,681
Aysén	26.812	41,9%	1,0%	62.3	43	9,995,036	5,898,421
Magallanes	46.283	38,1%	3,6%	80.1	64	15,039,633	10,571,495
R. Metropolitana	1.896.334	32,5%	31,1%	72.7	57	22,877,449	11,133,532
País	4.539.605	37,0%	20,3%	70.0	54	16,956,537	8,567,529

Fuente: Elaboración propia en base a serie no agrícola del catastro de bienes raíces del SII del primer semestre de 2014.

Otro aspecto relevante son las diferencias regionales en los avalúos promedios de las propiedades habitacionales: la Región Metropolitana y en alguna medida la de Antofagasta son las únicas que están por sobre el promedio nacional de 17 millones de pesos. El avalúo fiscal se construye considerando entre otros factores la ubicación y superficie del terreno, los metros cuadrados construidos, el material de construcción y la antigüedad. Como es de esperar, el avalúo fiscal de las propiedades sigue un patrón similar al de la distribución del ingreso, con altas concentraciones en el lado izquierdo de la distribución y una larga cola derecha que tiende a elevar el avalúo promedio. Lo anterior se refleja en la relación entre la mediana y el promedio, siendo evidente en el caso del avalúo y bastante claro también en el caso de las superficies promedio.

El Gráfico 10 muestra la distribución de avalúos. Ambos histogramas son iguales y sólo se presentan 2 veces para mostrar mejor las estadísticas relevantes. En el primero está representado el promedio y la mediana de los avalúos, mientras que el segundo destaca los valores de avalúo hasta los que las viviendas están automáticamente exentas de pagar derechos de aseo y los poco más de \$20 millones en que está fijado el límite hasta donde no se cobran contribuciones del impuesto territorial. A nivel nacional, el 53% de los predios habitacionales no paga derechos de aseo ni contribuciones, mientras que otro 25% debiera pagar derechos de aseo pero están exentos de contribuciones.¹⁶

Gráfico 10: Distribución de avalúos fiscales de predios habitacionales (2014)



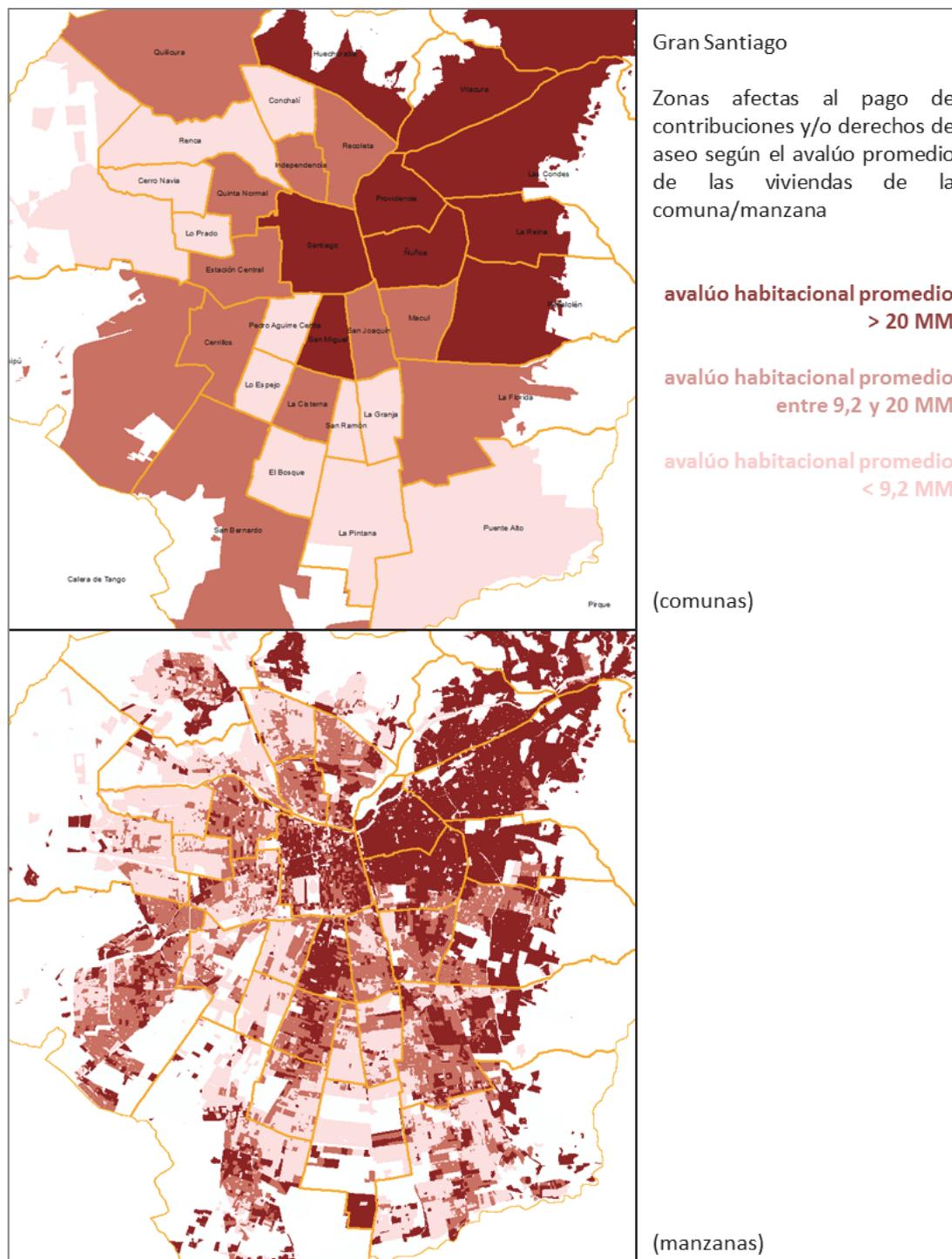
Fuente: Elaboración propia en base a serie no agrícola del catastro de bienes raíces del SII del primer semestre de 2014.

La proporción de predios habitacionales exentos de pago de contribuciones asciende entonces al 78% del total. Esto no es lo ideal. No tanto por lo reducida de la base tributaria en términos de monto, sino principalmente porque hace muy infrecuente la condición de contribuyente. Sucede entonces que se opera en un marco donde un porcentaje muy bajo de los propietarios aporta a la gestión de sus gobiernos locales, lo que no fomenta la rendición de cuentas y se reduce el espacio en el cual los vecinos pueden exigir a los ediles. En el actual contexto, en 273 comunas del país más del 90% de las viviendas están exentas de pago. En estas comunas el alcalde y su concejo a lo más pueden ser evaluados de acuerdo con su capacidad para gestionar los recursos que llegan del gobierno central o del FCM. En un escenario así es de esperar que se les exija menos a las autoridades y para éstas es también más fácil justificar eventuales malos resultados en la escasez de recursos que se reciben desde afuera.

¹⁶ Se señala que este 25% debiera pagar derechos de aseo, pero, al estar exentos de pago de contribuciones, no es posible cobrar este apartado a través de la gestión que el SII hace para el cobro de contribuciones. En este caso, son los municipios los que deben hacer directamente la gestión de cobro, presentándose una gran heterogeneidad en los resultados de dicha gestión (la ley entrega a las municipalidades la facultad de rebajar a su cargo una proporción de la tarifa o eximir del pago de la totalidad de ella en atención a condiciones socioeconómicas).

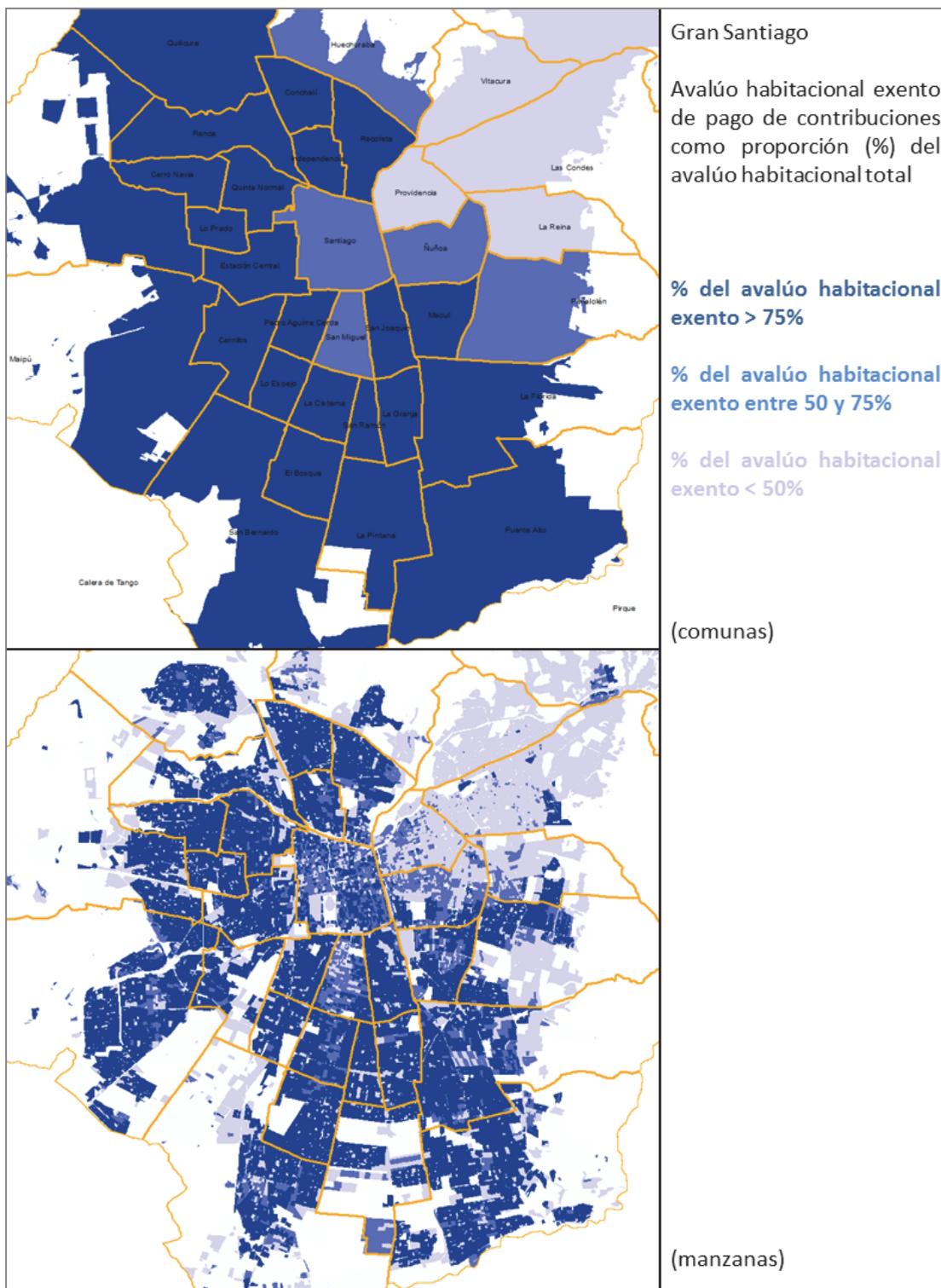
Las siguientes figuras muestran, para el Gran Santiago a nivel de comunas y de manzanas, la incidencia de la exención para predios habitacionales, tanto a nivel unitario como en proporción al avalúo total.

Figura 1: Avalúo fiscal promedio de los predios habitacionales por comuna y manzana (2014)



Fuente: Elaboración propia en base a serie no agrícola del catastro de bienes raíces del SII del primer semestre de 2014.

Figura 2: Incidencia de la exención habitacional como proporción (%) del avalúo fiscal total de los predios habitacionales de cada comuna / manzana (2014)



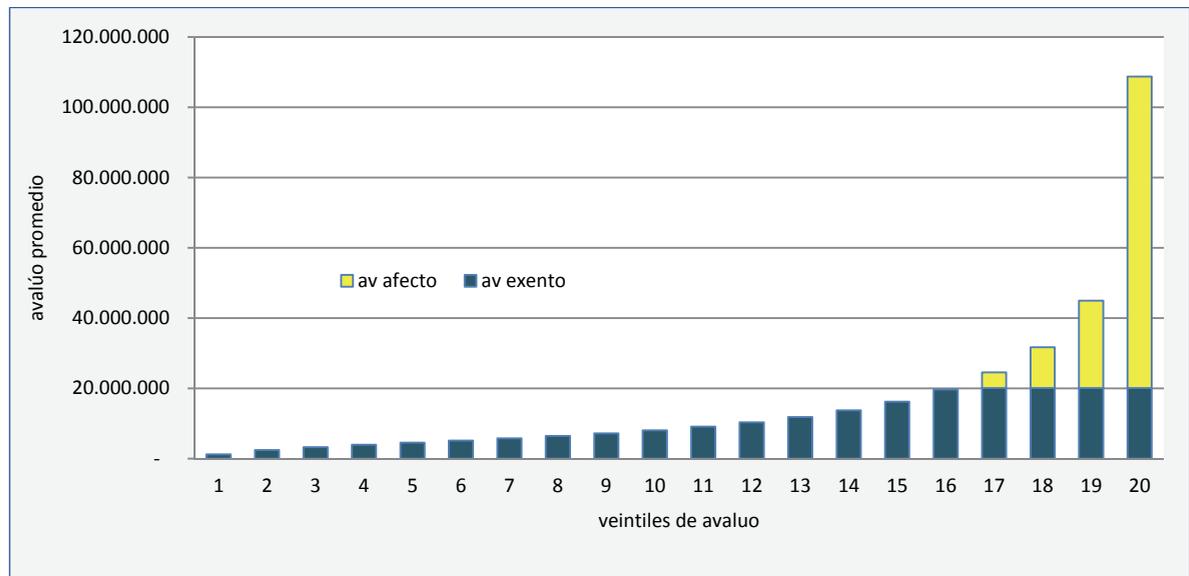
Fuente: Elaboración propia en base a serie no agrícola del catastro de bienes raíces del SII del primer semestre de 2014.

La Figura 1 refleja cómo las viviendas afectas al pago de contribuciones se concentran muy mayoritariamente en el sector oriente de Santiago. Por su parte, el mapa inferior de la figura evidencia la varianza que se produce al interior de las comunas, la que es relativamente baja (desde esta perspectiva) en el sector oriente y mayor en otras zonas.¹⁷

En tanto, la Figura 2 muestra la incidencia de las exenciones, no a nivel de avalúos promedio, sino según el porcentaje del valor tasado que está exento en cada lugar. Como hasta las viviendas de mayor valor tienen un tramo exento de 20,1 millones de pesos, queda en evidencia que en este caso sólo en Providencia, La Reina, Las Condes Vitacura y Lo Barnechea se tributa por más del 50% del avalúo del parque habitacional existente. Y, por el contrario, en extensas zonas del Gran Santiago más del 75% del patrimonio avaluado está exento.

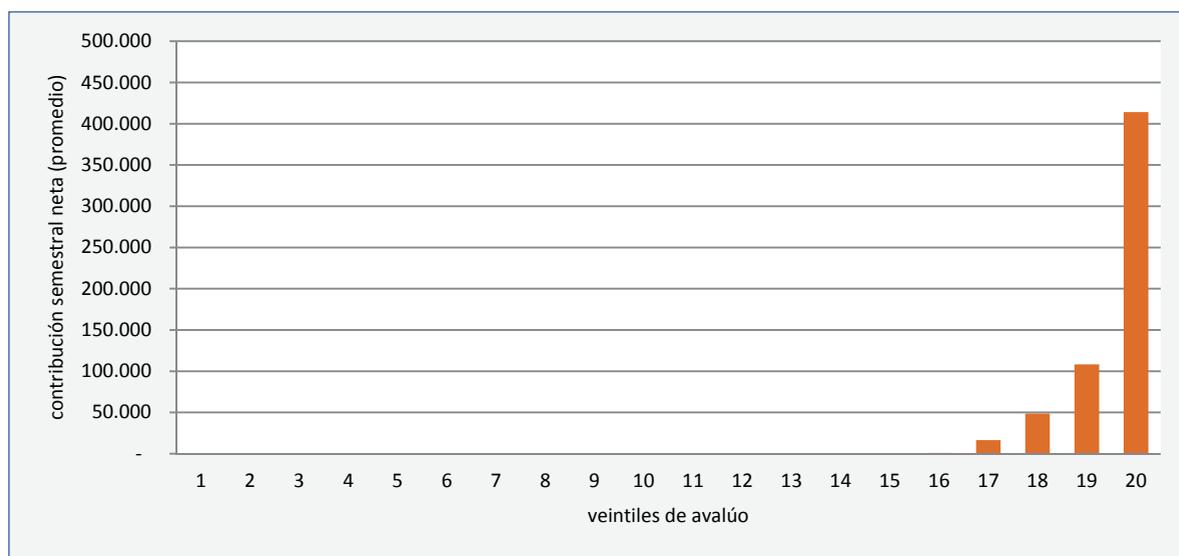
Al hacer el ejercicio de segmentar las viviendas en grupos de 5% según su avalúo fiscal, podemos ver que sólo los 4 veintiles de mayor avalúo (el 20% de mayor valor) superan en promedio los 20,1 millones fijados como límite exento. Esto es simplemente otra manera de ilustrar que el 78% de las viviendas está exenta, pero se agrega también un elemento interesante: al existir un límite exento plano, las viviendas que superan este umbral comienzan a pagar muy gradualmente a medida que se alejan de este umbral (ver Gráficos 11 y 12).

Gráfico 11: Avalúo fiscal (afecto/exento) de viviendas por veintil de avalúo (2014)



Fuente: Elaboración propia en base a serie no agrícola del catastro de bienes raíces del SII del primer semestre de 2014.

¹⁷ El despliegue de datos por manzana debe verse con cuidado, en tanto no controla por densidad. Por ejemplo, zonas de viviendas de mayor valor en Puente Alto suelen ser zonas muy poco densas y ciertamente concentran menos viviendas/población que aquellas zonas de menor valor.

Gráfico 12: Contribución semestral neta (promedio viviendas por veintil de avalúo (2014))

Fuente: Elaboración propia en base a serie no agrícola del catastro de bienes raíces del SII del primer semestre de 2014.

Desde una perspectiva de diseño de política pública, esto último es una muy buena práctica en tanto evita saltos discretos en el monto a pagar por contribuciones, pero, dada la forma de la distribución de los avalúos, esto se traduce en que los primeros percentiles afectos al impuesto aporten montos relativamente muy bajos. Puesto en términos simples: el 80% de los propietarios no paga contribuciones y, del 20% que paga, la mitad paga menos de 50 mil pesos al año. Por lo mismo, podría argumentarse que los montos que aportan los contribuyentes marginales (percentil 80 a 90 de la distribución) difícilmente aumenten la carga de responsabilidad que asumen las autoridades locales y, simultáneamente, es probable que tampoco se traduzcan en mayores niveles de exigencia de parte de estos vecinos.

7. Incidencia económica de las exenciones habitacionales vigentes

Las consecuencias de las exenciones vigentes no se acotan exclusivamente al ámbito de la rendición de cuentas por parte de las autoridades locales o a una debilitada (o al menos no extendida) cultura “contribuyente”. En efecto, la primera y más directa consecuencia de estas exenciones es una menor recaudación de recursos para los municipios. Es un hecho conocido y evidente que esta merma es significativa, razón por la cual se ha buscado compensar a los municipios por esta exención a través de transferencias desde el gobierno central. Por esta razón, en los últimos años se creó, vía Ley de Presupuestos, la denominada “Compensación por predios exentos”, que es una transferencia corriente desde la Subdere a los municipios. Los recursos a traspasar han ido aumentando año a año desde 2011, cuando se incorporaron para complementar la antigua “compensación por viviendas sociales”. En el presupuesto 2014, estas transferencias llegaron a 55.534 millones de pesos.

Ahora bien, lamentablemente estos aportes están lejos de compensar adecuadamente esta menor recaudación. Como ya se señaló, de eliminarse el total de las exenciones (no sólo las habitacionales), los recursos a recaudar por el impuesto territorial prácticamente se duplican.

Para cuantificar en forma desagregada la cuantía de las distintas exenciones, se simularon las distintas alternativas de tasas y las posibles exenciones para cada propiedad en los catastros de bienes raíces del SII correspondientes al primer semestre de 2012, 2013 y 2014. Hacer esto permite incorporar el reavalúo 2013 practicado sobre la serie no agrícola (del que se excluyó a los destinos habitacionales y a bodegas y estacionamientos pertenecientes a condominios) y el reavalúo 2014 practicado sobre la porción del catastro no actualizada en 2013.

En el análisis se acota el ejercicio a las exenciones habitacionales vigentes por ley y se presenta el efecto desagregado de las distintas exenciones existentes: (a) gradualidad en el ajuste de cuotas con posterioridad a un reavalúo; (b) reducción de tasas luego de un reavalúo para que el giro total no aumente en más de 10%; (c) exención parcial a viviendas DFL2, y (d) reajuste de límite exento proporcional al reavalúo promedio y no simplemente por IPC en años de reavalúo. Se incluye también en el análisis la cantidad a la que ascendería la recaudación en caso de (e) eliminar el límite exento para viviendas y (f) bajarlo a 225 UTM, que es el umbral vigente bajo el cual las viviendas tampoco pagan derechos de aseo. Los resultados correspondientes a distintos escenarios de recaudaciones netas se despliegan en la Tabla 6.

Tabla 6: Impacto en recaudación de exenciones vigentes (2014)

Recaudación anual por contribuciones netas	2013		2014	
	Recaudación	Variación %	Recaudación	Variación %
	(millones de pesos de 2014)	(respecto de escenario base)	(millones de pesos de 2014)	(respecto de escenario base)
Escenario base	697,160	-	703.400	-
(a) sin gradualidad por reavalúo	752,874	8,0%	769.389	9,4%
(b) sin cambio de tasas por reavalúo	697,160	0,0%	708.797	0,8%
(c) = (a) y (b)	752,874	8,0%	776.882	10,4%
(d) sin exención DFL2	704,995	1,1%	711.810	1,2%
(e) límite exento se reajusta sólo por IPC	697,160	0,0%	707.952	0,6%
(f) = (d) y (e)	704,995	1,1%	716.530	1,9%
(g) sin límite exento	1,150,401	65,0%	1.171.567	66,6%
(h) límite exento igual al de derechos de aseo	842,428	20,8%	849.521	20,8%

Nota: corresponde a contribución neta (sin sobretasas ni derechos de aseo) y sólo se consideran predios existentes desde 2012.

Fuente: Elaboración propia en base a serie no agrícola del catastro de bienes raíces del SII del primer semestre de 2014.

Exceptuando los cambios del límite exento (ejercicios (g) y (h)), las demás exenciones vigentes no son particularmente onerosas desde el punto de vista de las finanzas municipales. La más relevante es la gradualidad que la ley fija para el aumento de las cuotas de contribuciones, donde se establece un techo para su aumento fijado en 25% para el semestre en que entre en vigor un reavalúo. El ejercicio (a) de la Tabla 6 muestra que en 2014 este elemento implicó una menor recaudación de poco más de 66 mil millones de pesos (reducción de 9,4% respecto del escenario base). En la misma tabla se muestra un impacto similar aunque algo menor en 2013, año en que entró en vigencia la primera parte del reavalúo no agrícola y que excluyó a los destinos habitacionales (y a bodegas y estacionamientos pertenecientes a condominios). Cabe destacar que este efecto se produce debido al interés de suavizar los ajustes en la cuota en años de reavalúo, lo que parece razonable. Sin embargo, dicha precaución probablemente no habría sido necesaria si las actualizaciones de avalúos se hubiesen realizado cuando correspondía de acuerdo con la periodicidad de 5 años que la ley establecía y no se hubiese pospuesto reiteradamente.¹⁸ En efecto, al acumularse años sin reavalúos, el reajuste que finalmente se aplica debiese ser proporcionalmente mayor, lo que hace mucho más probable que se gatille el efecto suavizador del techo al aumento semestral de la cuota de contribuciones.

Por su parte, el ajuste de 1,0% a 0,98% y de 1,2% a 1,143% de las tasas de impuesto aplicables a cada tramo de avalúo de viviendas que se gatilló con el reavalúo de 2014, implicará una merma proyectada de 0,8% (5,4 mil millones).¹⁹ En tanto, la exención parcial de viviendas DFL2 y el ajuste por sobre el IPC del límite exento aplicado en 2014 implicará este año menores recaudaciones de 1,2 y 0,6%, respectivamente.

Ciertamente, los efectos más relevantes pasan por la existencia de un límite exento. De eliminarse por completo este límite, la recaudación del impuesto territorial aumentaría hasta en \$468 mil millones anuales (y hasta en \$ 493 mil millones anuales, considerando el total de viviendas catastradas al primer semestre de 2014), 66,6% más que la proyección base de giro anual por contribuciones de bienes raíces. A nivel municipal, esto implica un aumento de ingresos propios en torno a 23%. Este cálculo es relevante, aun si se considerara que llevar a cero el límite exento es una medida demasiado extrema. Y lo es porque, de mantener algún nivel de exención a nivel general, parece de toda lógica que sea el gobierno central el que compense a los municipios por la menor recaudación local derivada de esta norma de carácter general.²⁰ Una medida intermedia, como bajar el límite exento de los actuales \$20.086.179 a

¹⁸ La Ley 20.650 de 2012 redujo el plazo para la aplicación de reavalúos de 5 a 4 años, haciéndolos coincidir con los cambios de Gobierno. El próximo sería en enero de 2018.

¹⁹ El reavalúo aplicado en 2013 (serie no agrícola no habitacional) no gatilló un ajuste de las tasas del impuesto, razón por la cual ese año no hubo diferencias respecto del año base en este ítem.

²⁰ Esta alternativa se explora en más detalle en la siguiente sección.

225 UTM (los \$ 9.210.375 de avalúo bajo el cual no se pagan derechos de aseo), permitiría aumentar la recaudación en \$146 mil millones (+20,8%).²¹

8. Escenarios alternativos para una eventual reducción del límite exento

En esta sección exploramos el impacto en recaudación de 2 alternativas de reducción del límite exento: (a) reducirlo de manera pareja de los actuales \$20.086.179 a \$9.210.375 (límite para derechos de aseo) y (b) implementar un límite exento decreciente a medida que aumenta el avalúo fiscal por sobre el mismo máximo exento propuesto en (a) de \$9.210.375.²² Ambas alternativas tienen el mismo efecto en términos de aumento del número de propiedades no exentas y que ahora pagan contribuciones. La diferencia está en que la alternativa (b) implica que una eventual compensación fiscal por la parte exenta sería de menor monto, por supuesto a costa de un esfuerzo mayor de propietarios de viviendas de mayor avalúo.

Al establecer un límite exento común de \$9,2 millones, por definición en ambos casos la cobertura del impuesto aumenta en la misma cantidad de contribuyentes, poco más de 1,1 millones de viviendas, con lo que el porcentaje de viviendas exentas baja de 78,1 a 53,1% (ver tabla 7).

Tabla 7: Cobertura del impuesto territorial para escenarios alternativos de límite exento (2014)

	hoy	Alt. (a)	Alt. (b)
	(av. ex. de \$ 20,1 MM)	(av. ex. de \$ 9,2 MM)	(av. ex. decreciente con máximo de \$ 9,2 MM)
Viviendas exentas	3.543.571	2.409.167	2.409.167
Viviendas afectas	996.034	2.130.438	2.130.438
% de viviendas exentas	78,1%	53,1%	53,1%
Giro anual de contribuciones netas (sin sobretasa ni derechos de aseo) / millones de pesos	737.172	893.557	944.497
Aumento de recaudación	-	21,2%	28,1%

Nota: Considera todas las propiedades registradas y no sólo las existentes desde 2011 como en la Tabla 6.

Fuente: Elaboración propia en base a serie no agrícola del catastro de bienes raíces del SII del primer semestre de 2014.

²¹ Monto que aumenta a \$156 mil millones considerando el total de viviendas catastradas al primer semestre de 2014, y no sólo las que ya existían desde años anteriores.

²² La fórmula propuesta establece un avalúo exento máximo de 225 UTM, que deja exentas a todas las viviendas bajo este límite. Superado ese umbral, el avalúo exento se determina por la siguiente fórmula: Av. Exento = 300 UTM – (avalúo fiscal en UTM)/3. De este modo, la vivienda avaluada en 226 UTM tiene un avalúo exento de 224,67 UTM, valor exento que va decreciendo con el avalúo fiscal. Viviendas de más 900 UTM (unos \$36,8 millones y que marcan aproximadamente el percentil 90 de la distribución) pagarían por el total de su avalúo fiscal.

En términos de la proporción de contribuyentes, una modificación de este tipo tendría un impacto relevante. Por lo pronto, el número de comunas donde más del 90% de las viviendas quedarían exentas de pago de contribuciones baja de 273 a 166. Complementariamente, en 159 comunas el porcentaje de viviendas que paga contribuciones aumenta en al menos 10 puntos porcentuales y en 252 municipios el número de viviendas afectas al menos se triplica (aunque en muchas ocasiones partiendo de bases relativamente bajas).

El Gráfico 13 muestra, para cada una de las tres alternativas, la dimensión de lo exento según veintil de avalúo. En tanto, el Gráfico 14 presenta el correlato de lo anterior en términos del impuesto territorial a pagar semestralmente, comparando la situación actual con las 2 propuestas analizadas. Para quienes ya pagaban contribuciones, la propuesta (a) implica un aumento de la contribución semestral de poco más de 53 mil pesos, en promedio. El incremento es el mismo para todas las propiedades que ya contribuían debido a que el cambio propuesto simplemente implica que su avalúo exento baja de 20,1 a 9,2 millones, por lo que para todos ellos la contribución aumenta en razón del diferencial de 10,9 millones que ahora sí son parte de la base imponible. Por su parte, para las viviendas en los veintiles 12 al 16 y que tienen avalúos entre los 9,2 y los 20,1 millones aproximadamente, la contribución aumenta gradualmente, ya que se contribuye sólo por la parte en exceso sobre los 9,2 millones de exención.

Independientemente de su potencial recaudatorio, una de las ventajas que tendría reducir el límite exento a 225 UTM es que hacerlo facilitaría el cobro de derechos de aseo a los poco más de 1,1 millones de viviendas (25% del total) que actualmente no pagan impuesto territorial pero que sí debieran contribuir a financiar la extracción de residuos domiciliarios. Al estar exentas de pago de contribuciones, no es posible que los municipios capten este flujo a través de la gestión que el SII hace para el cobro de contribuciones de bienes raíces. En este caso, son los municipios los que deben hacer directamente la gestión de cobro, presentándose una gran heterogeneidad en los resultados de dicha gestión. Cabe destacar que la ley entrega a las municipalidades la facultad de rebajar a su cargo una proporción de la tarifa o eximir del pago de la totalidad de ella en atención a condiciones socioeconómicas.

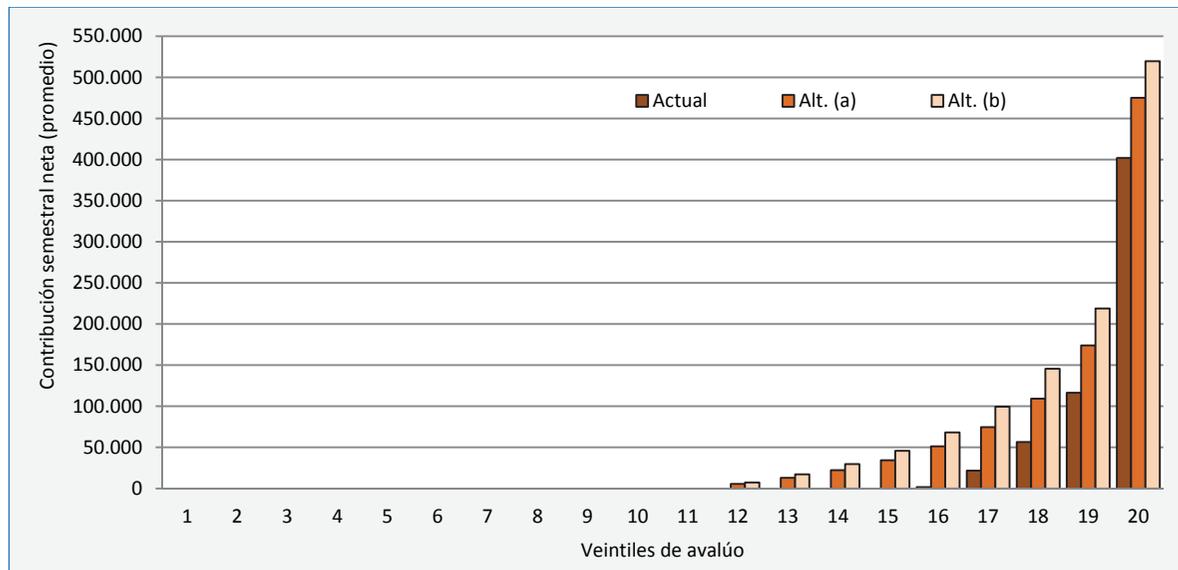
Una disminución del límite exento en los términos de la propuesta (a) implica un aumento porcentual de la contribución que es proporcionalmente menor a medida que aumenta el avalúo, lo que deriva de que actualmente sólo los 4 últimos veintiles contribuyen. Al aumentar la base tributaria, naturalmente el impacto porcentual será mayor para aquellas propiedades que antes no contribuían.

La alternativa (b), en tanto, representa una alternativa más progresiva, toda vez que el aumento de contribuciones es mayor para propiedades de avalúo más alto. Si bien en términos porcentuales el incremento sigue siendo decreciente con el avalúo, en esta alternativa el aumento de la cuota de contribuciones ya no es parejo, yendo de 75 a 100 mil pesos adicionales por semestre para viviendas que ya contribuían.

Gráfico 13: Composición del avalúo fiscal por veintil según alternativas propuestas



Fuente: Elaboración propia en base a serie no agrícola del catastro de bienes raíces del SII del primer semestre de 2014.

Gráfico 14: Monto promedio de contribuciones por veintil según alternativa propuesta

Fuente: Elaboración propia en base a serie no agrícola del catastro de bienes raíces del SII del primer semestre de 2014.

En este punto, bien vale mencionar que una medida de este tipo podría eventualmente complementarse con un subsidio directo a segmentos específicos de la población que circunstancialmente tengan dificultades para pagar este tributo (desempleo, enfermedad, etc.). Si bien los valores de las propiedades están directamente correlacionados con los ingresos de los dueños, son suficientemente frecuentes los casos en que el patrimonio puede no estar alineado con los ingresos corrientes. Se puede pensar en beneficios en la lógica de la Ley 20.732 de 2014, que reduce las contribuciones a adultos mayores vulnerables, pero estos eventuales beneficios deben ser evaluados con detención a la luz de datos que sólo el SII maneja (facultad de poder cruzar valores de propiedades con ingresos de sus dueños). Con todo, junto con corregir algunos aspectos de la Ley 20.732, lo más relevante es que cualquier medida de este tipo no implique una reducción de ingresos a los municipios.

Por lo demás, de implementarse alguna de estas opciones, ciertamente debiese considerarse un período de transición o bien un techo al aumento semestral de las cuotas, tal que permita un ajuste gradual de los montos a contribuir. Esta gradualidad perfectamente podría tomar la forma actualmente vigente en la ley y que permite suavizar el impacto de los reavalúos.

Ahora bien, si se quisiera ir más lejos en términos de minimizar el impacto en los hogares propietarios, una alternativa sería que, para el tramo que dejaría de estar exento tanto en la alternativa (a) como en la (b), el impuesto territorial correspondiera sólo al 50% de la tasa general vigente (actualmente 0,98% anual), cubriendo el nivel central el 50% restante. Una medida de este tipo reduciría a la mitad el aumento estimado en las cuotas de contribuciones, pero implicaría un mayor desembolso de recursos desde el gobierno central para compensar la menor recaudación local.

Más aún, podría perfectamente pensarse en una estructura progresiva de tasas por tramos de avalúo y que llegue al nivel actual sólo a partir del límite exento actualmente vigente, pero siempre en una lógica de cofinanciamiento, donde el nivel central compense a los municipios por el diferencial entre la tasa general vigente y la que se determine para los propietarios en base a los distintos tramos de avalúo que se piense fijar. Sin perjuicio de lo anterior, un elemento no resuelto de una propuesta en esta línea sería la, en cierto modo innecesaria, compensación fiscal que recibirían también los municipios que ya recaudan ingresos relevantes por la parte no exenta (o no cofinanciada, en este caso) de los predios ubicados en su jurisdicción.

9. Escenarios alternativos para una compensación de cargo fiscal por viviendas exentas

Como se adelantó en la sección 7 sobre la incidencia económica de las exenciones habitacionales vigentes, no parece razonable que las exenciones generales definidas por ley reduzcan los ingresos municipales sin que exista una compensación equivalente desde el nivel central por la menor recaudación. El mismo argumento vale para cuando se reduce el límite exento, cuando se posterga un reavalúo o cuando se bajan las tasas para evitar que la recaudación aumente más de 10% luego de un reavalúo.

Ciertamente, ninguna de estas exenciones tiene un correlato con un menor nivel de gastos para el municipio, por lo que aquellas comunas que concentren altos porcentajes de propiedades exentas enfrentarán un descalce evidente en sus flujos de ingresos y gastos. Es más, producto de lo anterior, los municipios tienen incentivos claros para dictar normas que busquen evitar la edificación de viviendas económicas en sus comunas.

En este contexto, si se siguiera la recomendación de compensar a los municipios por las exenciones habitacionales definidas a nivel central, la magnitud del aporte fiscal que se requiera dependerá directamente de si se reduce o no el actual límite exento. La Tabla 8 muestra el costo fiscal de las alternativas de aporte fiscal compensatorio. Las alternativas (a) y (b) propuestas en la sección anterior tendrían en 2014 un costo fiscal anual de \$337 mil y \$286 mil millones de pesos, respectivamente.²³ La alternativa (b) es por supuesto más atractiva desde la perspectiva fiscal, ya que involucra un mayor aporte vía contribuciones de los actuales propietarios y por lo mismo un menor impacto sobre el presupuesto de la nación. En cualquiera de las alternativas, los ingresos propios municipales aumentan 23,4% en promedio, de los cuales 16,1 y 13,7 puntos porcentuales son de origen fiscal, según se siga la alternativa (a) o la (b), respectivamente.

²³ El ejercicio se realiza en base a la situación al primer semestre de 2014 y se plantea en un escenario hipotético en que el cambio se implementa en una sola etapa. Sin embargo lo razonable es que un cambio de este tipo se haga gradualmente y combinado con medidas que permitan mitigar problemas de liquidez en algunos segmentos. Por lo mismo, las cifras presentadas corresponden a un techo máximo, el que se alcanzaría gradualmente a medida que la reducción se fuese materializando.

Por cierto, también podría pensarse en una compensación que cubra por completo el actual monto exento; es decir, no se reduce el actual límite exento de \$20,1 millones (y por ende no aumenta el número de viviendas que contribuyen), pero de todos modos el nivel central transfiere a los municipios los recursos que se dejen de recaudar (alternativa (c) en la Tabla 8). Algo en esta línea ha sido reiteradamente solicitado por los municipios y es también una de las recomendaciones que acaba de proponer la Comisión de Descentralización a la Presidenta Bachelet. Por lo pronto, es en el interés de avanzar en esta línea que en los últimos años se ha ido incrementando por Ley de Presupuestos la llamada “compensación por predios exentos”, la que toma la forma de una transferencia a los municipios desde el presupuesto de la Subdere. Ahora bien, compensar por completo sólo la parte que se deriva de la existencia de un límite exento para predios habitacionales implica un desembolso fiscal de \$493 mil millones anuales, casi nueve veces más que lo que actualmente contempla la Ley de Presupuestos como compensación. Sin embargo, si bien una medida de este tipo cumple con el objetivo de suplementar el presupuesto de los municipios compensando una exención que éstos no determinaron, lo cierto es que esta opción no contribuye en la dirección de generar un espacio más propicio para la rendición de cuentas de las autoridades locales a instancias de los vecinos.

Desde la perspectiva fiscal y estando consciente del uso alternativo de los recursos, la opción (b) es obviamente la más atractiva. Pero ésta no es la única razón por la cual esta opción se perfila como preferible a las anteriores. Como ya se insinuó al final de la sección anterior, también hay razones de equidad. No sólo desde la mayor progresividad implícita en un mecanismo de avalúo exento decreciente con la tasación, sino que especialmente desde la perspectiva de la distribución por municipios del aporte fiscal compensatorio. En efecto, en una alternativa como la (a), con un avalúo exento plano en \$9,2 millones, la compensación que recibiría un municipio que contara con 1.000 viviendas valuadas en \$20 millones sería la misma que recibiría una comuna con 1.000 viviendas tasadas en \$100 millones. Lo anterior por supuesto no es razonable, considerando que en el segundo municipio ya se está recaudando 9 veces más que en el primero por la parte no exenta de los avalúos de las viviendas en su comuna.

Cabe destacar que, en las tres alternativas, los municipios en su conjunto estarían aumentando sus ingresos propios en la misma proporción y sólo cambiaría la composición del financiamiento correspondiente, según el aporte que venga desde el presupuesto nacional y lo que tenga origen en el aporte de los residentes de la comuna.²⁴ Dicho esto, la forma en que se

²⁴ Es importante tener presente que, independientemente del origen de los recursos (Fisco o vecinos) en ambos casos se trata de un aumento de los ingresos propios de los municipios en tanto aumenta la recaudación por impuesto territorial. Como se señaló en el Recuadro 2, la forma en cómo se distribuye el FCM depende, al menos en parte, del nivel de ingresos propios que logre recaudar cada municipio. Por lo mismo, este incremento implicaría cambios en la distribución. Ahora bien, independiente de su efecto final, la implementación de una medida de este tipo invita a realizar una discusión más acabada de cómo se distribuye el FCM y avanzar en su perfeccionamiento. En el contexto de esta propuesta, lo mínimo a considerar es la sustitución del criterio de repartición por ingresos propios recaudados, por uno de capacidad fiscal que refleje el potencial de recaudación. De esta manera y como sostiene Bravo (2014), no se generan desincentivos a la recaudación de ingresos propios por parte de los municipios.

distribuyan estos recursos sí tiene algún grado de incidencia en términos de buscar una mayor paridad en la disponibilidad final de recursos locales per cápita.

Tabla 8: Magnitud del aporte fiscal compensatorio y efecto en redistribución

Escenario		Aporte fiscal (mm de \$)	Mecanismo de distribución	Índice 10/10
Alt. (a)	Límite exento baja a 9,2 MM / Estado compensa por lo todavía exento	336.936	1 a 1 según predios en comuna	2,22
			Aporte fiscal 100% al FCM	2,06
Alt. (b)	Límite exento baja a 9,2 MM y decrece para avalúos mayores / Estado compensa por lo todavía exento	285.996	1 a 1 según predios en comuna	2,22
			Aporte fiscal 100% al FCM	2,10
Alt. (c)	Límite exento se mantiene en 20,1 MM / Estado compensa por el total	493.321	1 a 1 según predios en comuna	2,22
			Aporte fiscal 100% al FCM	1,98

Fuente: Elaboración propia en base a serie no agrícola del catastro de bienes raíces del SII del primer semestre de 2014.

Como ya se señaló, sin perjuicios de sus imperfecciones, el FCM tiene un potente carácter redistributivo que permite que el índice 10/10, computado como la razón entre los ingresos propios per cápita del 10% de los municipios de más recursos en relación con el 10% de menos, baje de 20 a un rango que va de 2,3 (OCDE, 2012) a 4 (Bravo, 2014). Con datos de 2013, este indicador pasaría de 22,6 a 2,5, totalmente en línea con los resultados citados.

En este contexto, la Tabla 8 también muestra el resultante Índice 10/10 luego de aplicar una de las tres alternativas y restar la actual compensación, pero diferenciando la forma de distribuir el aporte fiscal que compense la parte exenta. Una posibilidad es enterarlo directamente a cada municipio (siempre a través del SII) y que el efecto redistribuidor del FCM opere de manera natural. En este caso, el índice resultante es siempre 2,22, ya que lo recaudado localmente es equivalente en cada caso (sólo varía la proporción que pagan los residentes y la que aporta el Estado).

En cambio, otra posibilidad es que el aporte fiscal no ingrese directamente a las arcas municipales, sino que el 100% de la compensación fiscal se entere directamente al FCM.²⁵ Esta opción naturalmente permite una redistribución un poco mayor, bajando el índice 10/10 a 2,06 y a 2,10 en las alternativas (a) y (b), respectivamente. Con todo, dichas diferencias parecen marginales, en particular si se comparan con la situación inicial común donde la diferencia asciendía a 22,6 veces.

²⁵ Ésta es, de hecho, la forma en que se distribuye el aporte por contribuciones que el fisco ya hace en razón de los inmuebles de su propiedad que no pagan contribuciones. Estos pagos no van a la comuna donde se ubica la dependencia fiscal afecta, sino que directamente al FCM para su redistribución.

Considerando que enterar íntegramente el aporte fiscal compensatorio al FCM no tiene un impacto redistributivo tan sustancial, cobran mayor fuerza las ventajas que, por su parte, tiene la alternativa de que el Estado transfiera directamente a los municipios por la misma vía y forma en que éstos ya recaudan de aquellas propiedades que sí pagan contribuciones. Esta alternativa es superior desde la perspectiva de generar una más arraigada cultura de rendición de cuentas (pago se asocia directa y explícitamente a las viviendas de esa comuna), siendo también más simple ya que los recursos recibidos son directamente proporcionales al número de propiedades en la comuna.

En síntesis, teniendo en consideración la dimensión fiscal, la redistributiva y la de incentivos a una buena gestión local, la alternativa (b) se presenta como superior a las otras 2 opciones. Esto es, reducir el límite exento a 9,2 millones de pesos, que éste baje gradualmente para viviendas tasadas sobre este límite y que de todos modos se transfiera directamente a los municipios una compensación de cargo fiscal por la parte que se mantenga exenta.

10. Propuestas de política

En virtud de los datos revisados, de la experiencia internacional y de las características del parque habitacional existente, su distribución y el sistema impositivo actualmente vigente, parece conveniente avanzar en las siguientes líneas de acción:

1. Buscar mecanismos que permitan la realización efectiva y oportuna de reavalúos de propiedades. La última modificación legal (Ley 20.731 de 2014) deja los reavalúos cada 4 años y los hace coincidir con los meses posteriores a las elecciones pero anteriores al cambio de mando. Esta es una estrategia inteligente y es posible que en esas fechas la aplicación de reavalúos tenga más chances de materializarse (al quedar lo más lejos posible del siguiente período de campaña electoral y por ser un lapso de transición entre administraciones, lo que, en parte, diluye el costo político de la medida). Sin embargo, la experiencia histórica en esta materia es categórica y nos invita a evaluar medidas alternativas, como, por ejemplo, la de implementar reavalúos anualmente pero sólo al 20% de los predios (considerando distribuciones proporcionales por comuna y destino), de modo que cada predio sea efectivamente revaluado cada 5 años pero sin concentrar el total del reavalúo en un año en particular.

Una alternativa de “segundo mejor” sería que los reavalúos se apliquen cada 3 años, pero por separado y en años distintos a (1) la serie agrícola, (2) serie no agrícola no habitacional (comercio, industria, etc.) y (3) serie no agrícola habitacional. En la práctica, esto ya está parcialmente vigente luego de la última postergación de reavalúos (Ley 20.731 de 2014), que mantuvo las tasaciones vigentes en la serie agrícola hasta enero de 2016 para, según se argumentó, paliar los efectos de la sequía. En principio los próximos reavalúos serían el 2016 para el agro y el 2018 para las ciudades, pero sin que en estas últimas se distinga entre vivienda los demás destinos. Un tercer mejor sería implementar un desfase de carácter territorial, como en el caso de algunos estados de EE.UU. donde los concejos locales tienen la

facultad de dividir el condado en 4 distritos de valuación y así aplicar reavalúos rotativos cada 4 años.^{26 27}

2. En consideración de lo anterior, se debiese eliminar la facultad que otorga la ley de reducir la tasa del impuesto cuando, por la aplicación de un reavalúo, el giro anual de contribuciones aumenta en más de 10%. Por lo pronto, esto ya no debiera suceder, primero, si los reavalúos se materializaran con la frecuencia establecida (el problema se produce cuando se acumulan 10 o más años de apreciación) y, segundo, porque no parece razonable que los gobiernos locales deban experimentar una merma de recursos por esta razón. Si fuese necesario se podría subsidiar directamente el pago a poblaciones específicas de acuerdo con criterios de vulnerabilidad objetivos, pero a costa del erario nacional y no de los recursos locales.
3. También en línea con lo anterior y por las mismas razones, si se decide mantener alguna forma de límite exento para viviendas, éste debiese reajustarse sólo por IPC y no conforme al promedio del reavalúo aplicado cuando corresponda hacer uno.
4. Con todo, parece prudente mantener la suavización temporal en el incremento de las cuotas de contribuciones, ya que permite sortear restricciones de liquidez y facilitar el ajuste de presupuestos por parte de los residentes, sin que esto derive en un detrimento permanente de los ingresos municipales (al cabo de uno o dos años, la mayor parte de los beneficiados de la medida ya está en régimen).
5. Reducir gradualmente el límite exento para predios habitacionales de su actual nivel de \$ 20,1 millones a \$ 9,2 millones (mismas 225 UTM bajo las cuales las viviendas también están exentas del pago de derechos de aseo). Superado ese nivel, el avalúo exento debiese decrecer a medida que aumenta el avalúo fiscal. Esto se justifica en parte por un interés de dotar de mayor progresividad al sistema, pero también encuentra justificación en la necesidad de focalizar adecuadamente un eventual aporte fiscal que compense a los municipios en la parte que se mantenga exenta (ver punto siguiente).
6. Se propone que la parte del avalúo fiscal que quede exenta de pago sea compensada 1 a 1 a los municipios en que se ubiquen las viviendas. Es decir, en estricto rigor, la vivienda no tendrá exención, sólo se le transfiere al Estado la responsabilidad de pagar las contribuciones en la proporción no gravada. Dicho aporte debiese ser pagado directamente a los municipios en que se ubiquen las viviendas, tal y como si no hubiese límite exento, canalizando luego la necesaria redistribución de recursos por la natural operación del FCM. Descontando el actual aporte de \$55 mil millones que por este concepto ya se gasta, esta medida implicaría un gasto fiscal anual de \$231 mil millones.

²⁶ Ejemplo de esto es el sistema utilizado en Illinois, EE.UU. (Illinois Department of Revenue, 2014).

²⁷ Aplicar esta lógica al sistema chileno, en particular si los distritos contemplan territorios iguales o mayores al de las comunas, requeriría analizar con cuidado sus efectos dada la operatoria de distribución del FCM, ya que los municipios verían aumentados sus ingresos en forma asimétrica (en distintos años). Por lo mismo, sería también necesario tomar los debidos resguardos en cuanto a los incentivos que esto podría generar en el marco de los ciclos político-electorales de los municipios.

Junto con lo anterior y a la espera de mayor análisis, se recomienda explorar las siguientes iniciativas:

- Evaluar ampliar facultades de los municipios en esta materia como, por ejemplo, autorizándolos para fijar una sobretasa del impuesto territorial de beneficio local. Se podría establecer un rango en la ley dentro del cual los municipios puedan optar libremente, tal y como ya se hace en el caso de las patentes municipales. En la misma lógica, se podría facultar a los municipios para reducir el límite exento más allá de lo que determine la regla general, lo que podría incentivarse si se acompañara de una reducción menos que proporcional de la compensación fiscal que antes recibía por la parte exenta que ahora quede localmente afecta.
- Estudiar mecanismos de recaudación que permitan suavizar el impacto de las actuales cuotas trimestrales, como, por ejemplo, parcelando el pago mensualmente. Eventualmente, se podrían explorar mecanismos que permitan ligar el pago de contribuciones al dividendo mensual en caso de crédito hipotecario.
- Considerando que se propone un aumento de este tributo (por la vía de una disminución de la parte exenta), es recomendable estudiar el impacto en los ingresos mensuales de los contribuyentes. Si bien los valores de las propiedades están directamente correlacionados con los ingresos de los dueños, también es cierto que es posible que la propiedad adquirida refleje flujos de otras épocas y no los ingresos corrientes, más aún en caso de desempleo. Sólo el SII puede ligar los datos de propiedades a los ingresos de sus propietarios, información imprescindible para evaluar una extensión de beneficios en la línea de los recientemente aprobados para adultos mayores (Ley 20.732 de 2014). Sin embargo, una eventual ampliación de la cobertura de esta ley debiese corregir algunos aspectos de la actual normativa, como por ejemplo: (a) que el beneficio deba ser solicitado por el beneficiario (que no sea automático, en tanto lo mínimo en términos de focalización es la autoselección derivada de que el beneficiario potencial al menos sienta la necesidad de pedir el beneficio), y (b) que los municipios no vean reducidos sus ingresos por esta razón, ya sea que se les compense proporcionalmente o mejor aún que el beneficiario pague por la vía regular y posteriormente se le compense directamente, por ejemplo, en la operación renta siguiente o antes, pero siempre desde Tesorería (arcas generales).
- Estudiar mecanismos que permitan que los avalúos gradualmente se acerquen más a los valores de mercado de las viviendas. Si bien el SII hace un trabajo exhaustivo y transparente en la determinación de los avalúos, hay aspectos en los que las definiciones tomadas podrían transparentarse más, como, por ejemplo, la determinación del denominado “factor de seguridad” (que obra como un colchón que apunta a no pasarse por sobre el precio de mercado) y los factores comunales que ajustan a la baja el valor del metro cuadrado construido en determinadas comunas. Acá el riesgo no está en tasar por sobre el precio de mercado, en tanto existen mecanismos claramente establecidos y funcionales para reclamar ante el SII en caso de que esto suceda. El riesgo es el inverso; esto es, que sistemáticamente subestimemos los valores para porcentajes relevantes de los predios existentes. En estos casos nadie reclama, no al menos hasta que se quiera vender la propiedad. En el intertanto, son los municipios los que pagan la cuenta.

11. Referencias bibliográficas

ATISBA, Estudios & Proyectos Urbanos. 2011. "La Brecha Verde: Distribución Espacial de las Áreas Verdes en el Gran Santiago". Disponible en <http://atisba.cl/monitor/suelos/>.

Bravo, Javiera. 2014. "Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile". En Temas de la Agenda Pública, Año 9 N° 68, Centro de Políticas Públicas UC.

Cabral, Marika & Hoxby, Caroline. 2012. "The hated property tax: salience, tax rates and tax revolts". NBER Working Paper 18514.

Carlson, Richard H. 2005. "A Brief History of Property Tax". En Fair & Equitable, February 2005. International Association of Assessing Officers (IAAO).

Cattaneo, Isaías. 2013. "Los impuestos fiscales a las rentas agrícolas en el siglo XIX". Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. 2014. "Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile: Hacia un país desarrollado y justo". Disponible en http://descentralizacion.cl/?wpfb_dl=78.

Illinois Department of Revenue. 2014. "The Illinois Property Tax System: A general guide to the local property tax cycle". Disponible en <http://tax.illinois.gov/Publications/OtherPub.htm>.

Nechyba, Thomas J. 2001. "The Benefit View and the New View: Where do we stand 25 years into the debate?". En Property taxation and local government finance, edited by Wallace E. Oates, 113-121. Lincoln Institute of Land Policy.

Norregaard, John. 2013. "Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges". International Monetary Fund Working Paper. WP/13/129.

OECD. 2010. "Tax Policy Reform and Economic Growth". OECD Tax Policy Studies, No. 20, OECD Publishing. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091085-en>.

OECD. 2012. "OECD Economic Surveys: Chile 2012". OECD Publishing. Disponible en http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-chl-2012-en.

Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). 2013. "Política Nacional de Desarrollo Urbano: Ciudades Sustentables y Calidad de Vida Aprobada". Aprobada a través del DS N° 78 de 2013 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

www.cepchile.cl