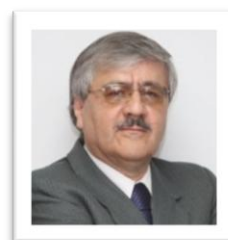


## IMPUESTO TERRITORIAL

### José Yáñez Henríquez

M. A. In Economics, University of Minnesota  
Ingeniero Comercial  
Profesor Magíster en Tributación  
Profesor Diploma Área Tributación  
Universidad de Chile  
Facultad de Economía y Negocios



### RESUMEN

El Impuesto Territorial grava la riqueza de las personas mantenida en la forma de propiedad de bienes raíces, distinguiendo entre bienes raíces agrícolas y bienes raíces no agrícolas y bienes raíces no agrícolas para la habitación.

La base del Impuesto Territorial corresponde al avalúo fiscal, que es un valor asignado por el SII a la propiedad, de acuerdo a una metodología propia denominada tasación. Este valor es por lo general inferior al valor de mercado de los bienes, lo cual impide que los gobiernos municipales puedan recaudar más ingresos para el financiamiento de sus actividades en beneficio de la comunidad. Cada cuatro años el SII debe realizar el proceso de reavalúo de las propiedades, corrigiendo los cambios del avalúo debido a las plusvalías y minusvalías a que están sometidos estos bienes. Además, el impuesto se paga en cuatro cuotas anuales, reajustándose su valor por IPC en forma semestral.

El Impuesto Territorial queda en parte en las Municipalidades que lo recaudan y una parte superior a la mitad se entera en el Fondo Común Municipal, que es un instrumento que redistribuye ingresos entre los municipios, desde los que tienen más hacia los que tienen menos recursos.

## 1.- INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se lleva a cabo un análisis económico del "Impuesto Territorial" chileno, conocido también con el nombre de "Contribución<sup>111</sup> de Bienes Raíces" o "Impuesto a la Propiedad de Bienes Raíces". Todos estos nombres son utilizados en la bibliografía encontrada al respecto. Este impuesto se clasifica dentro de los denominados Impuestos Patrimoniales, es decir, un impuesto que grava el stock de ingresos, acumulados en la forma de bienes raíces. Por lo tanto, se trata de un impuesto que grava una parte del patrimonio de los contribuyentes, no su patrimonio total.

El DFL N° 1 de 1998 fijó el texto refundido, sistematizado y coordinado de la Ley 17.235, sobre Impuesto Territorial. Por lo tanto, la Ley se refiere a este impuesto con el nombre de "Impuesto Territorial", aunque la gente lo designa más comúnmente "Contribución de Bienes Raíces". También utiliza este término el Código Tributario y el SII.

El Servicio de Impuestos Internos (SII) es la entidad responsable de administrar el Impuesto Territorial: determina el avalúo de los bienes raíces y gira el impuesto. La recaudación la realiza la Tesorería General de la República, directamente o a través de los bancos.

La recaudación del Impuesto Territorial no va a los ingresos fiscales considerados en el presupuesto, su destino es ser fuente directa de ingreso en el presupuesto de las Municipalidades, de acuerdo a un procedimiento que se describe y comenta en la sección 11.

La sección 2 del artículo, presenta lo indicado por la teoría económica sobre el impuesto a la propiedad, lo cual puede ser aplicado a la tributación de los bienes raíces. Se entregan los tres enfoques desarrollados en la literatura sobre el tema: visión tradicional, visión nueva y visión del beneficio.

La sección 3 contesta la pregunta ¿Qué se entiende por un bien raíz? La respuesta es fundamental para entender la legislación del Impuesto Territorial.

---

<sup>111</sup>La doctrina mayoritaria considera que las contribuciones consisten en un tributo por haber recibido un beneficio por una obra pública. Si bien este concepto no ha sido recogido por nuestra legislación, igualmente utiliza el término asimilándolo al concepto de impuesto y no al de contribución como lo entiende la doctrina mayoritaria a nivel latinoamericano.

La sección 4 comienza con el análisis de la Ley N° 17.235 sobre Impuesto territorial chileno. Se trata el tema de las series de bienes raíces contempladas en la ley: bienes raíces agrícolas y bienes raíces no agrícolas.

La sección 5 aborda el análisis de la base del Impuesto Territorial. Se comienza con el desarrollo de los conceptos avalúo, reavalúo y reajustes semestrales. Luego, se continúa con la descripción de la tasación fiscal de los bienes raíces: agrícolas y no agrícolas.

La sección 6 estudia las erosiones del Impuesto Territorial, es decir, las exenciones totales o parciales de este impuesto. Estas erosiones son muy importantes pues alteran la equidad horizontal y la equidad vertical del impuesto.

La sección 7 se refiere a las tasas del Impuesto Territorial, tanto los bienes raíces agrícolas como los bienes raíces no agrícolas y bienes raíces no agrícolas destinados a la habitación.

La sección 8 entrega los resultados de un estudio que avala que el Impuesto Territorial es progresivo, en particular el impuesto sobre los bienes raíces no agrícolas residenciales.

La sección 9 entrega un análisis del formulario de la contribución de bienes raíces, donde aparece el impuesto girado a cuenta del Impuesto Territorial.

La sección 10 presenta un análisis de la recaudación del Impuesto Territorial y sus componentes. Se indaga en los montos girados de impuesto, predios enrolados, datos según Regiones, avalúos de bienes raíces, etc.

La sección 11 discute la relación entre el Impuesto Territorial y el Fondo Común Municipal. El Impuesto Territorial es un impuesto de destino municipal y no fiscal, que se utiliza como un instrumento para mejorar la equidad en la asignación de recursos de los municipios del país.

El artículo concluye con una sección de conclusiones y otra de bibliografía.

## **2.- TEORÍA ECONÓMICA Y TRIBUTACIÓN DE LOS BIENES RAÍCES**

En la literatura económica acerca de los impuestos sobre la propiedad (Cameron, 2000 y Trueba, 2011) se indica que los economistas han desarrollado tres teorías principales bajo las cuales se ha examinado la incidencia de la tributación de la propiedad. Cada

teoría distingue entre impuesto sobre la tierra (suelo o terreno) e impuesto sobre el capital. La razón que justifica esta distinción es la diferencia en las elasticidades precio de la oferta de ambos componentes. Esto sirve para precisar quién paga realmente el impuesto sobre los bienes raíces.

Estas tres teorías han sido denominadas: la visión tradicional, la visión nueva y la visión del beneficio.

La "visión tradicional" está basada en el supuesto que la oferta de tierra es perfectamente inelástica y predice que los impuestos sobre la tierra serán soportados por los usuarios de la tierra, los propietarios o los arrendatarios de la tierra.

La "visión nueva" señala que un impuesto local sobre la tierra puede ser separado en dos componentes, un "impuesto sobre la utilidad" y un "impuesto sobre el uso o consumo" de la tierra.

La "visión del beneficio" indica que los impuestos a la propiedad pueden ser considerados como un pago realizado por los residentes de una localidad por los servicios que ellos reciben desde su municipalidad. Bird (2001) utiliza la expresión *user charge* para referirse a esta situación, donde el pago que realiza el residente de un Municipio se relaciona con la entrega de una contra prestación directa a cambio. La visión del beneficio sugiere que un impuesto a la propiedad es en muchos casos un mecanismo de financiamiento eficiente de los servicios públicos.

A continuación se presentarán detalles de cada una de estas tres visiones sobre el impuesto a los bienes raíces.

## **2.1.- La visión tradicional**

La visión tradicional es la posición más antigua para determinar la incidencia tributaria sobre el impuesto a la propiedad. Su presentación se hace a través de un modelo de equilibrio parcial donde el impuesto a la propiedad es considerado como dos pagos separados: uno por el capital y el otro por la tierra. Las características básicas del modelo son: la oferta de capital se asume perfectamente elástica y la oferta de tierra perfectamente inelástica.

En el mercado de capitales, el retorno a los propietarios del capital se representa por una tasa de interés  $r^*$ , que determina la función de oferta de capital perfectamente elástica a nivel nacional. Al aplicarse un impuesto ad valorem sobre la propiedad del capital a tasa  $t$ , el precio del capital bruto de impuesto subirá hasta  $r^*(1+t)$  para que la tasa de interés de retorno al capital después de impuesto se mantenga al nivel  $r^*$ .

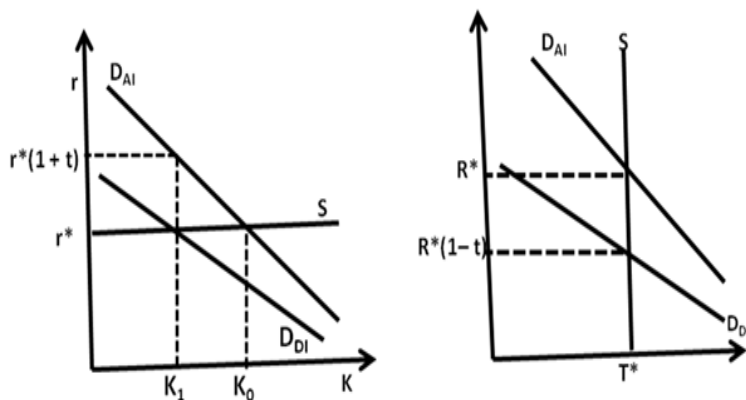
Recordar que el capital se mueve entre usos alternativos hasta que su retorno neto de impuesto se iguala en todos los sectores. Esto implica que habrá un desplazamiento hacia arriba a lo largo de la función  $D_{AI}$  hasta que el retorno bruto del capital se incremente exactamente en la magnitud del impuesto. Esto también se puede ver construyendo la función demanda por capital después de impuesto,  $D_{DI}$ , que se ubica por debajo de la demanda original antes de impuesto, tal como se muestra en el gráfico N° 1, figura de la mano izquierda. Al comparar los dos puntos de equilibrio se observa una reducción en la cantidad de capital destinada a este propósito, desde  $K_0$  hasta  $K_1$ .

Luego, al colocar este mismo impuesto ad valorem de tasa  $t$  sobre la tierra, cuya oferta es perfectamente inelástica, se producirá la perfecta capitalización del impuesto en el precio de la tierra. Tal como se puede ver en el gráfico N° 1, figura de la mano derecha, el impuesto no afecta la cantidad de tierra, pero reduce el precio de la tierra desde  $R^*$  hasta  $R^*(1-t)$ .

La capitalización de un impuesto se refiere a la forma como cambia el valor de un activo cuando su flujo de caja es cambiado por un aumento o disminución en la responsabilidad tributaria de ese activo. En el caso tratado, el precio de la tierra disminuye exactamente en el valor actualizado del pago de impuestos.

Los partidarios de la visión tradicional concluyen que la imposición de un impuesto a la propiedad sobre tierra residencial es de tipo regresivo. Esto es indicado en trabajos de Herbert Simon y Dick Netzer.

Gráfico N° 1: Mercado de capital y mercado de la tierra



## 2.2.- La visión nueva

Este enfoque adopta un análisis de equilibrio general para todos los municipios y supone que el capital en el país y la tierra en cualquier jurisdicción son fijos. Para simplificar la presentación se supone tres tipos de municipios o jurisdicciones, las que difieren en la demanda por servicios locales, bajo, medio y alto. La propiedad está conformada de capital y tierra, los cuales están fijos en el corto plazo. El capital es perfectamente móvil en el largo plazo. Antes de impuesto el retorno al capital es  $r^*$  a nivel país. Después de impuesto, el retorno al capital se reduce por la cantidad del impuesto, igual que en la visión tradicional para la tierra.

En el corto plazo, la disminución del retorno al capital será más grande en las jurisdicciones para las cuales la demanda por servicios es más alta en la medida que se requieren ingresos mayores para proveer los servicios demandados. La disminución del retorno al capital será menor en las jurisdicciones para las cuales la demanda por servicios es menor. La disminución del retorno al capital en las jurisdicciones con demanda media por los servicios locales se supone que será igual a la tasa media de la tributación de todas las jurisdicciones. Por lo tanto, en el corto plazo el retorno neto al capital después de impuesto mantendrá la siguiente relación:  $r_b < r_m < r_a$ .

En el largo plazo, el retorno al capital en los tres tipos de jurisdicciones debe ser igual, debido a la perfecta movilidad del capital. La cantidad de capital permanece constante en las jurisdicciones con demanda media, disminuye en las jurisdicciones con demanda alta y aumenta en las jurisdicciones con demanda baja. Las traslaciones del capital ocurrirán hasta el punto en que el retorno al capital después de impuesto se iguale en las tres jurisdicciones.

A diferencia de la visión tradicional, la incidencia del impuesto a la propiedad según la visión nueva sería progresiva. Esto se indica en trabajos de Aaron, Mieszkowski y Zodrow, entre otros autores.

## 2.3.- La visión del beneficio

Este enfoque se considera una extensión de la visión nueva, incluye dentro del análisis los beneficios conferidos a los dueños de las propiedades a través del uso de los recursos del impuesto a la propiedad. En adición a los supuestos de la visión nueva se agrega la perfecta movilidad de los consumidores individuales y la capacidad de las jurisdicciones para crear “áreas fiscales”. Las áreas fiscales son definidas como la práctica de usar las regulaciones locales sobre uso de la tierra para preservar y posiblemente incrementar la base local del impuesto a la propiedad.

La visión del beneficio sigue el modelo de Tiebout (1956). Suponiendo una gran cantidad de jurisdicciones dentro de una región más grande ofreciendo una diversidad de servicios públicos y asumiendo además la movilidad de los consumidores por estos servicios, el impuesto a la propiedad representa un medio eficiente para financiar la provisión de servicios públicos.

Cameron (2000), señala que los estudios empíricos realizados respecto de la validez de la visión tradicional, la visión nueva y la visión del beneficio no han alcanzado resultados definitivos. Es decir, no hay un enfoque que resulte siempre superior a los otros. Se continúa escribiendo e investigando sobre estos enfoques respecto del impuesto a la propiedad de bienes raíces.

### 3.- ¿QUÉ SE ENTIENDE POR UN BIEN RAÍZ?<sup>112</sup>

Se denomina bienes raíces o inmuebles a aquellos bienes que no pueden transportarse de un lugar a otro, como por ejemplo: el recurso natural tierra (predios rurales y urbanos) o unyacimiento minero. También se denominan bienes raíces a aquellos bienes que están adheridos permanentemente a los anteriores, como por ejemplo: las casas, edificios, infraestructura, plantación de árboles, etc. Este concepto no debe mezclarse ni confundirse con "bienes muebles".

Los bienes raíces tienen en común la característica de estar íntimamente ligados al suelo o terreno, unidos de modo inseparable, física o jurídicamente, tales como: parcelas, casas, haciendas, etc. Estos bienes son imposibles de trasladar o separar del suelo sin ocasionar daños a los mismos, porque forman parte del terreno o están anclados a él.

El origen de la expresión bien raíz o bien inmueble proviene de la palabra *inmóvil*. Propiedades que no pueden moverse del lugar en el que están, tales como tierras, locales o viviendas.

Los bienes raíces o inmuebles se clasifican en: corpóreos (tangibles) e incorpóreos (intangibles).

Los bienes inmuebles corpóreos son aquellos que gozan de materialidad y son susceptibles de ser medidos y aprehendidos por los sentidos.

Se dividen en:

---

<sup>112</sup> Las definiciones y clasificaciones de los conceptos tratados en esta sección provienen de disposiciones legales nacionales e internacionales.

i) Bienes inmuebles por su naturaleza. Toma en cuenta la naturaleza física y son: el suelo, las edificaciones y construcciones, las plantaciones o vegetales, las cosechas y frutos.

ii) Bienes inmuebles por su uso. Muebles corporales que por su naturaleza se incorporan a un inmueble definitivamente cumpliendo una función de uso, por ejemplo: una puerta o una ventana.

iii) Bienes inmuebles por su destino. Son bienes muebles corporales que sin perder su individualidad ni su movilidad están afectados a un inmueble cumpliendo una función. Por ejemplo: tractores, maquinaria.

Los bienes inmuebles incorpóreos son los derechos y acciones que recaen sobre los bienes inmuebles. Por ejemplo: la servidumbre, la hipoteca.

Los bienes raíces o inmuebles se pueden hipotecar y son inscritos en el Conservador de Bienes Raíces. Por lo general tienen un importante valor económico y se lleva un registro de quien es su propietario.

#### **4.- LAS SERIES DE BIENES RAÍCES**

La Ley sobre el Impuesto Territorial agrupa los bienes inmuebles o bienes raíces en dos series. La primera serie la denomina Bienes Raíces Agrícolas y, la segunda, Bienes Raíces No Agrícolas. Para entender este impuesto, es necesario describir qué abarca cada serie, como un primer paso para precisar cuál es la base o el hecho gravado por este impuesto. Esta descripción es la que se presenta a continuación basada en el artículo 1° de la Ley N° 17.235.

La primera serie o bienes raíces agrícolas: comprende todo predio, cualquiera que sea su ubicación, cuyo terreno esté destinado preferentemente a la producción agropecuaria o forestal, o que económicamente sea susceptible de dichas producciones en forma predominante. La destinación preferente se evaluará en función de las rentas que produzcan o puedan producir la actividad agropecuaria y los demás fines a que se pueda destinar el predio.

También se incluirán en esta serie aquellos inmuebles o parte de ellos, cualquiera que sea su ubicación, que no tengan terrenos agrícolas o en que la explotación del terreno sea un rubro secundario, siempre que en dichos inmuebles existan establecimientos cuyo fin sea la obtención de productos agropecuarios primarios, vegetales o animales.



La actividad ejercida en estos establecimientos será considerada agrícola para todos los efectos legales.

La segunda serie o bienes raíces no agrícolas: Comprende todos los bienes no incluidos en la serie anterior, con exclusión de las minas, de las maquinarias e instalaciones, aun cuando ellas estén adheridas, a menos que se trate de instalaciones propias de un edificio, tales como: ascensores, calefacción, etc.

En resumen, las normas de la Ley sobre el Impuesto Territorial se refieren a dos series de bienes raíces: los agrícolas y los no agrícolas. Por lo tanto, en el resto del análisis se mantiene esta clasificación para una mejor comprensión del Impuesto Territorial.

## **5.- BASE DEL IMPUESTO TERRITORIAL**

De acuerdo con el SII (o artículo 1º Ley 17.235), la cosa o el hecho gravado por el Impuesto Territorial, o simplemente su base, es el avalúo de las propiedades o la tasación de bienes raíces. El impuesto se aplica sobre el avalúo del suelo y de las edificaciones.

En el caso de los bienes raíces agrícolas la base del impuesto será el avalúo de los terrenos y el valor de las casas patronales que excedan de un cierto valor. En el caso de los inmuebles citados en el segundo párrafo (sección anterior), sobre los bienes raíces agrícolas, el impuesto se aplicará también, sobre el valor de todos los bienes.

Las tasaciones de los bienes raíces agrícolas no incluirán el mayor valor que adquieran los terrenos debido a las mejoras costeadas por los particulares. Este beneficio se mantendrá por un plazo de 10 años contados desde la vigencia de la tasación en que se otorgó, pero se le pondrá término a partir del año siguiente a aquel en que se enajene el predio respectivo.

Según el artículo 1º de la Ley N° 17.235, las mejoras son:

- a. Represas, tranques, canales y otras obras artificiales permanentes de regadío para terrenos de secano.
- b. Obras de drenaje hechas en terrenos húmedos o turbosos, y que los habiliten para su cultivo agrícola.
- c. Limpias y destronques en terrenos planos y lomajes suaves, técnicamente aptos para cultivos.
- d. Empastadas artificiales permanentes en terrenos de secano.

- e. Mejoras permanentes en terrenos inclinados, para defenderlos contra la erosión, para la contención de dunas y cortinas contra el viento.
- f. Puentes y caminos.

Este beneficio es un incentivo económico para que los particulares lleven a cabo estas mejoras, incrementando la capacidad productiva de sus predios.

En la determinación de la base del Impuesto Territorial es muy importante el concepto del avalúo, reavalúo y reajustes semestrales, los que se explican a continuación.

### 5.1.- Avalúo, reavalúo y reajustes semestrales

El **avalúo** de una propiedad, corresponde al valor monetario asignado por el Servicio de Impuestos Internos a dicho bien raíz, haciendo uso de una metodología de evaluación fiscal, denominada tasación fiscal de los bienes raíces. Es importante hacer notar que esta tasación no corresponde a una tasación comercial, pero igual usa como referencia el valor de mercado, aunque no considera todas las variables que determinan dicho valor. La tasación, por lo general, determina un valor inferior al precio de mercado.

El Servicio de Impuestos Internos deberá reevaluar cada cuatro años<sup>113</sup>, los bienes raíces agrícolas y no agrícolas, simultáneamente a todas las comunas del país. El proceso de **reavalúo**<sup>114</sup> consiste en actualizar los avalúos fiscales de los bienes raíces mediante la captura de plusvalías y minusvalías que reflejan la dinámica de la ciudad. Se reavalúan todas las propiedades simultáneamente, se aplica un proceso técnico con importantes efectos políticos. A través de este proceso se cambian las tablas de los precios unitarios de suelo y de construcciones. Los periodos de vigencia de los últimos reavalúos en Chile son: para los bienes raíces agrícolas desde el 1° de julio de 2009; para los bienes raíces no agrícolas y no habitacionales desde el 1° de enero de 2013; y para los bienes raíces no agrícolas habitacionales desde el 1° de enero de 2014. En la práctica se observa una enorme presión de parte de los contribuyentes hacia las autoridades para que pospongan la fecha de entrada en vigencia de los nuevos valores del Impuesto Territorial determinados por los reavalúos, lo cual puede ser corroborado en los medios de comunicación.

---

<sup>113</sup> Este plazo fue establecido a través de la Ley 20.650 de 2012, antes los plazos eran más extensos.

<sup>114</sup> El reavalúo se encuentra en el artículo 3° de la Ley N° 17.235

**Lapulusvalía** (mayor valor) se define como el aumento del valor de los bienes raíces por circunstancias extrínsecas e independientes de cualquier mejora realizada en ella. Incremento o aumento de valor en una cosa cualquiera debido a circunstancias que no dependen de la voluntad o del trabajo de su poseedor. Plusvalía es el incremento en el valor de los activos y de la tierra que se deriva de causas ajenas al control de sus propietarios y que significa una ganancia de capital. Un ejemplo es el aumento de valor de un terreno o un edificio debido al mejoramiento de caminos o calles adyacentes, la construcción de un parque, un metro, un centro comercial, una escuela, etc., en la cercanía del terreno o edificio.

Garcés (1999) relaciona la plusvalía con los conceptos de renta y economías externas: "El concepto de plusvalía urbana tiene que ver con el mayor valor que adquiere el suelo urbano debido a las condiciones generales de acumulación de valor que produce el desarrollo urbano como son la aglomeración, la accesibilidad y la disponibilidad. Este mayor valor de los predios no tiene ninguna relación con el esfuerzo de los propietarios y en consecuencia se clasifica como una renta, como una economía externa. Los agentes individuales y privados internalizan las reducciones de costos y/o los incrementos en los beneficios causados por las transformaciones aceleradas del entorno sobre todo en las medianas y grandes ciudades".

La **minusvalía** (menor valor) se define como la disminución del valor comercial del bien raíz o inmueble en el tiempo, por circunstancias extrínsecas. Es decir, la disminución de valor no corresponde al trabajo de su dueño. Por ejemplo: un terremoto, un tsunami, una avalancha, un incendio, quedar rodeados por edificios en altura, quedar cerca de una comunidad conflictiva, etc. La minusvalía sucede cuando ocurre una deseconomía externa.

De acuerdo con el artículo 9º de la Ley N° 17.235, los avalúos de los bienes raíces agrícolas y no agrícolas y los montos exentos, vigentes al 31 de diciembre y al 30 de junio de cada año, se reajustarán semestralmente a contar del 1º de enero y 1º de julio, respectivamente, en el mismo porcentajes que experimente la variación del Índice de Precios al Consumidor, calculado por el Instituto Nacional de Estadísticas, en el semestre inmediatamente anterior a aquel en que deban regir los avalúos reajustados. Si bien el objetivo de la autoridad es gravar el valor de los bienes raíces de cada momento del tiempo, para proteger el valor real de la recaudación impositiva, la pregunta es qué tiene que ver el cambio en el valor de estos con los cambios en el valor de los productos de la canasta de consumo de los ciudadanos. Tal vez sea oportuno pensar en calcular un índice de precios de los bienes raíces para medir la variación en sus precios (inflación) a través de los semestres.

El Presidente de la República puede suspender la aplicación del reajuste del 2º semestre de cualquier año, reajustándose la cuota del primer semestre del año siguiente por la inflación acumulada en el año anterior.

## **5.2.- Descripción de la tasación fiscal de los bienes raíces**

Esta sección se basa en diferentes presentaciones realizadas por el SII respecto del Impuesto a la Propiedad en Chile o Impuesto Territorial (2006, 2010, 2011).

El valor de la tasación o avalúo está dado por la suma del avalúo del suelo y del avalúo de la construcción. El avalúo del terreno depende del sector de ubicación del mismo, las obras de urbanización y equipamiento de que dispone. Para el avalúo de una construcción se considera su material estructural, calidad, especificaciones técnicas, costo de edificación, antigüedad, destino e importancia de la comuna y de la ubicación del sector comercial.

### **TASACIÓN FISCAL = AVALÚO SUELO + AVALÚO CONSTRUCCIÓN**

La tasación fiscal es un proceso técnico complejo y extenso, cuyos aspectos más importantes se describen a continuación.

#### **5.2.1.- Determinación del avalúo fiscal de los bienes raíces agrícolas**

Primero, para la tasación del suelo se realiza una clasificación de estos, entre suelos de riego y de secano.

Segundo, las construcciones sólo se evalúan cuando el predio cuenta con casa patronal, o con establecimientos cuyo fin sea la obtención de productos agropecuarios primarios, vegetales o animales.

#### **5.2.2.- Determinación del avalúo fiscal de los bienes raíces no agrícolas**

El valor fiscal del metro cuadrado de suelo se determina de acuerdo a la siguiente ecuación:  $VB \times CG \times CC$ . Donde:

VB = Valor base de suelo por metro cuadrado. Cada zona o sector de una determinada comuna tiene asignado un valor base de suelo por  $m^2$ .

CG = Coeficiente guía de suelo por manzana. Cada manzana predial tiene un factor de ajuste al valor base por la localización del predio en relación a los demás predios de la zona.

CC = Coeficiente corrector. Ajusta el valor unitario del suelo por características físicas del mismo, que lo diferencian del lote tipo. Por ejemplo, si la propiedad tiene una forma muy irregular.

El valor fiscal del metro cuadrado construido se determina de acuerdo a la siguiente ecuación:  $VU \times CE \times D \times GC$ . Donde:

VU = Valor unitario de construcción clase – calidad. La clase está determinada por el tipo de material constructivo (hormigón, albañilería, madera, etc.) y la calidad de acuerdo a las características propias de la construcción (existen 5 tipos de calidades).

CE = Factor por condición especial de edificación. Por ejemplo, mansardas.

D = Factor por edad de la edificación. Corresponde a la depreciación por edad, la tasa depende del tipo de material constructivo.

GC = Factor correspondiente al grupo en el que se encuentra clasificada la comuna donde se ubica el bien raíz.

## **6.- EROSIONES DEL IMPUESTO TERRITORIAL**

Desafortunadamente los impuestos aplicados en la práctica presentan erosiones en su base, es decir, contienen exenciones, excepciones, deducciones, franquicias, tratos especiales, etc. Lo cual termina afectando negativamente la equidad horizontal y vertical del impuesto, su eficiencia, su recaudación y su simplicidad. En esta sección se presentan las exenciones contenidas en la Ley del Impuesto Territorial.

El Impuesto Territorial contiene exenciones, las cuales se encuentran enumeradas en el Título II, artículo 2° de la Ley N° 17.235.

Estarán exentos de todo o parte del Impuesto Territorial, los inmuebles señalados en el Cuadro Anexo N° 1 y N° 2 (nómina de exenciones al artículo 27°) de la Ley N° 17.235, en la forma y condiciones que en él se indican. El anexo es bastante extenso, abarca 7 páginas y media, tamaño oficio y letra pequeña. En la lista se encuentran Universidades, Fisco, Fundaciones, Organismos Públicos, Clubes Aéreos, cementerios, cuarteles de bomberos, etc.

Además, estarán exentos de todo o parte de este impuesto, aquellos predios que no se mencionan en el anexo y que gozan de este beneficio en virtud de leyes especiales.

Los predios no agrícolas destinados a la habitación, gozarán de monto de avalúo exento de Impuesto Territorial el cual alcanzó a \$ 20.588.335, el segundo semestre de 2014. Cada vez que se practique un reavalúo de los bienes raíces no agrícolas, el monto de avalúo exento se reajustará en la misma proporción en que varíen en promedio los avalúos de las propiedades habitacionales.

Los predios agrícolas gozarán de un monto de avalúo exento de Impuesto Territorial el cual alcanzó a \$ 8.149.141, el segundo semestre de 2014. Cada vez que se practique un reavalúo de los bienes raíces agrícolas, el monto de avalúo exento se reajustará en la misma proporción en que varíen en promedio los avalúos de las propiedades agrícolas.

## **7.- TASAS DEL IMPUESTO TERRITORIAL**

El artículo 7° de la Ley N° 17.235 establece las tasas del Impuesto Territorial.

La tasa anual de los bienes raíces agrícolas es 1% desde el 1° de julio de 2009, concediéndose una exención para los avalúos hasta de \$ 8.149.141 al segundo semestre de 2014. Por lo tanto, los bienes raíces agrícolas están gravados con una estructura de tasas progresiva.

La tasa anual de los bienes raíces no agrícolas y no habitacionales es de 1,2%. Estos bienes raíces están gravados con una tasa proporcional.

La tasa anual de los bienes raíces no agrícolas destinados a la habitación (y bodegas y estacionamientos de conjuntos habitacionales acogidos a copropiedad inmobiliaria) es: exención por la base imponible igual o menor a \$ 20.588.335 del segundo semestre de 2014; 0,98% al año, en la parte de la base imponible que exceda el valor de la exención y hasta \$ 73.529.759; sobre la parte de la base imponible que exceda este último valor la tasa es 1,143% anual. La estructura de tasas impositivas del impuesto a bienes raíces no agrícolas destinados a la habitación es progresiva.

Sobre los bienes raíces no agrícolas afectos a la tasa de 1,2% se aplicará una tasa de beneficio fiscal de 0,025% que se cobrará conjuntamente con las contribuciones. La misma tasa de beneficio fiscal se aplicará para los bienes raíces no agrícolas habitacionales con tasa 1,143%.

Los bienes raíces no agrícolas afectos a Impuesto Territorial, ubicados en áreas urbanas, con o sin urbanización, y que correspondan a sitios no edificados, propiedades abandonadas o pozos lastreiros, pagarán una sobretasa del 100% respecto

de la tasa vigente del impuesto. La referida sobretasa no se aplicará en áreas de expansión urbana y en áreas rurales.

## 8.- EL IMPUESTO TERRITORIAL ES PROGRESIVO

A partir de un trabajo realizado por Cantallopts, Jorratt y Scherman (2007), con información correspondiente al año 2003 se llegó a la conclusión que el Impuesto Territorial tiene un diseño progresivo. Esto quiere decir que la población en los deciles de ingreso más alto paga proporcionalmente una mayor fracción de sus ingresos por concepto de Impuesto Territorial que la población en los deciles de ingreso más bajo.

La población del país se divide en 10 grupos iguales, por lo tanto, cada grupo representa un 10% de la población, de allí deriva el nombre de decil. La población se ordena desde menor nivel de ingreso a mayor nivel de ingreso. Por ello se dice que el primer decil corresponde al 10% más pobre del país y el décimo decil representa al 10% más rico del país. Luego, para cada decil de ingreso se calcula la tasa media del Impuesto Territorial. Esta tasa media es una fracción que se obtiene dividiendo el total de Impuesto Territorial pagado por el nivel de ingreso total del correspondiente decil. Luego, se examina la relación que se produce entre los deciles de ingreso y las tasas medias. En la medida que al ir pasando de los deciles de menor ingreso hacia mayor ingreso se produce que la tasa media crece, el impuesto se califica de progresivo. Esto significa que las personas de mayor nivel de ingreso pagan una mayor fracción de sus ingresos por concepto del impuesto. Desde el punto de vista de la recaudación del impuesto hacen una mayor contribución a la equidad. Ahora, si la tasa media resulta ser la misma para cada decil de ingreso, entonces el impuesto se calificaría de proporcional. Si la tasa media fuese disminuyendo en la medida que vamos pasando de menor a mayor ingreso, entonces el impuesto sería denominado regresivo.

En el Cuadro N° 1 se muestra la información presentada en el trabajo citado, que permitirá mostrar que el Impuesto Territorial chileno está bastante próximo a ser un impuesto progresivo.

Cuadro N° 1

Impuesto Territorial: Progresión de tasas medias - año 2003  
(Porcentajes)

Decil de ingreso	Tasa media
1	0,46
2	0,33
3	0,41

Decil de ingreso	Tasa media
4	0,28
5	0,37
6	0,51
7	0,64
8	0,85
9	1,12
10	1,91
Total	1,21

Fuente: Tomado de Jorratt (2009)

En los tres primeros deciles de ingreso la tasa media tiene un comportamiento errático, pero a partir del cuarto decil en adelante la relación es directa entre nivel de ingreso de cada decil y su tasa media, por lo tanto, se puede decir que el Impuesto Territorial es progresivo. La proporción de ingreso que destina la población del decil 1 a pagar el Impuesto Territorial es el 0,46%, mientras la población del decil 10 paga en promedio un 1,91% de su ingreso.

¿Qué puede explicar este resultado? En primer lugar, el hecho que el Impuesto Territorial tiene tasas progresivas, tal como se muestra en la sección 7. En segundo lugar, que las personas de más alto nivel de ingreso suelen tener bienes raíces de más alto avalúo fiscal y de mercado. Esto es confirmado por el hecho que la tasa media del total de la población solo es superada por la del decil 10.

## 9.- FORMULARIO CONTRIBUCIÓN DE BIENES RAÍCES

El documento sobre las contribuciones de bienes raíces es emitido por el Servicio de Impuestos Internos (SII). Este trae un Certificado de Avalúo Fiscal, donde destaca el destino de la propiedad, el avalúo total, el avalúo exento y el avalúo afecto.

Luego, se anexa el detalle de las contribuciones, donde se indica en primer lugar, el monto del impuesto territorial a pagar.

En segundo lugar, se agrega la sobretasa sitio no edificado. El artículo 8°, de la Ley N° 17.235 señala: "Los bienes raíces no agrícolas afectados a impuesto territorial, ubicados en áreas urbanas, y que correspondan a sitios no edificados con urbanización, propiedades abandonadas o pozos lastreros, pagarán una sobretasa del 100% respecto de la tasa vigente del impuesto".



En tercer lugar, se coloca la sobretasa de 0,275%. El artículo 10°, de la Ley N° 20.455 señala: "Suspéndese, por los años 2011 y 2012, a los bienes raíces de la serie no agrícola que al 1° de julio de 2010 tengan un avalúo fiscal igual o superior a \$ 96.000.000, la aplicación del inciso final del artículo 7° de la Ley N° 17.235, sobre Impuesto Territorial; y en su reemplazo aplíquese, sobre la tasa o más alta de las tasas, según el caso, determinadas en conformidad al inciso primero del artículo 7° de la Ley N° 17.235, una sobretasa a beneficio fiscal de 0,275 por ciento, que se cobrará conjuntamente con las contribuciones de bienes raíces y no dará derecho a ser rebajada de los impuestos establecidos en la Ley sobre Impuesto a la Renta". La Ley N° 20.455 se refiere a la modificación de diversos cuerpos legales para obtener recursos destinados al financiamiento de la reconstrucción del país, después de ocurrido el terremoto-tsunami del 27 de febrero de 2010. El inciso final del artículo 7° de la Ley 17.235 se refiere a la sobretasa de beneficio fiscal de 0,025%

En cuarto lugar, se presenta la "tasa adicional bienes raíces". De acuerdo con el documento de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, "Cálculo de Ingresos Generales de la Nación 2014", este impuesto corresponde al pago de la sobretasa de Impuesto Territorial de 0,25 por mil, establecida en la Ley N° 19.395, sobre los bienes raíces no agrícolas, destinados a fines habitacionales y cuyo avalúo sea superior a \$ 66.022.575, a precios de segundo semestre de 2012. Estos ingresos se registran en la cuenta "otros" dentro de los "impuestos varios", en la Ley de Presupuesto e Informes de la gestión del presupuesto.

En quinto lugar, se incluye el cobro por aseo municipal, es decir, el pago a la Municipalidad a la cual está adscrito el bien raíz por el servicio de recolección de residuos o basura domiciliaria. Es importante hacer notar que Impuesto Territorial y aseo municipal son cobros diferentes, aunque se cobran en el mismo documento.

## **10.- RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO TERRITORIAL**

El análisis de la recaudación tributaria producida por el Impuesto Territorial está basado en el Impuesto Territorial girado. El Servicio de Impuestos Internos emite los formularios de contribución de bienes raíces en forma semestral, este es el documento que recibe el contribuyente afecto al Impuesto Territorial y que contiene la información indicada en la sección anterior. Como el Impuesto Territorial se paga en 4 cuotas anuales, cada formulario contiene dos cuotas pagaderas en cada semestre. Cuando el SII emite y envía el formulario, se dice que el Impuesto Territorial ha sido girado. Por lo tanto, es necesario distinguir entre impuesto girado e impuesto pagado. Lo importante es entender que todo impuesto girado no necesariamente es un impuesto

pagado por el contribuyente, porque en la práctica algunos contribuyentes no pagan oportunamente el impuesto o quedan en mora.

Las cifras presentadas en el Cuadro N° 2 corresponden al giro de contribuciones realizadas semestralmente por el SII, denominados giro neto, es decir, sin considerar las cuotas de aseo, sobretasa fiscal del 0,025% y sobretasa fiscal del 0,275%. Las cifras señaladas de impuesto girado, serán mayores que las efectivamente recaudadas, debido al no pago del impuesto por el contribuyente.

Cuadro N° 2: Giro de contribuciones  
(Miles de pesos del 1° de Enero de 2014)

Período	Contribución Agrícola	Contribución no Agrícola	Contribución Total
1er Sem 2006	24.813.095	265.187.346	290.000.441
2do Sem 2006	25.211.241	270.736.988	295.948.228
1er Sem 2007	25.743.398	276.467.732	302.211.130
2do Sem 2007	25.593.753	282.053.050	307.646.803
1er Sem 2008	25.465.538	290.261.176	315.726.714
2do Sem 2008	25.355.006	295.313.541	320.668.547
1er Sem 2009	25.252.230	301.642.137	326.894.367
2do Sem 2009	27.077.095	304.260.910	331.338.006
1er Sem 2010	28.527.904	310.199.403	338.727.307
2do Sem 2010	28.770.596	313.601.692	342.372.289
1er Sem 2011	29.015.729	319.315.704	348.331.433
2do Sem 2011	29.146.128	323.870.791	353.016.919
1er Sem 2012	29.216.311	330.693.926	359.910.237
2do Sem 2012	29.254.622	336.627.123	365.881.746
1er Sem 2013	29.342.894	354.289.535	383.632.430
2do Sem 2013	29.311.097	362.887.920	392.199.017
1er Sem 2014	29.482.144	378.153.188	407.635.332

Fuente: Elaborado en base a información del SII, rolessemestrales de contribuciones de los periodos indicados.

El Cuadro N° 2 presenta los giros de contribuciones por semestre - año y según contribución de los bienes raíces agrícolas y bienes raíces no agrícolas.

El primer antecedente que se extrae de esta información es que la contribución relativa de los bienes raíces agrícolas es bastante menor que la de los bienes raíces no agrícolas. La participación promedio semestral, en el periodo considerado, dentro del total de contribuciones de bienes raíces, resultó ser 8,1% para las contribuciones de bienes raíces agrícolas, con una tendencia decreciente en el tiempo, de 8,6% en el primer semestre de 2006 a 7,2% en el primer semestre de 2014. A su vez, la participación promedio de los bienes raíces no agrícolas fue igual a 91,9%, con una

tendencia creciente en el tiempo, de 91,4% en el primer semestre de 2006 a 92,8% en el primer semestre de 2014.

En términos absolutos, las contribuciones totales giradas anualmente, crecieron a una tasa real igual a 32,4%, entre el año 2006 y 2013, con una tendencia sostenidamente creciente en el tiempo. El crecimiento real de los giros de contribuciones de bienes raíces agrícolas fue igual a 32,5% entre los primeros semestres de los años 2006 y 2014, mientras que para los bienes raíces no agrícolas fue de 40,6%.

El total de contribución girada el primer semestre de 2014 por destino o sectores económicos es la siguiente: En primer lugar se ubica el destino habitacional con un 31,1% del total, luego siguen, comercio (19,1%), sitio eriazo (13,3%), industria (8,9%), oficina (8,6%), agrícola (6,1%), bodega y almacenaje (2,8%), estacionamiento (2,3%), hotel-motel (1,8%), otros (1,6%), educación-cultura (1,0%), salud (0,9%), transporte y telecomunicaciones (0,7%), minería (0,6%), forestal (0,6%), deporte y recreación (0,3%), administración pública y defensa (0,2%), agrícola por asimilación (0,1%) y culto (0,0%).

Cuadro N° 3: PREDIOS ENROLADOS POR EL SII  
(Número de predios)

Período	Total Predios Agrícolas	Total Predios no Agrícolas	Total Predios Nacional
1er Sem 2006	689.950	4.518.460	5.208.410
2do Sem 2006	694.346	4.583.249	5.277.595
1er Sem 2007	705.641	4.696.552	5.402.193
2do Sem 2007	712.304	4.774.588	5.486.892
1er Sem 2008	728.203	4.911.238	5.639.441
2do Sem 2008	737.628	4.987.440	5.725.068
1er Sem 2009	749.156	5.113.783	5.862.939
2do Sem 2009	752.107	5.173.763	5.925.870
1er Sem 2010	767.042	5.290.747	6.057.789
2do Sem 2010	773.272	5.357.171	6.130.443
1er Sem 2011	786.389	5.475.013	6.261.402
2do Sem 2011	795.658	5.548.606	6.344.264
1er Sem 2012	810.356	5.626.977	6.437.333
2do Sem 2012	814.807	5.669.116	6.483.923
1er Sem 2013	821.210	5.715.139	6.536.349
2do Sem 2013	831.344	5.781.066	6.612.410
1er Sem 2014	838.802	5.852.683	6.691.485

Fuente: Elaborado en base a información del SII, roles semestrales de contribuciones de los periodos indicados

La base del impuesto corresponde al avalúo de los bienes raíces, la cual a su vez depende la cantidad de predios agrícolas que haya a través del tiempo y el precio que ellos tengan, de acuerdo al proceso de valuación del SII.

El Cuadro N° 3, nos muestra qué ha ocurrido en el periodo con la cantidad de predios o bienes raíces, tanto, agrícolas como no agrícolas. La cantidad total de predios agrícolas aumenta sostenidamente en el tiempo, hay un incremento en su número semestre tras semestre. Entre el primer semestre 2006 y primer semestre 2014, estos predios aumentaron en 148.852 unidades.

La cantidad total de predios no agrícolas también aumentó sostenidamente a través de los semestres del periodo analizado. Entre los primeros semestre 2006 y 2014, el número de predios se incrementó en una magnitud igual a 1.334.223 predios.

La cantidad total de predios, agrícolas y no agrícolas, aumentó en una magnitud igual a 1.483.075 predios. El mayor número de predios puede provenir de la incorporación de nuevas tierras al desarrollo de actividades agrícolas, al traspaso de tierras agrícolas a usos no agrícolas y la división de predios de mayor tamaño.

De acuerdo con el Cuadro N° 4 de un total de 6.691.485 predios enrolados al primer semestre del año 2014 un 64,4% está exento y un 35,6% está afecto a Impuesto Territorial. Las Regiones del país que concentran la mayor cantidad de predios son la Metropolitana de Santiago, 39,7%, de Valparaíso, 11,5% y del Bío-Bío, 11,3%.

Cuadro N° 4: Total predios agrícolas y no agrícolas por Región

REGIÓN			Cantidad de Predios al 1° sem 2014			Cantidad de Predios al 1° sem 2014			Participación Regional (%)
			Afectos	Exentos	Total Predios	Afectos	Exentos	Total Predios	
XV	REGIÓN DE ARICA Y PARINACOTA	DE	11.716	61.332	73.048	16,0	84,0	100,0	1,1
I	REGIÓN TARAPACÁ	DE	43.204	66.264	109.468	39,5	60,5	100,0	1,6
II	REGIÓN ANTOFAGASTA	DE	79.331	108.659	187.990	42,2	57,8	100,0	2,8
III	REGIÓN ATACAMA	DE	20.358	80.554	100.912	20,2	79,8	100,0	1,5
IV	REGIÓN COQUIMBO	DE	77.656	220.314	297.970	26,1	73,9	100,0	4,5
V	REGIÓN VALPARAÍSO	DE	296.443	475.981	772.424	38,4	61,6	100,0	11,5
VI	REGIÓN DEL LIB. GRAL. BERNARDO O'HIGGINS	DE	91.084	253.021	344.105	26,5	73,5	100,0	5,1

VII	REGIÓN DEL MAULE	92.637	351.896	444.533	20,8	79,2	100,0	6,6
VIII	REGIÓN DEL BÍO BÍO	170.104	587.076	757.180	22,5	77,5	100,0	11,3
IX	REGIÓN DE LA ARAUCANÍA	90.543	322.986	413.529	21,9	78,1	100,0	6,2
XIV	REGIÓN DE LOS RÍOS	35.244	95.097	130.341	27,0	73,0	100,0	2,0
X	REGIÓN DE LOS LAGOS	80.353	220.450	300.803	26,7	73,3	100,0	4,5
XI	REGIÓN DE AYSÉN DEL GRAL. CARLOS IBÁÑEZ DEL CAMPO	11.115	33.088	44.203	25,1	74,9	100,0	0,7
XII	REGIÓN DE MAGALLANES	17.163	42.294	59.457	28,9	71,1	100,0	0,9
XIII	REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO	1.268.324	1.387.198	2.655.522	47,8	52,2	100,0	39,7
TOTAL		2.385.275	4.306.210	6.691.485	35,6	64,4	100,0	100,0

Fuente: Elaborado en base a información del SII, roles semestrales de contribuciones del primer semestre de 2014.

A nivel de cada Región, más de la mitad de los predios en cada una de ellas está exenta del Impuesto Territorial. La Región de Arica y Parinacota es la que tiene la menor proporción de predios afectos y la Región Metropolitana de Santiago es la que tiene la mayor proporción de predios afectos. Este es un dato importante, porque puede significar que los criterios de eximición son demasiado blandos, que las Municipalidades obtengan pocos ingresos y que haya poca equidad en la recaudación.

El Cuadro N° 5, presenta el avalúo de los bienes raíces, semestralmente, en el periodo comentado. Este avalúo es la base del impuesto territorial, por lo tanto, los giros de contribuciones deberían seguir aproximadamente su tendencia, lo cual podría verse alterado por cambios en las tasas del impuesto territorial, división de predios grandes en varios más pequeños e intercambios de usos (agrícola y no agrícola).

Cuadro N° 5: Avalúos De Bienes Raíces (Miles de pesos del 1° de Enero de 2014)

Período	Total Avalúos Agrícolas	Total Avalúos no Agrícolas	Total Avalúos Nacional
	(1)	(2)	(3)
1er sem 2006	8.400.758.604	102.959.861.845	111.360.620.450
2do sem 2006	8.391.266.801	103.271.635.498	111.662.902.299
1er sem 2007	8.471.095.225	103.108.716.995	111.579.812.220
2do sem 2007	8.403.490.001	103.958.763.948	112.362.253.949
1er sem 2008	8.389.457.984	106.079.500.103	114.468.958.087
2do sem 2008	8.366.445.253	107.479.149.914	115.845.595.166
1er sem 2009	8.360.909.644	109.764.478.775	118.125.388.419

2do sem 2009	9.537.590.263	110.685.990.290	120.223.580.552
1er sem 2010	9.567.622.584	112.631.855.142	122.199.477.727
2do sem 2010	9.552.966.466	113.755.059.339	123.308.025.805
1er sem 2011	9.561.437.632	115.495.074.176	125.056.511.808
2do sem 2011	9.549.314.481	116.845.272.554	126.394.587.035
1er sem 2012	9.564.054.222	118.681.040.876	128.245.095.098
2do sem 2012	9.563.069.473	119.742.413.019	129.305.482.492
1er sem 2013	9.581.911.998	136.776.616.796	146.358.528.794
2do sem 2013	9.579.957.945	138.034.350.470	147.614.308.415
1er sem 2014	9.585.502.596	143.586.292.978	153.171.795.574

Fuente: Elaborado en base a información del SII, roles semestrales contribuciones de los periodos indicados.

El avalúo total de los bienes raíces agrícolas disminuyó en 9 de los 17 semestres examinados, en 7 de los 9 semestres se observa que la disminución se produjo en el segundo semestre del año con respecto al primer semestre del mismo año. Entre el primer semestre de 2006 y 2014, el avalúo total de los predios agrícolas aumentó un 14,1% real o 1.184744 millones de pesos del 1° de enero 2014.

El avalúo total de los bienes raíces no agrícolas disminuyó en un semestre de todo el periodo considerado, el primer semestre del año 2007. Entre los semestres extremos de los años analizados el avalúo total de los predios no agrícolas aumentó un 39,5% o 40.626.431 millones de pesos del 1° de enero de 2014.

El avalúo total de los bienes raíces disminuyó solamente el primer semestre del año 2007, lo cual es otro indicador que reafirma la importancia de los bienes raíces no agrícolas en el total de bienes raíces. La variación real entre los primeros semestres 2006 y 2014, del avalúo del total de bienes raíces, fue de 37,5% o 41.811.175 millones de pesos del 1° de enero de 2014.

Se puede concluir que la base del impuesto territorial es bastante estable y con una tendencia al crecimiento en el tiempo, lo cual se ha debido fundamentalmente a las mismas características observadas en la base de los bienes raíces no agrícolas. No es posible decir lo mismo de la base de los bienes raíces agrícolas, aunque esta pondera poco dentro del total. Una base estable y creciente es una característica deseable para garantizar ingresos estables y crecientes en el tiempo, algo muy valorado por las instituciones que financian sus actividades con este ingreso impositivo.

Los avalúos de los predios agrícolas y no agrícolas del primer semestre de 2014 se dividen en un 65,8% afecto al Impuesto Territorial y un 34,2% exento. Se podría

deducir que en general los predios de mayor avalúo están gravados y que en cantidad son pocos. La mayor cantidad de predios estarían exentos porque serían de menor avalúo. Los avalúos afectos de mayor tamaño se concentran en la Región Metropolitana de Santiago, 56,4%, Región de Valparaíso, 10,7%, y Región del Bío-Bío, 7,3%. Por otro lado, los avalúos exentos más grandes se encuentran en la Región Metropolitana de Santiago, 38,7%, Región de Antofagasta, 11,3%, Región de Valparaíso, 10,6%, y Región del Bío-Bío, 9,6%.

La sobretasa a sitios no edificados que se encuentra incluida en las cifras del Cuadro N° 2, muestra una curiosa conducta. Esta sobretasa es un incentivo económico para que estos sitios disminuyan, es decir, se construya en ellos. Sin embargo, entre el segundo semestre del año 2013 y el primer semestre de 2014 ocurrió un aumento de estos predios en 1.082 unidades (desde 81.212 a 82.294) y los giros por la sobretasa a estos sitios disminuyeron en 740 millones de pesos (desde 21.503 a 20.763 millones de pesos). Los sitios no edificados aumentaron en todas las Regiones del país, con la excepción de una pequeñísima disminución en la Región de Los Lagos y la Metropolitana de Santiago.

## **11.- FONDO COMÚN MUNICIPAL E IMPUESTO TERRITORIAL**

En esta sección se revisa el destino de la recaudación del Impuesto Territorial, el cual es fuente de financiamiento de las Municipalidades. Parte de la recaudación se queda en el municipio recaudador, y la parte más importante, va al Fondo Común Municipal (F.C.M.).

El Fondo Común Municipal es un mecanismo de transferencias de recursos de municipio a municipio. Las Municipalidades tienen algunos ingresos tributarios propios, como el Impuesto Territorial, los Permisos de Circulación y las Patentes Municipales. Una parte de estos recursos van a conformar el F.C.M. el cual se redistribuye entre las Municipalidades de acuerdo a una fórmula conformada por ciertas variables, tales como, número de municipios, población, importancia relativa de los predios exentos, índice de pobreza y los ingresos recaudados.

El Fondo Común Municipal fue creado por el D. L. N° 3.063 del año 1979 y ratificado por la Ley N° 19.130 de 1992, permitiéndose la redistribución de recursos entre municipios. Es un instrumento que permite una compensación de las diferencias en las bases tributarias de las Municipalidades o una redistribución de los ingresos propios municipales. Es un mecanismo que tiene por objeto mejorar la equidad fiscal a nivel de los municipios, permite apoyar a las Municipalidades de menores recursos.

Los recursos del F.C.M. son reunidos en la Tesorería General de la República y administrados en conjunto con el Ministerio del Interior a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional. Los recursos son repartidos a las Municipalidades, quienes los utilizan a libre disposición, es decir, corresponden a transferencias no condicionadas.

Las Municipalidades aportan a la conformación del F.C.M.: el 62,5% de los Permisos de Circulación de todos los municipios del país, 55% de lo que recauda la Municipalidad de Santiago por concepto de Patentes, 65% de lo que recauden las Municipalidades de Providencia, Las Condes y Vitacura por concepto de Patentes, el 60% del Impuesto territorial (65% en las Municipalidades de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura), etc.

El Impuesto Territorial es uno de los que más aporta al F.C.M. y al financiamiento de las Municipalidades, lo cual se puede apreciar en el Cuadro N° 6.

Cuadro N° 6: Ingresos Municipales, Impuesto territorial y F.C.M.

Años	Impto. Territorial	F.C.M.	Ingresos totales
2009	11,60	32,19	100,00
2010	10,84	30,26	100,00
2011	11,13	30,30	100,00
2012	10,72	29,46	100,00
2013	10,42	29,63	100,00

Fuente: Elaborado en base a información de SINIM.

En el Cuadro N° 6 la columna que dice Impuesto Territorial corresponde solo a la parte del impuesto que queda en cada Municipalidad y que no se integra al F.C.M., es decir, el equivalente al 40% de la recaudación, con la excepción de 4 municipios. Por lo tanto, el aporte al F.C.M. desde el Impuesto Territorial, el equivalente al 60%, salvo los 4 municipios que aportan más de ese porcentaje, es como mínimo 1,5 veces el 40%. Esto significa que por lo mínimo el Impuesto Territorial aporta más de la mitad de los recursos en el F.C.M. En conclusión, el Impuesto Territorial es el que más aporta a este mecanismo de redistribución de recursos entre municipios. En el Cuadro N° 2 se entrega la información sobre el total de Impuesto Territorial girado en cada año.

Algunas investigaciones discuten si los municipios están haciendo su máximo esfuerzo para recaudar los recursos que requieren para financiar su quehacer. Bravo (2014) analiza en su trabajo la siguiente hipótesis: la mayor dependencia al F.C.M. es la que causa un menor ingreso recaudado, es decir, que la transferencia del F.C.M. y/o la forma en que se distribuye podrían estar actuando como un desincentivo a la



recaudación de ingresos propios por parte de los municipios. La conclusión del trabajo es que hay evidencia que avala la hipótesis.

## 12.- CONCLUSIONES

Tal como sugiere la teoría económica el Impuesto Territorial ha sido usado como una fuente de ingreso asignada a los gobiernos locales, las Municipalidades chilenas. Además, su base separa entre el valor del suelo y el valor de las construcciones unidas de modo inseparable, física o jurídicamente, al primero.

El Impuesto Territorial grava la riqueza de las personas mantenida en la forma de propiedad de bienes raíces, distinguiendo entre bienes raíces agrícolas y bienes raíces no agrícolas para fines residenciales y no residenciales. Para efectos analíticos es muy conveniente mantener esta división, pues estas categorías presentan diferencias en la tasa y en la determinación de la base.

La base del Impuesto Territorial corresponde al avalúo fiscal, que es un valor asignado por el SII a la propiedad, de acuerdo a una metodología propia denominada tasación. Este valor es por lo general inferior al valor de mercado de los bienes, lo cual impide que los gobiernos municipales puedan recaudar más ingresos para el financiamiento de sus actividades en beneficio de la comunidad. Cada cuatro años el SII debe realizar el proceso de reavalúo de las propiedades, corrigiendo los cambios del avalúo debido a las plusvalías y minusvalías a que están sometidos estos bienes. Además, el impuesto se paga en cuatro cuotas anuales, reajustándose su valor por IPC en forma semestral.

La tasación fiscal separa en su metodología claramente el avalúo del suelo del avalúo de las construcciones, tanto para los bienes agrícolas como no agrícolas.

El Impuesto Territorial presenta una gran cantidad de exenciones otorgadas por la misma Ley N° 17.235, así como por otras normas legales, que reducen de manera significativa la base del impuesto. Por una parte, esto genera menos recaudación para los gobiernos municipales, y por otra, es un atentado a la equidad horizontal y vertical del impuesto.

La estructura de tasas impositivas del impuesto que grava los bienes raíces agrícolas y no agrícolas destinados a la habitación es progresiva, ambos tienen un tramo inicial del avalúo afecto a tasa igual cero. En cambio la tasa que grava los bienes raíces no agrícolas y no habitacionales es pareja, es decir, la estructura de tasa es proporcional al avalúo.

Se aplica una sobretasa impositiva sobre el Impuesto Territorial que es de beneficio fiscal, es decir, los recursos no van a las municipalidades. Además, se cobra una sobretasa a los sitios no edificados en áreas urbanas.

De acuerdo con estudios realizados para Chile, el Impuesto Territorial resulta ser progresivo, es decir, las personas a medida que van cayendo en los deciles más altos de ingreso, pagan una fracción creciente de sus ingresos por concepto de este impuesto. Esto contradice lo planteado teóricamente por la visión tradicional del impuesto a la propiedad.

La recaudación del Impuesto Territorial se analiza utilizando la información sobre contribuciones giradas y no los ingresos efectivamente recibidos. La contribución de los bienes raíces no agrícolas supera en 9 veces la recaudación de los bienes raíces no agrícolas. El sector económico que paga la mayor proporción del Impuesto Territorial es el destino habitacional, casi un 33%.

Los predios no agrícolas enrolados por el SII crecen sustantivamente más que los predios agrícolas a través del tiempo. Del total de predios enrolados por el SII un 64,4% está exento y un 35,6% está afecto al Impuesto Territorial. Los predios se concentran en 3 Regiones del país: la Metropolitana de Santiago, de Valparaíso y del Bío-Bío.

Los avalúos de bienes raíces no agrícolas crecen todos en forma sostenida a través de los semestres, lo cual es un indicador que esta es una base que garantiza ingresos estables en el tiempo para las Municipalidades.

El Impuesto Territorial queda en parte en las Municipalidades que lo recaudan y una parte superior a la mitad se entera en el Fondo Común Municipal, que es un instrumento que redistribuye ingresos entre los municipios, desde los que tienen más hacia los que tienen menos recursos. Hay estudios que aseveran que esto ha generado incentivos en los municipios pobres a no realizar esfuerzos por obtener otros ingresos que los ayuden a financiar sus actividades.

### **13.- BIBLIOGRAFÍA**

Aaron, Henry J., 1974, A new view of property tax incidence, 64 American Economic Review.

Aaron, Henry J., 1975, Who pays the property tax? A new view, Washington, Brookings Institution.

Bird, Richard M., 1976, The incidence of the property tax: Old wine in new bottles, 4 Canadian Public Policy.

Bird, Richard M., 2001, User charges in local government finance, en R. Stren y M. E. Freire editores, The challenge of urban government, Washington: World Bank Institute.

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

Calvo, Guillermo A., Laurence J. Kotlikoff y Carlos Alfredo Rodríguez, 1979, The incidence of a tax on pure rent: A new (?) reason for an old answer, 87 Journal of Political Economy.

Cameron, David L., 2000, Property Taxes, Artículo 6030, Encyclopedia of Law and Economics, Boudewijn Bouckaert y Gerrit De Greef editores, Cheltenham Edward Elgar.

Cantallopts, Jorge, Michael Jorratt y Danae Scherman, 2007, Equidad tributaria en Chile Un nuevo modelo para evaluar alternativas de reforma, mimeo.

Cebula, Richard J., 1982, Property taxation and prices: An exploratory note, 17 Review of Business and Economic Research.

Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, 2014, Cálculo de Ingresos Generales de la Nación Ley de Presupuestos para el año 2014.

Feldstein, Martin S., 1977, The surprising incidence of a tax on a pure rent: A new answer to an old question, 85 Journal of Political Economy.

Garcés O'Byrne, Juan Manuel, 1999, Plan de ordenamiento territorial: Manual prospectivo y estratégico, Tercer Mundo S. A. editores, Bogotá, Colombia.

George, Henry, 1885, Land and Taxation, our land, and land policy, Speeches, Lectures, and Miscellaneous Writings, New York, National Single Tax League.

Jorratt De Luis, Michael, 2009, La tributación directa en Chile: equidad y desafíos, Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 92, CEPAL, Naciones Unidas.

Margolis, Julius, 1956, On municipal land policy for fiscal gains, 9 National Tax Journal.

McLure, Charles E., Jr, 1077, The "new view" of the property tax - A caveat, 30 National Tax Journal.

McLure, Charles E., 1979, The relevance of the "new view" of the incidence of the property tax in developing countries, en Roy Bahl editor, The taxation of urban property in less developed countries, Madison, University of Wisconsin.

Mieszkowski, Peter, 1972, The property tax: An excise or profits tax, 1 Journal of Public Economics.

Mieszkowski, Peter y George R. Zodrow, 1989, Taxation and the Tiebout model: The differential effects of head taxes, taxes in land rents, and property taxes, 27, Journal of Economic Literature.

Ministerio de Hacienda, 1998, Texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 17.235, sobre Impuesto Territorial, actualizado al 31 de diciembre de 2012.

Ministerio de Hacienda, 2010, Ley N° 20.455, Modifica diversos cuerpos legales para obtener recursos destinados al financiamiento de la reconstrucción del país.

Musgrave, Richard A. y Peggy B. Musgrave, 1989, Public finance in theory and practice, Quinta edición, New York, McGraw-Hill.

Netzer, Dick, 1993, Property taxes: Their past, present and future in government finance, en Thomas R. Swartz y Frank J. Bonello editores, Urban finance under siege, Armonk, New York, Sharpe.

Oates, Wallace E., Property taxation, en John Eatwell, Murray Milgate y Peter Newman editores, The new palgrave, a dictionary of economics, New York, The Stockton Press.

Rosen, Harvey S. y David J. Fullerton, 1977, A note on local tax rate, public benefit levels, and property values, 85 Journal of Public Economy.

Rubinfeld, Daniel L., 1987, The economics of local public sector, en Alan Auerbach y Martin Feldstein editores, Handbook in Public Economics, North Holland, Amsterdam.

Servicio de Impuestos Internos, 2014, base de datos en página web, [www.sii.cl](http://www.sii.cl)

Slack, Enid, 2011, The Property Tax - in Theory and Practice, IMFG Papers on Municipal Finance and Governance N° 2, Institute on Municipal Finance and governance, Munk School of Global Affairs, University of Toronto.

Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2014, base de datos en página web, [www.sinim.gov.cl](http://www.sinim.gov.cl)

Tiebout, Charles M., 1956, A pure theory of local expenditures, 64 *Journal of Political Economy*.

Turnbull, Geoffrey K., 1987, Land taxes, income taxes, and land use, 40 *National Tax Journal*.

Trueba Cortés, María Carmen, 2011, Imposición local sobre la propiedad: experiencia internacional y lecciones para España, *Investigaciones Regionales*, 20, España.

Wildasin, David E., 1982, More on the neutrality of land taxation, 35, *National Tax Journal*.

Zodrow, George R. y Peter Mieszkowski, 1983, The incidence of the property tax: The benefit view versus the new view, in George R. Zodrow editor, *Local provision of public services: The Tiebout model after twenty-five years*, New York, Academic Press.

Zodrow, George R. y Peter Mieszkowski, 1986, The new view of property taxation: A reformulation, 16 *Regional Science and Urban Economics*.

