

DOCUMENTO DE TRABAJO N°42

Eliminación de las contribuciones para adultos mayores: una propuesta alternativa

Antonio Espinoza
Juan Ortiz

JUNIO 2026

FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA



Observatorio del Contexto Económico

Eliminación de las contribuciones para adultos mayores: una propuesta alternativa

Antonio Espinoza¹ y Juan Ortiz²

Resumen

- El proyecto de Ley “Plan de Reconstrucción Nacional”, incluye la exención de las contribuciones de la vivienda principal para personas mayores de 65 años, con un costo fiscal de aproximadamente 0,02% del PIB en el largo plazo.
- Esta propuesta beneficia desproporcionadamente a adultos mayores de altos ingresos y/o con propiedades de mayor avalúo fiscal, toda vez que ya existe un beneficio de reducción a las contribuciones para adultos mayores que beneficia a más de la mitad de los adultos mayores con viviendas afectas a este impuesto, por lo que su implementación tendría un efecto regresivo.
- Actualmente existe el Beneficio al Adulto Mayor (BAM), el cual permite a adultos mayores reducir el 100% de la contribución a personas con ingresos anuales hasta 13,5 Unidades Tributarias Anuales (UTA) y el 50% a los que tienen ingresos entre 13,5 y 30 UTA. Sin embargo, su diseño presenta un vacío regulatorio que lleva a que existan ocasiones en las que se excluye del beneficio a personas en función del avalúo de sus propiedades, incluso si tienen ingresos bajos.
- En este escenario, es más eficiente buscar formas de ampliar el BAM, como lo propone el proyecto de ley - PDL del gobierno anterior (Boletín N°17933-05), el cual plantea que en ciertos escenarios el pago máximo de la contribución no sea mayor al 5% del ingreso anual del beneficiado. Sin embargo, en base a elementos identificados en la experiencia internacional, se puede mejorar aún más el esquema de forma que permita, además de ampliar el beneficio, hacerlo más progresivo y aumentar los ingresos al Fondo Común Municipal (FCM).
- Se propone un nuevo esquema para el pago de contribuciones de adultos mayores, el cual que contempla 2 elementos principales. Primero, determina un porcentaje máximo que el pago contingente de las contribuciones de la vivienda principal pueda significar sobre los ingresos anuales del contribuyente. Segundo, la diferencia entre la contribución total y el máximo a pagar es aportada por Gobierno Central al FCM en nombre del contribuyente, generándose una deuda con el Estado que deberá ser pagada al momento de vender o heredar la propiedad.
- El esquema propuesto permite reducir el pago contingente de la contribución a un mayor número de adultos mayores que el actual BAM, toda vez que deja de considerar el avalúo fiscal de la vivienda y otras propiedades como criterio de elegibilidad.
- Por otro lado, el esquema propuesto resulta considerablemente más progresivo al no eximir del pago de contribuciones a personas con ingresos mayores a 30 UTA, como sí ocurriría con la propuesta del Plan de Reconstrucción, y tiene una mayor escala progresiva que la del BAM al considerar un pago máximo en función de su ingreso en vez de una reducción porcentual en el pago de la contribución.
- El esquema propuesto en este informe es considerablemente menos oneroso que la propuesta del Plan de Reconstrucción en términos fiscales. Esto debido a que los aportes hechos por el Gobierno Central serán eventualmente recaudados con una tasa de interés correspondiente, haciéndolo fiscalmente neutro en el largo plazo. En cuanto al FCM, la propuesta implica mayores ingresos municipales en comparación con el esquema actual, el BAM considerando los cambios del Boletín N°17933-05 y con la propuesta del Plan de Reconstrucción, toda vez que, en vez de condonarse la parte de la contribución que el adulto mayor no pague contingentemente, se pospone hasta el momento en que se enajene la propiedad, donde el Gobierno Central haría el aporte al FCM.
- A modo de ejemplo, se toma en el caso de un adulto mayor con ingresos de 10 UTA (\$8,2 millones con UTA de julio 2025 aprox.), con una vivienda con avalúo fiscal 225 millones, ligeramente superior al máximo permitido por el BAM. En el actual BAM la persona no es elegible para el beneficio y debe pagar el total de la contribución, la cual significaría cerca del 18,2% de su ingreso anual. Si se consideran las modificaciones del Boletín N°17933-05 del gobierno anterior, esta persona pagaría como máximo el 5% de su ingreso. En el esquema propuesto no pagaría el impuesto en el año en curso, sino que diferiría del pago hasta el momento de que se enajene la propiedad.

¹ Economista del Observatorio del Contexto Económico de la Universidad Diego Portales (OCEC UDP)

² Economista Senior del Observatorio del Contexto Económico de la Universidad Diego Portales (OCEC UDP)

1. Introducción

El reciente proyecto de ley ingresado a la Cámara de Diputados, denominado Plan de Reconstrucción Nacional, contempla un conjunto de medidas que incluye la exención de las contribuciones de la vivienda principal³ para personas mayores de 65 años, en donde estiman que el número de beneficiados rondaría las 294.607 personas y que la menor recaudación del Fondo Común Municipal (FCM) producto de la aplicación de esta medida ascenderá a \$203.499 millones al año 15 de vigencia de la ley, cifra cercana a 0,02% del PIB, la cual deberá ser compensada por aportes fiscales.

Este informe evalúa las contribuciones o impuesto sobre los bienes raíces, desde la teoría económica y la propuesta del proyecto de ley a partir de la experiencia comparada. Se identifica quiénes serían en la práctica los beneficiados y los problemas que vendrían asociados con su implementación. Se argumenta que, en la práctica, esta propuesta beneficia desproporcionadamente a adultos mayores de altos ingresos y/o con propiedades de mayor avalúo fiscal, toda vez que ya existe un beneficio de reducción a las contribuciones para adultos mayores que beneficia a más de la mitad de los adultos mayores con viviendas afectas a este impuesto.

No obstante, en este informe también se muestra que el actual Beneficio al Adulto Mayor (BAM), que otorga a los adultos mayores elegibles una reducción del 50% y 100% de las contribuciones de su propiedad habitacional durante un año, también presenta problemas. En específico el BAM presenta un vacío regulatorio que lleva a que en algunas ocasiones se excluye del beneficio a personas en función del avalúo de sus propiedades, incluso si tienen ingresos bajos.

Con todo, en cuanto al vacío regulatorio, ya existe un proyecto de ley que busca hacerse cargo. En particular, en octubre del 2025, el Ministerio de Hacienda ingresó un proyecto de ley (PDL) que busca ampliar el BAM (Boletín N°17933-05), permitiendo que en ciertos escenarios el pago máximo de la contribución no sea mayor al 5% del ingreso anual del beneficiado.

Al mismo tiempo, para mitigar las pérdidas de recaudación del FCM, el PDL también busca modificar los aportes de Las Condes y Lo Barnechea, que pasarían a aportar del 80% y 70% de lo recaudado por Impuesto Territorial, respectivamente.

³ Se entiende por vivienda principal la vivienda en la que reside o la que más frecuenta.

A pesar de ello, en base al análisis de los distintos esquemas que se han aplicado en otros países para reducir la carga tributaria de las contribuciones, se identifican mecanismos que permitirían, además de ampliar el beneficio, hacerlo más progresivo y mitigar las pérdidas de ingreso al Fondo Común Municipal (FCM).

Con esto en consideración, se propone un nuevo esquema que contempla 2 elementos principales. Primero, determina un porcentaje máximo que el pago contingente de las contribuciones de la vivienda principal pueda significar sobre los ingresos anuales del contribuyente. Segundo, la diferencia entre el máximo a pagar y la contribución es aportada por el Gobierno Central al FCM en nombre del contribuyente, monto que sería recaudado al momento de vender la propiedad o heredarla.

El documento se estructura de la siguiente manera. En la Sección 2 se explica el impuesto sobre los bienes raíces desde la teoría económica; la Sección 3 realiza una comparación de cuán relevante es la recaudación por impuestos a bienes raíces en Chile respecto a países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); la Sección 4 explica el funcionamiento del impuesto sobre los bienes raíces en Chile, sus tasas, exenciones y el destino de su recaudación; la Sección 5 describe el BAM, sus condiciones y el número de beneficiados; la Sección 6 describe las características que tendrían los beneficiados en el caso de una exención general de las contribuciones para adultos mayores y los problemas que presenta; la Sección 7 presenta las distintas medidas usadas en otros países para aliviar la carga tributaria por impuestos a bienes raíces; la Sección 8 propone un nuevo esquema para Chile; la Sección 9 hace una comparación de los beneficios entre los distintos esquemas; la Sección 10 concluye.

2. Impuesto sobre los bienes raíces

Las contribuciones, o impuesto sobre los bienes raíces⁴, son “un impuesto patrimonial sobre los bienes raíces que corresponde a un porcentaje del avalúo de las propiedades, y se aplica tanto a propiedades agrícolas como no agrícolas”⁵. En rigor, el impuesto a los bienes raíces es un tipo de impuesto que clasifica como un impuesto a la propiedad⁶. Este tipo de impuesto recae en un activo que forma parte del patrimonio del contribuyente, por lo cual una parte

⁴ Los bienes raíces son los bienes que no pueden transportarse de un lugar a otro, como las tierras y minas y las que se adhieren permanentemente a ellas, como edificios.

⁵ Fuente: Tesorería General de la Republica.

⁶ El impuesto la propiedad se puede descomponer en tres tipos: i) a los bienes inmuebles; ii) a la riqueza y al patrimonio; iii) al capital y transacciones financieras (García, 2022).

de su patrimonio es gravado, a pesar de que en Chile no existe nominalmente un impuesto al patrimonio, definido este último como la riqueza neta individual.⁷

En general, el impuesto al patrimonio tiene incidencia negativa en el crecimiento económico, toda vez que este es un impuesto distorsionador, que impacta las decisiones de inversión y acumulación de capital, por medio de menores retornos y reducción del precio los activos (González et al, 2020). Estos elementos, sumados a otros efectos como limitaciones en su recaudo⁸ y dificultades en su operación, han llevado a su derogación en muchos países. Entre los problemas de gestión se encuentran: i) el elevado costo de administración, ii) la duplicidad de impuestos⁹, iii) la baja efectividad en lograr cumplir con objetivos redistributivos y iv) la dificultad en definir tanto el hecho gravado como la tasa óptima del impuesto, entre otros.

En el caso del impuesto a los bienes raíces, que implica un impuesto directo sobre el capital, toda vez que aplica a los edificios, infraestructura y fábricas (con sus expansiones o mejoras) o estructuras en la tierra, genera efectos negativos en la economía (García, 2022). Esto ocurre porque el impuesto a los bienes raíces implica reducciones en el flujo neto del arriendo que reciben los propietarios cuando tienen los inmuebles como bienes de inversión, lo cual podría desincentivar el sector de la construcción, ya que este activo deja de ser rentable para los inversionistas.

Entonces, si el impuesto al patrimonio neto tiene limitada aplicación, ¿por qué a pesar de gravar parcialmente el patrimonio, el impuesto sobre los bienes raíces tiene una amplia cobertura, siendo un impuesto a la propiedad que se aplica en todos los países de la OCDE?

Un primer elemento, es que el impuesto sobre los bienes raíces difiere parcialmente del impuesto al patrimonio por las características particulares del hecho gravable. El bien raíz es un bien no transable dado que está vinculado al suelo, pero por otra parte es un activo físico sujeto a una transacción económica, es decir la compra y venta del mismo. Por lo cual, al tener una base tributaria inmóvil a nivel del suelo, ello implica menos distorsión en la asignación de recursos. Por lo tanto, a diferencia del impuesto al patrimonio neto, el impuesto sobre los bienes raíces tiene poco espacio para ser subdeclarado¹⁰, teniendo a su vez limitada

⁷ La OCDE los define como impuestos que se aplican periódicamente (en la mayoría de los casos anualmente) sobre el patrimonio neto, es decir, los impuestos sobre una amplia gama de bienes muebles e inmuebles, netos de deuda (OCDE, 2023).

⁸ Explicado en: i) la subdeclaración de la riqueza; ii) traslado de la riqueza hacia partidas exentas o planificación tributaria; iii) importante fuga de capitales debido a la disminución de la competitividad tributaria. A ello se suman las limitaciones de la fiscalización frente a un menor reporte de riqueza por parte de los contribuyentes, (García, 2022).

⁹ Existe doble tributación debido a flujos que permiten la acumulación de capital ya ha estado sujetos a impuesto.

¹⁰ La base gravable depende del avalúo fiscal que realizan las autoridades nacionales o municipales.

capacidad para ser trasladado hacia partidas exentas por medio de la planificación tributaria y, al ser un bien inmóvil al suelo, este conlleva menos fuga del capital a través de la venta del bien raíz producto de la carga tributaria, especialmente en el caso de la vivienda habitual. De igual forma, la definición del hecho gravado tiene menos dificultad respecto al impuesto al patrimonio neto.

Sin embargo, al igual que el caso del impuesto al patrimonio neto, el impuesto sobre los bienes raíces registra duplicidad tributaria y también presentan dificultad respecto a la definición óptima de la tasa impositiva.

Un segundo elemento corresponde a la incidencia del impuesto en el crecimiento económico, donde el impuesto a los bienes raíces tiene un menor impacto negativo respecto al impuesto al patrimonio neto. El impuesto a los bienes raíces ha sido clasificado por la OCDE (2010) como el menos “dañino” para el crecimiento. Es decir, el impuesto de bienes raíces conlleva costos de eficiencia relativamente bajos, no genera mayor impacto en el crecimiento y tiene, a su vez, un buen desempeño en términos de progresividad.

En particular, este tipo de impuesto presenta ciertas características como: i) fácil implementación, ii) bajo nivel de evasión, dado su carácter inmóvil y iii) desafíos dado que el hecho generador del impuesto y la capacidad de pago no están relacionados.

En este último punto, el contribuyente se ve obligado a destinar de parte de su riqueza o ingreso al pagar dicho tributo, cuyo activo en el caso de vivienda habitual no genera renta por su uso. Así mismo, la adquisición de una vivienda para uso habitacional ha implicado tributos previos. En la práctica, esta desconexión es uno de los principales desafíos en la estructura de este impuesto.

Uno de los argumentos a favor de este tipo de impuesto, es el destino de los ingresos generados, toda vez que estos generalmente se destinan al beneficio local, lo cual permite financiar infraestructura, bienes y servicios públicos locales. Por lo tanto, inciden en el precio de las propiedades, por medio de un círculo virtuoso entre el financiamiento y el uso de los recursos que aumentan la valorización de la vivienda por mejoras en su entorno. En los países de la OCDE los impuestos sobre los bienes raíces representan el 39,3% de los ingresos de los gobiernos locales en el año 2023 (Argüello, 2025).

En este punto se sitúa lo que la teoría impositiva indica como la perspectiva del beneficio de los impuestos sobre bienes raíces, la cual define la tasa impositiva como “una tasa por servicios públicos locales” (Hamilton, 1975). Según esta perspectiva, los contribuyentes que se mudan con frecuencia eligen las jurisdicciones que ofrecen el nivel de servicios públicos locales y el valor de la vivienda que prefieren. La competencia interjurisdiccional, junto con

la movilidad de los consumidores, implica que los servicios públicos locales pueden prestarse de manera eficiente, ya que el impacto distorsionador sería mínimo si los contribuyentes consideran que el impuesto se ajusta al costo de dichos servicios. Además, se considera que el impacto distributivo es neutro, puesto que las obligaciones tributarias se compensan con los beneficios derivados del consumo de servicios públicos” (OCDE, 2022¹¹). En la práctica, al haber redistribución a otras comunas, la contribución no se ajusta al valor de los servicios recibidos.

En todo caso, a pesar de las diferencias parciales con el impuesto al patrimonio neto, el impuesto sobre los bienes raíces tiene, en la práctica, una menor incidencia negativa en términos de eficiencia e impacto económico, y también una estructura que permite exenciones de diverso alcance por requisitos, edad o avalúo fiscal. Las razones de su amplio uso residen fundamentalmente en el destino de los recursos de recaudo del impuesto hacia el financiamiento de los bienes y servicios públicos locales.

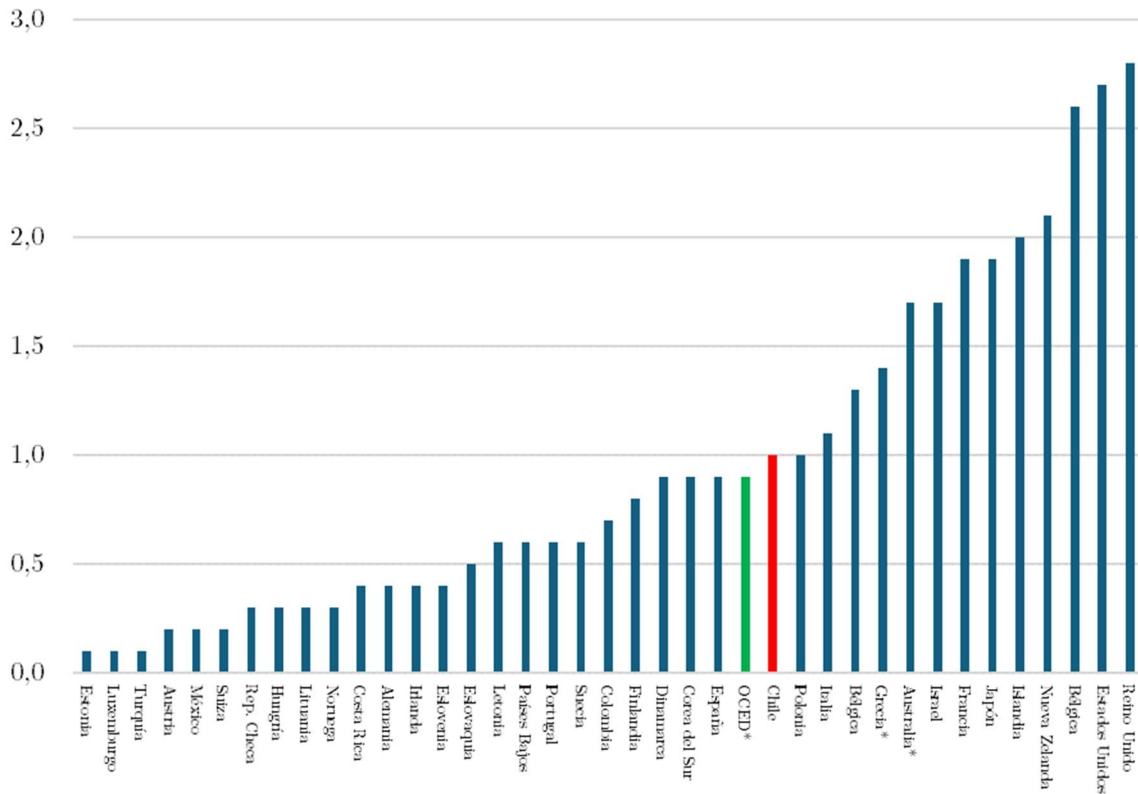
3. Impuesto territorial en la OCDE

El impuesto sobre los bienes raíces es utilizado en todos los países de la OCDE, siendo una parte de los impuestos a la propiedad, los cuales incluyen impuestos a: i) bienes raíces, ii) riqueza individual, iii) riqueza empresa, iv) herencia y donaciones y v) al capital y transacciones financieras. El impuesto sobre los bienes raíces en los países de la OCDE tiene un diseño que permite reducir o eximir dicho pago, a través de: i) exenciones por tipo de propiedad, ii) exenciones por tipo de contribuyente y iii) exenciones por uso del inmueble. Así mismo, el pago del impuesto a los bienes raíces en algunos países, es utilizado para reducir la base gravable de otro tipo de impuestos.

Los ingresos generados por el impuesto a los bienes raíces, alcanzan en promedio para los países de la OCDE, el 0,9% del PIB para el año 2023. En el caso de Chile, la cifra se ubica en una cifra similar, llegando a 1% del PIB en 2023, siendo la misma cifra para el año 2024 (Figura 1).

¹¹ Impuestos sobre la vivienda en los países de la OCDE, 2022. Pag 83.

Figura 1
Ingresos por Impuesto a los bienes raíces
(Proporción del PIB, año 2024)



* Dato del año 2023

Fuente: Base de datos de la OCDE.

4. Impuesto territorial en Chile: cómo funciona, quiénes pagan y qué se hace con lo recaudado

El Impuesto Territorial o contribuciones, es un impuesto a la propiedad establecido en la Ley N°17.235 que se aplica sobre la base imponible de un bien raíz y es pagado por los tenedores de este, ya sean de carácter agrícola o no agrícola. El impuesto es recaudado por la Tesorería General de la República (TGR) a través del Servicio de Impuestos Internos (SII). Las contribuciones deben pagarse en cuatro cuotas: en abril, junio, septiembre y noviembre.

El impuesto aplica en la medida que los bienes raíces cumplan con ciertas características, como su destino (uso) y avalúo fiscal¹².

Para algunos bienes raíces existe un tramo de avalúo fiscal que está exento de contribuciones¹³, el cual es actualizado semestralmente por el SII en la misma proporción del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y en las revaluaciones implementadas por el SII periódicamente¹⁴. Esto implica que las viviendas con un avalúo fiscal menor al monto exento no pagan contribuciones¹⁵.

La Tabla 1 permite observar los montos exentos de impuesto territorial para bienes raíces según destino para el primer semestre de 2026. Las cifras de la Tabla 1 muestran que el monto exento de Impuesto Territorial para un bien raíz no agrícola con destino habitacional es de \$60.030.710, en el primer semestre de 2026.

Tabla 1
Monto exento de Impuesto Territorial según destino del bien raíz, para el primer semestre de 2026

Serie	Destino	Monto Exento (\$ al primero de enero de 2026)
Agrícola	Agrícola propiamente tal	\$48.810.443
	Casa patronal	\$13.478.525
No Agrícola	Pleno Derecho	\$266.341
	Habitacional	\$60.030.710

Fuente: Servicio de Impuestos Internos.

Según la TGR las viviendas exentas de Impuesto Territorial representaron cerca del 70% de las viviendas totales, durante el primer semestre de 2025 (TGR, 2025).

En cuanto a la recaudación del Impuesto Territorial, según la TGR (2025), la recaudación total (no solo de predios habitacionales, sino de todos) de este impuesto durante el primer semestre de 2025 alcanzó los \$1.303.308 millones, donde solo 20 comunas, de las cuales 14 son de la Región Metropolitana, representaron el 54% de la recaudación total.

¹² El destino de un bien raíz corresponde a su uso principal y se dividen en dos series: agrícolas y no agrícolas. Entre los bienes no agrícolas se pueden identificar estacionamientos, bodegas, comercio, entre otros. Dependiendo del destino del inmueble, la aplicación del Impuesto Territorial puede diferir.

¹³ También existen más exenciones especiales al Impuesto Territorial contempladas en la Ley 17.235, como a inmuebles de bomberos, instituciones estatales, cultos religiosos, etc.

¹⁴ Las revaluaciones para bienes no agrícolas se realizan usualmente cada 4 años.

¹⁵ En el Anexo I se explica el cálculo de las contribuciones.

Del total recaudado por el Impuesto Territorial por cada comuna, el 60% debe ser destinado al Fondo Común Municipal (FCM) y el 40% restante permanece en la comuna. Las comunas de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura, son una excepción y deben ceder el 65% de lo recaudado por este impuesto. De esta forma, durante el primer semestre de 2025, el FCM acumuló \$1.466.010 millones, donde el 54,4% proviene del Impuesto Territorial (TGR, 2025)

5. Beneficio al Adulto Mayor y otros beneficios al pago de contribuciones en Chile

Además de la exención general al Impuesto Territorial, existen otros beneficios tributarios al pago de contribuciones para una propiedad con destino habitacional¹⁶. Uno de estos es el régimen DFL2, el cual combina una serie de beneficios tributarios, donde se destaca la exención del 50% de las contribuciones durante un plazo de tiempo que está escalonado según superficie de la propiedad.

También existe el beneficio de alza gradual de las contribuciones, que contiene los incrementos superiores a 25% de las contribuciones producto de los revalúos fiscales. En caso de ocurrir, el exceso de incremento se irá incorporando en las siguientes cuotas trimestrales en montos que no puedan significar incrementos mayores a 10% respecto a la cuota anterior.

Sin embargo, el beneficio más relevante en este contexto es el Beneficio al Adulto Mayor (BAM), el cual permite a adultos mayores acceder a un descuento en las contribuciones de su propiedad de uso habitacional durante un periodo determinado y según una serie de condiciones.

El BAM, comenzó en 2014 y permite obtener un descuento de 50% o 100% en el pago de contribuciones de la propiedad habitacional durante las cuotas del segundo semestre (cuotas 3 y 4) de un año y el primer semestre (cuotas 1 y 2) del año siguiente. La elegibilidad para el beneficio depende de una serie de condiciones que deben cumplirse de forma simultánea¹⁷.

¹⁶ Para efectos de este informe, solo se mencionan los puntos más relevantes de los beneficios tributarios distintos del Beneficio al Adulto Mayor mencionados en esta sección, sin entrar demasiado en detalle sobre sus condiciones y funcionamiento.

¹⁷ En el texto se presentan las condiciones resumidas, para mayor detalle ver el Anexo I. Los montos presentados corresponden a los considerados para el periodo de beneficio segundo semestre 2025-primer semestre 2026. Estos se van actualizando para cada periodo.

A modo de referencia, a la fecha de desarrollo de este informe (primer semestre de 2026), el periodo de beneficio corresponde al segundo semestre de 2025 y el primer semestre de 2026. Los valores y fechas de referencia que se indican en este informe para las condiciones del BAM corresponden al periodo de beneficio segundo semestre 2025 – primer semestre 2026 (en adelante 2025). Esto es relevante puesto que los montos se van actualizando para cada periodo del beneficio, así como la UTA de referencia.

Para que una persona sea elegible para el Beneficio al Adulto Mayor debe cumplir con las siguientes condiciones de forma simultánea¹⁸:

- I) **Edad:** el propietario deberá tener 60 años en caso de ser mujer y 65 años en caso de ser hombre, cumplidos hasta el 31 de diciembre del año previo al año en que se hace efectivo el beneficio. Esto quiere decir que, para el periodo de beneficio 2025, una propietaria mujer debe haber cumplido los 60 años hasta el 31 de diciembre de 2024.
- II) **Ingresos:** el ingreso anual del propietario durante el año previo al periodo del beneficio debe ser menor o igual a 30 Unidades Tributarias Anuales (UTA) a diciembre del año previo al que se hace efectivo el beneficio. Para el periodo de beneficio 2025, la UTA de referencia corresponde entonces a la de diciembre de 2024 (\$807.528), es decir, que el ingreso anual del propietario durante 2024 no puede haber sido mayor a \$24.225.840, lo cual equivale a \$2.018.820 mensuales.
- III) **Título de propiedad:** que el inmueble por el que se hace efectiva la rebaja se encuentre inscrito a su nombre, exclusivamente o en conjunto con su cónyuge, conviviente civil o, en caso que estos últimos hubieran fallecido, con sus hijos que los hayan sucedido, en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces respectivo, al 31 de diciembre del año anterior a aquel en que se haga efectiva la rebaja.
- IV) **Avalúo:** que el avalúo del inmueble para el segundo semestre del año en que se hace efectivo el beneficio no supere un valor estipulado, el cual se actualiza semestralmente acorde al IPC, así como mediante los revalúos periódicos que hace el SII. En caso de tener más de una propiedad con destino habitacional, se toma como referencia la de mayor avalúo. Para el periodo de beneficio 2025, el avalúo no puede ser superior a \$224.577.396, al 1 de julio de 2025.
- V) **Avalúos totales:** que la suma de los avalúos fiscales de todos los bienes raíces del contribuyente al segundo semestre del año en que se haga efectiva la rebaja, independientemente de su serie o destino, no supere un monto estipulado. Para

¹⁸ Los numerales presentados en este informe para condiciones tiene propósito referencial y no necesariamente representa los mismos que en la Ley 20.732.

el periodo de beneficio 2025, el total de los avalúos no puede ser superior a \$300.021.365, al 1 de julio de 2025. Por ejemplo, un adulto mayor puede cumplir con todas las condiciones indicadas hasta ahora, pero si su vivienda tiene un estacionamiento y/o una bodega, y la suma de los avalúos sobrepasa este valor, el adulto mayor no es elegible para el beneficio.

En caso de cumplir con todas las condiciones indicadas, el adulto mayor es elegible para el beneficio y el porcentaje de descuento que tendrá el contribuyente en el pago de la contribución neta de su vivienda dependerá de su ingreso anual generado en el año anterior al que se hace efectiva la rebaja. Si el adulto mayor tuvo un ingreso anual menor a 13,5 UTA (\$10.901.628, o \$ 908.469 mensual) obtiene un beneficio de 100%. Si tuvo un ingreso anual mayor a los 13,5 UTA, pero menor a 30 UTA, la rebaja es del 50%. Si los ingresos anuales superan las 30 UTA no tendrá descuento. La elegibilidad para el beneficio es determinada por el SII y, en caso de ser elegible, se aplica el beneficio de forma automática.

Según datos del SII, al segundo semestre de 2025 existe un total de 199.158 adultos mayores beneficiados, donde 71.566 (35,9%) tienen un descuento del 50% y 127.592 (64,1%) tienen un descuento del 100%.

Nótese entonces que el BAM presenta un vacío regulatorio que lleva a que existan ocasiones en las que se excluye del beneficio a personas en función del avalúo de sus propiedades, incluso si tienen ingresos bajos, lo cual busca resolver el Boletín N°17933-05 presentado por el Ministerio de Hacienda durante el gobierno anterior.

El proyecto, que actualmente se encuentra en segundo trámite constitucional, busca permitir que en caso de que el contribuyente cumpla con el criterio de ingresos (condición II), pero no con el criterio de avalúo de la propiedad (condición III), pueda de todas formas obtener un beneficio de reducción de sus contribuciones. Este beneficio corresponde a un tope máximo de cuánto puede significar su pago de contribución respecto a sus ingresos del año anterior, el cual se sitúa en 5%. Asimismo, el proyecto propone que, si el contribuyente es elegible para una rebaja del 50% de la contribución, se tome la alternativa que le signifique el mayor beneficio (menor pago) entre la rebaja del 50% o el tope de 5% de su ingreso anual. También se plantea el tope del 5% aplique también en caso de no cumplirse la condición V (suma de los avalúos de los inmuebles).

6. Caracterización de beneficiados por la eliminación de las contribuciones para adultos mayores de 65 años en su vivienda principal

Para determinar a cuantas personas mayores de 65 años les beneficiaría la exención del Impuesto Territorial de su vivienda principal, habría que determinar el total de adultos mayores con al menos una propiedad habitacional afecta a contribuciones y que no esté beneficiado por el BAM al primer semestre de 2026, así también a los con el beneficio del 50% de reducción en la contribución. Sin embargo, los datos disponibles actualmente en la página del SII no permiten calcular dicho número, pero sí lo están para el segundo semestre de 2025 en una minuta publicada por el SII.

En la minuta se indica que, de un total de 4.186.187 adultos mayores, hay 1.351.183 (32,3%) que tienen al menos una propiedad habitacional, de los cuales 398.819 (29,5%) tienen al menos una propiedad habitacional afecta a contribuciones. Del total de adultos mayores con propiedades habitacionales afectas a contribuciones, 189.644 (47,6%) cuenta con algún descuento del Beneficio al Adulto Mayor (199.158 al primer semestre 2026), mientras que 209.175 (52,4%) no tienen el beneficio (Servicio de Impuestos Internos, 2025).

De esta forma, para el segundo semestre de 2025, del total de adultos mayores que tienen al menos una propiedad habitacional, el 84,5% o está exento del pago de contribuciones o cuenta con alguna exención por el BAM (Servicio de Impuestos Internos, 2025). Podría esperarse que actualmente los porcentajes no sean muy distintos.

De hecho, la estimación del Ministerio de Hacienda de 294.607 adultos mayores presentada en el proyecto de Ley de Reconstrucción Nacional que estarían beneficiados por la exención de contribuciones, podría considerarse relativamente cercano al número de adultos mayores con propiedades habitacionales afectas a contribuciones que no están beneficiados por el BAM al primer semestre 2025 (209.175). La diferencia podría deberse -además de que las cifras corresponden a dos periodos distintos- a que se esté considerando dentro de los beneficiados a los adultos mayores que actualmente se encuentran con una reducción del 50%, los cuales pasarían a tener una exención del 100%.

Entonces, **¿a quiénes beneficia la propuesta de eliminación de contribuciones para adultos mayores?** Beneficiaría a adultos mayores con al menos una propiedad habitacional afecta a contribuciones y que no cumplan con alguna de las condiciones de elegibilidad para el BAM¹⁹. Paralelamente, se iguala el beneficio para todos los adultos mayores, de forma que

¹⁹ De todas formas, existen algunos adultos mayores que actualmente no están beneficiados por el BAM y que tampoco lo estarían en caso de eliminarse las contribuciones. Por ejemplo, una mujer mayor de 60 y menor de 65 años que por algún motivo no se encuentra beneficiada por el BAM, tampoco lo estará bajo la propuesta del Plan de Reconstrucción, toda vez que este beneficio aplicaría

aquellos que actualmente tienen un descuento del 50% en el pago de la contribución, pasen a tener el 100% de descuento.

A modo de referencia, el Informe de Estadísticas Tributarias del Ministerio de Hacienda de marzo 2026 indica que los ingresos monetarios mensuales de las personas pertenecientes al octavo y noveno decil en la distribución de ingresos totales, en pesos de 2023, ascendieron a \$829.241 (\$864.613 en pesos de 2024) y \$1.297.100 (\$1.348.019 en pesos de 2024), respectivamente. Es decir, la eliminación de la contribución de la vivienda principal para adultos mayores beneficia incluso a personas que presentan ingresos superiores al promedio del octavo decil de la distribución de ingresos monetarios y, en mayor medida, a aquellos con ingresos monetarios mayores al promedio del noveno decil. Por un lado, aquellos con ingresos mensuales superiores a \$908.469 y menores o iguales a \$2.018.820 (superiores al octavo decil y ligeramente superior al noveno decil), pasarían de una reducción del 50% en el pago de su contribución al 0%²⁰, mientras que aquellos con ingresos superiores a \$2.018.820 pasarían de pagar el 100% al 0%.

Por otro lado, esta propuesta significaría una pérdida de recaudación para las municipalidades y el Fondo Común Municipal, la cual irá aumentando en la medida que la población envejezca y más personas pasen a estar exentas de la contribución, la cual sería compensada con ingresos del Gobierno Central, cuya principal fuente de recursos proviene del IVA.

En todo caso, la propuesta de eximir al pago del impuesto a los bienes raíces a la vivienda habitual es un esquema que se ha implementado en forma general otros países. En el caso de Italia, el Impuesto Municipal Único no se paga para la vivienda principal, con excepción que la misma sea una vivienda de lujo.

7. Medidas usadas en otros países para aliviar la carga tributaria por impuestos a bienes raíces

solo para mayores de 65 años. Por otro lado, puede que no todos los adultos mayores que no son elegibles para el BAN por el criterio de propiedad obtengan el beneficio bajo el Plan de Reconstrucción, dado que en la propuesta también existe un criterio de dominio de la propiedad, donde existen diferencias entre ambos.

²⁰ Asumiendo que la propiedad por la que obtiene el beneficio con el BAM es la misma que obtendrá el beneficio bajo la propuesta del Plan de Reconstrucción.

A lo largo del mundo existen varios esquemas para aliviar la carga tributaria para el pago de contribuciones de la vivienda, pero se pueden clasificar en las siguientes categorías²¹: exenciones y créditos para la vivienda principal, exenciones y créditos basados en ingresos, esquemas de alivio por sobrecarga y esquemas de aplazamientos.

Exenciones y créditos para la vivienda principal

En estos mecanismos, el Estado define tramos exentos del impuesto a la propiedad o créditos para reducir la carga tributaria²². Usualmente estos esquemas benefician a un grupo general de personas, pero en algunas ocasiones son focalizados a grupos vulnerables o son limitados. Por ejemplo, pueden estar limitados solo a personas de la tercera edad o discapacitados, o puede aplicar solo sobre la vivienda de residencia principal. Al mismo tiempo, los créditos o exenciones pueden variar según características de la propiedad, como en el caso de las propiedades DFL2 en Chile.

Dentro de estos esquemas clasifica lo que actualmente existe en el caso de Chile, donde todas las propiedades con destino habitacional -y algunas con otros destino- tienen un tramo del avalúo que está exento del Impuesto Territorial, de forma que aquellas que están por debajo de este tramo quedan exentas de impuesto y las que están por encima tributan sobre la diferencia.

Exenciones y créditos basados en ingresos

Estos esquemas son similares al caso anterior, pero donde el ingreso del contribuyente es de las variables más relevantes para determinar su elegibilidad, así como la extensión del beneficio. Estos esquemas hacen que los beneficios sean más focalizados y tengan un menor costo asociado al no beneficiar a todos de forma indiscriminada. Sin embargo, como punto en contra está que, dependiendo de cómo se formule, podría dejar a una amplia parte de la población fuera del beneficio y podría generar costos administrativos.

²¹ Las clasificaciones de los esquemas de reducción de carga tributaria por impuesto predial corresponden a las presentadas por Langley y Youngman (2022). En el Anexo II se presentan ejemplos de esquemas usados en otros países y el Anexo III presenta las fuentes de información usadas para casa ejemplo.

²² Una exención hace referencia a una reducción de la base imponible de la propiedad (como se hace en Chile a todas las propiedades habitacionales) y los créditos corresponden a una reducción al impuesto a pagar (como en los casos de las propiedades DFL2 o los beneficiados por el BAM).

Dentro de estos esquemas clasifica el Beneficio al Adulto Mayor, en donde el porcentaje de beneficio (50% o 100%) se determina según los ingresos anuales del contribuyente.

Esquemas de alivio por sobrecarga

En estos esquemas el objetivo es evitar que la carga tributaria sea demasiado alta. Usualmente están orientados a las personas de menores ingresos y aplican cuando la carga tributaria supera un determinado porcentaje de sus ingresos. Estos esquemas resultan ser más efectivos que los mencionados anteriormente puesto que permiten beneficiar significativamente a las personas que, en efecto, se ven en la necesidad de este, en comparación a un beneficio general, lo cual también implicaría un menor costo.

En Estados Unidos esos esquemas son conocidos como *circuit breaker* (cortocircuito) toda vez que, al igual que los disyuntores (o automáticos) protegen contra sobrecargas eléctricas, estos esquemas protegen contra sobrecargas tributarias.

La principal diferencia entre los esquemas de exenciones y créditos basados en ingresos con los esquemas de alivio por sobrecarga es que, en los primeros, el beneficio se determina según una serie de criterios y funcionan de forma discrecional (como en el BAM). En cambio, los esquemas de alivio por sobrecarga determinan un umbral en donde el beneficio aplica en caso de que la carga tributaria excede un porcentaje específico del ingreso del contribuyente (o del hogar, en algunos casos). Por lo tanto, en el Boletín N°17933-05 presentado por el Ministerio de Hacienda durante el gobierno anterior, el elemento del tope de 5% del ingreso clasificaría como un umbral de alivio por sobrecarga tributaria.

Aplazamientos.

Bajo estos esquemas, los contribuyentes tienen la posibilidad de aplazar el pago de sus contribuciones, generando una deuda con el Estado que deberá ser pagada al momento de vender o heredar la propiedad, usualmente con una tasa de interés asociada. La ventaja de estos esquemas es que, a diferencia de los otros, no significa una pérdida de las recaudaciones para los gobiernos regionales al existir una eventual recaudación (Munnell, Hou y Walters, 2022). Los aplazamientos resultan ser un sistema particularmente beneficioso para los adultos mayores, quienes suelen tener como único ingreso sus pensiones de jubilación.

8. Nuevo esquema para aliviar pago de contribuciones.

Los antecedentes analizados permiten identificar que, si bien el BAM tiene el problema de excluir a adultos mayores en la medida que los avalúos de sus propiedades superen un

determinado umbral, incluso si es que tienen ingresos considerablemente bajos, la eliminación universal de las contribuciones para personas mayores de 65 años estaría beneficiando, en su mayoría, a personas que tendrían ingresos objetivamente altos.

No obstante, los múltiples esquemas analizados en la sección anterior permiten deducir que la eliminación universal de las contribuciones para adultos mayores no sería la política adecuada dado que existen múltiples herramientas que permitirían beneficiar a un amplio grupo de personas en ese tramo etario, sin perder el carácter progresivo del Impuesto Territorial y sin implicar pérdidas significativas en los ingresos de las municipalidades o aumentos permanente del gasto público del Gobierno Central.

Así, a partir de los esquemas analizados y los problemas identificados en el actual BAM y en la propuesta del Plan de Reconstrucción, se propone un nuevo esquema de alivio al pago de contribuciones de la vivienda principal que reemplace el BAM y beneficie más eficientemente a las personas de acuerdo con sus ingresos. Si bien la falta de información disponible dificulta determinar concretamente los parámetros del esquema, estimar los costos de este o número total de beneficiados, se entregan los lineamientos generales que debería tener el esquema y los beneficios que se podrían esperar.

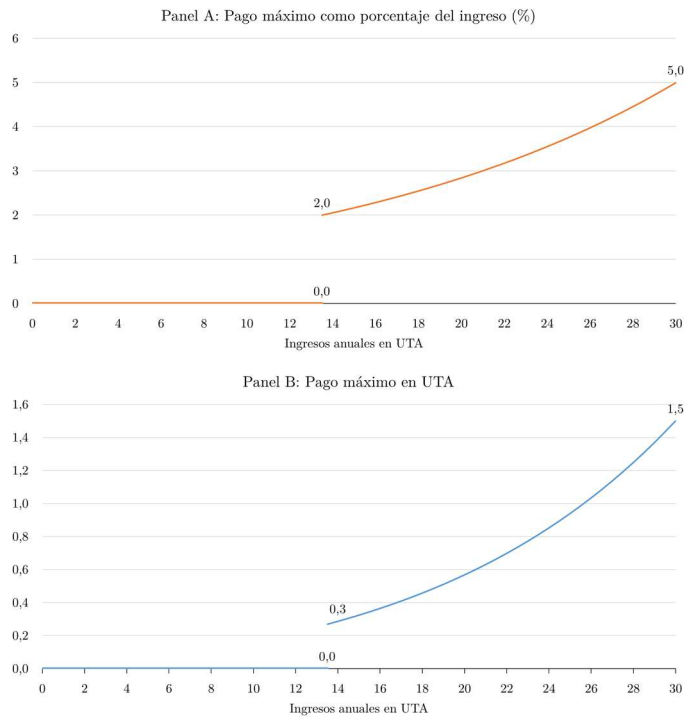
Se propone eliminar o reformular el BAM, reemplazándolo por un esquema que mezcle elementos de alivio por sobrecarga y aplazamientos, manteniendo el umbral de ingresos anuales equivalentes a 30 UTA para la elegibilidad. Primero, se calcula un porcentaje máximo que el pago contingente de las contribuciones de la vivienda principal pueda significar sobre los ingresos anuales del contribuyente (alivio por sobrecarga). Segundo, se aplica un aplazamiento del monto de la contribución que exceda dicho porcentaje máximo, el cual será aportado por el Estado a las municipalidades y que será recaudado al momento de enajenar la propiedad, con una tasa de interés por determinar (aplazamiento). Al igual que en el BAM, el beneficio aplicaría de forma automática por el SII y el beneficio aplicaría en el mismo periodo.

En cuanto a la parte de alivio por sobrecarga, el porcentaje de sus ingresos que el pago en contribuciones no pueda superar se incrementa con los ingresos del beneficiado, llegando a un límite de 5%. La estructura tiene los mismos umbrales que el actual BAM, es decir, 13,5 y 30 UTA. Para las personas con ingresos anuales menores o iguales a 13,5 UTA, el pago contingente máximo es 0% de su ingreso, es decir, postergan el 100% de su contribución. Las personas con ingresos anuales por sobre los 13,5 UTA y menores o iguales a 30 UTA, el pago en contribuciones por su vivienda no podrá superar un porcentaje de sus ingresos que va

entre 2% y 5%, y postergan la contribución restante hasta el momento de enajenar la propiedad. Las personas con ingresos anuales mayores a 30 UTA no son elegibles para el beneficio.

El Panel A de la Figura 2 muestra el cómo varía este porcentaje máximo a medida que incrementan sus ingresos, mientras que el Panel B muestra cuánto equivale el porcentaje máximo en UTA²³

Figura 2
**Tope al pago de contribuciones de la vivienda principal bajo esquema
 propuesto según ingresos anuales del contribuyente en Unidades Tributarias
 Anuales**



Fuente: Elaboración propia.

9. Comparación entre esquema propuesto y el Beneficio al Adulto Mayor.

La Tabla 2 hace una comparativa de los beneficios que obtendrían los adultos mayores en el pago de contribución de su propiedad habitacional, entre 1) el actual BAM, 2) el BAM considerando los cambios propuestos en el Boletín N°17933-05 (en adelante BAM

²³ La metodología para determinar el porcentaje se explica en el Anexo IV.

modificado) y 3) el esquema propuesto en este documento, según distintos escenarios posibles.

Se puede apreciar que, a diferencia del BAM actual y el BAM modificado, los beneficios del esquema propuesto no consideran en ningún caso el avalúo fiscal de la propiedad habitacional ni de los demás bienes raíces del adulto mayor.

Si bien el BAM modificado también considera que en algunos casos el pago de las contribuciones no pueda superar un porcentaje de sus ingresos, este porcentaje es siempre 5%, mientras que en el esquema propuesto este porcentaje varía según los ingresos, donde el porcentaje es 0% para personas con ingresos anuales menores o iguales a 13,5 UTA y entre 2% y 5% para personas con ingresos monetarios mayores a 13,5 UTA y menores o iguales a 30 UTA.

Por otro lado, mientras en ambas variantes del BAM el adulto mayor obtiene un crédito o condonación por el total de la parte de la contribución que no paga, bajo el esquema propuesto esta parte se posterga hasta el momento de enajenar la propiedad. Esto permite que no existan pérdidas en el FCM.

Otra gran diferencia entre el esquema propuesto con ambos esquemas del BAM es que, en caso de que el adulto mayor tenga más de una propiedad habitacional, el BAM considera para el beneficio la vivienda de mayor avalúo fiscal y será a esa la que se le aplica la rebaja de las contribuciones. En tanto, en el esquema propuesto el beneficio aplica para el pago de las contribuciones de su propiedad habitacional principal. Esto es porque el propósito de la política es que el adulto mayor no pierda su vivienda en la que reside o tenga que verse forzado a cambiarse. Existe la posibilidad de que un adulto mayor con más de una propiedad, que resida en la de menor valor, pueda no ser capaz de pagar las contribuciones de su vivienda principal incluso con la rebaja a las contribuciones de su propiedad de mayor valor, por lo que, en ese caso, la persona se vería forzada a mudarse.

Tabla 2
Comparación de beneficios al pago de contribuciones de la propiedad habitacional para adultos mayores, según esquema y escenarios posibles (1)

Ingreso anual a diciembre del año anterior en que se aplica el beneficio	Avalúo fiscal al segundo semestre del año en que se aplica el beneficio (2)	Beneficio al Adulto Mayor	Beneficio al Adulto Mayor considerando las propuestas del PDL del gobierno de Boric	Esquema propuesto (3)
Menor o igual a 13,5 UTA	Menor o igual \$224.577.396 y un avalúo fiscal de todas las propiedades, independiente del destino, menor o igual a \$300.021.365	Crédito de 100% en el pago de la contribución	Crédito de 100% en el pago de la contribución	Posterga el 100% del pago de la contribución
Menor o igual a 13,5 UTA	Mayor a \$224.577.396 o con avalúo fiscal de todas las propiedades, independiente del destino, mayor a \$300.021.365	No obtiene beneficio	Máximo de 5% de su ingreso anual en el pago de la contribución	Posterga el 100% del pago de la contribución
Mayor a 13,5 UTA y menor o igual a 30 UTA	Menor o igual \$224.577.396 y un avalúo fiscal de todas las propiedades, independiente del destino, menor o igual a \$300.021.365	Crédito de 50% en el pago de la contribución	Mayor beneficio entre tope máximo de 5% de su ingreso anual y un crédito de 50% en el pago de la contribución	Porcentaje máximo entre 2% y 5% de su ingreso anual en el pago de la contribución, dependiendo de su ingreso, y posterga la parte que supere dicho tope
Mayor a 13,5 UTA y menor o igual a 30 UTA	Mayor a \$224.577.396 o con avalúo fiscal de todas las propiedades, independiente del destino, mayor a \$300.021.365	No obtiene beneficio	Máximo de 5% de su ingreso anual en el pago de la contribución	Porcentaje máximo entre 2% y 5% de su ingreso anual en el pago de la contribución, dependiendo de su ingreso, y posterga la parte que supere dicho tope
Mayor a 30 UTA	Independiente del avalúo fiscal	No obtiene beneficio	No obtiene beneficio	No obtiene beneficio

Notas: (1) En todos los casos se asume que el propietario cumple con todos los demás criterios no considerados en la tabla. En caso de tener más de una propiedad habitacional, el Beneficio al Adulto Mayor considera la propiedad habitacional de mayor avalúo, mientras que el esquema propuesto considera la propiedad habitacional principal, la cual deberá ser declarada por el contribuyente; (2) Los montos expresados corresponden a los considerados en el Beneficio al Adulto Mayor para el periodo segundo semestre 2025 - primer semestre 2026, es decir, los avalúos al segundo semestre 2025; (3) La proporción de la contribución postergada será aportada a las municipalidades por el Estado y deberá ser pagada al momento de enajenarse la propiedad, con una tasa de interés por determinar.

Fuente: Elaboración propia

Habiendo considerado las diferencias al beneficio al pago de la contribución de la vivienda entre los 3 esquemas analizados, en la Figura 3 se hace una comparativa de cómo sería el pago de la contribución para 2 propiedades con distintos avalúos para 3 niveles de ingresos distintos²⁴. En cuanto a los avalúos, se toma uno justo debajo del avalúo máximo de \$224.577.396 al segundo semestre de 2025 para obtener el beneficio al adulto mayor (\$224.000.000) y otro justo por encima del avalúo máximo (\$225.000.000). En cuanto a ingresos, se consideran ingresos de 10, 17 y 27 UTA. Se asume que en todos los casos el adulto mayor cumple con todos los demás criterios de elegibilidad para los beneficios.

En la Figura 3 se muestra el escenario de una persona con ingresos anuales por 10 UTA. Se puede observar que, en el caso de tener una propiedad con un avalúo fiscal elegible para el beneficio, en los 3 esquemas el adulto mayor no paga contribuciones por esa propiedad. Sin embargo, mientras en ambas variantes del BAM el adulto mayor obtiene un crédito del 100% de su contribución, bajo el esquema propuesto el beneficiado posterga el pago hasta el momento de enajenar la propiedad.

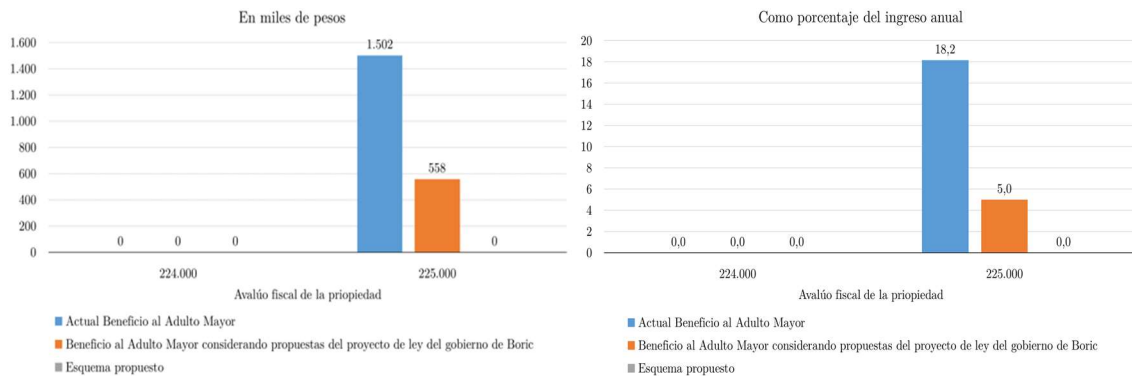
En caso de que el adulto mayor tenga una propiedad con un avalúo fiscal mayor que el máximo elegible para el beneficio, bajo el actual BAM no puede obtener el beneficio y debe pagar el total de la contribución, la cual significa el 18,2% de su ingreso anual²⁵. Si se consideran las modificaciones de PDL, esta persona pagaría como máximo el 5% de su ingreso y obtendría un crédito por toda la parte que sobrepase ese tope. Bajo el esquema propuesto el beneficio es igual que cuando el avalúo fiscal es elegible.

²⁴ Para estimar las contribuciones en la Figura 2 según avalúo fiscal de la propiedad se estima el monto exento para bienes raíces no agrícolas con destino habitacional en el segundo semestre de 2025. Esto se hace dividiendo el monto exento del primer semestre de 2026 por 1,015, que es el mismo factor que el Banco Central indica que usó para pasar del segundo semestre de 2025 al primero de 2026. Lo mismo aplica para el monto de cambio de tasa.

²⁵ En el proyecto de ley que busca modificar el Beneficio al Adulto Mayor no se indica explícitamente qué UTA se usará como referencia para obtener en términos nominales cuánto será el pago máximo del beneficiado. No se define si será la UTA al 31 de diciembre del año anterior al que se aplica el beneficio, o si será al semestre correspondiente al avalúo u otra. En los cálculos se está tomando como referencia la UTA al semestre del avalúo, es decir, de julio 2025.

Figura 3

Beneficio al pago en contribución neta por la vivienda para adultos mayores, según esquema, avalúo de la propiedad y nivel de ingresos anuales de 10 UTA



Nota: En miles de pesos de julio 2025. Contribución neta estimada con avalúos al segundo semestre de 2025. Se toma valor UTA de julio 2025.

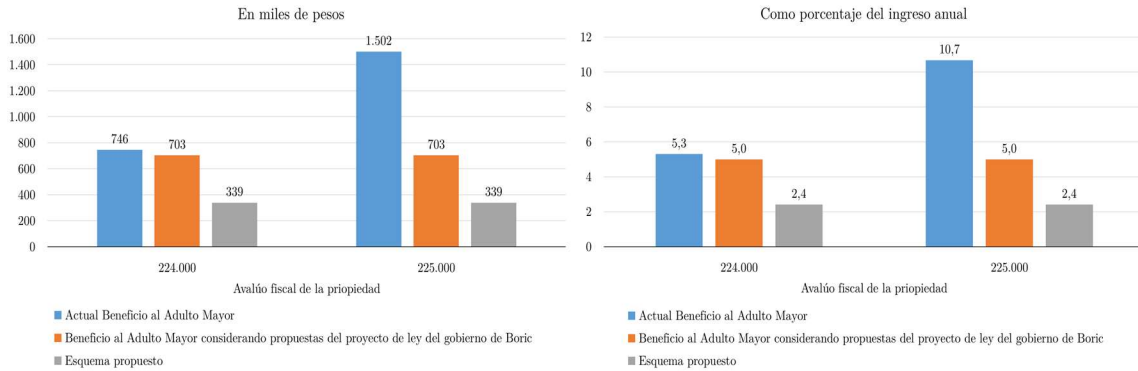
Fuente: Elaboración propia.

En la figura 4 se muestra el caso de una persona con ingresos anuales por 17 UTA. Por un lado, se puede observar que, en el caso de la vivienda de contribución por la vivienda de 224 millones de avalúo fiscal, el pago es menor bajo el BAM modificado que bajo el actual. Esto ocurre porque, al encontrarse en el tramo de ingresos anuales mayores a 13,5 UTA y menores o iguales a 30 UTA, el BAM con los cambios del PDL plantea que el beneficio sea el mayor entre una reducción del 50% de la contribución o un pago máximo de 5% de sus ingresos. Bajo el esquema propuesto en este informe el pago sería del 2,4% de sus ingresos anuales y, de la contribución que sobrepase su máximo a pagar, postergaría el 50%.

Para la vivienda de 225 millones de avalúo fiscal en la Figura 4, el pago bajo del BAM equivaldría al 10,7% de sus ingresos y bajo el BAM con los cambios del PDL el pago sigue siendo 5% de sus ingresos. El pago en el esquema propuesto no cambia respecto a la vivienda de menor avalúo.

Figura 4

Beneficio al pago en contribución neta por la vivienda para adultos mayores, según esquema, avalúo de la propiedad y nivel de ingresos anuales de 17 UTA



Nota: En miles de pesos de julio 2025. Contribución neta estimada con avalúos al segundo semestre de 2025. Se toma valor UTA de julio 2025.

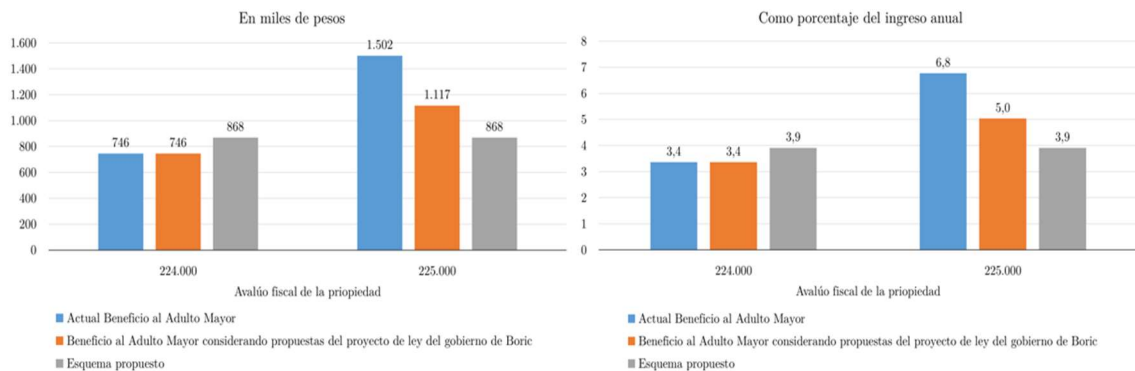
Fuente: Elaboración propia.

En el caso de ingresos anuales fueron de 27 UTA (Figura 5), el pago en contribuciones para la vivienda de 224 millones en el esquema propuesto es mayor que ambos esquemas de BAM. Mientras en ambos BAM obtienen una rebaja del 50% de su contribución y el pago equivale al 3,4% de su ingreso, bajo el esquema propuesto el pago sería del 3,9% de su ingreso. No obstante, bajo el esquema propuesto el pago es menor que los otros 2 para el caso de una vivienda por sobre el avalúo máximo del BAM, toda vez que este esquema no toma en consideración el avalúo de la propiedad.

Figura 5

Beneficio al pago en contribución neta por la vivienda para adultos mayores, según esquema, avalúo de la propiedad y nivel de ingresos anuales

Panel C: ingreso anual de 27 UTA



Nota: En miles de pesos de julio 2025. Contribución neta estimada con avalúos al segundo semestre de 2025. Se toma valor UTA de julio 2025.

Fuente: Elaboración propia.

Entre las ventajas que este sistema presenta frente al actual Beneficio al Adulto Mayor (incluso tomando el proyecto de ley del tope de 5%) y frente a exención universal de las contribuciones para mayores de 65 años en su vivienda principal se encuentran:

- I) **Mayores ingresos al Fondo Común Municipal:** A diferencia del BAM y la propuesta del Plan de Reconstrucción, donde los adultos mayores quedan exentos del 100 o 50% de su contribución con el BAM y del 100% con la propuesta de exención universal de las contribuciones para mayores de 65 años en su vivienda principal, en el esquema propuesto postergan la parte de la contribución que no pagan. Esto significa un mayor ingreso para las municipalidades, puesto que el Gobierno Central aportaría al FCM la parte del Impuesto Territorial de la vivienda principal que el contribuyente pospone.
- II) **Fiscalmente neutro:** Dado que la deuda generada por los aportes hechos por el Gobierno Central al Fondo Común Municipal es eventualmente liquidada al momento de enajenar la propiedad en caso de venta o herencia, el esquema propuesto es fiscalmente neutro en el largo plazo.
- III) **Mayor progresividad:** El esquema propuesto resulta considerablemente más progresivo, al no eximir del pago de contribuciones a personas con ingresos mayores a 30 UTA, como sí ocurriría con la propuesta del Plan de Reconstrucción, y tiene una mayor escala progresiva que la del BAM al considerar un pago máximo en función de su ingreso en vez de una reducción porcentual en el pago de la contribución.
- IV) **Avalúo de la propiedad deja de ser un determinante de elegibilidad:** No se excluiría del beneficio a adultos mayores que tengan una propiedad habitacional sobre un determinado avalúo fiscal o que los avalúos fiscales de todos sus bienes raíces sumen un determinado monto como ocurre actualmente en el BAM.

Por otra parte, el esquema propuesto tiene el potencial de ser ampliado a una mayor población, de forma que no aplique solo sobre personas de la tercera edad, sino que puede también considerarse a personas con discapacidades, hogares con presencia de menores de edad o desempleados.

10. Conclusión y discusión

A pesar de que en Chile ya opera un beneficio de alivio al pago de contribuciones para adultos mayores, no impide que exista personas que enfrenten problemas de liquidez para honrar sus obligaciones tributarias cuando el avalúo fiscal supera un umbral, incluso si su generación de ingresos es limitada. En este sentido, es importante avanzar en mejores

medidas para aliviar la carga tributaria por concepto de contribuciones en los grupos económicamente vulnerables y el esquema propuesto va justamente en esa dirección.

El esquema propuesto en este documento permite avanzar hacia una mayor cobertura de adultos mayores, hacer el beneficio más progresivo, y mitigar la pérdida de ingresos al Fondo Común Municipal. Más aún, tiene el potencial de ser implementado para más grupos de la población.

Se reconoce que el diferir la totalidad del pago de las contribuciones de los beneficiados podría significar en algunas ocasiones una alta carga tributaria al momento de enajenarse la propiedad dependiendo de cuánto se acumuló a lo largo del beneficio. No obstante, en la revisión de experiencia comparada se pueden identificar elementos que otros países han aplicado para que esto no ocurra, así también para evitar que la carga para el fisco no sea demasiado elevada. Una alternativa es que el beneficio de diferir del pago aplique solo sobre una proporción del evalúo de la propiedad. Por ejemplo, que el contribuyente solo pueda postergar el pago que corresponda al primer tramo del cálculo de la contribución (hasta el monto de cambio de tasa) y que la contribución correspondiente al segundo tramo no pueda ser diferida. Otra alternativa es que se limite derechamente el monto posible a postergar. Por ejemplo, que solo se pueda diferir de determinado valor de la diferencia entre la contribución total y el porcentaje máximo a pagar, donde el resto deberá ser pagado en el momento.

Si bien los impuestos al patrimonio son económica y políticamente controversiales, los impuestos prediales son ampliamente usados a nivel mundial al ser una de las principales fuentes de ingresos de los gobiernos locales o municipalidades. En el caso de Chile, así como varios otros países, el Impuesto Territorial es una herramienta sumamente efectiva para para destinar recursos a las municipalidades de menores ingresos. No obstante, el pago de contribuciones de la vivienda puede significar una carga financiera relevante para ciertos grupos de la población.

Sin embargo, la solución de esta situación no debería radicar en la exención completa de este tributo en forma general, toda vez que este tipo de política pública tendría características regresivas, junto con un impacto en las finanzas del Gobierno Central al incluir una cláusula que mandata a la Ley de Presupuestos a considerar aportes adicionales al Fondo Común Municipal, destinados a compensar por la exención para el pago de contribuciones para mayores de 65 años.

En este contexto, se rescata del PDL del gobierno anterior, la modificación del financiamiento del Fondo Común Municipal, en donde se modifican los aportes de Las Condes (que pasaría a aportar del 65% al 80% de lo recaudado por Impuesto Territorial) y de Lo Barnechea (que pasaría a aportar el 70%).

Sin embargo, se podría trabajar en un sistema que incorpore más comunas en función de su ingreso, de forma que no sean solo unas pocas las que aporten más y se actualice de forma continua. En la actualidad, del total recaudado por la TGR por Impuesto Territorial de cada comuna, el 40% se destina a la comuna correspondiente y el 60% al FCM, a excepción de las comunas de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura, cuyo porte por este concepto es del 65%. Este mayor aporte para dichas comunas no responde a un criterio técnico explícito ni a una metodología, sino que responde principalmente a que sean estas las que más recaudan por concepto de Impuesto Territorial, lo que la vuelve esencialmente arbitraria. Resulta cuestionable, por ejemplo, por qué la comuna de Santiago debe ceder una proporción mayor que el resto, cuando su alto nivel de recaudación total se explica principalmente por la concentración de actividad comercial y el alto avalúo fiscal de las propiedades en la comuna, lo que no necesariamente se traduce en una mayor riqueza de sus residentes en términos per cápita. Un sistema más eficiente debería definir la proporción que cada comuna cede al FCM en función de indicadores objetivos de capacidad económica de la municipalidad y sus residentes, como el ingreso per cápita comunal o los ingresos propios permanentes per cápita, y contemplar mecanismos de actualización periódica que eviten que la norma quede desactualizada respecto a la realidad económica de cada territorio.

Referencias

- Argüello, S (2025). Participación de los impuestos a lapropiedad inmobiliaria sobre la recaudacióna nivel de gobierno central, regional y local.Análisis de los países miembros de la OCDE. Asesoría Técnica Parlamentaria. Biblioteca Nacional de Chile.
- Davis y Samms (2023). Preventing an Overload: How Property Tax Circuit Breakers Promote Housing Affordability. Institute on Taxation and Economic Policy.
- García, M. (2022). Impuesto a la propiedad, al patrimonio y a la riqueza (Serie Informe Económico N° 305). Libertad y Desarrollo.
- González, H., Larraín, F. Y Perelló, Ó. (2020). Impuesto al Patrimonio II: Consideraciones Institucionales y Efectos Económicos en Países OCDE. Documento de Trabajo N° 83. Clapes UC.
- Hamilton, B. W. (1975). Zoning and property taxation in a system of local governments. Urban Studies, 12(2), 205–211. <https://doi.org/10.1080/00420987520080301>
- Langley y Youngman (2022). Property tax relief for homeowners. Lincoln Institute of Land Policy.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2010). Tax Policy Reform and Economic Growth, OECD Tax Policy Studies, No. 20, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264091085-en>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2023). Revenue Statistics Interpretative Guide (Anex A). Revenue Statistics 2023.
- Servicio de Impuestos Internos (2025). Cambios para mejorar la administración del impuesto territorial. Disponible en: <https://www.sii.cl/noticias/2025/160625noti01aav.htm>
- Tesorería General de la República (2025). Informe de Financiamiento Comunal 1er semestre 2025. Disponible en: <https://www.tgr.cl/informe-de-financiamiento-comunal/>

Anexo I. Cálculo de contribuciones para bienes no agrícolas habitacionales

Las propiedades que tengan un avalúo fiscal por sobre el monto exento deberán pagar contribuciones por la diferencia, a menos que tenga alguna exención adicional. Las tasas del impuesto dependerán del uso de bien raíz y de su avalúo fiscal.

En el caso de un predio con destino habitacional cuyo avalúo fiscal supere el monto exento general la tasa es de 0,893%, sin embargo, si el avalúo fiscal es mayor a un determinado valor -llamado monto de cambio de tasa- y que para el primer semestre de 2026 corresponde a \$214.395.361, se aplicará una tasa adicional de 1,042% por sobre la diferencia entre el avalúo de la propiedad y el monto de cambio de tasa (similar a como ocurre con el impuesto de segunda categoría). Esto quiere decir que para viviendas con avalúo fiscal mayor al monto de cambio de tasa se calcula la contribución en dos tramos. En el primero, se aplica la tasa de 0,893% sobre la diferencia entre el monto de cambio de tasa y el monto exento general. En el segundo, se aplica la tasa de 1,042% sobre la diferencia entre el avalúo de la propiedad y el monto de cambio de tasa.

Para ilustrarlo, considérese el ejemplo del cálculo de la contribución neta²⁶ para una propiedad avaluada en \$250.000.000 al primer semestre de 2026. El cálculo sería de la siguiente forma: $0\% \times 60.030.710 + 0,893\% \times (214.395.361 - 60.030.710) + 1,042\% \times (250.000.000 - 214.395.361) = 1.749.477$.

La contribución se calcula semestralmente y las cuotas que se deben pagar en el semestre correspondientes son la contribución neta dividida en 4. Siguiendo con el ejemplo anterior, las cuotas 1 y 2 del 2026 serían entonces 437.369. Para el segundo semestre se vuelve a realizar el cálculo con los montos actualizados.

Anexo II. Ejemplos de esquemas de alivio al pago de contribuciones en otros países

Exenciones y créditos para la vivienda principal

En Sudáfrica su sistema es prácticamente igual al chileno: las propiedades habitacionales tienen un tramo que está exento del pago de contribuciones, y la contribución corresponde a un porcentaje sobre el monto en que el valor de la propiedad exceda el tramo exento.

²⁶ La contribución neta no considera el cargo por servicio de aseo de las municipalidades. En este documento se considera en todo momento la contribución neta.

Existen varios Estados de Estados Unidos que aplican estos tipos de sistemas. Por ejemplo, en Arkansas los propietarios de inmuebles habitacionales tienen derecho a una reducción (crédito) de 500 dólares de su impuesto a la propiedad. Para poder optar a esta exención, el solicitante debe ser el propietario de la vivienda y esta debe utilizarse como su residencia principal.

Similarmente, en California se exime del pago de impuestos sobre la propiedad los primeros 7.000 dólares del valor catastral de la vivienda. La elegibilidad se limita a propiedades habitacionales que sean la residencia principal del propietario, junto con otras condiciones.

En Alabama los veteranos de guerra están exentos del 100% de su impuesto a la propiedad, en la medida que cumplan con una serie de criterios de elegibilidad.

Exenciones y créditos basados en ingresos

En Reino Unido existe el *Council Tax Reduction*, un programa que permite a personas de bajos ingresos obtener un descuento en su impuesto predial. El monto exento no está previamente determinado y dependerá de múltiples criterios como la edad, ingreso, ahorros, entre otros.

En Nueva Zelanda también existe un esquema que permite reducir las contribuciones para los propietarios de viviendas de bajos ingresos, el cual depende de las contribuciones totales que paga, el número de personas en la vivienda que sean dependientes del propietario, los ingresos del hogar, y que aplica para personas mayores de 65 años.

En Latinoamérica se puede identificar el caso de Colombia, en donde existe una ley de exoneración de impuesto predial que está destinada a beneficiar a personas que se encuentran en situaciones especiales y que no tienen la capacidad de pagar el impuesto predial (contribución). Para acceder al beneficio, existe un requisito poblacional y otro monetario. En cuanto al requisito poblacional, pueden optar al beneficio pensionados y jubilados, personas con alguna discapacidad física o mental que impida trabajar, madres que tienen hijos menores de edad a su cargo, y personas que han sido desplazadas de su lugar de residencia por motivos de violencia. En cuanto al requisito monetario, todos deben tener ingresos mensuales menores a 2 salarios mínimos.

Esquemas de alivio por sobrecarga

Estos tipos de esquemas son implementados únicamente en Estados Unidos²⁷. Para el año 2023, en 29 de sus Estados se ofrecía algún beneficio de este tipo (Davis y Samms, 2023). Por ejemplo, en el Estado de West Virginia, para quienes el impuesto predial supera el 4% de los ingresos del hogar, puede optar por un crédito fiscal con tope máximo de 1.000 dólares del impuesto que exceda ese porcentaje, siempre que el ingreso del hogar no supere un máximo que dependerá del número de personas que residan en el inmueble (Davis y Samms, 2023).

También se puede identificar el caso de Massachusetts, en donde el sistema de alivio por sobrecarga tributaria aplica para todos los contribuyentes mayores de 65 años, ya sean propietarios o arrendatarios de su vivienda principal, en la medida que cumplan con un determinado nivel de ingresos anuales. Para propietarios, el crédito será igual monto en que la carga tributaria sobrepase el 10% de sus ingresos anuales, mientras que para arrendatarios el crédito tiene como tope el 25% de lo que paga en su arriendo que sobrepase el 10% de su ingreso anual. En ambos casos, existe un tope máximo nominal de crédito que el Estado puede otorgar.

En Maryland los umbrales están escalonados dependiendo de los ingresos anuales del hogar. El beneficio es un crédito correspondiente a la diferencia entre la contribución total a pagar por la vivienda y la proporción de sus ingresos que le corresponde pagar dado su nivel de ingresos. En vez de tener un tope máximo para todos, se aplican múltiples tramos que incrementan este porcentaje a medida que el hogar tiene más ingresos, similar al Impuesto Global Complementario en Chile.

Para los primeros US\$8.000 de ingreso, la tasa a pagar es 0%, para los siguientes US\$4.000 debe pagar 4%, sobre los siguientes US\$4.000 debe pagar el 6,5%, y para todo el ingreso superior a US\$12.000 la tasa es de 9%. No obstante, el beneficio tiene limitaciones para evitar pérdidas significativas de ingresos. Entre estos, se tiene que el ingreso anual no pueda superar los US\$60.000, que el beneficio aplica solo sobre los primeros US\$300.000 del avalúo de la propiedad, entre otros. Pero ser de la tercera edad o algún otro grupo específico no es uno de ellos.

Aplazamientos

²⁷ Mediante una extensa revisión de las medidas que otros países aplican para alivianar la carga tributaria de los impuestos prediales, no se pudo identificar algún esquema fuera de Estados Unidos que pueda clasificarse como “cortocircuito” (que aplique un umbral de carga tributaria como porcentaje del ingreso).

En Columbia Británica, Canadá, las personas beneficiadas tienen derecho a posponer sus contribuciones y el Estado lo paga en nombre del contribuyente. Son elegibles para el beneficio personas mayores a 55 años, viudos/as, personas con discapacidades y familias con hijos.

Estos programas también pueden ser identificados en EE.UU. en Estados como Texas, donde todas las personas mayores a 65 años, o discapacitados, o veteranos militares o viudo/a de algún militar muerto en servicio, tienen el derecho a posponer el pago de sus contribuciones de su vivienda principal hasta que la venta o pierda el beneficio, con una tasa de interés de 5% anual.

En tanto, en Minnesota se combinan elementos de aplazamiento y de alivio por sobrecarga, donde el aplazamiento aplica sobre la parte de la contribución que exceda el 3% del ingreso del hogar.

El esquema de Irlanda puede considerarse entre los más amplios, toda vez que la posibilidad de diferir de las contribuciones aplica en un conjunto de escenarios, en comparación a otros en que el beneficio aplica grupos de personas más reducidos como adultos mayores o discapacitados. El aplazamiento puede ser de la totalidad de la contribución o del 50%. Pueden optar al beneficio personas con ingresos por debajo de un determinado umbral, representantes legales de un contribuyente fallecido mientras se tramite la sucesión, personas con un Acuerdo de Liquidación de Deudas o un Acuerdo de Insolvencia Personal²⁸, y personas para quienes el pago de la contribución significaría una carga financiera relevante.

Respecto al último criterio de elegibilidad (carga financiera), el contribuyente puede postular al beneficio en caso de haber incurrido en una imprevista e inevitable pérdida de ingresos o aumento en gastos que impliquen que el pago de la contribución significa una carga financiera significativa. Como ejemplos de estas pérdidas o gastos se presentan: gastos médicos de emergencia, grandes e inesperadas pero necesarias reparaciones que se requieren para mantener el hogar habitable, desempleo, entre otros.

Anexo III. Fuentes de información de esquemas internacionales

La Tabla A1 presenta enlaces a las fuentes de información usadas para describir los esquemas para aliviar la carga tributaria por impuestos a bienes raíces usados en distintos países presentados en la Sección 5.

²⁸ Corresponden a dos instrumentos distintos del sistema irlandés que acreditan insolvencia personal.

Tabla A1

Fuentes de información de los esquemas para aliviar la carga tributaria por impuestos a bienes raíces

Tipo	País/Estado	Fuente
Exenciones y créditos para vivienda principal	Sudáfrica	https://www.ourpower.co.za/tools/municipal-rates-calculator https://www.gov.za/documents/local-authority-affairs-amendment-act-11-may-2015-0859
	Arkansas	https://app.lincolnst.edu/residential-tax-relief/homestead-tax-credit-amendment-79-arkansas-2024
	California	https://app.lincolnst.edu/residential-tax-relief/homeowners-exemption-california-2024
	Alabama	https://app.lincolnst.edu/residential-tax-relief/veteran-incompetent-veteran-widow-exemption-alabama-2024
Exenciones y créditos basados en ingresos	Reino Unido	https://www.ageuk.org.uk/information-advice/money-legal/benefits-entitlements/council-tax-reduction/
	Nueva Zelanda	https://www.govt.nz/browse/housing-and-property/getting-help-with-housing/getting-a-rates-rebate/what-is-a-rates-rebate/
	Colombia	https://impuestos-gov.com/ley-de-exoneracion-de-impuesto-predial-en-colombia/
Esquemas de alivio por sobrecarga tributaria	West Virginia	Davis y Samms (2023)
	Massachusetts	https://www.bowditch.com/estateandtaxplanningblog/2024/11/08/massachusetts-increases-senior-circuit-breaker-tax-credit/
	Maryland	https://app.lincolnst.edu/residential-tax-relief/homeowners-property-tax-credit-program-local-option-circuit-breaker-17
Esquemas de aplazamientos	Texas	https://hcad.org/hcad-help/texas-first-time-property-owner/exemptions/tax-deferral-for-homeowners/
	Columbia Británica	https://www2.gov.bc.ca/gov/content/taxes/property-taxes/annual-property-tax/property-tax-deferment-program
	Minnesota	https://app.lincolnst.edu/residential-tax-relief/deferment-senior-citizens-minnesota-2024 https://www.revenue.state.mn.us/property-tax-deferral-senior-citizens
	Irlanda	https://www.citizensinformation.ie/en/money-and-tax/tax/housing-taxes-and-reliefs/deferring-local-property-tax/

Anexo IV. Metodología del cálculo del límite de los ingresos por concepto de pago de contribuciones

La estructura está compuesta de dos partes. La primera es para los adultos mayores con ingresos menores o iguales a 13,5 UTA, quienes no pagarían por la contribución, es decir, el máximo a pagar es 0%. El segundo es para personas con ingresos mayores a 13,5 y menores o iguales a 30 UTA, quienes tendrán un límite porcentual de los ingresos por concepto de pago de contribuciones que va entre 2% y 5% y donde la tasa crece de forma no lineal siguiendo una función exponencial que aumenta con los ingresos.

La tasa se determina siguiendo una función:

$$y(x) = \begin{cases} 0 & \text{si } x \leq x_0 \\ y_0 + (y_1 - y_0) \cdot \frac{e^{\frac{x-x_0}{x_1-x_0}} - 1}{e - 1} & \text{si } x > x_0 \end{cases}$$

Donde y es el porcentaje de los ingresos del beneficiado que el pago en contribuciones no puede superar, x es el ingreso en UTA del adulto mayor, x_0 el límite inferior de ingresos (13,5), x_1 el límite superior (30), y_0 es el límite inferior de tasa (2) y y_1 el límite superior (5).

Reemplazando por los números se obtiene:

$$y(x) = \begin{cases} 0 & \text{si } x \leq 13,5 \\ 2 + 3 \cdot \frac{e^{\frac{x-13,5}{16,5}} - 1}{e - 1} & \text{si } x > 13,5 \end{cases}$$

El resultado es la trayectoria ilustrada en la Figura 2 del documento.



Cada artículo es responsabilidad de su(s) autor(es) y no refleja necesariamente la opinión del OCEC UDP ni de la FAE UDP.

FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA



Observatorio del Contexto Económico