

Estudios para el mejoramiento de la recaudación municipal

Recomendaciones

José Inostroza Lara

Investigador Asociado, CSP

<https://www.linkedin.com/in/joseinostrozalara/>

Adaptación Jorge Araya Moya AChM

21/07/2019

Centro de Sistemas Públicos

www.sistemaspublicos.cl

- Existen importantes desafíos aún pendientes en materia de descentralización en el país, los que deben ser abordados mediante una agenda renovada y ambiciosa, pero sustentable en el corto, mediano y largo plazo (OCDE, 2017).
- ¿Cómo avanzar hacia el logro de esta agenda modernizadora que se propone?
 - Este proyecto de investigación busca aportar con evidencia para la generación de políticas públicas y programas de fortalecimiento a la gestión municipal, especialmente en materia de finanzas municipales.

Objetivos y Criterios del Estudio



- General: Mejorar la recaudación, mediante el desarrollo de estudios que permitan entregar propuestas para enfrentar los nuevos desafíos de los municipios de Chile en los próximos 20 años.

- Criterios:
 - Generar **mayores recursos** para financiar las funciones municipales;
 - Mejorar la **equidad en la distribución** de recursos en el conjunto de municipios; y
 - **Mejorar la institucionalidad** relevante para los temas financieros o adyacentes y puntuales que ayuden a la sostenibilidad del sistema en su conjunto.



DIAGNÓSTICO

Resumen hallazgos importantes



- Mecanismo de estabilización reduce sentido solidario y dificulta mejorías futuras importantes en el aumento recursos,
- Tenemos problemas de información importante.
- No tenemos un sistema de datos que nos permita saber a ciencia cierta, cuáles son las necesidades, el gasto, y el financiamiento.
- Esto no permite establecer brechas. Hay problemas de sistemas pero también hay problemas de “estándares”
- Debilidad en instrumentos de planificación, control de gestión y presupuestarios.
- Debilidad en gestión financiera.

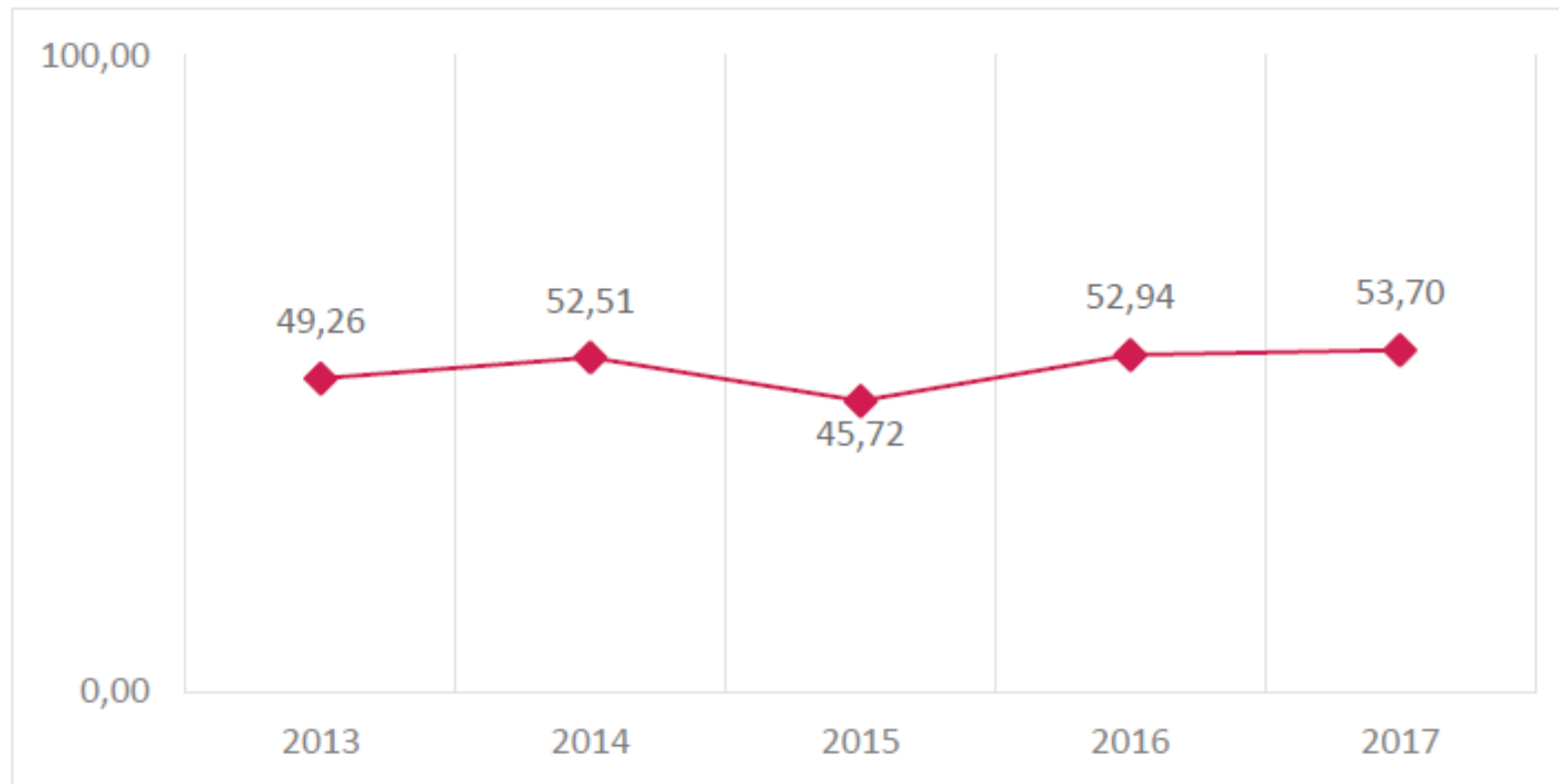
- **Diferencias de capacidad fiscal:** recursos con los que contaría una unidad de gobierno subnacional si ejerciera un nivel de esfuerzo fiscal estándar. En este caso, se buscaría compensar las diferencias que existirían en los ingresos municipales en caso de existir un esfuerzo fiscal homogéneo.
- **Disparidad fiscal:** diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad fiscal de cada unidad de gobierno subnacional. En este caso, se buscaría compensar a las municipalidades con montos que les permitan cubrir un determinado conjunto de servicios de acuerdo con la capacidad fiscal existente.

Índice de GINI per cápita según ingresos municipales.

(Peralta M. y Galaz P. CSP U. Chile 2018)

(GINI Chile 0,47)

Ilustración 2: Índice de Gini asociado a la distribución actual de Ingresos Propios per cápita a nivel municipal, período 2013 – 2017.



RECOMENDACIONES DEL ESTUDIO

- **1:** Mecanismo para compensar por predios exentos del pago total o parcial de impuesto territorial (de 46 mil a 460 mil ?).
- **2:** Facultar a municipalidades para determinar los tramos de exención de derechos de aseo de predios no agrícolas.
- **3:** Evaluar la recuperación o exención del IVA pagado por municipios.
- **4:** Diseñar mecanismos que incentiven el esfuerzo municipal para actualizar antecedentes de predios que debieran estar afectos y el valor de estos.
- **5:** Evaluar la posibilidad de crear y recaudar impuestos locales específicos.
- **6:** Establecer una tasa única para el cobro de patentes comerciales.

PROPUESTAS DEL ESTUDIO



- **7:** Crear un nuevo mecanismo de igualación que financie servicios municipales a la comunidad (Fondo de Servicios Mínimos).
- **8:** Focalizar el uso del indicador de “partes iguales” en comunas urbanas, semiurbanas y rurales con desarrollo medio y bajo.
- **9:** Establecer una regla general que determine el aporte mayor de algunos municipios al FCM, por conceptos de impuesto territorial y patentes municipales
- **10:** Modificar regla para la distribución del aporte fiscal para que se aplique antes que el mecanismo de estabilización.
- **11:** Reducir el mecanismo de estabilización estableciendo una “tolerancia mayor de pérdida” respecto el año anterior.
- **12:** Crear un programa especializado en capacitación en gestión de finanzas.

PROPUESTAS DEL ESTUDIO



- **13:** Mandatar al SII la entrega de información de modo estándar a los municipios que facilite recaudación de patentes municipales.
- **14:** Fortalecer legislación de concesiones para facilitar alianzas público-privadas.
- **15:** Fortalecer institucionalmente asociativismo de *giro especializado*.
- **16:** Fortalecer institucionalidad que favorezca *donaciones a municipios*.
- **17:** Perfeccionar legislación de prescripción de deudas con municipios para facilitar gestión de cobranza.
- **18:** Fortalecer institucionalidad del FCM para dotarlo de mayor autonomía técnica.
- **19:** Implementar un sistema único de información contable y financiera.

PROPUESTAS DEL ESTUDIO



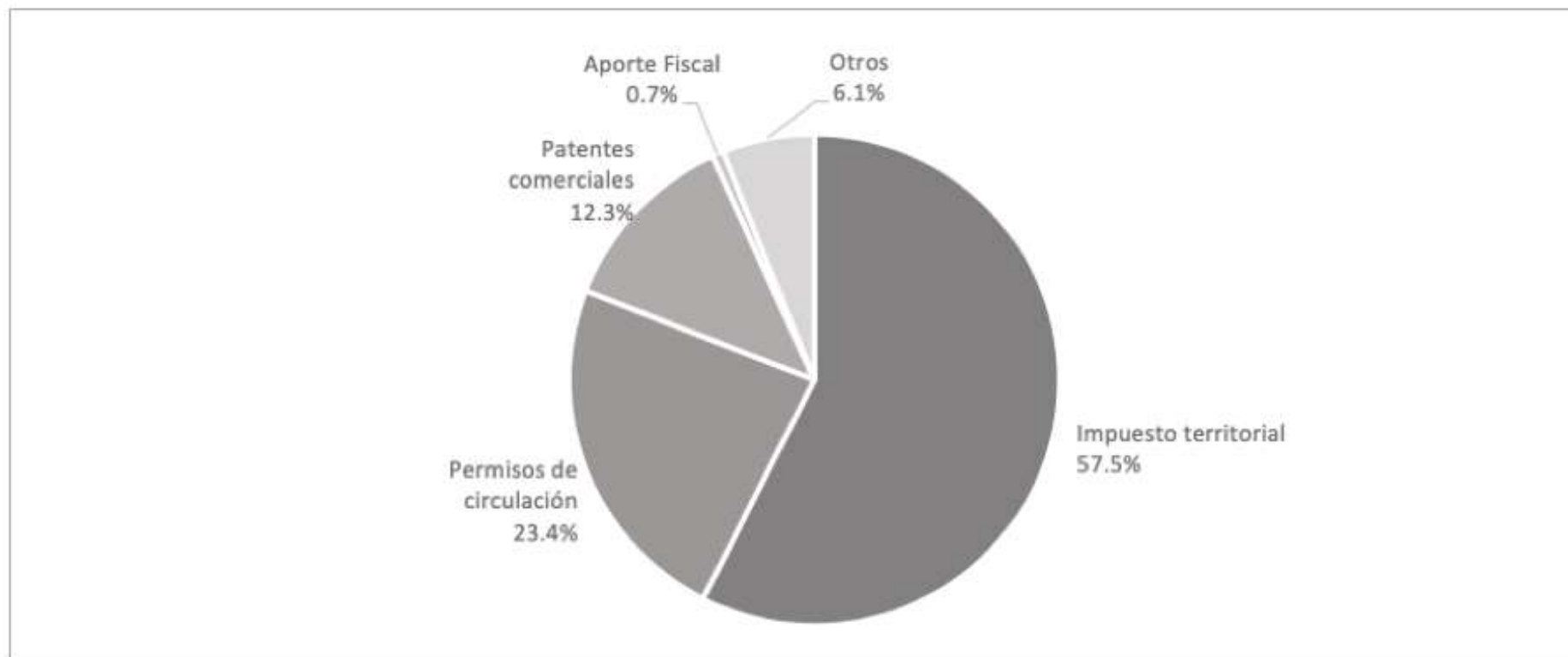
- **20:** Perfeccionar el mecanismo de aportes, recepción y neteo al FCM.
- **21:** Fortalecer institucionalidad para mejorar controles internos efectivos en los municipios
- **22:** Perfeccionar reglamentación y sistemas de información de PLADECOS y Presupuestos.
- **23:** Facultar a los municipios para solicitar a la TGR la recaudación centralizada de ingresos municipales.

Tabla 3.1. Fuentes de ingresos que componen el Fondo Común Municipal (vigente al año 2019).

Concepto	Aporte
Impuesto territorial	65%: Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura; 60%: resto de las comunas.
Patentes comerciales	55%: Santiago; 65%: Providencia, Las Condes y Vitacura; 0%: resto de las comunas.
Permisos de circulación	62,5%.
Impuesto a la transferencia de vehículos	50%.
Multas equipos electrónicos	100%.
Multas Ley 18.290 -Art 118	70%.
Multas Ley 18.290 -Art 114	50%.
Aporte fiscal	1.052.000 UTM además del impuesto territorial de un conjunto de inmuebles fiscales.

Fuente: Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, artículo N° 14.

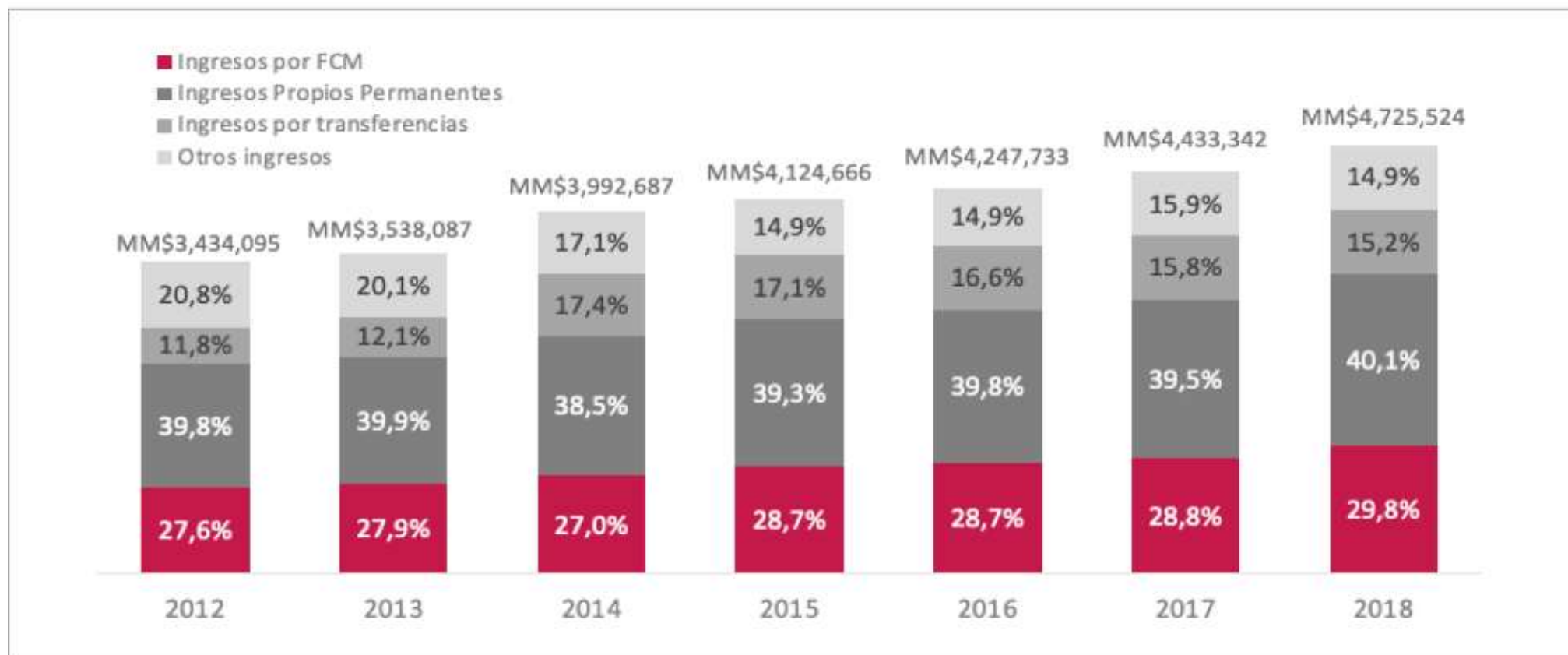
Ilustración 3.3: Principales fuentes de ingresos que componen el FCM, 2018.



(*) Las variables del Sistema Nacional de Información Municipal (<http://www.sinim.gov.cl/>) utilizadas son las siguientes: Ingresos por Fondo Común Municipal (IADM40), Impuesto Territorial de Beneficio Municipal (Art. 37 DL 3063) (IADM140), Ingresos por Permisos de Circulación de Beneficio Municipal (IADM122), e Ingresos por Patentes municipales de Beneficio Municipal (IADM122). El aporte fiscal se obtiene a partir de la planilla de cálculo del FCM 2018 publicado en el mismo sistema de información.

Fuente: Elaboración propia.

Ilustración 2.2. Evolución de los ingresos totales municipales y participación del FC (\$2018).



(*) Las variables del Sistema Nacional de Información Municipal (<http://www.sinim.gov.cl/>) utilizadas son las siguientes: Ingresos Propios Permanentes (IADM41), Ingresos por Fondo Común Municipal (IADM40), Ingresos por Transferencias menos Casino Ley N° 19.995, Patentes Acuícolas y Patentes Mineras (IADM43.1) e Ingresos Municipales Total Percibido (IADM01).

Fuente: Elaboración propia.

Criterios de Distribución del Fondo Común Municipal



VARIABLE	PORCENTAJE
Indicador de partes iguales entre comunas del país	25%
Porcentaje de pobres en el total país	10%
Predios exentos de Impuesto Territorial	30%
Distancia entre IPP por habitante y promedio nacional	35%

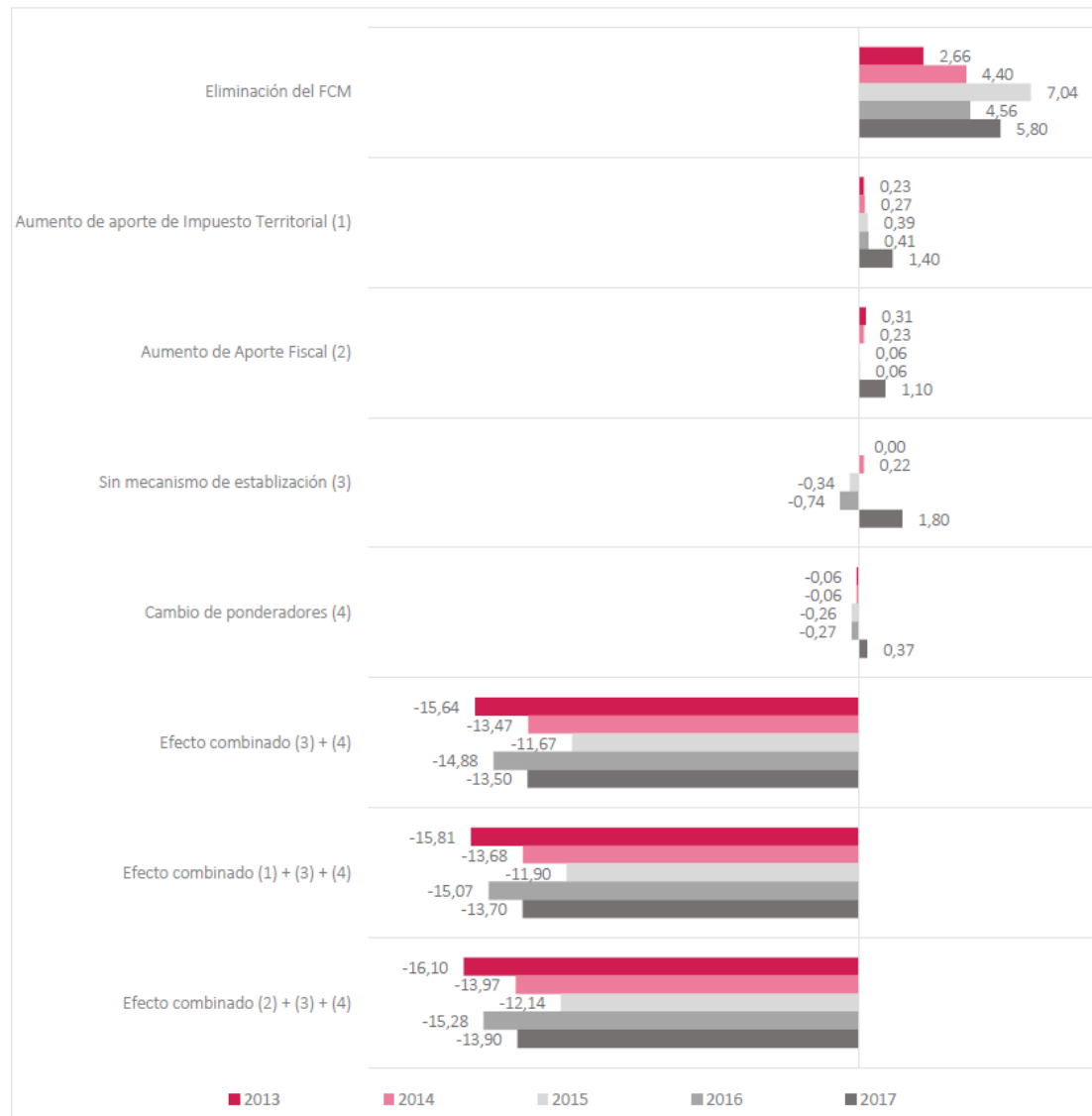
Alternativas para definir regla general de aportes al FCM por conceptos de Impuesto Territorial y Patentes Comerciales. (**Pg. 161)



Concepto	Opción 1 (aporte diferenciado)	Opción 2 (aporte por tramos)
Impuesto territorial	<ul style="list-style-type: none"> ● 65% de la recaudación de impuesto territorial en caso de que esta supere los MM\$ 60.000. ● 60% para el resto de los casos. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Sobre la parte de la recaudación de impuesto territorial que no exceda los MM\$ 45.000, 60% de esta parte. ● Sobre la parte de la recaudación de impuesto territorial que exceda la cantidad anterior y no sobrepase de MM\$ 70.000, 76,5% de esta parte. ● Sobre la parte de la recaudación de impuesto territorial que exceda de MM\$ 70.000, 80% de esta parte.
Patentes municipales	<ul style="list-style-type: none"> ● 58,5% de la recaudación de patentes en caso de esta supere los MM\$ 18.000. ● 0% para el resto de los casos. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Sobre la parte de la recaudación de patentes que no exceda los MM\$ 15.000, 0% de esta parte. ● Sobre la parte de la recaudación de patentes que exceda la cantidad anterior y no sobrepase de MM\$ 40.000, 80% de esta parte. ● Sobre la parte de la recaudación de patentes que exceda de MM\$ 40.000, 90% de esta parte.

Índice GINI según Ingresos per cápita en cada comuna.

Ilustración 3: Variaciones del índice de Gini de los escenarios en estudio respecto la situación actual, período 2013-2017.



Fuente: Elaboración propia.

- Escenario 0: Situación actual (o línea base).
- Escenario 1: Eliminación del FCM permanentemente desde el 2013.
- Escenario 2: Aumento de aportes al FCM provenientes de la recaudación de impuesto territorial. A partir del año 2013, los aportes de las municipalidades de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura aumentan de 65% a 70%, y el resto de las municipalidades aumentan su aporte de 60% a 65%.
- Escenario 3: Aumento del aporte fiscal al FCM en 10 veces respecto la situación actual, pasando de 218.000 UTM a 2.180.000 UTM de manera permanente desde el año 2013.
- Escenario 4: Modificación en ponderadores. A partir del año 2013, se modifican los ponderadores asociados a los indicadores utilizados en el mecanismo de distribución. Esto es, bajar de 25% a 5% el ponderador vinculado el indicador de partes iguales, aumentar de 10% a 40% para el indicador de personas en situación de pobreza, aumentar de 30% a 40% para el indicador de predios exentos, y disminuir de 35% a 15% para el indicador de Ingresos Propios Permanentes per cápita.
- Distintas combinaciones de los escenarios descritos.

ESTRATEGIA GENERAL



- Secuencia lógica general y algunos elementos de gestión del cambio.
- Un programa de este tipo puede tomar varios años de trabajo y requiere una estructura de funcionamiento bien organizada.
- Las primeras medidas sin ley pueden tomar 1 a 2 años.
- Las medidas legislativas, entre afinar texto, esperar oportunidad legislativa y aprobar, pueden tomar de 2 a 3 años.
- Las medidas más complejas como un sistema único de contabilidad pueden tomar de 3 a 6 años en implementarse.
- Los gobiernos duran menos que el diseño y puesta en marcha de varias de las medidas. Esto generará desincentivos para abordarlas. Para mitigar lo anterior, es altamente recomendable dos medidas en el diseño del plan:
 - desarrollar un gobernanza y apoyo amplio para sostener esfuerzo y apoyos políticos con los cambios de gobierno;
 - otra medida que puede ayudar es aprobando leyes que aseguren la continuidad, pero es poco probable que se puedan aprobar luego y probablemente no es deseable si la premura atenta contra la calidad. Por lo anterior, podría ser conveniente estudiar un Programa de Desarrollo con un Banco internacional para dar continuidad técnica al esfuerzo.

DESAFÍOS



- Generar un método, legitimado por los incumbentes, para calcular costos estándares, respetando las diversidades, para determinar los costos agregados de un conjunto de servicios comunes disponibles a los habitantes del país, independiente de su ubicación, condición y otras singularidades.
- Ejecutar un ejercicio periódico, de entre tres y cinco años de intervalo, para determinar los desequilibrios entre ingresos propios asociados a la capacidad fiscal y los costos estandarizados de los servicios municipales comunes ofrecidos a los habitantes del país.
- Establecer un mecanismo de compensación que traslade los recursos excedentarios, de acuerdo con una regla por definirse, desde los municipios excedentarios hacia los municipios deficitarios hasta agotar esos excedentes.

- El tema de la recaudación y las rentas municipales no puede ser concebido sin hacerse cargo de los niveles de servicios municipales comunes y sus costos, de manera que los mecanismos de compensación, efectivamente, resuelvan por una parte, la capacidad fiscal, y por otra la disparidad fiscal. Es decir, todos deben esforzar la recaudación en efectos similares de cobertura del potencial y, en segundo lugar, financiar los servicios comunes municipales de manera que la calidad de su prestación sea transparente para los habitantes.

