

SERIE INFORME
ECONÓMICO

ISSN 0717-1536

Nº 202

Enero 2010

**Fuentes de
Financiamiento de
Gobiernos Subnacionales
y Descentralización Fiscal**

Por: Bettina Horst V.*

LIBERTAD 
DESARROLLO

INDICE

Resumen Ejecutivo	5
-------------------	---

I. Introducción	7
-----------------	---

II. Marco Teórico	7
2.1. Funciones a Descentralizar	7
2.2. Principios a Aplicar en la Determinación del Financiamiento de Bienes Públicos Locales	9

III. Experiencia Internacional	9
--------------------------------	---

IV. Radiografía a la Descentralización en Chile	11
4.1. Financiamiento Municipal	11
4.2. Financiamiento Gobiernos Regionales	17

V. Propuestas	21
5.1. Propuestas en Materia de Financiamiento Local	21
5.2. Propuestas en Materia de Financiamiento Regional	23
5.3. Impacto Fiscal	24

VI. Restricción de Economía Política	24
--------------------------------------	----

VII. Conclusiones	25
-------------------	----

VIII. Referencias Bibliográficas	25
----------------------------------	----

IX. Anexo	26
-----------	----

* Economista, Universidad Gabriela Mistral, Magíster en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigadora del Programa Económico de Libertad y Desarrollo.

FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE GOBIERNOS SUBNACIONALES Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL *

Resumen Ejecutivo

Chile es un país marcadamente centralizado desde una perspectiva de sus finanzas públicas. Ello es así, tanto respecto de los recursos que administran los gobiernos subnacionales, como también desde una perspectiva de la autonomía con la que cuentan para determinar sus propias fuentes de ingreso. Limitaciones a la determinación de las bases de los impuestos locales, sus tasas y exenciones a su pago inciden en forma directa en la autonomía financiera con la que cuentan los gobiernos subnacionales. A ello se suman los múltiples fondos concursables y transferencias desde el gobierno central que se constituyen como una fuente de financiamiento adicional para los niveles subnacionales, en general cargados de burocracia, discrecionalidad y no necesariamente priorizados de acuerdo a las heterogéneas realidades territoriales.

En este contexto se propone avanzar hacia un esquema de mayor autonomía respecto del gobierno central y sus autoridades de turno en la determinación de las fuentes de financiamiento de los niveles de gobierno subnacionales. Se plantea que ello debe ser acompañado de una mayor transparencia y una menor discrecionalidad en las transferencias de recursos desde el gobierno central. De esta forma se busca fortalecer la responsabilidad fiscal y tender a que las autoridades locales asuman una mayor responsabilidad política y económica frente a sus electores y ciudadanía en general.

Entre lo propuesto destaca la idea de que los municipios puedan determinar el valor de la tasa del impuesto territorial al interior de la comuna, así como definir las exenciones a su pago dentro de un marco definido en la ley. En el plano regional se plantea la necesidad de reformar el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), para que su distribución entre las regiones del país sea transparente, de acuerdo a criterios conocidos y verificables, y sin discrecionalidad. Junto con ello, para alcanzar mayores niveles de autonomía en materia de inversión regional, se requiere generar una institucionalidad que obligue al cumplimiento de los convenios de programación. Lo propuesto eleva la participación de los municipios en el total del gasto del gobierno general desde el actual 12,5% a un 17,6%. En cuanto a los gobiernos regionales, lo sugerido permitirá que las regiones se puedan involucrar en prácticamente la totalidad de la inversión pública que se materialice en las distintas regiones del país, dejando atrás su actual participación que alcanza a menos del 25%.

(* Esta investigación se publicó en el libro “Un Mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma”, que recopiló el trabajo realizado por el Consorcio para la Modernización del Estado. Libertad y Desarrollo agradece a esta entidad su autorización para incluirla en la Serie Informe Económico).

FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE GOBIERNOS SUBNACIONALES Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

I. Introducción

Las ventajas de la descentralización del Estado se pueden resumir en que este alcanza un mayor grado de eficiencia al delegar determinadas funciones en gobiernos subnacionales. Pero las ventajas que finalmente se tienen a partir de la descentralización dependerá de cómo esta se haga y la institucionalidad que se adopte. Si no es la adecuada se puede terminar con un Estado si bien descentralizado, pero más ineficiente.

La descentralización puede abarcar distintas dimensiones: fiscal, administrativa y política. La descentralización fiscal aborda los temas relativos a la participación que tienen los gobiernos subnacionales en los ingresos y gastos del sector público. La administrativa abarca los temas relativos a la autonomía para tomar decisiones con los que cuentan los gobiernos subnacionales respecto del gobierno central. Por último, la descentralización política tiene relación con los mecanismos de generación de las autoridades de los gobiernos subnacionales.

El presente trabajo aborda los aspectos relativos a la descentralización fiscal en nuestro país, considerando para ello tanto a los municipios como a los gobiernos regionales. El presente documento se estructura en cinco partes. En la primera se presenta un marco teórico; luego, un breve resumen de la situación en otros países. En la tercera parte se analiza el estado actual de la descentralización fiscal en Chile, para entregar una serie de propuestas en la materia. Finalmente, se efectúa un breve análisis de las restricciones de economía política que eventualmente pudieran generar las propuestas planteadas.

II. Marco Teórico

2.1. Funciones a Descentralizar

La descentralización fiscal se refiere a la participación de los gobiernos subnacionales en los ingresos y gastos del gobierno general. Las fuentes de financiamiento de los gobiernos subnacionales deben guardar relación con las atribuciones, funciones y responsabilidades con las que cuentan. Por ello previo a definir un marco teórico para las fuentes de financiamiento se presenta un marco teórico respecto de las funciones que deben ejercer los gobiernos subnacionales en un contexto general de las funciones del Estado.

Tradicionalmente, al Estado se le han asignado las siguientes tres funciones: función de redistribución, función de estabilización y función de asignación.

La función de redistribución implica entregar mayores recursos a aquellas personas de la sociedad con una menor capacidad de generarlos. Los recursos a redistribuir provienen de las personas que poseen un mayor nivel de ingresos.

Si la redistribución se llevara a cabo a nivel de los gobiernos subnacionales, se tendría como beneficio directo que ella se determinaría de acuerdo a los propios deseos de los habitantes de ese territorio. Esto tiene la ventaja de que los beneficiados por los programas redistributivos sean más cercanos a los que financian el programa, lo que eventualmente pudiera generar un mayor apoyo a las medidas redistributivas. Pero de ser así, habría distintos planes redistributivos en los diversos territorios al interior de un país. Estas diferencias generarían una migración de personas pobres hacia localidades con mejores planes redistributivos, lo que conduciría a que los gobiernos subnacionales con programas redistributivos más generosos terminarían

importando un mayor número de pobres, con las consecuentes dificultades financieras que ello generaría para ese gobierno. Debido a estos mayores costos, el respectivo gobierno subnacional tendría que aumentar los impuestos que cobra en su territorio para hacer frente a esta mayor carga social, motivo por el cual las bases impositivas pudieran terminar por emigrar a otros territorios en busca de menores tributos. Esto llevaría a que la localidad que decidió ser más generosa con sus programas redistributivos multiplique sus problemas, ya que terminó importando un mayor número de pobres y exportando su base tributaria. Por otro lado, las localidades que ofrecen menores programas redistributivos alcanzarían una mejor posición financiera.

Lo anterior ha motivado a que la función de redistribución se realice desde el gobierno central, lo que implica que los programas redistributivos sean financiados por este, pero en muchos casos canalizados a través de los gobiernos locales, ya que así se busca lograr una mejor focalización en la población más necesitada.

La función de estabilización comprende todas aquellas acciones que buscan mantener los equilibrios macroeconómicos del país. Es decir, velar por el crecimiento del producto del país, por la estabilidad de precios, etc. Para mantener estos equilibrios es de vital importancia tener las cuentas fiscales en equilibrio. En este aspecto se debe ser cauteloso en cuanto al sistema de financiamiento y endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Si bien es deseable que estos gobiernos sean autónomos en materia de financiamiento, esta autonomía no debe atentar contra el manejo de la política fiscal.

La función de asignación en una economía de mercado solo debe ser ejercida por parte del Estado cuando el mercado falla para alcanzar una asignación de recursos socialmente óptima. Este es el caso cuando el sistema de precios no refleja las verdaderas preferencias de los consumidores y/o los verdaderos costos de producción en los que incurre la sociedad en su conjunto. En este caso, el Estado debe corregir estas distorsiones para lograr un nivel de producción y de consumo de acuerdo a los costos y beneficios de la sociedad.

Tradicionalmente, en el caso de los bienes públicos, el mercado ha fallado en lograr una eficiente asignación de

recursos. Los bienes públicos son todos aquellos bienes y servicios que dos o más personas pueden consumir al mismo tiempo y en los cuales no se puede impedir que terceros se beneficien de su consumo sin su consentimiento. Un clásico ejemplo de bienes públicos son los faros de navegación en las costas. Dos o más barcos se pueden beneficiar al mismo tiempo de la luz del faro y, a su vez, no se puede impedir que lo hagan.

El mercado por sí solo no provee estos bienes públicos, ya que nadie está dispuesto a financiarlos. Las agentes privados esperarán a que otro lo haga y así beneficiarse gratuitamente. En consecuencia se subinvierte en este tipo de bienes, lo que obliga al Estado a velar por su provisión.

Los bienes públicos se pueden dividir en dos grandes grupos de acuerdo a su región de beneficio. Serán bienes públicos locales aquellos cuya región de beneficio se puede acotar a una localidad o bien territorio determinado y serán bienes públicos nacionales aquellos cuyos beneficios tienen un ámbito nacional, es decir, benefician al país en su conjunto. Un ejemplo típico de este caso es la defensa nacional. La cantidad total de defensa es consumida por todos los habitantes en igual magnitud sin importar en qué parte del país vivan. En el caso de los bienes públicos cuya región de beneficio es la totalidad del país, debe ser el gobierno central el que lo financie.

Los bienes públicos locales solo generan beneficios a los habitantes de una determinada localidad o territorio. Un ejemplo típico de ello es el alumbrado público y las plazas. Si en las diversas comunidades las preferencias respecto de bienes públicos son distintas, debe ser el gobierno local el que entregue estos servicios, ya que solo él conoce las preferencias de los miembros de su localidad. En el caso de ser el gobierno central quien entrega en todo el país y en forma uniforme estos bienes y servicios locales sin considerar las diferencias entre las comunidades, no se logrará una eficiente asignación de recursos, ya que no se ajustará a las necesidades y demandas de los distintos territorios. En consecuencia y tal como lo plantea Oates (1972) en su teorema de la descentralización, la provisión de bienes públicos será más eficiente cuanto más se adecue a la demanda territorialmente diferenciada de dichos bienes. Es decir, por medio de la descentralización es posible alcanzar una mayor eficiencia asignativa.

Así, las fuentes de financiamiento de los gobiernos subnacionales deben tener como objetivo el financiamiento de la provisión de bienes y servicios públicos locales, dado que ese es el rol que les cabe.

2.2. Principios a aplicar en la determinación del financiamiento de bienes públicos locales

El principal problema que surge en torno a los bienes y servicios públicos es la discusión respecto a quién debe financiar su provisión. Al definir las fuentes de financiamiento se pueden aplicar dos principios: el principio del beneficio o el principio de la capacidad de pago.

El principio del beneficio establece que se debe cobrar a aquellas personas que se benefician del uso de un bien público. Esto conduce a una eficiente asignación de recursos, pero ignora completamente aspectos redistributivos del pago, ya que aquellas personas que no cuentan con los recursos económicos necesarios para pagar por ese bien simplemente no pueden acceder a él.

El principio de la capacidad de pago implica dos conceptos distintos. Por un lado, que pague más el que puede pagar más (equidad vertical) y que paguen igual los que tienen igual capacidad de pago (equidad horizontal). Si se cobra de acuerdo a la capacidad de pago se tiene en mente la idea de redistribuir ingresos y, por lo tanto, esta forma de financiamiento se asocia al rol de redistribución.

Los gobiernos locales tienen como finalidad la provisión de bienes públicos locales y por ende debieran financiarse de acuerdo a mecanismos basados en el principio del beneficio. En consecuencia, los gobiernos subnacionales debieran financiarse mediante el cobro de derechos y/o tarifas por servicios y bienes provistos a la comunidad. Es decir, que los propios beneficiados por los bienes públicos locales concurren a su financiamiento.

Pero ello no debe llevarnos a que aquellas localidades de menores ingresos no reciban bienes públicos locales, ya que no pueden pagar por ello. En este caso debe ser el gobierno central el que allegue recursos a los gobiernos subnacionales para la provisión de bienes públicos locales que no pueden ser financiados por los contribuyentes de esa localidad en el marco del rol que le compete en la

redistribución de ingresos.

Para ello el gobierno central puede realizar dos tipos de transferencias de recursos a los gobiernos subnacionales: condicionadas e incondicionadas. Las transferencias incondicionadas corresponden al traspaso de recursos desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales, sin que se especifique en qué se deben gastar esos recursos. Estas transferencias se utilizan por razones de equidad cuando los gobiernos subnacionales de territorios donde se ubica población con menor capacidad de pago no alcanzan a financiar la provisión de un nivel mínimo de bienes y servicios locales.

Las transferencias condicionadas corresponden a la entrega de recursos por parte del gobierno central a los gobiernos subnacionales, pero fijando en qué deben ser gastados. Este tipo de transferencias generalmente se entregan con la finalidad de ser gastadas en actividades que no solo generan un beneficio a los miembros de una comunidad específica, sino también a los que viven en otras localidades vecinas, es decir, cuando existen externalidades positivas más allá de los límites del territorio administrado por un determinado gobierno subnacional. Las transferencias condicionadas también se utilizan cuando el gobierno central focaliza programas de redistribución de ingreso a través de los gobiernos subnacionales, esto es, cuando ejecuta programas sociales a través de los gobiernos subnacionales.

III. Experiencia Internacional

Los distintos grados de descentralización fiscal y mecanismos de financiamiento de los gobiernos subnacionales, si bien son interesantes de tener presente, no se puede olvidar que dependen en gran medida de la institucionalidad que ha adoptado cada país para efectos de su administración interna. También dependen del tamaño total que tiene el Estado y las funciones que este ejerce, ya sea en forma directa o indirecta. Por ejemplo, países con un número importante de servicios básicos provistos por el sector público a través de empresas dependientes de gobiernos subnacionales, presentan indicadores de mayor descentralización fiscal que países

en los cuales los mismos servicios son provistos por el sector privado.

En el cuadro N° 1 se observa que en promedio en los países federales, los gobiernos subnacionales gastan casi el 40% del total gastado por el gobierno general, mientras que sus ingresos en promedio son de 31,1%. La diferencia entre ingresos y gastos corresponde a transferencias entre niveles de gobierno, que en promedio son algo más de 4% del PIB. En los países unitarios, por su parte, los gobiernos subnacionales en promedio gastan casi el 30% del total del gasto del gobierno general, mientras que sus ingresos representan el 16,2%. En este caso se observan importantes diferencias entre países, destacando en un extremo Dinamarca como el país más descentralizado desde un punto de vista fiscal –los gobiernos subnacionales son responsables de casi el 60% del gasto–, y Grecia como el país más centralizado. Las importantes diferencias entre países reflejan que la historia constitucional de los países –ya sean federales o

unitarios– no son necesariamente determinantes en materia de descentralización fiscal. Los gobiernos locales en algunos países unitarios gastan un mayor porcentaje del gasto total del sector público que la suma de lo que gasta el nivel local y regional en países federales.

En cuanto a las transferencias entre niveles de gobierno cabe destacar que en países como Irlanda, Reino Unido y Holanda los gobiernos subnacionales gastan varias veces más de los recursos que generan. En el caso de Irlanda, los gobiernos subnacionales, de cada cinco pesos que gastan, solo uno es generado por ellos mismos. En el caso de Reino Unido y Holanda esta relación baja a uno de cada tres. En general se observa que en países más descentralizados la brecha entre ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales es mayor, lo que significa que los gobiernos subnacionales dependen en mayor magnitud de transferencias intergubernamentales. En consecuencia, en la medida que un país presenta una mayor descentralización fiscal, ello se debe en gran

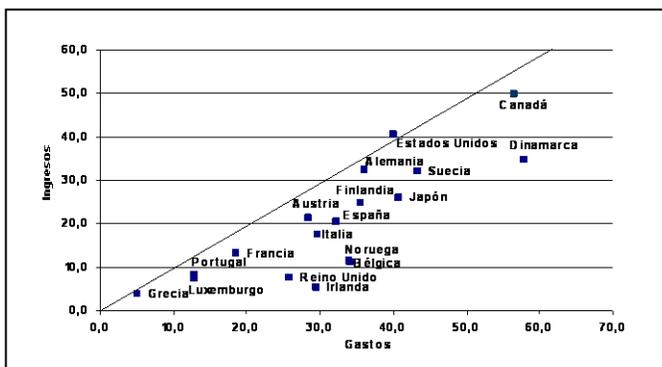
Cuadro N° 1:
Ingresos y Gastos Gobiernos Subnacionales (% de los ingresos y gastos del gobierno general y PIB)

	Gasto		Ingreso		Diferencia como % Del PIB
	% Gobierno General	% PIB %	Gobierno General	% PIB	
<i>Países Federales(1)</i>	39,0	17,1	31,1	12,9	-4,2
Austria	28,5	14,5	21,4	10,8	-3,7
Bélgica	34,0	16,6	11,3	5,6	-11,0
Canadá	56,5	23,3	49,9	21,0	-2,3
Alemania	36,1	17,0	32,4	14,3	-2,7
Estados Unidos	40,0	14,2	40,4	13,0	-1,2
<i>Países Regionales (1)</i>	31,0	13,6	19,0	8,1	-5,5
Italia	29,7	14,2	17,6	8,0	-6,2
España	32,2	13,0	20,3	8,2	-4,8
<i>Países Unitarios (1)</i>	29,6	14,1	16,2	8,3	-5,8
Dinamarca	57,8	31,8	34,6	20,0	-11,8
Finlandia	35,5	17,0	24,7	13,2	-3,8
Francia	18,6	9,9	13,1	6,8	-3,1
Grecia	5,0	2,4	3,7	1,8	-0,6
Irlanda	29,5	8,2	5,3	1,5	-6,7
Japón	40,7	15,2	26,0	7,8	-7,4
Luxemburgo	12,8	4,9	7,4	3,2	-1,7
Holanda	34,2	15,9	11,1	5,2	-10,7
Noruega	38,8	22,7	20,3	13,5	-9,2
Portugal	12,8	5,7	8,3	3,5	-2,2
Suecia	43,4	24,8	32,0	19,7	-5,1
Reino Unido	25,9	10,9	7,6	3,6	-7,3

(1) Corresponden a promedios simples. Fuente:OECD; OECD Taxing Powers of State and Local Government,1999; OECD National Accounts Database; Statistics Norway.

medida a mayores transferencias de recursos desde el gobierno central y, por ende, cobra especial importancia la institucionalidad que rige las relaciones presupuestarias entre los distintos niveles de gobierno.

Gráfico N° 1: Ingresos y Gastos Gobiernos Subnacionales
(% del total de ingresos y gastos del gobierno)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la OCDE.

Pero la descentralización fiscal no solo se refiere al porcentaje de ingresos y gastos de los gobiernos subnacionales en el gasto total, sino también a la autonomía con la que cuentan los gobiernos subnacionales en la determinación de sus mecanismos de financiamiento. Por el lado de los ingresos, limitaciones a la determinación de las bases de los impuestos locales, sus tasas y exenciones a su pago, inciden en forma directa en la autonomía financiera con la que cuentan los gobiernos subnacionales. Por el lado de los gastos, transferencias condicionadas de recursos desde otros niveles de gobierno también son determinantes en el grado de autonomía con el que cuentan. Durante la última década, en países que han avanzado hacia una mayor descentralización fiscal, a partir de la transferencia de recursos en los ámbitos de educación y salud, en la práctica ello solo implicó un cambio en los procedimientos contables. Las responsabilidades regulatorias aún se mantienen en el gobierno central.

En el cuadro N° 2 se presentan las fuentes de financiamiento clasificadas en impuestos autónomos, impuestos compartidos, otros y transferencias¹. Los impuestos autónomos, a su vez, se califican en aquellos respecto de los cuales los gobiernos subnacionales pueden fijar la tasa y/o exenciones a su pago. Los

impuestos compartidos se califican dependiendo de quién determina —el gobierno central o el subnacional— la tasa de coparticipación. Las transferencias, por su parte, se califican en condicionadas y no condicionadas.

En términos generales se observa que los ingresos provenientes de impuestos corresponden al 60% del total de ingresos y las transferencias representan el otro 40%. Los impuestos autónomos corresponden a la principal fuente de ingresos, mientras que las transferencias condicionadas representan la segunda en importancia. Se observa también que países donde los impuestos compartidos son menos importantes presentan mayores transferencias, lo que pudiera indicar que ambas formas de financiamiento se utilizan como sustitutos. Con todo se observa que existe una importante gama de mecanismos de financiamiento entre los distintos países.

IV. Radiografía a la Descentralización en Chile

Chile cuenta con dos niveles de gobierno: gobierno central y municipalidades. El nivel regional forma parte del gobierno central y los recursos que administran se enmarcan en el financiamiento de proyectos de inversión². Las estadísticas de descentralización fiscal en Chile presentan solo a los municipios como unidades distintas al gobierno central, mientras que los gobiernos regionales se han medido en relación a su importancia en el gasto total de la inversión pública efectiva.

4.1. Financiamiento Municipal

Los municipios en nuestro país representan aproximadamente el 12,5% del gasto del gobierno general (ver gráfico N° 2). Si se comparan estas cifras con las presentadas en el cuadro N° 1 respecto de la participación de los gobiernos subnacionales en los países de la OCDE, se observa que Chile es un país altamente centralizado. La mayor diferencia entre Chile y los países de la OCDE viene dada por el lado de la descentralización de los

² De acuerdo a la ley de Presupuestos para el año 2009, el presupuesto de los gobiernos regionales fue del orden de un 2,6% el total del presupuesto del gobierno central.

¹ No considera endeudamiento ni cobro de derechos.

Cuadro N° 2: Fuentes de Financiamiento de los Gobiernos Subnacionales, Países de la OECD. (Como % del total de ingresos de los gobiernos subnacionales).

	Impuestos Autónomos			Impuestos Compartidos				Otros Imp.	Transferencias	
	Atribuciones para fijar tasas y exenc.	Atribuciones para fijar tasa	Atribuciones para fijar exenciones	Part. fijada por nivel subnacional	Part. fijada con consentimiento niv. subnac.	Part. fijada en forma multianual	Part. fijada en forma anual		No Condicionadas	Condicionadas
Australia										
Estados	41,1				34,4				2,7	21,9
Local	80,6								16,2	3,1
Austria										
Estados	3,7				43,5			5,5	10	37,4
Local	2,3	4,5			55,4			21,2	2,3	14,3
Bélgica										
Estados	57,1				32,4				0,2	9,7
Local	7,5	65							0,9	23,8
Canadá										
Provincias	76				5,5				15,5	3
Local (1)	0,9	47,7						1,3	2,2	48
Alemania										
Landers		1,9			68,2			8,9	21	
Local	8,7	16,7			23,7			0,6	50,3	
México										
Estados (2)	5								40,6	54,4
Local										
Suiza										
Estados	57,4				6,1				8,5	28
Local	2	66,9							5,9	25,2
Italia										
Regiones		28,4			11,4	8,5			36,9	14,8
Local	12,1	22,6						4,2	13,5	41,7
España										
Regiones	32,6	0,1			23,3				37,1	7
Local	16,1	30,4			12,7				27,8	13,1
Rep. Checa	3,2	2,4				51,8		0,9		31,7
Dinamarca		67,9				2,2		4,8	12,6	12,5
Finlandia		60,4					6,7	0,1	29,4	3,4
Francia	39,3	4,6	5					5,6	39,8	5,7
Grecia		11,6		6,3						82,1
Corea		24,9						12,8	44,3	18
Holanda		11,8						0,1	26,5	61,7
Noruega	1,6		45,3						29	24,2
Polonia		11,7				38,6		0,2	31,6	17,9
Portugal			21,2			8,9		18,1	46	5,7
Suecia (3)		74							18,5	7,5
Promedio Simple										
Estados	30,2	3,4			25,0	0,9		7,2	16,9	21,9
Local	9,2	28,6	2,6	0,3	4,8	5,6	0,4	5,6	18,2	26,3

1. Incluye autonomía de Quebec. 2. Incluye transferencias a gobiernos locales. 3. Datos del 2004.
Fuente: National Sources and OECD Revenue Statistic 1965 -2004, edición 2005.

gastos del sector público. En promedio los gobiernos subnacionales en los países unitarios registran tasas del orden del 30% del gasto del gobierno.

La principal fuente de financiamiento corresponde a los ingresos tributarios, contribuciones y derechos, representando en conjunto el 72,1% de los ingresos del sector. Los más importantes son los impuestos territoriales, los permisos de circulación

y las patentes municipales³ (ver cuadro N° 3).

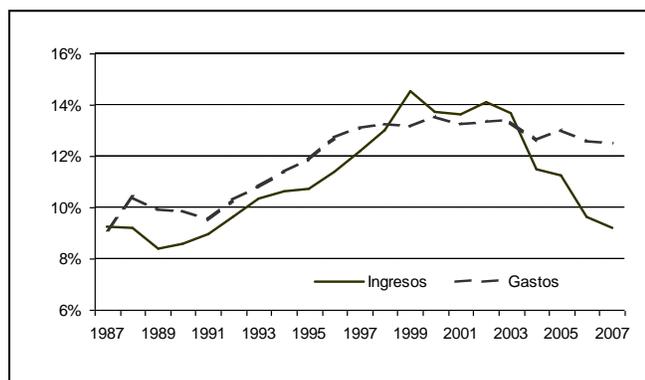
Las transferencias, que representan el 8% del total de ingresos, en su gran mayoría corresponden a recursos que son transferidos desde el gobierno central a los municipios⁴. Adicionalmente a ellos los municipios

³ En el anexo 1 se describen en mayor detalle las principales fuentes de financiamiento municipal.

⁴ Dentro de estas transferencias no están consideradas las realizadas al sector salud y educación. Están compuestas principalmente por los

ejecutan programas sociales y de inversión con cargo a recursos del gobierno central, pero que no quedan registrados en los balances de ejecución presupuestaria de los respectivos municipios. Ello lleva a que no se tiene registro, al menos público de ellos, y en consecuencia no pueden ser parte de este análisis.

Gráfico N° 2: Ingresos y Gastos Municipales como % del Gobierno General



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la DIPRES, Ministerio de Hacienda.

Si se compara la estructura de financiamiento municipal en nuestro país con la de los gobiernos subnacionales de los países de la OECD presentados en el cuadro N° 2, se observa que en Chile la principal fuente de financiamiento corresponde a la coparticipación de impuestos del nivel local respecto del cual no tiene ninguna injerencia la autoridad local. Ello corresponde básicamente al impuesto territorial –la participación de los municipios es del 100%– las patentes mineras y acuícolas. Por el lado de las transferencias estas son en su totalidad condicionadas, es decir, deben ser gastadas en lo determinado por la autoridad que las transfiere.

Los municipios, en términos generales, cuentan con escasa autonomía en la determinación de sus ingresos. La mayor parte de estos provienen de impuestos fijados por ley para todo el territorio nacional y por iniciativa exclusiva del Presidente de la República, como lo es el impuesto territorial, que representa casi el 35% de los ingresos. En el caso de los derechos y permisos, los municipios tienen una muy acotada injerencia en su

determinación.

A lo anterior se suma que los ingresos municipales tributarios provienen mayoritariamente de impuestos que gravan el valor patrimonial de los bienes y, por consiguiente, su recaudación no tiene relación con los servicios que reciben los ciudadanos de parte del municipio. Esto ha llevado a que los municipios cuenten con un cierto nivel de recursos y que en función de ello decidan en qué y cómo serán gastados de acuerdo a las preferencias de sus electores. Lo anterior implica que el tamaño de cada municipio no depende de las prioridades de sus habitantes, sino de los recursos recaudados a través de leyes nacionales.

Se debe recordar que los gobiernos locales son los encargados de proveer bienes y servicios públicos locales, y como consecuencia deben financiarse mediante el cobro por el uso de estos bienes y servicios que otorga el respectivo municipio y no mediante impuestos patrimoniales.

Ello lleva a que Chile no solo sea altamente centralizado cuando se analiza desde un punto de vista de la participación de los gobiernos subnacionales en el gasto del gobierno en su totalidad, sino que también en relación a la capacidad de determinar sus propias fuentes de financiamiento. De ahí que es comprensible que en los programas de gobierno local, no se plantee a la ciudadanía el tema relativo a su financiamiento, ya que este viene dado. Los aportes que deben hacer los diversos contribuyentes a las arcas municipales están en gran medida determinadas por el gobierno central, por lo cual el nivel de gobierno que debe gastar estos recursos – los municipios– no incurre en el costo político de obtenerlos. Cuando las decisiones de gasto y de generación de ingresos se encuentran en distintos niveles de gobierno, en el margen se tiende a diluir la responsabilidad fiscal ante el electorado y la población en general con el consiguiente efecto en el nivel de eficiencia del gasto de esos recursos.

Concentración de ingresos y Fondo Común Municipal

El hecho que el sector municipal en su mayoría se financia

recursos provenientes de patentes mineras y acuícolas y programas administrados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), tales como el programa de mejoramiento de barrios y el programa de mejoramiento urbano y equipamiento comunal.

Cuadro N° 3: Principales Fuentes de Ingresos Municipales 2007 (en miles de pesos de 2007)

Ingresos de Operación	61.096.538	4,0%
- Venta de Bienes y Servicios	21.646.446	
- Renta de Inversiones	37.749.954	
- Ingresos Cementerios	1.700.138	
Ingresos Tributarios, Contribuciones y Derechos	1.112.104.965	72,1%
- Impuesto Territorial	524.174.593	
- Contribuciones Municipales	425.097.621	
Permisos de Circulación	158.445.445	
Patentes Municipales	265.924.785	
Otros	727.391	
- Derechos Municipales	162.832.751	
Derechos de Aseo	50.694.767	
Derechos Varios	112.137.984	
Transferencias	123.150.994	8,0%
Otros	234.287.904	15,2%
Venta de Activos	10.933.051	0,7%
Total	1.541.573.452	

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema Nacional de Indicadores Municipales.

a través de impuestos, derechos y permisos que gravan el valor patrimonial de los bienes, sumado al hecho que en nuestro país existe una marcada concentración patrimonial en algunos territorios, lleva a que algunos municipios recauden importantes recursos, en tanto que una gran mayoría recauda pocos.

Al año 2007 en 36 comunas se concentraba más del 70% de los recursos recaudados por el impuesto territorial, las patentes municipales y permisos de circulación. Ello implica que el 10% de los municipios del país recaudaron más del 70% de estos recursos, mientras que más de la mitad recaudaron en su conjunto solo el 5% de ellos.

El Fondo Común Municipal, FCM, busca redistribuir los recursos municipales de forma tal de reducir las diferencias que se generan a partir de la estructura de financiamiento que tienen los municipios. Se debe tener presente que si esta estructura de financiamiento de los gobiernos locales se basara en el cobro por bienes y servicios municipales y si todas las localidades tuviesen la capacidad económica de poder pagarlos –ya sea con

recursos propios o mediante el otorgamiento de subsidios del gobierno central en el marco de su rol distributivo– no sería necesaria una redistribución de recursos a través del FCM.

A través del FCM se redistribuye la tercera parte de los recursos del sector municipal. Todos los municipios deben aportar recursos y, a su vez, todos reciben recursos desde él.

Los recursos que deben ser aportados al fondo son los siguientes:

1. 60% del impuesto territorial que se recauda en la comuna, excepto en el caso de las comunas de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura, que deben aportar el 65%.
2. 62,5% de lo recaudado por permiso de circulación en la comuna.
3. 55% de lo que recauda la comuna de Santiago y un 65% de lo que recaudan las comunas de Providencia, Las Condes y Vitacura por patentes municipales.
4. 50% del impuesto de transferencia de vehículos

motorizados

5. Aporte anual del gobierno central de 218.000 unidades tributarias mensuales
6. 100% de lo recaudado por multas impuestas por los Juzgados de Policía Local, por infracciones o contravenciones a las normas de tránsito, detectadas por medio de equipos de registro de infracciones. En el caso de las multas cursadas en vías con cobro electrónico, solo el 70% de ellas pasan a integrar el Fondo Común Municipal, quedando el porcentaje restante a beneficio de la municipalidad en que se ha aplicado la multa respectiva.

En el caso de los aportes que los municipios deben hacer por concepto de permisos de circulación y patentes municipales, los municipios recaudan la totalidad de los recursos y luego deben enterar una parte al fondo. Situación similar que se da también en caso de los Juzgados de Policía Local. Ello genera un flujo de recursos de ida y vuelta desde y hacia los municipios, lo que genera un costo de administración del sistema, tanto para los municipios como para el gobierno central. Para el año 2007 de los \$500 mil millones que se redistribuyen a través del FCM, \$200 mil millones volvieron a las mismas comunas que los aportaron. Es decir, en el neto solo se redistribuyeron \$300 mil millones.

La distribución del FCM se realiza sobre la base de los siguientes parámetros:

1. Un 25% por partes iguales entre las comunas del país.
2. Un 10% en relación al número de pobres de la comuna, ponderado en relación con la población pobre del país.
3. Un 30% en proporción directa al número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna, con respecto al número de predios exentos del país, ponderado según el número de predios exentos de la comuna en relación con el total de predios de esta.
4. Un 35% en proporción directa a los menores ingresos propios permanentes del año precedente al cálculo, lo cual se determina según el menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación con el promedio nacional de dicho ingreso por habitante⁵. Para determinar dicho menor ingreso, se

⁵ Para estos efectos se consideran como ingresos propios permanentes de cada municipalidad, los siguientes: las rentas de la propiedad municipal; el excedente del impuesto territorial que se recaude en la comuna, una vez descontado el aporte al Fondo Común Municipal que a esta corresponde

considera, asimismo, la población flotante en aquellas comunas que hayan sido calificadas como balneario.

Desde el año 2008 se ha simplificado la operatoria del FCM y se han reducido los espacios de discrecionalidad en la asignación de recursos. Anteriormente, la distribución se hacía sobre la base de 17 indicadores, lo que hacía engorroso y complejo su seguimiento. No obstante ello, el gobierno central aún mantiene espacios de discrecionalidad para determinar los coeficientes de distribución, como lo es la corrección por población flotante que se hace a la población total de cada comuna. Supuestamente, el considerar la población flotante busca corregir el número total de personas que debe atender un municipio en el caso de recibir mayor población con fines turísticos. En la práctica se observa que no existe ningún criterio para clasificar como tal a una u otra comuna y por ende es la autoridad central la que lo determina en forma arbitraria. Por ejemplo, para el año 2009, las comunas de Cartagena, El Tabo y El Quisco son compensadas, mientras que la de Algarrobo no. La comuna de San Antonio sí fue compensada, pero no así la de Viña del Mar.

En otro aspecto, el FCM allega mayores recursos a un municipio en la medida que este genere menos. Se basa en lo que efectivamente recauda la comuna y no en relación a su potencial de recaudación. Ello induce a que los municipios puedan tender a adoptar una actitud más bien pasiva en la búsqueda de nuevas y mayores fuentes de ingreso, ya que los costos administrativos y políticos que eventualmente una medida de esta naturaleza pudiera traer consigo, sumado a los menores recursos que recibirían del FCM, lleva a que en definitiva resulte más "cómodo" para la administración comunal esperar pasivamente los recursos desde el FCM.

efectuar; el treinta y siete coma cinco por ciento de lo recaudado por permisos de circulación; los ingresos por recaudación de patentes municipales de beneficio directo; los ingresos por patentes mineras y acuícolas correspondientes a la municipalidad; los ingresos por derechos de aseo; los ingresos por licencias de conducir y similares; los ingresos por derechos varios; los ingresos por concesiones; los ingresos correspondientes a la municipalidad por el impuesto a las sociedades operadoras de casinos de juegos, establecido en la ley N°19.995, y los ingresos provenientes de las multas de beneficio directo y sanciones pecuniarias que las municipalidades apliquen.

Cuadro N° 4: Dependencia Financiera. Ingresos Propios como % del Total de Ingresos, 2007

	Municipios
100%- 80%	19
80%- 60%	31
60%- 40%	74
40%- 20%	141
20%- 0%	80
Total	345

Fuente: Elaboración propia sobre la base del SINIM.

Para muchas municipalidades el FCM es la principal fuente de financiamiento. Para 221 comunas, lo que representa un 65% del total de municipios del país, los ingresos que generan ellos mismos representan menos del 40% del total de sus ingresos. Los restantes recursos son transferidos en gran medida a través del FCM, lo que implica un importante grado de dependencia financiera respecto de este. Solo para 19 municipios los ingresos propios representan más del 80% del total de sus ingresos (ver cuadro N° 4).

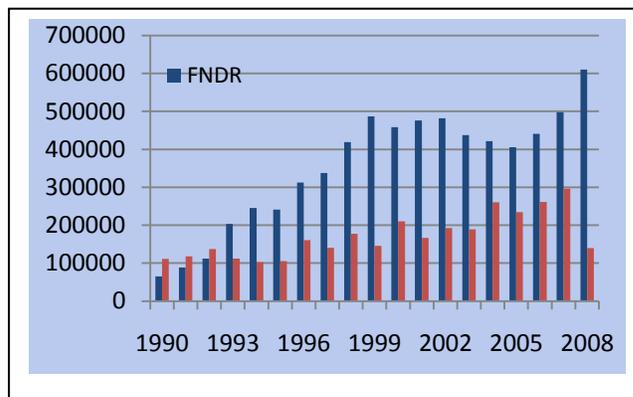
Inversión Municipal a través de Fondos Concursables del Gobierno Central y Gobiernos Regionales

El gobierno central a través de diversos ministerios y de los gobiernos regionales realiza inversiones en obras cuya área de impacto se enmarca en el territorio de una comuna. Adicionalmente a estos, hay diversos fondos concursables del gobierno central al cual los municipios postulan proyectos de inversión, siendo el más importante el Fondo Nacional de Desarrollo Regional FNDR administrado por los gobiernos regionales.

El FNDR se ha venido transformando en la principal fuente de recursos de inversión municipal y, por consiguiente, financia en gran medida proyectos de inversión de impacto comunal.

En el gráfico N° 3 se observa como entre los años 1990 y 2007 la inversión municipal ha crecido en forma más lenta que el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, tornándose esta como la principal fuente de recursos para inversión de los municipios. Esta forma de financiar proyectos municipales, con recursos del gobierno central a través de los gobiernos regionales, presenta diversos inconvenientes que serán analizados en el marco del FNDR en la siguiente sección.

Gráfico N° 3: Inversión Municipal y Fondo Nacional de Desarrollo Regional (en millones de pesos año 2008)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de MIDEPLAN.

En el caso de las inversiones sectoriales en proyectos de menor envergadura y con un claro y definido impacto local, estos no son de decisión de las autoridades locales y obedecen más bien a directrices del gobierno central, las cuales no necesariamente coinciden con las prioridades de una determinada localidad. En este caso se enfrentan las políticas sectoriales nacionales con los requerimientos locales, los cuales no necesariamente son coincidentes.

Cabe hacer presente que una parte mayoritaria de los recursos de inversión asignados a los municipios a través de fondos concursables del gobierno central, no ingresa al presupuesto de estos y por ende se constituyen como una “ventanilla paralela” a los recursos que administran. Ello debilita la responsabilidad de las autoridades locales frente a su electorado, ya que la ciudadanía no conoce los recursos con los que efectivamente cuenta su municipio. En la actualidad, al amparo de la imagen de ser un municipio pobre que no cuenta con recursos se pudieran esconder ineficiencias, ya que en la práctica ese municipio “pobre” pudiera estar recibiendo cuantiosos recursos para inversión desde el nivel central.

Financiamiento de programas sociales por el Gobierno Central y ejecutados a nivel local

En la última década se han creado en el gobierno central un número importante de programas sociales que son ejecutados a través de los municipios. El rol que asumen los municipios en esta materia se asemeja más bien al de un agente desconcentrado del gobierno central y no de gobierno local autónomo e independiente del nivel central. No se cuenta con información sistematizada sobre la

totalidad de los programas sociales ejecutados a nivel de cada uno de los municipios, por lo que no se conocen los recursos que son administrados por ellos. Asimismo, tampoco se cuenta con información de la real ejecución de estos programas a nivel de cada uno de los municipios, como tampoco respecto del cumplimiento de metas y objetivos. Tampoco existe una evaluación del impacto a nivel local de esta múltiple oferta de programas sociales. Igualmente, se desconocen los gastos en que incurren los municipios en honorarios y otros ítemes para la ejecución de tales programas.

4.2. Financiamiento Gobiernos Regionales

Los gobiernos regionales, tanto en lo que respecta a sus gastos de funcionamiento como a los recursos para proyectos de inversión, son financiados prácticamente en su totalidad por transferencias condicionadas realizadas desde el gobierno central. Estas transferencias son fijadas anualmente en la ley de Presupuestos. Una parte muy menor de sus ingresos los reciben en virtud de leyes que implican la coparticipación de impuestos –patentes mineras y acuícolas–, y de la venta de terrenos fiscales.

Esta forma de financiamiento cobra sentido en nuestro ordenamiento institucional en cuanto a que los gobiernos regionales forman parte del gobierno central. En Chile, los gobiernos regionales no constituyen un nivel de gobierno distinto al del nivel central, sino más bien han operado desde su creación el año 1993 como agencias del gobierno central desconcentradas territorialmente⁶. Se debe resaltar que, en términos de los recursos que administran los gobiernos regionales, solo ejecutan proyectos en el área de la inversión pública y no ejecutan otro tipo de programas.

Para el año 2007, del total de recursos que recibieron los gobiernos regionales consignados en la ley de Presupuestos, el 3,8% correspondió a la participación que por ley tienen en algunos impuestos y derechos fijados por el gobierno central. Estos son:

- El 65% de la venta de propiedades fiscales realizada por el Ministerio de Bienes Nacionales.

- El 50% de lo recaudado por patentes mineras y acuícolas.
- En el caso de la Región de Magallanes, los ingresos por concepto de derecho de explotación de hidrocarburos, gas o petróleo, por la Empresa Nacional de Petróleo (ENAP).

El 96,2% restante correspondió a recursos transferidos a través de la Ley de Presupuesto, cuyo monto es determinado en forma libre cada año por la autoridad central. Del total de recursos que recibieron los gobiernos regionales el año 2007, un 4,7% es para gastos de funcionamiento y el 95,3% restante para Inversión (ver cuadro N° 5).

Cuadro N° 5: Recursos Asignados a los Gobiernos Regionales vía Ley de Presupuestos (en millones de pesos del 2007)

Para Gastos de Funcionamiento	21.464	4,7%
Para Inversión	435.432	95,3%
Total	456.896	100%

Fuente: Ley de Presupuestos 2007.

Los recursos transferidos para inversión a los gobiernos regionales conforman el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que fue creado el año 1979. Con estos recursos se financian proyectos priorizados por las autoridades regionales. Pero este fondo adolece de diversos problemas como son, entre otros, la falta de transparencia en su asignación, una fuerte burocracia para la postulación y posterior ejecución de los proyectos, y contradictorios incentivos para el uso eficiente de los recursos públicos.

Este fondo está conformado por dos componentes: el libre o tradicional y las provisiones. El FNDR tradicional, a su vez, se descompone en dos: el 90% de los recursos son asignados a regiones en la propia ley de Presupuestos de acuerdo a criterios fijados por ley y que se presentan en el cuadro N° 6. El 10% restante se distribuye a regiones de acuerdo a lo siguiente: un 5% para hacer frente a situaciones de emergencia y un 5% para estímulo a la eficiencia. Los coeficientes que fijan la distribución de los recursos del 90% del FNDR tradicional se actualizan cada 3 años, mientras que los coeficientes de asignación del 10% restante se modifican todos los años.

⁶ Ello ha sido así no obstante que la Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional les otorga personalidad jurídica y patrimonio propio.

Cuadro N° 6: Variables consideradas para la Distribución Regional del Componente Tradicional del FNDR

Indicador	Ponderación
<i>Variab. Pob. en Cond. Pobreza e Indigencia</i>	55%
Población Pobre e Indigente	30%
Tasa de Pobreza en la Región	10%
Población Rural Pobre	10%
Hogares Pobres c/Jefatura Femenina	5%
<i>Var. Carac. Territoriales de cada Región</i>	45%
Raíz de la Superficie Regional	30%
Índice de Costo de Pavimentación	5%
Índice de Costo de Construc. de Viviendas	5%
Tasa de Ruralidad de la Región	5%

Fuente: Reglamento de distribución del FNDR, Diario Oficial, 16 de abril, 2007,

El 5% del FNDR tradicional para situaciones de emergencia en estricto rigor no cumple su fin. Se debe tener presente que como consecuencia de la burocracia que se debe seguir para financiar un proyecto con fondos del FNDR, difícilmente se puede hacer frente a situaciones de emergencia. En la práctica se observa que estos recursos se destinan mayoritariamente a proyectos que no corresponden a situaciones de emergencia.

En cuanto al componente eficiencia, este se mide en relación al porcentaje de ejecución de los recursos del FNDR. Ello implica que mientras más se ha gastado más se ha ejecutado y por ende mayores son los niveles de eficiencia. Pero ello lleva a que para mejorar los niveles de ejecución, y por ende los de eficiencia, y así obtener mayores recursos a través del componente de eficiencia del FNDR, los gobiernos regionales durante ciertas épocas del año –en fechas cercanas a la medición de la ejecución presupuestaria–, colocan mayor énfasis en proyectos de ejecución rápida. Estos pudieran ser, por ejemplo, la adquisición de mobiliario, ambulancias, camiones aljibes, etc. y que eventualmente son menos prioritarios para la región que otros proyectos de inversión de ejecución más lenta, como sería la construcción de una determinada obra civil, un colector de aguas lluvias o un consultorio o un colegio. La forma como se mide eficiencia pudiera ir en desmedro de los proyectos que finalmente son financiados con los recursos del fondo y consecuentemente el gasto resulta ser menos eficiente desde un punto de vista de la rentabilidad social de los proyectos que se ejecutan.

A partir del año 1992 se han ido agregando provisiones al componente tradicional del FNDR. A través de ellas se ha buscado transferir mayores recursos de inversión a los gobiernos regionales, pero en sectores previamente definidos. Es decir, los recursos canalizados a los gobiernos regionales a través de las provisiones del FNDR, deben ser asignados a proyectos sectorialmente definidos por el gobierno central. Las principales provisiones corresponden a los sectores de educación, vivienda e infraestructura rural. Se distribuyen entre regiones de acuerdo a los criterios establecidos en las respectivas glosas presupuestarias, los cuales admiten importantes grados de discrecionalidad y escasa transparencia.

El FNDR opera como un fondo concursable al cual postulan proyectos de inversión mayoritariamente de municipios y en un porcentaje menor, ministerios. Los gobiernos regionales generalmente no son los ejecutores de los proyectos que se financian con el FNDR, pero sí tienen injerencia en la decisión de la elección de los proyectos a financiar.

Todos los proyectos de inversión en infraestructura financiados con recursos del gobierno central, ya sea con fondos sectoriales o concursables, deben ser ingresados al Sistema Nacional de Inversiones, SNI. Una vez ingresados, para obtener financiamiento o bien postular a él, deben ser evaluados desde una perspectiva social por el Ministerio de Planificación, MIDEPLAN. Una vez que se cuenta con dicha evaluación el proyecto puede ser financiado.

Los proyectos que los municipios postulan al Fondo Nacional de Desarrollo Regional para ser seleccionados en el SNI y evaluados por MIDEPLAN, deben ser priorizados además del municipio, por el gobernador de la respectiva provincia y por el intendente. Para finalmente poder contar con financiamiento, una vez que hayan sido evaluados por MIDEPLAN, deben ser aprobados por el Consejo Regional. En términos generales, los proyectos financiados con cargo al FNDR son de menor tamaño y envergadura. De acuerdo a una evaluación ex - post realizada a una selección aleatoria de proyectos durante los años 2005 y 2006, el 60,2% de ellos son de un monto inferior a los \$100 millones. El tamaño promedio de los proyectos fue de \$234 millones (ver cuadro N° 7).

Cuadro N° 7: Distribución de Proyectos según Montos de Inversión. (Selección de Proyectos años 2005 y 2006)

Rango en miles de \$	N° de Proyectos	%	Monto Promedio en miles de \$
0 -100.000	177	60,2	38.814
200.000 - 300.000	34	11,6	139.276
300.000 - 400.000	11	3,7	362.235
400.000 - 500.000	14	4,8	436.614
500.000 - 600.000	8	2,7	534.027
600.000 - 700.000	6	2,0	665.406
700.000 - 800.000	4	1,4	726.483
800.000 - 900.000	2	0,7	823.143
900.000 - 1.000.000	2	0,7	969.940
1.000.000	13	4,4	2.065.519
Total	294	100	234.182

Fuente: Informe Final de Resultados evaluación ex post a proyectos, programas y estudios básicos financiados con cargo al FNDR, MIDEPLAN.

Al determinar cuáles proyectos municipales se financiarán, además de los municipios, tienen injerencia intendentes, gobernadores y el consejo regional. Las múltiples instancias que influyen en la determinación de la cartera de proyectos que finalmente contarán con financiamiento, no garantiza que los proyectos ejecutados correspondan necesariamente a los que realmente son prioritarios para la comunidad local. Ello también lleva a que se diluyan las responsabilidades de los diversos actores involucrados en el proceso.

Este proceso burocrático tiene asociados importantes costos y tiempos de espera. Entre que se inicia la postulación de un proyecto y se pueda comenzar con las obras, siguiendo los caminos establecidos y sin tener inconvenientes, hay una demora de a lo menos 2 años. No es la excepción que, por ejemplo, pasen más de cuatro años para concretar un proyecto de iluminación de una cancha deportiva. A los tiempos que tardan los procesos, se debe sumar la incertidumbre respecto que si un determinado proyecto será o no financiado y sobre todo, cuándo. Ello sin duda que dificulta la planificación y ejecución de un plan de inversiones de mediano plazo por parte de los municipios.

Por otro lado, la evaluación de proyectos por parte de MIDEPLAN, entre otros aspectos, revisa que los proyectos cumplan con los requisitos del gobierno central. Por

ejemplo, un proyecto de infraestructura deportiva debe contar con el certificado de pertinencia de Chiledeportes, el cual establece que el proyecto se enmarca en las definiciones sectoriales del gobierno central.

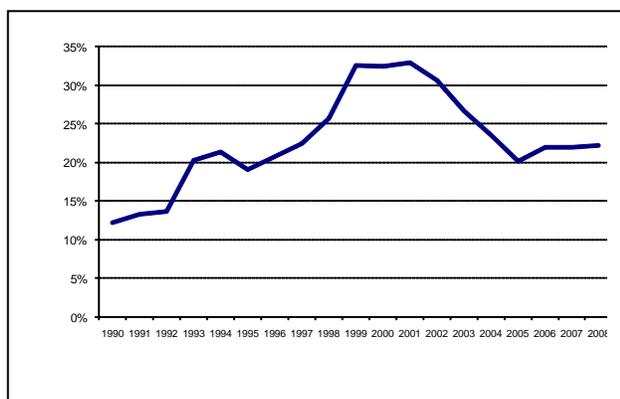
Adicionalmente al FNDR existen otros fondos de inversión que son de decisión regional, pero que no se distribuyen a regiones a través de la ley de Presupuestos. Este es el caso de la Inversión Sectorial de Asignación Regional, ISAR, y la Inversión Regional de Asignación Local, IRAL.

La Inversión Sectorial de Asignación Regional, ISAR, fue creada el año 1992 y corresponde a un programa de inversión en el cual los gobiernos regionales cuentan con la facultad de priorizar los proyectos a ejecutar a partir de un listado que presenta el ministerio. Este programa de inversión contó con recursos hasta el año 2004 y desde entonces prácticamente ha desaparecido.

La Inversión Regional de Asignación Local, IRAL, fue creada el año 1996 y corresponde a recursos que financian proyectos postulados por los municipios. Los programas de inversión que se ejecutan bajo esta modalidad corresponden en su gran mayoría al Programa de Mejoramiento Urbano, PMU, dependiente de la SUBDERE y a algunos programas del FOSIS, dependiente de MIDEPLAN. En el caso del PMU este programa permite la ejecución rápida de proyectos de

inversión por parte de los gobiernos regionales. Con la finalidad de evitar la burocracia y tiempos de demora en la ejecución de proyectos a través del FNDR, los gobiernos regionales realizan transferencias de recursos desde el FNDR a este programa. Con ello, no se requiere que los proyectos sean evaluados por MIDEPLAN, en la medida que correspondan a proyectos que no superen los \$50 millones. Así, no es raro observar que proyectos de más de \$50 millones se transforman en etapa I, II, etc. evitándose ingresar al sistema de evaluación social. Si bien no se conocen cifras en cuanto a la cantidad de recursos que del FNDR se transfieren anualmente al PMU, en la práctica se ha observado que ello se ha hecho cada vez más habitual.

Gráfico N° 4: Inversión Pública de Decisión Regional como % del total de la Inversión Pública Efectiva



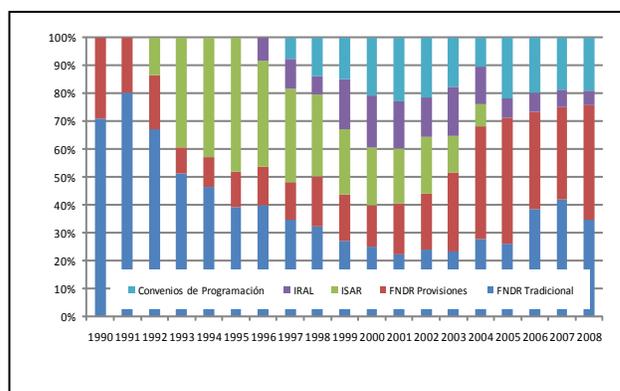
Fuente: Serie de Estadísticas Regionales, Ministerio de Planificación.

Los Convenios de Programación operan desde el año 1996 y representan un acuerdo formal entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios con el fin de realizar proyectos de inversión en forma conjunta y coordinada, pudiendo realizarse en un plazo superior a un año. Si bien estos convenios de programación en estricto rigor no son una fuente de financiamiento de los gobiernos regionales sí permite a estos apalancar recursos de inversión para determinados proyectos de interés regional. Los ministerios que mayoritariamente han firmado este tipo de convenios con regiones son Obras Públicas, Salud y Vivienda. La principal debilidad de los convenios de programación es la débil institucionalidad en cuanto a poder hacer exigible su cumplimiento por parte de los sectores involucrados.

Con todo, de acuerdo a la cifras de MIDEPLAN, los fondos de inversión respecto de los cuales algún tipo de decisión le cabe a los gobiernos regionales, representaron el año 2008 el 22% total de la inversión pública efectiva (ver gráfico N° 4).

Del total de estos recursos el 76% correspondía al FNDR, un 19% a convenios de programación y un 5% a IRAL (ver gráfico N° 5).

Gráfico N° 5: Inversión de Decisión Regional por Tipo de Programa, 1990 - 2008.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de MIDEPLAN.

En otro aspecto, la distribución regional de los recursos para inversión de decisión regional es realizada a través de la ley de Presupuestos de cada año solo en lo que respecta al FNDR tradicional y con una metodología altamente discrecional. La distribución regional de los restantes recursos es realizada a lo largo de la ejecución presupuestaria y con una metodología no siempre conocida. Dado que el FNDR tradicional ha perdido importancia con relación a los restantes recursos para los gobiernos regionales, cada vez un porcentaje mayor de recursos a regiones se ha entregado al margen de una distribución hecha a través de la ley de Presupuestos.

Los recursos de decisión regional transferidos a los gobiernos regionales en el marco del FNDR en su componente tradicional, corresponden a transferencias no condicionadas. Las provisiones del FNDR, ISAR, IRAL y los recursos allegados a partir de los convenios de programación corresponden a transferencias de recursos condicionadas, ya que no son de libre disposición de los gobiernos y deben ajustarse a las políticas de inversión

establecidas por cada uno de los sectores.

Solo el componente del FNDR tradicional se distribuye entre regiones con criterios establecidos en el respectivo reglamento. Ello implica que menos del 30% de los recursos transferidos a los gobiernos regionales son asignados a cada región en función de parámetros de alguna forma definidos legalmente. Pero incluso en el caso de la fórmula de distribución de los recursos del FNDR tradicional existen importantes espacios de discrecionalidad por parte de la autoridad central. Estas ya fueron planteados en un documento publicado por la SUBDERE el año 2000, "Variables de Distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional: Investigación y Diagnóstico."

V. Propuestas

En términos generales se debe avanzar hacia un esquema de mayor autonomía respecto del gobierno central y sus autoridades de turno en la determinación de las fuentes de financiamiento. Ello debe llevar a una mayor autonomía en la determinación de los ingresos tributarios así como también mayor transparencia y menor discrecionalidad en las transferencias de recursos desde el gobierno central.

Adicionalmente, se debe obligar a que toda reforma legal cuente con un informe financiero respecto del impacto que ella tendrá en las arcas municipales y regionales. Ello hoy en día es obligatorio en el caso de reformas legales que afectan las arcas del gobierno central, exigencia que se debe extender también a los demás niveles de gobierno.

5.1 Propuestas en materia de financiamiento local

5.1.1 Mayor autonomía en determinación de ingresos

Se debe entregar mayor autonomía a los municipios en la determinación de sus ingresos y así radicar en la misma unidad de gobierno las decisiones de ingreso y de gasto. Para ello se debe avanzar no solo en cuanto a que los municipios dispongan de mayores recursos, sino que

también que cuenten con mayor autonomía en la generación de estos. Ello permite fortalecer la responsabilidad fiscal y tender a que las autoridades locales asuman una mayor responsabilidad política y económica frente a sus electores y ciudadanía en general.

Para ello se propone que los municipios puedan determinar el valor de la tasa del impuesto territorial al interior de la comuna, así como definir las exenciones a su pago. En ambos casos la ley debe establecer para el caso de la tasa del impuesto un rango y en el caso de las exenciones definir criterios y mecanismos sobre la base de los cuales los municipios pueden fijar sus políticas. Cabe hacer presente que en la actualidad los municipios para el caso de las patentes municipales pueden fijar la tasa al interior de un rango fijado por ley.

En el caso que el gobierno central mantenga o bien cree nuevas exenciones al pago del impuesto territorial, debe compensarlas a los municipios directamente. Ello a través de la transferencia de recursos desde el gobierno central a las comunas donde se ubican las propiedades exentas de este pago.

Asimismo, el gobierno central debe financiar todas las exenciones que él determine respecto del pago de impuestos o derechos locales. Ello debe ser, por ejemplo, en el caso de los derechos de aseo o las exenciones al pago de las patentes municipales, ambos derechos municipales respecto de los cuales el gobierno central ha fijado exenciones a su pago.

En otro aspecto, se debe entregar una mayor y efectiva autonomía en relación a las patentes comerciales, junto con dotar a los municipios de mayor autonomía en la determinación de las exenciones de los derechos de aseo, licencias de conducir, etc. Ello debe hacerse sobre la base de un marco legal que establezca los mecanismos y criterios generales por medio de los cuales se dispongan a nivel local estas exenciones.

En todo caso, la determinación de la tasa de un derecho o impuesto local y la política de exenciones al pago de ellos deben ser de iniciativa exclusiva del alcalde, debiendo ser aprobada por el concejo municipal. Cabe recordar que los concejales son solidariamente responsables de la parte deficitaria que arroje la ejecución presupuestaria, habiendo acción pública para reclamar el cumplimiento de

esta responsabilidad.

La mayor autonomía en la generación de ingresos locales debe ejecutarse sobre la base de plebiscitos comunales, mediante los cuales la ciudadanía será finalmente la que decida sobre la carga tributaria local. Esto solo es posible en la medida que los plebiscitos pasen a ser una herramienta de aplicación simple. De no ser así y mantenerse el actual marco legal que fija el procedimiento para efectuar un plebiscito se debe desarrollar un mecanismo de consulta ciudadana vinculante y que dé garantías en cuanto a confiabilidad.

Una reforma de esta naturaleza, necesariamente debe realizarse en forma conjunta con una modificación del FCM, por los efectos que ello pudiera traer consigo en la operación de este. Por ejemplo, si fuesen los propios municipios los que determinan la tasa del impuesto territorial, aquellos municipios con una mayor holgura presupuestaria podrían reducir la tasa del impuesto, lo que reduciría fuertemente los recursos del FCM. Cabe recordar que los ingresos provenientes del impuesto territorial representan una de las principales fuentes de financiamiento del FCM. Es por ello que cualquier modificación a este tributo repercute en su financiamiento.

Por ello se debe desarrollar un esquema en el cual se dote de mayor autonomía financiera a los municipios, modificando la actual estructura del impuesto territorial, manteniendo, por un lado, su carácter de impuesto fijado por ley, pero adicionalmente creando el cobro de un permiso municipal por el uso de bienes públicos locales, cuya tasa sea determinada por cada municipio al interior de un rango establecido en la ley de Rentas Municipales.

Los recursos recaudados a través del impuesto territorial serían en un 100% destinados al FCM, y la tasa del impuesto se fijaría en función del total de los recursos que se quiere redistribuir a través de este fondo. De acuerdo a lo que hoy en día se redistribuye en forma neta por el FCM, el año 2007 ascendió a \$300 mil millones, un 60% del total del fondo.

Esta propuesta lleva a que el FCM solo estaría constituido por recursos provenientes del impuesto territorial y no con recursos derivados de patentes comerciales, impuesto de transferencia de los vehículos motorizados, permisos de circulación, multas, etc. Con esto se terminaría con el

actual mecanismo en el cual los municipios recaudan determinados ingresos, que luego deben aportar al FCM en un cierto porcentaje y que finalmente vuelven a las comunas una vez distribuido el fondo. Solo Tesorería recaudaría el impuesto territorial y lo enteraría al FCM, para su posterior distribución.

5.1.2 *Fondo Común Municipal*

En la medida que se continúe con fuentes de financiamiento municipal que dependen fuertemente de impuestos y cobros de acuerdo al valor patrimonial de los activos en la comuna se deberá seguir utilizando un mecanismo de redistribución de recursos como el Fondo Común Municipal.

En ese contexto, un rediseño del FCM debe buscar los siguientes objetivos: simplificar al máximo la operación y administración del FCM; terminar con los espacios de discrecionalidad con los que cuenta la autoridad central; y generar los incentivos para que los municipios generen y fortalezcan sus fuentes de financiamiento propias. Para ello se debe avanzar en cuanto a que el FCM se distribuya en función de lo potencialmente generado por la comuna y no lo efectivo. Es decir, el FCM debe apuntar a compensar diferencias en las bases tributarias de los municipios y no la recaudación efectiva.

Con la finalidad de simplificar la operación del FCM y reducir sus costos de administración, dependiendo de la cantidad de recursos aportados y recibidos, se deben establecer comunas aportantes, receptoras o neutras; y terminar con el actual flujo circular de recursos, reemplazándolo por uno que implique aporte y recepción de recursos sobre la base de flujos netos. Ello sería así como resultado directo de implementarse lo propuesto relativo al impuesto territorial, pero en caso que ello no se efectúe se hace necesario evitar el flujo de ida y de retorno de los recursos municipales a través del FCM.

Una reforma integral, como la propuesta con anterioridad, lleva a que el FCM se conformaría solo con los aportes que se hagan a partir del impuesto territorial. Estos recursos se deben distribuir a los municipios en función de indicadores que midan la base tributaria de cada comuna. Para ello se propone que a fin de medir la base tributaria se utilice la información proveniente del catastro de sociedades afectas al pago de patentes municipales y

avalúo fiscal de todas las propiedades de la comuna. Ambos catastros son hoy en día elaborados por el Servicio de Impuestos Internos.

5.1.3 *Inversión Municipal*

Con la finalidad de dotar de mayor autonomía a los municipios en la decisión de inversión en obras de infraestructura en la comuna, se debe transferir directamente a ellos, por medio de una transferencia en bloque, los recursos que en la actualidad son administrados por el gobierno central, ya sea a través de fondos concursables o sectoriales, y que financian obras de inversión local. Estos recursos hoy se encuentran, una parte en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y en los presupuestos de inversión de diversos ministerios, principalmente en el Ministerio de Obras Públicas y en el de Vivienda.

Estos recursos deben ingresar al presupuesto municipal y, en consecuencia, formar parte de su balance de ejecución presupuestaria. De esta forma se avanzaría en cuanto a que los municipios serían los responsables de las inversiones de impacto comunal llevadas a cabo en sus territorios. Esto permitiría que los municipios desarrollen programas de inversiones de mediano y largo plazo en conocimiento de los recursos con los que efectivamente contarán para invertir, sin depender de las decisiones tomadas por el gobierno central respecto de los proyectos financiados a través de fondos concursables.

Ello también favorecería la reducción de la burocracia en torno a la ejecución de programas de inversión pública, tanto en términos de recursos humanos como en tiempos de espera.

La transferencia de estos recursos a los municipios debe realizarse sobre la base de indicadores objetivos y verificables que den cuenta de las carencias locales en materia de infraestructura.

5.2. **Propuestas en materia de financiamiento regional**

El Fondo Nacional de Desarrollo para su distribución entre las regiones del país debe contar con criterios conocidos, transparentes y verificables. Para simplificar la operatoria

del fondo y eliminar mecanismos de asignación que pudieran perjudicar la eficiencia del gasto, se debe eliminar el componente de emergencia y eficiencia del fondo. Es decir, el 100% debe ser distribuido en la ley de Presupuestos.

Cabe recordar que dentro de las propuestas de financiamiento de los municipios se planteó que una parte de los recursos del FNDR se entregue directamente a las comunas. Como recursos frescos debe ingresar al FNDR aquella parte de la inversión sectorial que hoy financia proyectos de impacto regional.

Dado que a los municipios se les transferirán los recursos que hoy financian proyectos de impacto local, estos ya no debieran poder postular proyectos a este fondo, pudiendo solo hacerlo los ministerios. Los recursos administrados por el FNDR deben pasar a ser la principal fuente de financiamiento de inversiones públicas en el país, pero de obras de impacto regional.

Se debe avanzar en cuanto a que la totalidad de los recursos de inversión a los gobiernos regionales sean de libre decisión regional. Para ello se propone excluir del FNDR aquellas líneas de financiamiento que deben ser asignados a proyectos específicos. Ello ya sea por imposición del gobierno central o bien por parte de los organismos internacionales que son los que aportan una parte de estos recursos. Por ejemplo, los recursos del FNDR para Turismo Chiloé y Palena solo pueden financiar una tipología específica de proyectos determinadas por el Banco Interamericano de Desarrollo. Ello implica que si bien los gobiernos regionales deben velar por la ejecución de estos proyectos de inversión, ya no se contabilizarían como parte de la inversión de decisión regional.

Los recursos sectoriales, es decir la inversión materializada por decisión de los ministerios, solo deben poder ser ejecutados a través de convenios de programación firmados con los gobiernos regionales en los cuales físicamente se ubicarán los proyectos. Con recursos ministeriales solo se deben financiar proyectos que son de impacto nacional o bien interregional. Para ello se requiere generar una institucionalidad que lleva a que el cumplimiento de los convenios de programación sea exigible por cualquiera de las dos partes, debiendo la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda velar por que se asignen los recursos correspondientes.

Para conocer el desempeño de los gobiernos regionales se debe conocer la rentabilidad social de los proyectos financiados y elegibles de ser financiados, así como la rentabilidad promedio de la cartera ejecuta.

En caso que la actual institucionalidad de los gobiernos regionales cambie, y por ejemplo se tengan autoridades regionales electas –esta reforma se estima poco probable y de prosperar solo sería respecto de la elección de los consejeros regionales– el monto total de recursos transferidos a los gobiernos regionales, no debe depender solo de la autoridad del gobierno central de turno, si no que se debe fijar por medio de fórmulas previamente establecidas.

No se comparte la idea de contar con una ley de rentas regionales, ya que ello complicaría nuestra actual estructura tributaria al establecer la posibilidad de fijar impuestos regionales o bien fijar sobretasas regionales a impuestos fijados por el nivel central. Adicionalmente a ello, dadas las diferencias en las capacidades de generación de ingresos tributarios de las distintas regiones en nuestro país siempre será necesario un fondo que compense y reduzca estas diferencias, por lo cual se sugiere que continúe siendo el nivel central el que fije las tasas de los impuestos, pero que, por medio de transferencias en bloque para inversión, se transfieran los recursos a los gobiernos regionales.

5.3. Impacto Fiscal

De las propuestas planteadas algunas implican un aumento de recursos fiscales y otras solo una transferencia de un sector a otro.

En materia de impuesto territorial las compensaciones del gobierno central a los municipios por las exenciones fijadas por ley implican que al año 2008 los municipios dejaron de recaudar del orden de los \$530 mil millones. Dado que este es un monto más bien significativo se propone que los recursos se vayan transfiriendo a los municipios en forma paulatina por el gobierno central en un plazo de 11 años. El primer aporte sería de \$50 mil millones el año 2010 y con una tasa de crecimiento anual del 10% real, al año 2020 se habría enterado la totalidad de los recursos que hoy dejan de percibir los municipios a causa de las exenciones al pago del impuesto territorial.

La propuesta en materia de FCM municipal implica que la tasa del impuesto territorial se reduce desde el 1,1% efectivo actual a un 0,68%⁷. Con esta tasa se recaudan los \$315 mil millones necesarios para mantener la actual distribución neta de recursos que se hace a través del FCM. Por sobre esta tasa los municipios pueden fijar el cobro de un derecho municipal. El techo del valor de este derecho sería de 0,44%, de forma tal que la tasa final no sería superior a la que es cobrada en la actualidad.

En cuanto a los recursos para inversión pública, el 60% del FNDR debiera traspasarse directamente a los municipios para proyectos de inversión. De acuerdo a los recursos con los que contaban el FNDR al año 2008, ello implica un traspaso de recursos que actualmente administra el gobierno central a los municipios del orden de los \$363 mil millones.

Con todo, los municipios serían responsables de \$900 mil millones de pesos adicionales, lo que significa un aumento de casi un 60% del total de recursos que administraba el año 2007. Con ello la participación de los municipios en el total del gasto del gobierno general pasaría del actual 12,5% a un 17,6%.

VI. Restricción de Economía Política

Una de las principales restricciones de economía política a lo propuesto en este trabajo es la desconfianza hacia los gobiernos subnacionales en cuanto al manejo de mayores recursos y mayor grado de autonomía fiscal. Esta desconfianza se percibe tanto desde el gobierno central como del Parlamento. Es por ello que cualquier propuesta en esta materia debe ir acompañada de mayores niveles de transparencia e indicadores de gestión.

En este contexto, se deben desarrollar mecanismos de control y evaluación para que los mayores recursos para inversión que se propone entregar directamente a los municipios no se destinen a gasto corriente. Asimismo se deben desarrollar mecanismos de evaluación de impacto de los proyectos ejecutados.

⁷ Las tasas del impuesto territorial son de 1,0% y 1,2% dependiendo del valor del bien raíz. La tasa efectiva es la que se obtiene al dividir la recaudación total por el avalúo afecto.

Los gobiernos regionales, por su parte, también requieren fortalecer su capacidad de gestión, entregar mayor información y ofrecer transparencia para que sean un estamento confiable al cual se pueda dotar de mayor autonomía en la decisión sobre el destino de sus recursos.

Desde las regiones y comunas la principal restricción política es el temor a recibir menores recursos de los que hoy cada una administra. En el caso de las regiones ello es relativo a los recursos que hoy reciben desde el FNDR y en el caso de los municipios desde el FCM. Por ello cualquier reforma al marco de financiamiento debe garantizar a lo menos mantener los actuales niveles de recursos.

Respecto del pago a los municipios de las compensaciones por las exenciones fijadas por el gobierno central, se requiere voluntad por parte de este para realmente hacerlo. La gradualidad propuesta para el pago de ellas busca atenuar el efecto en las arcas del gobierno central y a partir de ello hacer más viable la propuesta.

VII. Conclusiones

Chile es un país fuertemente centralizado en materia fiscal. Ello no solo en cuanto al total de recursos que administran los municipios en relación al gobierno central, sino que también en cuanto a las atribuciones y autonomía que tienen para fijar sus propias fuentes de ingresos. Los municipios mayoritariamente no pueden fijar las tasas de los impuestos que reciben y es el gobierno central el que establece el no pago de determinados derechos e impuestos locales, pero sin compensar a los municipios por los ingresos que dejan de recibir.

En materia de gobiernos regionales, que si bien forman parte del gobierno central y han actuado como agente desconcentrado territorialmente de la inversión pública, se tienen importantes espacios de discrecionalidad en la asignación de fondos a regiones y un débil mecanismo de evaluación respecto de un gasto eficiente de estos recursos. Los fondos que administran en gran medida solo van a financiar proyectos de escala local.

En términos generales se debe avanzar en cuanto a que el gobierno central se centre en las acciones que le son propias, descentralizando los recursos que hoy en día destina a proyectos que tienen un claro y definido impacto local y en consecuencia debieran ser ejecutados por los gobiernos locales.

Con la finalidad de fortalecer las ventajas de la descentralización fiscal se hace necesario no solo que los gobiernos locales cuenten con mayores recursos, sino que tengan mayores atribuciones en términos de fijar su nivel de recaudación. De lo contrario, si los gobiernos locales en gran medida no levantan su financiamiento desde de la propia comunidad, se debilita el control ciudadano.

VIII. Referencias Bibliográficas

Costa, R. y Horst, B., "Impuesto territorial: Análisis al proyecto de ley de Rentas Municipales II y propuesta alternativa", Serie Informe Económico N° 130, Libertad y Desarrollo, julio 2002.

Larroulet, C. y Horst, B., "Descentralización: Aún queda mucho por hacer", Serie Informe Económico N° 143, Libertad y Desarrollo, septiembre 2003.

Horst, B., "Financiamiento municipal: propuestas para una mayor autonomía", Serie Informe Económico N° 145, Libertad y Desarrollo, noviembre 2003.

Horst, B., "Inversión pública en Chile. Análisis y propuestas de descentralización y desconcentración", Serie Informe Económico N° 149, Libertad y Desarrollo, junio 2004.

Horst, B., "Fondo Nacional de Desarrollo Regional: Discrecionalidad y burocracia", Tema Público N° 795, Libertad y Desarrollo, noviembre 2006.

Horst, B., "Modernización del Estado: Descentralización y fortalecimiento de los Gobiernos Locales", Serie Informe Económico N° 177, Libertad y Desarrollo, marzo 2007.

Valenzuela B. Juan Pablo, "Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile". Serie Política

Fiscal N° 101, CEPAL.

OECD Economic Outlook 74, "V. Fiscal Relations Across Levels of Government". Diciembre, 2003.

Blöchliger, Hansjörg. King, David. *Working paper n° 2: Fiscal Autonomy of Sub-central Governments.* OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Governments, 2006.

Minassian, Teresa (Ed.). *Fiscal Federalism in Theory and Practice.* Fondo Monetario Internacional. Washington, 1997.

Managing across levels of government. OECD, Paris, 1997.

IX. Anexo

1. Impuesto territorial

El impuesto territorial, que fija el pago de contribuciones de bienes raíces, es el principal componente de los ingresos tributarios, representando al año 2007 el 34% del total de los ingresos del sector. Para este impuesto, tanto la tasa como la base tributaria y las exenciones a su pago se encuentran fijadas por ley y los municipios en la práctica solo son los beneficiarios de los recursos que se recaudan, sin tener prácticamente ninguna injerencia en su determinación. La base del impuesto territorial es el avalúo fiscal de la propiedad y la tasa del impuesto está fijada por ley. Ello lleva a que se trate de un impuesto patrimonial que no tiene relación con el pago por bienes y servicios locales que el municipio entrega al entorno donde se encuentra emplazado el bien raíz.

La ley del Impuesto Territorial fija también diversas exenciones a su pago, lo que se traduce en que el 80% de las viviendas se encuentran exentas. En términos de recaudación municipal las exenciones al pago de este tributo implican que se debiera recaudar otros \$530 mil millones adicionales a los aproximadamente \$530 mil millones que se recaudaron el año 2007.

Adicionalmente a ello, de lo que se recauda por el impuesto territorial, el 60% o 65% debe ser aportado al

Fondo Común Municipal (FCM), en tanto que el 40% o 35% restante va en beneficio directo del municipio de la comuna donde se encuentra ubicada la propiedad⁸.

Ello implica que lo que los contribuyentes pagan por concepto de contribuciones no se traduce en inversiones en sus propias comunas, sino que van a financiar el funcionamiento de otras. De esta forma a través del pago de este tributo no se financian necesariamente los servicios otorgados por el municipio de la comuna donde se encuentra ubicada la propiedad, sino que se financia el funcionamiento de otras administraciones municipales. Por lo tanto, se debilita la relación entre el financiamiento por parte de la ciudadanía de los bienes y servicios que le entrega el municipio, relación esencial para la mayor eficiencia del sistema y el total aprovechamiento de los beneficios de la descentralización.

Por otro lado, los que se encuentran exentos del pago de contribuciones, lo que corresponde a la amplia mayoría de las propiedades, dependen de terceros para el financiamiento de su municipio. Ello lleva a que no sienten tener derecho a exigir el cumplimiento de servicios mínimos que el Estado les debiera entregar a través de los municipios, ya que no sienten que lo están financiando. A ello se suma que los municipios, aunque una propiedad esté exenta del pago de contribuciones, de igual forma deben entregarle servicios debiendo ellos asumir ese costo. Ello implica que el costo del subsidio entregado por el gobierno central al declarar exenta una propiedad del pago de contribuciones es asumido por el municipio.

2. Patentes Municipales

La ley de Rentas Municipales establece que el municipio puede fijar el valor de la patente al interior de un rango, siendo la base para su cobro el capital propio de la empresa. En este caso también se está más bien ante un impuesto patrimonial que a un pago por bienes y servicios provistos por el municipio.

La ley de Rentas Municipales establece que el valor de la patente es de un monto equivalente entre el 0,25% y el 0,5% del capital propio, no pudiendo ser inferior a 1 UTM ni superior a 8.000 UTM. De entre las tres principales

⁸ En el caso de las comunas de Providencia, Santiago, Las Condes y Vitacura deben aportar el 65%, las restantes comunas del país deben aportar el 60%.

fuentes de financiamiento de los municipios (impuesto territorial, permiso de circulación y patentes municipales), solo en el caso de las patentes la ley establece un rango al interior del cual el municipio puede determinar la tasa.

No obstante, aquellos municipios que deben aportar por este concepto recursos al Fondo Común Municipal, deben hacerlo en función del cobro de la tasa máxima, lo que no les permite reducir la tasa de la patente. Este es el caso de las municipalidades de Las Condes, Vitacura, Providencia y Santiago, que en su conjunto recaudan del orden del 40% del total recaudado por patentes municipales en el país.

3. Permisos de Circulación

El valor del permiso de circulación se determina en la mayoría de los casos sobre la base de la tasación que realiza el Servicio de Impuestos Internos de los vehículos motorizados. Sobre esta tasación, la ley de Rentas Municipales fija las diferentes tasas a cobrar. En la práctica este permiso corresponde más bien a un impuesto patrimonial y nada tiene que ver con el pago por la provisión de la infraestructura vial u otro tipo de servicio que el municipio entrega a los usuarios de la red vial.

En el caso de los permisos de circulación, que deben ser renovados cada año, se permite una cierta movilidad por parte del contribuyente para elegir en qué municipio renovar este permiso y, en consecuencia, entregar los recursos correspondientes. En el pasado se observaba que los municipios para captar mayores recursos por esta vía realizaban diversas campañas publicitarias basadas en resaltar la gestión realizada por el municipio, destacando, entre otros, los planes de inversión. De esta forma los municipios competían por captar a contribuyentes y estos, a su vez, mediante el pago del

permiso de circulación podían favorecer a una u otra gestión.

Pero a partir del año 2007 el Ministerio del Interior prohibió a los municipios realizar todo tipo de publicidad para captar a potenciales contribuyentes, autorizando solo avisos informativos en los que se indiquen locales, horarios y fechas atención. Reforzando lo anterior, Contraloría dictaminó que las municipalidades no están autorizadas para captar tributos mediante la utilización de fórmulas competitivas.

Lo anterior es contrario a la naturaleza propia de los gobiernos locales y destruye uno de los principales y potenciales beneficios que el país puede obtener a partir de la descentralización: la competencia entre jurisdicciones locales por atraer recursos a través de mostrar gestiones eficientes y que responden a las demandas de la ciudadanía.

4. Derechos de Aseo

El año 2007 los municipios destinaron a recolección de basura del orden de los \$117 mil millones. Por medio del cobro de derechos de aseo, los municipios recaudaron alrededor de los \$51 mil millones. Ello implica que los municipios gastan más del doble de lo que recaudan por el cobro de derechos de aseo en su comuna.

Esta diferencia se debe en gran parte a que un porcentaje importante de las viviendas se encuentran exentas del pago de derechos de aseo, exención fijada por ley por el gobierno central. Esta exención implica que los municipios no pueden cobrar derechos de aseo aproximadamente al 70% de las viviendas del país. No obstante de no poder cobrar por los servicios de aseo, los municipios deben prestar el servicio a la comunidad, pague esta o no.

Serie Informe Económico

Últimas Publicaciones

- N° 201** **“Caritas in Veritate”:** Una Mirada
desde la Economía
Carlos Williamson
Noviembre 2009
- N° 200** **Concesiones Aeroportuarias:**
Presente y Futuro
María de la Luz Domper y Javier Hurtado
Octubre 2009
- N° 199** **Sistema de Concesiones de Obras**
Públicas: Evaluación y Perspectivas
María de la Luz Domper
Agosto 2009