

# Estudios para el mejoramiento de la recaudación municipal

Club de la Innovación Pública

29/01/2019  
Centro de Sistemas Públicos

[www.sistemaspublicos.cl](http://www.sistemaspublicos.cl)

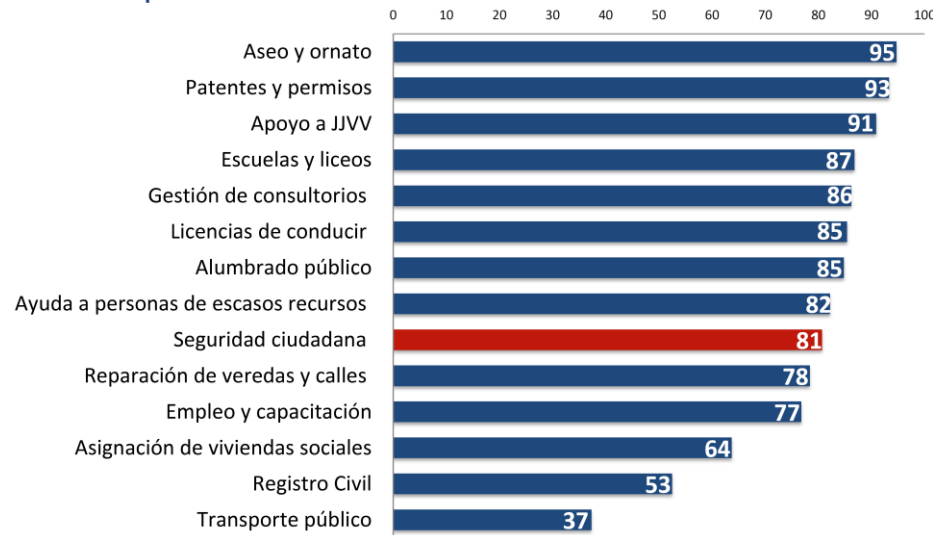
# Introducción

Motivación y objetivos de la jornada

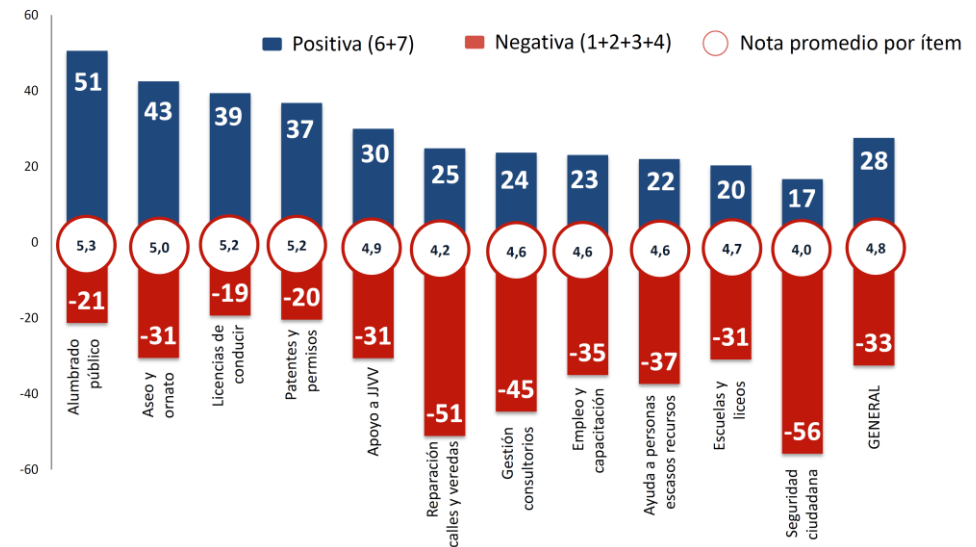
# Problemas que motivan nuestro estudio

- Demanda creciente por servicios municipales, con mayores estándares de calidad por parte de la ciudadanía

De acuerdo a lo que usted cree y conoce, ¿cuáles de los siguientes **servicios y tareas** son responsabilidad del municipio?



En una escala de 1 a 7, ¿cómo evaluaría a su municipio en los siguientes servicios?



Fuente: Centro de Políticas Públicas UC (2016)

# Problemas que motivan nuestro estudio

- Traspaso de funciones a municipios desde el nivel central



# Problemas que motivan nuestro estudio



- ¿Cómo sustentamos la entrega de estos servicios en cobertura y según las expectativas de la ciudadanía?

*“Improving the municipal financing system to provide municipalities with the financial capacity to exercise their responsibilities. This issue is all the more crucial in the perspective of further devolution (or reorganisation) of tasks. It is recommended to increase and optimise existing funding sources (grants and subsidies, taxes), to diversify resources (property income, user charges, municipal concessions) and to expand borrowing capacities in a prudent and controlled manner” (OECD, p. 20)*

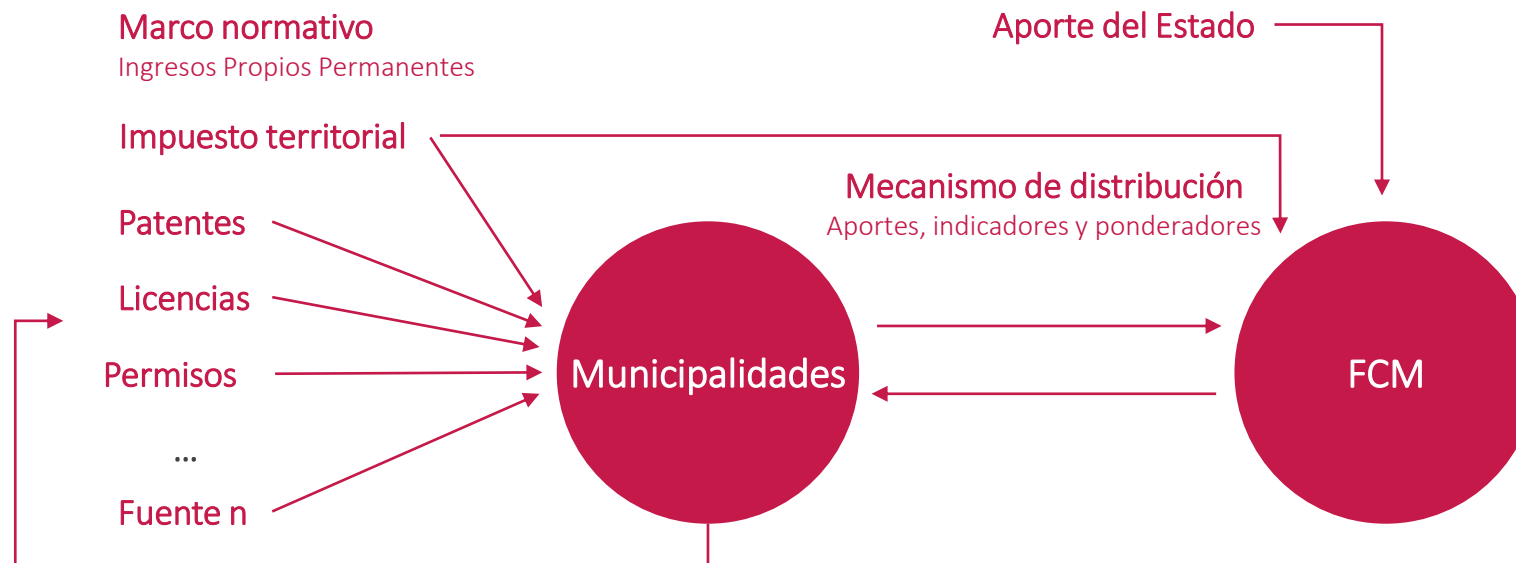
“Mejorar el sistema de financiamiento municipal para proporcionar a los municipios la capacidad financiera para ejercer sus responsabilidades. Este problema es aún más crucial en la perspectiva de una mayor devolución (o reorganización) de las tareas. Se recomienda aumentar y optimizar las fuentes de financiamiento existentes (subvenciones y subsidios, impuestos), diversificar los recursos (ingresos de propiedad, cargos del usuario, concesiones municipales) y ampliar las capacidades de endeudamiento de manera prudente y controlada” (OCDE, p. 20)

# ¿Cómo pretendemos contribuir?

Aportando evidencia en las siguientes dimensiones



CSP



- 1** AUMENTAR RECAUDACIÓN DE INGRESOS MUNICIPALES
- 2** MEJORAR REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS MUNICIPALES
- 3** FORTALECER LA GESTIÓN FINANCIERA MUNICIPAL

## Dimensiones

Institucional

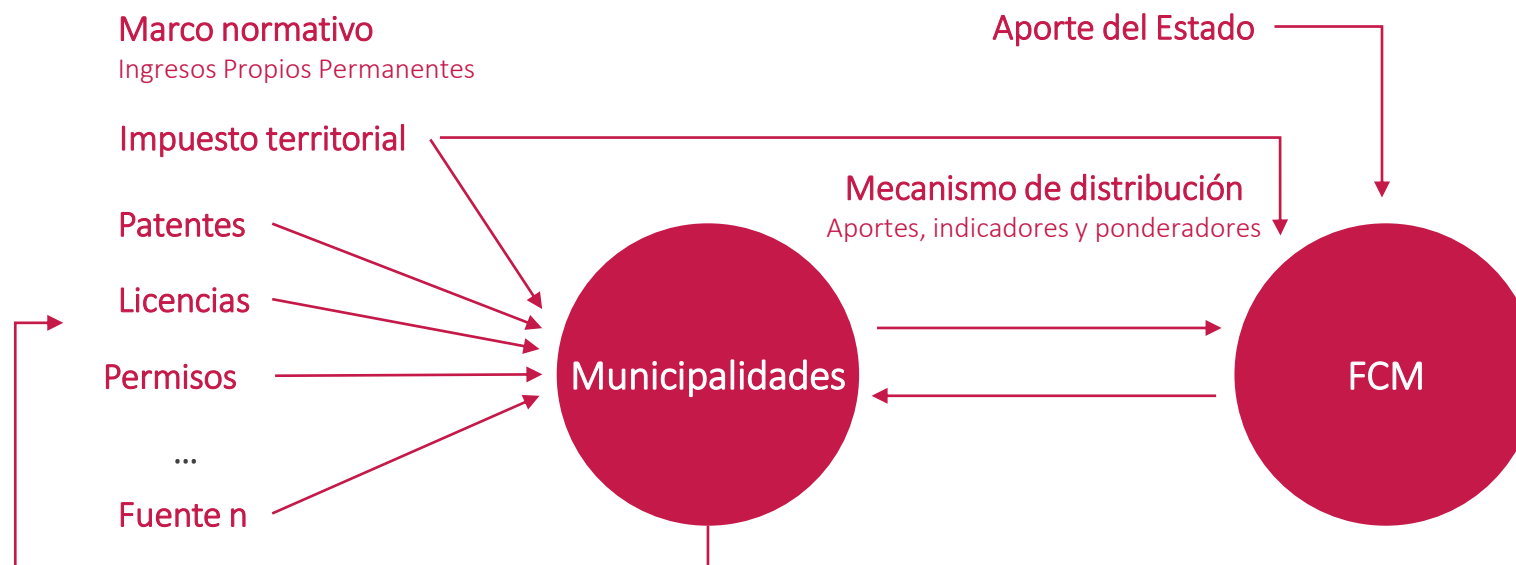
Operacional

# ¿Cómo pretendemos contribuir?

Aportando evidencia en las siguientes dimensiones



# CSP



Taller de hoy



**1**

AUMENTAR RECAUDACIÓN DE INGRESOS MUNICIPALES

**2**

MEJORAR REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS MUNICIPALES

**3**

FORTALECER LA GESTIÓN FINANCIERA MUNICIPAL

Dimensiones

Institucional

Operacional

# Objetivos del taller de hoy



- **Conocer su juicio experto** sobre las áreas de estudio señaladas en particular las relativas a mejoras en la redistribución de ingresos municipales y el fortalecimiento de la gestión municipal.
- Para tal efecto **presentaremos brevemente algunos antecedentes** para alimentar la discusión.

# Efecto redistributivo del FCM

Línea 2: Mejorar distribución de ingresos

## Fondo Común Municipal (FCM)

Mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre municipalidades del país (Constitución Política de la República de Chile, Art. 122).

## Ámbitos de diseño del FCM

Origen de los **recursos** que componen el FCM.

Mecanismo de **distribución.**

Mecanismo de **estabilización.**

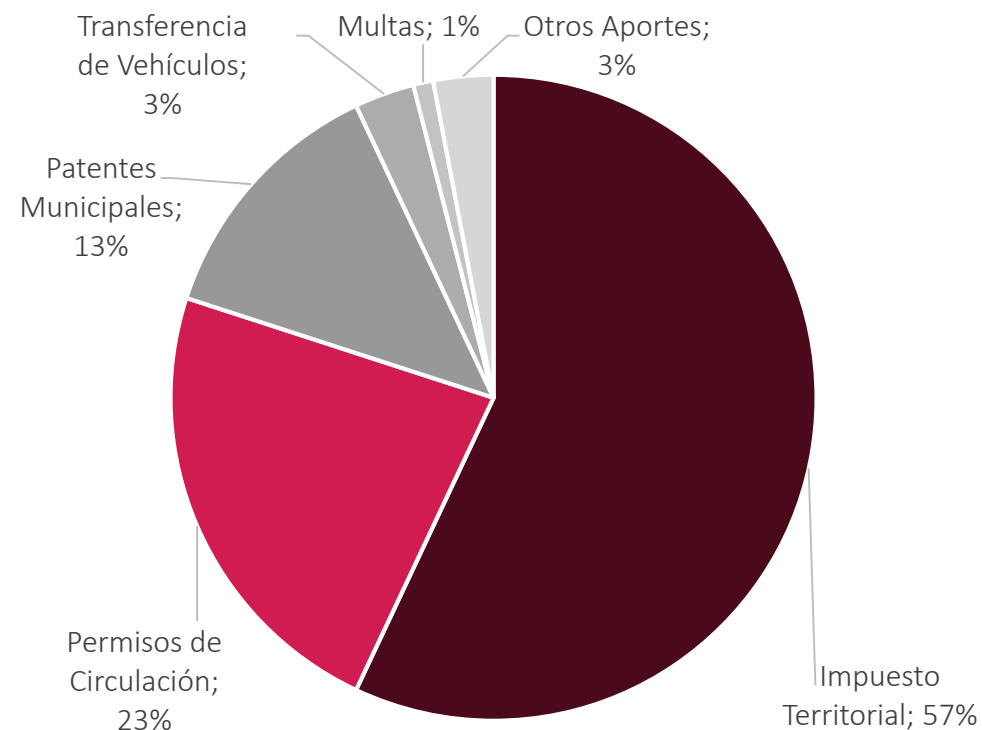
# Efecto redistributivo del FCM

Origen de los recursos que componen el FCM

Fuentes de ingresos (Ley N° 18.695 Art. 14).

- Impuesto territorial (IT)
- Patentes comerciales
- Permisos de circulación
- Impuesto a la transferencia de vehículos.
- Multas impuestas por los Juzgados de Policía Local.
- IT de inmuebles fiscales afectos conforme Ley N° 17.235.
- Aporte fiscal permanente.
  - 2018: 218.000 UTM (0,77% total FCM).
  - 2019: 1.052.000 UTM ( $\approx$  aumento 4.8 veces).

Peso relativo de ingresos en el FCM, 2013 (Razmilic, 2015).



# Efecto redistributivo del FCM

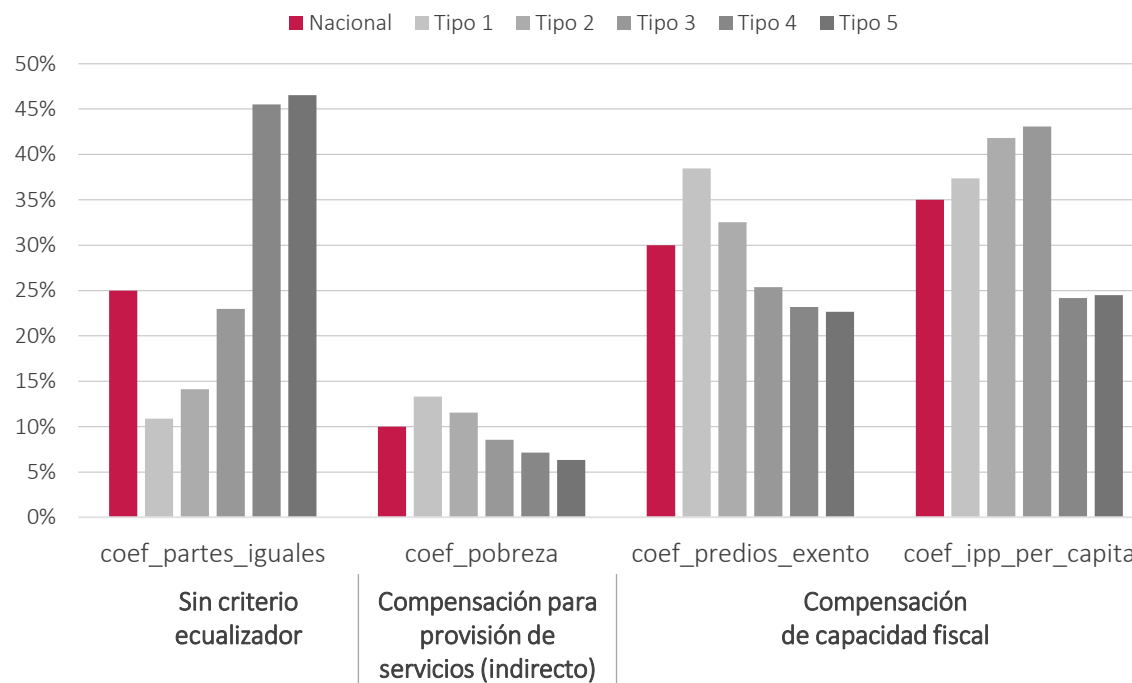
Mecanismo de distribución

Fórmula de cálculo para distribución, 2018.

$$FCM_i = 0,25 \cdot IPI + 0,1 \cdot IPC_i + 0,3 \cdot IXC_i + 0,35 \cdot IIP_i$$

- $FCM_i$ : Coeficiente del FCM asociado a la municipalidad  $i$ .
- IPI: Indicador partes iguales entre las comunas del país.
- $IPC_i$ : Indicador de número de pobres de la comuna  $i$ , ponderado en relación con la población pobre del país.
- $IXC_i$ : Indicador de predios exentos de impuesto territorial de la comuna  $i$ .
- $IIP_i$ : Indicador de los menores ingresos propios permanentes de la comuna  $i$ .

Peso relativo de indicadores según tipo de comuna FIGEM para distribución de FCM (2012-2017).



# Efecto redistributivo del FCM

Mecanismo de estabilización

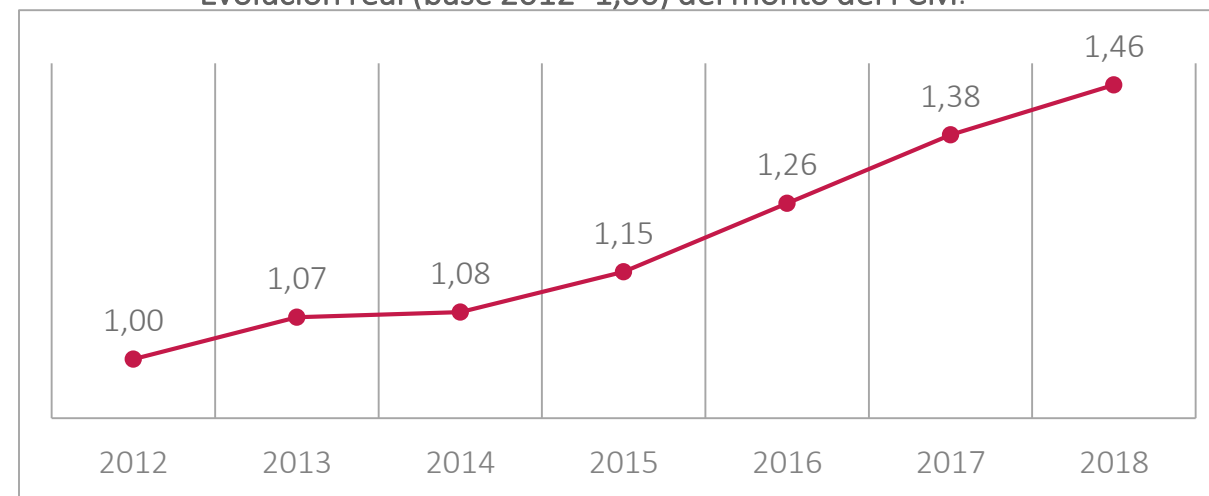
- Vía para compensar – parcial o totalmente – a las municipalidades que, producto del mecanismo de distribución, viesen reducidos los ingresos percibidos desde el FCM respecto el año anterior.
- Una vez aplicado el mecanismo de distribución se identifican las comunas que recibirían mayores y menores ingresos provenientes del FCM respecto el año anterior, con lo cual se busca que el primer grupo compense al segundo según los criterios establecidos para dicho fin.
- Así, esta compensación se hace con cargo al mismo FCM, representando una nueva redistribución de los mismos montos.

$$FCM_{i,t+1} = FCM_{i,t} + \Delta_i$$

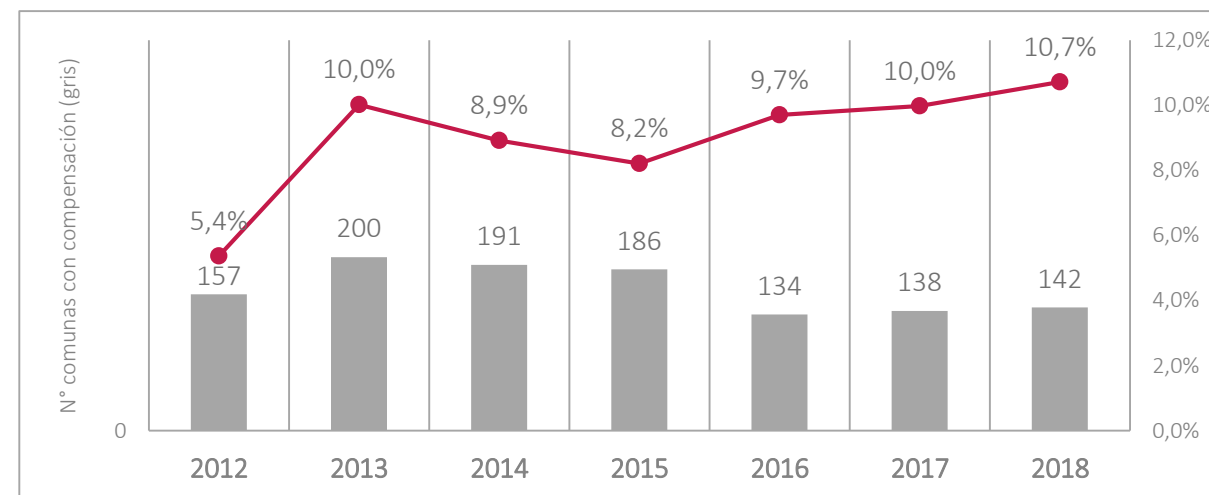


CSP

Evolución real (base 2012=1,00) del monto del FCM.



Resultados del mecanismo de estabilización.



# Efecto redistributivo del FCM

Mecanismos de ecualización fiscal



Tipo de compensación (Blöchliger et al., 2007).

- Ecualización de recaudación: Transferencia de recursos para compensar la disparidad de capacidad fiscal de los territorios.
- Ecualización de gasto: Transferencia de recursos para compensar la disparidad fiscal para proveer un conjunto estándar de servicios públicos per cápita.
- Capacidad y disparidad fiscal (Muñoz et al., 2017).
  - Capacidad fiscal: Recursos con los que contaría una unidad de gobierno subnacional si ejerciera un nivel de esfuerzo fiscal estándar.
  - Disparidad fiscal: diferencia entre las necesidad de gasto y la capacidad fiscal de cada unidad de gobierno subnacional.

Origen de recursos (Blöchliger et al., 2007).

- Ecualización horizontal: Transferencia de recursos fiscales entre unidades pertenecientes a un mismo nivel de gobierno.
- Ecualización vertical: Transferencia de recursos fiscales desde el gobierno central hacia unidades subnacionales y/o locales.

- Índice de Gini adaptado para medir la equidad de ingresos per cápita entre territorios (OECD, 2016).
- Replica de cálculo SUBDERE (período 2013-2017).
- Escenarios evaluados:
  - Escenario 0: Situación actual (o línea base).
  - Escenario 1: Eliminación del FCM permanentemente desde el 2013.
  - Escenario 2: Aumento (5%) de aportes al FCM provenientes de la recaudación de impuesto territorial.
  - Escenario 3: Aumento del aporte fiscal al FCM en 10 veces respecto la situación actual.
  - Escenario 4: Modificación en ponderadores.
  - Distintas combinaciones de los escenarios descritos.

$$IG = \left( \frac{2}{N-1} - \sum_{i=1}^{N-1} |F_i - Q_i| \right) \cdot 100$$

$$s.a \quad F_i = \frac{i}{N} \quad ; \quad Q_i = \frac{\sum_{j=1}^i y_j}{\sum_{j=1}^N y_j} \quad ; \quad y_i > y_j \quad \forall i > j$$

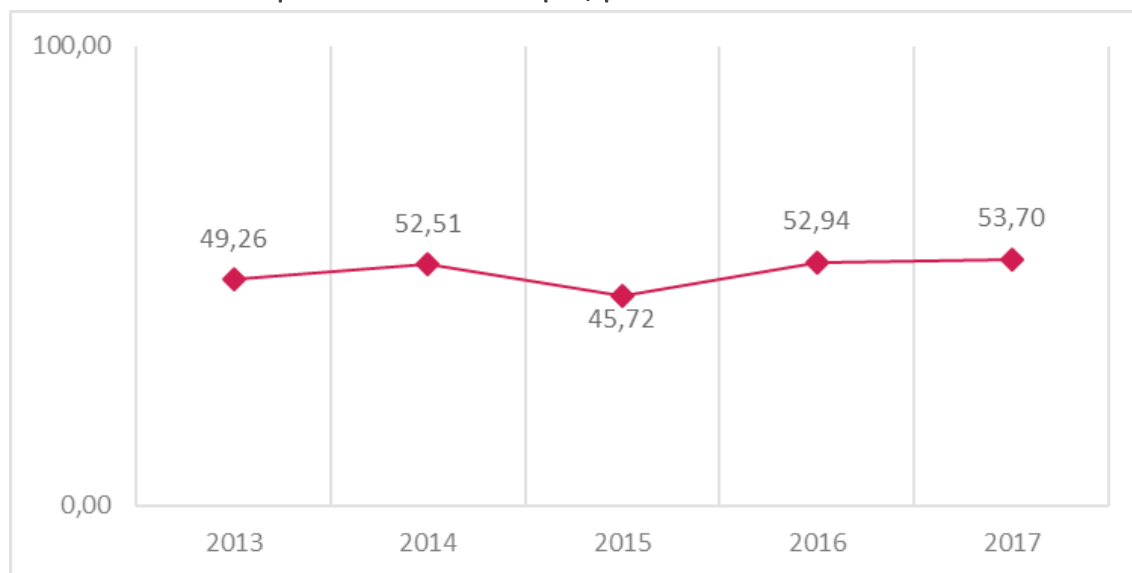
Donde:

- $IG$  = Índice de Gini adaptado para medir la equidad de Ingresos Propios per cápita a nivel municipal. Valores varían entre 0 y 100.
- $N$  = Número total de municipalidades que perciben ingresos desde el FCM.
- $y_i$  = Ingresos Propios per cápita de la municipalidad  $i$ .

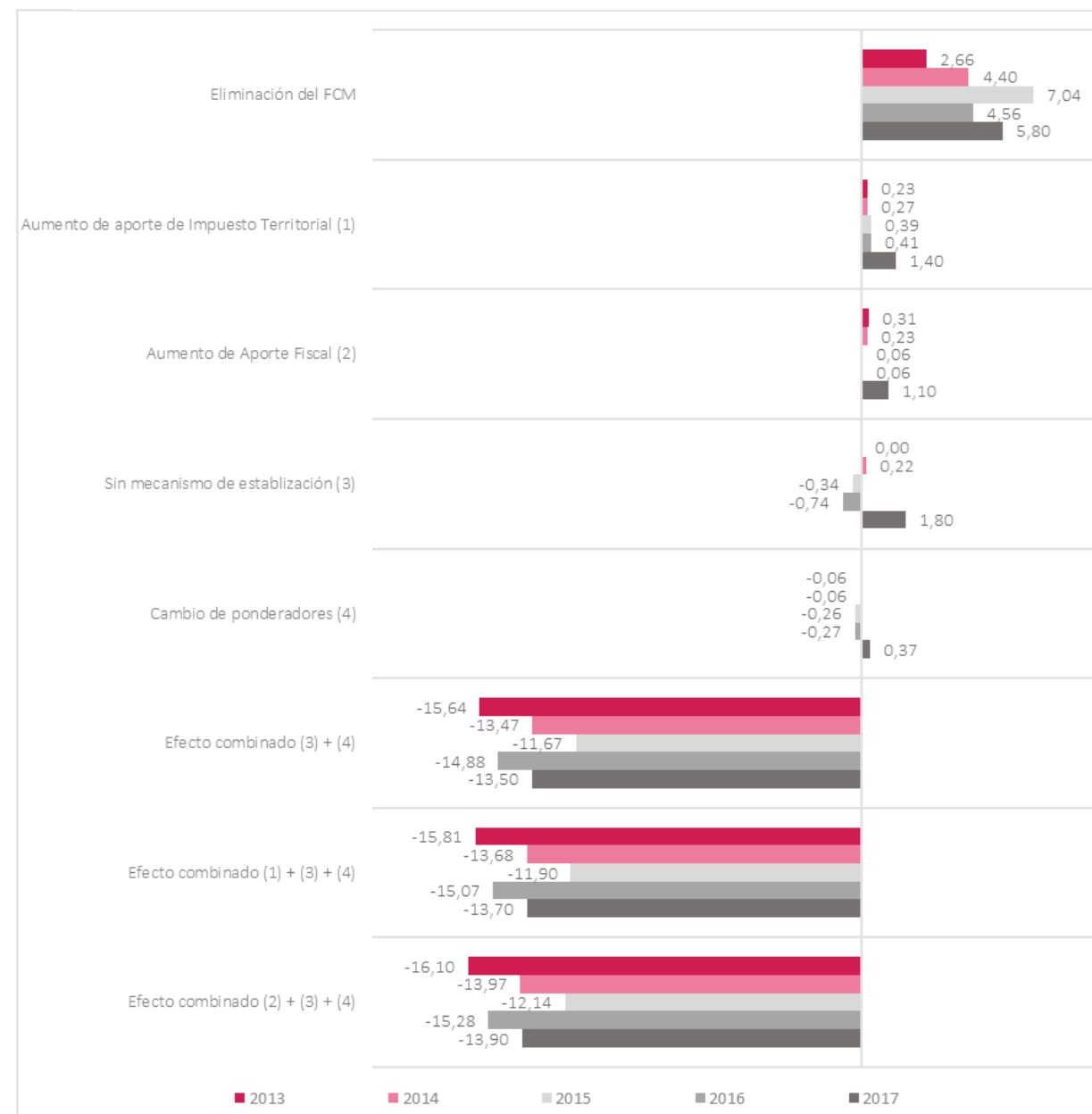
# Resultados preliminares

Efecto ecualizador del FCM

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



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



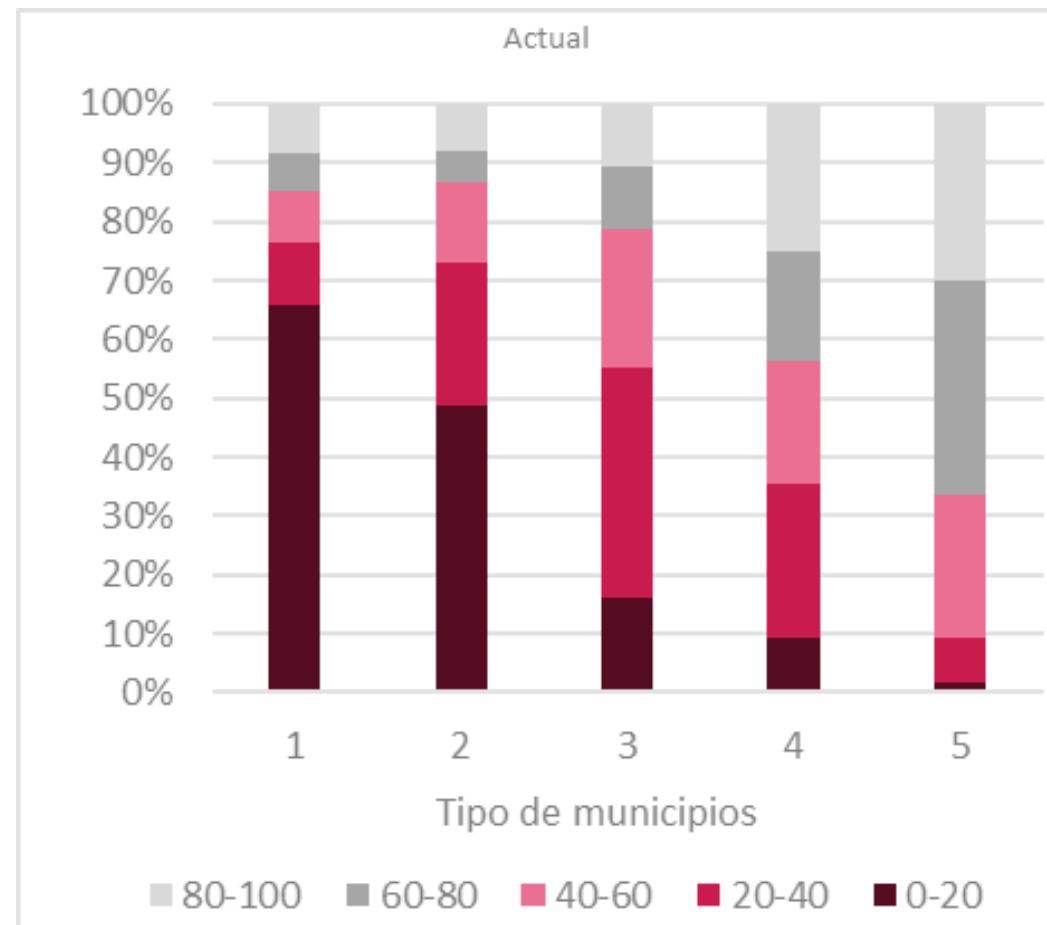
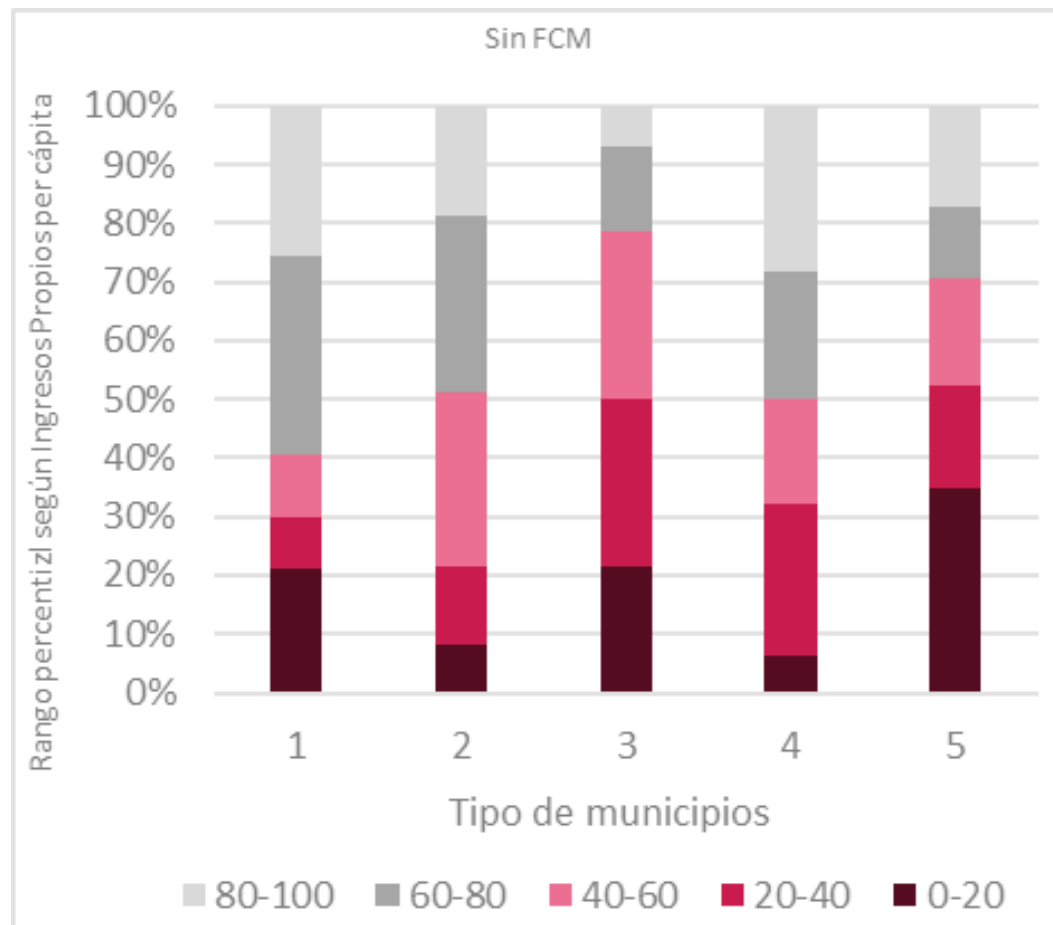
# Resultados preliminares

Efecto ecualizador del FCM



# CSP

Distribución porcentual de comunas según tipología FIGEM y rango percentil de Ingresos Propios per cápita, año 2017 (escenario sin FCM y escenario actual).



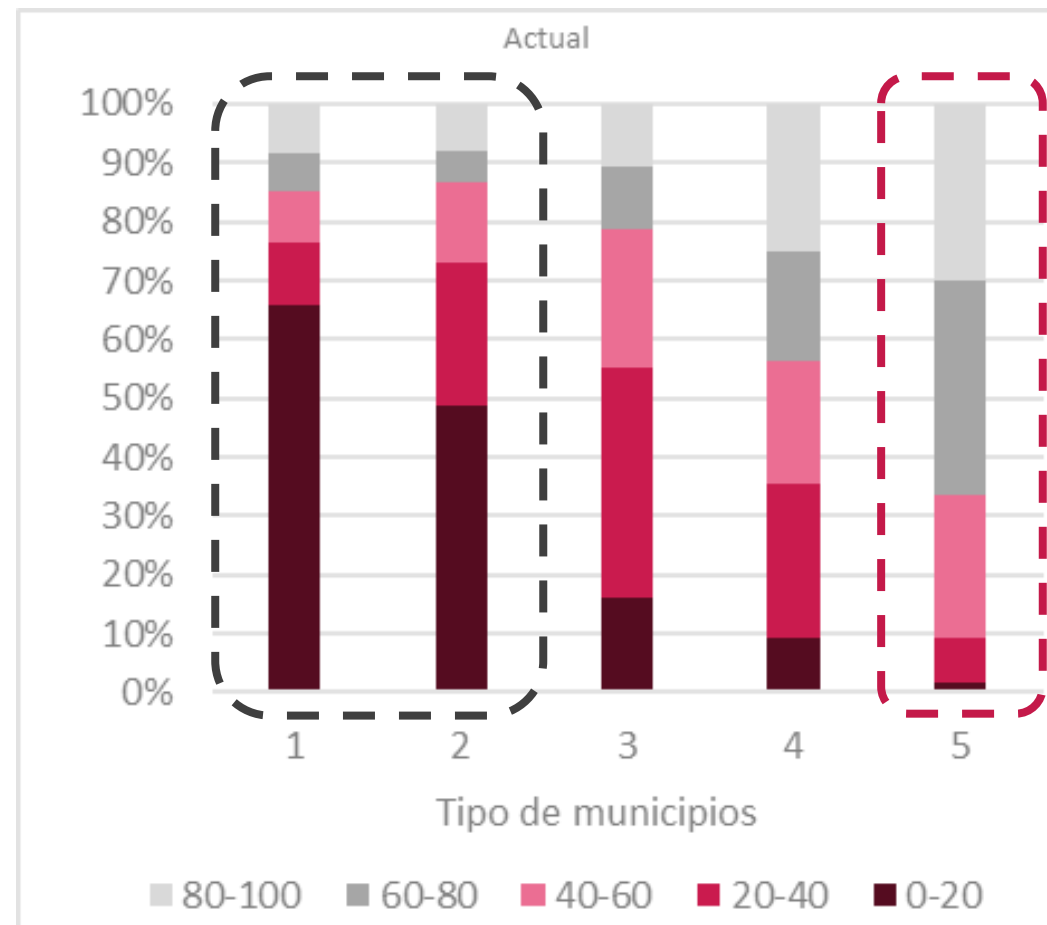
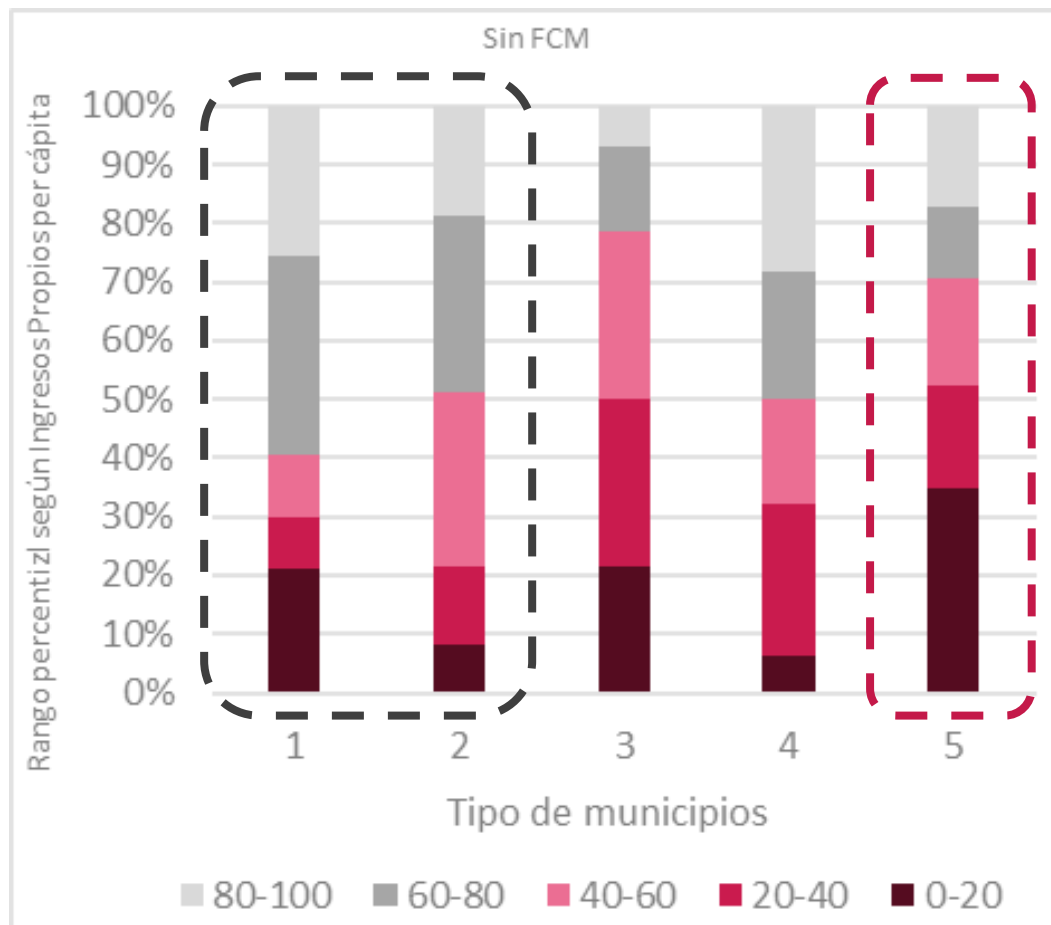
# Resultados preliminares

Efecto ecualizador del FCM



# CSP

Distribución porcentual de comunas según tipología FIGEM y rango percentil de Ingresos Propios per cápita, año 2017 (escenario sin FCM y escenario actual).



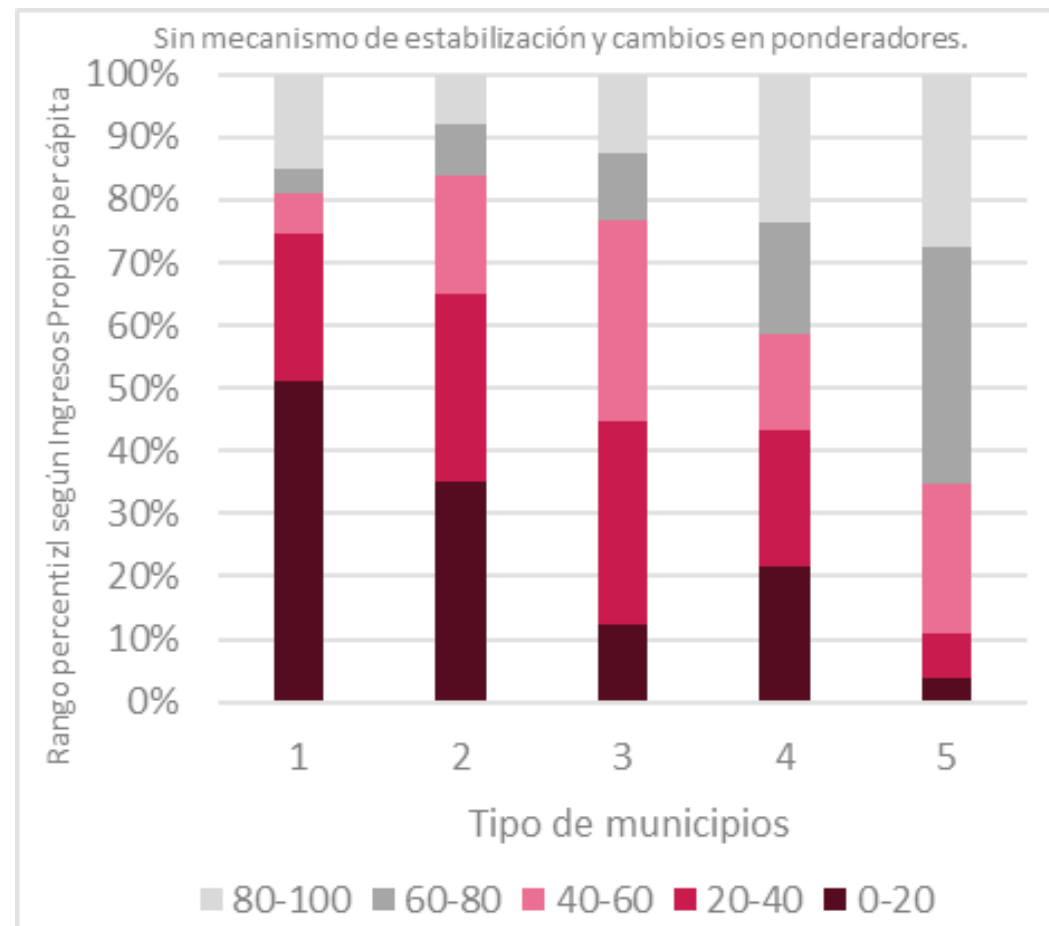
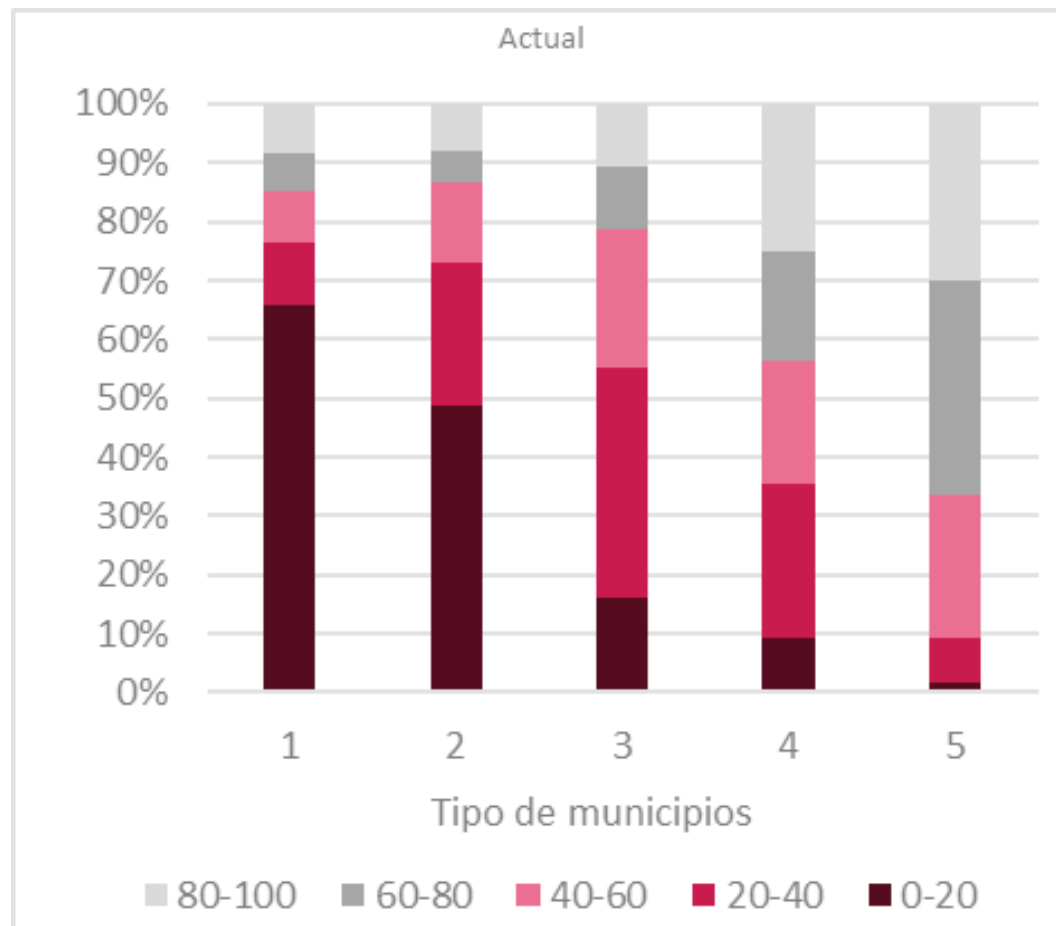
# Resultados preliminares

Escenario mixto (sin mecanismo de estabilización y cambio en ponderadores)



# CSP

Distribución porcentual de comunas según tipología FIGEM y rango percentil de Ingresos Propios per cápita, año 2017 (escenario actual y escenario mixto).



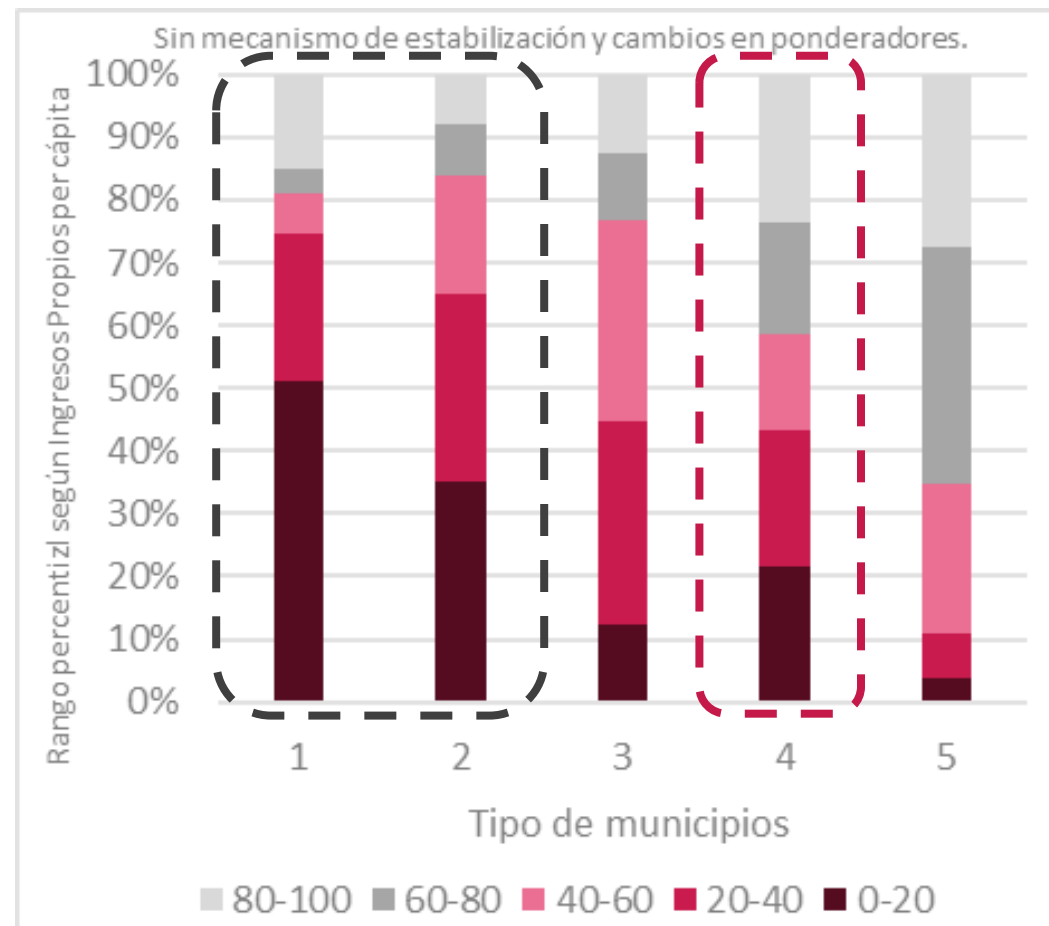
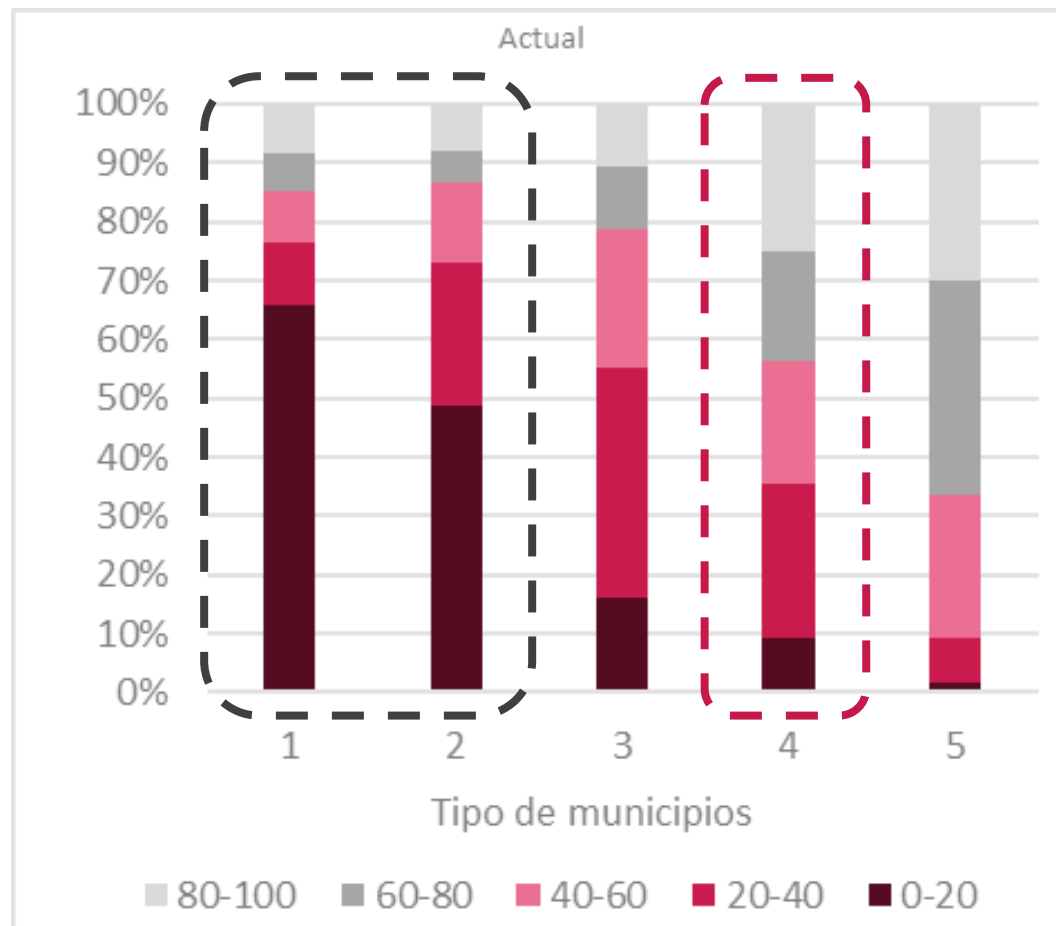
# Resultados preliminares

Escenario mixto (sin mecanismo de estabilización y cambio en ponderadores)



# CSP

Distribución porcentual de comunas según tipología FIGEM y rango percentil de Ingresos Propios per cápita, año 2017 (escenario actual y escenario mixto).



# Conclusiones



- Gran relevancia de la componente “partes iguales” para comunas tipo 4 y 5, la cual no tiene un objetivo ecualizador.
- Conceptualmente, FCM corresponde a un mecanismo de ecualización vertical que busca compensar-implícitamente –la disparidad de capacidad fiscal de los territorios.
- Mecanismo de estabilización representa una nueva redistribución del FCM (promedio 9,1%) que “beneficia” a cerca del 48% de las comunas del país.
- Efectivamente mejora la distribución de ingresos propios per cápita (reduce entre 2 y 7 puntos el índice de Gini). Principales beneficiarios: Comunas semiurbanas y rurales con desarrollo bajo (tipo 5).
- Cambios aislados no generan cambios sustantivos en la distribución de ingresos propios per cápita.
- Mejorar la igualdad de Ingresos Propios per cápita iría en favor de municipios vinculados a “grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo” (tipo 1) y “comunas mayores con desarrollo medio” (tipo 2), a costa – principalmente – de “comunas semiurbanas y rurales con desarrollo medio” (tipo 4).

# Preguntas

- ¿Qué debiese entenderse por ingresos “locales”? (ej.: permisos de circulación)
- ¿Cuál debería ser el (o los) principal(es) objetivo(s) del FCM? ¿Ecuilizar ingresos o gastos?
- De implementarse un nuevo fondo de ecualización, ¿qué objetivo debiese buscar?
- ¿Cuáles son los principales desafíos para el diseño e implementación de un nuevo fondo de ecualización?

Ahmad, E., & Craig, J. 1997. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: Teresa Ter-Minassian.

Blöchliger, H., Merk, O., Charbit, C., & Mizell, L. 2007. *Fiscal Equalisation in OECD countries*. OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government. Working Papers N°4.

Bravo, J., 2014. Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile. *Temas de la Agenda Legislativa*-Centro de Políticas Públicas UC, 9(68).

Bryson, J. M., & Roering, W. D. (1988). Initiation of strategic planning by governments. *Public Administration Review*, 995-1004.

Creswell, J. W. (2014). *Research Design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th edition). Thousand Oaks, CA: Sage

Dafflon, B., & Vaillancourt, F. 2002. Problems of Equalisation in Federal Systems. Blindenbacher and Koller.

Henríquez, M. & Fuenzalida, J. 2011. Compensando la desigualdad de ingresos locales: El Fondo Común Municipal en Chile. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, II(4): 73-104, 2011.

Muñoz, A., Pineda, E., Radics, A. 2017. Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina. El potencial de las transferencias de igualación. *Monografías del BID*; 568.

OECD. 2009. *Estudios Territoriales de la OCDE: Chile 2009*. Ministerio del Interior, Chile. Santiago de Chile.

OECD. 2016. *OECD Regions at a Glance 2016*, OECD Publishing, Paris.

Pérez, M., 2016. Análisis de los municipios chilenos: ingresos por gestión versus transferencias del Fondo Común Municipal. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 4, pp.121-130.

Poister, T. H., & Streib, G. (2005). Elements of strategic planning and management in municipal government: Status after two decades. *Public Administration Review*, 65(1), 45-56.

Razmilic, S. 2015. *Impuesto territorial y financiamiento municipal*. Propuestas de Política Pública N°4, Centro de Estudios Públicos.

# Planificación y decisiones financieras

Línea 3: Fortalecimiento de la gestión financiera municipal

- ¿En qué medida los **instrumentos de planificación existentes** orientan la **gestión financiera municipal**?
- ¿Cuál es la el **grado de discrecionalidad efectiva** que tienen los municipios para la generación y gestión de sus propios recursos?
  - ¿Quiénes son los **actores clave** en estas decisiones relativas a la gestión financiera?
  - ¿Qué factores inciden en estas decisiones?

- Selección de municipios **analíticamente significativos de la RM** a partir de la tipología municipal elaborada por la SUBDERE

| Grupo                                                                 | Cantidad de municipalidades RM | Municipios seleccionados |
|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| Grupo 1: Grandes Comunas Metropolitanas con Alto y/o Medio Desarrollo | 34                             | 3                        |
| Grupo 2: Comunas Mayores, con Desarrollo Medio                        | 7                              | 1                        |
| Grupo 3: Comunas Urbanas Medianas, con Desarrollo Medio               | 1                              | 1                        |
| Grupo 4: Comunas Semi Urbanas y Rurales, con Desarrollo Medio         | 8                              | 1                        |
| Grupo 5: Comunas Semi Urbanas y Rurales con Bajo Desarrollo           | 2                              | 1                        |

- 17 entrevistas semiestructuradas a directivos cuya gestión estuviera directamente relacionada con la gestión financiera del municipio
  - Administradores Municipales (6)
  - Secretarios de Planificación Comunal (6)
  - Directores de Rentas (1)
  - Directores de Administración y Finanzas (2)
  - Secretarios Municipales (2)
- Cotejamos la evidencia con información secundaria, como datos administrativos y reportes propios de los municipios

- Hallazgos generales
  - Es el instrumento de planificación más utilizado, aunque tiene modificaciones periódicas durante el año.
  - Muchos lo señalan como la verdadera hoja de ruta de los diferentes servicios de la municipalidad.
  - Algunos municipios realizan hasta 4-30 modificaciones anuales aproximadamente, muchas vinculadas a reitemizaciones
  - Cuidado con la percepción de que las modificaciones son perjudiciales. Pueden indicar que se está “gestionando”
- Factores que inciden en el uso efectivo
  - El uso de centros de costo es muy relevante (pocos municipios usan esta modalidad). Hay limitaciones tecnológicas asociadas
  - Monitoreo del grado de desvío que existe
    - Informes mensuales de desviaciones según lo presupuestado
    - Presentaciones trimestrales al Consejo, el que pide información detallada.
    - Además se realizan reuniones de seguimiento, muchas veces conformadas por comisiones (DAF, SECPLA y Control) + concejales
  - Vinculación con el PLADECO y con otros proyectos estratégicos
  - Capacidades en algunos municipios: “La gente de la dirección de finanzas no está bien capacitada para hacer seguimiento a los procesos presupuestarios” (SECPLA)
  - Cuidado con los supuestos de información detrás de las estimaciones de ingreso y gasto

- Hallazgos generales
  - Muchas veces percibido como un instrumento declaratorio. Ideal tener un BSC que permita analizar periódicamente si se cumplen los objetivos propuestos
  - En un par de casos, pese a que no se cuenta con un PLADECO vigente, no existe urgencia por actualizarlo. El financiamiento para esto es importante
  - Prioridades políticas versus enfoque de contingencias (SECPLA responde a confianza de alcaldes)
- Factores que inciden en el uso efectivo
  - La exigibilidad es importante “Hay que tener cuidado con lo que se declara, para que no se haga exigible algo que no se pueda lograr. Cuesta bajar las expectativas según la realidad y los recursos disponibles. Los plazos de obtención de resultados tienden a no cumplirse.
  - General versus bajada hacia proyectos y acciones concretas, indicadores y metas
  - ¿Qué ocurre cuando un PLADECO corresponde a una administración anterior? Por lo general no se utiliza
  - Experiencias pasadas que deterioran la imagen del instrumento y desincentivan su uso: “identidad local que nunca se ha conseguido”
  - Expresión del PLADECO en otros instrumentos de gestión financiera del municipio (estrategias de inversión, presupuesto, etc.)

- Hallazgos generales
  - Existe, pero por lo general no se utiliza mucho, porque el área de compras es muy cotidiano. Es decir, se levantan las necesidades del día a día y según eso se realizan las compras, el instrumento existe pero no se considera mucho.
  - La planificación en este caso puede servir para grandes compras o convenios marco, no para el resto.
  - Por lo general no se le percibe como muy “aterrizado”
  - Se declaran las compras del año anterior como la planificación del año siguiente.
- Factores que inciden en el uso efectivo
  - Cuando se utiliza, encargado(a) de licitaciones o DAF levantan los requerimientos de distintas áreas del municipio

# ¿Qué se decide respecto de finanzas municipales?

- Por lo general quienes fueron entrevistados señalan que los espacios de discrecionalidad son más bien mínimos y que todo está definido por ley o por ordenanzas
- Tipos de decisiones
  - Definición de tarifas de patentes (Ejemplo, siempre cobrar el 5%, dar facilidades a empresas para que no opten por otra comuna)
  - Aspectos operativos sobre fiscalización, especialmente patentes comerciales (ejemplo: cómo se fiscaliza y cuantos fiscalizadores)
  - Cobro de derechos de aseo para tramos no exentos y que pueden cobrarse directamente (no vía contribuciones)
  - Estrategias de venta sobre permisos de circulación (Ejemplo: cantidad de puntos de venta)
  - Licencias de conducir tienen poco margen

## Factores a considerar para los PTD en materia financiera

- Impuesto territorial
- Patentes
  - Demandas de las ciudadanía
  - Política
  - Flujo de caja del municipio e información estadística relevante
  - Legislación
- Licencias de conducir
  - Comparación con municipios aledaños
- Permisos de circulación
  - No hay mayores innovaciones respecto de lo que se hace regularmente
  - Política
  - La existencia de un registro único
- Derechos de aseo
  - “Nada puede ser gratuito” versus “acá nadie paga”
  - Condición de las personas: por lo general no se estila cobrar a personas con condiciones socioeconómicas de vulnerabilidad, de la tercera edad.

- ¿Cuáles son los espacios reales de acción que tienen los municipios para mejorar su condición financiera?
- ¿En qué medida los instrumentos de planificación son relevantes para la gestión financiera municipal?
- ¿Con qué información cuentan los municipios efectivamente para poder tomar decisiones sobre sus finanzas?
- ¿Cómo podemos abordar el costo político que constituye cobrar?
- ¿Qué capacidades para la gestión financiera existen al interior de municipios (concejos, directivos)?

## Efecto redistributivo del FCM

- ¿Qué debiese entenderse por ingresos “locales”? (ej.: permisos de circulación)
- ¿Cuál debería ser el (o los) principal(es) objetivo(s) del FCM? ¿Ecularizar ingresos o gastos?
- De implementarse un nuevo fondo de ecualización, ¿qué objetivo debiese buscar?
- ¿Cuáles son los principales desafíos para el diseño e implementación de un nuevo fondo de ecualización?

## Planificación y decisiones financieras

- ¿Cuáles son los espacios reales de acción que tienen los municipios para mejorar su condición financiera?
- ¿En qué medida los instrumentos de planificación son relevantes para la gestión financiera municipal?
- ¿Con qué información cuentan los municipios efectivamente para poder tomar decisiones sobre sus finanzas?
- ¿Cómo podemos abordar el costo político que constituye cobrar?
- ¿Qué capacidades para la gestión financiera existen al interior de municipios (concejos, directivos)?