



CSP

INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE

CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS

Estudios para el mejoramiento de la recaudación municipal

TALLER DE ANÁLISIS DE PROPUESTAS PRELIMINARES

09/04/2019

Centro de Sistemas Públicos

www.sistemaspublicos.cl

AGENDA



- 9.10 - 9.20: Introducción
- 9.20 - 9.40: Explicación medidas de aumento de ingresos y mejoría de equidad.
- 9.40 - 9.55: Explicación medidas institucionales/gestión
- 9.55 - 10.15: Actividad de completar la Encuesta
- 10.15 - 10.25: *Coffee break*
- 10.25 - 11.00: Discusión de Resultados

- El objetivo es validar un conjunto de propuestas de reforma para la AChM (y para otros stakeholders clave) que mejoren el aumento de ingresos y la distribución de recursos al sector municipal.
- Los propósitos del trabajo de hoy son:
 - Validar pertinencia y relevancia de las propuestas.
 - Validar factibilidad política y administrativa de las mismas.
 - Priorizar propuestas por nivel de impacto y esfuerzo y/o factibilidad, identificando pros y contras.

| INTRODUCCIÓN

Conjunto de propuestas organizadas en categorías:

- a. Incrementos de los fondos municipales
 - Por transferencias fiscales
 - Por mayor recaudación de tributos existentes
 - Por transferencias de terceros
- b. Modificaciones en la distribución de los recursos
 - Modificaciones a las reglas del FCM
 - Nuevos Fondos y Reglas asociadas
- c. Mejoras generales en la gestión financiera
 - Fortalecimiento institucional
 - Asociatividad

INTRODUCCIÓN

Metodología hasta la fecha:

- Cuantitativa:
 - Business analytics de diversas bases de datos (SINIM, planillas FCM, planillas FIGEM, y BD de roles agrícolas SII).
 - Programación de simulaciones para medir efectos en la distribución del FCM.
 - Estimación de efectos marginales de las variables de distribución del FCM.
 - Encuesta nacional para directivos municipales (próximamente).
- Cualitativa:
 - Análisis temático de entrevistas semiestructuradas (n=36 entrevistas)
 - Expertos en finanzas municipales (académicos, Profesionales y directivos SUBDERE, AChM).
 - Directivos y profesionales municipales (Directores de Administración y Finanzas, Administradores Municipales, Secretarios Municipales, SECPLAN).

PROPUESTAS (BREVE EXPLICACIÓN Y ANTECEDENTES)

AUMENTO DE INGRESOS

1	Compensación por exención predios exentos.
2	Compensación de recursos por pérdida de derechos de aseo.
3	Modificar indicador de predios exentos para mejorar los incentivos de recaudación.
4	Dejar como beneficio municipal (todos o parte de) los ingresos derivados del impuesto al alcohol y tabaco.
5	Solicitar recuperación del IVA pagado por municipios.
6	Reconceptualizar el impuesto territorial de tal manera que el cobro refleje su relación con los servicios que el municipio/territorio entregan a los predios.

DISTRIBUCIÓN	
7	Establecer una regla general que determine el aporte mayor de algunos municipios al FCM, por conceptos de impuesto territorial.
8	Evaluar la opción de establecer un aporte de los municipios al FCM por conceptos de patentes comerciales.
9	Eliminar del indicador de partes iguales y focalizar esos recursos en comunas urbanas, semiurbanas y rurales con desarrollo medio y bajo (total de 261 municipios)
10	Modificar el uso del indicador de pobreza en el FCM a través de otro fondo de ecualización que considere este concepto.
11	Reducir el mecanismo de estabilización estableciendo una “tolerancia mayor de pérdida” respecto el año anterior.
12	Modificar regla para la distribución del aporte fiscal para que se aplique antes que el mecanismo de estabilización.
13	Crear un FCM II que financie servicios mínimos municipales a la comunidad.

RECOMENDACIONES

MEDIDAS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL/GESTIÓN	
14	Fortalecer institucionalmente asociativismo (giro especializado en aumento de ingresos/disminución de costos, estructura, subvención de recursos, incentivos)
15	Fortalecer legislación de concesiones para facilitar alianzas público-privadas
16	Mandar al SII la entrega de información de modo estándar a los municipios que facilite recaudación de patentes
17	Fortalecer institucionalidad que favorezca donaciones a municipios.
18	Crear un programa especializado en capacitación en gestión de finanzas (no contable)
19	Fortalecer institucionalidad del FCM para dotarlo de mayor autonomía técnica
20	Fortalecer institucionalidad para mejorar controles internos efectivos en los municipios
21	Perfeccionar reglamentación y sistemas de información de PLADDECOS y presupuestos
22	Perfeccionar el mecanismo de aportes, recepción y neteo al FCM.
23	Perfeccionar legislación de prescripción de deudas con municipios para facilitar gestión de cobranza
24	Entregar al Gobierno central toda la recaudación de cobranzas
25	Mejorar tipología/segmentación de municipios que hace el FIGEM

3. Modificar indicador de predios exentos para mejorar los incentivos de recaudación.

- El diseño del FCM considera un indicador que utiliza como variables el número de predios exentos y número total de predios a nivel comunal. A partir de lo anterior, es posible estimar -para cada comuna- cuándo es (o no) conveniente que un municipio realice esfuerzos adicionales al del SII para pasar un predio de su condición de exento a afecto.
- Contraste: (i) el monto que dejaría de recibir el municipio desde el FCM y (ii) el monto que recibiría como impuesto territorial de beneficio municipal.
 - Para la comuna de Las Condes (tipo 1), un predio exento menos implica una disminución de \$3.921 del FCM. Esto es equivalente al monto de impuesto territorial de beneficio municipal (35% del impuesto) que pagaría un predio no agrícola habitacional cuyo avalúo fiscal es de \$34.400.711 (avalúo afecto de \$1.200.735).
 - Para la comuna de Timaukel (tipo 5), un predio exento menos implica una disminución de \$225.302 del FCM. Esto es equivalente al monto de impuesto territorial de beneficio municipal (40% del impuesto) que pagaría un predio no agrícola habitacional cuyo avalúo fiscal es de \$93.570.258 (avalúo afecto de \$60.370.282).

7. Establecer una regla general que determine el aporte mayor de algunos municipios al FCM, por conceptos de impuesto territorial..

- Aporte de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura: 65% recaudación.
- Aporte del resto: 60%
- Ej. de regla: “7 municipios (2% del total) con mayor avalúo fiscal afecto a impuesto territorial aportarán un 65% de la recaudación, y el resto un 60%”. Efecto: Aumento anual de IPP de MM\$ 3.713 para comunas mayores con desarrollo medio y comunas urbanas, semi-urbanas y rurales con desarrollo medio y bajo (298 municipios).

8. Evaluar la opción de establecer un aporte de los municipios al FCM por conceptos de patentes comerciales..

- Aporte de Providencia, Las Condes y Vitacura: 65% recaudación.
- Aporte de Santiago: 55%.
- Aporte del resto: 0%
- Ej. de nuevo aporte: Pasar de 0% a 10% en el último caso. Efecto: Aumento anual de IPP de MM\$ 9.369 para comunas urbanas medias, semirurbanas y rurales, con desarrollo medio y bajo (261 municipios).

10. Modificar el uso del indicador de pobreza en el FCM a través de otro fondo de equalización que considere este concepto.

- En la actualidad la totalidad del FCM corresponde a recursos de libre disposición transferidos a todos los municipios, lo cual es coherente con fondos que buscan compensar la desigualdad de **capacidad fiscal** (se entregan más recursos a quienes tienen menos capacidad de recaudación).
- Sin embargo, el actual indicador de pobreza (% de pobres respecto el total nacional) implica la misma cantidad de recursos para comunas que tienen el mismo número de personas en situación de pobreza, independiente de la población comunal.
- Esto estaría correcto en la medida que los recursos fuesen transferidos para garantizar un set de servicios mínimos a dicha población, lo cual es coherente con fondos que buscan compensar la **disparidad fiscal** (se entregan más recursos a quienes tienen más dificultades para cubrir un conjunto específico de servicios).

11. Reducir el mecanismo de estabilización estableciendo una “tolerancia mayor de pérdida” respecto el año anterior.

- La transferencia de FCM a cada municipio se estima como la suma de (i) aporte por mecanismo de distribución, (ii) mecanismo de estabilización, y (iii) distribución de aporte fiscal.
- Mecanismo de estabilización para el año t contempla el aporte fiscal del año t-1.
- En los últimos 7 años, la transferencia de FCM estimada es - al menos - el mismo monto transferido el año anterior. Año 2017: MM\$ 8.724 (0,6% FCM) fueron redistribuidos a grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo (47 comunas).
- Se recomienda modificar el mecanismo de estabilización para que exista un “rango de pérdida” razonable que permita disminuir - en el mediano plazo - las transferencias cruzadas que hoy existen.
- Por ejemplo, de establecer un “rango de pérdida” máxima de 5% respecto periodo anterior, se traducirían en MM\$ 7.230 adicionales anualmente para comunas mayores con desarrollo medio y comunas urbanas, semi-urbanas y rurales con desarrollo medio y bajo.

12. Modificar regla para la distribución del aporte fiscal para que se aplique antes que el mecanismo de estabilización.

- Al momento de estimar la transferencia de FCM a cada municipio, el aporte fiscal es asignado posterior a aplicar el mecanismo de estabilización. Esto garantiza que todos los municipios (incluidos los “compensados”) aumenten año tras año las transferencias de FCM pues su “mínimo garantizado” para el año siguiente (aportes del FCM del año anterior) aumenta.
- Este cambio de regla se traduce, en promedio, en MM\$1.326 adicionales que son distribuidos en todas las comunas excepto las tipo 1, quienes ven reducido su presupuesto en un monto similar.
- En un escenario en el que exista un mayor aporte fiscal al FCM (x10) que se distribuya según el diseño actual durante el periodo 2012-2017 (promedio de MM\$ 89.315 adicionales al FCM):
 - Regla actual: 42,4% del aporte adicional se distribuirían a grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo.
 - Cambio de regla: porcentaje baja a 33,7%, MM\$ 7.770 adicionales para 298 comunas (tipo 2, 3, 4 y 5) respecto lo que se transfiriese con la regla actual.

PROCEDIMIENTO DE TRABAJO

FORMULARIO Y ESCALA LIKERT

- Las propuestas están organizadas por categorías en el formulario
- Las tres primeras columnas se refieren al impacto de la propuesta y las tres siguientes a las condiciones de factibilidad de su implementación.
- Se les pide calificar, según su juicio experto estas seis dimensiones.
- Se usa una ESCALA likert de 5 valores que significan:
 - 1 = Impacto o Factibilidad Muy Bajo
 - 2 = Impacto o Factibilidad Bajo
 - 3 = Impacto o Factibilidad Moderado
 - 4 = Impacto o Factibilidad Alta
 - 5 = Impacto o Factibilidad Muy Alta



CSP

INGENIERÍA INDUSTRIAL
UNIVERSIDAD DE CHILE

CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS

Estudios para el mejoramiento de la recaudación municipal

TALLER DE ANÁLISIS DE PROPUESTAS PRELIMINARES

09/04/2019

Centro de Sistemas Públicos

www.sistemaspublicos.cl