



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Centro de Políticas Públicas UC

Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile

JAVIERA BRAVO
Instituto de Economía



TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Año 9 / N° 68 / junio 2014

ISSN 0718-9745

TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile

Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile¹

JAVIERA BRAVO²
Instituto de Economía

Introducción

Los municipios en Chile reciben recursos de diferentes fuentes. Algunos ingresos son percibidos todos los años y otros son más variables. Entre los primeros se encuentran los ingresos tributarios, correspondientes a impuesto territorial, patentes municipales, permisos de circulación y otros; los derechos municipales (aseo y otros) y los recibidos a través del Fondo Común Municipal (FCM). Los segundos pueden venir desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere) del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través de diferentes programas de transferencias como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), o de otros organismos del nivel central tales como ministerios, a través de fondos concursables.

En este documento se abordará el sistema de financiamiento municipal en Chile, en particular, los desincentivos que se generan a partir de los mecanismos de financiamiento actuales en la recaudación propia por parte de los municipios, con especial referencia al Fondo Común Municipal.

Las principales características del financiamiento municipal chileno son la heterogeneidad en términos de recursos entre las comunas y la dependencia al Fondo Común Municipal.

El Fondo Común Municipal, creado en 1979³, es un mecanismo que tiene por objetivo la equidad fiscal. Se compone de aportes entregados por todos los municipios y, a su vez, cada municipio recibe una proporción del Fondo recaudado, establecida por la Subdere, la cual se determina mediante una fórmula de distribución que depende de los siguientes componentes: número de municipios, población, importancia relativa de los predios exentos, pobreza y los ingresos recaudados (estos últimos medidos a través del Ingreso Propio Permanente, IPP⁴).

El FCM cumple su función redistributiva al disminuir la desigualdad existente entre municipios, ayudando a que estos puedan proveer bienes públicos a la ciudadanía. Sin embargo, se observa una relación negativa entre la dependencia al FCM con el IPP, lo cual podría explicarse de dos formas. La primera, es suponer que los municipios que tienen baja recaudación reciben en consecuencia una mayor transferencia a través del FCM relativa a sus ingresos recaudados ya que, a pesar de que no es el único determinante, el IPP se considera en la fórmula de distribución. Una segunda explicación es suponer que la mayor dependencia al FCM es la que causa un

1 Una versión preliminar de este documento fue presentado el 20 de mayo de 2014 en una mesa de discusión organizada por el Centro de Políticas Públicas UC. En la ocasión comentaron el artículo Nemesio Arancibia, jefe de la División de Municipalidades de la Subdere, y Leonardo Letelier, académico del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Se agradece la participación de los comentaristas así como al público asistente, cuyas observaciones aportaron a la versión definitiva. La responsabilidad del texto final es total y exclusivamente de la autora.

2 Los antecedentes, la información recabada y los resultados presentados en este *paper* forman parte de la tesis doctoral de la autora: *Essays on Effects of Intergovernmental Transfers*. Pontificia Universidad Católica de Chile, 2011.

3 De acuerdo a la Constitución, artículo 122, el FCM es un mecanismo de redistribución solidaria de ingresos propios entre las municipalidades del país. De acuerdo a la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, el objetivo del FCM es asegurar el logro de los objetivos municipales y su funcionamiento apropiado.

4 El Ingreso Propio Permanente corresponde a la suma del impuesto territorial de beneficio municipal, las patentes municipales de beneficio municipal directo, los permisos de circulación de vehículos de beneficio municipal, los derechos de aseo, los derechos varios, las rentas de inversiones, y las multas e intereses.

menor ingreso recaudado, es decir, que la transferencia del FCM y/o la forma en que se distribuye podrían estar actuando como un desincentivo a la recaudación de ingresos propios por parte de los municipios. En este trabajo se analiza esta última hipótesis, se estudia por tanto el impacto del FCM en la recaudación de ingresos propios municipales, con particular atención en los (des) incentivos que genera la distribución de estos recursos.

Conceptualmente, se identifican dos tipos de efectos. Un efecto ingreso, que se origina cuando un municipio recibe recursos de libre disposición que desincentivan la recaudación, debido a que recaudar ingresos propios es costoso; y un efecto sustitución o incentivo, que se origina cuando la transferencia a recibir por un municipio depende negativamente de la recaudación, con lo cual se desincentiva el aumento de la recaudación, ya que si así lo hiciera disminuiría la transferencia recibida. Por ejemplo, para el caso de Chile, si un municipio aumenta su IPP per cápita en un 10%, manteniendo todo lo demás constante, en promedio, la transferencia recibida y calculada con la fórmula de distribución disminuiría en 4,6%. Este tipo de diseño se encuentra en las transferencias que tienen como objetivo la equidad fiscal⁵ y en la práctica establece un impuesto a la recaudación, el cual llamaremos impuesto implícito.

Ambos efectos o desincentivos podrían ser relevantes solo para una parte de los municipios. Las municipalidades que tienen una baja capacidad fiscal y presentan condiciones demográficas y socioeconómicas adversas, no tienen espacio para responder a incentivos o desincentivos. Por otra parte, para los municipios con mayor IPP, el FCM no representa una fuente de ingreso relevante por lo que los (des) incentivos generados por este mecanismo no son significativos.

Una de las conclusiones más importantes de este trabajo y la experiencia chilena e internacional sobre este tema es que los incentivos creados por un esquema como el FCM son relevantes en la determinación de los ingresos propios municipales⁶.

Los resultados presentados en este trabajo son un aporte a la literatura existente, si se considera que para el caso de Chile no existe literatura empírica que valide la

existencia de los efectos mencionados. De igual manera, la metodología empírica utilizada en esta investigación permite identificar las relaciones causales relevantes, utilizando una base de datos anual para 340 municipios para el periodo 1990 – 2007⁷.

El trabajo se organiza del siguiente modo: se describe brevemente la literatura nacional e internacional relevante, se describe el contexto institucional chileno, luego se presentan y explican los supuestos de este trabajo, se detalla la información disponible y la forma de estimar estos efectos, a continuación se entregan los resultados, y finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones.

Revisión de la literatura

Existe abundante literatura empírica y teórica respecto a los efectos de transferencias intergubernamentales en las decisiones fiscales subnacionales. Las variables fiscales subnacionales que pueden ser afectadas por las transferencias están determinadas por el contexto institucional. Generalmente se consideran dos casos, cuando el gobierno subnacional tiene autonomía fiscal, controla la tasa de impuesto y define la base de impuesto, y cuando no tiene autonomía fiscal, pero sí es el responsable de recaudar los ingresos.

Respecto al efecto de recibir recursos, dependiendo del contexto institucional, la literatura se podría agrupar en dos corrientes: la que estudia si parte de las transferencias recibidas por gobiernos subnacionales que no tienen autonomía fiscal se destina a la disminución de la recaudación subnacional (efecto ingreso o pereza fiscal) y la que estudia si parte de las transferencias recibidas por gobiernos subnacionales que sí tienen autonomía fiscal se destina al consumo privado a través de reducción de impuestos (*flypaper effect*).

Para el caso de Chile, la literatura relevante corresponde a la medición del efecto ingreso o pereza fiscal. Barette et al. (2002) estudia el efecto de transferencias que buscan la equidad fiscal. Utilizando datos anuales de diez estados alemanes entre los años 1970 y 1988, determinan que las transferencias federales tienen un efecto negativo y significativo en el ingreso recaudado por los estados. Aragon y Gayoso (2005) estudia este efecto

5 Cuya fórmula de distribución depende de variables que son *proxies* de la capacidad fiscal.

6 Bird (2000) señala que las transferencias intergubernamentales deben ser diseñadas adecuadamente, para garantizar que en el margen los costos y beneficios de las decisiones locales sean asumidos por quienes tomen esas decisiones.

7 La División de Municipalidades de la Subdere proporcionó la información financiera para el periodo 1990 – 2001, mientras que para los años 2002 a 2007 se obtuvo del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM).

con datos de 1.400 gobiernos locales en Perú entre los años 2000 y 2001 y encuentran que la elasticidad de sustitución es de -1, esto es, ante un aumento de un 1% de las transferencias recibidas la recaudación disminuye en igual proporción. Como se explicará más adelante, la principal dificultad de estimar este efecto pasa por la disponibilidad de datos y por identificar correctamente la relación de causalidad entre transferencias y recaudación. Este último problema es el que ha costado solucionar en la literatura antes mencionada.

Respecto al efecto sustitución o incentivo, la literatura empírica y teórica está principalmente enfocada al caso de gobiernos subnacionales autónomos fiscalmente, y por lo tanto se centran en el efecto del impuesto implícito establecido por el diseño del mecanismo de distribución de transferencias en la elección de la tasa de interés.

Este efecto ha sido ampliamente estudiado en el contexto de países federales como Alemania, Australia y Canadá y de transferencias que tienen como objetivo la equidad fiscal. En este contexto, este tipo de transferencias están relacionadas negativamente a la base de impuesto, y la teoría predice que incentivarán el aumento de tasas de interés. Buettner (2006) estudia el caso de los municipios alemanes y define la tasa marginal de contribución como aquella que indica la disminución en la transferencia recibida ante un aumento en la base del impuesto. Él encuentra que un aumento en esta tasa de 1% está asociado a un aumento en la tasa de impuesto cobrada por los municipios entre 0,12 y 0,14 puntos porcentuales. Egger et al. (2010) confirma la predicción teórica, mientras que Barette et al. (2002) estudia el efecto de la tasa marginal de impuesto (el porcentaje de la recaudación que no permanece en el gobierno subnacional) y encuentra que un aumento de 1% en esta tasa disminuye los ingresos recaudados como fracción del PIB regional en 0,0096 puntos porcentuales.

Los municipios en Chile

1. Estructura de ingresos municipales

Los municipios en Chile, como ya se mencionó, se financian a través de diferentes mecanismos o fuentes. Entre estos están los ingresos tributarios, los derechos municipales, el Fondo Común Municipal, transferencias

de la Subdere y de otros organismos de nivel central y transferencias para ámbitos específicos, como salud y educación.

Los ingresos tributarios corresponden a impuesto territorial o contribuciones, patentes municipales, permisos de circulación, ingresos por casinos de juegos (Ley 19.995), patentes mineras (Ley 19.143) y acuícolas (Ley 20.033 Art. 8.). Los derechos municipales corresponden al pago por uso de bienes y servicios municipales por parte de terceros, siendo el más importante el derecho de aseo.

El Fondo Común Municipal se define como un “mecanismo de redistribución solidaria de ingresos propios entre municipios” consagrado en la Constitución. Es el sistema por el cual se redistribuye una parte importante de los recursos municipales chilenos. De esta forma se busca garantizar el adecuado funcionamiento y cumplimiento de los fines propios de los municipios.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional también contribuye al financiamiento de los municipios a través de los siguientes programas de transferencias: el Programa de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU), el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB) y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

A su vez, de otros ministerios se transfieren recursos en forma de fondos concursables y programas del nivel central, los que son asignados a nivel regional. Finalmente, las transferencias para servicios delegados, para educación y salud, provenientes de los respectivos ministerios, corresponden a pagos por alumno que asiste a algún establecimiento de educación municipal y por persona inscrita en los establecimientos de salud, respectivamente, de cada comuna⁸.

De esta forma, la estructura de ingresos municipales en Chile se puede resumir a partir de la siguiente tabla.

⁸ Las transferencias y fondos concursables provenientes de la Subdere o de otros ministerios o para servicios delegados como educación y salud no son registrados en los balances de Ejecución Presupuestaria, por lo que existe poca información pública respecto a la magnitud y evolución de estos recursos recibidos por cada municipio.

Tabla 1 | Componentes de los ingresos municipales

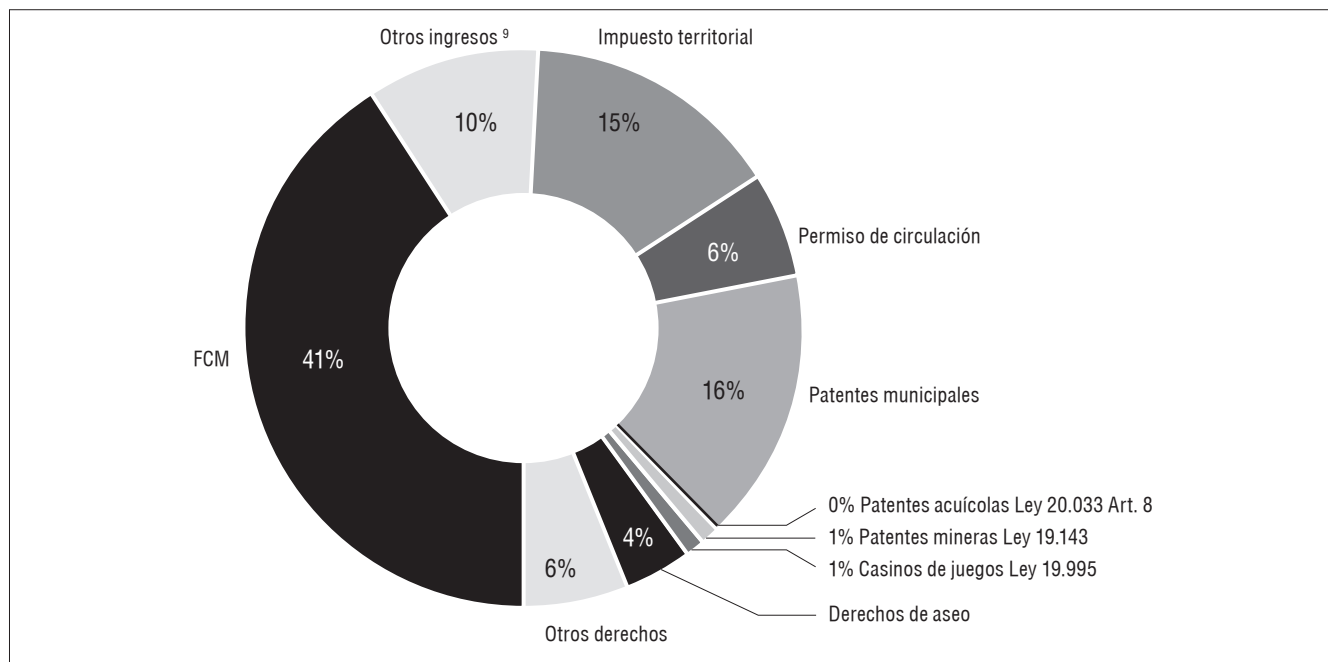
Ingresos tributarios	Derechos municipales	Fondo Común Municipal	Transferencias de Subdere	Transferencias de otros organismos del nivel central	Transferencias para servicios delegados
Impuesto territorial	Derechos de aseo		Programa de Mejoramiento Urbano (PMU)	Fondos concursables	Educación
Patentes municipales					
Permisos de circulación	Derechos varios		Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB)	Programas Gobierno Central	Salud primaria
Casinos			Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)		
Patentes mineras y acuícolas					

Fuente: elaboración propia.

Los ingresos tributarios, los derechos municipales y el Fondo Común Municipal representan los Ingresos Propios (IP) de cada municipio.

Considerando la definición de Ingreso Propio (IP), según el criterio de la Subdere, que lo entiende como los Ingresos Propios Permanentes más el FCM, se presenta la participación relativa de cada una de las fuentes de ingresos municipales.

Figura 1 | Distribución de Ingresos Propios Municipales, 2012



Fuente: elaboración propia en base a información SINIM.

⁹ El ítem "otros ingresos" corresponde a rentas de la propiedad, licencias de conducir y similares, multas de beneficio municipal e intereses (alcoholes, tránsito no pagadas y otras) y concesiones.

Como se observa, el FCM constituye uno de los principales componentes (41%) de los ingresos propios municipales, junto con la totalidad de los ingresos tributarios (cerca del 40%).

Cabe destacar que un mecanismo como el FCM es poco común entre países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y de América Latina, ya que transfiere recursos entre jurisdicciones de un mismo nivel de gobierno. Tanto en los países de la OCDE como en Latinoamérica, las principales fuentes de financiamiento local son los impuestos locales y las transferencias desde el gobierno central. Para cumplir objetivos redistributivos, los países utilizan esquemas de financiamiento local donde predomina el uso de la participación en impuestos y las transferencias desde el gobierno central (México, España, Australia, Corea, Brasil, Francia, Suecia, Alemania, Perú, Argentina, Panamá) (Henríquez y Fuenzalida, 2011).

A modo de referencia, en el caso de Perú, las principales fuentes de ingreso de gobiernos locales son el Fondo de Compensación Municipal¹⁰ (30%) y el Canon Minero¹¹ (45%), mientras que los impuestos locales representan solo cerca del 10%.

Por otra parte, considerando a los países miembros de la OCDE¹², la estructura de ingresos de los gobiernos locales varía considerablemente entre países. De los países federales, en Alemania el 40% de los ingresos¹³ de los gobiernos locales provienen de impuestos y el 60% de transferencias y otros ingresos, mientras que para México estas proporciones son 12 % y 87%, respectivamente. De los países unitarios, en Suecia los ingresos de los gobiernos locales provienen principalmente de impuestos (más del 60%) mientras que en Holanda solo el 8% de los ingresos locales proviene de impuestos y el 90% de transferencias y otros ingresos. Considerando a 32 países miembros de la OCDE (dejando fuera a Chile), en promedio, cerca del 60% de los ingresos locales proviene de transferencias y otros ingresos y el 37% de impuestos.

En este trabajo se considera como ingreso recaudado la suma de los tres impuestos locales: contribuciones,

patentes municipales y permisos de circulación, junto con los derechos municipales. Para los tres impuestos locales la base es definida por el gobierno central. La tasa de impuestos establecida es la misma para todos los municipios, con excepción de la patente municipal, en cuyo caso los municipios pueden establecer la tasa en un rango de entre 0,25 y 0,5%¹⁴; y la recaudación es responsabilidad de los municipios con excepción del impuesto territorial, en cuyo caso los municipios son los responsables de proveer la información necesaria para mantener actualizado el catastro de propiedades que administra el Servicio de Impuestos Internos (SII).

Finalmente, respecto al contexto institucional cabe destacar que para el impuesto territorial y para el permiso municipal los contribuyentes deben pagar el impuesto en el territorio en donde se sitúa la base del impuesto, mientras que para los permisos de circulación y gran parte de los derechos municipales los contribuyentes pueden elegir dónde pagarlos.

2. Fondo Común Municipal

El Fondo Común Municipal, al ser una transferencia redistributiva, no condicionada o de libre disposición y horizontal, implica que cada municipio debe aportar un porcentaje de sus ingresos, donde la suma de estos aportes constituye el fondo a redistribuir y, a su vez, cada municipio recibe una transferencia, la que está determinada por una fórmula de distribución¹⁵.

En los siguientes cuadros se analiza si el FCM cumple con su objetivo de mejorar la equidad en el sistema municipal, mediante la transferencia de recursos hacia las municipalidades más carentes, y se analizan las características de los municipios según el nivel de ingresos recaudados.

En la Tabla 2 se ordenan los municipios de manera creciente en deciles según su Ingreso Propio Permanente (IPP) per cápita correspondiente al año 2012. En la segunda columna, se observa la distribución del IPP, es decir, se muestra el IPP per cápita promedio por decil. En la tercera columna está la distribución resultante luego de transferir el FCM.

10 Es un fondo establecido en la Constitución Política del Perú, con el objetivo de promover la inversión en las diferentes municipalidades del país, con un criterio redistributivo en favor de las zonas más alejadas y deprimidas.

11 Es la participación de la que gozan los Gobiernos Locales (municipalidades provinciales y distritales) y los Gobiernos Regionales del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado, por la explotación económica de los recursos mineros (metálicos y no metálicos).

12 OCDE (2011), *Government at a Glance 2011*.

13 Ventas, pago de tarifas, rentas de la propiedad y subsidios.

14 La mayoría de los municipios mantiene la tasa en el máximo posible (Huntzinger and Prud'homme, 2004).

15 Esta depende del número de municipios, pobreza comunal, proporción de predios exentos del impuesto territorial e ingreso municipal.

Tabla 2 | **Distribución de ingresos municipales según decil de IPP per cápita, año 2012**

Decil	IPP per cápita (M\$)	(IPP + FCM) per cápita (M\$)
1	13	81
2	20	75
3	25	98
4	31	87
5	35	98
6	42	88
7	52	87
8	68	103
9	99	124
10	266	290

Fuente: elaboración propia en base a información SINIM, 2012.

Si se considera el índice $10/10^{16}$, este se reduce de 20 a 4, aproximadamente, debido a la distribución del FCM. Sin embargo, según la OCDE (2009) el FCM ha demostrado ser insuficiente para que las localidades pequeñas y menos desarrolladas y con una reducida base impositiva puedan hacerse cargo de sus responsabilidades.

En la Tabla 3 se ordenan los municipios de la misma manera y en las columnas siguientes se presentan los valores promedio del IPP per cápita, dependencia al FCM, población, ruralidad y pobreza para cada decil.

Tabla 3 | **Caracterización de municipios según decil de IPP per cápita, año 2012**

Decil	IPP per cápita	FCM/IP	Población	Ruralidad	Pobreza
1	13	84%	52,434	12%	19%
2	20	73%	57,577	10%	14%
3	25	74%	27,990	28%	20%
4	31	65%	43,807	19%	16%
5	35	64%	27,836	36%	17%
6	42	52%	51,961	18%	17%
7	52	41%	77,762	10%	15%
8	68	34%	64,226	8%	15%
9	99	20%	60,311	7%	11%
10	266	8%	44,691	4%	7%

Fuente: elaboración propia en base a información SINIM, 2012.

Se observa una correlación negativa entre el IPP per cápita y el nivel de dependencia al FCM: a menor ingreso recaudado, mayor es la dependencia al FCM, mientras que no existe una relación clara entre IPP per cápita con el tamaño de la comuna (población). Respecto a pobreza y ruralidad, si se consideran los municipios con mayor IPP per cápita (deciles 9 y 10) se observa que tienen la menor proporción de personas viviendo en ruralidad y en condiciones de pobreza, mientras que para el resto de los deciles tampoco es posible establecer una relación con el IPP per cápita.

Es decir, existe un grupo de comunas que tienen similares niveles de pobreza, ruralidad y población (condiciones sociodemográficas), pero con distintos niveles de recaudación (IPP per cápita) y dependencia al FCM. Lo anterior se podría deber a que la recaudación de los municipios no está determinada solo por las condiciones sociodemográficas de la comuna sino que por otros factores como la capacidad de la comuna para generar ingresos tributarios e ingresos de otras fuentes propias (capacidad fiscal) y el esfuerzo o eficacia de las autoridades locales para recaudar ingresos propios.

3. Supuestos del trabajo

Uno de los supuestos en los que se basan estos resultados, es que la autoridad municipal tiene como fin último mejorar la calidad de vida de la comunidad a través de la provisión de bienes públicos que satisfagan las necesidades y demandas ciudadanas actuales¹⁷. Para lograrlo, los gobiernos locales requieren recursos, los cuales pueden ser propios o transferidos del nivel central o de otros municipios.

Un segundo supuesto dice relación con la capacidad que tienen los municipios o gobiernos locales para afectar su recaudación fiscal. En este trabajo se asume, y se argumenta, que para una parte no menor de los municipios es posible aumentar su recaudación por medio de un mayor esfuerzo fiscal.

Por ejemplo, para mejorar la recaudación del impuesto territorial algunos municipios han mejorado la gestión de la información de bases de datos, generando otros ingresos asociados (permisos de edificación) y han firmado convenios con el área de evaluaciones del SII. Especifica-

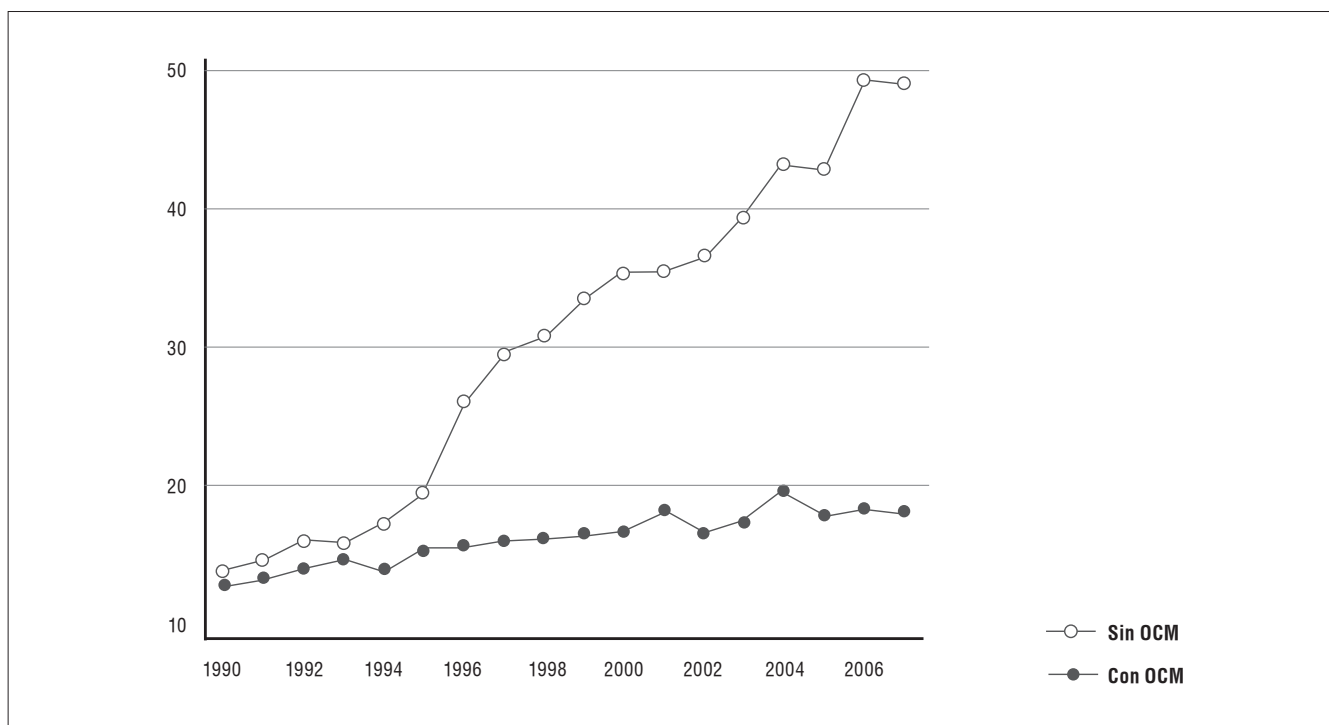
¹⁶ El índice $10/10$ muestra cuántas veces más, en promedio, tiene un municipio que pertenece al 10% de mayores ingresos, en comparación con un municipio del 10% de menores ingresos.

¹⁷ Un supuesto alternativo es el de la Teoría de *Public Choice*, la cual presenta un modelo de política pública que considera los objetivos y comportamientos de los individuos que gobiernan y sus preferencias personales, y supone que estos buscan maximizar sus propias utilidades y dicha condición afecta los procesos de toma de decisiones. Una muestra de este efecto es el nivel de participación del Estado en la economía, muy justificada en algunos casos, pero que acarrea potenciales perjuicios como los comportamientos burocráticos y la corrupción.

mente, a partir del año 2002, algunos municipios comenzaron a trabajar con el SII para generar información más precisa respecto de predios de la comuna, analizando la base de datos de predios, actualizándola¹⁸ y monitoreando el pago del impuesto territorial¹⁹. Estos convenios han sido de costo municipal (remuneraciones, insumos, uso de espacio). En la Figura 2, se muestra la evolución de los ingresos recaudados por impuesto territorial comparando a los 65 municipios que han firmado convenio con el SII (Oficinas de Convenio Municipal) y 65 municipios que no lo han hecho, pero que dadas sus características tienen una probabilidad similar a las primeras de haberlo hecho. Como se observa, mediante estos convenios el municipio puede mejorar su recaudación comparado con aquellos municipios que no lo han realizado.

A fines de 2013, la Subdere, como todos los años, dio a conocer la estimación del monto a repartir del FCM para el año 2014, que será de aproximadamente 865 mil millones, 3,4% más alta que la estimación del año 2012. Además, aseveró que este crecimiento responde a una meta que se impusieron las comunas en el último año por mejorar sus sistemas de control y fiscalización. Específicamente, se refiere a problemas de cobranza de patentes municipales, derechos territoriales y permisos de circulación que no permitían obtener todos los recursos que se debía. Además, la Asociación Chilena de Municipalidades señala que las comunas han tenido una mayor preocupación y control de sus finanzas y en consecuencia han ido eliminando deudores, especialmente de patentes comerciales²⁰.

Figura 2 | Ingreso Impuesto territorial municipios con y sin Oficina de Convenio Municipal (OCM)



Fuente: elaboración propia.

18 Identificando quiénes no pagaban ni impuesto territorial ni derechos de aseo y debían hacerlo. El número de predios que pasó a estar afecto fue mucho mayor en los primeros años de funcionamiento que en la actualidad, donde los cambios son más bien marginales.

19 En la actualidad aun se plantean desafíos como mejorar la claridad y desagregación de la información de Tesorería para saber quién debe y cuánto.

20 Existen otros factores que han aumentado el tamaño del FCM, como el crecimiento económico (mayor construcción y compra de vehículos) y el aporte fiscal.

En definitiva, se asume que mientras los municipios tengan la capacidad fiscal disponible, debieran ser capaces de afectar la recaudación de ingresos, es decir, existen espacios para mejorar la recaudación y evitar el estancamiento de los ingresos municipales.

Cabe destacar que la decisión de cuánto esfuerzo realizar en la recaudación de ingresos locales está determinada por otros aspectos, que no son considerados en esta investigación. Por ejemplo, existe literatura teórica y evidencia a nivel internacional que sostiene que la decisión de cuánto recaudar por parte de un municipio afecta a la disposición de recaudación de otros municipios, existiendo un componente estratégico en esta decisión. En el caso de Chile se podría dar este tipo de comportamiento cuando existe competencia por la base de impuestos²¹.

Otro factor que afecta la decisión de cuánto recaudar por parte de un municipio es la existencia de costos administrativos y políticos asociados a la búsqueda de nuevas fuentes de ingreso, como por ejemplo, realizar un mayor esfuerzo fiscal implicaría tomar decisiones como actualizar el catastro de propiedades (base del impuesto territorial) lo cual podría afectar negativamente la posibilidad de reelección de la autoridad municipal, si es que esto lleva a que los mismos contribuyentes paguen mayor impuesto.

Forma de estimar los efectos e información disponible

La estimación del efecto ingreso y el efecto sustitución o incentivo comprende identificar una relación causal entre las variables de interés. Para el efecto ingreso, se debe determinar si el aumento (disminución) de una transferencia de libre disposición disminuye (aumenta) la recaudación local. Para el efecto sustitución o incentivo se quiere determinar si un aumento (disminución) en el impuesto implícito²² disminuye (aumenta) la recaudación.

Identificar el efecto ingreso no es sencillo ya que podrían existir variables no observables que afecten tanto a la transferencia recibida como a la recaudación, por lo que se podría confundir ese efecto con la relación causal de la transferencia sobre la recaudación. Otro problema es el de simultaneidad o causalidad inversa. En el caso del

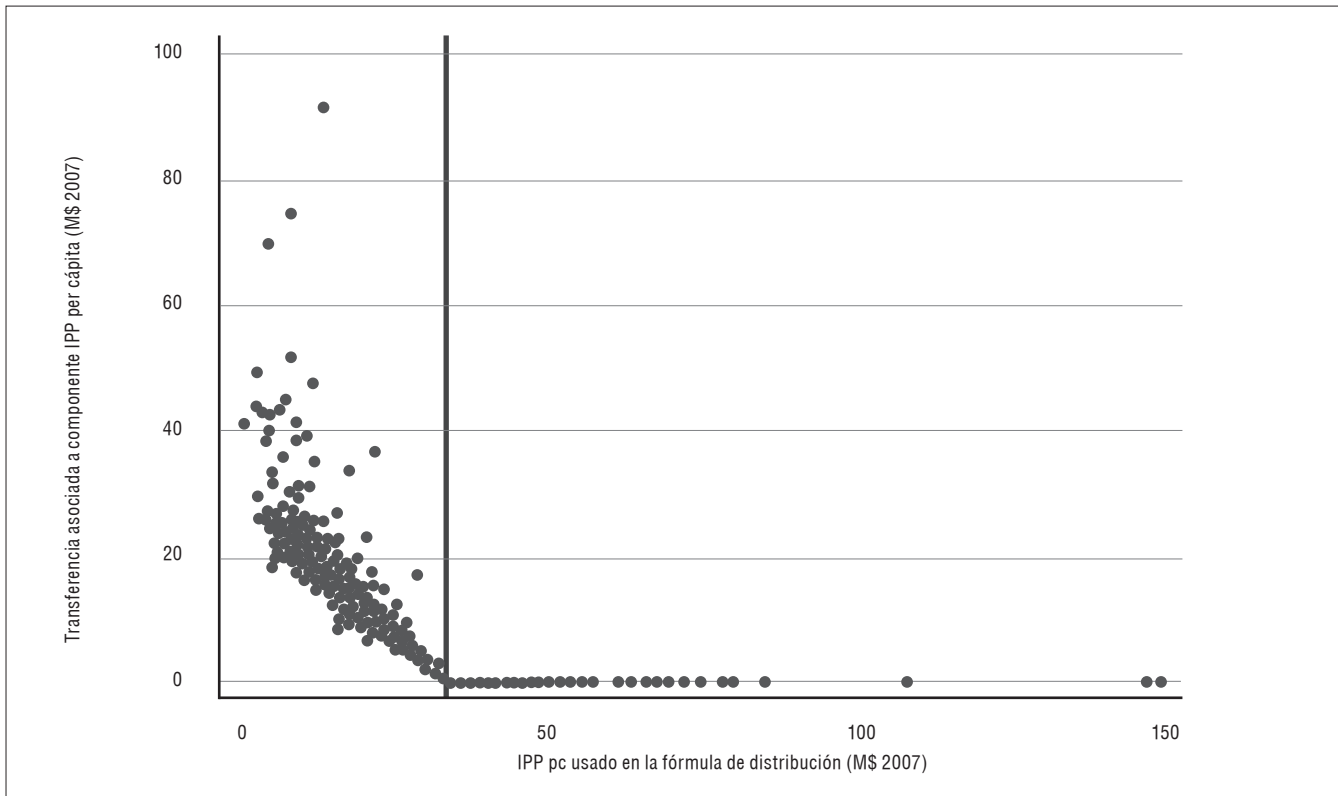
FCM, que tiene como objetivo la equidad fiscal, los municipios que reciben una mayor transferencia se debe, en parte, a que tienen menor capacidad fiscal y, por ende, menor ingreso municipal, es decir, si uno estima una simple correlación, no es posible distinguir si el menor ingreso causa una mayor transferencia o viceversa.

El no considerar esta posible endogeneidad de la transferencia implicaría obtener resultados sesgados y llevarnos a conclusiones equivocadas. Para estimar el efecto ingreso se utilizó el método de variable instrumental, el cual considera una variable que esté correlacionada a la transferencia recibida por FCM, pero que sea independiente de las variables no observables que afectan a la recaudación. En este caso se explotó el hecho de que el componente de la fórmula relacionado a los ingresos municipales, medidos a través del IPP per cápita, solo es válido para un municipio cuando esta variable se encuentra bajo el promedio nacional. En caso contrario, no se considera dentro de la fórmula de distribución. Otra característica de este componente es que está relacionado negativamente con la variable que mide la recaudación. En la Figura 3 se presenta el monto recibido por los municipios que corresponde al componente de ingreso recaudado (eje Y) versus la medida de ingreso utilizada en la fórmula de distribución (eje X), para un año cualquiera (2003). La línea vertical representa el promedio nacional de la variable utilizada para medir el ingreso.

21 Si un municipio no se esfuerza en recaudar sus ingresos, entonces los contribuyentes podrían pagar sus impuestos en otros municipios lo cual aumenta la recaudación de estos últimos, sin que ellos hayan hecho un mayor esfuerzo fiscal. Análogamente, cuando los municipios hacen un esfuerzo mayor por recaudar impuestos, esto puede afectar negativamente a la recaudación de otros municipios, a pesar de que estos últimos hayan hecho un mayor esfuerzo. En estos casos se debiera evaluar que el ingreso recaudado es un buen *proxy* del esfuerzo fiscal.

22 Definido como la disminución en la transferencia recibida debido a un aumento en la recaudación.

Figura 3 | Transferencia asociada al componente de IPP per cápita



Fuente: elaboración propia.

Como variable instrumental se utilizó el monto recibido por los municipios, que corresponde al componente de ingreso recaudado, ya que está correlacionada con la transferencia recibida por FCM, pero es independiente de las variables no observables que afectan a la recaudación, en especial, para los municipios que tienen un IPP per cápita cercano al promedio nacional (justo a la izquierda o a la derecha de la línea vertical de la Figura 3) ya que el valor de esta variable y variabilidad entre municipios se debe a la fórmula de distribución.

Para identificar el efecto sustitución o incentivo se calculó el impuesto implícito para cada municipio y año, de manera tal que, controlando por las variables relevantes, se pudiese estimar el efecto de él en la recaudación. El impuesto implícito es igual a cero para aquellos municipios para los cuales no es válido el componente de ingreso municipal en la fórmula de distribución (porque tienen un IPP per cápita mayor al promedio). Para el resto de los municipios, este cálculo no solo consideró

la tasa a la cual disminuye la transferencia cuando aumenta el ingreso y la importancia relativa de esta en el ingreso total municipal, sino que también se explotaron los aspectos intertemporales que afectan la fórmula de distribución y que desde el punto de vista de un municipio pueden ser considerados exógenos.

Por una parte, en el periodo 1990-2006, la información que se utilizó en la fórmula de distribución se actualizó cada tres años. Por ejemplo, en el año 1992 se determinó la proporción a recibir del fondo en los años 1993, 1994 y 1995²³, y luego en 1996 se determinó nuevamente la proporción a recibir para los tres años subsiguientes. Además, la fórmula de distribución ha cambiado a lo largo del tiempo.

Los cambios relevantes para este trabajo consideraron variación en la ponderación de cada uno de los componentes de la fórmula y qué tan rezagada es la información de ingreso municipal considerada. Esto último define la relación que hay entre la recaudación de un

²³ En general, en el año $t-1$ se determina la proporción a recibir del fondo en los años t , $t+1$ y $t+2$.

año y la transferencia recibida en el futuro: por ejemplo, la transferencia a recibir en los años 1993, 1994 y 1995 dependía solo de lo recaudado en 1991, por lo que los municipios sabían que lo recaudado en 1992 no afectaría a transferencias futuras, pero lo recaudado en 1991 afectaría a la transferencia a recibir a partir de 1993 (dos años más). En cambio, la transferencia a recibir en 1999, 2000 y 2001 dependía del promedio de lo recaudado en los años 1995, 1996 y 1997²⁴. Por lo que en 1995 se sabía que la recaudación de ese año afectaría la transferencia a recibir en cuatro años más, en 1996 en tres años más y en 1997 en dos años más. Entonces, como la recaudación de un año podía o no afectar a las transferencias futuras o podía afectar en dos, tres o cuatro años más a la transferencia futura, se diferenció según los años existentes entre que se recauda el ingreso y la transferencia se ve afectada.

Asumiendo que los municipios tienen una tasa de descuento positiva, se espera que mientras más cerca esté el año en el que “se paga el impuesto implícito” (se afecta la transferencia) más importante es el desincentivo a recaudar. Por otra parte, en el caso que haya una elección

antes del año en que la transferencia se vea afectada, se ajustó por la probabilidad de que el alcalde sea reelecto, ya que mientras mayor sea esta, mayor es la importancia del impuesto implícito.

Como ya se mencionó, para este trabajo se contó con una base de datos anual para 340 municipios para el periodo 1990–2007. En la Tabla 4 se presenta la descripción estadística de las principales variables usadas en esta investigación. La variable dependiente utilizada en ambas estimaciones fue la recaudación per cápita²⁵, la cual se pudo desagregar en tres diferentes tipos de impuesto y en derechos municipales, también medidos en términos per cápita. Como se observa en la Tabla 4, estas variables presentan una gran variabilidad y gran diferencia entre el percentil 5 y 95. Además, se presentan los regresores de interés²⁶, el monto de la transferencia recibida por FCM, la parte de esta transferencia que se debe al componente de recaudación, y el impuesto implícito. Todas las variables financieras están medidas en miles de pesos del año 2007. Además, se presentan las variables que se utilizaron como control: pobreza comunal, población, predios exentos, transferencia por FNDR.

Tabla 4 | Descripción estadística de las variables

Variable	N	Promedio	Mediana	Desviación estándar	Percentil 5	Percentil 95
Recaudación municipal per cápita	5.980	44.005	28.425	61.792	7.966	125.756
Impuesto territorial	5.980	18.710	11.173	33.039	1.357	49.961
Permiso municipal	5.980	7.120	3.293	17.192	0,635	21.739
Permiso de circulación	5.980	9.985	5.360	19.202	1.230	34.724
Otros ingresos	5.980	8.338	4.916	12.525	0,821	26.426
Transferencia FCM	5.980	53.298	29.406	104.506	7.417	154.859
Componente Ingreso Municipal	5.980	10.155	8.300	10.696	0	27.437
Impuesto implícito	5.980	0,000015	0,000011	0,000017	0	0,000049
Pobreza	5.980	27,8	28,9	11,8	8,9	47,1
Población	5.980	44.837	16.896	69.179	2.197	187.000
Predios exentos	5.980	8.173	3.593	12.642	522	32.781
Transferencia FNDR	5.980	21,9	6,7	56,4	0	85,3

Fuente: elaboración propia.

24 En general, entre los años 1990 y 1995, la transferencia a recibir en los años t , $t+1$ y $t+2$ dependía de lo recaudado en $t-2$, mientras que entre 1995 y 2006 dependía del promedio de lo recaudado en los años $t-4$, $t-3$ y $t-2$.

25 Se utilizó la población proyectada por el INE que considera todos los censos hasta el año 2002.

26 Entiéndanse las variables que afectan la recaudación.

Resultados

1. Efecto ingreso²⁷

Para estimar este efecto, como se mencionó, se utilizó el método de variables instrumentales²⁸ y se controló por variables como efecto fijo por municipio y año, la proporción del ingreso que se traspaasa al FCM, lo recibido por FNDR, población, predios exentos y pobreza.

Todas las estimaciones que se obtuvieron fueron negativas y significativas estadística y económicamente. Específicamente, se encontró que un aumento en una desviación estándar en la transferencia per cápita recibida está asociado a una disminución entre 0.18 y 0.32 desviaciones estándar en el ingreso recaudado per cápita. En términos de elasticidad este resultado significa que un aumento de 10% en la transferencia per cápita recibida disminuye en un 2% el ingreso per cápita recaudado.

Este resultado es válido para los municipios cuya recaudación per cápita es cercana al promedio. Este grupo de municipios es heterogéneo respecto a la región a la que pertenecen, su tamaño (población) y el nivel de ruralidad. El efecto ingreso se mantiene si se excluyen los municipios que pertenecen a las regiones más pobladas o municipios con población mayor a 100.000 habitantes o municipios urbanos (con porcentaje de ruralidad menor a 30%), de esta forma descartamos la idea de que solo municipios que representan grandes asentamientos urbanos son capaces de afectar su ingreso recaudado.

También se realizaron las estimaciones con los diferentes impuestos que componen el ingreso recaudado, esto es, impuesto territorial, permisos municipales y permisos de circulación. Se observa que los permisos municipales son más sensibles que el impuesto territorial. Esta mayor sensibilidad se podría deber a que los municipios son los responsables de la recaudación del primero mientras que para el segundo afectan indirectamente mediante la mejor gestión de la información relativa a la base de impuesto. Por otra parte, los permisos de circulación no se ven afectados por cambios en la transferencia recibida. Este resultado podría explicarse por la interacción estratégica entre gobiernos locales que podría existir debido a la competencia por atraer a la base de impuesto

y por lo que lo recaudado por cada municipio afecta a la recaudación del resto.

2. Efecto sustitución o incentivo²⁹

Para la estimación de este efecto se consideró el periodo entre 1990 y 2006, ya que a partir del año 2007 entró en vigencia la última reforma que se realizó a la fórmula de distribución, la cual dificulta el cálculo del impuesto implícito. Esta estimación controla por efecto fijo por municipio y año, el monto de FNDR recibido, la tasa de pobreza y la cantidad de predios exentos.

El principal resultado que se encuentra es que el efecto sustitución o incentivo es significativo y decreciente respecto al número de años que hay entre que se realiza la recaudación y se afecta la transferencia recibida en el futuro. Específicamente, un aumento de una desviación estándar en el impuesto implícito, lo cual equivale a que la ponderación del componente de ingreso recaudado aumente de 40% a 60%, está asociado a una disminución en la recaudación per cápita de 0.29 desviaciones estándar si hay dos años entre la recaudación y la transferencia futura que se ve afectada, de 0.21 si hay tres años y 0.18 si hay cuatro años. Es decir, los municipios recaudan menos mientras más cerca en el tiempo se encuentre el año en el que la transferencia se verá afectada.

Este resultado se refuerza cuando se considera y controla por la probabilidad de reelección: el efecto incentivo es mayor cuando la coalición política a la cual pertenece el alcalde en ejercicio tiene mayor probabilidad de reelección y, por ende, mayor probabilidad de “pagar el impuesto implícito”.

Para confirmar que este efecto es relevante solo para el grupo de municipios que tienen capacidad fiscal o espacio para responder a incentivos, se dividió en dos la muestra de municipios según su capacidad fiscal, la cual fue medida alternativamente según la proporción de predios exentos y el nivel de capital propio total. Los resultados se mantienen para los municipios con alta capacidad fiscal (los 160 municipios con la menor pro-

27 Resultados basado en *The Income Effect of Unconditional Grants: A Reduction in the Collection Effort of Municipalities*, Javiera Bravo, Documento de Trabajo IE-PUC, N° 437, 2013.

28 Cabe destacar que el instrumento propuesto pasó los test de validez y relevancia.

29 Resultados basados en *The Incentive Effect of Equalization Grants on Tax Collection*, Javiera Bravo, *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, Volume 13, Issue 1 (Jul 2013).

porción de predios exentos o con mayor nivel de capital propio) mientras que para los de baja capacidad fiscal el efecto de la transferencia en la recaudación de ingresos no es significativo estadísticamente.

Finalmente, se consideró como variable dependiente un *proxy* de ingresos que no está sujeto al impuesto implícito y de esta forma testear que los resultados encontrados son solo válidos para ingresos recaudados por los municipios y que dependen del esfuerzo municipal. Como era de esperar, en este caso no existe relación significativa con el impuesto implícito.

Conclusiones y recomendaciones

En este trabajo se presentan los resultados de una investigación empírica respecto a la existencia de los efectos ingreso y sustitución o incentivo en Chile relacionados al Fondo Común Municipal, el cual es el mecanismo de redistribución de ingresos municipales. Se encuentra evidencia que señala que, en promedio, los municipios responden a los incentivos que genera el FCM.

Por una parte, se encuentra que los municipios recaudan menos ingresos mientras mayor sea el monto transferido mediante transferencias no condicionadas como el FCM. Lo anterior se explica por el hecho de que realizar un mayor esfuerzo por recaudar ingresos es costoso, mientras que la transferencia recibida es “gratis”.

Por otra parte, cuando transferencias como el FCM dependen negativamente de la recaudación de ingresos, aumenta el costo marginal de recaudar, ya que es como si el municipio pagara un impuesto que llamamos implícito: por cada peso recaudado se paga este impuesto a través de una menor transferencia recibida. El principal resultado que se encuentra es evidencia en relación a que el FCM genera el efecto incentivo en la recaudación local, el cual es decreciente respecto al tiempo transcurrido entre el año en que se realiza la recaudación y el año en que la transferencia futura se ve afectada y creciente respecto a la probabilidad de reelección de la coalición a la que pertenece la autoridad local en ejercicio. Cabe destacar que este efecto es especialmente relevante para los municipios que tienen capacidad fiscal para responder a incentivos.

Aunque ambos efectos afectan negativamente el fondo total a redistribuir ya que este depende de la recaudación de los mismos municipios, es decir, el tamaño de la torta depende de cómo se distribuya, la magnitud de los desincentivos estimados no impide que el FCM cumpla su objetivo de mayor equidad fiscal entre municipios.

En el caso chileno, cualquier modificación al FCM será especialmente relevante ya que las transferencias intergubernamentales son una importante fuente de ingreso de gobiernos subnacionales. Desde hace más de una década que se ha planteado la necesidad de aumentar los recursos del FCM a través de aportes fiscales, de conseguir una distribución más equitativa del FCM a través de modificaciones a la fórmula de distribución y de esa manera aumentar los recursos para las comunas más vulnerables. Sin embargo, pocas han sido las modificaciones que se han hecho y menos aun se ha medido el impacto de estas. Además, no se han planteado políticas públicas que incentiven una mejor recaudación de recursos o una gestión pública más eficiente.

En el año 2007 se realizó la última modificación al diseño del FCM que afectó directamente al impuesto implícito y al total de recursos a redistribuir. Se estableció que la fórmula de redistribución se actualizara cada año, que se considere solo el IPP per cápita del año anterior y se creó un mecanismo de estabilización que permite compensar con recursos del mismo fondo a aquellas municipalidades que vean reducidos sus recursos provenientes del FCM respecto a los del año anterior.

El primer componente de esta modificación, en base a lo planteado en este trabajo, tendería a aumentar el tamaño del impuesto implícito pues la tasa de descuento es menor (ya no se espera que pasen tres o cuatro años para que la recaudación afecte la transferencia recibida, sino que la recaudación afecta siempre la transferencia a recibir en el año subsiguiente). Sin embargo, el mecanismo de estabilización, en el caso que opere, ya no permitiría que la transferencia a recibir disminuya debido a un aumento en la recaudación, es decir, el impuesto implícito sería cero. Por otra parte, el mecanismo de estabilización, al otorgar un componente más permanente a la transferencia recibida por FCM, podría tener un efecto ingreso. Por ejemplo, si la transferencia a recibir disminuye porque una comuna tiene un nivel de pobreza menor o, menor proporción de predios exentos, el municipio podría no tener incentivos para recaudar más ya que tiene un monto fijo de recursos asegurado. Lo anterior implica que el municipio aún puede afectar el tamaño de la transferencia a recibir a través de sus decisiones. Lamentablemente, no se ha medido el impacto de esta modificación a la distribución del FCM (ni de otras modificaciones realizadas en años anteriores) por lo que no es posible aseverar cuál de los efectos fue más importante.

A partir del año 2011 se estableció un monto extraordinario de recursos, determinado año a año por el gobierno central, que busca compensar a los municipios según la importancia relativa de los predios exentos. Esta medida u otras similares como compensaciones por exención del pago de los derechos de aseo, o por la construcción de viviendas sociales (o por cualquier otra exención fijada por el gobierno central), busca corregir las desigualdades de ingresos entre municipios basadas en una variable que no puede verse afectada por las decisiones de las autoridades locales, por lo que se considera que va en la dirección correcta, a pesar de que los fondos que se distribuyen bajo este criterio en la actualidad constituyen una proporción muy baja respecto a los recursos totales que se distribuyen por FCM.

Considerando que las fuentes de financiamiento municipal dependen fuertemente de impuestos y cobros en base al valor patrimonial de los activos en la comuna, las principales recomendaciones que surgen de este trabajo apuntan a aspectos relacionados al FCM y no a reformas que afecten la estructura de ingresos municipales.

Primero, a pesar de que el déficit municipal se ha acrecentado en los últimos años y, por ende, la necesidad de mayores recursos por parte de los municipios es más evidente, la transferencia de recursos no condicionados puede generar incentivos perversos, por lo que se debería analizar otros mecanismos para distribuir un aumento del aporte fiscal que no genere dependencia por parte de los municipios y que sean ellos mismos los que asuman los costos o beneficios de ser menos o más activos en la generación de sus ingresos propios. Por ejemplo, para los casos en que exista espacio para que los municipios sean más activos en la recaudación de ingresos municipales, si se aumentan los recursos fiscales de libre disposición, la distribución de ellos debiese premiar el esfuerzo que realicen los municipios por aumentar sus ingresos propios.

Segundo, la distribución de los recursos del FCM debe considerar variables como la capacidad fiscal de cada municipio, es decir, el potencial de recaudación y no lo efectivamente recaudado. De esta forma, el FCM se redistribuiría en base a diferencias en las bases de impuesto y el tamaño de la transferencia a recibir no podría ser influenciado directamente por decisiones de la autoridad local y se compensaría a los municipios que tienen menor autonomía fiscal. Lo anterior requiere realizar una estimación de la capacidad fiscal de cada municipio, tal como se ha realizado en países como Estados Unidos,

México, Canadá, Alemania, entre otros. Complementario a lo anterior, se sugiere desarrollar un sistema de información municipal que considere la totalidad de recursos y transferencias (condicionadas y no condicionadas) que tiene y recibe cada municipio, y de esta forma tener conocimiento de la totalidad de los recursos con los que cuentan los municipios. Además, revisar si los componentes considerados en la fórmula de distribución del FCM permiten identificar a los municipios que tienen menor capacidad fiscal y, por ende, menor autonomía para recaudar ingresos.

Finalmente, cabe destacar que un área importante de investigación futura es el estudio del efecto de las contribuciones que realizan los municipios al FCM en su recaudación. Este mecanismo es otro tipo de impuesto a la recaudación: por cada peso que recauda un municipio, un porcentaje de él se traspasa al FCM y se reparte entre todos los municipios del país. El responder esta pregunta sería un aporte a la discusión sobre la corresponsabilidad del gobierno central y de un aumento del aporte del gobierno central al FCM.

Referencias

Aragón, F. y Gayoso, V., 2005. *Intergovernmental Transfers and Fiscal Effort in Peruvian Local Governments*. MPRA Paper N° 2018.

Baretti, C., Huber, B. y Lichtblau, K., 2002. A Tax on Tax Revenue: The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany en *International Tax and Public Finance*, 9, pp 631-649.

Bird, R., 2000. *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes*. Sustainable Development Department, Technical Papers Series, Inter-American Development Bank.

Bravo, J., 2013. *The Income Effect of Unconditional Grants: A Reduction in the Collection Effort of Municipalities*. Documento de Trabajo IE-PUC, N° 437.

Bravo, J., 2013. The Incentive Effect of Equalization Grants on Tax Collection, en *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 13 (1).

Buettner, T., 2006. The Incentive Effect of Fiscal Equalization Transfers on Tax Policy, en *Journal of Public Economics*, 90 (3), 477–497.

Egger, P., Koethenbueger, M. y Smart, M., 2010. Do Fiscal Transfers Alleviate Business Tax Competition? Evidence from Germany, en *Journal of Public Economics* 94 (3-4), pp 235–246.

Henríquez, M. y Fuenzalida, J., 2011. *Compensando la desigualdad de ingresos locales: El Fondo Común Municipal en Chile*. Centro de Sistemas Públicos, Universidad de Chile.

Huntzinger, H. y Prud'homme, R., 2004. *Decentralization and Development of Cities in Chile: The Case of Valparaíso*. Working paper, Inter-American Development Bank.

OCDE, 2011. *Government at a Glance 2011*. OECD Publishing.

OCDE, 2009. *Estudio Territorial OCDE: Chile*. Ed. en español. Chile: Ministerio del Interior.

Centro UC

Políticas Públicas



www.politicaspUBLICAS.uc.cl
politicaspUBLICAS@uc.cl



SEDE CASA CENTRAL

Av. Libertador Bernardo O'Higgins 340, piso 3, Santiago.
Teléfono (56-2) 2354 6637.



SEDE LO CONTADOR

El Comendador 1916, Providencia.
Teléfono (56-2) 2354 5658.

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

- Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal • Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos
- Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas • Facultad de Ciencias Sociales • Facultad de Derecho • Facultad de Educación
- Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política • Facultad de Ingeniería • Facultad de Medicina