

Puntos de Referencia

EDICIÓN DIGITAL
N° 534, mayo 2020

El financiamiento de los municipios en Chile

Clemente Larrain

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

Resumen

De acuerdo a la distribución de los ingresos municipales del 2018, los ingresos propios permanentes (IPP) corresponden al 46% de estos recursos, el fondo común municipal (FCM) a un 34% y los ingresos por transferencia un 20%. Sin embargo, existe una amplia variabilidad de la composición de ingresos entre los diferentes municipios: los IPP pueden representar desde el 1 al 97% de la totalidad de los ingresos. Los IPP que más aportan son las patentes municipales (13% de los ingresos totales) y el impuesto territorial (12%) y las transferencias más significativas son las de los Gobiernos Regionales (Gore) (12%). Por otra parte, la mayoría de los aportes al FCM proviene del impuesto territorial (57%) y los permisos de circulación (23%).

La recaudación de IPP entre municipios es muy desigual y tiene un coeficiente de Gini de 0,44. Si se quitan los aportes al FCM, el Gini mejora a 0,41 y luego, considerando la distribución del fondo, la desigualdad mejora significativamente a 0,22. En otras palabras, el FCM tiene un impacto importante en la desigualdad, disminuyendo en la mitad el Gini y más de 5 veces la brecha entre los municipios de mayores y menores ingresos. Sin embargo, las transferencias del gobierno central empeoran la distribución de ingresos de los municipios, aumentando el Gini a 0,26.

El impacto redistributivo del FCM no excluye reconocer que las desigualdades de ingresos totales entre municipios siguen siendo importantes, tanto en términos absolutos como relativos, por lo que es necesaria una reforma significativa a las rentas municipales. Se proponen dos criterios que orienten este cambio: (i) distribuir los recursos de acuerdo a las diferentes necesidades y realidades territoriales, para que todos los municipios puedan cumplir sus funciones adecuadamente, (ii) una correspondencia entre la recaudación y las rentas conseguidas, es decir, desalentar la pereza fiscal.

A partir del análisis de los ingresos municipales, se desprenden algunos espacios de reforma posible: (i) racionalizar las transferencias del nivel central, para compensar las desigualdades territoriales, (ii) cambiar el origen del FCM, haciendo más progresiva su recaudación y aumentando el aporte fiscal, y (iii) reformar los diferentes IPP, haciendo más equitativa la recaudación de los impuestos territoriales, derechos y patentes municipales, permisos de circulación, entre otros. Todas estas reformas requieren, en trabajos posteriores, ser debidamente justificadas y modeladas para reconocer su aporte y progresividad.

1. Introducción

Las municipalidades en Chile han concentrado cada vez más la agenda pública en los últimos años, y en particular desde la crisis política y social iniciada el 18 de octubre. Por una parte, los municipios —y los alcaldes en su representación— parecen tener un rol articulador con la ciudadanía, ante una institucionalidad política tradicional (Gobierno, Parlamento y partidos políticos) con cada vez menos adhesión y legitimidad. Las encuestas evidencian cómo la credibilidad relativa de las municipalidades con respecto a otras instituciones ha crecido sostenidamente en las últimas décadas, y cómo la evaluación de los personajes políticos favorece los liderazgos municipales (Cox, 2019).

Por otra parte, debido al posicionamiento de las desigualdades en el país como una de las problemáticas prioritarias para la ciudadanía, los municipios también han sido objeto de discusión al expresar las inequidades en su dimensión territorial. Las diferentes comunas presentan disparidades significativas en la calidad del entorno urbano y su accesibilidad a equipamientos, servicios y oportunidades laborales (CChC y IEUT 2019). Esto ha tenido una mayor notoriedad durante la pandemia causada por el COVID-19, donde las experiencias de cuarentena y los servicios que entregan los municipios varía radicalmente de una comuna a otra. En este debate, el financiamiento y los recursos de los municipios han focalizado la atención, al ser cuestionados como parte de los mecanismos institucionales que refuerzan las desigualdades entre los territorios.¹

Las municipalidades en Chile cuentan con recursos de muy diversos orígenes. La ley N° 18.695 (Orgánica Constitucional de Municipalidades) establece qué tipos ingresos pueden constituir el patrimonio de los municipios, los cuales están regulados en su mayoría

¹ Algunas notas de prensa (El Dínamo 2019; El Mostrador 2019; La Tercera 2019; Emol 2019) en los últimos meses profundizan en esta idea, que ha sido formulada y defendida principalmente por algunos alcaldes.

por el Decreto Ley N° 3.063 (Sobre Rentas Municipales). Por otra parte, existe un Sistema Nacional de Información Municipal (Sinim), gestionado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere), que realiza esfuerzos importantes en la transparencia y *accountability* de las rentas y gastos municipales. Aun así, la multiplicidad de cuerpos normativos y la complejidad de los mecanismos y categorías de ingresos dificultan el análisis de esta dimensión y el origen real de sus disparidades.²

Una mayor claridad y mejor comprensión de lo anterior se torna aún más relevante, considerando que el Gobierno, en el marco de su agenda social, ha anunciado que enviará un proyecto de ley que modificará los ingresos municipales con el objetivo explícito de reducir las desigualdades. En este contexto, este documento propone un marco comprensivo para analizar las diferentes categorías de ingresos municipales, junto con un resumen de sus principales componentes y características. Para ello, en primer lugar, se presentará la estructura de los ingresos de los municipios, describiendo y analizando sus principales características. Luego, utilizando los datos del Sinim para el año 2018, se mostrarán la distribución y comparación de los ingresos entre los distintos municipios y el peso de cada una de sus categorías. Finalmente, se analizará la evolución de los ingresos municipales en los últimos 5 años, con el objetivo de evaluar y comprender posibles variaciones.

2. Estructura de los ingresos municipales

Los tipos de ingresos permitidos de los municipios se encuentran en la ley orgánica constitucional y en la ley de rentas municipales. Sin embargo, para co-

² Algunos trabajos e investigaciones han colaborado a comprender la estructura de los ingresos municipales, profundizando en algunas de sus dimensiones. Bravo (2014) lo analiza desde el punto de vista de la pereza fiscal; Peralta (2018) analiza el efecto redistributivo del Fondo Común Municipal (FCM); Henríquez et al. (2011) analizan el FCM y sistematizan las propuestas de reformas, y Cortés y Paredes (2016) evalúan el rol de convergencia del FCM en el tiempo.

nocer la estructura de los ingresos se requiere definir categorías, que nos permitan diferenciarlos según origen y uso de los recursos. Para ello, se utilizarán las propuestas por el Sinim (2018), aplicando algunas modificaciones.

Una primera categoría son los ingresos propios permanentes, correspondientes a todos aquellos recursos que el municipio genera por sí mismo, o que se le asignan de forma permanente en el tiempo. En este grupo se encontrarían los tributos, las multas e intereses, los derechos municipales, entre otros.

Luego, se tienen los ingresos provenientes del fondo común municipal. Este fondo, en el que se profundizará posteriormente, es un mecanismo de redistribución de los ingresos municipales, cuyo aporte proviene de los IPP de los municipios (y una fracción de aporte fiscal) y que se distribuye según criterios de equidad. Los ingresos del FCM sumados a los IPP dan origen a los ingresos propios (IP), que representan todos aquellos recursos de libre disposición con que cuentan los municipios y que no dependen de las transferencias del nivel central.

Por último, se tienen los ingresos por transferencias (IPT), cuyo origen son asignaciones realizadas por los Gobiernos Regionales (Gore), la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere) u otros organismos del nivel central. Estos recursos suelen tener un uso definido, ya sea para el desarrollo de proyectos

específicos en el territorio o la mejora de la gestión municipal.

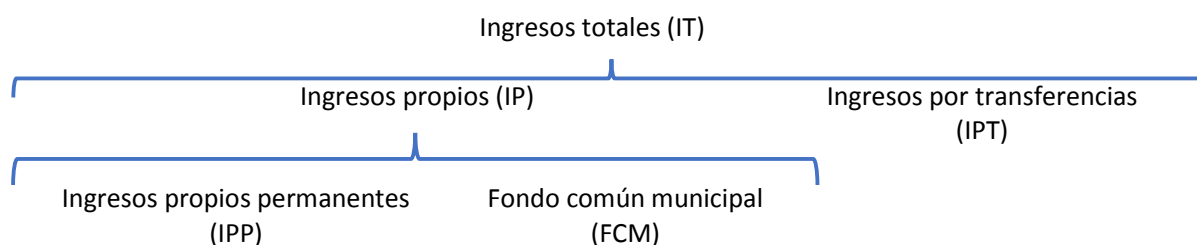
Los IPT sumados a los IP constituyen los ingresos totales (IT); es decir, todos los recursos con que cuenta el municipio para su desarrollo territorial y el cumplimiento de sus responsabilidades, sean o no de libre disposición. De esta última categoría, se excluyen todas aquellas transferencias a los municipios cuya asignación ya está definida para financiar instituciones que tienen una relación con la municipalidad (colegios públicos, atención primaria de salud, el Servicio Nacional de Menores, jardines infantiles, entre otros), debido a que su gestión y su uso no son estrictamente de responsabilidad municipal.

En la figura 1 se encuentra un esquema con las distintas categorías de ingresos municipales propuestas.

2.1. Ingresos propios permanentes (IPP)

Esta categoría está presente en la ley de rentas municipales, debido a que —como luego se profundizará— es parte de uno de los criterios de distribución del FCM. Aunque los diferentes tipos de IPP están enumerados en este cuerpo normativo, el detalle de cada uno se encuentra en diversas leyes, decretos y ordenanzas locales. En la tabla 1 se encuentra un resumen de los tipos de IPP con una descripción, la base imponible/tasas y el recaudador y beneficiario correspondiente.

FIGURA 1: Categorías de ingresos municipales



FUENTE: elaboración propia a partir de Sinim (2018).

TABLA 1: Tipos de ingresos propios permanentes (IPP)

Tipo de ingreso	Descripción	Base imponible y tasas	Recaudador y beneficiario
1. Patentes municipales	Impuesto a todas las actividades lucrativas	0,25 a 0,5% del capital propio anual. Si tiene más de un establecimiento se distribuye entre los municipios según el número de trabajadores. Expendio de bebidas alcohólicas paga un valor extra.	Cada municipio por separado calcula y cobra lo correspondiente por patentes.
2. Patentes mineras, acuícolas y geotérmicas	Impuesto a las concesiones mineras, acuícolas o de energía geotérmica.	Tasas sobre el tamaño del terreno variables según la actividad y uso (exploración, explotación, entre otras).	TGR* transfiere el 50% (mineras y acuícolas) o el 30% (geotérmicas) a los municipios correspondientes.
3. Derechos municipales	Pago por concesiones, permisos o servicios municipales. Ejemplos: urbanización y construcción, escombros, uso de espacios públicos, publicidad, licencia de conducir, entre otros.	Se fijan según la ordenanza local.	Cada municipio recauda por separado.
4. Derechos de aseo	Pago de tarifa anual por servicios de aseo hasta 60 litros diarios por vivienda.	Se fijan según la ordenanza local. Exención para viviendas de avalúo fiscal menor a 225 UTM.	Viviendas que pagan el impuesto territorial cobra el SII** y TGR y transfiere a municipios. Viviendas exentas cobra cada municipio.
5. Permisos de circulación	Impuesto a vehículos que transitan por la vía pública.	1-5% de precio corriente del vehículo definido por el SII.	Cada municipio recauda por separado en colaboración a la TGR.
6. Impuesto territorial	Impuesto a los bienes raíces.	Tasa definida según el tipo de bien raíz sobre el avalúo fiscal definido por el SII. Exenciones según la persona jurídica propietaria, tipo de establecimiento y avalúo fiscal.	SII y TGR recaudan y transfieren a los municipios.
7. Impuesto de casinos de juegos	Impuesto a todas las sociedades operadoras de casinos de juegos.	20% de los ingresos brutos, 50% se queda en el municipio.	SII y TGR recaudan y transfieren a los municipios.
8. Rentas de la propiedad, multas e intereses	Arrendamientos de activos no financieros, remates de bienes decomisados, multas o pagos por conmutaciones de penas.	VARIABLES según municipio.	Cada municipio recauda por separado.

* Tesorería General de la República.

** Servicio de Impuestos Internos.

FUENTE: elaboración propia a partir de Ley N° 18.695, DL N° 3.063, Ley N° 19.925, Ley N° 19.143, Ley N° 18.892, Ley N° 19.657 y Ley N° 17.235.

2.2. Fondo Común Municipal (FCM)

La ley orgánica respectiva establece la creación de este fondo, con el objetivo de contar con un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país. Asimismo, define los recursos que lo integrarán y los aportes

que deben realizar los municipios, cuyo detalle se encuentra en la tabla 2.

La distribución del FCM, de acuerdo con la ley y a su reglamento (DFL N° 1, de 2006), se sujeta a cuatro indicadores con cierta proporcionalidad, que se encuentran en la tabla 3.

TABLA 2: Fuentes del FCM

Concepto	Aporte de comunas de más ingresos	Aporte del resto de las comunas	Aporte fiscal
Impuesto territorial	65% (Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura).	60%	
Patentes municipales	55% (Santiago). 65% (Providencia, Vitacura, Las Condes).	0%	
Permisos de circulación	62,5%		
Transferencias de vehículos	50%		
Impuesto territorial a inmuebles fiscales			100 inmuebles afectos.
Aporte fiscal en la Ley de Presupuesto			1.052.000 UTM mensuales.
Multas impuestas por Juzgados de Policía Local	Multas generales: 100%.		
	Multas artículo 118 bis de la Ley N° 18.290: 70%.		
	Multas artículo 114 de la Ley N° 18.290: 50%.		

FUENTE: elaboración propia.

TABLA 3: Distribución del FCM

Indicador	Porcentaje
Partes iguales entre todas las comunas	25
Número de pobres en cada comuna con respecto al total del país	10
Número de predios exentos de impuesto territorial con respecto al total del país	30
En proporción al menor ingreso municipal propio permanente por habitante con respecto al año anterior	35

FUENTE: elaboración propia.

Finalmente, realizada la distribución, se aplica un mecanismo de estabilización, que evita que los municipios reciban menores ingresos por FCM que el año anterior. Para compensar a aquellos municipios que percibirían una baja en sus ingresos por FCM, el mecanismo reduce su aporte en todo el resto de los municipios de forma proporcional.

2.3. Ingresos por transferencias (IPT)

Por último, se tiene una serie de transferencias de recursos que provienen de distintos organismos pú-

blicos u otras escalas de gobierno. Este ellas podemos encontrar:

- Transferencias de la Subdere: Fondos para el fortalecimiento de la gestión municipal, compensación por viviendas sociales y predios exentos de impuesto territorial, Programas de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal (PMU), Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), entre otros.
- Transferencias del Gore: Fondos para subvención de actividades culturales y deportivas, Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), entre otros.
- Transferencias de otras entidades públicas: Fondos del tesoro público, empresas públicas, entre otros.
- Transferencias de privados: Programas de pavimentos participativos y otros.

3. Distribución de los ingresos municipales

Para conocer la distribución de los ingresos en los distintos municipios y el peso de cada una de las categorías, se utilizará la información entregada por el Sistema Nacional de Información Municipal para las rentas municipales del año 2018.

3.1. Estructura general

El total de los ingresos municipales durante el 2018 fueron \$4.109.887 millones, correspondientes al 8% de la totalidad del gasto anual del gobierno (nacional, regional y local). De estos recursos, el 46% corresponde a IPP, 34% al FCM y 20% a IPT.

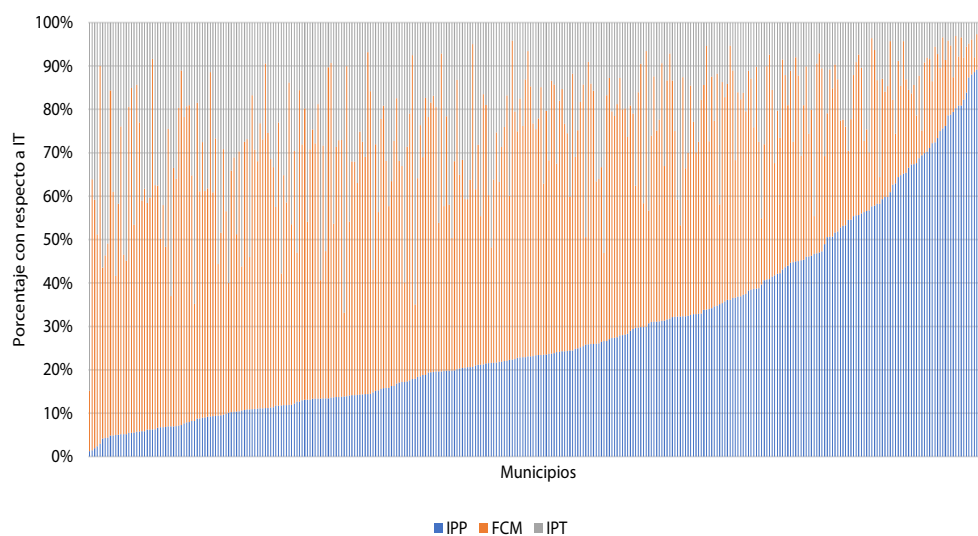
Sin embargo, si se desglosan los ingresos por municipio, se observa que la variabilidad de las categorías de ingresos es muy alta (figura 2): los IPP pueden representar desde un 1 a un 97% de los ingresos totales de los municipios, y lo mismo ocurre con el FCM y los IPT.

Luego, si se desglosan los IPT e IPP para la totalidad, se tiene lo observado en la tabla 4. De esta se observa que el componente de mayor peso es el FCM, luego dos IPP (patentes municipales e impuesto territorial) y en cuarto lugar las transferencias de los Gore. Sin embargo, si se ajusta por el origen real de los fondos (es decir, suponiendo que no existe el FCM), el impuesto territorial se transforma en el componente más significativo con distancia, luego las patentes municipales y los permisos de circulación también tienen preponderancia.

3.2. Ingresos propios permanentes

Los IPP por persona de cada municipalidad permiten conocer cuántos recursos propios es capaz de generar cada municipio. Sin embargo, se debe distinguir entre los IPP totales (indica la capacidad total de recaudación de cada municipio) y los IPP netos (indica cuántos ingresos efectivamente recauda, debido a los aportes que debe hacer al FCM).

FIGURA 2: Categorías de ingreso para todas las comunas

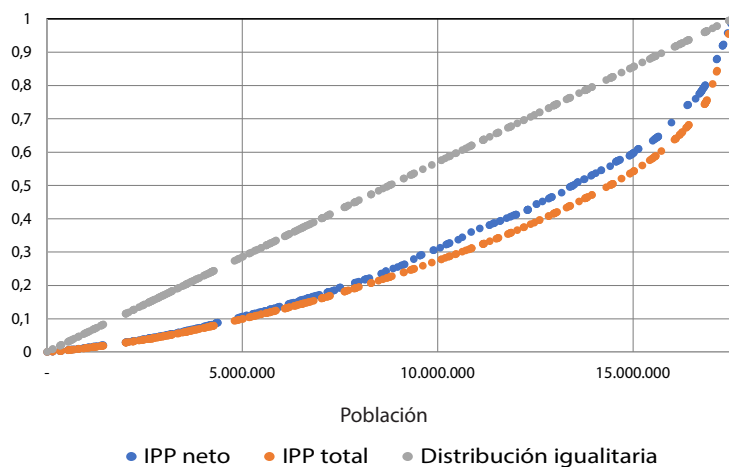


FUENTE: elaboración propia con datos del Sinim (2018).

TABLA 4: Distribución de ingresos municipales según componente

Componente	Monto [miles]	Porcentaje real	Porcentaje ajustado según origen
FCM	1.406.269.435	35	
Patentes municipales	516.544.642	13	17
Impuesto territorial	507.505.537	12	32
Transferencias Gore	489.259.189	12	
Derechos municipales	303.099.644	7	
Transferencias Subdere	212.559.267	5	
Permisos de circulación	197.418.170	5	13
Multas	131.667.757	3	4
Derechos de aseo	126.319.747	3	
Otras transferencias	87.469.938	2	
Patentes mineras, acuícolas y geotérmicas	34.100.579	1	
Rentas de la propiedad	29.658.253	1	
Impuesto casinos	26.676.734	1	
Total	4.068.548.892	100	

FUENTE: elaboración propia con datos del Sinim (2018).

FIGURA 3: Distribución de IPP

FUENTE: elaboración propia con datos del Sinim (2018) e INE (2017).

En la figura 4 se observa que la mayoría de los municipios generan menos de \$200 mil de IPP reales p/c al año y que existe un grupo minoritario de municipios cuyos IPP por persona se dispara incluso sobre el millón de pesos. Si se focaliza el análisis en

las áreas metropolitanas³ (figura 5), todos los municipios generan menos de \$250 mil por persona, a excepción de cuatro de ellos (marcados en un recuadro rojo), que superan los \$500 mil: Las Condes, Providencia, Lo Barnechea y Vitacura.

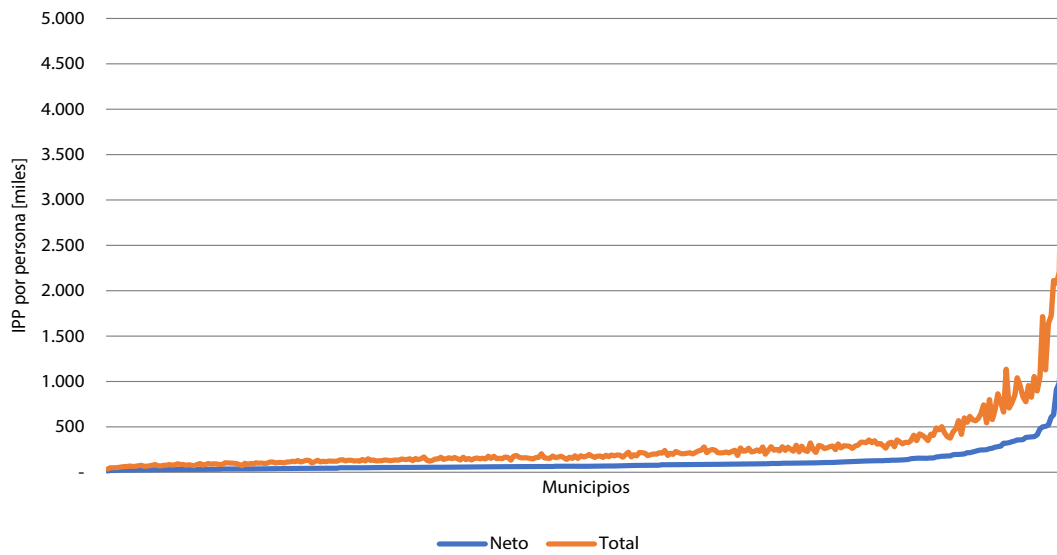
De las figuras 4 y 5 también se observa que la brecha entre los IPP totales y netos crece significativamente ante mayores ingresos propios. En otras palabras, las comunas que más recaudan son las que más aportan en términos absolutos, como se discutirá en la sección 3.3. Por otra parte, la distribución de los IPP ajustada por población mejora desde 0,44 a 0,41 de coeficiente de Gini⁴. De hecho, en la figura 3, se observa que las curvas de Lorenz⁵ de ambas distribuciones no tienen diferencias significativas.

³ Se entenderá por municipios de áreas metropolitanas en los términos de la Ley N° 21.074; es decir, aquellos que son parte de un continuo de construcciones urbanas que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos, y que, en su conjunto, superan los 250 mil habitantes.

⁴ El coeficiente de Gini es una medida de desigualdad, utilizada principalmente para los ingresos dentro de un país, donde 0 corresponde a una distribución perfectamente igualitaria (todos tienen los mismos ingresos) y 1 a la perfecta desigualdad (1 persona concentra todos los ingresos).

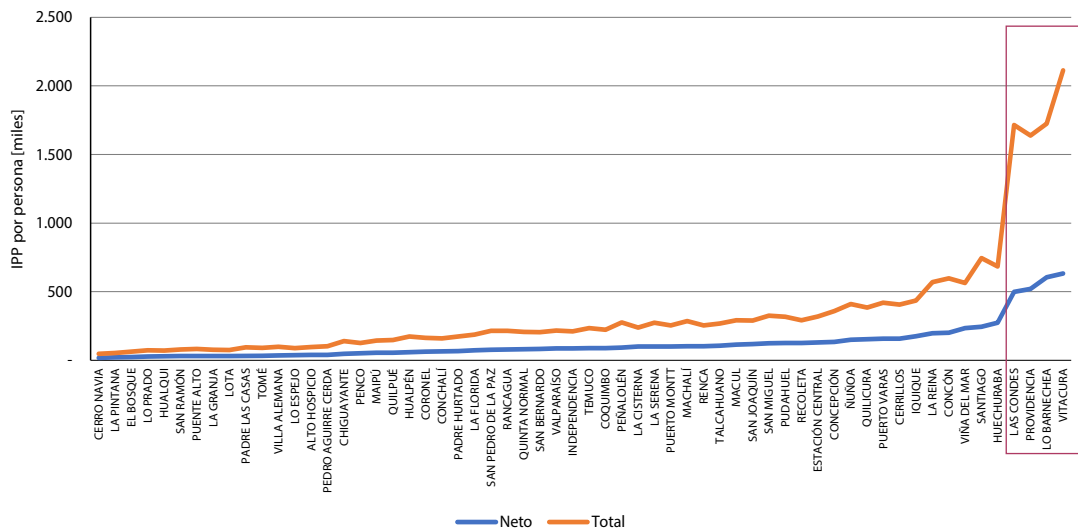
⁵ La curva de Lorenz es una representación gráfica de la distribución acumulada de una variable en un dominio determinado. El coeficiente de Gini se calcula a partir de ella, ya que es equivalente a la proporción del área que se encuentra entre la distribución igualitaria y la curva de Lorenz sobre el área total bajo la distribución igualitaria.

FIGURA 4: IPP por persona para todos los municipios



FUENTE: elaboración propia con datos del Sinim (2018) e INE (2017).

FIGURA 5: IPP por persona para áreas metropolitanas



FUENTE: elaboración propia con datos del Sinim (2018) e INE (2017).

TABLA 5: Análisis de IPP netos

Componente	% de municipios que recibe	Media p/c [miles \$]	Mediana p/c [miles \$]	Gini (población)	Correlación con ingresos por hogar*	Máximo p/c [miles \$]
Patentes municipales	100%	31,8	13,8	0,50	0,69	1.123
Impuesto territorial	99%	21,6	13,0	0,50	0,79	526
Permisos de circulación	99%	15,9	8,9	0,32	0,56	274
Derechos municipales	100%	13,5	9,6	0,45	0,51	115
Patentes mineras, acuícolas o geotérmicas	90%	11,9	0,3	0,92	-0,01	567
Multas	100%	8,6	5,5	0,36	0,52	90
Derechos de aseo	95%	4,3	1,7	0,52	0,85	80
Impuesto casinos	6%	2,1	-	0,52	0,03	344
Rentas de la propiedad	75%	2,0	0,5	0,62	0,19	137

* Se utilizó para ello el índice de correlación de Pearson. Debido a que, de acuerdo con la Casen de 2017, los resultados de ingresos por hogar son representativos en sólo algunos municipios, este análisis se realiza con una submuestra de 160 municipios. Lo mismo ocurre con todos los análisis posteriores en que se cruzan los ingresos por hogar a escala municipal.

FUENTE: elaboración propia con datos del Sinim (2018), INE (2017) y Casen (2017).

La estadística descriptiva de cada uno de los componentes de los IPP netos muestra que tienen condiciones y distribuciones muy diferentes. En la tabla 5 se presenta un resumen del análisis.

En particular, se observa que los IPP que más aportan en promedio para los municipios son las patentes municipales, el impuesto territorial, los permisos de circulación y los derechos municipales. A su vez, estos componentes están altamente correlacionados con los ingresos: mientras mayores sean los ingresos por hogar de un municipio, mayor será la recaudación por impuesto territorial (menos exenciones y mayor avalúo), permisos de

circulación (mayor tasa de motorización), derechos municipales y de aseo (mayor publicidad, construcción, etc.) y patentes municipales (mayor atracción de actividades lucrativas).

Las únicas rentas no correlacionadas con los ingresos por hogar son aquellas cuya ubicación es contingente al territorio: los impuestos por casinos y patentes mineras, acuícolas o geotérmicas. Éstas, a su vez, tienen el mayor coeficiente de Gini, ya que las pocas comunidades aledañas a estas actividades son las que concentran la totalidad de estos ingresos.

3.3. Fondo Común Municipal

Para el año 2018, el FCM representó un total de \$1.406.269 millones. El origen de los aportes según componente se encuentra en la figura 6, donde se observa que la gran mayoría proviene del impuesto territorial (57%), permisos de circulación (23%) y patentes municipales (12%). A nivel de aportes por municipio en términos absolutos, 10 municipios

aportan casi la mitad del FCM (figura 7), donde los 341 restantes aportan menos del 1%.

Por otra parte, la distribución del FCM corrige significativamente las desigualdades que se presentan en términos de IPP netos. En la figura 8 se presenta una comparación de la distribución ajustada por población de los IPP netos y los IP (es decir, IPP + FCM), donde mejora el Gini de 0,41 a 0,22.

FIGURA 6: Composición de aportes FCM

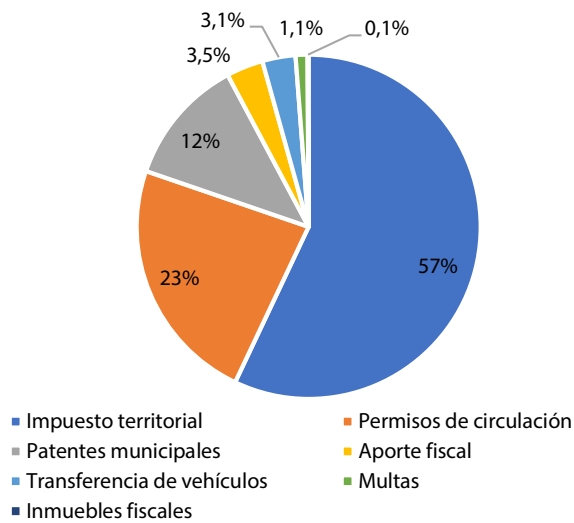
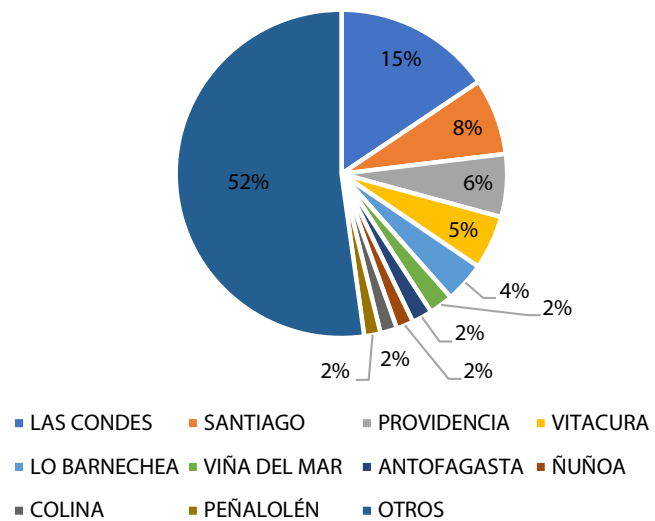
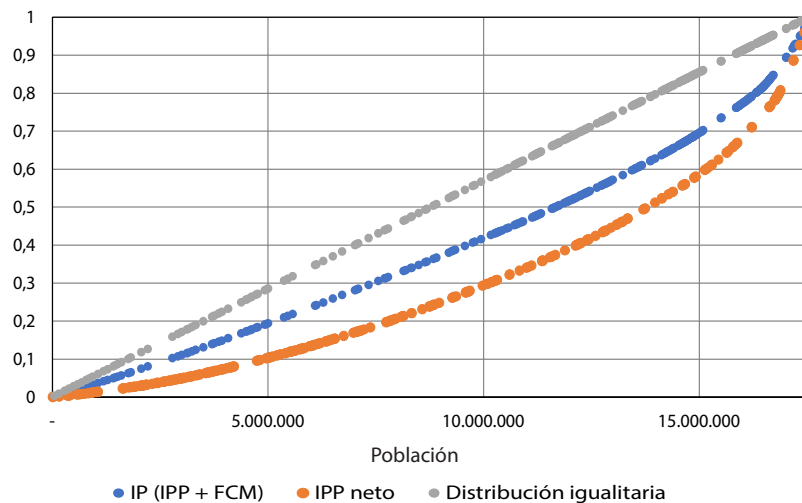


FIGURA 7: Aporte de municipios al FCM



FUENTE: elaboración propia con datos del Sinim (2018).

FIGURA 8: Distribución de IPP e IP



FUENTE: elaboración propia con datos del Sinim (2018).

FIGURA 9: IPT e IP p/c (sin outliers)

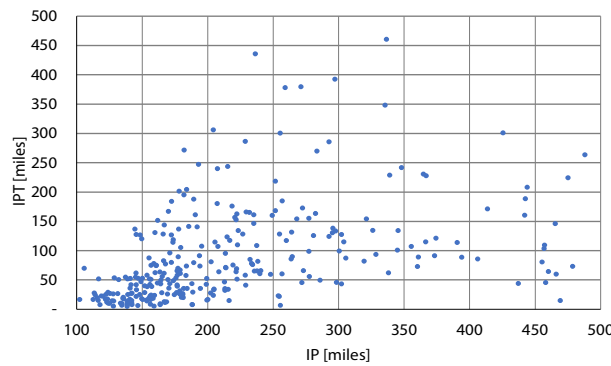
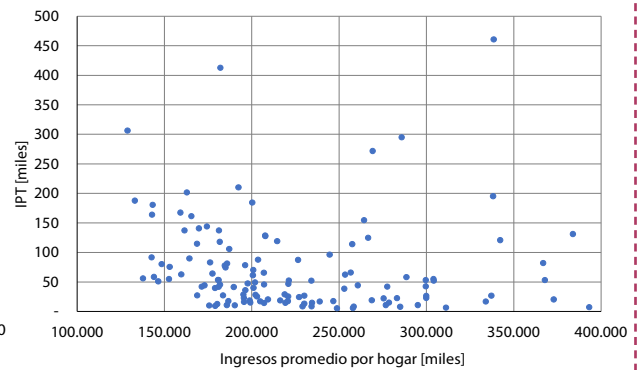
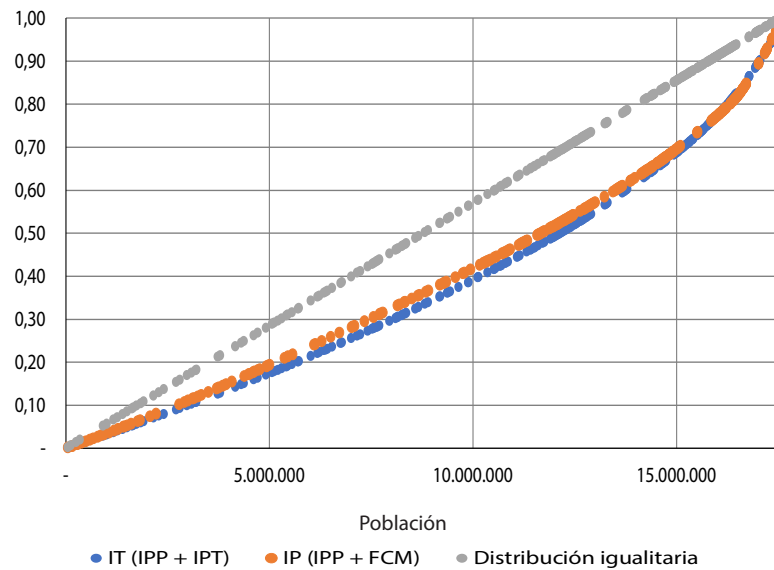


FIGURA 10: IPT e ingresos por hogar (sin outliers)



FUENTE: elaboración propia con datos del Sinim (2018), INE (2017) y Casen (2017).

FIGURA 11: Distribución de ingresos municipales antes y después de transferencias



FUENTE: elaboración propia con datos del Sinim (2018) e INE (2017).

diente⁶. Por lo tanto, al igual que otras transferencias, no existen criterios de distribución objetivos *a priori* para saber si compensan o no a los municipios con menores recursos o con población en mayor situación de pobreza. En las figuras 9 y 10 se observan los IPT per cápita según sus IP per cápita y los ingresos promedio por hogar, respectivamente, y se evidencia que la distribución de las transferencias tiene escasa relación con los ingresos municipales previos ni con el nivel socioeconómico de la población del territorio.

De esta forma, si se compara la distribución del ingreso antes y después de asignar las transferencias (figura 11), el Gini aumenta de 0,22 a 0,26. Es decir, las transferencias de la Subdere, Gobierno Regional y otras entidades públicas aumentan levemente la desigualdad de recursos municipales disponibles en la población.

3.4. Ingresos por transferencias

El año 2018 se asignaron \$842.016 millones en transferencias a los municipios, cuya mayoría proviene del FNDR (58%). Este último se distribuye en los municipios vía proyectos de inversión o para transferencias de capital, que deben ser aprobados por el Gobierno Regional correspon-

⁶ La entrega del FNDR a los municipios (así como otros fondos) se hace principalmente a través de los convenios de programación. Estos son acuerdos formales entre dos o más Gores, ministerios o municipios, en los que se definen acciones relacionadas con los proyectos de inversión con plazos determinados.

3.5. Ingresos totales

Finalmente, si consideramos todas las categorías de ingreso, es posible hacer un análisis de las desigualdades de ingreso entre municipios (figura 12) y en las áreas metropolitanas (figura 13).

Analizando la totalidad de los municipios, se observa que la gran mayoría (76%) se encuentra bajo los \$500 mil p/c, y que existe una minoría (3%) cuyos ingresos superan los 2 millones por persona anuales. Este grupo de avanzada está compuesto por municipios con muy baja población (menor a 2.700 personas), cuya mayoría de recursos provienen del FCM (especialmente la distribución en partes iguales) o de transferencias, entre los que se encuentran: Ollagüe, Laguna Blanca, Río Ibáñez, Tortel, Camarones,

Lago Verde, entre otros. De las municipalidades con más de un millón per cápita de ingresos, solamente dos tienen un fuerte componente de IPP (Santo Domingo y Zapallar), caracterizadas por tener una baja población permanente, pero altos ingresos por impuesto territorial.

Luego, al analizar los municipios de áreas metropolitanas vuelven a destacar las 4 comunas de altos ingresos (Las Condes, Providencia, Lo Barnechea y Vitacura), cuyos ingresos superan los \$500 mil por persona. Sin embargo, las disparidades con los municipios de menores ingresos son 5 o 6 veces, en comparación con las diferencias en IPP netos (25 veces) o IPP totales (50 veces). El FCM parece reducir significativamente las brechas generadas por la diferencia en IPP totales, pero hasta cierto límite.

FIGURA 12: Ingresos totales municipales per cápita

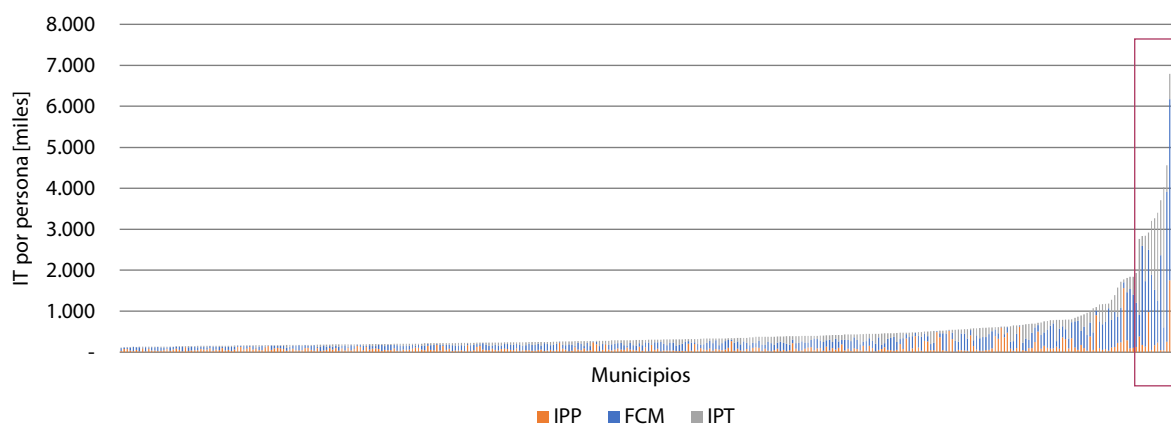
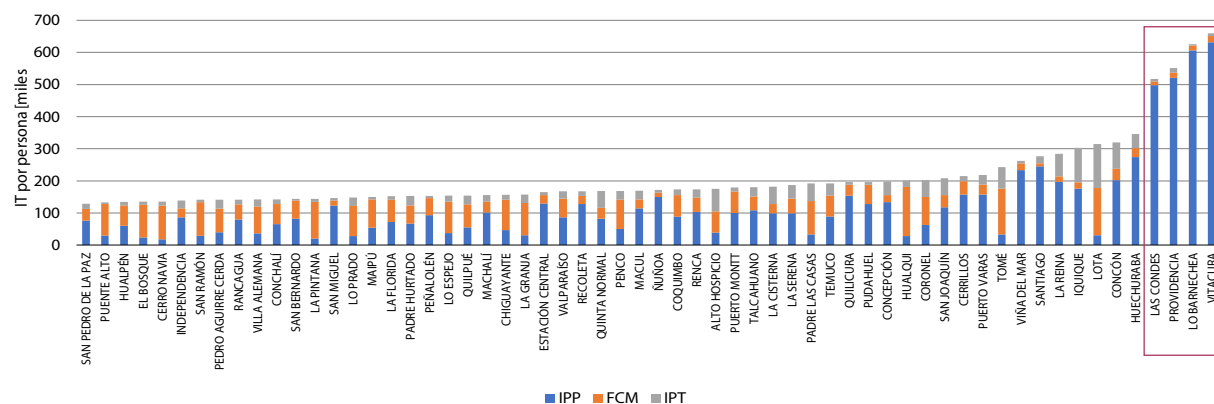


FIGURA 13: Ingresos totales municipales per cápita en áreas metropolitanas



FUENTE: elaboración propia con datos del Sinim (2018) e INE (2017).

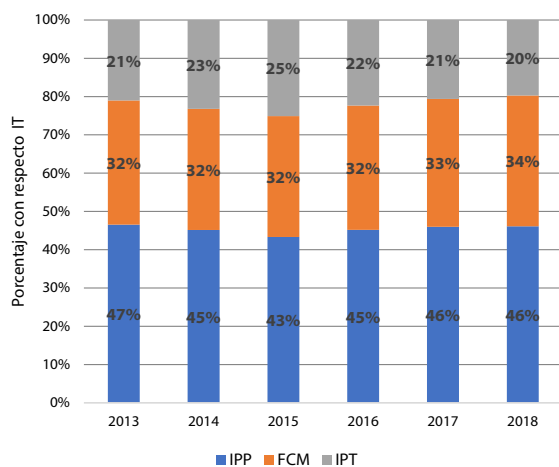
4. Evolución de los ingresos municipales

Una primera aproximación indica que la proporción de IPP, FCM e IPT se ha mantenido relativamente estable en los últimos 6 años (figura 14). En la figura 15 se observa también que venía mostrando un crecimiento sostenido (tasa de 11%

anual), que luego cayó el 2016 y ha retomado en los últimos años.

Con los componentes de los IPP ocurre algo similar que con la estructura general. Aun cuando ha crecido a una tasa de 9,6% anual nominal desde 2013 hasta el 2018, la estructura que aporta cada uno de sus componentes se ha mantenido relativamente estable, como se observa en la figura 16.

FIGURA 14: Categorías en los IT 2013-2018



FUENTE: elaboración propia con datos del Sinim (2013-2018).

FIGURA 15: Crecimiento de IT 2013-2018

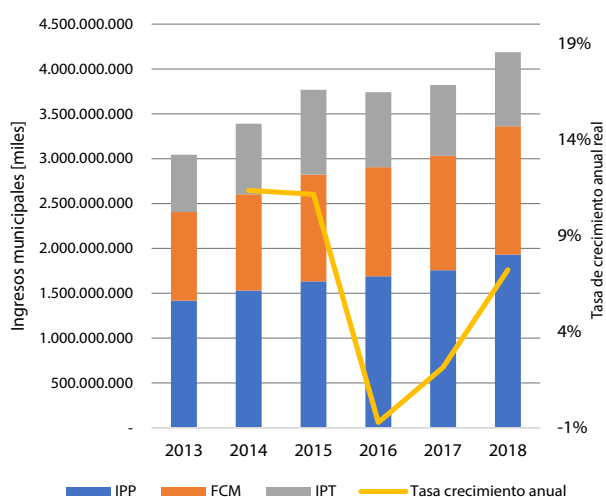
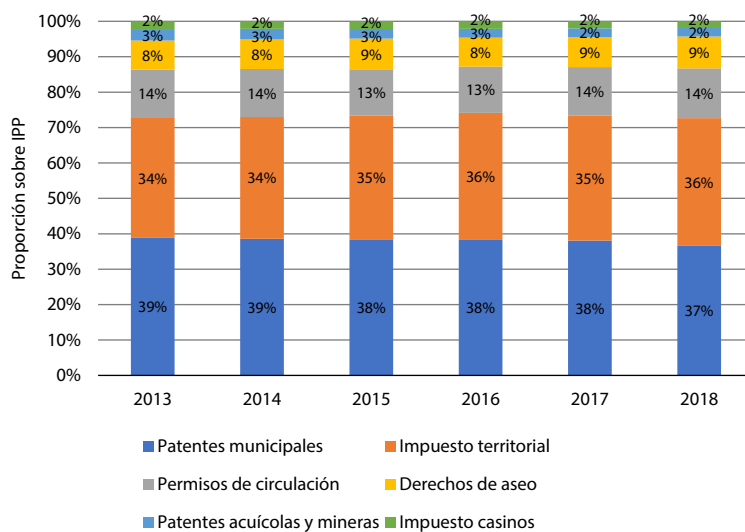


FIGURA 16 Proporción de componentes en IPP entre 2013 y 2018



* No cuenta rentas de propiedad, patentes geotérmicas ni multas de beneficio municipal.

FUENTE: elaboración propia con datos del Sinim (2013-2018).

5. Discusión y conclusiones

Una primera y evidente reflexión es reconocer que los IPP son el origen de las disparidades de ingresos entre los municipios. Las diferencias en la capacidad de generar recursos entre los diferentes gobiernos locales son significativas y están condicionadas por los ingresos de los habitantes de cada municipio. Aunque lo siguiente requiere de una justificación que excede este trabajo, la evidencia parece indicar una endogeneidad entre los IPP y los ingresos de los hogares de la comuna correspondiente: mientras mayor sea la riqueza de sus habitantes, mayor recaudación por patentes, derechos, permisos de circulación, contribuciones, etc.; si son mayores los IPP para el municipio, entonces habrá mayor inversión en calidad urbana y servicios municipales, lo que a su vez atrae a hogares de mayores ingresos. Ésta parece ser la realidad de los 4 municipios del cono nororiente de Santiago (Lo Barnechea, Vitacura, Las Condes y Providencia), que, a causa de la riqueza de sus habitantes, sus ingresos están en un escalón más arriba de los municipios que son parte de las áreas metropolitanas en Chile.

Contrarrestando este efecto, el FCM juega un rol redistributivo significativo⁷. Aun cuando su recaudación no tiene efectos importantes en la disparidad de ingresos, su distribución disminuye en más de la mitad el coeficiente de Gini y más de 5 veces la brecha de la renta de los municipios de mayores y menores ingresos. Como se observó anteriormente, el origen del fondo es principalmente el impuesto territorial (y, por tanto, el aporte de las comunas que mayores ingresos tienen por este concepto) y su distribución compensa fuertemente a los municipios de menores ingresos, permitiendo que todos reciban al menos de \$100 mil anuales por persona, aun cuando el 70% de los municipios tienen IPP menores que esta suma.

⁷ Por cierto, tal como indican Cortés y Paredes (2016) y Peralta (2018), el FCM carece de un "efecto ecualizador progresivo"; es decir, los niveles de desigualdad no disminuirán año a año, por efecto del mecanismo de estabilización.

El impacto redistributivo del FCM no excluye reconocer que las desigualdades de ingresos totales entre municipios siguen siendo importantes en términos tanto absolutos como relativos. Si el primer decil de municipios tiene ingresos totales per cápita promedio de más de \$1,3 millones, el último apenas supera los \$147 mil. Lo mismo ocurre en las áreas metropolitanas: Vitacura, Lo Barnechea, Providencia y Las Condes tienen casi 5 veces más ingresos por persona que Puente Alto, Hualpén o El Bosque. Una reforma significativa a las rentas municipales es necesaria, y todos los análisis realizados pueden orientar a la formulación de principios para la distribución de los recursos y a visibilizar oportunidades de cambios.

Un primer criterio sugerido es la distribución equitativa de los ingresos municipales de acuerdo con las diferentes necesidades y realidades territoriales. Esto implica que aquellas comunas que revelen un mayor deterioro urbano, concentren población vulnerable o presenten un déficit de accesibilidad a servicios o equipamiento cuenten con mayores ingresos totales per cápita con respecto a otras. Este principio también aplicaría para aquellos municipios que tienen una alta población flotante (sobre todo en áreas metropolitanas) o simplemente se ubiquen en zonas extremas. Todos los municipios debieran contar con los ingresos suficientes para cumplir sus funciones adecuadamente, pero aquello requiere focalizar los recursos en aquéllos con mayores gastos o dificultades.

Un segundo criterio posible es la correspondencia entre la recaudación y las rentas conseguidas. Mientras la responsabilidad de la recaudación de algunos IP se encuentre en los municipios⁸ la concentración en las transferencias debe tener como límite la llamada "pereza fiscal". En otras palabras,

⁸ Existe una discusión abierta sobre las escalas geográficas óptimas para la recaudación de ciertos tributos y derechos (Bird y Slack 2007). Esto es evidente, por ejemplo, para los permisos de circulación, debido a que las externalidades generadas por los vehículos exceden por mucho la escala municipal.

los municipios deben tener incentivos para realizar esfuerzos por una mayor recaudación fiscal para su funcionamiento, y los mecanismos de redistribución y compensación por menores ingresos tienen efectos importantes en ello (Bravo 2014).

De todas formas, los resultados de este trabajo permiten detectar algunos elementos claves de la estructura de los ingresos municipales que pueden ser modificados en una eventual reforma, que considere o no los criterios anteriores. Una primera aproximación es racionalizar las transferencias del nivel central: hoy no cumplen un rol relevante en la compensación y la convergencia de las inequidades territoriales. Luego, se encuentran las reformas al FCM, que podrían modificar tanto el origen del fondo como sus criterios de distribución⁹. Los análisis presentados anteriormente sugieren que no existe tanto margen para mejorar la equidad de la distribución; sin embargo, aún podría ser más progresiva su recaudación, tanto aumentando el porcentaje de aporte de municipios con mayores ingresos como ampliando la base de aportantes. Por último, se tiene un ancho camino de reformas a los diferentes IPP: existe una serie de propuestas que permitirían una recaudación equitativa de los impuestos territoriales, patentes municipales, derechos y permisos de circulación, y al mismo tiempo modernizar las finanzas municipales.¹⁰ Todas estas reformas deben ser debidamente justificadas y modeladas para reconocer su aporte y progresividad a las finanzas municipales. Este trabajo puede aportar con un marco de referencia que permita evaluar, en futuros trabajos, los necesarios cambios que hagan más equitativos los presupuestos de los gobiernos locales de nuestro país.

⁹ El trabajo de Henríquez et al. (2011) tiene una buena síntesis de varias propuestas de reformas al FCM, desde diferentes dimensiones (componentes de recaudación, distribución, operaciones e incentivos).

¹⁰ Sobre propuestas de reformas al impuesto territorial, se recomienda Razmilic (2015) y Ruiz Tagle et al. (2019). Para reformas a las patentes municipales, se tienen los trabajos de Toloza (2019), CChC (2014) y Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014).

6. Bibliografía

Referencias

- Bird, R. M. & E. Slack. (2007). "An approach to metropolitan governance and finance". *Environment and Planning C: Government and Policy*, 25(5), 729-755.
- 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).
- Cámara Chilena de la Construcción o CChC (2014). *Propuestas para un Chile descentralizado 2030: Por un Chile con más desarrollo económico, social y territorial*. Disponible en: <http://biblioteca.cchc.cl/datafiles/33695-2.pdf>.
- Cámara Chilena de la Construcción o CChC & Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales o IEUT (2019). Índice de calidad de vida urbana 2019. *Resumen ejecutivo*. Disponible en: <https://bit.ly/2unsCvZ>.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014). *Propuesta Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile: Hacia un país desarrollado y justo*. Disponible en: <https://bit.ly/2RFb1b1>.
- Cortés, Y. & D. Paredes. (2016). "El Fondo Común Municipal: ¿Cuál es su rol en la convergencia de ingresos locales?". *Latin American Research Review*, 161-180.
- Cox, Loreto (2019). "¿La era de la política local?". *El Mercurio*, 20 de agosto de 2019.
- Henríquez, M., Fuenzalida, J. & F. Del Fierro. (2011). "Compensando la desigualdad de ingresos locales: El Fondo Común Municipal (FCM) en Chile". *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 2(4), 73-104.
- Peralta, F. (2018). *Efecto redistributivo del fondo común municipal en las finanzas municipales*. Tesis de magister en Gestión y Políticas Públicas en la Universidad de Chile. Disponible en: <https://bit.ly/2O64S6P>.
- Razmilic, S. (2015). "Impuesto territorial y financiamiento municipal". *Estudios Públicos*, 138, 47-91.
- Ruiz-Tagle, J., Labbé, G., Rocco, V., Schuster, J. P. & J. C. Muñoz. (2019). *Recuperación de plusvalías para financiar la inserción de viviendas sociales en barrios*

consolidados. Propuestas para Chile, 115.

Tolosa, I. (2019). "El pago de las patentes comerciales en comunas donde producen las empresas: Equidad entre grandes empresas y emprendedores locales". En Von Baer, H. & N. Bravo (Eds.) *Desarrollo territorial y colaborativo*. Disponible en: <https://bit.ly/2RHfB8p>.

Datos

Instituto Nacional de Estadísticas o INE (2017). *Información del Censo 2017*. Disponible en: <http://resultados.censo2017.cl/>.

Ministerio de Desarrollo Social o MDS (2017). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional o Casen*. Disponible en: <https://bit.ly/2Gau87s>.

Sistema Nacional de Información Municipal o Sinim (2018). *Datos municipales 2018*. Disponible en: <http://datos.sinim.gov.cl/>.

Notas de prensa

Carrizo, Emiliano (25 de octubre de 2019). "Expertos creen que fortalecimiento del Fondo Común Municipal no es suficiente". *La Tercera*. Disponible en: <https://bit.ly/38xvvJv>.

Claro, Hernán (25 de octubre de 2019). "Inequidad y financiamiento: La lucha de las municipalidades pobres por sobrevivir". *El Dinamo*. Disponible en: <https://bit.ly/36bOcAU>.

Herranz, María Jesús (25 de octubre de 2019). "La propuesta de los alcaldes de la Amuch a Piñera para mejorar el Fondo Común Municipal". *Emol*. Disponible en: <https://bit.ly/2TN9H8t>.

Santibáñez, Loreto (24 de octubre de 2019). "Anuncio de redistribución de fondos municipales: Un primer paso, pero falta". *El Mostrador*. Disponible en: <https://bit.ly/37l2zEb>. **PdR**