

REFORMA A LA LEY DE RENTAS MUNICIPALES ¿Una solución?

- El proyecto de reformas a la Ley de Rentas Municipales presentado al Parlamento por el Ejecutivo, si bien perfecciona la actual legislación y posibilita una mayor percepción de ingresos, no significa, en términos prácticos, un aumento sustantivo de los recursos municipales. Diversas estimaciones realizadas muestran un incremento aproximado entre un 7 y un 10 por ciento de los actuales recursos que administra el sector.
- La propuesta del gobierno entrega mayor autonomía en la administración de los recursos municipales en diversas áreas como en la definición de la tasa general del impuesto territorial. Sin embargo, sería conveniente contar con una instancia donde los municipios pudieran dar a conocer sus planteamientos respecto de las actuaciones del gobierno central que afecten a los ingresos municipales.
- Las modificaciones propuestas introducirían interesantes perfeccionamientos en la fórmula de distribución del Fondo Común Municipal. Se propone considerar el promedio de los tres años anteprecedentes de los ingresos propios permanentes de cada municipio a fin de evitar estacionalidades. Por otra parte, se toma en cuenta la relación de precios exentos de impuesto territorial respecto del país, ponderados con el nivel comunal.
- Respecto de la fiscalización, el proyecto del Ejecutivo mejora algunos procedimientos, como por ejemplo obligar al Servicio de Impuestos Internos a informar a las municipalidades de los contribuyentes de la comuna que presenten su declaración anual de impuestos a la renta, lo que facilitará el cobro de la patente municipal. Sin embargo, dicha mejoría en la fiscalización pudiera carecer de relevancia si no se acompaña con una flexibilización de las normas sobre uso del suelo, resoluciones sanitarias y permisos de construcción.
- El proyecto introduce el cobro obligatorio por el servicio de extracción domiciliaria de basuras para aquellos predios que se encuentren exentos del pago del impuesto territorial. Esta iniciativa, a pesar de ser adecuada, se ve dificultada por no ser factible la suspensión de la prestación por no pago.

1 Para nadie resulta desconocido que las municipalidades del país han ido adquiriendo un papel preponderante en la vida cotidiana de los chilenos. Son muy pocos los ámbitos del quehacer comunal en que estas corporaciones de derecho público no tienen injerencia. Sin embargo, se han venido escuchando, cada vez con más fuerza, voces que expresan inquietudes respecto del financiamiento de estos entes responsables de la administración de los intereses locales. Se afirma que la inversión real ha ido decreciendo; que los déficit producidos por la administración de los servicios de salud y educación cada vez son mayores; que, en suma, la estructura de los recursos municipales no es la adecuada, atendida la circunstancia de no ser capaz de financiar razonablemente las acciones de un alto porcentaje de las municipalidades del país. Frente a esta situación el gobierno ha remitido al Parlamento un proyecto de ley que modifica la normativa vigente en esta materia.

A continuación se analizan los objetivos del proyecto junto a sus repercusiones prácticas.

Dotar a los municipios de recursos suficientes y fortalecer la autonomía en su administración

2 El proyecto, si bien perfecciona la actual Ley de Rentas Municipales y posibilita una mayor y mejor percepción de sus ingresos, no significa un aumento sustantivo de los recursos municipales, dado que los cálculos más optimistas señalan un incremento de 15 mil millones, en tanto los más conservadores hablan de recursos mayores del orden de 11 mil 400 millones de pesos, lo que representa un incremento aproximado entre un 7 y un 10 por ciento de los actuales recursos que administra el sector, los que se han calculado para estos efectos en \$164 mil millones para el año 1990.

3 En cambio, en relación con la búsqueda de una mayor autonomía en la administración de los recursos por parte de las municipalidades, se avanza en los siguientes aspectos:

- a) Se descentraliza el cálculo del valor de la patente en cada municipalidad en que el contribuyente tenga una sucursal u otras unidades de gestión empresarial, el que en la actualidad es efectuado por el municipio en donde se ubica la casa matriz.
- b) Se faculta a las municipalidades para aumentar o disminuir la tasa general de 1,6 por ciento correspondiente al impuesto territorial, dentro de un rango entre 1 y 1,9 por ciento, quedando de beneficio municipal exclusivo lo que excede el 1,6 por ciento.

- c) El Servicio de Impuestos Internos debe remitir a cada municipalidad un listado de los contribuyentes de la respectiva comuna que hayan presentado declaración anual de impuestos a la renta, lo que facilitará el cobro de la patente municipal y permitirá un control de la actividad comercial informal.
- d) Se otorga mérito ejecutivo al certificado emitido por el secretario municipal respecto de los deudores morosos de impuestos y derechos municipales, con lo cual se facilita la cobranza judicial de ese tipo de ingresos municipales.
- e) Se entrega a las municipalidades un papel activo en la aplicación del impuesto territorial y se les agregan responsabilidades y prerrogativas; entre otras, aportar los recursos necesarios para efectuar las tasaciones de los inmuebles de su territorio, y realizar el cobro judicial de los impuestos morosos.

4 No obstante lo anterior, y respecto de la autonomía en la administración de los recursos municipales que establece el proyecto del Ejecutivo, es necesario avanzar aún más en este camino, dado que existen ingresos municipales de gran importancia para el sector, en los cuales la participación de los municipios se encuentra ausente. En efecto, ello ocurre, por ejemplo, en la determinación de la metodología para la fijación del "precio corriente en plaza" de los vehículos afectos al pago de los permisos de circulación; en las variables que el Servicio de Impuestos Internos tiene en consideración para realizar las tasaciones de los inmuebles, o para determinar los montos exentos de pago del impuesto territorial, y, más grave aún, se omite la presencia municipal cada vez que se decide condonar algunas deudas, que por distintos conceptos se tiene con el sector municipal, como también para determinar los factores a base de los cuales se fijan los coeficientes de distribución del Fondo Común Municipal.

5 Sin duda que el proyecto significa una mayor participación de las municipalidades en la administración de sus recursos, pero es necesario profundizar aún más esta acción a fin de que no quepa la menor duda de que cualquier actuación del gobierno central u otro organismo que afecte a los ingresos municipales deba contar con una instancia en que los municipios puedan dar a conocer previamente sus puntos de vista.

Perfeccionar los mecanismos de redistribución de ingresos entre los municipios

6 Resultan interesantes algunos perfeccionamientos que se introducen a la fórmula de distribución del Fondo Común Municipal, en cuanto, por ejemplo, considera el promedio de los

tres años anteprecedentes de los ingresos propios permanentes de cada municipio, a fin de evitar estacionalidades, o en lo que significa a considerar la relación de predios exentos de impuesto territorial respecto del país, ponderándolo con el nivel comunal, pues con ello se evita que participe en igual medida una comuna con un alto porcentaje de predios exentos con otra que tenga igual número, pero que porcentualmente le sea poco significativo.

7 Sin embargo, no es posible pronunciarse en relación con el establecimiento del indicador socioeconómico propuesto en el proyecto, dado que se desconoce la forma y con qué datos se construirá dicho indicador; parece importante establecer en la propia ley los antecedentes básicos que se consideran para su elaboración.

8 En relación con la norma que faculta al Ejecutivo para que mediante Decreto Supremo cada tres años proceda a determinar los factores a base de los cuales se fijarán los coeficientes de distribución de los recursos del Fondo Común Municipal, sería conveniente que, como una manera de ampliar el análisis y discusión de esta materia a los distintos sectores de opinión, esa determinación de factores se realizara por ley, con la misma periodicidad planteada.

Asegurar el pago del costo de los servicios municipales y evitar exenciones injustificadas

9 El proyecto intenta abordar un tema de muy difícil solución, el que consiste en lograr que quienes se encuentran exentos del pago del impuesto territorial paguen el servicio de extracción domiciliaria de basuras. La intención es adecuada, pero se ve dificultosa su materialización al no resultar factible la suspensión de la prestación por no pago.

Sin duda que es un avance, pero existe la aprensión de que sea sólo la cobranza judicial la fórmula para obtener el pago de los morosos.

Parece adecuada la facultad concedida a los municipios para subsidiar a sectores deprimidos socioeconómicamente; el reglamento deberá incorporar condiciones para hacer uso de tal facultad, a fin de evitar que ésta se desvirtúe.

10 Por otra parte, y en cuanto a la eliminación de exenciones de impuestos municipales, el proyecto refleja una sana política; sin embargo, es necesario uniformar y reforzar los criterios al respecto y suprimir expresamente algunas franquicias, como lo sería aquella que beneficia a la actividad del transporte terrestre, la que resulta favorecida tanto al estar afecta a una tasa fija para el pago del impuestos por los permisos de circulación de los vehículos

destinados a ese objeto, cuanto por estar exenta de la contribución de patente por el ejercicio de una actividad lucrativa.

11 La actual Ley de Rentas Municipales pretendió derogar todas las exenciones; no obstante, la jurisprudencia administrativa mantuvo vigente una serie de franquicias que es necesario revisar. Entre otras, la que beneficia a la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (EMOS), por cuanto está exenta del pago de patentes municipales.

12 Por otra parte, y vinculada al ingreso por concepto de patente municipal, aparece positiva la innovación propuesta respecto de la eliminación del tope de las 1.000 U.T.M. de capital, base de cálculo para la patente, toda vez que es de justicia tributaria que por cada peso de capital se pague igual, a menos que se demuestre que el excedente del mencionado tope ha sido reinvertido en actividades productivas; de lo contrario dicho excedente, al no estar gravado, está implícitamente exento.

Simplificar el sistema impositivo local desde el punto de vista administrativo

13 El proyecto del Ejecutivo introduce una serie de modificaciones, las que simplifican sólo en cierta medida el sistema impositivo municipal, pues privilegian notoriamente los aspectos específicos atinentes a la fiscalización y recaudación de los diferentes ingresos municipales.

En efecto, el conjunto de las normas propuestas no refleja innovaciones profundas orientadas a simplificar en su integridad el sistema de imposición local, no altera las reglas de cálculo de los tributos, ni introduce modificaciones a las responsabilidades que deben asumir los contribuyentes en cuanto a la información que deben proporcionar al municipio.

14 Donde sí se observa un cambio significativo es en lo relativo a la fiscalización y cobro de los impuestos y derechos municipales, entregando a las municipalidades la facultad de realizar el cobro judicial del impuesto territorial moroso, ya sea en forma directa o mediante la contratación de terceros, e incluso a través del Servicio de Tesorería. En cuanto al cobro de los otros impuestos y derechos municipales, se agiliza el procedimiento otorgando mérito ejecutivo al certificado que acredita la deuda emitida por el secretario municipal, y se someterá a las normas del juicio ejecutivo establecido en el Código de Procedimiento Civil.

15 Relacionado también con la recaudación de los ingresos, el proyecto ley introduce una modificación importante al facultar a las municipalidades para descargar de su contabilidad los créditos o deudas incobrables, previo decreto alcaldicio sujeto al trámite de toma de razón de la Contraloría General de la República.

La modificación propuesta debería reformularse en el sentido de asimilarla, en lo posible, a las reglas que al respecto establece el Código Tributario, uniformando los criterios de recaudación de los tributos. En cuanto al trámite de toma de razón, podría ordenarse que se llevara a cabo *a posteriori* de que el acto administrativo surtiera efecto, lo cual agilizaría la operación y permitiría a los municipios ordenar sus finanzas oportunamente.

No hay dudas que esta innovación hará posible mejorar sustancialmente los deficientes sistemas de cobro existentes en las municipalidades.

16 Respecto de la fiscalización, el proyecto del Ejecutivo mejora algunos procedimientos, como por ejemplo al obligar al Servicio de Impuestos Internos a informar a las municipalidades de los contribuyentes de la comuna que presenten su declaración anual de impuestos a la renta, lo que facilitará el cobro de la patente municipal. Sin embargo, dicha mejoría en la fiscalización pudiera carecer de relevancia si no se acompaña con una flexibilización de las normas sobre uso del suelo; resoluciones sanitarias y permisos de construcción, que en definitiva son las causas principales para que muchos contribuyentes no cumplan con la obligación de obtener autorización de funcionamiento y la respectiva patente municipal.

También resulta una mejoría en la fiscalización el establecer un sistema de control visual de los permisos de circulación, evitando una posible evasión de este impuesto.

Conclusión

17 El proyecto del Ejecutivo introduce perfeccionamientos al actual sistema de financiamiento municipal, pero no son suficientes para procurar los recursos que el sector requiere para cumplir las importantes funciones que la legislación vigente le señala. Se hace necesario contemplar mayores recursos para fortalecer el Fondo Común Municipal, dado que aproximadamente un 70 por ciento de los municipios depende de este ingreso de carácter redistributivo, como asimismo asegurar el funcionamiento por parte del Fisco de aquellas funciones que le han sido traspasadas desde el nivel central.

18 La inversión real en obras de adelanto comunal, en la mayor parte de los municipios del país, depende de la entrega de mayores recursos al Fondo Común y, cualquiera sea la fórmula, debe ser estable en el tiempo.

El porcentaje mínimo del presupuesto nacional, entregado como aporte fiscal al Fondo, la desviación de recursos de otros impuestos y otras alternativas deben ser analizados con tal propósito.

19 Cualquier perfeccionamiento de la legislación tributaria de beneficio municipal tropieza con la realidad de la casi inexistente capacidad de tributación de muchas comunas del país y, en consecuencia, sus efectos no serán percibidos por las municipalidades que administran dichos territorios; sólo fondos redistributivos permitirán alcanzar el objetivo de un desarrollo armónico de las distintas localidades del país.

20 Además, las municipalidades deben contar con un financiamiento adecuado de los servicios traspasados desde el gobierno central, la salud, la educación, los establecimientos de menores no deben ser deficitarios, por cuanto esto afecta gravemente el cumplimiento de las funciones propias del municipio al tener que desviar recursos propios para absorber los déficit de operación de dichos sectores.

Luis Meneses V. *

Irma Miranda H. **

* Abogado, Universidad de Chile, Secretario de Planificación de la Municipalidad de La Granja.

** Abogada, Universidad de Chile. Magíster en Derecho Público, mención Derecho Administrativo, Universidad de Chile. Asesora Jurídica en la Dirección de Control de la Ilustre Municipalidad de Santiago.