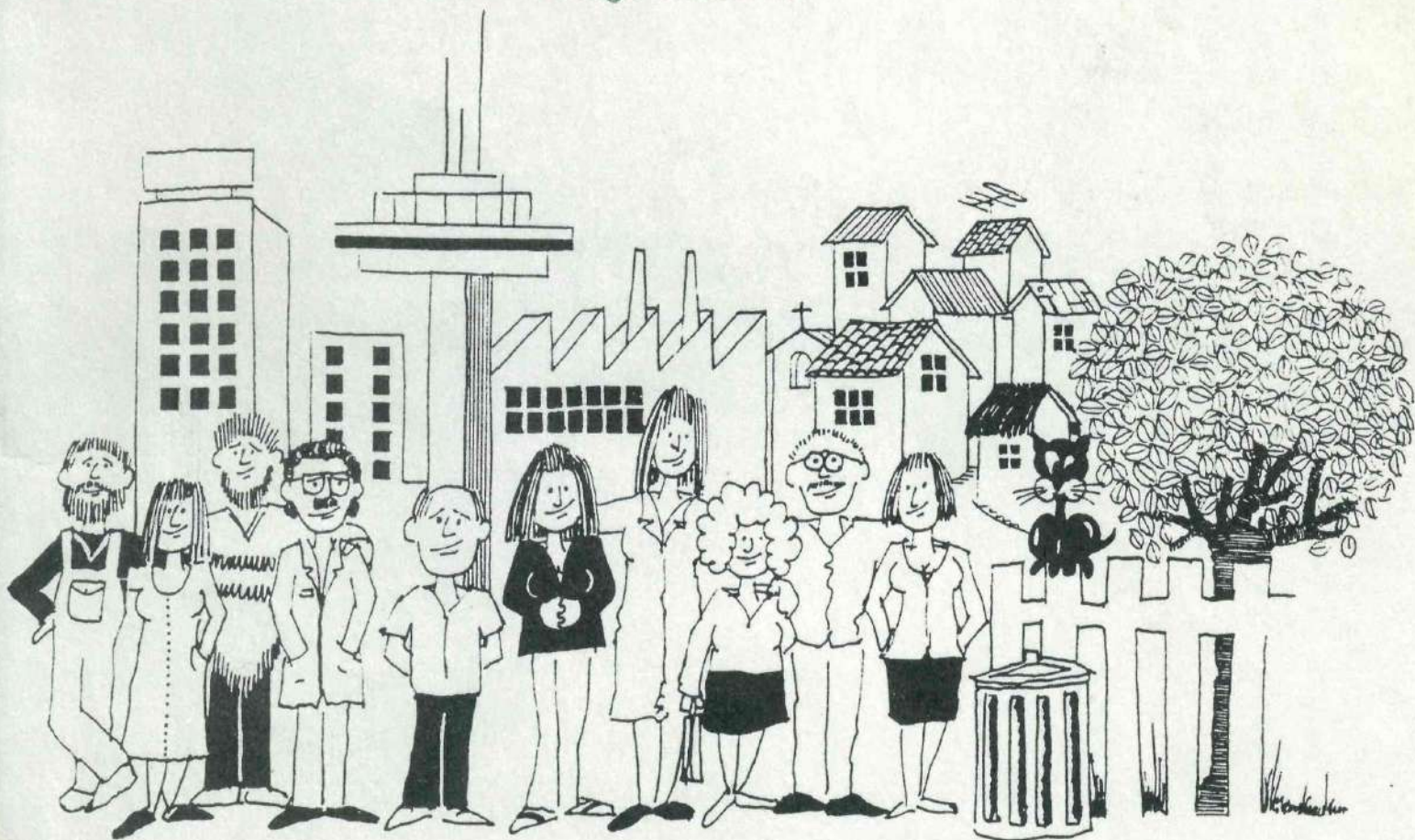


Jornadas de Participación Ciudadana y Municipio

EL PRESUPUESTO MUNICIPAL EN CHILE

Giorgio Martelli R.



Instituto para el Nuevo Chile

EL PRESUPUESTO MUNICIPAL EN CHILE

GIORGIO MARTELLI R.

ENERO 1992

IMPORTANCIA DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

Una de las características fundamentales del actual municipio chileno, es el gran volumen de recursos que maneja. Esto hace del municipio un actor de primera importancia en la vida nacional. Entre los muchos factores que explican la importancia del presupuesto municipal, se clasifican los siguientes:

La Autonomía Municipal

Para que los municipios cuenten con una autonomía real, es fundamental que dispongan de recursos propios. Esta disposición no debe ser sólo formal sino sobre la decisión de destino de dichos recursos.

La autonomía desde el punto de vista de los recursos -fundamentalmente autonomía respecto al Estado Central- garantiza la posibilidad que los municipios lleven a cabo su gestión con capacidad de decidir por sí mismo su destino y no depender enteramente de otros actores nacionales.

La Planificación

Una tarea central de todo municipio es la planificación del desarrollo comunal, lo cual exige principalmente la disposición de recursos en el tiempo y en el espacio.

El presupuesto municipal resulta ser -sobretudo en países subdesarrollados, con escasés de recursos- uno de los instrumentos fundamentales de planificación, pues los flujos de gastos van determinando la gestión real del municipio.

El Desarrollo

Por último el presupuesto municipal es una herramienta clave del desarrollo, tanto por gravitación efectiva en el mejoramiento de las condiciones de vida, como porque refleja el estilo de desarrollo que determinado municipio desea impulsar.

LA REFORMA PRESUPUESTARIA LLEVADA A CABO DURANTE LA DECADA PASADA

En el año 1979 el gobierno anterior dictó el Decreto Ley N° 3.063 -vigente hasta el día de hoy-, sobre Rentas Municipales, que desató importantes reformas a los presupuestos municipales del país.

Se pueden señalar a lo menos tres cambios sustanciales al presupuesto municipal actual, producto de la nueva legislación:

Aumento de Recursos

Más allá de cualquier valoración sobre la democracia, eficiencia, o representatividad del actual municipio, lo que es un hecho indismutable es que hoy contamos con municipios que manejan un volumen extraordinariamente elevados de recursos con respecto al pasado.

Cálculos realizados por Maximiano Errázuriz señalan que en 1973 el conjunto de los municipios del país sumaban \$ 2.000 millones, mientras que en 1987 sumaban \$ 50.000 millones (ambas cifras en moneda de 1987). Es decir, estos cálculos -que se pueden considerar incluso conservadores- permiten concluir un aumento de recursos de 25 por mil en sólo 14 años.

Este aumento de recursos

cambió radicalmente el tipo de municipio; si bien es necesario considerar que dentro de estos recursos están presentes las subvenciones de educación y de salud, dos nuevas funciones que los municipios pasaron a administrar.

Recursos Propios

Antes de la dictación de esta legislación, los recursos municipales eran proporcionados en su gran mayoría por el Estado central, lo cual afectaba la independencia real de los municipios.

Según la legislación actual, además de aumentar los recursos, cambia el concepto de los mismos, en el sentido que ahora los municipios cuentan con importantes recursos propios. Es decir, a los municipios se les han asignado ciertos impuestos y tasas precisas, con lo cual se financian. El Estado central prácticamente no financia en la actualidad a los municipios, excepto en situaciones y programas específicos.

El hecho que hoy los municipios cuenten con recursos propios es tan importante como el aumento de recursos, pues le da a éstos una gran autonomía en su gestión.

Fondo Común Municipal

Otra reforma de gran relevancia que se incorpora a las rentas municipales es el Fondo Común Municipal (FCM). Este fondo es un instrumento de redistribución de recursos de comunas ricas a comunas pobres.

Se trata de una herramienta fundamental no sólo por el volumen de recursos del total de recursos municipales (aproximadamente un

35% en promedio), sino por su concepción de redistribución. Esto último se sustenta en un sentido de igualdad socio-espacial democrático.

Es cierto que a pesar del FCM persisten impresionantes diferencias presupuestarias entre municipios ricos y pobres*. Sin embargo, estas diferencias serían aún mayores sin la existencia del fondo, razón por la cual se pretende mejorar aún su carácter redistributivo.

EL PRESUPUESTO MUNICIPAL

El presupuesto municipal propiamente tal, corresponde a una clasificación institucional precisa y definida, cuyas principales divisiones son los ingresos y los gastos. A continuación se revisará los items principales de cada uno de ellos.

INGRESOS

Impuesto Territorial

Consiste en los impuestos que cancelan todos los contribuyentes propietarios de un bien raíz. Actualmente existe una excepción de este impuesto a aquellas propiedades que tienen un avalúo fiscal inferior a los \$ 2.800.000 (aproximadamente).

Patentes Municipales

Corresponde a impuestos que

pagan los contribuyentes por el desarrollo de una serie de actividades en la comuna. Existen las siguientes patentes municipales:

- Comerciales
- Industriales
- Alcoholes
- Profesionales

Permisos de Circulación

Corresponde al impuestos que paga todo propietario de vehículo para la circulación del mismo.

Derechos municipales

Corresponde a una serie de pagos que realizan los contribuyentes por servicios que les presta el municipio. Entre los más importantes están los derechos de aseo, propa-

* Por ejemplo, en el año 1990 Providencia invirtió \$ 13.788 por habitantes, mientras que La Florida solamente \$ 715.-

ganda, ocupación de la vía pública, etc...

Transferencias

Se refiere a recursos que a los municipios les transfiere el Estado y en mucho menor medida los particulares. Aquí están precisamente los recursos correspondientes a las subvenciones de educación y salud, así como otros programas de inversión.

Otros Ingresos

El presupuesto considera una serie de otros ítems de menor importancia en volumen de recursos, como venta de bienes y servicios, renta de inversión, venta de activos, recuperación de préstamos, endeudamiento y saldo inicial de caja.

GASTOS

En el tema de los gastos la clasificación es más simple, puesto que existen tres ítems gruesos.

Gastos de Operación

Son los gastos para el funcionamiento del aparato municipal. Su ítems más importantes son:

Gastos de Personal

No pueden exceder el 35% del gasto total.

Gastos de Bienes y Servicios de Consumo

Aquí está el conjunto de gastos para el funcionamiento, como alimentos, vestuario, combustible, materiales de oficina, mantenimientos y reparaciones, cuentas de servi-

cios, difusión y publicidad, computación, etc...

Servicios a la Comunidad

Se trata del conjunto de pagos que el municipio efectúa por los servicios de la comunidad. Entre ellos están: alumbrado público, consumo de agua de uso público, extracción de basura, barrido de calles, mantenimiento de áreas verdes, etc...

Gastos de Inversión

Se trata sin duda del gasto de mayor relevancia, puesto que orienta el desarrollo comunal. En la inversión se considera el conjunto de obras, infraestructura, y equipamiento que un municipio realiza en la comuna.

Existen dos tipos de gastos inversión en un municipio:

Inversión Propia

Corresponde a la inversión que se realiza con recursos propios, que no están definidos previamente, y que el municipio orienta de acuerdo a las necesidades de la comuna, según el plan de desarrollo.

Inversión Municipal con Recursos del Estado Central

Se refiere a recursos que el Estado central otorga a los municipios, previa presentación de proyectos, para ciertas inversiones precisas. Estos recursos deben destinarse necesariamente a aquellas obras para las cuales fueron asignados; el Estado central se los entrega al municipio vía transferencias.

Los programas que están

incluidos en estos gastos de inversión -que maneja la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior- son: Mejoramiento de Barrios (Lotes con Servicio) y Mejoramiento Urbano.

Transferencias

Estos gastos son recursos que el municipio no efectúa directamente, sino que transfiere a otras entidades públicas y privadas, que colaboren en las funciones municipales.

Aquí se encuentran los recursos para el financiamiento de la educación y la salud, tanto en el caso de los municipios que cuentan con Corporaciones Privadas como los que tienen departamentos de educación y salud. Están también las transferencias al voluntariado, bomberos, clubes deportivos, emergencia, asistencia social, etc...

El conjunto de las transferencias no puede exceder el 7% del gasto total, excepto las transferencias a educación y salud, que pueden superar dicho porcentaje.

EL FONDO COMUN MUNICIPAL

Tal como se explicara anteriormente, este es un fondo de carácter redistributivo. Todos los municipios del país aportan una parte de sus ingresos al fondo y reciben de él recursos.

Ingresos del Fondo Común Municipal

Todos los municipios del país aportan los siguiente ingresos al fondo:

- el 60% del Impuesto Territorial
- el 50% de los Permisos de Circulación

Además, las municipalidades de Santiago, Las Condes y Providencia, tienen un aporte extraordinario,

dada su mayor capacidad económica:

- Santiago aporta un 45% de sus Patentes Municipales
- Las Condes y Providencia aportan, cada una, el 65% de su Patentes Municipales.

Criterios de distribución del Fondo Común Municipal

El fondo se distribuye en base a diferentes criterios determinados en la Ley. Los criterios no tienen todos el mismo peso y por ello se reflejan en porcentajes:

- un 10% en proporción directa al número de municipios
- un 20% en proporción directa a la población de cada comuna

- un 30% en proporción directa al número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna*

- un 40% en proporción directa al menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada

comuna, en relación al promedio nacional.**

Administrativamente es la Tesorería General de la República quien recauda los recursos del FCM y quien luego los redistribuye a los municipios del país.

LEY DE RENTAS MUNICIPALES Y PROYECTO DE REFORMA

El 22 de mayo recién pasado el ejecutivo presentó al parlamento un **Proyecto de Reforma** a la Ley de Rentas Municipales. Esta reforma se fundamenta en dos juicios de gran trascendencia. En primer lugar, la valoración que se hace de la actual **Ley de Rentas Municipales** (Decreto Ley 3.063). En segundo término, la necesidad de corregir ciertos aspectos, de modo de mejorarla.

La Ley de Rentas Municipales fue dictada el 29 de diciembre de 1979, por la Junta de Gobierno (por ello corresponde a un decreto ley), que en ese entonces reemplazaba al poder legislativo del país.

La importancia de esta legislación es de primer orden en el actual sistema municipal. Como se sabe, el régimen militar realizó profundas transformaciones en el municipio chileno. En concreto, se le traspasó a éste una importante cantidad de funciones que antes desempeñaba el Estado central, y se le dotó de

otras facultades nuevas que le dieron al municipio una importancia real sobre el desarrollo comunal.

Sin embargo, el traspaso legal de estas atribuciones y facultades debía ser complementado con la debida transferencia de los recursos financieros para su administración. La Ley de Rentas materializa, pues, esta transferencia, al incrementar sustancialmente los recursos de los municipios chilenos.

Este proceso de traspaso de atribuciones y transferencias de recursos, junto a una estructura de representación y participación ciudadana en el municipio, corresponde a lo que se denomina **reforma municipal**.

Esta reforma, realizada durante un período autoritario, sin consulta a la población, sin el ejercicio de un debate amplio en torno a la materia, sin la presencia de representantes legislativos elegidos por la ciudadanía, tuvo y tiene, sin embargo, una gran significación para los municipios del país.

* Se supone que una comuna que tiene un gran porcentaje de sus propiedades exentas de impuesto territorial, es porque sus propiedades son de reducido valor; se trata, por tanto, de una comuna relativamente pobre.

* * Este criterio señala, en forma general, que los municipios que tienen reducidos ingresos propios, reciben más recursos del fondo. Estos municipios son relativamente pobres, razón por la cual tienen una baja captación de recursos en sus comunas.

Este proceso fue durante mucho tiempo invisible y al cual el mundo político no le prestó la importancia debida.

Pero más allá de lo anterior, se pueden realizar dos afirmaciones generales. Una, que los municipios durante el régimen anterior aumentaron su importancia en forma impresionante. Y dos, que más allá de críticas en cuanto a su origen, ciertos aspectos y consecuencias, resulta evidente que de esta reforma municipal hay numerosos aspectos rescatables.

La Ley de Rentas Municipales consiste en un instrumento efectivo para la descentralización del país, y contiene elementos importantes que contribuyen a la igualdad de los espacios y a la redistribución de la riqueza. Sin embargo, como cualquier legislación nueva y novedosa, ésta requiere de un amplio debate y de un cierto rodaje. Al cabo de algunos años es necesario revisar sus resultados y medir sus consecuencias para plantear las reformas necesarias.

Mucho más aún por dos motivos. En primer lugar porque se trata de una legislación nacida entre cuatro paredes y dictada por cuatro generales. En segundo lugar, porque el nuevo gobierno democrático tiene el deber y la facultad de proponer los cambios que toda legislación requiere en esta etapa de transición a la democracia.

SINTESIS DE LA LEY DE RENTAS MUNICIPALES

La legislación analizada contempla un total de 68 artículos permanentes y 8 transitorios, ordenados en

XIV títulos, más el articulado transitorio. Una síntesis general de estas disposiciones se realiza a continuación, siguiendo precisamente el mismo orden de la Ley, destacando solamente los aspectos centrales.

En el Título I, Artículo 2, se señala que los ingresos municipales se recibirán en las Tesorerías Comunes o Municipales. Sin embargo, se señala que las municipalidades podrán realizar contratos con el Banco del Estado o bancos comerciales, a fin de que éstos sean quienes recauden dichos ingresos.

El Título II se denomina **Del Producto de los Bienes Municipales**.

El Título III **Del Producto de los Establecimientos y Explotaciones Municipales**, señala en su Artículo 7 que las Municipalidades cobrarán un derecho a aseo, fijando una tarifa promedio a todos los usuarios del servicio, pudiendo, sin embargo, establecer tarifas mayores a quienes requieran mayor frecuencia del servicio.

El título IV se refiere a **Los Impuestos Municipales**. Se señala aquí que el municipio cobrará los siguientes impuestos, los cuales estarán a beneficio exclusivo de la Municipalidad:

- a) permisos de circulación, (Artículo 12);
- b) patente municipal profesional, industrial, comercial y de cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria (Artículo 23);
- c) patentes temporales en comunas

balneario o turísticas (Artículo 28);

- d) patente al ejercicio libre de la profesión u ocupación lucrativa (Artículo 32); y
- e) patentes de alcoholes (Artículo 33), cuya disposición está regida por la Ley 17.105.

El Título V se refiere al **Aporte Fiscal**. El Artículo 35 señala que el fisco aportará anualmente recursos a los municipios del país. Este aporte se hará a través del Fondo Común Municipal (FCM) (Artículo 36).

El Título VI, uno de los más importantes de la Ley, se refiere a la **Participación Municipal en el Impuesto Territorial y del Fondo Común Municipal**. Allí se señala, en el Artículo 37, que las municipalidades recibirán el total del impuesto territorial recaudado, siendo el 40% ingreso propio, y el 60% restante irá al FCM.

El FCM está constituido por los siguientes recursos (Artículo 38):

- a) el 60% del impuesto territorial;
- b) un aporte fiscal;
- c) el 50% de los permisos de circulación;
- d) un 45% de lo recaudado por la Municipalidad de Santiago por diversas patentes; y
- e) un 65% de lo recaudado por el mismo concepto por las Municipalidades de Providencia y Las Condes.

Ahora bien, la distribución del

FCM se hará de acuerdo a los siguientes criterios:

- a) un 10% en proporción directa al número de comunas;
- b) un 20% en proporción a la población;
- c) un 30% en proporción directa al número de predios exentos del impuesto territorial; y
- d) un 40% en proporción directa al menor ingreso propio permanente por habitante de cada comuna, en relación al promedio nacional de dicho ingreso por habitante.

Cada tres años el Ministerio del Interior determina los coeficientes exactos que fijan la distribución de los recursos del FCM.

Respecto al destino de los recursos del FCM, la Ley señala que éstos son preferentemente para servicios a la comunidad. En este sentido, también se señala que las municipalidades pueden asumir servicios públicos o privados. (Esto fundamenta, precisamente, la municipalización de muchos servicios).

Por último, el Artículo 39 en este título faculta al Presidente de la República, a proposición de los propios municipios, para rebajar el impuesto territorial en un máximo de 25%, rigiendo dicha rebaja durante cinco años.

El Título VII, fue derogado en 1980.

El Título VIII está referido a **Los Recursos Municipales por**

Concesiones, Permisos o Pagos de Servicios. Allí se señala (Artículo 41) que son derechos municipales los siguientes:

- a) concesiones;
- b) permisos; y
- c) servicios; que la comunidad reciba del municipio.

Las Municipalidades pueden cobrar, entre otros, los siguientes derechos (Artículo 42):

- a) derechos de obras urbanización y construcción;
- b) ocupación de la vía pública;
- c) extracción de materiales de bienes nacionales de uso público;
- d) instalaciones o construcciones en bienes nacionales de uso público;
- e) derechos de propaganda;
- f) examen de conductores y licencias de conducir;
- g) transferencias de vehículos; y
- h) comerciantes ambulantes.

El Título IX se refiere a las **Rentas Varias**, y su Artículo 44 distingue, entre otras, las siguientes:

- a) multas y conmutaciones de penas, en su parte correspondiente al municipio;
- b) intereses; y
- c) precio de especies encontradas o

decomisadas, o de animales perdidos, las cuales el municipio debe rematar.

Las municipalidades que tengan balnearios podrán cobrar derechos por concesiones de las playas (Artículo 46).

También son rentas varias del municipio, según el Artículo 47, las herencias, legados y donaciones que se le hagan a éste.

El Título X está referido al **Cobro Judicial** de las contribuciones (impuesto territorial), patentes o derechos impagos, según señala el artículo 48.

El Título XI se refiere a las **Sanciones**, y éstas están referidas a diversas faltas a la presente Ley de Rentas Municipales.

El Título XII se denomina **Disposiciones Generales**, y en él se señalan diversas cuestiones sobre la operación de esta legislación. En el artículo 61 se señala que los Tesoreros Regionales o Provinciales entregan a las municipalidades lo recaudado por concepto del impuesto territorial. Esta devolución se desagra en la participación que tienen éstos por el FCM, y los derechos de aseo domiciliario (éstos últimos se recaudan a través de pago de contribuciones).

El Título XIII contiene **Disposiciones Varias**, y el Título XIV se refiere a la entrada en **Vigencia** de la Ley.

Por último, al final esta Ley tiene **Artículos Transitorios**, correspondientes a una serie de artículos

que ajustan en el tiempo esta Ley a otras legislaciones, y otras disposiciones pendientes a tomar.

REFORMA A LA LEY DE RENTAS MUNICIPALES

Motivación y Objetivos de la Reforma

Tal como se señaló anteriormente, la modificación de ciertos aspectos de la Ley de Rentas Municipales obedece a dos objetivos del Gobierno del Presidente Aylwin:

- la descentralización; y
- el desarrollo económico equilibrado a nivel espacial y la redistribución de la riqueza.

A estos dos grandes objetivos aporta la legislación analizada, y a través de su reforma se busca profundizar aún más en dicho camino.

Ahora bien, la necesidad de modificar la Ley se va también demandada por la práctica misma de los municipios. Si bien es un hecho que los recursos municipales aumentaron considerablemente a partir de la dictación la Ley de Rentas, no se puede ocultar que se vienen produciendo, desde 1988, a los menos tres fenómenos preocupantes:

- los municipios están destinando cada vez menos recursos a la inversión real; según la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, en promedio los municipios del país no destinan más del 10% de sus ingresos propios a inversión;

- el Fondo Común Municipal ha ido reduciendo su carácter redistributivo, lo que significa que las comunas más ricas se han hecho crecientemente más ricas, y las más pobres crecientemente más pobres, a pesar de la existencia de este fondo compensatorio; y
- los servicios de salud y educación traspasados a los municipios están absorbiendo gran cantidad de recursos municipales para su funcionamiento, y por consiguiente se está creando un alto y creciente déficit, también según la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, este déficit llega a \$ 7.500 millones en educación, y \$ 3.500 millones en salud, para todos los municipios del país.

De acuerdo a lo anterior, el Gobierno se propone los siguientes objetivos con la reforma analizada:

- que los municipios puedan financiar adecuadamente las actividades que la Ley les otorga;
- mejorar la redistribución de los ingresos municipales;
- aminorar las diferencias de los ingresos municipales;
- flexibilizar los ingresos municipales, de modo de incorporar ciertas tasas o impuestos especiales, de acuerdo a las nuevas exigencias que la comunidad hace al municipio;
- eliminar las exenciones injustificadas; y

simplificar el actual sistema de imposición.

Síntesis de la Reforma

Para abordar una síntesis de los aspectos más relevantes del Proyecto de Reforma a la Ley de Rentas Municipales, se seguirá el mismo orden de los artículos de la Ley.

Artículos 7, 8 y 9 (Derechos de Aseo)

Se plantean los siguientes cambios:

- a) se establece que el municipio podrá establecer tarifas diferenciadas para los usuarios, según sus condiciones socioeconómicas;
- b) se eliminan las exenciones; y
- c) se faculta al municipio a cobrar directamente o contratando a terceros el servicio de cobro.

Artículo 11 (Cobros de Derechos o Tarifas por la Administración de Bienes).

Se establece que se debe licitar públicamente las concesiones y permisos relativas a estos bienes, por un período superior a un año.

Artículos 12 y 21 (Permisos de Circulación).

Se señalan las siguientes reformas:

- a) se rebaja el límite mínimo de exención de permisos de circulación a vehículos a 50 UTM;
- b) se elimina el mínimo de 2 UTM del pago de permisos de circulación a

automóviles de alquiler, lujo, turismo y servicios especiales; y

- c) las Municipalidades otorgarán un distintivo visual, de uso obligatorio, situado en el vehículo, para acreditación del permiso de circulación vigente.

Artículos 24, 25, 27 y 28 (Patentes de Actividades Lucrativas).

Se formulan los siguientes cambios:

- a) se elimina el monto máximo de gravamen a las patentes;
- b) los contribuyentes que tengan sucursales, deben pagar sus tasas e impuestos en el municipio donde se ubica la sucursal;
- c) se reduce el número de exenciones a la patentes, señalándose taxativamente las actividades exentas; y
- d) para las patentes temporales, se flexibiliza su monto, variando entre un 30 y un 70% de la patente ordinaria, a excepción de las patentes de alcoholes; el porcentaje exacto será definido por la Municipalidad respectiva.

Artículo 32 (Patentes de Profesiones Liberales).

Se postulan las siguientes modificaciones:

- a) las personas que ejerzan profesiones liberales, pagarán su patente junto a la declaración anual de impuestos a la renta; y
- b) el Servicio de Impuestos Internos

(SII) debe remitir en el mes de junio, a cada municipio, un listado de los contribuyentes de la comuna.

Artículo 38 (Fondo Común Municipal, FCM).

En este tema se plantean las siguientes reformas:

a) se modifica la distribución del FCM, agregándose a los factores de distribución un índice de calidad de vida, que representa un 10% de dichos factores de distribución; la fórmula de distribución estaría compuesta según la siguiente distribución:

Número de Comunas	10%
Índice de Calidad de Vida	10%
Población	15%
Predios Excentos de Impuesto Territorial	30%
Mayores Ingresos Propios Permanentes	35%

b) se modifica el cálculo de los ingresos propios, estableciéndose

un promedio de los tres años anteriores.

Artículo 42 (Derechos Municipales).

Se postulan las siguientes reformas:

a) se señala que los derechos de construcciones y urbanización, sólo se pueden rebajar y no suprimir;

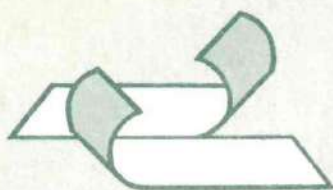
b) respecto al pago de transferencia de vehículos con permiso de circulación, se establece que éste será a beneficio del municipio donde el vehículo transferido obtuvo su permiso de circulación.

Artículo 48 (Cobro Judicial).

Se establece la modificación que el cobro judicial de tributos y cargas municipales tendrá mérito ejecutivo.

Artículo 61 (Entrega de Recursos por la Tesorería Regional o Provincial).

Se establece que la devolución de los recursos del FCM, impuesto territorial y derechos de aseo, serán entregados por la Tesorería Regional o Provincial, en dos remesas mensuales.



Instituto para el Nuevo Chile