

Teoría y Práctica de la Descentralización. El caso de la Ley de Rentas Municipales II

Leonardo E. Letelier Saavedra

RESUMEN

Este artículo examina el estado del debate académico en torno a la modernización del Estado y su relación con el tema de la descentralización fiscal (DF). Se plantea que esta última representa un componente de tal modernización. Desde una perspectiva global, existen dos visiones respecto del significado de la modernización del Estado, aspecto del que forma parte al DF. Una visión enfatiza la necesidad de incrementar los recursos hacia el sector público, permitiendo así un proceso de renovación en todos los ámbitos de la gestión. En esta lógica se inserta el proyecto de Ley de Rentas II, el cual constituye la iniciativa reciente más significativa en materia de DF en Chile. Una visión alternativa, es que la modernización aludida, y la DF en particular, se pueden potenciar mediante cambios en la institucionalidad que rige las decisiones del sector municipal. Esto implica por ejemplo, permitir a los municipios mayor autonomía en el ámbito de las tarifas y tasas de impuesto cobradas sobre su territorio, y/o levantar la prohibición de endeudamiento que pesa sobre el sector. La estrategia de DF propuesta representa un cambio institucional de importancia, y conlleva el potencial beneficio de la competencia entre gobiernos locales.

<DESCENTRALIZACIÓN> <CHILE> <DESCENTRALIZACIÓN FISCAL> <FINANZAS LOCALES> <REFORMA ADMINISTRATIVA>

ABSTRACT

The article presents the current academic debate around the state modernization and its relationship with the issue of fiscal decentralization (FD). The latter representing a component on such modernization. From a global perspective, there are two visions regarding the meaning of the state modernization, which also contains fiscal decentralization. One vision dealing with the need of increasing resources towards the public sector, allowing in this vein a renovation process of management which includes the most recent and significant initiative in fiscal decentralization in Chile: Municipal profit Law II (Ley de Rentas II). An alternate vision is that modernization and particularly FD, may be strengthened introducing changes within the institutionalidad that rules municipal government decision making. This alternative would allow more municipal autonomy in the field of local taxes and rates, and/or releasing the prohibition of indebtedness for municipalities. The proposed FD strategy means a relevant institutional change and leads to the benefit of healthy competition among local governments.

Teoría y Práctica de la Descentralización. El caso de la Ley de Rentas Municipales II

Leonardo E. Letelier Saavedra

I. INTRODUCCIÓN¹

Un desafío recurrente en el discurso político local ha sido la necesidad de modernizar el Estado. Poco se ha dicho sin embargo respecto del significado de esta modernización. Existen por lo menos dos énfasis alternativos en la definición del problema. En un extremo, muchos entienden tal modernización como un proceso en el cual inevitablemente deben destinarse más recursos al desarrollo natural de las actividades del Estado. Esto implica por ejemplo, aumentar el gasto en funciones tales como salud, educación, vivienda y el desarrollo general de la infraestructura física necesaria para el normal desenvolvimiento del sector privado. La opción planteada conlleva necesariamente un mayor esfuerzo fiscal, y por lo tanto el requerimiento de mayores recursos tributarios. En el otro extremo, hay quienes conciben esta modernización como una oportunidad de mejorar la gestión pública. Esto implica reconocer que incluso con los mismos recursos disponibles, el Estado puede mejorar sustancialmente la prestación de los servicios y bienes públicos de su competencia.

El debate sobre la provisión eficiente de bienes públicos locales en un contexto descentralizado se inserta en este mismo contexto. A ello se suma la importancia creciente del tema a partir de fines de la década de los 80s, cuando los países de Europa Oriental bajo el dominio soviético, iniciaron pasos acelerados en la dirección de lo que ellos entendían

como la necesaria modernización del Estado. Esto incluyó, entre otros aspectos, un nítido esfuerzo de descentralización fiscal. Si bien este cambio fue primariamente motivado por una violenta reacción en contra de una larga tradición de centralización política y fiscal en dichos países, en parte fue también fruto de la certeza manifestada por el Banco Mundial, en torno a los beneficios de la descentralización. Se argumentó que esta per se constituiría un factor de mejoramiento en la gestión pública, siendo un aspecto ineludible en el necesario proceso de modernización del Estado, y un ejemplo a seguir no sólo por Europa del Este, sino también por todos los países en vías de desarrollo.

En el caso chileno, las reformas más significativas en este aspecto han recogido elementos tanto de gestión como de recursos. En el ámbito de las competencias fiscales, es indudable que la transferencia de la educación pública y de los consultorios primarios a la administración municipal ha sido lejos el paso de mayor trascendencia en los últimos 30 años. Por su parte, las sucesivas reformas a la Ley de Rentas Municipales (LRM), y muy en particular la propuesta reciente de una nueva versión de esta ley (LRM II), se insertan más nítidamente en la lógica de incrementar los recursos destinados al sector. No obstante, la naturaleza del cambio, estamos en presencia de un renovado esfuerzo de descentralización fiscal.

Este artículo discute los beneficios y costos de la descentralización fiscal, e

Este artículo discute los beneficios y costos de la descentralización fiscal, e intenta poner en perspectiva el significado para Chile de la nueva propuesta de LRM

¹ Agradezco a Nelson Drago de la SUBDERE, por la valiosa información que puso a mi disposición para escribir este artículo. Todas las opiniones vertidas, son sin embargo, de mi exclusiva responsabilidad.

intenta poner en perspectiva el significado para Chile de la nueva propuesta de LRM. La sección II revisa los argumentos teóricos más conocidos en torno a los posibles efectos de la descentralización fiscal desde un punto de vista económico. La sección III examina la evidencia empírica disponible. La sección IV evalúa la realidad chilena sobre DF en el contexto internacional, y reflexiona sobre el impacto probable del actual proyecto de Ley de Rentas Municipales. Finalmente, la sección V identifica los principales problemas en el ámbito municipal y sugiere alternativas de solución.

II. TEORÍA SOBRE LA DF.

II.1 Los argumentos a favor

Un primer y posiblemente más conocido efecto de la descentralización en general, y de la DF en particular, es su capacidad de recoger la información disponible a nivel local para fines de mejorar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos locales. Esta línea argumental se remonta a Von Hayek, y constituye el sustento neo liberal de la descentralización. Sostiene el argumento que sólo a nivel local pueden conocerse las aspiraciones, intereses y necesidades de los individuos, siendo, por lo tanto, el nivel descentralizado aquél en el cual deben asignarse los recursos públicos.

Hay quienes han formalizado la idea de que la DF, tendría una gran semejanza con el funcionamiento natural de un mercado competitivo. Al respecto Tiebout (1956) y más recientemente Tirole (1994) han planteado que la competencia entre jurisdicciones en su esfuerzo por atraer potenciales contribuyentes, debe entenderse como un incentivo básico de los gobiernos locales para mejorar su eficiencia. En la medida que cada jurisdicción opere autónomamente, intentará ofrecer un paquete fiscal más atractivo a sus ha-

bitantes efectivos y potenciales, mejorando la oferta tanto como sea necesario para al menos igualar las condiciones ofrecidas por la competencia.

Una visión alternativa, pero igualmente optimista en cuanto a los beneficios de la DF, es aquella desarrollada en el marco de la moderna escuela de la elección pública. En el tema que nos ocupa, una referencia obligada es el conocido libro de Brennan and Buchanan (1980), en el cual se aprovecha la visión del Estado como una máquina generadora de rentas ricardianas, para fines de justificar que mientras menor sea su poder para cobrar impuestos, menores serán los costos necesarios para proveer una misma cantidad -y calidad- de los servicios públicos. Este «menor poder» se puede alcanzar mediante el fraccionamiento del aparato fiscal en pequeñas unidades descentralizadas, a las cuales deberá transferirse la responsabilidad de cobrar impuestos. En la medida que este papel sea ejercido por los gobiernos locales, se evitará la explotación de los contribuyentes por parte del gobierno central, con el consiguiente beneficio en eficiencia.

Por último, la tradición americana sobre el particular ha rescatado el argumento de la innovación como pilar básico de la descentralización. La hipótesis de que un mayor grado de autonomía en manos de los niveles descentralizados de gobierno permitiría una más activa innovación en la implementación y el diseño de políticas públicas, ha servido de argumento para diversos programas de apoyo a la educación en Chile. Este es el caso por ejemplo del Programa de Mejoramiento Educativo, y más recientemente del Programa Montegrando implementados por MINEDUC. En ambos casos, se presume que el uso de un mecanismo concursable para la asignación de fondos, y el consiguiente desarrollo de una iniciativa autónoma de mejoramiento educativo, podrían ser de gran ayuda en el mejoramiento de la educación pública.





II.2 Los argumentos en contra

En la visión tradicional de las Finanzas Públicas, el obstáculo más conocido a la descentralización es la potencial existencia de externalidades vinculadas a la gestión pública de los niveles descentralizados de gobierno. En esta problemática general se enmarcan todas las políticas redistributivas, que siendo una de las funciones básicas del Estado, sólo pueden ser ejercidas eficientemente por parte del gobierno central (Oates 1972). Si una jurisdicción individual realiza un esfuerzo fiscal muy significativo en áreas tales como educación, vivienda, salud, empleo, etc., tendrá como resultado natural una migración hacia su territorio de potenciales beneficiarios originalmente residentes en otras jurisdicciones cuyo nivel de gasto en dichos ítemes es menor. El resultado será que en un contexto descentralizado, el conjunto de jurisdicciones del país realizarán un esfuerzo menor al socialmente óptimo en aquellas áreas en las cuales su propia gestión genere efectos externos positivos (externalidades) sobre otras jurisdicciones. En virtud del mismo argumento, este esfuerzo será mayor al socialmente óptimo si tales efectos externos (externalidades) son negativas. Dado que el único nivel de gobierno capaz de internalizar tales efectos externos es el gobierno central, en él debe recaer la responsabilidad de tales funciones.

En un conocido artículo Prud'homme (1995) enumera diversos efectos perversos de la descentralización. Uno de gran relevancia es la potencial carencia de capacidad técnica y bajo acceso a la información necesaria para una buena gestión, que pudiera caracterizar a los funcionarios públicos locales. A lo anterior debe sumarse su extrema cercanía con intereses económicos privados a nivel local, hecho que podría redundar en prácticas de corrupción y manejo ineficiente de los recursos. Prud'homme argumenta además, que los

beneficios de tener una administración basada en las preferencias de la comuna, constituye una hipótesis falaz para el grueso de los países en vías de desarrollo, en los cuales la representación electoral suele diferir significativamente de una situación genuinamente democrática.

Mención especial merece el conocido argumento, muy recurrido en el caso chileno, respecto al potencial efecto perverso de la DF sobre el equilibrio fiscal. Este constituye un tema trascendente en el debate académico sobre DF, y ha sido abordado en diversas publicaciones de autoridades ligadas al Fondo Monetario Internacional (Terminassian, 1997; Tanzi 1995). Se argumenta que la DF conlleva el peligro de «riesgo moral» en el comportamiento de los niveles descentralizados de gobierno. Estos, al sentirse protegidos por una suerte de garantía oficial implícita por parte del nivel central, se verían tentados a tomar decisiones de gasto y de endeudamiento que no habrían tomado en condiciones de menor descentralización. En esta categoría se inserta la problemática reciente del déficit fiscal argentino, y los episodios -ya no tan cercanos- de desequilibrio fiscal de Brasil y México.

Finalmente, existe un potencial problema de costos envuelto en la descentralización. Si bien una oferta de servicios públicos diferenciada según las preferencias y circunstancias de cada localidad puede resultar en mayor satisfacción del usuario (contribuyente), ello puede redundar en una pérdida de economías de escala y consecuentemente en un mayor costo por unidad producida (Oates 1985). Este es por ejemplo el caso de la recaudación de impuestos, área en la cual el gobierno central tiene claras ventajas comparativas respecto de los niveles descentralizados. Incluso países federales, como Canadá, Alemania y México, han recurrido al expediente de transferir al nivel central la responsabilidad de cobrar ciertos tributos, para luego distribuirlos a los niveles descentralizados.

III. EVIDENCIA EMPÍRICA EN TORNO A LOS EFECTOS DE LA DF

El sistemático mejoramiento de la información estadística en torno al sector público, ha motivado un interés creciente por examinar los efectos de la descentralización. Los dos aspectos más tratados en este marco han sido el efecto sobre el crecimiento económico, y el impacto sobre el equilibrio fiscal. Si bien los resultados no han sido concluyentes (Letelier 2002), la evidencia acumulada parece indicar que un proceso de DF sólo será exitoso en la medida que éste sea acompañado de una sólida estructura institucional que impida los efectos del riesgo moral envuelto en un mayor grado de autonomía local (Terminassian, 1997, De Mello 2000). Por una parte, este resultado permitiría comprender que en un contexto de instituciones débiles, como ha sido el reciente caso de Argentina, la DF puede resultar en una severa indisciplina fiscal con efectos negativos para la estabilidad macroeconómica y el crecimiento. Por la otra, países como Alemania, Canadá y otras naciones con instituciones jurídicas fuertes, pueden convivir con un alto grado de DF y un exitoso desempeño económico agregado.

Es, sin embargo, en la esfera de las políticas sociales, y más específicamente en las áreas de educación y salud, en que el debate sobre el apropiado nivel de descentralización ha cobrado especial relevancia. Lo anterior se explica por la lógica asociación entre descentralización -tanto fiscal como funcional-, y el papel típicamente ejercido por los niveles descentralizados de gobierno en este ámbito. Si bien la asociación entre DF y desempeño en el área de la salud es positiva, es en la esfera de la educación que tal relación aparece con especial énfasis (Letelier 2001). Este resultado favorece la idea de que el nivel local no sólo debe

actuar como un agente de las políticas educacionales diseñadas a nivel central, sino que también debe participar activamente en su diseño.

IV. EL CASO MUNICIPAL CHILENO

IV.1 Chile en el contexto internacional

En el entendido que la DF envuelve elementos pecuniarios -transferencia de recursos- como funcionales -grado de autonomía funcional de los niveles descentralizados-, resulta difícil realizar una comparación entre países que incorpore todas las dimensiones del problema. La Tabla 1 permite poner en perspectiva la realidad chilena en términos de la primera dimensión indicada, distinguiendo cuatro indicadores alternativos de DF. El primero es el volumen de recursos tributarios generado por los niveles descentralizados de gobierno respecto del gobierno general (RR), el segundo es la proporción del gasto del gobierno general ejecutado por los niveles descentralizados. Los tres restantes indicadores miden la proporción del gasto público en educación, salud y vivienda, realizado por los niveles descentralizados respecto del gobierno general. De la tabla se desprende que los países de la OECD, cuyo promedio de ingreso por habitante es mayor a las restantes categorías de la muestra, poseen un alto grado de DF respecto de los otros grupos de países identificados. Chile aparece como un caso altamente centralizado, incluso comparado con el grupo latinoamericano. Solamente los países africanos exhiben bajos niveles de descentralización.

La información presentada parece sugerir una relación positiva entre nivel de ingreso por habitante y grado de DF. Si bien esta hipótesis sólo puede corroborarse controlando debidamente por variables ajenas al ingreso que también influyen sobre la DF, es ineludible reconocer que un mayor nivel

En la esfera de las políticas sociales, y más específicamente en las áreas de educación y salud, en que el debate sobre el apropiado nivel de descentralización ha cobrado especial relevancia



de desarrollo económico conlleva mayor demanda por «calidad» en la provisión de servicios públicos, característica que se vincula estrechamente con la factibilidad de

diferenciar el tipo de bien o servicio público entregado, según las características, necesidades y preferencias de cada comunidad local (Letelier 2002).

Tabla 1
DF Por Grupos de Países

	RR	EE	Educación	Salud	Vivienda
OECD:	22.3	32.8	56.0	38.0	63.0
Europa del Este:	17.9	24.0	50.0	34.0	78.0
América Latina:	13.35	19.7	34.0	37.0	37.0
África:	8.25	14.8	6.0	8.0	32.0
Asia:	18.12	26.9	59.0	57.0	49.0
Chile	6.9	7.8	18.9	1.8	-

Fuente: Government Financial Statistics (IMF), varios números.

RR = % de los impuestos recaudados por los gobiernos sub-nacionales respecto del Gobierno General.

EE = % del gasto del Gobierno General representado por el gasto de los gobiernos sub-nacionales.

Educación = % del gasto del Gobierno General en educación ejecutado por los gobiernos sub-nacionales.

Salud = % del gasto del Gobierno General en salud ejecutado por los gobiernos sub-nacionales.

Vivienda = % del gasto del Gobierno General en vivienda ejecutado por los gobiernos sub-nacionales.

En cuanto al grado de DF medido en términos de las funciones ejecutadas por el nivel local y provincial, resulta difícil realizar una comparación entre países de la misma forma que la planteada en la tabla 1. Dicha dimensión funcional posee a su vez diversas características imposibles de sintetizar en un indicador único. Sin embargo, cabe mencionar que la «capacidad de endeudamiento» de los niveles descentralizados de gobierno, suele considerarse como un aspecto muy indicativo del grado de autonomía local. En este sentido, el caso chileno aparece una vez más como muy centralizado, toda vez que los municipios, único nivel de gobierno con representatividad ciudadana, no tienen permitido el endeudamiento explícito por ningún medio. No obstante, este impedimento, la realidad práctica in-

dica que tal endeudamiento efectivamente se produce. En efecto, dado que la subvención a la educación municipal, y los recursos destinados al financiamiento de la salud primaria son transferidos al municipio, y no a las unidades ejecutoras de tales servicios, se han registrado numerosos casos de postergación en el pago al personal docente y/o personal de consultorios, incurriéndose así en los hechos, en una forma objetiva de endeudamiento con los afectados.

IV.2 Contexto institucional chileno

Si bien a nivel descentralizado Chile posee una estructura de 12 regiones más una Región Metropolitana, 50² provincias y 342 comunas³, sólo este último nivel posee representación ciudada-

² La Región Metropolitana no tiene calidad de Provincia sino sólo de Gobernación.

³ De las 342, todas las comunas están constituidas como municipios salvo la Antártica.

na y goza de cierta autonomía para ejercer las funciones que la ley le encomienda. En virtud de esta realidad institucional, la discusión que sigue estará centrada en el volumen de recursos y la gama de funciones ejercidas por el nivel municipal.

En términos de funciones, los municipios chilenos poseen seis funciones privativas y 13 no privativas, las cuales pueden compartir con otros organismos del Estado y/o con el sector privado. Entre estas últimas, sin duda la educación, por la vía de la administración de colegios primarios y secundarios, y la salud a través de la administración de los consultorios primarios, corresponden a las funciones de mayor trascendencia. Éstas fueron anexadas al conjunto de funciones municipales a partir de 1979.

V. LOS RECURSOS DEL SECTOR MUNICIPAL

El sector municipal obtiene ingresos por tres vías alternativas. Una es la recaudación de aquellos impuestos de beneficio municipal, entre los cuales el impuesto territorial es el más significativo. Un segundo mecanismo es la generación de recursos por la vía de cobro por servicios. El cobro de los derechos de aseo es un caso típico. Las patentes comerciales y los permisos de circulación podrían fácilmente asimilarse a esta categoría. La tercera fuente de ingresos corresponde a las transferencias que los municipios obtienen del gobierno central. Descontando el FCM, a través del cual se redistribuyen recursos entre municipios, el resto de las transferencias al sector municipal chileno se enmarcan en la lógica del municipio como un agente del gobierno cen-

tral. Esto es, si bien los recursos son administrados a nivel local, estos deben ser utilizados en tareas específicas, que habitualmente escapan a la decisión del municipio. Dado que el grueso de estas transferencias son de carácter categórico⁴, el análisis de los recursos presentado a continuación excluye las transferencias como fuentes de ingresos municipales.

La tabla 2 presenta cifras en dólares correspondientes a los ingresos y gastos del sector municipal. Se desprende de la tabla que este sector ha experimentado un fuerte aumento de recursos en los años considerados. Entre los años 1991 y 2000, tanto el ingreso como el gasto del sector municipal han aumentado sus recursos en aproximadamente 130% en términos reales. Si lo anterior se mide como porcentaje del PIB (tabla 3) los recursos municipales representan 0,5% más el año 2000 que el año 1991, pasando desde el 1,5% al 2,0%. Una tercera comparación relevante es aquella que mide los recursos y los gastos municipales como porcentaje del gobierno general⁵. En este caso el cambio antes anotado se aprecia en la forma de un aumento de un 6,4 a un 8,2% en el ingreso, y de un 6,8 a un 8,6 en el gasto. Todo lo anterior indica un avance en el grado de DF chileno, medido como la proporción de recursos públicos destinados y gastados por el sector municipal.

No obstante lo anterior, los años de la muestra (1991-2000) no registran cambios sustanciales en el rango de atribuciones y/o competencias ejercidas por el sector. La sección siguiente presenta los rasgos básicos del actual proyecto de reforma a la Ley de Rentas Municipales.

⁴ Esto es lo que permite distinguir entre transferencias categóricas (comprometidas a fines específicos) y no categóricas (no comprometidas a fines específicos).

⁵ El Gobierno General es la suma del gobierno central más el sector municipal.



Tabla 2
Recursos y Gastos
Municipales (Dólares 2001)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ingresos	577	717	781	846	961	1.043	1.169	1.227	1.332	1.332
Gasto	593	702	759	852	909	1.070	1.143	1.234	1.303	1.362

Fuente: DIPRES

Tabla 3
Recursos y Gastos
Gobierno General y Municipales (% del PIB)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Gobierno General										
Ingresos	23,4	24,0	23,9	23,0	22,5	23,3	23,4	23,4	23,2	24,4
Gasto	21,9	21,8	22,0	21,4	20,0	21,3	21,6	23,1	24,5	24,3
Municipalidades										
Ingresos	1,5	1,6	1,7	1,6	1,7	1,7	1,9	1,9	2,1	2,0
Gasto	1,5	1,6	1,6	1,7	1,6	1,8	1,8	2,0	2,1	2,1
Recursos municipales como % del Gobierno General										
Ingresos	6,4	6,7	7,1	7,0	7,6	7,3	8,1	8,1	9,1	8,2
Gasto	6,8	7,3	7,3	7,9	8,0	8,5	8,3	8,7	8,6	8,6

Fuente: DIPRES

VI. LEY DE RENTAS MUNICIPALES II

La propuesta de reforma a la Ley de Rentas Municipales⁶, llamada también Ley de Rentas II, contempla modificaciones en cinco aspectos básicos del financiamiento municipal. Estos son; i) las exenciones al pago del impuesto territorial, ii) el reavalúo de las propiedades no agrícolas, iii) el pago de patentes comerciales, iv) el avalúo de los vehículos y v) el pago de los derechos de aseo.

La tabla 4 permite apreciar el detalle de los cambios propuestos. Entre los aspectos más significativos, se encuentra el cambio en el número de exenciones a que pueden acogerse los bienes muebles sujetos a este impuesto. Su número se reduce notablemente, hecho que si bien tiene repercusiones claras en el impuesto territorial pagado por los establecimientos privados que prestan servicios en las áreas de educación, cementerios y deporte, implica también una importante contribución adicional del sector público no municipal al llamado Fondo Común Municipal.

⁶ Ingreso al parlamento el 4 del marzo de 2002.

Tabla 4

Proyecto de Reforma Ley de Rentas Municipales 2001

I Exenciones al pago del Impuesto territorial

Situación Actual: Viviendas de un valor menor a \$ 10.000.000. Diferentes categorías de exenciones, las que dan origen a reducciones de 50%, 75% y 100% según corresponda.

Reformas Propuestas: En términos generales se propone racionalizar el beneficio de la exención de actividades que tienen 100% de exención: Cementerios, Educación, Deportes.

1. Cementerios:

- a. Mantener exención del 100% a los cementerios de propiedad estatal y municipal en la parte destinada exclusivamente a estos fines y siempre que no produzcan una renta distinta.
- b. Eliminar la exención de establecimientos privados, en la parte destinada a terrenos de expansión, así como aquellos que no se han transferido a particulares.

2. Deporte:

- a. Se mantiene la exención del 100% a los establecimientos destinados al deporte de propiedad fiscal y municipal.
- b. Se otorgará una exención del 50% a los establecimientos destinados al deporte de carácter particular.
- c. Aquellos predios cuyo valor de tasación fiscal sea igual o inferior a 20 millones de pesos, tendrán una exención total, para proteger deportes de inserción popular.

3. Educación:

- a. Se mantendrá una exención del 100% a los establecimientos destinados a la educación de propiedad estatal y particulares subvencionados. El 92% de la matrícula del país.
- b. Se otorgará una exención del 50% a los establecimientos de educación particular pagada, del nivel básico, secundario y superior.

4. Eliminación de otras exenciones del sector público

- a. Las propiedades del Estado también pagaran contribuciones. El 100% de lo recaudado se destinará al Fondo Común Municipal.
- b. Se eliminará el 100% de las exenciones de FAMA E, Clínica Alemana de Valparaíso, ASMAR, Fundación Chile, METRO de Santiago, ENAER, Clubes privados.

II Reavalúo de Propiedades no Agrícolas

1. Se limita la recaudación a un monto máximo del 10% anual del impuesto girado.
2. Se incorporan como propiedades afectas un 2% del parque nacional, pasando del 33,2% al 35,1% del total de propiedades habitacionales.
3. La exención aumentará de M. \$ 9.900 a M. \$ 13.800.
4. Se incorporarán como propiedades afectas 94.500 roles, pasando a categoría de exentos 21.314 roles.
5. 830.000 predios presentarán alza en su tasación y 524.000 predios reducirán su tasación.
6. Los municipios que decidan no revaluar antes del año 2005, deberán aportar al FCM como si hubiesen revaluado, gradualmente desde el 50% el primer año, y el 100% en el segundo año.

III Ley de Rentas Municipales

1. **Patentes Comerciales:** .Obligatoriedad de pagar la patente comercial en el municipio correspondiente al nuevo domicilio a contar del semestre siguiente al de su instalación.
2. **Avalúo Fiscal:** Se propone establecer una obligación de las empresas importadoras, distribuidoras y comercializadoras de vehículos motorizados, de entregar al SII información de precios y modelos de vehículos nuevos.
3. **Derechos de Aseo:** i) Las municipalidades podrán condonar hasta el 50% de las deudas por derecho de aseo devengadas hasta el 31 de diciembre de cada año. ii) Los municipios podrán permitir que el porcentaje de los montos no condonados sean pagados hasta en 12 cuotas.

Fuente: SUBDERE



La propuesta de Ley de Rentas II es un avance en la dirección de descentralizar las finanzas públicas chilenas. Sin embargo, esta concibe la modernización del Estado como un esfuerzo de incrementar los recursos destinados a los municipios, más que como un cambio de modalidad en la institucionalidad del sector

En cuanto al monto recaudado, la tabla 5 permite observar una estimación de los montos envueltos. De acuerdo a estimaciones de la SUBDERE, la recaudación adicional luego de la implementación de la Ley de Rentas II será de un valor aproximado a los \$ 43.300 millones. Esto representa un cifra adicional aproximada en dólares entre 66 y 65 millones en ingresos adicionales para el

sector municipal. Respecto de los ingresos del año 2000 (tabla 2), lo anterior implica un incremento en torno al 5%.

Cabe hacer notar que si bien la reforma planteada (Ley de Rentas II) constituye un esfuerzo de incrementar los recursos municipales, no ofrece innovaciones de importancia en el conjunto de atribuciones bajo responsabilidad municipal.

Tabla 5
Incremento de recursos al sector municipal, como fruto de aplicar LRM II.
(Miles de \$ 2001)

<input type="checkbox"/>	Reducción de Exenciones Sector Privado. (Educación, Deporte, Cementerios y otros).	\$ 7.400.000
<input type="checkbox"/>	Reducción de exenciones al Sector Publico.	\$ 7.400.000
<input type="checkbox"/>	Reavalúo no Agrícola.	\$ 28.500.000
	Total	\$ 43.300.000

Fuente: SUBDERE

VII. DESAFÍOS PENDIENTES EN LA DF CHILENA

La propuesta de Ley de Rentas II es un avance en la dirección de descentralizar las finanzas públicas chilenas. Sin embargo, esta concibe la modernización del Estado como un esfuerzo de incrementar los recursos destinados a los municipios, más que como un cambio de modalidad en la institucionalidad del sector. En particular, el proyecto de ley introduce innovaciones de importancia en el conjunto de exenciones vigentes al impuesto territorial, propone un importante reavalúo en las propiedades no agrícolas y plantea cambios en la modalidad de pago de las patentes comerciales, avalúo de vehículos y derechos de aseo. No obstante lo anterior, el proyecto no ofrece opciones de cambio en la gestión municipal, toda vez que no contiene propuestas destinadas a expandir la autonomía de los municipios en la determinación de las tarifas y/o impuestos a pagar.

Si enfocamos el problema desde la perspectiva de expandir la autonomía de los municipios para disponer de recursos adicionales, existen por lo menos dos opciones que deben al menos estudiarse. La primera es avanzar en la dirección de permitir a los municipios un mayor rango de acción en la determinación de tarifas, e incluso en el rango y monto de las exenciones contempladas en su territorio. Al menos potencialmente, esto acercaría la situación actual al esquema planteado por Tiebout (1956) en su famoso modelo de competencia municipal. Una versión débil del mismo esquema se puede lograr mediante la definición de rangos amplios entre los cuales puede establecerse la tasa de impuesto, derecho y/o tarifa. Alternativamente, esto puede implementarse exigiendo una tasa (tarifa) mínima en el caso de ciertos impuestos.

Un segundo frente de acción en la dirección de expandir el rango de atribuciones fiscales del municipio, es la posibilidad de permitir el endeudamien-

to municipal. No existe ninguna razón a priori para que los municipios no puedan acceder al mercado de capitales. Tal como ya se mencionara en la discusión teórica anterior (sección II.2), los problemas de riesgo moral envueltos en esta opción pueden abordarse mediante una clara definición de las sanciones vinculadas al sobre endeudamiento. La experiencia internacional es rica en este aspecto, y ofrece múltiples soluciones al ya clásico problema del sobreendeudamiento municipal. Una alternativa muy utilizada en Europa es el uso de restric-


ciones cuantitativas al monto de la deuda pactada. Inglaterra, España, Hungría y Polonia entre otros países, pueden considerarse como ejemplos de esta modalidad. Otra solución es el esquema americano, más cercano a la tradición de los países federales, en virtud del cual los gobiernos locales emiten bonos con distintas modalidades, cuyo precio puede flotar libremente en el mercado. Dicho mecanismo es compatible con una clasificación de riesgo por municipio, de la misma forma que existe en el caso de las empresas.

CONCLUSIONES

1. El esfuerzo de modernización del Estado puede entenderse en el marco de dos alternativas. Una es el incremento de los recursos destinados al financiamiento de los bienes y servicios públicos. La otra, es la generación de cambios en las reglas del juego -o institucionalidad- que definen el ámbito de acción del gobierno.
2. En años recientes se ha registrado una importante preocupación por la modernización del Estado, de la cual forma parte la llamada descentralización fiscal (DF). Si bien la teoría sobre el tema permite identificar costos y beneficios de la descentralización, las iniciativas descentralizadoras tanto en Chile como en otros países de similar grado de desarrollo, la vinculan con un mayor grado de eficiencia en la gestión local y la consiguiente provisión de bienes y servicios públicos locales.
3. En una comparación transversal entre países, Chile aparece como relativamente centralizado en términos fiscales. Esto se expresa no sólo en el bajo porcentaje de gastos e ingresos de los municipios respecto del gobierno general, sino también por la falta de autonomía de los municipios en el manejo de sus propias fuentes de ingreso.
4. El actual proyecto de Ley de Rentas II constituye una importante innovación en lo que a incremento en los ingresos municipales se refiere. Sin embargo, no constituye un aporte significativo en términos de aumentar las atribuciones del sector municipal en la generación de sus propios recursos.
5. Este artículo propone dos opciones susceptibles de explorar en este aspecto. Una es la flexibilización en las normas de fijación de tasas de impuestos y/o tarifas municipales. Un candidato natural es el impuesto territorial, respecto del cual los municipios poseen poca flexibilidad en su aplicación. Otro ámbito, muy poco explorado e injustamente impugnado en el debate público chileno, es abrir la posibilidad para que los municipios puedan acceder al mercado de capitales. Los problemas de riesgo moral envueltos en esta opción han sido extensamente estudiados en la literatura teórica sobre el tema, existiendo claridad sobre los mecanismos eficientes de implementar esta alternativa sin incurrir en el conocido riesgo de sobreendeudamiento.



BIBLIOGRAFÍA

- Tiebout, C.M. (1956) «A Pure Theory of Local Expenditures», *Journal of Political Economy*, Vol. 64, october, pp. 416-24.
- Tirole, J. (1994) «The Internal Organization of Government», *Oxford Economic Papers*, Vol. 46, pp. 1-29.
- Brennan, G. and Buchanan, J. (1980) *The Power to Tax: Analytical foundations of federal constitution*. Cambridge University Press, Cambridge.
- De Mello, L. JR. (2000) «Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations: A Cross-Country Analysis», *World Development*, Vol. 28, N.2, pp. 365-380.
- Letelier, S. L. «Effect of Fiscal Decentralisation on the Efficiency of the Public Sector. The Cases of Education and Health», (2001). *Proceeding of the IIPF Conference on Public Finance*, agosto 2001, Linz, Austria.
- Letelier S. L. (2002) «Four Essays on Fiscal Decentralization», *Ph.D. dissertation*. University of Sussex.
- Oates, W. (1972) *Fiscal Federalism*, Harcourt, Brace Jovanovich, New York.
- Oates, W. (1985) «Searching for Leviathan: An Empirical Study», *American Economic Review*, september, pp. 748-757.
- Prud'homme, R. (1995) «The Dangers of Decentralisation», *The World Bank Research Observer*, Vol. 10, N. 2, pp. 201-210.
- Tanzi, V. (1995) «Fiscal Federalism and Decentralization: A review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects», *Annual World Conference on Development Economics*, Bruno, M. and Pleskovic, B. (Eds.), World Bank, Washington D.C.
- Ter-Minassian (1997) «Intergovernmental Fiscal Relations in Macroeconomic perspective. An Overview» in *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Ter-Minassian T. (Ed.) IMF, Washington D. C. 

LEONARDO E. LETELIER SAAVEDRA

Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Master en Economía, Universidad de Chile. M.Phil. University of Cambridge. ASP Certificate, Kiel Institute of World Economics. Ph.D. in Economics, University of Sussex. Profesor de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile.