



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN**

SISTEMA TRIBUTARIO SUBNACIONAL EN CHILE

**Seminario para optar al título de
Ingeniero Comercial, Mención Economía**

Debora Guerrero Herrera

**Profesor Guía:
José Yáñez Henríquez**

Santiago – Diciembre 2016

AGRADECIMIENTOS

A mi abuela materna Leonor, que sé que desde donde esté me ha dado su apoyo.

A mi profesor guía, José Yáñez, el cual ha sido parte de mi formación desde primer año y cuya vocación no deja de sorprenderme.

“La propiedad intelectual de este trabajo es del profesor que dirigió el Seminario y de los participantes”

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	7
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO	10
1.1 DESCENTRALIZACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y ASIGNACIÓN EFICIENTE	10
1.2 TEMOR A DESCENTRALIZAR.....	21
CAPÍTULO II. TRIBUTACIÓN SUBNACIONAL EN CHILE	25
2.1 DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN CHILE	25
2.2 TRIBUTACIÓN A NIVEL MUNICIPAL.....	27
(a) <i>Patentes Municipales</i>	28
(b) <i>Impuesto Territorial</i>	30
(c) <i>Permisos de circulación</i>	33
(d) <i>Impuesto a las sociedades operadoras de casino</i>	34
(e) <i>Patentes Mineras</i>	35
(f) <i>Patentes Acuícolas</i>	36
CAPÍTULO III. ESTADÍSTICAS DE TRIBUTACIÓN SUBNACIONAL EN CHILE.....	38
3.1 A NIVEL MUNICIPAL NACIONAL	41
3.2 A NIVEL MUNICIPAL POR CATEGORÍAS DE COMUNAS.....	45
3.3 RECAUDACIÓN TOTAL, SIN TRANSFERENCIAS AL FCM	49
CAPÍTULO IV. PROPUESTAS DE MEJORA A LOS MECANISMOS ACTUALES DE TRIBUTACIÓN	
SUBNACIONAL 54	
4.1 PROPUESTA DE POLÍTICA DE ESTADO Y AGENDA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL	
DESARROLLO TERRITORIAL DE CHILE.....	61

CAPÍTULO V. TRIBUTACIÓN SUBNACIONAL	63
5.1 DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, GOBIERNOS UNITARIOS Y FEDERALES	63
5.2 HERRAMIENTAS DE TRIBUTACIÓN SUBNACIONAL	69
(a) <i>Distribución de ingresos</i>	75
5.3 DISTRIBUCIÓN INGRESOS TRIBUTARIOS	78
(a) <i>Distribución de recaudación de impuestos en América Latina y el Caribe</i>	79
(b) <i>Distribución de recaudación de impuestos en países OECD</i>	84
CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	88
BIBLIOGRAFÍA	91
ANEXOS.....	97

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: TEOREMA DE DESCENTRALIZACIÓN DE OATES.....	17
GRÁFICO 2: GANANCIAS DE BIENESTAR DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	18
GRÁFICO 3: INGRESOS MUNICIPALES TOTALES CON CORRECCIÓN MONETARIA.....	40
GRÁFICO 4: INGRESOS TRIBUTARIOS MUNICIPALES, CON CORRECCIÓN MONETARIA.....	42
GRÁFICO 5: APORTE DE IMPUESTOS Y PATENTES, CON CORRECCIÓN MONETARIA (2008-2015)	43
GRÁFICO 6: DISTRIBUCIÓN DE IMPUESTOS Y PATENTES.....	45
GRÁFICO 7: INGRESOS TRIBUTACIÓN SUBNACIONAL POR CATEGORÍAS, CON CORRECCIÓN MONETARIA.....	46
GRÁFICO 8: INGRESOS TRIBUTACIÓN SUBNACIONAL POR CATEGORÍAS, % CON RESPECTO AL TOTAL.....	47
GRÁFICO 9: IMPUESTO TERRITORIAL, CON CORRECCIÓN MONETARIA.....	52
GRÁFICO 10: PATENTES MUNICIPALES, CON CORRECCIÓN MONETARIA.....	52
GRÁFICO 11: PERMISOS DE CIRCULACIÓN, CON CORRECCIÓN MONETARIA.....	53
GRÁFICO 12: APORTE INGRESOS TRIBUTARIOS SUBNACIONALES, CON Y SIN APORTES AL FCM, CON RESPECTO A LOS INGRESOS TOTALES	53
GRÁFICO 13: IMPUESTOS A LA PROPIEDAD COMO % DE LA RECAUDACIÓN TOTAL (PAÍSES OECD, 2011).....	57
GRÁFICO 14: TAMAÑO Y FINANCIAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO SUBNACIONAL EN REGIONES SELECCIONADAS, 2009 (COMO % DEL PIB)	77
GRÁFICO 15: TAMAÑO Y FINANCIAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO SUBNACIONAL EN AMÉRICA LATINA, 2000-2010 (EN % DEL PIB)	77
GRÁFICO 16: PAÍSES FEDERALES, DISTRIBUCIÓN INGRESOS TRIBUTARIOS	81
GRÁFICO 17: PAÍSES REGIONALES, DISTRIBUCIÓN INGRESOS TRIBUTARIOS	82
GRÁFICO 18: PAÍSES UNITARIOS, SIN DISTRIBUCIÓN INGRESOS TRIBUTARIOS	83
GRÁFICO 19: PAÍSES UNITARIOS, DISTRIBUCIÓN INGRESOS TRIBUTARIOS	84

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1: PARTICIPACIÓN EN EL FCM Y EXCEPCIONES	50
CUADRO 2: CALIFICACIÓN DE POTENCIALES FUENTES DE INGRESOS SUBNACIONALES SEGÚN DIFERENTES CRITERIOS	71
CUADRO 3: COMPOSICIÓN DE LOS IMPUESTOS SUBNACIONALES EN AMÉRICA LATINA, 2000-2010 (EN %)	79

RESUMEN EJECUTIVO

La descentralización fiscal puede definirse en dos dimensiones, en términos de ingresos al implicar la descentralización de instrumentos tributarios a los gobiernos locales como son los impuestos, o descentralización de los gastos en que los gobiernos subcentrales tienen la responsabilidad de implementar las funciones de gasto.

En el presente trabajo se realiza una recopilación y análisis de literatura y evidencia, tanto teórica como empírica de la descentralización de ingresos. Para el caso de Chile son 6 los instrumentos de tributación subnacional que son parte de los ingresos propios permanentes de las municipalidades: Impuesto Territorial, Patentes Municipales, Permiso de Circulación, Impuesto a las sociedades operadoras de casino, Patentes mineras y Patentes acuícolas.

Se observa que la recaudación local representa un gran porcentaje con respecto a los ingresos totales de los municipios del país. Sin considerar los aportes al Fondo Común Municipal de los ingresos fiscales locales estos representan alrededor del 27% al año 2015. Agregando el aporte a este Fondo del Impuesto Territorial, Patentes Municipales y Permisos de Circulación estos 6 tributos representan el 53% de los ingresos municipales totales percibidos al mismo año.

INTRODUCCIÓN

Considerando las funciones del Estado, como son la función distribución, estabilización y asignación, la teoría establece que la asignación de recursos para la producción de bienes públicos nacionales, son cumplidas mejor por un gobierno central, así como la función distribución y estabilización. Sin embargo, la asignación de recursos para la generación de bienes públicos para los cuales los consumidores de cada localidad difieren en sus preferencias, es realizada mejor por los gobiernos descentralizados.

Lo anterior, está definido en el teorema de la descentralización de Oates que hace referencia a la descentralización del gasto, el cual postula que el nivel de bienestar de una comunidad es usualmente más alto, si los niveles de consumo público son provistos por cada jurisdicción independientemente, y no por un gobierno central. Si existen diferentes niveles de gobiernos, estos deben contar con los recursos necesarios para la provisión de bienes y servicios públicos, por lo que han de recibir transferencias desde el gobierno central o deben tener las herramientas necesarias para la generación de ingresos fiscales. Lo fundamental no es solo mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, sino también responder a las desigualdades horizontales provocadas porque los gobiernos subnacionales de un determinado país son diferentes en términos de recursos pudiendo generar más ingresos que otros.

En Chile, se cuenta con tributos a nivel central y a nivel local. Las localidades o municipios recaudan ingresos de diversos orígenes, ya sea a través de patentes municipales, acuícolas y mineras o impuestos a bienes raíces, vehículos motorizados y a sociedades operadoras de casinos. Con el fin de disminuir las desigualdades horizontales, se cuenta con el Fondo Común Municipal, que es

fundamentalmente conformado por parte de la recaudación del impuesto territorial, patentes municipales y permisos de circulación, además de recursos provenientes del gobierno central.

Es el objetivo de este estudio contribuir al análisis del sistema tributario subnacional en Chile, por medio de la investigación y análisis de la literatura con evidencia teórica y empírica disponibles para el país. Se pretende establecer que los ingresos de tributos subnacionales no son suficientes para que las unidades territoriales subnacionales en Chile logren efectivamente desarrollar una asignación de recursos públicos más eficiente y descentralizada, y que existe potencial recaudatorio a nivel local.

A continuación, en el Capítulo I se exponen los argumentos teóricos de descentralización y a continuación se describe la tributación subnacional en Chile, en el Capítulo II. El Capítulo III muestra las estadísticas de recaudación fiscal local en el país y en el Capítulo IV se mencionan propuestas de mejora a los mecanismos actuales de tributación. El Capítulo V presenta las diferencias entre gobiernos unitarios y federales en cuanto a descentralización fiscal y se expone la distribución de los ingresos tributarios en países de América Latina y la OECD. Finalmente las conclusiones y recomendaciones en el Capítulo VI.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO

1.1 DESCENTRALIZACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y ASIGNACIÓN EFICIENTE

La descentralización se puede definir en términos generales como un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración nacional o central de un determinado Estado, hacia las administraciones subnacionales. (Aghón, 1993)

La distribución de responsabilidades entre los gobiernos nacionales y sub-nacionales es un tema estudiado en la literatura de teoría del Estado y de la Administración Pública. Las formas más comunes de sistemas constitucionales de gobierno son los sistemas federales y los sistemas unitarios.

Un estado federal, es un tipo de estado soberano que se caracteriza por la unión de estados parcialmente autónomos, a través de un gobierno central. En una federación, es generalmente la Constitución la que garantiza el régimen de autonomía de los estados. El gobierno federal, en general, es responsable de las relaciones exteriores, la defensa y la política macroeconómica. Y el reparto del poder público a los órganos de gobierno locales, es que estos a menudo gestionan de forma independiente la propiedad municipal, los presupuestos locales, la introducción de impuestos y derechos locales, y otras cuestiones de importancia local. Por su parte, un estado unitario es un estado gobernado como una sola unidad, donde las divisiones subnacionales podrían ser creadas y abolidas, y sus poderes pueden ser ampliados y reducidos por el gobierno central. A pesar de que el poder político en los Estados unitarios puede ser delegado mediante la transferencia por ley a los gobiernos locales, el gobierno central sigue siendo supremo. (Bin, 2011)

En los Estados pueden existir diferentes niveles de gobierno, como el central, el subcentral y el local, y cada uno de ellos tiene diferentes facultades fiscales con el objetivo de buscar una mayor eficiencia. La descentralización de las finanzas públicas requiere como condición previa que el país sea dividido territorialmente en unidades más pequeñas, cada una con sus correspondientes gobiernos regionales y/o locales y estrechamente relacionadas con la unidad superior o gobierno central. De esta manera se entendería que un país se está descentralizando cuando sus administraciones subnacionales o territoriales poseen competencias, lo que requiere a su vez, de la disponibilidad de recursos fiscales incondicionados, que son fundamentales para el financiamiento de las decisiones de los gobiernos subnacionales, en términos de eficiencia y equidad del sector público, en la asignación y distribución de competencias y recursos dentro de un Estado.

Un sistema fiscal descentralizado presupone la existencia, al menos de dos niveles distintos de competencia política. La descentralización fiscal ocurre cuando las competencias fiscales, es decir, ingresos y gastos públicos, se desplazan del nivel superior hacia el inferior. La concesión de cierta independencia administrativa a las autoridades locales no se considera generalmente como descentralización fiscal, y puede entenderse más como un proceso de desconcentración. La desconcentración hace referencia a la redistribución de poder de decisión y de responsabilidades financieras y de administración entre varios niveles del gobierno central a través de su línea jerárquica. Decisiones o acciones mediante las cuales se traspasan capacidades para la toma de decisiones en forma permanente, desde un nivel determinado de la estructura administrativa a otro de rango inferior, dentro de la propia organización. Donde las funciones transferidas son de tipo ejecutivo o resolutivo. (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo , 2016)

Dadas las diferentes características, condiciones para su logro e implicancias políticas, se hace necesario definir la descentralización administrativa y la descentralización fiscal. Hacer distinciones entre estos conceptos es útil para resaltar las muchas dimensiones de la descentralización y la necesidad de coordinación entre ellos. Sin embargo, estos se superponen en cuanto a sus definiciones y es necesario un enfoque integral de estos términos.

La descentralización administrativa tiene por fin redistribuir autoridad, responsabilidad y recursos financieros para el cumplimiento de las funciones públicas de los diferentes niveles de gobierno. Las principales formas de descentralización administrativa son la desconcentración, la delegación y la devolución. La desconcentración redistribuye la autoridad de toma de decisiones y responsabilidades de gestión y financieras. Por su parte, la delegación considera que los gobiernos centrales transfieren la responsabilidad de la toma de decisiones y la administración de las funciones públicas a organizaciones que no son totalmente controladas por el gobierno, por ejemplo con corporaciones o empresas públicas. La devolución, hace referencia a que gobiernos delegan funciones, al transferir la toma de decisiones, la gestión y las finanzas a unidades de gobierno locales semiautónomas con personalidad jurídica; por ejemplo municipios y sus autoridades. (CIESIN, 2016)

La responsabilidad financiera es fundamental para la descentralización, ya que los gobiernos locales para conseguir las funciones descentralizadas con eficacia, necesitarán ingresos (de origen local o transferidos desde el gobierno central) y la autoridad para tomar decisiones sobre el gasto. La descentralización fiscal puede definirse en dos dimensiones, en términos de ingresos al implicar la descentralización de instrumentos tributarios como los impuestos cuando los gobiernos locales tienen la facultad de aumentarlos o disminuirlos, o descentralización de los gastos en que los gobiernos locales tienen la responsabilidad de implementar las funciones de gasto. (Porcelli, 2009)

Según el equipo de descentralización del Banco Mundial, la descentralización fiscal puede tomar muchas formas como: “a) la autofinanciación o la recuperación de costos a través de derechos de uso, b) de cofinanciación o acuerdos de coproducción a través del cual los usuarios participan en la prestación de servicios y la infraestructura a través de contribuciones monetarias o de mano de obra; c) la expansión de los ingresos locales a través de los impuestos subnacionales a la propiedad y/o sobre las ventas y/o los gravámenes indirectos; d) las transferencias intergubernamentales de ingresos generales de los impuestos recaudados por el gobierno central a los gobiernos locales para usos generales o específicos; y e) la autorización de endeudamiento municipal y la movilización de recursos, ya sea del gobierno nacional o local a través de garantías de préstamos.” (CIESIN, 2016)

En relación al grado de ingresos y gastos se puede clasificar la descentralización fiscal en varios tipos. Por ejemplo, se puede considerar como uno de ellos cuando la parte local del gasto fiscal total, así como la de los ingresos, es relativamente alta, la relación fiscal intergubernamental puede ser considerado como altamente descentralizada. Otro tipo de relación es que la parte local del gasto fiscal total es alta, mientras que la de los ingresos fiscales totales es relativamente baja. En este caso, las brechas fiscales entre las responsabilidades de gasto y fuentes de ingresos locales serían cubiertas en mayor parte por las transferencias fiscales intergubernamentales. Este tipo de descentralización fiscal se clasifica dependiendo de los tipos de transferencias fiscales, que son, las transferencias de propósito general (incondicional) y transferencias de propósito específico (condicional). Si la responsabilidad de los gastos locales es alta y la brecha fiscal, es decir, la diferencia entre la responsabilidad de los gastos locales y los ingresos propios locales, es cubierta por las transferencias no condicionadas, la autonomía fiscal local es limitada pero la discreción local sobre el gasto es relativamente alta, lo que se consideraría como un segundo tipo. Un tercer modelo

sería uno donde la responsabilidad del gasto local es alta y las brechas fiscales se cubren principalmente por transferencias condicionadas, en cuyo caso la autonomía del gasto fiscal local es limitada. (Uchimura, 2012)

Por razones políticas y económicas, diversos autores han estudiado la conveniencia y las posibilidades de transferir facultades a gobiernos subnacionales. Siendo el suministro de bienes públicos una tarea fundamental del sector público, es necesario definir al menos dos tipos de ellos al hablar de descentralización. Stiglitz define como los bienes públicos locales aquellos que benefician a los residentes de una determinada comunidad y los bienes públicos nacionales como aquellos que benefician a todos los ciudadanos del país.

Considerando las funciones fundamentales del Estado, como son la función distribución, estabilización y asignación, es importante definir cuáles de ellas deben cumplirse de forma centralizada y cuáles y hasta qué grado pueden ser descentralizadas. Las dos primeras funciones e incluso la asignación de recursos para la producción de bienes públicos no diferenciables o nacionales, son cumplidas mejor por un gobierno central, pero la asignación de recursos para la generación de bienes públicos para los cuales los consumidores de cada localidad difieren en sus preferencias, es realizada mejor por los gobiernos descentralizados.

La descentralización mantiene un cierto nivel de conflicto con la redistribución de los ingresos y con la estabilización de la economía. Debido que las políticas macroeconómicas locales, al buscar alcanzar sus objetivos, presentan el problema de la filtración de sus efectos fuera de sus fronteras, diluyéndose los aspectos positivos e incrementándose los negativos. Si el suministro de bienes públicos, por parte de un gobierno local, produce efectos positivos directos sobre el bienestar de

las personas situadas fuera de esta jurisdicción, y al formular la política no se tienen en consideración en materia de bienestar. Esto tiene validez, a no ser que las personas que se hallan fuera de la jurisdicción puedan ejercer cierto tipo de presión política o económica sobre esa jurisdicción o descubran algún plan compensatorio. Una administración local o regional tendrá presente, por lo regular, los beneficios-costos que se produzcan en su jurisdicción y no de las externalidades que producen fuera de su territorio, en consecuencia, los bienes públicos pertinentes se suministrarán en montos inferiores a los socialmente óptimos desde la perspectiva nacional y por tanto no es de esperar que se produzca una eficiente asignación de recursos. Lo que puede suceder en la realidad, es que las dependencias descentralizadas presenten un comportamiento oportunista, bien conocido en la teoría de los bienes públicos como: “Free Rider”.

Las externalidades interjurisdiccionales intervienen no sólo en el suministro directo de bienes públicos, sino que también se presentan con los gastos públicos y su financiamiento, que son instrumentos necesarios en el proceso de oferta de bienes públicos. En lo que respecta a los gastos públicos, existe indudablemente una tendencia a que las jurisdicciones descentralizadas prefieran orientar estos gastos hacia los proveedores locales y a entorpecer, por consiguiente, la división interlocal del trabajo y las posibles economías de escala que se pueden derivar de la coordinación entre localidades y de un determinado manejo centralizado para asegurar la mejor prestación de servicios. La razón de ello, radica en el desecho de todo efecto relativo al ingreso o el empleo fuera de las fronteras de las distintas jurisdicciones. Por ejemplo, en externalidades en relación con la tributación, podría suceder que una jurisdicción descentralizada al escoger libremente la base tributaria y las tasas impositivas, pueda caer en la tentación de “exportar” impuestos, es decir, transferir parte de la carga tributaria a personas que residen fuera de sus límites al utilizar el poder monopólico de la región en cuestión. O también podría darse el caso de ofrecer ventajas tributarias

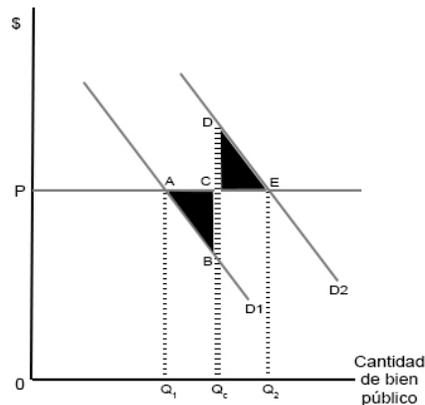
con tasas más bajas, lo cual puede generar rivalidad y competencias que en casos extremos podría significar la ruina financiera (Aghón, 1993).

Además, las variaciones de los programas redistributivos entre localidades inducirían a un efecto migración, el cual sería económicamente ineficiente. Esto se debe a que las personas no se trasladarían entre una localidad y otra porque su trabajo sea más valorado en su lugar de arribo, sino más bien debido a que allí esperan recibir pagos de transferencias (beneficios redistributivos) más altos. Los municipios que ofrecieran programas generosos podrían atraer a muchos receptores, lo que se traduciría en dificultades financieras para dicho gobierno local. Es decir, esta localidad se transformaría en un receptor de inmigrantes pobres. Por otro lado, para la misma comunidad existe la posibilidad de la emigración de las personas ricas. Es decir, los individuos de más altos ingresos, que son los que proveen de recursos a la autoridad, considerarán en su provecho trasladarse a otras comunidades que entreguen programas redistributivos más pequeños. Con estos resultados, la localidad que decidió ser más generosa con su programa redistributivo multiplicó sus problemas, terminó siendo un importador de personas que absorben recursos y un exportador de personas que producen recursos. Al mismo tiempo, las localidades que eligen ofrecer programas redistributivos más pequeños alcanzan una posición financiera fortalecida. El reconocimiento del efecto migración puede servir como una forma de control de la conducta de los gobiernos locales. Esto se traduciría en una mayor uniformidad en los programas redistributivos entre localidades. (Yáñez, 1991)

El teorema de la descentralización de Oates hace referencia a la descentralización del gasto, el cual postula que el nivel de bienestar de una comunidad es usualmente más alto, si los niveles de consumo público son provistos por cada jurisdicción independientemente, y no por un gobierno central que asigne el mismo nivel a todas las jurisdicciones.

“Para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los gobiernos locales será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los respectivos gobiernos locales provean los niveles de producto Pareto eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones”. (Oates, W, 1972)

Gráfico 1: Teorema de Descentralización de Oates



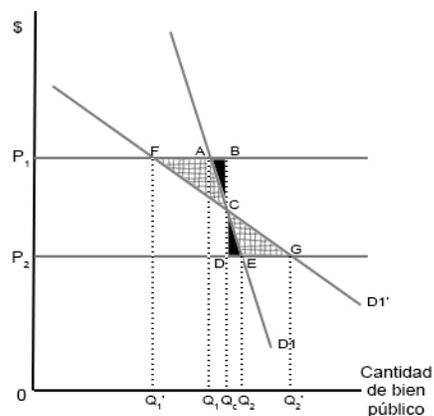
Fuente: On the Welfare Gains from Fiscal Decentralization, 1997. Oates, W.

Para ejemplificar el Teorema de Descentralización de Oates, se tiene el gráfico 1 donde se observan las ganancias de bienestar de las decisiones públicas descentralizadas. D1 y D2 son las curvas de demanda de un bien público local de los residentes representativos de las localidades '1' y '2'. La suposición aquí es que el bien público local se puede proporcionar a un costo constante por unidad por residente 'P' y no hay efectos secundarios interjurisdiccionales, es decir, los beneficios y costos de la provisión de bienes y servicios públicos locales se limitan a los residentes locales. La provisión

óptima del bien público local es Q_1 en '1' y Q_2 en '2', que es el resultado descentralizado. Suponiendo que en lugar de esta opción, el gobierno central determina un nivel homogéneo de la producción Q_c que debe proporcionarse en todas las locales, se observa pérdida en el bienestar social con la provisión centralizada. La pérdida es el triángulo DCE para los residentes de '2' y el triángulo ABC para los residentes de '1'. Por tanto, la provisión uniforme se traducirá en un menor nivel de bienestar social que en el caso en que localidad proporciona su propia producción óptima.

En palabras de Oates, "la descentralización fiscal es más importante cuando la demanda de bienes públicos locales tienen una mayor variación entre las distintas jurisdicciones. En los países donde la población es bastante homogénea, en términos de la demanda de bienes públicos locales, los beneficios potenciales de la descentralización fiscal son correspondientemente menores; por tanto, cabría esperar que las fuerzas políticas y sociales presionen de menor forma que en los países que se caracterizan por mayores divergencias en la demanda de bienes locales". (Oates, W, 1997)

Gráfico 2: Ganancias de bienestar de la descentralización fiscal



Fuente: On the Welfare Gains from Fiscal Decentralization, 1997. Oates, W.

Las diferencias de costos entre jurisdicciones (así como las diferencias en las demandas) pueden ser una fuente de ganancias de bienestar de la descentralización fiscal.

El gráfico 2 representa este caso. Suponiendo que todo el mundo tiene la misma demanda de bienes públicos locales, es decir, la curva de demanda D_1 y que el costo marginal de proveer una unidad de bien público por persona difiere entre las jurisdicciones (P_1 y P_2). En este caso, la solución pareto eficiente viene por Q_1 y Q_2 . El suministro centralizado de un nivel homogéneo de la producción será Q_c , resultando en pérdidas de bienestar (ABC y CDE). De los resultados se observa, que el tamaño de los triángulos de pérdida de bienestar varían directamente con la magnitud de la diferencia de costo entre localidades; y que en contraste con el caso de variación de demanda (Gráfico 1), se observa que para el caso de diferencias de costo, la ganancia de bienestar de la descentralización fiscal varía inversamente con el valor absoluto de la pendiente de la curva de demanda. La magnitud de las ganancias de bienestar depende de la variación de la demanda en todas las jurisdicciones y de la elasticidad precio de la demanda para el bien. Cuanto más inelástica es la demanda precio de la jurisdicción por el bien público, mayores serán los beneficios de la descentralización.

Las diferencias de costos entre jurisdicciones pueden ser el resultado de dos fuentes muy diferentes. Una de ellas es que se requiere una mayor cantidad de insumos para proporcionar un determinado nivel de producción en un lugar que en otro, pero hay una segunda y más interesante fuente de diferencias de costos. Los bienes públicos pueden presentar muy diferentes características de congestión. En el modelo de Tiebout, por ejemplo, un supuesto extremo está hecho, los bienes públicos locales se postulan para tener un punto total de congestión (como bienes privados), en el sentido de que una duplicación del número de personas que consumen el bien requiere una

duplicación de las cantidades de insumos con el fin de mantener una producción pública por habitante igual. Pero ocurre lo contrario, si se asume que los bienes públicos locales exhiben algún grado de «lo público». Para tomar el caso extremo, supongamos que son bienes públicos puros en el sentido de que una determinada unidad de salida puede ser consumido por todos los residentes de la localidad. En este caso, el costo por persona de proporcionar unidades adicionales del bien público local caerá con el tamaño de la población. Por tanto el gráfico 2 refleja, que el costo marginal más bajo en la localidad '2', sería el resultado de una mayor población en dos que en la jurisdicción '1'. (Oates, W, 1997)

A su vez, Oates menciona que los sistemas de prestación de servicios públicos pueden no ser eficientes, es decir, máxima utilidad con mínimo costo, al no tener en cuenta las diferentes preferencias de cada comunidad. Por lo que al descentralizar se generaría la posibilidad de mayor eficiencia económica, al proporcionar niveles de servicios más adecuados a las preferencias de los distintos grupos de consumidores; mayores posibilidades de progreso técnico en la producción de estos bienes, por mayor experimentación, innovación y emulación entre productores; y mayor eficiencia en el gasto, ya que la prestación de los servicios estará mucho más próxima a sus costes reales si la comunidad se ve obligada a financiar su propio programa público a través de la tributación local.

Según el Marco Conceptual de Descentralización realizado por la CEPAL, en la práctica generalmente existen varias alternativas en materia de ingresos y gastos para transferir responsabilidades y/o funciones de los niveles centrales a los niveles subnacionales. Una alternativa es promover procesos de descentralización en gasto e ingreso público, por lo que decidirían libremente como y cuanto gastar y que ingresos recaudará cada jurisdicción del nivel subnacional. Otra forma es mantener

cierto criterio limitado y/o restrictivo para el manejo de efectos no deseados de descentralizar ambos agregados fiscales, por lo que los gobiernos locales deben permanecer dentro de ciertas limitaciones. También como alternativa es posible un esquema de gestión pública centralizada de orden tributario y gasto público. Existen diversas formas o modalidades donde la competencia fiscal del nivel inferior se puede reducir al determinar prestaciones como obligatorias, y a su vez puede existir el caso en que la competencia fiscal del nivel inferior sea tal que la recaudación se reduce literalmente hasta cero, por lo que depende prácticamente solo de transferencias del gobierno central y, por tanto, la política de descentralización es exclusiva del gasto. Por ello, en la medida en que se dé la libertad de gastos y fuentes de financiamiento, y a la par que se restringen ciertas atribuciones determinadas por el gobierno central, se da una gama amplia de combinaciones sistemas fiscales y de descentralización fiscal.

1.2 TEMOR A DESCENTRALIZAR

La descentralización fiscal si bien tiene efectos positivos, también tiene riesgos, por lo que maximizar los beneficios y evitar los efectos negativos es lo ideal al implementar reformas a través de diversos mecanismos.

Según el informe de 2008 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se podría mencionar los siguientes efectos positivos de las reformas de descentralización fiscal:

Mejora de la eficiencia en el uso de los recursos públicos, relacionado con el aumento de las competencias para un mejor uso. Al tomarse las decisiones sobre el gasto público por un nivel de gobierno más cercano a la gente de las comunidades, es más probable que refleje la demanda real de servicios locales, y por tanto, la asignación de recursos sea más adecuada a que si tomara la decisión el gobierno central, es decir, habría una eficiencia asignativa. La

descentralización fiscal promueve la competencia en los gobiernos subnacionales al limitar el poder tributario y la maximización de su prestación de servicios, ya que ofrecen diferentes combinaciones de impuestos-gastos, y se supone que el electorado local ha elegido a las autoridades que dirigen el gobierno local de acuerdo a sus preferencias. (Tiebout, 1956)

Mejora de la responsabilidad política y financiera, ya que una mayor autoridad a nivel de gobierno subnacional puede aumentar la responsabilidad democrática por dar a los ciudadanos mayores oportunidades y participación. Dado que los servicios subnacionales se financian a través de ingresos propios, a través de impuestos, patentes, entre otros; los ciudadanos tienden a seguir de cerca el desempeño de las autoridades locales.

Incremento de la eficacia, relacionado con que la descentralización puede conducir a la mejor prestación de servicios, porque las autoridades locales debido a su conocimiento de las necesidades locales y el incentivo para utilizar esta información están mejor preparados para responder a las variaciones locales de condiciones, normas y requisitos para los servicios e infraestructuras. “Con el fin de satisfacer las necesidades locales, la descentralización puede también fomentar la experimentación y la innovación en las políticas públicas y la prestación de servicios. Las jurisdicciones individuales tienen tanto el incentivo y la libertad para desarrollar y poner en práctica nuevos enfoques o tienen incentivos para copiar los gobiernos subnacionales exitosos.” (Feruglio & Anderson, 2008)

En el mismo informe, se señalan efectos negativos como:

Macro inestabilidad económica porque en un sistema fiscal descentralizado, el control del gobierno central sobre los recursos públicos no es necesariamente adecuado. Por ejemplo,

las deudas subnacionales podría tener repercusiones nacionales y el gobierno central podría no ser capaz de reaccionar con las políticas monetarias o fiscales necesarias.

Disminución de la inversión en infraestructuras sociales, ya que los gobiernos subnacionales son responsables ante sus electores, en la decisión de llevar a cabo una actividad o proyecto en particular tendrá en cuenta el coste de su decisión. Por lo tanto, tienden a no invertir en infraestructuras sociales cuyos beneficios van más allá de sus límites geográficos.

El aumento de las desigualdades horizontales, los gobiernos subnacionales de un determinado país son diferentes en términos de recursos, el nivel de actividad económica, tamaño, población y capacidad de ingresos. Por lo tanto, algunas jurisdicciones generarán más ingresos que otros y proporcionarán a sus ciudadanos más o mejores servicios que los provistos por gobiernos locales más pobres.

Colapso de la red de protección a sectores más pobres, debido a la incapacidad de los gobiernos locales para redistribuir recursos dentro de su jurisdicción. Al existir la movilidad individual, ricos y pobres pueden ir de una localidad a otra en busca de aquellas que le den mayores beneficios, por lo que al poder moverse se provocará inmigración y emigración, dificultando la redistribución de recursos.

En los gobiernos subnacionales los funcionarios tienen más probabilidades de estar sujetos a las presiones procedentes de las élites locales u otros grupos de interés, por lo que puede aumentar la corrupción. Las instituciones de los gobiernos locales están menos

desarrollados que los que están en el nivel central, por lo que pueden ser menos capaces de controlar los abusos del poder y/o recursos por parte de empleados y funcionarios públicos.

El uso adecuado de los instrumentos de ingresos locales dependen de las responsabilidades de gastos asignados a los gobiernos locales. Los principios a considerar son: *“El coste de la prestación de servicios locales debe ser recuperado, en la medida de lo posible a través de la tarificación de los beneficiarios. Tales cargos deben estar relacionados con el consumo individual o, cuando esto no es posible, a una medida de beneficio individual. Servicios cuyos costes no pueden ser recuperados de esta forma, deberían ser financiados con impuestos generales dentro de las jurisdicciones pertinentes. Si los beneficios de los servicios locales pueden afectar en otras jurisdicciones o producen beneficios en todo el país, los subsidios de los gobiernos de grado superior deberían financiar tales servicios en proporción a sus beneficios. El préstamo es una forma adecuada de financiar al menos una cierta inversión de capital local, si y solo si, se mantiene el equilibrio fiscal macroeconómico.”* (The World Bank, 1998)

CAPÍTULO II. TRIBUTACIÓN SUBNACIONAL EN CHILE

2.1 DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN CHILE

Según la Constitución Política vigente, el Estado de Chile es de carácter unitario y está compuesto por 15 Regiones, 54 Provincias y 346 Comunas¹. En el país, ha habido una evolución tanto de la descentralización administrativa como fiscal, en los últimos 40 años.

En 1974, se inició un proceso de cambios en la división político-administrativa del país, conocido como proceso de regionalización, que implicó cambios tanto a nivel regional como local y que se vio consolidado con la Constitución Política de 1980. Luego con la reforma constitucional de 1991 (Ley N°19.097) y las Leyes Orgánicas Constitucionales sobre Gobierno y Administración de nivel Regional (N°19.175) y de nivel Local (N°18.695). En 1993, se promulga la creación de los Gobiernos Regionales y en años posteriores se verían una serie de modificaciones, así como la municipalización de servicios.

Al formalizarse los Gobiernos Regionales (GORE), también se define el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Este busca *“fortalecer la capacidad de gestión de los Gobiernos Regionales en materias de inversión pública regional, administrar, controlar y efectuar seguimiento sobre la ejecución financiera de los presupuestos de inversión regional y elaborar y sistematizar información relevante para la toma de decisiones de la autoridad”* (SUBDERE, 2016). Esto es un ingreso a través de transferencias, y los ingresos propios de los Gobiernos Regionales solo considera aquellos provenientes de donaciones, herencias y legados, y cobros por servicios y permisos de concesiones

¹ Información Decreto Exento N° 817, <http://www.subdere.cl/documentacion/regiones-provincias-y-comunas-de-chile>

de bienes de su pertenencia. Por tanto, los GORE no responden a un proceso de descentralización fiscal. (Valenzuela, 1997)

Hasta fines de la década del 60, el municipio en Chile tenía un conjunto muy reducido de funciones, así como total dependencia de los recursos centrales. En años posteriores se ampliaron sus competencias y se transfirieron impuestos desde el nivel central a beneficio municipal y se creó el Fondo Común Municipal. Las finanzas municipales están constituidas por impuestos locales, derechos, así como otros recursos propios, y una importante cantidad de transferencias, tanto del nivel central como de los propios Gobiernos Regionales. Por lo que, si se han realizado medidas en pos de descentralización fiscal con el fin de aumentar los ingresos de los municipios a nivel local, a través de las diferentes modalidades existentes.

A comienzo de los años 90 se inicia un proceso gradual que modificó el traspaso de recursos desde el gobierno central a los municipios para el financiamiento de la educación y salud. Se aumentaron los recursos transferidos, en forma de subvenciones a los municipios, pero al mismo tiempo, se llevaron a cabo por el gobierno central medidas que restaron autonomía municipal, relacionadas con la gestión del personal que se desempeñaba en estos servicios municipales. La reforma denominada Rentas Municipales del año 2000, tuvo por objetivo aumentar la disponibilidad de recursos de los municipios del país, procurando que la distribución del Fondo Común Municipal (FCM) se realice de una manera más adecuada a las necesidades. El FCM fue instaurado legalmente en el artículo 38º de la Ley Nº 3.033 (1979), que establece normas sobre las rentas municipales y que en líneas generales establece que el 50% de la participación municipal en el impuesto territorial constituirá un fondo común que se distribuirá entre todos los municipios del país.

Posteriormente, la reforma Rentas Municipales II del año 2005 tuvo por finalidad promover una gestión financiera más activa por parte de los Municipios que, además de nuevas fuentes tradicionales de ingreso (impuestos), movilizándolo y potenciando recursos provenientes del sector privado. Esta reforma incrementó significativamente los ingresos municipales, y trae como novedad, la obligación de pagar contribuciones de bienes raíces por una gran cantidad de inmuebles fiscales, hasta ahora exentos. La Ley Nº 20.280, publicada en 2008, o “Misceláneo en materias de Rentas Municipales”, introdujo diversas modificaciones a la ley sobre impuesto territorial, sobre rentas municipales y a otros cuerpos legales con el objetivo de aumentar las bases de ingresos de los municipios vía impuestos y derechos municipales (impuesto territorial y derechos de publicidad), simplificar trámites de los contribuyentes y evitar futuros endeudamiento de los Municipios por aportes al FCM (Ropert, 2011).

2.2 TRIBUTACIÓN A NIVEL MUNICIPAL

Considerando el sistema de financiamiento municipal, definido en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y en el Decreto Ley 2.385 del 2010 de Rentas Municipales, y el reglamento del FCM; se definen dos grandes fuentes de ingresos para el sistema de financiamiento municipal. Estas son los ingresos propios y las transferencias desde el resto del Sector Público. En los primeros se consideran los impuestos, patentes, derechos y permisos a actividades empresariales, uso de bienes públicos y por la entrega de servicios municipales; por ejemplo, el impuesto territorial, los permisos de circulación, las patentes comerciales y los derechos de aseo. A partir de estas fuentes, también se obtienen los recursos para el FCM, que luego es redistribuido y se considera como otra fuente de ingreso para los municipios (Centro de Sistemas Públicos UCH, 2011). Para el año 2009, según el Centro de Sistemas Públicos, el 42% de la recaudación fue por ingresos propios, y 31% por FCM, en

promedio. El principal componente de los ingresos propios son los impuestos territoriales y las patentes, aportando el 56% del total de los ingresos propios.

A nivel municipal, en Chile se utilizan los instrumentos tributarios de impuestos y patentes municipales. Los impuestos son pagos obligatorios de dinero que exige el Estado a los individuos y empresas que no están sujetos a una contraprestación directa, con el fin de financiar los gastos propios de la administración del Estado y la provisión de bienes y servicios de carácter público (ECAS, 2016). Por su parte las patentes municipales son los permisos necesario para emprender cualquier actividad comercial que necesita un local fijo, otorgado por la Municipalidad del lugar donde se instalara el negocio.

Por lo que referido a tributación subnacional en Chile, de los ingresos propios permanentes municipales se deben considerar:

- (a) Contribución de patentes municipales
- (b) Impuesto territorial
- (c) Contribución de permisos de circulación
- (d) Impuesto a las sociedades operadoras de casino
- (e) Contribución de patentes mineras
- (f) Contribución de patentes acuícolas

(a) Patentes Municipales

Una patente municipal es el permiso necesario para emprender cualquier actividad comercial, cualquiera sea su naturaleza, que necesita un local fijo, con excepción de las actividades primarias

y excepciones señaladas en D.L 2.063/79. Lo otorga la municipalidad del lugar donde se instalará el negocio. Hay cuatro tipos de patentes:

- **Patentes comerciales:** para tiendas y negocios de compraventa en general.
- **Patentes profesionales:** para, por ejemplo, consultas médicas, estudios de abogados o estudios de arquitectura.
- **Patentes industriales:** para negocios cuyo giro es la producción o manufacturas, como panaderías, fábricas de productos, alimentos, etc.
- **Patentes de alcoholes:** para botillerías, bares, restaurantes y afines.

Las patentes son específicas para la actividad que se planea ejercer. El pago de la patente es anual y su precio varía en cada municipalidad. El monto a pagar es entre el 2,5 por mil y el 5 por mil del capital propio del negocio, declarado ante Impuestos Internos, con un mínimo de 1 UTM y un máximo de 8 mil UTM al año.

Por ejemplo, si el capital del negocio es de \$100 millones y la municipalidad cobra el 5 por mil, la patente será de \$500.000. En el caso de empresas que tengan sucursales, éstas deben hacer una declaración donde se indique la ubicación de la casa matriz y sus sucursales, así como el número de trabajadores que se desempeña en cada lugar. La declaración debe hacerse en la municipalidad donde se encuentre ubicada la casa matriz. La municipalidad por su parte, deberá certificar el capital propio a las demás municipalidades donde tenga sucursales la empresa. Para efectos de determinar el capital propio que corresponda a la casa matriz y sus respectivas sucursales, se deberá prorratear de acuerdo al número de trabajadores que laboren en cada establecimiento.

Las patentes de alcoholes están fijadas por la Ley de Alcoholes y su precio varía entre 0,6 UTM y 3,5 UTM, dependiendo de la naturaleza del local. Las patentes tienen una vigencia anual y la excepción son las patentes de profesionales independientes, que se pagan anualmente, tienen vigencia

indefinida y cuestan 1 UTM. A su vez, existente establecimientos que están libre de pagar patente, como todos aquellos que no tienen fines de lucro, como bomberos, ciertos colegios, etc. (BCN, 2011)

De lo recaudado, el 0% va al FCM, a excepción de las municipalidades de Santiago (55% al FCM, Providencia, Vitacura y Las Condes 65% al fondo)

(b) Impuesto Territorial

El Impuesto Territorial, más conocido como contribuciones a los bienes raíces, es el tributo que se aplica sobre el avalúo fiscal de las propiedades determinado por el Servicio de Impuestos Internos, de acuerdo a las normas de la Ley N° 17.235. Por tanto es de carácter patrimonial y se aplica sobre el valor del suelo y de las edificaciones. Este impuesto constituye una de las principales fuentes de ingreso y financiamiento locales, pasando una parte directamente al municipio recaudador y la otra al FCM, por lo que se incorpora en su totalidad a los fondos municipales permitiendo la implementación de servicios a la comunidad, tales como educación, salud, electrificación, pavimentación, etc.

Para efectos de la aplicación del Impuesto Territorial, los bienes raíces se clasifican en agrícolas y no agrícolas, cuyos avalúos se determinan según metodologías diferentes. No es una tasación comercial, pero usa como referencia el valor de mercado, al no considerar todas las variables que inciden en el valor de mercado. (MUNITEL, 2011)

Es así como mientras la tasación de los bienes raíces agrícolas incluye sólo el valor fiscal del terreno y de las casas patronales, la tasación de los bienes raíces no agrícolas considera el valor fiscal del terreno y de todas las construcciones existentes en él. Para un bien raíz en particular, el monto de su contribución se obtiene de multiplicar su avalúo fiscal por la tasa vigente del impuesto. Sin embargo, antes de realizar esta operación, la Ley determina en algunos casos modificar la base del

impuesto por la aplicación de una exención resultando, de este modo, bienes raíces exentos o sin cobro de contribuciones en forma total o parcial. (SII, 2003)

Los avalúos de las propiedades se determinan en los procesos de reavalúos, y se actualizan semestralmente con la variación del IPC del semestre anterior. Los avalúos se modifican cuando en las propiedades se efectúan cambios físicos. Por tanto, se realiza mediante la captura de plusvalías (como inversiones públicas de infraestructura, áreas verdes, equipamiento urbano, modificaciones a la normativa comunal que favorecen el desarrollo, accesibilidad a medios de transporte y a zonas de servicios y comercios) y minusvalías (condicionantes restrictivas del terreno o circunstancia que afecten negativamente el valor de la propiedad) que reflejan la dinámica de la zona en que se encuentre. (MUNITEL, 2011)

Por ejemplo, los inmuebles destinados al uso habitacional con avalúo menor a \$22.394.368 al 01.07.2016 están exentos del 100% de las contribuciones y por los que tienen un avalúo superior se paga sobre la diferencia. Por otra parte, los bienes raíces agrícolas están exentos hasta un avalúo fiscal de destino agrícola propiamente tal de \$11.610.318 y para Casa patronal de \$8.874.918 al 01.07.2016. Los avalúos de los bienes raíces agrícolas y no agrícolas y los montos exentos, vigentes al 31 de diciembre y al 30 de junio de cada año, se reajustarán semestralmente a contar del 1 de enero y 1 de julio, respectivamente, en el mismo porcentaje que experimente la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), calculado por el Instituto Nacional de Estadísticas, en el semestre inmediatamente anterior a aquel en que deban regir los avalúos reajustados. Para el segundo semestre del año 2016 los valores se reajustan aplicando el factor de 1,021 respecto de semestre anterior. (SII, 2016)

Es importante tener presente que, el Servicio de Impuestos Internos, tiene registrada las propiedades de acuerdo a su número de rol de avalúo, el que corresponde a un identificador único por comuna para cada propiedad y que está compuesto de dos números separados por un guión.

El último proceso de reavalúo no agrícola de “bienes raíces habitacionales, bodegas y estacionamientos de conjuntos habitacionales acogidos a copropiedad inmobiliaria”, se efectuó en enero del año 2014, y el de los bienes raíces agrícolas en enero del año 2016. La tasa anual del Impuesto Territorial de los bienes raíces no agrícolas, no habitacionales, correspondientes a sitios no edificados, propiedades abandonadas y pozos lastreros es de 1,204%. La tasa anual del impuesto Territorial de los bienes raíces habitacionales es de 0,98% cuando el avalúo sea igual o menor a \$79.981.663 al 01.07.2016. Para aquellos bienes raíces con avalúo mayor a \$79.981.663 hasta ese monto se aplicará la tasa del 0,98% y sobre la parte que exceda dicho monto se aplicará la tasa del 1,143%. Para los bienes raíces de la serie no agrícola, no habitacionales se aplicará una sobretasa de beneficio fiscal de 0,025% que se cobrará conjuntamente con las contribuciones. Al igual que aquellos bienes raíces habitacionales con tasa de 1,143%, se aplicará la misma sobretasa de beneficio fiscal de 0,025%. Los bienes raíces no agrícolas afectos a Impuesto Territorial, ubicados en áreas urbanas, con o sin urbanización, y que correspondan a sitios no edificados, propiedades abandonadas o pozos lastreros, pagarán una sobretasa del 100% respecto de la tasa vigente del impuesto. La referida sobretasa no se aplicará en áreas de expansión urbana y en áreas rurales. (SII, 2016)

El propietario u ocupante de la propiedad debe pagar este impuesto anual en cuatro cuotas, con vencimiento en los meses de abril, junio, septiembre y noviembre. La Ley de Impuesto Territorial considera exenciones generales para las viviendas y predios agrícolas y especiales, como por

ejemplo para predios destinados al culto, a la educación y al deporte. Además, el avalúo fiscal se utiliza para la determinación de renta presunta de predios agrícolas, cálculo de los derechos de concesiones marítimas, saneamiento de títulos de dominio del Ministerio de Bienes Nacionales, Impuestos de Herencia, descuento del valor del terreno en negocios inmobiliarios afectos al IVA, derechos municipales por división o fusión de terrenos.

De este tributo, se remite el 40% a cada municipio y el 60% restante pasa a formar parte del Fondo Común Municipal. Existiendo 4 excepciones, que aportan un 65% al FCM de lo recaudado por Tesorería General de la Republica que son: Santiago, Providencia, Vitacura y Las Condes. (Centro de Sistemas Públicos UCH, 2011)

(c) Permisos de circulación

Los permisos de circulación, son un tributo de beneficio municipal, establecidos en el D.L. 2.385, estableciendo un impuesto que deben pagar anualmente todos los dueños de vehículos motorizados que transiten por calles, caminos y vías públicas en general. El permiso de circulación otorgado por una determinada municipalidad habilita a automóviles, camionetas, motos y otros vehículos para transitar por todo el territorio nacional (Azurduy, 2016). Siendo un 62,5% de lo recaudado captado por al Fondo Común Municipal.

Según la ley de rentas municipales, el valor de los permisos de circulación se establecen en relación con el valor del precio del vehículo. Cada año el SII hace una tasación oficial de los automóviles, que es la base para determinar el valor de cada permiso. El SII elabora una lista de las distintas marcas y modelos de vehículos motorizados, clasificados de acuerdo al año de fabricación y con indicación, en cada caso, del precio vigente a la fecha. Esas tasaciones se publican en el Diario Oficial o en algún

otro diario de circulación nacional y en la página web del servicio. Existen vehículos exentos de pago de permiso de circulación, como los vehículos de las Fuerzas Armadas, cuando son de uso exclusivo militar, los del Cuerpo de Bomberos y los de propiedad o de uso bajo el sistema de arrendamiento con opción de compra de las misiones diplomáticas y consulares extranjeras acreditadas en el país. (BCN , 2012)

A los automóviles particulares, camionetas y motocicletas, se les aplica una escala progresiva y acumulativa sobre su avalúo fiscal, que oscila entre el 1% y 4% del valor del vehículo, con un límite inferior de 0,5 UTM, siendo un impuesto Ad Valorem. Los automóviles de alquiler, de servicio individual o colectivo, los vehículos de movilización colectiva, camiones y tractocamiones pagan un impuesto de suma fija, que dependiendo de la capacidad de carga en el caso de los camiones, fluctúa entre media unidad y tres unidades tributarias mensuales (UTM). Los vehículos que por primera vez obtienen el permiso deben pagar un valor proporcional a los meses restantes del año calendario. El 31 de marzo vence el plazo para la renovación del permiso para automóviles particulares, automóviles de alquiler de lujo, automóviles de turismo o de servicios especiales, station wagons, furgones, ambulancias, carrozas fúnebres, camionetas y motocicletas. Para los dueños de vehículos de locomoción colectiva y camiones, la fecha de pago se distribuye entre los meses de mayo o septiembre, según sea el tipo de vehículo. (Azurduy, 2016)

(d) Impuesto a las sociedades operadoras de casino

De acuerdo a la Ley 19.995 que establece las Bases Generales para la autorización, Funcionamiento y Fiscalización de Casinos de Juego, en el Título VII Afectación:

“Artículo 57.- Sin perjuicio de los impuestos establecidos en la Ley sobre Impuesto a la Renta, contenida en el artículo 1° del Decreto Ley N° 824, y en la Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, contenida en el Decreto Ley N° 825, ambos de 1974, y demás establecidos en leyes especiales, los contribuyentes que administren, en la forma prescrita por esta Ley, casinos de juego, deberán pagar los impuestos especiales que se indican en los artículos siguientes.” (BCN, 2005)

Según el artículo 59 y 60, se alude a tributos de beneficio municipal, estableciéndose un impuesto con tasa del 20%, sobre los ingresos brutos que obtengan las sociedades operadoras de casinos de juego, de los cuales los recursos que se recauden por aplicación del impuesto se distribuirán de la siguiente forma: un 50% se incorporará al patrimonio de la municipalidad correspondiente a la comuna en que se encuentre ubicado el respectivo casino de juego, para ser aplicado por la autoridad comunal al financiamiento de obras de desarrollo; y un 50% se incorporará al patrimonio del gobierno regional correspondiente a la región en que se encuentre ubicado el respectivo casino de juego. (SCJ, 2016)

(e) Patentes Mineras

La Ley 19.143 establece la distribución de ingresos provenientes de las patentes de amparo de concesiones mineras, a que se refieren los párrafos 1º y 2º del título X del Código de Minería, que no constituyen tributos, se distribuirá entre las regiones y comunas del país: 50% de dicha cantidad se incorporará a la cuota del Fondo Nacional de Desarrollo Regional que anualmente le corresponda, a la Región donde tenga su oficio el Conservador de Minas en cuyos Registros estén inscritas el acta de mensura o la sentencia constitutiva de las concesiones mineras que den origen a las patentes respectivas, y el 50% restante corresponderá a las Municipalidades de las Comunas en que están ubicadas las concesiones mineras, para ser invertido en obras de desarrollo de la

comuna correspondiente. En el caso de que una concesión de exploración o una concesión de explotación se encuentre ubicada en territorio de dos o más Comunas, las respectivas Municipalidades deberán determinar, entre ellas, la proporción en que habrán de percibir la suma igual a la patente correspondiente a la concesión de exploración o a la concesión de explotación de que se trate, dividiendo su monto a prorrata de la superficie que sea abarcada por una u otra concesión, en cada comuna. Si no hubiere acuerdo entre las aludidas Municipalidades respecto de la citada proporción, el Servicio Nacional de Geología y Minería determinará qué superficie de las correspondientes concesiones queda comprendida en cada Comuna. Estas se pagan en Marzo de cada año; las patentes impagas van a remate en el mes de julio de cada año. (BCN, 1992)

(f) Patentes Acuícolas

Las normas de patentes acuícolas se consignan en la Ley N° 18.892 Ley General de Pesca y Acuicultura, donde se establece que los titulares de concesiones o autorizaciones de acuicultura pagarán anualmente, en el mes de marzo de cada año, una patente única de acuicultura, de beneficio fiscal, que se determinará del siguiente modo: a) Para las concesiones y autorizaciones de acuicultura de hasta 50 hectáreas, se pagarán dos unidades tributarias mensuales por hectárea o fracción. b) Para las concesiones y autorizaciones de acuicultura de más de 50 hectáreas, se pagarán dos unidades tributarias mensuales por cada una de las primeras 50 hectáreas, y cuatro unidades tributarias mensuales por cada hectárea, o su fracción, que exceda de 50 hectáreas. (BCN, 1989)

En el Artículo 8º de la ley 20.033, se introduce una modificación con respecto a lo anterior, ya que estas patentes antes eran de beneficios fiscal, con el cambio se definió que: el 50% se incorporará a la cuota del Fondo Nacional de Desarrollo Regional de la región correspondiente a la concesión o autorización de acuicultura; y el 50% restante corresponderá a las municipalidades de las comunas

en que estén ubicadas las concesiones o autorizaciones de acuicultura. En el caso que una concesión o autorización se encuentre ubicada en el territorio de dos o más comunas, las respectivas municipalidades deberán determinar, entre ellas, la proporción en que habrán de percibir el producto de beneficio municipal de la patente correspondiente, dividiendo su monto a prorrata de la superficie que en cada comuna abarque la concesión o autorización. Si no hubiere acuerdo entre las municipalidades, la Subsecretaría de Marina determinará la proporción que queda comprendida en cada comuna. (BCN, 2005)

CAPÍTULO III. ESTADÍSTICAS DE TRIBUTACIÓN SUBNACIONAL EN CHILE

En esta sección, se expondrán diferentes gráficos y tablas de datos para hacer un análisis en base a la información que se tiene disponible en el Sistema Nacional de Información Municipal. Estos se cuentan para la mayoría de las comunas desde 2008 a 2015, disponibles originalmente en miles de pesos reales correspondientes a diciembre de 2015 (con corrección monetaria en base a 2015=100) (SINIM, 2016). Para el caso de aquellos instrumentos que aportan al FCM, el monto descrito incluye el monto directo que va a la municipalidad respectiva, por tanto se excluye el monto que va al Fondo Común Municipal para Patentes Municipales, Permisos de Circulación e Impuesto Territorial. Para los impuestos a sociedades operadoras de casinos, patentes mineras y patentes acuícolas, los valores presentados no consideran los montos transferidos al Fondo de Desarrollo Regional. Se considera como²:

- Ingresos Municipales (Ingreso Total Percibido): Total de recursos percibidos por el municipio durante el periodo fiscal (enero a diciembre). Se consideró el Saldo Inicial de Caja aunque por Normativa del Sistema de Contabilidad Pública, el Saldo Inicial de Caja no se ejecuta.
- Ingresos por Patentes Municipales de Beneficio Municipal: Total de Ingresos Percibidos por Patentes Municipales de Beneficio Municipal, declarado en el Balance de Ejecución Presupuestaria. Excluye montos aportados al FCM.
- Impuesto Territorial de Beneficio Municipal: Participación en Impuesto Territorial Art. 37 DL 3063. Excluye montos aportados al FCM.

² Definiciones obtenidas del Diccionario de Datos Municipales de SINIM. http://datos.sinim.gov.cl/dicc_datos_municipales.php

- Ingresos por Permisos de Circulación de Beneficio Municipal: Total de Ingresos Percibidos por Permisos de Circulación Beneficio Municipal, declarado en el Balance de Ejecución Presupuestaria. Excluye montos aportados al FCM.
- Casinos de Juegos: Indica los recursos transferidos al municipio por el Tesoro Público por concepto de Casinos de Juegos. Indicador creado en el año 2008, por cambio del Clasificador Presupuestario.
- Patentes Mineras: Indica el monto que establece la Ley Nº 19.143 respecto a la distribución de ingresos provenientes de las patentes de amparo de concesiones mineras. Indicador creado en el año 2008, por cambio del Clasificador Presupuestario.
- Patentes Acuícolas Ley Nº20.033 Art. 8: Recursos transferidos por el Tesoro Público al municipio por concepto de patentes acuícolas. Indicador creado en el año 2008, por cambio del Clasificador Presupuestario.

Considerando el total de ingresos municipales del país en el gráfico 3, estos han aumentado desde 2001, en más de 2,3 veces considerando valores reales, siendo a 2015 aproximadamente \$3.770.000.000.000³, lo cual considera ingresos propios permanentes, participación en el Fondo Común Municipal, Transferencias Corrientes, Transferencias para Gastos de Capital, Venta de Activos No Financieros y otros ingresos Municipales.

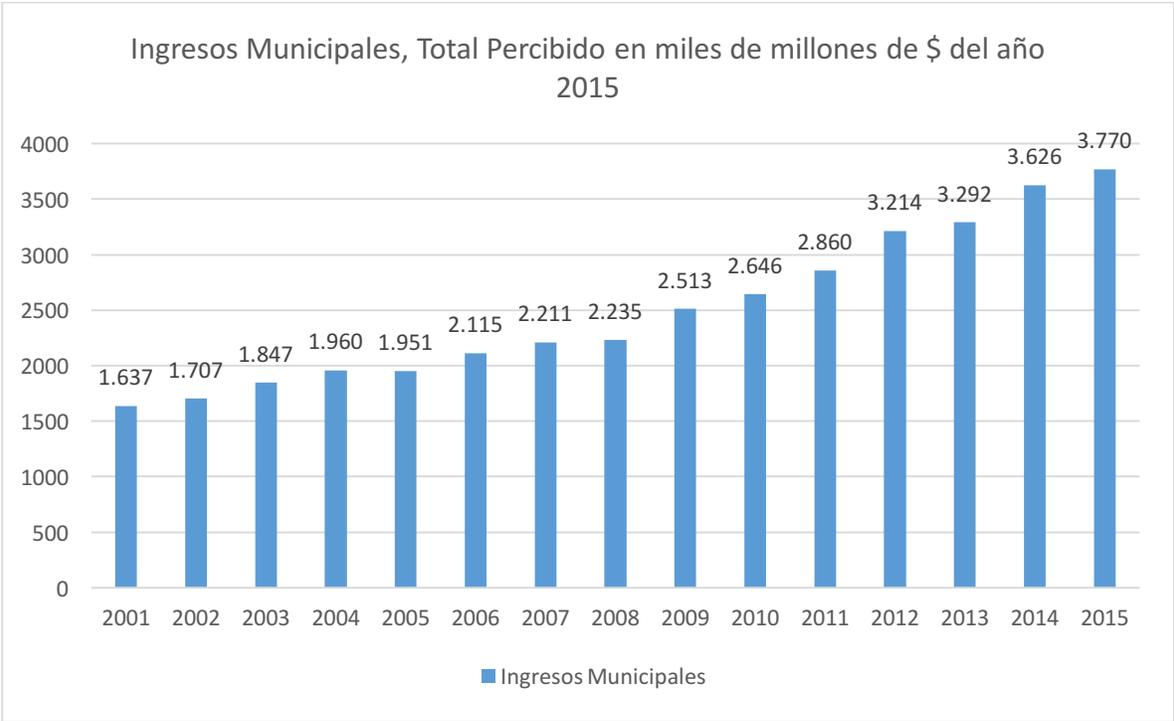
Con respecto a la distribución de ingresos municipales desde 2011 a 2015⁴, se puede observar que los ingresos propios permanentes disminuyeron su participación relativa al pasar de un 43,3% a 39,5% en este periodo, siendo el 2014 donde alcanza una cifra menor del 39,3%. La dependencia

³ Ver Anexo 1, Gráfico A.

⁴ Ver Anexo 1, Gráfico B.

del Fondo Común Municipal también disminuye entre estos años, siendo el 2014 donde alcanza solo el 27,6%. Entre 2011 y 2013 el FCM representa más del 29%, pero en 2015 disminuye alrededor del 28,8%. Cambios en los ingresos propios y FCM se contraponen al aumento de la proporción de transferencias corrientes recibidas por los municipios, en 2011 solo llegan al 4,4% y si bien aumentan casi más de dos puntos porcentuales en los próximos dos años, es en 2014 donde aumenta considerablemente superando el 11% de los ingresos municipales, lo cual se mantiene a 2015 con 11,7%. Por su parte, las transferencias para gastos de capital se mantienen entre el 5% y 7% en este periodo, siendo su máximo valor relativo el 2012 de 6,9% y mínimo valor relativo el 2015 de 5,5%. La venta de activos no financieros no supera el 0,5% en estos años y siendo de 0,1% en 2015. Otros ingresos municipales rondan del 14% al 16%.

Gráfico 3: Ingresos Municipales Totales con Corrección Monetaria



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de SINIM

3.1 A NIVEL MUNICIPAL NACIONAL

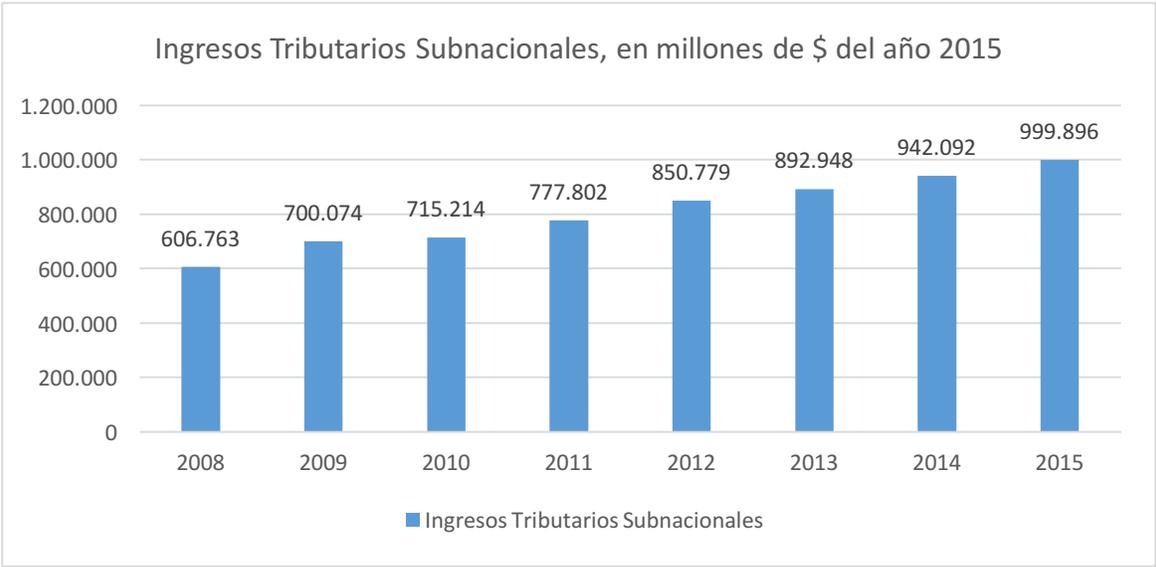
Referido a tributación subnacional, esta ha aumentado considerablemente desde 2008 a 2015, en cerca de \$393.000.000.000 (Gráfico 4). En el Gráfico 5 se observa la composición de los ingresos tributarios subnacionales, lo cual permite ver que de 2008 a 2009 son las patentes municipales y el impuesto territorial los instrumentos que incrementan la recaudación en \$46.000.000.000 y \$32.000.000.000 respectivamente, de un año al otro. Además más de \$8.000.000.000 son recaudados por el impuesto a las sociedades operadoras de casino de beneficio municipal, en comparación al año anterior. De los ingresos del impuesto territorial de directo beneficio municipal⁵, estos disminuyen de 2009 a 2010, lo cual es compensado con el incremento de la recaudación de los demás impuestos, sobre todo de las patentes municipales y permisos de circulación. Entre 2010 y 2011, el impuesto territorial recupera su trayectoria ascendente alcanzando más de \$302.379.000.000, superando la cifra de \$274.000.000.000 del año anterior. Además, más de \$426.000.000.000 se recaudaron en permisos de circulación y patentes municipales, mientras que en concepto de impuesto a casinos son más de 1,6 veces con respecto periodo anterior.

En 2012, los ingresos referidos a patentes municipales tienen un incremento importante de alrededor de \$32.000.000.000. A su vez que la recaudación del impuesto territorial aumenta en más de \$19.000.000.000. Por su parte las patentes acuícolas cuadruplican su aporte a las arcas locales. A 2013 disminuyen a la mitad los aportes de las patentes acuícolas y son levemente menores los aportes en patentes mineras, y en patentes municipales la suma asciende a los \$379.000.000.000. Si bien son mayores los ingresos de permisos de circulación e impuesto territorial, no crecen de la misma forma que en años previos. Los 3 principales instrumentos de ingresos municipales alcanzan

⁵ Montos luego de transferencias al Fondo Común Municipal

la suma de \$889.279.000.000 en 2014, superando los \$839.832.000.000 de 2013. Por tanto, la variación de este periodo es prácticamente en su totalidad atribuida a patentes municipales, impuesto territorial y permisos de circulación, y significan alrededor del 94,39% de ingresos.

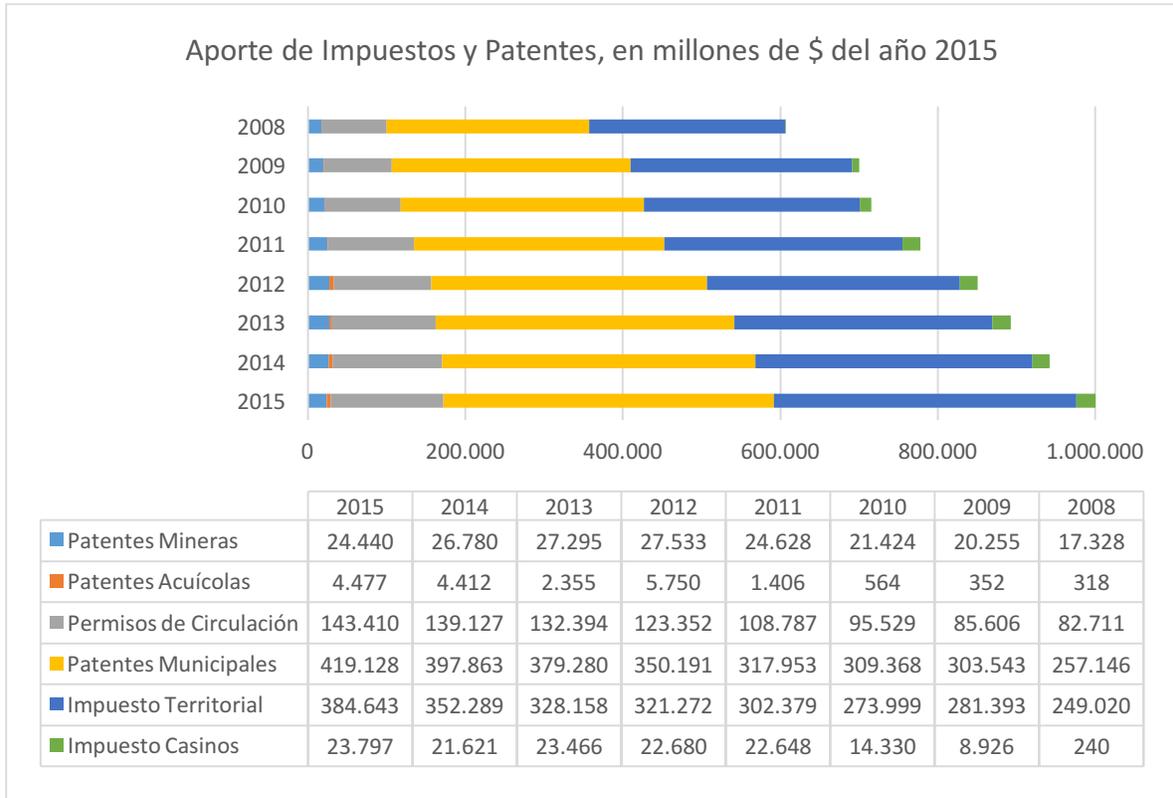
Gráfico 4: Ingresos Tributarios Municipales, con Corrección Monetaria



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de SINIM

Los ingresos en patentes mineras presentan una baja en 2015. En este mismo año, esta disminución es recompensada con un alza en la recaudación de patentes acuícolas e impuestos a casinos. Patentes Municipales, Impuesto Territorial y Permisos de Circulación alcanzan su máximo valor en relación a años previos, siendo de \$419.128.000.000, \$384.643.000.000 y \$143.410.000.000 respectivamente. Por tanto estos tres instrumentos representan más del 94% de la recaudación total.

Gráfico 5: Aporte de Impuestos y Patentes, con Corrección Monetaria (2008-2015)



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de SINIM

Destacan las patentes municipales y el impuesto territorial como las herramientas de mayor beneficio municipal directo considerando montos posteriores a los aportes al fondo común municipal y el fondo nacional de desarrollo regional, representando casi el 80% del total (Gráfico 6). Dado los mecanismo de recaudación del FCM, se verán los montos de estos instrumentos de tributación subnacional a nivel municipal agregado, antes de aportar al fondo, en una próxima sección.

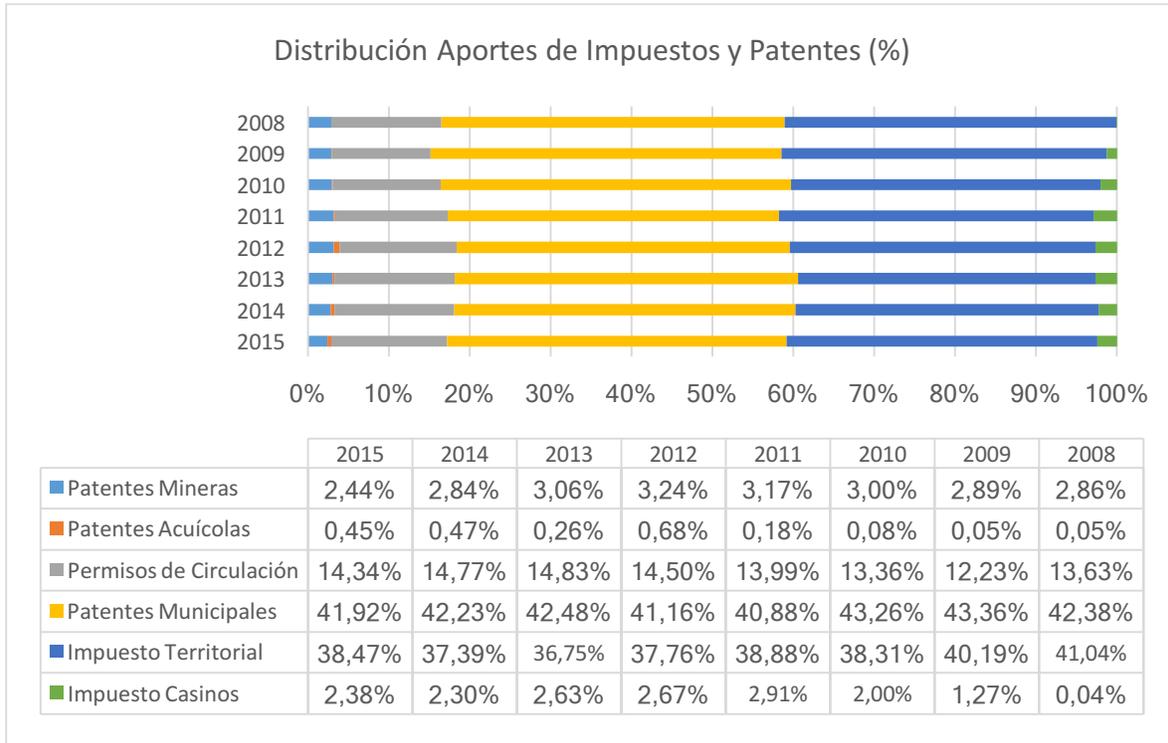
Las Patentes Municipales, la principal herramienta de este tipo, aportando alrededor del 11% de los ingresos totales a nivel local⁶. Esta proporción no tiene grandes variaciones en el periodo de 2008 a 2015, siendo de un 12,1% en el año 2009 y llegando a un mínimo de 10,9% en 2012. Al tomar en cuenta solo los instrumentos de tributación local y sus aportes luego de transferidos al FCM y FNDR, este instrumento aporta alrededor del 42%.

Como segundo instrumento, se tiene el Impuesto Territorial que aporta alrededor de un 10%, siendo de un 9,7% en 2014 y 11,2% en 2009, al considerar ingresos totales. Considerando los montos de directo beneficio municipal y solo los instrumentos de tributación local, el impuesto territorial representa alrededor del 38%. Los permisos de circulación, o impuestos a los vehículos motorizados, aportan entre el 3,4% y 4% a los ingresos municipales totales, siendo mucho menos en comparación a las patentes municipales y contribuciones de los bienes raíces; y en términos de montos de directo beneficio municipal es del orden del 14% en relación a los instrumentos de tributación local.

Existen otros tres instrumentos de descentralización de ingreso local en el país, los cuales cada uno aporta menos del 1% con respecto al ingreso total, que son las patentes mineras, las patentes acuícolas y los impuestos a las sociedades operadoras de casinos. Al considerar sus aportes de directo beneficio municipal y en proporción a los instrumentos de tributación local su recaudación es del 2% a 3% para patentes mineras, menos de 1% para patentes acuícolas y del 2% en el caso de impuesto a las sociedades operadoras de casinos.

⁶ Ver Anexo 2, composición del ingreso municipal total 2008-2015.

Gráfico 6: Distribución de Impuestos y Patentes



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de SINIM

3.2 A NIVEL MUNICIPAL POR CATEGORÍAS DE COMUNAS

De acuerdo a la tipología municipal dispuesta en el Reglamento del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal (FIGEM), se encuentran 5 grupos de comunas⁷ (SINIM, 2016). Las de categoría 1 o Grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo, categoría 2 o comunas mayores con desarrollo medio, categoría 3 o comunas urbanas medianas con desarrollo medio, categoría 4 o comunas semi urbanas y rurales con desarrollo medio, y categoría 5 o comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo. Teniéndose de 37 a 109 comunas según cada categoría⁸. Comunas del Gran Santiago, Antofagasta, Rancagua y Valparaíso corresponden a la categoría 1;

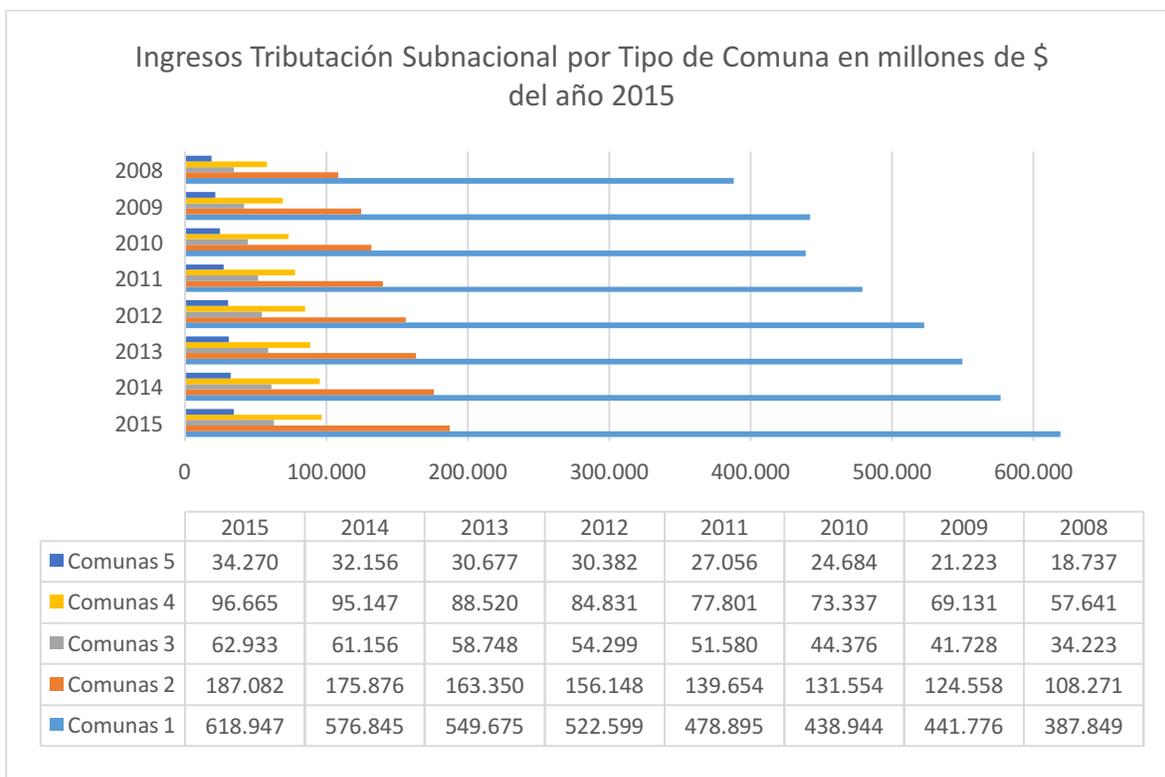
⁷ Ver Anexo 3, lista de comunas.

⁸ Ver Anexo 4, número de municipios por categoría.

Iquique, Copiapó, La Serena, Valdivia y Puerto Montt a categoría 2; Vallenar, San Felipe y Castro a categoría 3; La Ligua, Algarrobo, San Bernardo y Puerto Octay a categoría 4; Juan Fernández, Isla de Pascua, Toltén y Panguipulli a categoría 5.

Las comunas de categoría 1 tienen una recaudación tributaria local muy por sobre otro tipo de comunas (Gráfico 7), prácticamente triplicando a las de categoría 2. En 2008, grandes comunas metropolitanas recaudaban más de \$387.849.000.000, un monto considerablemente mayor a categorías 2,3,4 y 5 que tienen ingresos de \$108.271.000.000, \$34.223.000.000, \$57.641.000.000 y \$18.737.000.000. Todas las categorías presentan una trayectoria ascendente en el periodo 2008-2015, pero en 2010 las de categoría 1 presenta una leve baja que es superada al año siguiente.

Gráfico 7: Ingresos Tributación Subnacional por Categorías, con Corrección Monetaria

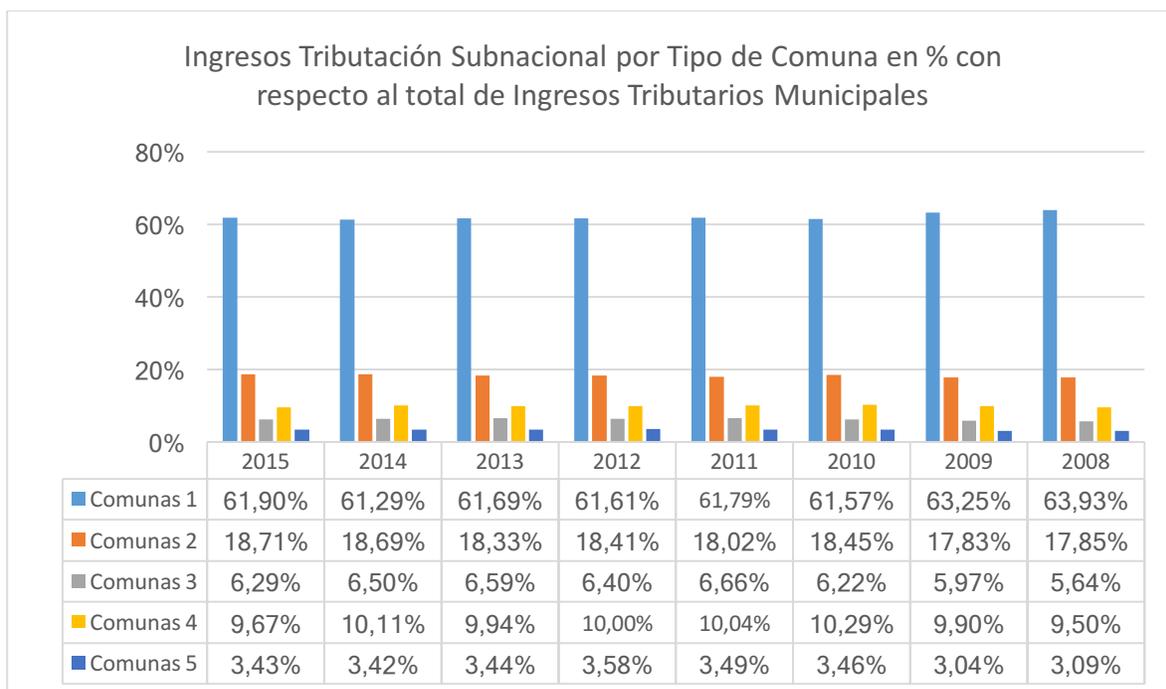


Fuente: Elaboración propia, en base a datos de SINIM

Al año 2015, comunas 1 han aumentado sus ingresos tributarios en 1,6 veces con respecto a 2008, siendo un alza menor que en otros tipos de comunas. En comunas 3 y 5 su recaudación aumenta en más del 80% en relación al mismo año. Por su parte, comunas 2 tienen un 73% de mayores ingresos subcentrales y comunas 4 un 68% para igual periodo.

Si bien existen variaciones en cuanto a montos recaudados, la categoría 1 representa más del 60% de los ingresos tributarios subnacionales totales (Gráfico 8), llegando casi al 63,9% en 2008 para disminuir al 61,9% en 2015. Las comunas mayores (C.2) recaudan alrededor del 18%-19% de los ingresos tributarios, superando considerablemente el 10% de comunas semi urbanas (C.4). A su vez comunas 3, recaudan aproximadamente el 6%. Las localidades de bajo desarrollo (C.5) en estos años tienen como ingresos propios tributarios alrededor del 3%.

Gráfico 8: Ingresos Tributación Subnacional por Categorías, % con respecto al total



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de SINIM

Al categorizar las localidades, es interesante ver como varía la participación de cada instrumento de tributación subnacional según sea el tipo⁹.

Las patentes municipales en grandes comunas metropolitanas (C.1), comunas mayores (C.2) y las semi urbana y rurales con desarrollo medio (C.4) aportan más del 40% de los ingresos correspondientes a los instrumentos de tributación subnacional. En cambio para comunas urbanas medianas (C.3) y comunas semi urbanas y rurales de bajo desarrollo (C.5), es de un 32%. Por tanto, no hay una relación directa entre el grado de desarrollo comunal y la recaudación de las patentes municipales.

Por su parte, el impuesto territorial evidencia diferencias significativas según el grado de desarrollo de las localidades, siendo las de categoría 1 las que tienen una mayor dependencia del impuesto a los bienes raíces para su gestión, al ser de un 42%. Para categorías 2,3,4 y 5 corresponde a 36,6%, 27,6%, 29% y 26,1%. Considerando que predominan bienes raíces no agrícolas a menor grado de desarrollo, es esperable esta relación de ingresos.

Para los permisos de circulación, la relación es que a medida que haya un mayor desarrollo, menor será el aporte con respecto al total de este impuesto a los vehículos motorizados. En las comunas con bajo desarrollo (C.5), más del 28% de sus ingresos dependen de esta herramienta. En cambio, en comunas mayores y metropolitanas es menor del 15%.

⁹ Ver Anexo 5, Impuestos y Patentes por categoría de comunas.

Para el impuesto a las sociedades operadoras de casinos, considerando las restricciones en su ubicación y de cantidad por región¹⁰, es en comunas urbanas medianas con desarrollo medio (C.3) donde se emplazan complejos de este tipo, recaudando un 15,6% de sus ingresos tributarios locales a través de este. Esto difiere considerablemente al ser de 1,2% y 3% en comunas categoría 1 y 2, y solo alcanzar el 0,7% y 0,1% en las categorías 4 y 5, respectivamente.

En las comunas semi urbanas y rurales es donde se obtienen mayores aportes relativos a sus ingresos en cuanto a patentes mineras y acuícolas (C.4 y C.5). Para el caso de patentes mineras, más del 10% de sus ingresos de tributación subnacional se consideran en esta categoría, y entre el 2% y 3% para patentes acuícolas. A mayor nivel de desarrollo y población de las comunas, menores son los aportes a los ingresos a través de tributación de estas patentes, siendo para comunas metropolitanas un 0,4% y 0,01% en patentes mineras y acuícolas.

3.3 RECAUDACIÓN TOTAL, SIN TRANSFERENCIAS AL FCM

Considerando que una parte importante de los ingresos por tributación subnacional integran los fondos del Fondo Común Municipal¹¹, es significativo ver estos montos antes de que sean aportados a este instrumento. Son el impuesto territorial, patentes municipales y permisos de circulación aquellas herramientas que aportan a este fondo, por lo que se debe tener en consideración la asignación correspondiente a cada uno de estos. Además de que según sea el instrumento, se

¹⁰ Sólo pueden funcionar 24 casinos de juego, excluyendo a la R. Metropolitana donde no se pueden instalar; y a la comuna de Arica que se rige por una ley especial que no limita su número (Ley N°19.669). La Ley de Casinos establece que en cada región puede existir un máximo de 3 casinos y uno como mínimo, y no pueden estar ubicados a una distancia vial inferior a 70 Km. (SCJ, 2016)

¹¹ FCM está integrado por fondos provenientes del gobierno central y de los municipios. Además de los mencionados en este documento, el FCM considera las transferencia de vehículos, multas de tránsito detectadas por equipos electrónicos, el aporte fiscal de 218.000 UTM y el impuesto territorial de los inmuebles fiscales, y un aporte adicional anual de las comunas de Providencia, Vitacura y las Condes que corresponde a 70.000 UTM.

presentan ciertas excepciones dado características propias de ciertas comunas que aportan un mayor porcentaje que las demás localidades del país. En el cuadro 1 se detalla cada caso.

Cuadro 1: Participación en el FCM y excepciones

	Porcentaje al FCM	Excepciones
Impuesto Territorial	60%	Santiago, Providencia, Vitacura, Las Condes: 65%
Patentes Municipales	0%	Santiago: 55% Providencia, Vitacura, Las Condes: 65%
Permisos de Circulación	62,5 %	

Fuente: Diagnosticando el fondo común municipal, 2011.

En base a la información anterior, en este trabajo se han realizado las estimaciones de los montos que incluyen los dineros aportados al FCM por cada tipo de instrumentos, los cuales se presentan a continuación.

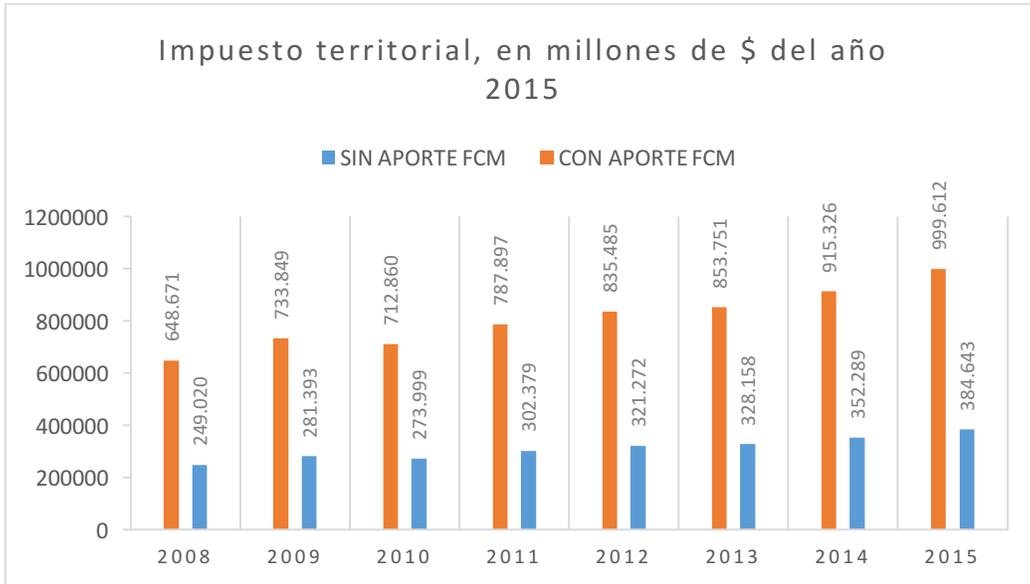
Es el Impuesto Territorial el instrumento de mayor aporte a los ingresos municipales si se considera su recaudación total, siendo de casi \$1.000.000.000.000 en 2015, sin descontar el aporte al FCM (Gráfico 9). Dada la considerable contribución al fondo, el excedente del impuesto territorial en términos netos compone una menor proporción que las patentes municipales, siendo de \$384.643.000.000 en comparación a los \$419.128.000.000 de las patentes (Gráfico 10). Esto sucede ya que el impuesto territorial en promedio pase en un 60% al FCM, y en cambio las patentes municipales solo para las comunas de Santiago, Providencia, Vitacura y Las Condes contribuyen al

fondo. Es considerable la recaudación por patentes municipales de estos municipios, ya que estos 4 constituyen más del 37% de la recaudación total de estas patentes. El 37,5% de lo recaudado por permisos de circulación queda directamente en la localidad respectiva, lo cual asciende a \$143.410.000.000, siendo la recaudación total de \$382.428.000.000 en el último año. Por lo que, esta herramienta sería la tercera en cuanto a generador de ingresos. (Gráfico 11)

Tanto estos impuestos como patentes, presentan una tendencia creciente en cuanto a recaudación desde 2008 a 2015, en términos reales. En este periodo la recaudación del impuesto territorial aumentó en un 54%, las patentes municipales crecieron en un 61% y los permisos de circulación son un 73% mayores.

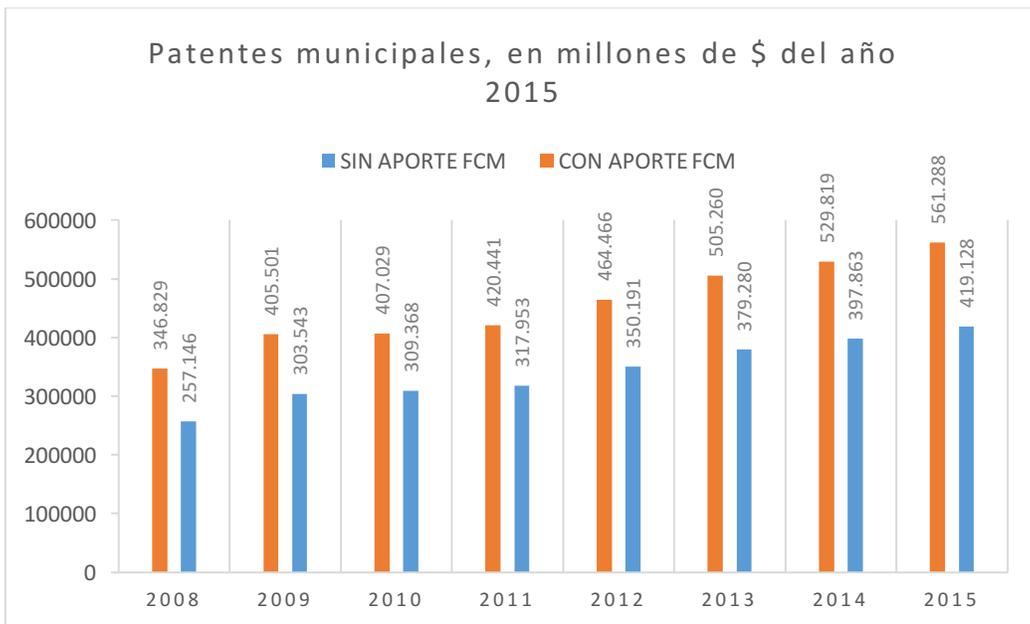
Por otra parte, se observa que la recaudación local representa un gran porcentaje con respecto a los ingresos totales de los municipios del país (Gráfico 12). Sin considerar los aportes al Fondo Común Municipal de los ingresos fiscales locales estos representan alrededor del 27% al año 2015. Agregando el aporte a este Fondo del Impuesto Territorial, Patentes Municipales y Permisos de Circulación los 6 tributos subcentrales representan el 53% de los ingresos municipales totales percibidos al mismo año.

Gráfico 9: Impuesto Territorial, con Corrección Monetaria



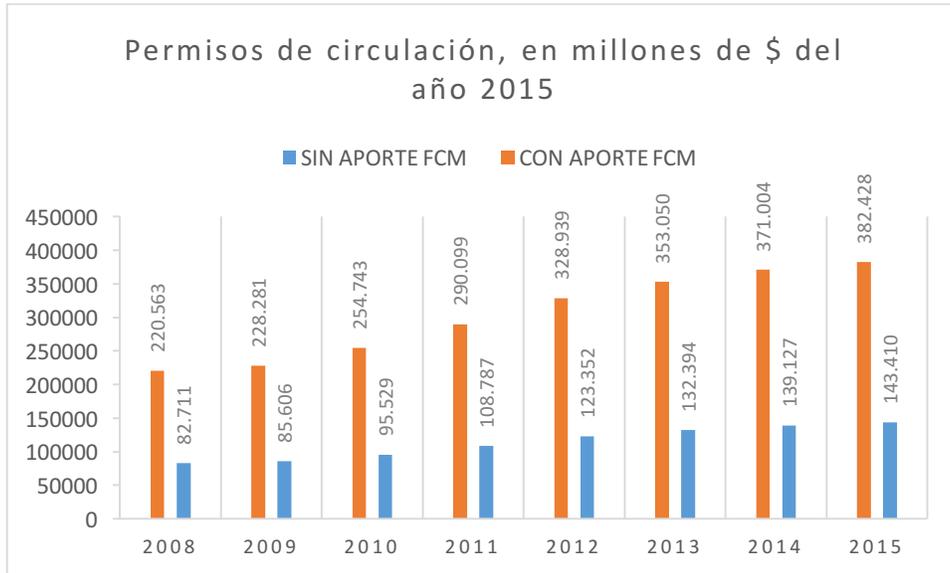
Fuente: Elaboración propia, en base a datos de SINIM

Gráfico 10: Patentes Municipales, con Corrección Monetaria



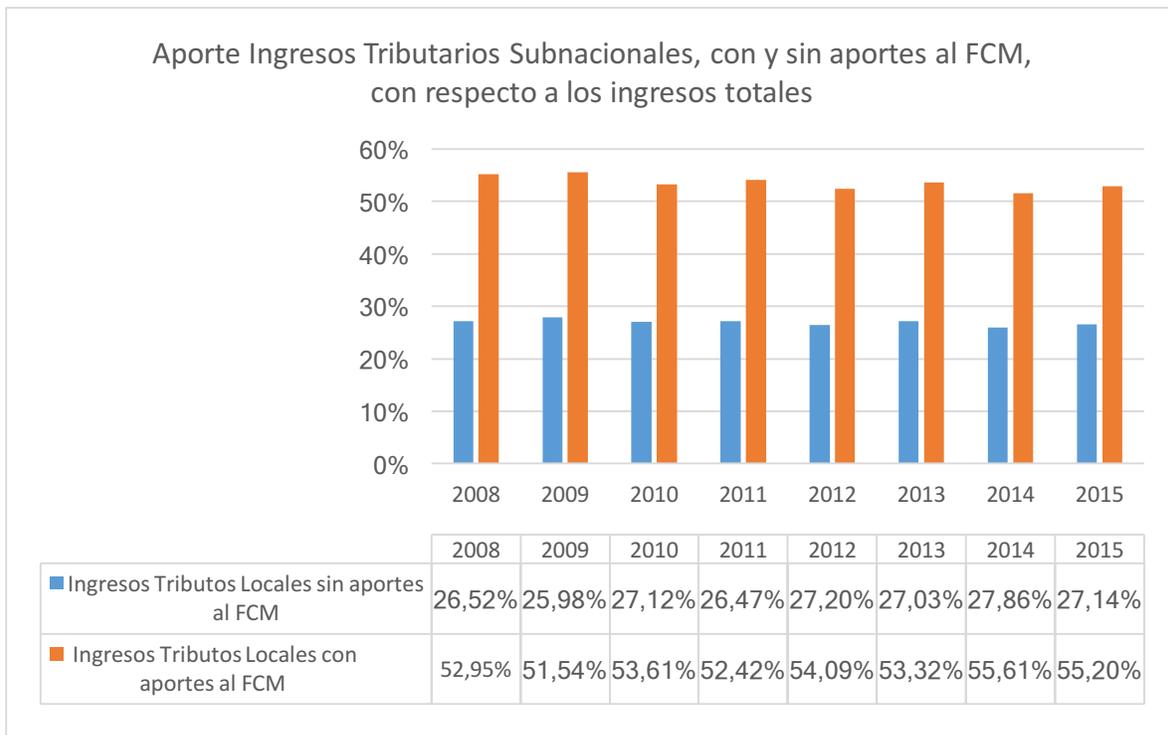
Fuente: Elaboración propia, en base a datos de SINIM

Gráfico 11: Permisos de Circulación, con Corrección Monetaria



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de SINIM

Gráfico 12: Aporte Ingresos Tributarios Subnacionales, con y sin aportes al FCM, con respecto a los ingresos totales



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de SINIM

CAPÍTULO IV. PROPUESTAS DE MEJORA A LOS MECANISMOS ACTUALES DE TRIBUTACIÓN SUBNACIONAL

Mejorar los ingresos subnacionales implica el diseño de reformas que consideren tanto eficiencia como equidad, a la par de aumentar la rendición de cuentas y responsabilidad fiscal en niveles subnacionales de gobierno. Debe existir viabilidad tanto política como administrativa para su implementación ya que han de tenerse en consideración las condiciones locales de necesidad de ingresos, las distorsiones preexistentes, las preferencias sociales, las limitaciones constitucionales, entre otros.

En términos absolutos, es el impuesto territorial la mayor herramienta de financiamiento autónomo municipal en el país y su recaudación, considerando los aportes al FCM, son considerables en comparación a otros tipos de impuestos. Existe una importante asimetría en el volumen y calidad de bienes públicos locales que los distintos municipios logran proveer a sus residentes, lo cual se acentúa si se considera la gran masa de viviendas que están exentas del pago. Por ello se hace necesario reducir estas exenciones para tener mayores ingresos y así ampliar la base de contribuyentes, como primera aproximación. Chile posee una ley general que rige el impuesto territorial y se recauda centralizadamente a través del Servicio de Impuestos Internos, por lo que se facilita la implementación de modificaciones a este tributo. La serie Propuestas de Política Pública del Centro de Estudios Públicos entrega una serie de medidas para expandir la recaudación de este tributo considerando datos del país, experiencia internacional y las características del parque habitacional existente, así como su distribución y el sistema impositivo de Chile, lo cual se menciona a continuación (Razmilic, 2014):

1. Buscar mecanismos que permitan la realización oportuna y efectiva de reavalúos a la propiedad. Como por ejemplo, implementar reavalúos anuales del 20% de los predios, considerando distribuciones proporcionales por comuna, para que así cada uno sea efectivamente revaluado cada 5 años pero sin concentrar el total del revaluó en un año en específico. Otra alternativa sería los reavalúos aplicados cada tres años, para hacerlo separadamente entre predios de (1) serie agrícola, (2) serie no agrícola no habitacional y (3) serie no agrícola habitacional. También está la opción de seguir el caso de algunos estados de EE.UU. donde se implementa un desfase de carácter territorial que divide las zonas en distritos de evaluación y así se aplican reavalúos rotativos cada 4 años.
2. Se debiese eliminar la facultad que otorga la ley de reducir la tasa de impuesto cuando, por la aplicación del revaluó, las contribuciones aumentan en más de 10%. Dado que si se realizan reavalúos de forma frecuente esto no debería suceder y porque esto mermaría los recursos de los gobiernos locales.
3. Se debe mantener de alguna forma el límite exento para viviendas, reajustándolo por Índice de Precios al Consumidor y no conforme al promedio del reavalúo aplicado cuando corresponda hacer uno.
4. Para lidiar con restricciones de liquidez y facilitar el ajuste de presupuestos por parte de los residentes, se debería mantener la suavización temporal en el incremento de las cuotas de contribuciones.
5. Reducir gradualmente el límite exento para predios habitaciones a las 225 UTM, monto para el cual las viviendas también están exentas del pago de derechos de aseo. Llegado a ese nivel, el avalúo exento debiese decrecer a medida que aumenta el avalúo fiscal. Esto dotaría de mayor progresividad al sistema.

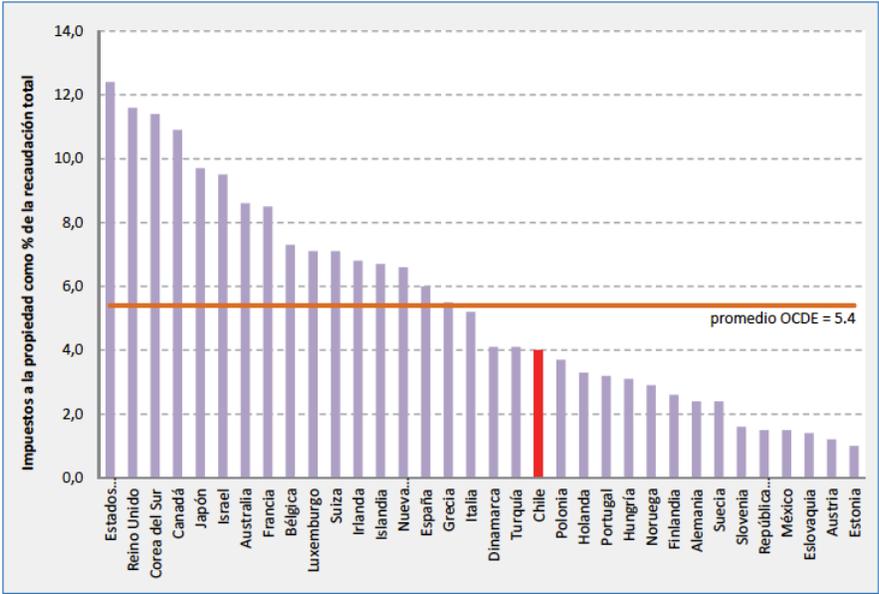
6. Compensar 1 a 1 a los municipios en que se ubiquen las viviendas exentas de pago por parte de su avalúo fiscal. Es decir, que el Estado tenga la responsabilidad de transferir recursos por la proporción no gravada. Esto con el fin de neutralizar la asimetría de recaudación ocasionada porque directa o indirectamente el ingreso de los habitantes y la actividad comercial/industrial de la comuna generará asimetrías en el volumen y estándar de los bienes públicos locales.

Otras alternativas que se podrían considerar son la utilización de mecanismos de recaudación que permitan suavizar el impacto de las cuotas trimestrales, por ejemplo fijándolas mensualmente, y buscar mecanismos que permitan que los avalúos gradualmente se acerquen más a los valores de mercado de las viviendas, ya que sistemáticamente se subestiman los valores para porcentajes relevantes de los predios existentes. Casos como evaluar ampliar facultades de los municipios autorizándolos para fijar una sobretasa del impuesto territorial de beneficio local también podrían estudiarse, ya sea estableciendo un rango en la ley dentro del cual los municipios puedan optar libremente o se les podría facultar para reducir el límite exento más allá de lo que determine la regla general.

Actualmente el SII considera principalmente en el proceso de tasación para propiedades no agrícolas variables como la superficie de terreno y construcciones, la clase, calidad y antigüedad de las construcciones, y el destino o uso de la propiedad; para el caso de propiedades agrícolas se tiene la clasificación y superficie de los suelos, ubicación, vías de acceso al predio, distancia a los centros de consumo y el uso o destino del predio. Si bien estas son fundamentales para un proceso de tasación, sería necesario agregar aquellas que midan tanto plusvalías como minusvalías asociadas con el fin de acercar el avalúo fiscal al valor comercial. (SII, 2014)

Destaca la importancia en reformas en este impuesto a los bienes raíces ya que es considerado el menos “dañino” para el crecimiento en el estudio de políticas de impuestos de la OECD de 2010 y Norregaard en su trabajo concluye que este impuesto tiene costos de eficiencia relativamente bajos y posee un buen desempeño en términos de progresividad. La eficiencia de este tributo se debe a la inmovilidad de la base tributaria, al menos del suelo, por lo que causaría menos distorsiones en la asignación de recursos. Además, al capitalizar el precio de la propiedad el impuesto se vuelve neutral y no incide en decisiones posteriores de inversión. Por otra parte, al ser de beneficio local ayudaría a financiar bienes públicos de la misma localidad, los cuales inciden en los precios de las propiedades (Norregaard, 2013). En base a experiencias internacionales se observa un potencial recaudatorio de este impuesto, si por ejemplo se considera con relación a la recaudación total en países de la OECD, que en promedio representa 5,4% para estos países pero que para Chile alcanza solo el 4%. (Gráfico 13)

Gráfico 13: Impuestos a la propiedad como % de la recaudación total (países OECD, 2011)



Fuente: Propuestas de Política Pública, Nº 4 CEP. 2014

En países de la OECD hay diversos casos en cuanto a la valoración de bienes inmuebles, ya sea gravar solamente la tierra, gravar sólo los edificios, gravar la tierra y edificios, o en algunos casos sólo los bienes dentro de áreas definidas como municipios, áreas urbanas o áreas rurales son sujetos a impuestos¹². En Chile se grava el suelo y las construcciones en un mismo impuesto, igual que países como Estados Unidos, Canadá y Japón. Además los países asociados a este organismo difieren en el nivel de gobierno responsable de la valoración de bienes inmuebles, existiendo diversos casos¹³. En Chile este avalúo es responsabilidad del gobierno central pero en países que tienen un % por sobre el promedio de recaudación de impuestos a la propiedad, como Australia, Canadá, Estados Unidos y Reino Unido; existe un sistema mixto de avalúo. Por tanto, podría ser factible establecer niveles mixtos de responsabilidad en cuando a valuación para que esta sea en un sistema más eficiente, aunque no se puede establecer una relación directa de esta medida.

Las patentes municipales son el segundo tributo de mayor recaudación de impuestos a nivel local. Este se paga sobre el capital propio¹⁴ de cada contribuyente, un monto equivalente entre el 2,5 por mil al 5 por mil sobre esa cantidad, con un monto mínimo de 1 UTM y un monto máximo de 8.000 UTM. Para el caso de empresas con casa matriz y sucursales, la empresa únicamente informa a la municipalidad donde tiene su casa matriz la información respectiva para el cálculo de la patente pero realizado esto el monto se distribuye entre todas las sucursales que tenga la empresa en el país, con porcentajes que varían de acuerdo al número de trabajadores que exista en cada una.

¹² Ver Anexo 6, Tabla A.

¹³ Ver Anexo 6, Tabla B.

¹⁴ El Artículo 41 N°1 de la Ley sobre Impuestos a la Renta define capital propio como la diferencia entre el activo y el pasivo exigible a la fecha de la iniciación del ejercicio comercial, previa deducción de los valores intangibles, nominales y de orden y otros que determine el Dirección Nacional, en cuanto no representen inversiones efectivas. Además, con el fin de no aplicar un doble tributo a un mismo patrimonio, el decreto dispone que las empresas pueden restar de su capital propio lo invertido en otros negocios que también deban pagar patentes comerciales.

Esto genera que “...sucursales de grandes empresas paguen menos patente en comparación con pequeños emprendimientos. Por otro lado, hoy en día el sistema fomenta que lo recaudado se concentre en la capital (independiente de que gran parte vaya a un Fondo de Convergencia Municipal)” (Fierro, 2014). Al prorratar entre los números locales de las cadenas y que en la práctica su capital propio de valores bajos, o incluso negativos dada la resta de lo invertido en otros negocios, las grandes empresas pagan montos inferiores que pequeñas y medianas empresas, por lo que se estaría desaprovechando una fuente de obtención de recursos locales. A su vez, dado que el decreto establece que solo la casa matriz declare capital propio y estas se concentran en la ciudad de Santiago, el dinero que efectivamente llega directamente a regiones es muchísimo menor. Dado que uno de los problemas asociados a este tributo son quienes pagan el mínimo, se debería apuntar a por ejemplo cambiar la base imponible, pasando de capital propio a volumen de ventas de cada local o tener valores mínimos por sucursales en caso de cadenas de tiendas.

Además de considerar los tributos actuales, dado que en el mundo hay una creciente preocupación por el medio ambiente, debería estudiarse la implementación de impuestos verdes locales que pueden ser diseñados para tener en cuenta las deseconomías externas. Por ejemplo, en Japón la aplicación de este tipo de impuestos no solo se ha realizado a nivel nacional sino que también a nivel local con el fin de ser una herramienta de protección del medio ambiente y desplazar ingresos tributarios. En este país, se aplica el impuesto sobre los residuos industriales y el impuesto de protección forestal (Kashiwagi, 2015). Que los impuestos relacionados al medio ambiente sean aplicados a nivel subcentral de gobierno sería más eficiente ya que consideraría las diferencias medioambientales que podrían distorsionar patrones de actividad económica y las autoridades

subcentrales podrían experimentar en base a las condiciones locales e innovar en la aplicación de este tipo de tributos.

El proyecto del Banco Interamericano de Desarrollo sobre recursos propios subnacionales efectúa tanto recomendaciones como estimaciones de la aplicación de tributos en Argentina, Bolivia, Colombia, México, Perú y Venezuela. En ellos se observa que para fortalecer el potencial recaudatorio se podrían realizar ampliaciones de la base a tributos actuales y reducir exenciones y tratamientos preferenciales, además de aumentar las tasas cuando son significativamente inferiores a la media de la región. Además, se debería fortalecer la administración con modernización de procedimientos y sistemas para el intercambio de información entre administración tributaria local y nacional. Lo cual también podría considerarse para Chile, dado que comparte diversas características con países de esta muestra, al ser países unitarios con dependencia de recursos naturales. Por otra parte, como opción para fortalecer los ingresos locales se analiza el IVA subnacional, si bien este tributo tiene un buen potencial recaudatorio según las estimaciones, presenta diversas desventajas como crear dificultades para el comercio interregional (como ocurre en Brasil), tener altos costos de administración y cumplimiento, y provocar efectos regresivos. Dado que este tipo de IVA es aplicado en países federales, no parece una alternativa para Chile considerando sus condiciones actuales. La aplicación de impuestos selectivos tienen un alto potencial recaudatorio pero existen casos con fuerte concentración de la base, por ejemplo se puede tratar de recargos a impuestos selectivos nacionales, impuestos regionales y/o locales sobre el consumo de combustibles, electricidad y telefonía celular; o incluso un impuesto local sobre actividades de turismo. (Ter-Minassian, 2012)

4.1 PROPUESTA DE POLÍTICA DE ESTADO Y AGENDA PARA LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO TERRITORIAL DE CHILE

La Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional, en 2014, presentó un conjunto de propuestas para descentralizar Chile, generando medidas posibles en cuanto a descentralización Política, Administrativa, Fiscal y Económica. Las medidas fiscales apuntan a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, la eficacia en la entrega de resultados y dotar de más recursos para decisiones autónomas a gobiernos subcentrales para que se posibilite la cohesión social y la gobernanza territorial.

Se considera como medida esencial la Ley de Rentas Regionales, que establecería que las regiones tendrán patrimonio propio y podrán administrarlo en forma autónoma por el Gobierno Regional. Para alcanzar mejoras en las finanzas municipales, esta ley propone una copartición en la recaudación fiscal nacional y el traspaso de los impuestos mineros territoriales al sistema regional, teniéndose un impuesto específico minero para Fondos de Innovación para la Competitividad Regional. Además, la ley agruparía la recaudación actual de casinos, acuicultura, agua, patentes mineras y agregaría una patente eléctrica municipal, tasa portuaria territorial y cobro por tala a grandes plantaciones forestales.

Se plantea que el Gobierno Central transfiera el 100% de los montos de exención del impuesto territorial a los municipios y el FCM. Se eliminaría el tope de patentes comerciales y se establecería una patente mínima de 1 UTM, la cual se aplicaría por sucursal, oficinas, establecimientos, locales u otras unidades de gestión empresarial para eliminar la inequidad en el pago entre grandes empresas y empresas de menor tamaño. También se propone eliminar exenciones en el pago de patentes comerciales a industrias extractivas de áridos, pesca y forestal. A su vez, la distribución de capital

propio no se realizaría solo en función del número de trabajadores, sino que incorporaría factores como la distribución de ventas por sucursal y el metraje cuadrado por sucursal.

Otra de las propuestas es crear la Patente Eléctrica que pagaría cada central de generación, distribuyéndose el pago en un 70% al municipio respectivo y 30% a la región. De igual forma, se crearía la tasa portuaria a las empresas portuarias concesionarias y no concesionarias, que según su tipo de carga se aplicaría por tonelada, repartiéndose el 50% a la municipalidad y 50% al Gobierno Regional. Se considera crear un impuesto especial de tala a grandes empresas forestales, con más de 200 hectáreas plantadas, quedando exentas del pago del impuesto territorial pero pagando un impuesto de 20 UTM por hectárea. Además se propone aumentar la base de cálculo de la patente minera por hectárea de explotación (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014).

CAPÍTULO V. TRIBUTACIÓN SUBNACIONAL

5.1 *DESCENTRALIZACIÓN FISCAL, GOBIERNOS UNITARIOS Y FEDERALES*

La descentralización fiscal implica pasar algunas responsabilidades de ingresos y/o gastos a niveles inferiores de gobierno. Un factor importante en la determinación del tipo de descentralización fiscal es el grado en que las entidades territoriales poseen autonomía para determinar la capacidad de aumentar sus ingresos y asignar sus gastos. Gobiernos unitarios y federales ofrecen diferentes oportunidades para la descentralización fiscal.

Los países unitarios no tienen gobiernos subnacionales constitucionalmente facultados para tomar decisiones sobre un determinado set de funciones y servicios del gobierno, más bien tienen múltiples niveles subordinados de gobierno. Los gobiernos federales, en cambio, han definido constitucionalmente los gobiernos subnacionales y, por tanto, permiten que existan posibilidades de tomar decisiones independientes del gobierno central.

Sin embargo, los gobiernos locales no necesariamente gozan de la protección constitucional suficiente para la existencia de descentralización en los sistemas federales. En la práctica, el alcance y la naturaleza del poder de toma de decisiones ejercido por los niveles inferiores varía mucho de un país a otro, tanto en los países federales y unitarios. En los extremos, algunos países nominalmente federales (por ejemplo, Venezuela) pueden ser considerados con un menor nivel de descentralización que países nominalmente unitarios (por ejemplo, Colombia). (The World Bank Group, s.f.)

En cuanto a la asignación de ingresos, los gobiernos tienen disponible una amplia variedad de instrumentos fiscales para sus necesidades, tales como impuestos directos, indirectos, generales,

específicos, a las empresas e individuales. La pregunta que se plantea es qué tipos de impuestos son los más adecuados para su uso para cada nivel de gobierno, dado que la asignación de los impuestos por jurisdicción depende en parte de la mezcla de diversos impuestos utilizados en el país en general.

En lo referido a las relaciones fiscales intergubernamentales, el Banco Mundial menciona que en la teoría de las finanzas públicas, el tema de la combinación de impuestos ideales, incluso en estados unitarios no ha sido ampliamente desarrollado. Los gobiernos casi universalmente emplean sistemas fiscales equilibrados que tienen la característica de que los diferentes impuestos se aplican básicamente sobre las mismas bases. Desde el punto de vista de la eficiencia y la equidad, los gobiernos deberían ser capaces de conformar sus impuestos con una sola base imponible general, pero esto no ocurre debido a diversos motivos como las consideraciones administrativas. Una mezcla de impuestos mantiene la tasa en niveles bajos, lo que reduce el incentivo de evadir impuesto y, a su vez, mediante el uso de una mezcla de impuestos se disminuye la capacidad de los contribuyentes de evitar la imposición al estar dentro de una red de impuestos, haciendo que el sistema sea más equitativo. La importancia de los diversos impuestos en la mezcla global sigue siendo, sin embargo, una cuestión de criterios en lugar de algo que se pueda deducir de principios económicos. Estas mismas consideraciones generales se aplican en el caso de la asignación de impuestos en un sistema de gobierno federal. Eficiencia y equidad tienden a ser atenuados por cuestiones administrativas, sin embargo, se pueden mencionar los principios económicos que entran en juego en la decisión de qué impuestos asignar a los niveles inferiores de gobierno (The World Bank Group, s.f.):

Eficiencia del Mercado Común Interno: el mercado estará funcionando de manera eficiente si todos los recursos (mano de obra, capital, bienes y servicios) son libres de moverse de una región a otra sin impedimentos ni distorsiones impuestas por la política. Los sistemas fiscales descentralizados pueden interferir con la eficacia al generar distorsiones en los mercados de recursos que son móviles entre estados, especialmente el de bienes de capital. El ajuste unilateral de impuestos por parte de una jurisdicción local puede afectar a este tipo de recursos porque pueden generar políticas ineficaces al llegar a niveles bajos o insuficientes de impuestos para estos factores.

Equidad nacional: el sistema de transferencia de impuestos es uno de los principales instrumentos para lograr la equidad redistributiva. El argumento para hacer la equidad un objetivo federal es simplemente que todas las personas deben entrar en la "función de bienestar social" de la sociedad en igualdad de condiciones, y es de suponer que el gobierno federal es el único nivel que puede asegurar que los residentes en las diferentes regiones son tratados de manera equitativa. En la medida en que la equidad es vista como un objetivo de la política federal, los impuestos descentralizados pueden interferir con el logro de dichos objetivos. Al igual que en el caso de la eficiencia, las políticas fiscales del estado no coordinadas pueden inducir involuntariamente a diferencias arbitrarias, teniendo consecuencias redistributivas para los residentes de los diferentes estados. Además, dada la movilidad de la mano de obra y capital a través de los estados, los gobiernos subnacionales pueden participar en políticas de redistribución que utilizan los impuestos y las transferencias para atraer a las personas de altos ingresos y repeler a los de bajos ingresos. Esto será un problema para aquellos impuestos que son de carácter redistributivos, así como para las transferencias.

Costos administrativos: hay costos fijos asociados a la recolección de cualquier impuesto utilizado por los estados. Los contribuyentes tendrán que incurrir en costos de cumplimiento para todos los impuestos que se aplican y las posibilidades de evasión y elusión pueden verse incrementadas con la descentralización de algunos tipos de impuestos. Como es el caso cuando la base impositiva es móvil o cuando la base fiscal se extiende a más de una jurisdicción. A su vez, los procedimientos de auditoría pueden estar distorsionados por las bases tributarias que implican transacciones a través de las fronteras estatales.

Necesidad fiscal: los instrumentos fiscales destinados a objetivos de política específicos deberían asignarse al nivel de gobierno más cercano a la responsabilidad de tal servicio. Por lo tanto, los impuestos progresivos de redistribución, instrumentos de estabilización e impuesto a la renta deberían ser asignados al gobierno nacional. En los países con un IVA federal, puede ser demasiado engorroso tener impuestos a ventas subnacionales. En tales circunstancias, el criterio de necesidad fiscal sugeriría permitir a los gobiernos subnacionales tener acceso a los impuestos que son considerados tradicionalmente como más adecuados para la administración nacional, tales como los impuestos sobre la renta personal.

La complejo, por tanto, es lograr la conciliación de tener gobiernos subnacionales responsables, preservando al mismo tiempo la eficiencia y evitar distorsiones a nivel nacional. El principal problema de la asignación de impuestos es que por lo general no proporcionar suficientes ingresos para los gobiernos de nivel inferior. En parte por esta razón, los gobiernos locales y, especialmente de nivel intermedio, en muchos países imponen una variedad de impuestos especiales. Para

responder a esto, la primera forma es complementar los ingresos locales mediante transferencias fiscales intergubernamentales, sin reducir indeseablemente los esfuerzos locales para recaudar sus propios impuestos. La segunda opción es permitir a los gobiernos subnacionales imponer sus propios impuestos de base amplia, siempre y cuando los beneficiarios locales reciban la carga. En principio, un impuesto sobre las ventas al por menor o un impuesto sobre los ingresos personales serían posibles. En la práctica, lo único eficiente es un impuesto de base amplia, como el impuesto a la renta, que sea recolectado a nivel nacional e impuestos sobre las ventas al por menor rara vez son viables en países en transición a un sistema tributario con instrumentos descentralizados. Ya sea con respecto a una sobretasa, un impuesto a la propiedad local o los impuestos locales en general, los elementos críticos necesarios para garantizar la tributación local sin costos de eficiencia son: (1) restringir los gobiernos locales tanto como sea posible con respecto a los impuestos de exportación y (2) permitir fijar sus propias tasas de impuestos. Para una mayor eficacia, puede ser deseable evaluar la base de un impuesto centralizada e incluso tenerlo recaudado por el gobierno central. (The World Bank Group, s.f.)

Si bien la descentralización se aplica de manera de maximizar el desempeño del gobierno, esto tiene resultados diferentes entre países e incluso al interior de estos. En muchos países con sistemas centralizados, la búsqueda de una buena gobernanza ha descuidado el nivel local de gobierno. Muchos gobiernos centrales no han logrado proporcionar los servicios locales con la calidad y consistencia necesarias para mejorar significativamente el nivel de vida de la mayoría de la población. Este fracaso a menudo no se debe tanto a la falta de recursos, sino al uso ineficiente de los recursos disponibles y las dificultades inherentes planteadas por el gobierno desde una distancia geográfica y “distancia psicológica” de la mayoría de los ciudadanos. (CIESIN)

La distancia geográfica de los gobiernos centrales, a menudo conduce a una falta de información sobre las necesidades y problemas locales. En palabras de Kendall, "los funcionarios que trabajan para los gobiernos centralizados no tienen el conocimiento necesario de las condiciones locales para proporcionar servicios gubernamentales eficientes, porque este conocimiento se dispersa entre los millones de personas que forman parte de la sociedad y no puede transmitirse a una junta central de planificación" (Kendall, 1991). La distancia psicológica entre los funcionarios del gobierno central y las personas que gobiernan es otra razón para que los gobiernos centrales no puedan prestar servicios a nivel local. Con demasiada frecuencia, las actividades del gobierno central a nivel local no son impulsadas por la demanda de los ciudadanos locales, sino que son impuestas por organismos que han desarrollado ideologías dentro del contexto de los intereses del gobierno central.

Inman y Rubinfeld, consideran que a medida que los estados nacionales evolucionan y nacen nuevas naciones, es natural hacer tres preguntas fundamentales de diseño: ¿Cuántos gobiernos locales y estatales deberían existir?, ¿Cómo estarán representados en el gobierno central?, ¿Cómo se deben asignar las responsabilidades impositivas y de gastos entre los niveles central e inferiores?.

Con respecto a los impuestos en particular, depende de si la nación es una economía madura o una en desarrollo. En teoría en un estado maduro, el planificador constitucional tiene una mayor flexibilidad en la elección de instrumentos de política viables. Sin embargo, es probable que la redistribución sea al menos tan importante como la eficiencia en la tributación y el gasto. Además, es posible que las unidades locales de gobierno no cuenten con la capacitación para gestionar importantes ingresos fiscales y para organizar la provisión de bienes públicos localmente.

“El federalismo permite alcanzar una serie de metas sociales relacionadas con la redistribución, la participación política y diversas eficiencias, incluyendo el logro de economías de escala, la adecuación de los beneficios a los costos y la innovación que fluye de la competencia entre las unidades gubernamentales subnacionales. Por tanto, permite la subsidiariedad, es decir, asignar las responsabilidades de gasto y tributación a las jurisdicciones geográficas y/o poblacionales más pequeñas que pueden aumentar los impuestos de manera más eficiente y proporcionar el nivel deseado de calidad del servicio al menor costo por ciudadano.” (Inman & Rubinfeld, 2009)

Algunos países pasan por fases de descentralización y recentralización, lo que implica cambios en el balance de poder entre los niveles de gobierno. La recentralización puede darse de diversas formas, como la eliminación de la autoridad subnacional o reduciendo la autonomía a nivel de autoridades e instituciones en la toma de decisiones. Si bien esto puede ocurrir por diversos motivos, un factor común es que se trata de una forma de reafirmar la primacía central de los gobiernos centrales o puede darse también por incentivos políticos.

5.2 HERRAMIENTAS DE TRIBUTACIÓN SUBNACIONAL

Si bien la teoría destaca los beneficios en la eficiencia de la tributación como fuente de ingresos propios a nivel local, existen importantes restricciones económicas e institucionales (BID, 2016).

En cuanto a restricciones económicas, las bases tributarias generalmente están desigualmente distribuidas en el país, lo que implica una dispar generación de ingresos y capacidad de proveer bienes y servicios públicos. La movilidad de las bases tributarias potenciales dentro del territorio nacional puede generar competencia fiscal entre jurisdicciones, lo que facilita el ajuste a las preferencias locales, pero también puede reducir la discrecionalidad recaudatoria de los gobiernos

subnacionales. Si no se controla, la competencia tributaria local puede conducir a una carrera que puede llegar a minar la sostenibilidad financiera de los gobiernos subnacionales. Los sistemas de transferencias intergubernamentales pueden compensar parcialmente la desigual distribución de las bases tributarias y las diferencias en las capacidades fiscales.

En cuanto a restricciones institucionales, se tiene que la capacidad para recaudar impuestos varía sustancialmente entre los gobiernos subnacionales. Las administraciones tributarias locales a menudo no son capaces de aprovechar las economías de escala en la recaudación y tienen menos recursos humanos y capacidades técnicas, en comparación con los organismos nacionales de administración tributaria. Además, los costos de cumplimiento para los contribuyentes que operan en múltiples jurisdicciones subnacionales se magnifican por la existencia de diferencias sustanciales en las leyes tributarias subnacionales y los procedimientos administrativos.

Para la recaudación, los gobiernos necesitan de bases tributarias. La teoría y experiencias de los países consideran como características deseables que los impuestos subnacionales se hagan cargo de bases tributarias con baja movilidad geográfica, con baja sensibilidad a fluctuaciones cíclicas y otros shocks exógenos; que tengan una distribución relativamente pareja de las bases tributarias en el territorio nacional para evitar distorsiones y externalidad, como la competencia fiscal o la exportación de impuestos; y que sean impuestos con bajos costos administrativos, que posean incentivos para reducir la evasión y que alienten la eficiencia.

“No existe ninguna opción tributaria que sea claramente superior a otra. Por ejemplo, el impuesto al valor agregado (IVA) tiene una alta capacidad de recaudación, pero también altos costos de administración y cumplimiento, que pueden afectar la localización de las empresas. Los impuestos

a la nómina tienen un potencial medio de recaudación y sus costos de administración y de cumplimiento son bajos, pero pueden afectar negativamente la eficiencia y son muy sensibles al ciclo económico. Los impuestos a la propiedad, a pesar de ofrecer un fuerte potencial de recaudación y una base fija, implican altos costos de administración. La decisión sobre qué impuestos adoptar, si se hará una asignación total o parcial de algunas bases de los impuestos a los gobiernos subnacionales y si estos los van a administrar, dependerán de las condiciones particulares de cada país, incluyendo la propia necesidad de financiamiento.” (BID, 2016)

El documento del BID evalúa el desempeño de los distintos tipos de impuestos subnacionales en función de sus características, lo que se muestra a continuación:

Cuadro 2: Calificación de potenciales fuentes de ingresos subnacionales según diferentes criterios

	Potencial recaudatorio	Movilidad de la base tributaria	Costos de eficiencia potenciales	Sensibilidad al ciclo	Distribución de la base imponible	Costos de administración	Costos de cumplimiento	Visibilidad	Aceptabilidad política
Impuesto renta de las personas	V	B	B	M/A	M/B	A	M/A	A	M/B
Sobretasa impuesto a la renta	V	B	B	M/A	M/B	B	B	M	M
Impuesto renta de las empresas	M	A	A	A	B	A	M/A	A	M
Impuesto ventas al por menor	M	B	B	M	M	A	M/B	M	M
Impuesto sobre los ingresos brutos	A	B	A	M/A	M	M	M	M/B	A
Impuesto al valor agregado	A	M	A	M/A	B	A	A	M	M
Impuesto al valor agregado corporativo	M	M/A	M/A	M/A	B	M	M	M	M
Impuestos específicos	M	M	M/A	M	B	M	B	B	M/A
Impuesto a la propiedad	V	B	B	B	B	A	M	A	B
Mejoras y valorizaciones	V	B	B	B	B	A	M	A	B
Transacciones financieras	M	A	A	A	B	A	M/A	A	M
Impuesto de timbres y estampillas	B	—	A	B	B	B	B	—	—
Impuesto a la nómina	V	B	A	M/A	M/B	A	M/A	A	M/B
Impuestos verdes	B	B	B	B	B	A	M	A	M
Otras fuentes									
Regalías	A	B	B	A	B	M	M	A	A
Tarifas por servicios	M	M/B	B	B	M	M	M	A	M

Notas: A = alto; M= mediano; B= bajo; V= variable; — = no es un rasgo sobresaliente de este impuesto.

Fuente: Descentralizando los ingresos fiscales. BID 2016

Considerando diversos tipos de impuestos, en base a estos criterios, hay argumentos en contra y a favor de tener ciertos impuestos a cargo del gobierno central y otros de los gobiernos subnacionales.

Como ejemplo se pueden considerar los siguientes:

1. Impuestos directos:

- 1.1. Impuesto nacional a la renta personal tiene problemas en generar ingresos en economías con alta informalidad.
- 1.2. Sobretasa al impuesto a la renta de las personas tiene ventajas de baja movilidad de la base tributaria y baja exportabilidad.
- 1.3. Impuesto subnacional a la renta de empresas tiene gran potencial recaudatorio pero es exportable entre jurisdicciones fiscales y es sensible al ciclo económico.

2. Impuestos a los bienes y servicios:

- 2.1. Impuestos subnacionales a las ventas al por menor tienen ventajas como una menor sensibilidad cíclica y una distribución más uniforme de la base, pero en países con alto grado de informalidad o con comercio minorista muy fragmentado dificulta los registros contables.
- 2.2. Impuestos aplicados a las ventas entre empresas, tienen un alto potencial recaudatorio, incluso con tasas bajas, pero al operar en cascada y ser exportables, tienen altos costos de eficiencia.
- 2.3. Impuesto al valor agregado intermedio, tiene como ventaja un alto potencial recaudatorio y evita los efectos cascada y las distorsiones de un impuesto sobre los ingresos brutos. La base del IVA tiende a distribuirse más uniforme que el impuesto a la renta y es menos sensible al ciclo económico. Pero tiene costos significativos, como es si se tienen tasas múltiples y variadas exenciones, así como los costos de cumplimiento para los

contribuyentes que operan en varias jurisdicciones. Esto implicaría que el IVA pagado en distintas etapas de la producción de mercancías debe ser reembolsado en la frontera sobre los bienes importados desde otra jurisdicción, pero a falta de estas fronteras dificultaría la realización de estos. Por tanto, este tipo de IVA estimularía la competencia fiscal predatoria entre los estados al reducir las tasas para influir en la localización de las empresas y también estimularía la elusión porque podrían buscar trasladar valor agregado, y también afectaría negativamente la competitividad exterior, a menos que las exportaciones tengan tasa cero y la tributación de las importaciones sea a la tasa nacional. Por ello el IVA subnacional debería combinar la recaudación de impuestos sobre una base de origen con una distribución de sus ingresos sobre una base de destino.

- 2.4. Impuestos aplicado sobre el impuesto al valor agregado corporativo, cálculo sobre ventas menos costo de los insumos materiales, actúa a favor de las importaciones y en contra de la producción nacional y las exportaciones, ya que no es deducible de la base tributaria. Además, sería un impuesto adicional sobre la mano de obra desalentando el empleo formal.
- 2.5. Impuestos específicos sobre el consumo de determinados bienes y servicios, o sobre tasa a los impuestos específicos del gobierno central. Tienen un potencial de recaudación razonable y bajos costos de administración. Crea poca distorsiones debido a la baja elasticidad de la demanda y su incidencia puede ser regresiva, pero para venta de insumos puede aumentar los costos de producción perdiendo competitividad externa.
- 2.6. Impuesto a la propiedad son de base inmóvil y no exportables, además cumplen con el principio del beneficio, al beneficiar los servicios locales. Estos impuestos pueden ser ligeramente progresivos, si los valores estimados de las propiedades se mantienen cerca de los valores actuales del mercado y es menos sensible al ciclo económico que otros

impuestos. Pero suele distribuirse desigualmente en el territorio, concentrándose en zonas metropolitanas. Además existe la dificultad de la informalidad en el cambio de las propiedades y construcción, por lo que actualizar los avalúos de propiedades es un reto para los gobiernos.

2.7. Impuestos a bienes muebles, por ejemplo los automotrices, son de fácil administración pero al fijar sus tasas se produce una tensión sobre objetivos ambientales, ya que modelos nuevos que contaminan menos pagan más que vehículos antiguos.

3. Impuestos a las mejoras y valorizaciones:

3.1. Referido a mejoras y valorizaciones inmobiliarias, donde los gobiernos locales gravan mejoras en las propiedades que se benefician de inversiones públicas.

4. Impuesto a las transacciones financieras:

4.1. Aplicado a débitos y/o créditos de las cuentas bancarias, por ejemplo a pagos de cheques y retiros en efectivo.

4.2. Impuesto sobre las transacciones de valores.

4.3. Impuesto a operaciones de cambio y derivadas de ella.

Existe desacuerdo sobre los beneficios y costos de estos impuestos.

5. Impuestos de timbres y estampillas:

5.1. Impuesto a cheques, recibos, documentos judiciales, licencias matrimoniales, transacciones, etc.; siendo un instrumento que varía entre gobiernos subnacionales.

6. Impuestos a la nómina:

6.1. O gravamen a la realización de pagos de dinero por concepto de remuneraciones, tiene varios beneficios cuando se impone a grandes empresas, pero en la literatura se ha mencionado como barrera al empleo.

7. Impuestos ecológicos:

- 7.1. Impuestos verdes, se consideran una fuente innovadora de ingresos subnacionales ya que se pueden usar de manera efectiva en respuesta a efectos negativos sobre el medio ambiente. Además, pueden hacer del desarrollo de las ciudades más sostenible fiscal y ambientalmente.
8. Regalías:
- 8.1. Como la coparticipación de los ingresos de los recursos naturales no renovables. En la literatura se menciona de desventajas al asignar sus bases a gobiernos subnacionales, ya que se concentran en un pequeño conjunto de localidades. Pero tener parte de su asignación a nivel local compensarían los daños por la explotación.
9. Cargos y tarifas:
- 9.1. Para recuperar total o parcialmente el costo de servicios prestados por los gobiernos locales o contribuir a su financiamiento. En gran parte son no exportables.

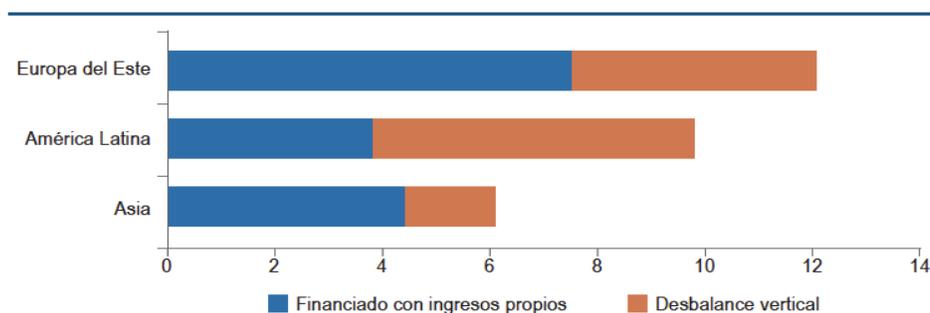
(a) Distribución de ingresos

Las diferencias entre el gasto de los gobiernos subnacionales y sus ingresos propios implica desequilibrios fiscales verticales que dependen en gran medida de las transferencias de los gobiernos centrales a los gobiernos subnacionales, sean estados o regiones, y a nivel local. En el gráfico 14, se observa que en América Latina existe un gran desbalance vertical, lo que implica mayor dependencia de las transferencias del nivel central, en comparación a Europa del Este y Asia. América Latina es heterogénea en su nivel de descentralización de ingresos y gasto, lo cual se aprecia en el gráfico 15. En estados unitarios que han descentralizado de menor manera el gasto (Chile, El Salvador, Panamá), los ingresos propios subnacionales cubren una parte sustancial del gasto local. En este mismo tipo de países pero con mayor descentralización del gasto (Colombia,

Bolivia, Ecuador y Perú), tienen grandes desequilibrios verticales. En estados federales, los ingresos propios abarcan un mayor o menor desbalance vertical como Argentina, Brasil y México.

Estos desequilibrios también son variados dentro de un mismo país, debido a factores económicos y sociales, nivel de pobreza, grado de urbanización, estructura demográfica, etc.; lo cual influye en la distribución de las bases tributarias subnacionales, según consigna el BID. Esto también depende de factores institucionales y políticos. Pero también la composición de las transferencias intergubernamentales varía entre países, por ejemplo en América Latina. La fragmentación y el tamaño menor al óptimo impiden que los gobiernos subnacionales aprovechen economías de escalas en la recaudación de ingresos y la prestación de servicios. Por tanto, los gobiernos subnacionales enfrentan desafíos fiscales estructurales, como fortalecer la capacidad tributaria y su uso efectivo por parte de gobiernos locales, aumentar la eficiencia del gasto público y calidad de los servicios públicos, y encontrar formas sostenibles para cubrir sus brechas de infraestructura. (BID, 2016)

Gráfico 14: Tamaño y financiamiento del gasto público subnacional en regiones seleccionadas, 2009 (como % del PIB)

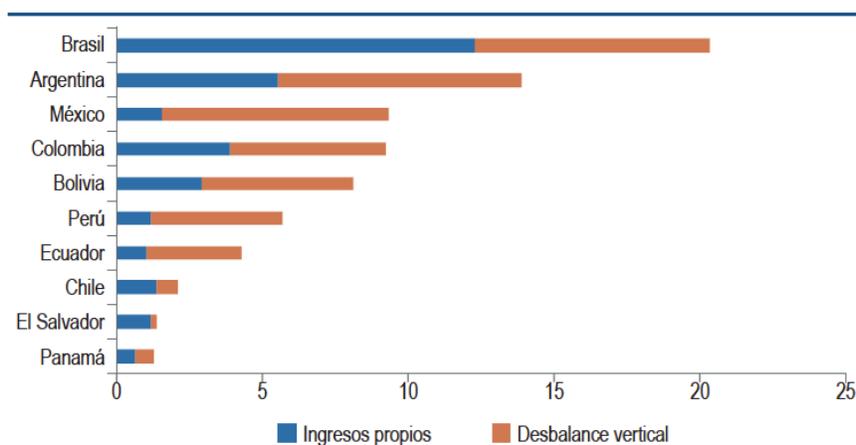


Fuentes: BID (2012), FMI (2011) y OCDE (2010).

Notas: América Latina comprende Argentina (gobiernos locales, 2002), Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá (2007) y Perú. Asia comprende Afganistán, Azerbaiyán, Armenia, Georgia, India (2008), Irán, Israel, Jordania, Kazakstán, Mongolia y Corea del Sur. Europa del Este comprende Bielorrusia, Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Moldavia, Polonia, Rumania (2008), República Checa, Serbia y Ucrania.

Fuente: Descentralizando los ingresos fiscales. BID 2016

Gráfico 15: Tamaño y financiamiento del gasto público subnacional en América Latina, 2000-2010 (en % del PIB)



Fuente: BID (2012).

Nota: Todas las cifras corresponden a promedios simples. Los períodos varían para los siguientes países: Chile (2001-09), El Salvador (2004-07) y Panamá (2000-08).

Fuente: Descentralizando los ingresos fiscales. BID 2016

5.3 DISTRIBUCIÓN INGRESOS TRIBUTARIOS

La asignación tributaria a los gobiernos subnacionales es una condición necesaria pero no suficiente para asegurar la movilización de ingresos propios. Los gobiernos locales pueden no explotar su potencial recaudatorio de las bases tributarias que les han sido asignadas, por cobro de tasas bajas o por no cobrar, generando una suboptimización. Esto puede deberse a los beneficios de los impuestos existentes, por amplias exenciones, no invertir en sistemas necesarios, etc. La movilización de ingresos subnacionales puede verse afectado por factores políticos o ideológicos, o por las restricciones presupuestarias de los gobiernos locales.

El BID consigna que, “la composición de los ingresos tributarios subnacionales en América Latina muestra diferencias significativas entre países, pero también algunas características comunes. La mayoría de los países, con excepción de México y Perú, dependen en gran medida de los impuestos indirectos, sobre todo los que gravan los ingresos brutos (Argentina y Colombia), el valor agregado (Brasil) y los impuestos específicos (Colombia y Venezuela). Los impuestos a la propiedad (bienes raíces y vehículos) se aplican en casi todos los países, pero con resultados variables. Solamente en México se asigna un impuesto a la nómina subnacional”. Lo cual se representa en el cuadro 3.

Cuadro 3: Composición de los impuestos subnacionales en América Latina, 2000-2010 (en %)

	Impuesto a la propiedad: predial	Impuestos indirectos: actividad económica	Nómina	Impuesto a la propiedad: vehículos	Transferencias de propiedad	Combustibles	Otros
Argentina	12,6	64,4	0	6,3	0	0	16,7
Brasil	5,0	84,6	0	5,0	1,6	0	3,8
Colombia	20,8	49,2	0	2,7	0	12,0	15,2
Ecuador	29,4	31,0	0	0	2,3	0	37,3
México	27,6	2,1	39,7	1,8	18,0	0	10,8
Panamá	0	59,7	0	0	0	0	40,3
Perú	54,1	15,8	0	7	0	0	23,1
Venezuela	2,3	97,0	0	0	0,2	0	0,5

Fuente: Descentralizando los ingresos fiscales. BID 2016

(a) Distribución de recaudación de impuestos en América Latina y el Caribe

Desde mediados de 1980, los países de América Latina y el Caribe han experimentado en general reformas que implican la transferencia de funciones gubernamentales del gobierno central a entidades subnacionales. En la primera etapa, esta descentralización se centró principalmente en el fortalecimiento de la tendencia hacia una mayor participación del gasto público a nivel subnacional. Por el contrario, el alcance de las políticas fiscales subnacionales en la región ha sido relativamente modesto, la atribución de los ingresos tributarios parece altamente sesgada hacia entidades centrales o federales con actividades subnacionales que dependen más de un sistema de transferencias de niveles superiores a niveles más bajos de administración, en comparación con los miembros de la OECD.

El hecho es que los gobiernos subnacionales en los países de América Latina y el Caribe tiendan a tener una gama relativamente estrecha de impuestos bajo su jurisdicción. Los impuestos

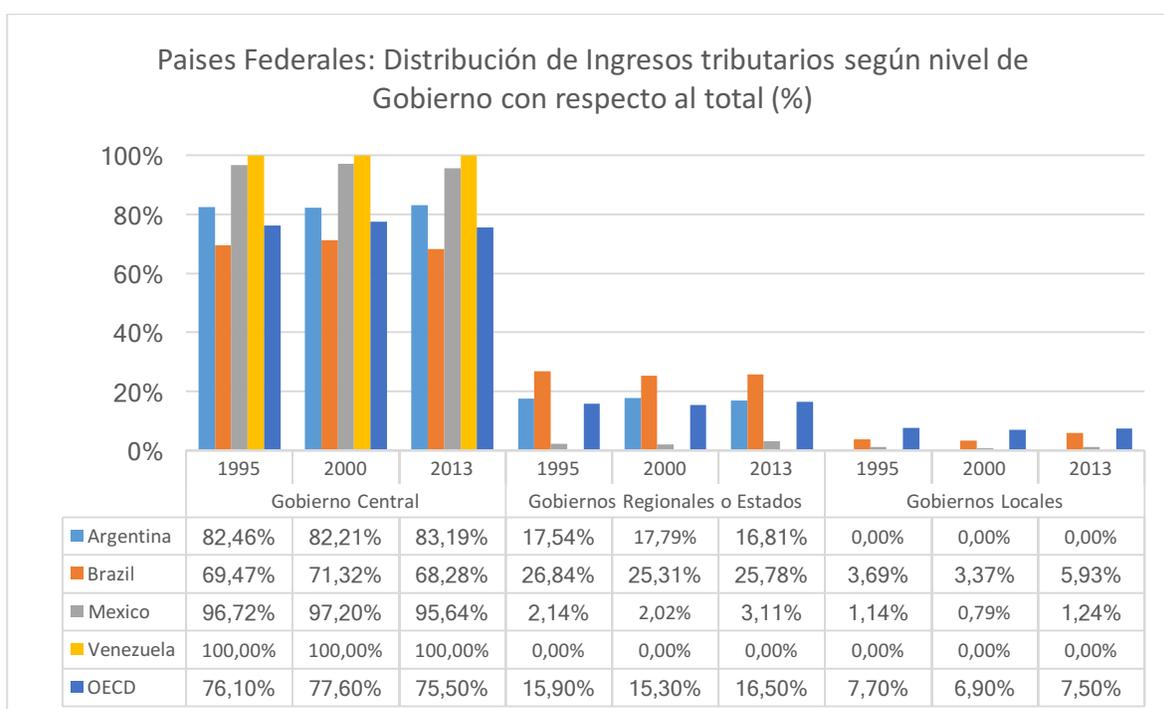
frecuentemente asignados a las entidades subnacionales son los impuestos a la propiedad, las licencias de vehículos a motor, los impuestos sobre servicios específicos y las tarifas municipales; y el potencial de generación de ingresos de estos instrumentos es relativamente limitado en comparación con las bases tributarias bajo la jurisdicción central. En los países miembros de la OECD, las entidades subnacionales tienden en promedio a tener bases impositivas mucho más amplias. Una proporción sustancial de la recaudación de ingresos para los gobiernos subnacionales en los países de la OCDE es a través de impuestos sobre la renta y ganancias (que representan más de un tercio del monto total cobrado a nivel subnacional). Por el contrario, ninguno de los países de América Latina y el Caribe, con datos disponibles, registró una recaudación de impuestos sobre la renta por parte de los gobiernos subnacionales. Los bajos ingresos tributarios en los niveles subnacionales en los países de América Latina y el Caribe también se deben a la falta de capacidad administrativa y técnica para recaudar altos ingresos tributarios. (OECD, ECLAC, CIAT, & IDB, 2016)

Considerando que la recaudación de los impuestos puede darse a nivel de Gobierno Central, Gobiernos Regionales o Estados, y Gobiernos Locales según sean definidos constitucionalmente los países, es interesante ver a qué nivel de gobierno corresponde esta generación de ingresos. En América Latina existe diversos tipos de países constitucionalmente, teniendo como países Federales a Argentina, Brasil, México y Venezuela. La OECD considera Colombia como un país Regional, ya que si bien es constitucionalmente unitario, sus entidades territoriales tienen una gran autonomía. La mayoría de los países de Latinoamérica son Unitarios como Chile, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Uruguay, entre otros.

En países federales, existe recaudación tributaria tanto a nivel central, a nivel intermedio (estados o regiones, según sea el caso) y a nivel local. Siendo la única excepción a lo anterior Venezuela, que

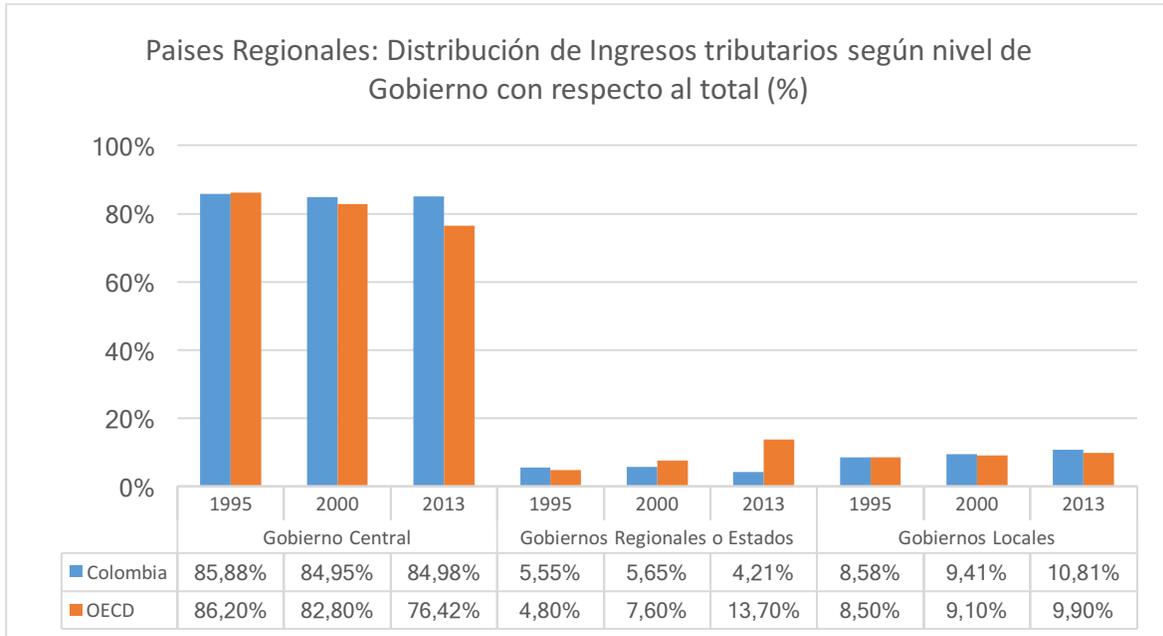
recauda el 100% de estos ingresos a nivel central. En base al gráfico 16, se aprecia que entre 1995 y 2013, estos países no han variado considerablemente sus ingresos tributarios a nivel central. Argentina concentra sus impuestos a nivel regional, aunque al 2013 ha disminuido su aporte, llegando al 16,81%. Brasil tiene una mayor recaudación que otros países federales de América Latina, destacando el grado de descentralización fiscal en este sentido. Si se compara con México, por ejemplo, estados y localidades recaudan menos del 5% del total de ingresos tributarios, en cambio Brasil al 2013 más del 30% corresponden a niveles inferiores que el central. En ambos países ha aumentado desde 1995 el aporte de los gobiernos subnacionales. Teniendo valores promedio de países federales de la OECD, exceptuando a Brasil, estos tienen un mayor grado de descentralización tributaria, aunque en 2000 se observa un grado de recentralización ya que hay menores porcentajes a nivel local en este grupo de países.

Gráfico 16: Países Federales, distribución ingresos tributarios



Fuente: Elaboración propia , en base a datos OECD.

Gráfico 17: Países Regionales, distribución ingresos tributarios



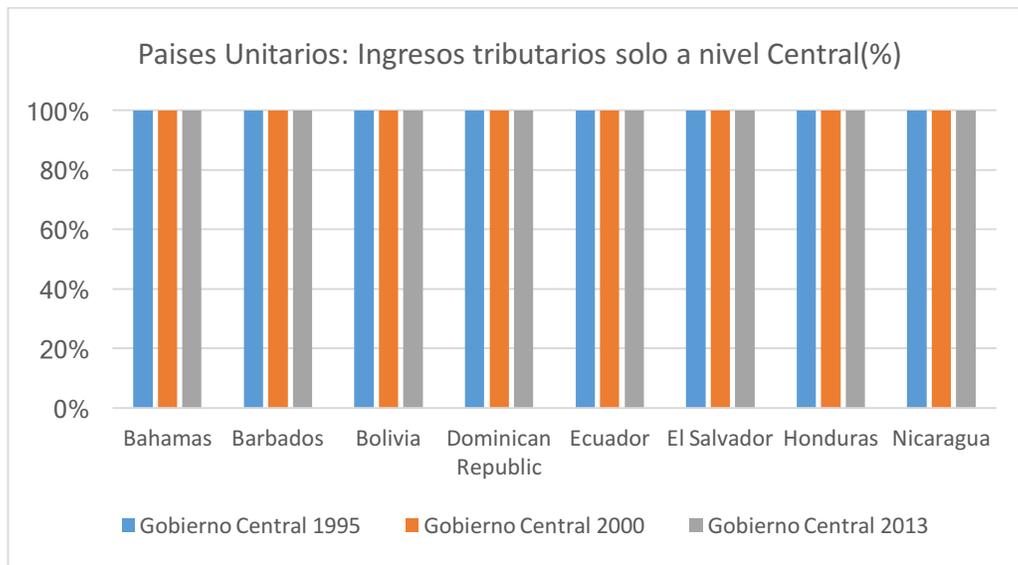
Fuente: Elaboración propia , en base a datos OECD.

Teniendo a Colombia como un país Regional debido a que sus entidades territoriales tienen una gran autonomía, se puede comparar con España, ya que constitucionalmente es no federal pero posee una gran descentralización en su estructura política. Es en el Gráfico 17 donde queda constancia que Colombia ha disminuido levemente su ingreso tributario del gobierno central, además de haber variado menos de 1% desde 1995 a 2013. A su vez, disminuye los ingresos regionales a la par que aumentan los ingresos locales en el periodo observado. Si se compara con España para 1995 y 2000, las distribuciones tienen gran similitud, pero con los cambios realizados en el país de la OECD en 2013 disminuye en casi 6% a nivel central, a la par que aumenta la recaudación regional.

Para los países unitarios, existen casos extremos en que la recaudación tributaria se realiza solo a nivel central como Bahamas, Barbados, Bolivia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador,

Honduras, Nicaragua; por tanto hay una nula descentralización tributaria en este aspecto (Gráfico 18).

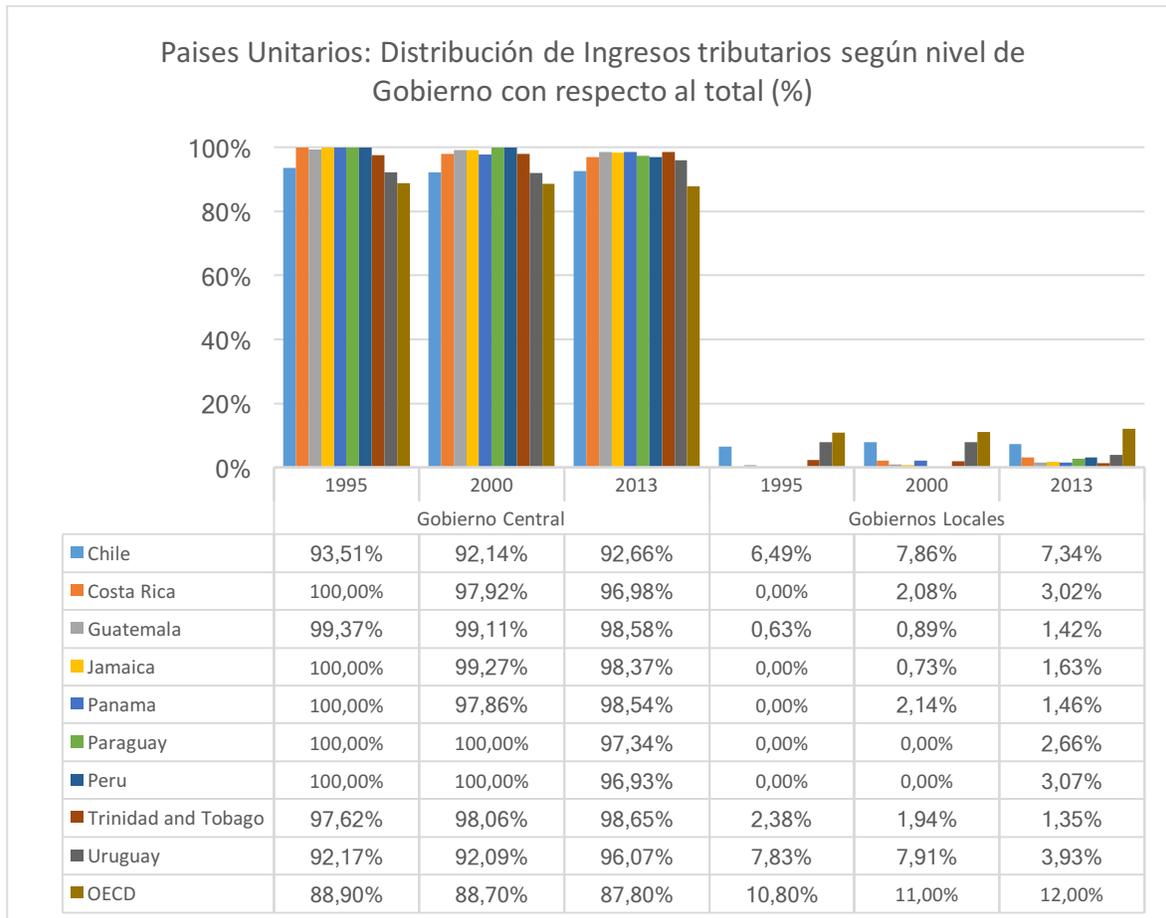
Gráfico 18: Países Unitarios, sin distribución ingresos tributarios



Fuente: Elaboración propia , en base a datos OECD.

Para los demás países unitarios (Gráfico 19), su recaudación es mayor al 90% por parte del gobierno central desde 1995 al 2013. Sin embargo, destaca Chile logrando un 7% de ingresos tributarios a través de gobiernos locales, siendo seguido por Uruguay con un 4%. Países en que en el año 1995 recaudaban todo a nivel central, avanzaron su descentralización a cierto grado entre el periodo analizado, ya que pasaron de ser 97%-100% centrales a tener ingresos tributarios locales entre 1%-3% a 2013. Se puede mencionar a Perú, Paraguay y Costa Rica que lograron del 2,5% al 3,1% por parte de gobiernos subcentrales. Guatemala, Jamaica y Panamá descentralizaron en menor medida, teniendo valores entre 1,35% al 1,63% de recaudación a nivel local. El caso de Trinidad y Tobago es interesante, ya que a diferencia del resto de la muestra disminuyó el grado de descentralización entre 1995 y 2013.

Gráfico 19: Países Unitarios, distribución ingresos tributarios



Fuente: Elaboración propia , en base a datos OECD.

(b) Distribución de recaudación de impuestos en países OECD

En los países de la OECD se observan una variedad de tipos de sistemas fiscales, difiriendo en su saldo de impuestos, ya sea porque los gobiernos subcentrales desempeñan diferentes funciones en la entrega de bienes y servicios públicos nacionales, poseen impuestos autónomos más altos que generalmente necesitan mayores subsidios de igualación, se enfrentan a distintos tipos de externalidades resultando en bases impositivas desiguales, las circunstancias históricas difieren entre los países, o las diferentes preocupaciones políticas e instituciones entre países. Las

externalidades pueden ser de una variedad de tipos, tales como los beneficios indirectos en el lado del gasto y la competencia fiscal en el lado de los ingresos, lo que puede dar lugar a diferencias en el equilibrio de las contribuciones entre países. (Charbit, 2010)

El término "autonomía fiscal" recoge varios aspectos de la libertad de los gobiernos subcentrales (SCG) sobre sus propios impuestos. Abarca características como el derecho del gobierno subcentral a introducir o suprimir un impuesto, de fijar las tasas impositivas, de definir la base imponible o conceder desgravaciones o exenciones a individuos y empresas. En varios países los impuestos no se asignan a un nivel específico de gobierno, sino que se comparten entre los gobiernos central y subcentral. Tales arreglos de reparto de impuestos negarían a un solo gobierno subcentral cualquier control sobre las tasas y bases de impuestos, pero colectivamente los SCG pueden negociar la fórmula de compartir con el gobierno central. (OECD, 2016)

Considerando aquellos países de la OCDE que tienen ingresos tributarios en tres niveles¹⁵ ligado a gobiernos federales, es Canadá el que tiene un mayor grado de descentralización de impuestos, siendo cercano al 53% desde 1995 a 51% en 2013. A la par de este aumento, la recaudación a nivel regional llegó a cerca del 40%, con una leve baja a nivel de gobiernos locales. Alemania, Estados Unidos y Suiza tienen menos de un 70% de impuestos centralizados, en comparación Australia, Austria, Bélgica y México, que en 18 años continúan manteniendo por sobre el 80% a nivel central. España por su parte, llegó a aumentar en un 10% la recaudación de los gobiernos subcentrales en este periodo.

¹⁵ Ver Anexo 7, Gráfico A.

El resto de países miembros de la OECD, recaudan como gobierno central y como gobiernos locales. Países de Europa Oriental¹⁶ presentan una recaudación tributaria centralizada, siendo de más de un 85%. Como gobiernos subcentrales, República Checa solo llega a valores cercanos al 1%, mientras que Estonia, Eslovaquia y Eslovenia alcanzan por sobre el 10%, aumentando desde 1995 a 2013. En el caso de Europa Occidental¹⁷ hay diversos casos a examinar. Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Portugal y Reino Unido tienen ingresos tributarios atribuidos en más de un 90% al gobierno central. En la mayoría de estos países aumentó levemente la recaudación de los gobiernos subcentrales, siendo la excepción Luxemburgo que aumento alrededor del 3% en sus ingresos tributarios atribuidos a nivel central. Con menores grados de centralización está Francia que logró casi un 13% de impuestos a nivel subcentral. Con respecto a 1995, Italia disminuyó en más del 10% la recaudación del gobierno central, pasando del 94,6% al 83,8%, destacando dentro de este grupo de naciones. Noruega, en cambio disminuyó sus ingresos tributarios locales en el periodo. Islandia, Finlandia y Dinamarca registran por sobre el 23% de recaudación por parte de los gobiernos subcentrales, pero este último país vio disminuido lo correspondiente a nivel local. Dinamarca presenta los mayores niveles de descentralización de este grupo, alcanzando casi un 37% de recaudación en gobiernos subcentrales.

Los demás países de la OECD¹⁸ junto con Nueva Zelanda, Israel y Turquía, Chile presenta más del 90% de impuestos centralizados. Chile aumentó levemente su recaudación subnacional, al igual que Nueva Zelanda e Israel, pero Turquía incrementó sus ingresos a nivel central al pasar de un 87,2% a 91,3% entre 1995 y 2013. La trayectoria de los ingresos de Corea presenta también una tendencia

¹⁶ Ver Anexo 7, Gráfico B.

¹⁷ Ver Anexo 7, Gráfico C.

¹⁸ Ver Anexo 7, Gráfico D.

creciente en cuanto a recaudación de gobierno central, al igual que Japón, pero mientras Corea se encuentra por sobre el 84%, en Japón es alrededor del 76%.

CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los tributos subnacionales en Chile difieren considerablemente en su recaudación. Mientras el impuesto territorial y las patentes municipales representan más del 10% de los ingresos propios permanentes locales, los permisos de circulación corresponden alrededor del 4% y patentes mineras, patentes acuícolas e impuestos a casinos no superan el 1%.

La recaudación local representa un gran porcentaje con respecto a los ingresos totales de los municipios del país. Sin considerar los aportes al FCM de los ingresos fiscales locales estos representan alrededor del 27% al año 2015. Agregando el aporte a este Fondo del Impuesto Territorial, Patentes Municipales y Permisos de Circulación los 6 tributos subcentrales representan el 53% de los ingresos municipales totales percibidos al mismo año.

Dada la necesidad de ingresos locales no condicionados para responder a las demandas de bienes públicos en las comunas del país, se hace necesario considerar ciertas mejoras en este aspecto para avanzar en descentralización. Mejorar los ingresos subnacionales implica el diseño de reformas que consideren tanto eficiencia como equidad, a la par de aumentar la rendición de cuentas y responsabilidad fiscal en niveles subnacionales de gobierno.

Siendo el impuesto territorial la mayor herramienta de financiamiento autónomo municipal en el país, si se considera la gran masa de viviendas que están exentas del pago, se acentúan las asimetría en el volumen y calidad de bienes públicos locales que los distintos municipios logran proveer a sus residentes. Por ello se hace necesario reducir estas exenciones para tener mayores ingresos y así ampliar la base de contribuyentes. A su vez, el Gobierno Central debiese transferir el 100% de los montos de exención del impuesto territorial a los municipios y el FCM, como ideal. Dada la existencia

de una subestimación de valores sistemática de los predios, se hace necesario buscar mecanismos que permitan que los avalúos gradualmente se acerquen más a los valores de mercado de las viviendas.

Destacan las reformas de este tributo, ya que el impuesto a los bienes raíces es considerado el menos “dañino” para el crecimiento según estudios de la OECD, tiene costos de eficiencia relativamente bajos y posee un buen desempeño en términos de progresividad. La eficiencia de este impuesto se debe a la inmovilidad de la base tributaria, por lo que causaría menos distorsiones en la asignación de recursos. Además, al capitalizar el precio de la propiedad el impuesto se vuelve neutral, no incide en decisiones posteriores de inversión y ayudaría a financiar bienes públicos de la misma localidad, los cuales inciden en los precios de las propiedades.

Es recomendable también que se apliquen medidas fiscales que apuntan a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, la eficacia en la entrega de resultados y dotar de más recursos para decisiones autónomas a gobiernos subcentrales, para que se posibilite la cohesión social y la gobernanza territorial. Para esto se propone eliminar el tope de patentes comerciales y se establecer una patente mínima, la cual se aplicaría por sucursal o locales para eliminar la inequidad en el pago entre grandes empresas y empresas de menor tamaño. A su vez, la distribución de capital propio no debería realizarse solo en función del número de trabajadores, sino que podría incorporar factores como la distribución de ventas por sucursal y el metraje cuadrado por sucursal.

Como nuevos tributos específicos y en pos de aumentar la recaudación municipal, se podrían establecer Patentes Eléctricas que pagarían cada central de generación, crear la tasa portuaria a las

empresas portuarias concesionarias y no concesionarias, e implementar un impuesto especial de tala a grandes empresas forestales.

La composición de los ingresos tributarios subnacionales en América Latina muestra diferencias significativas entre países, pero también algunas características comunes. La mayoría de los países dependen en gran medida de los impuestos indirectos, sobre todo los que gravan los ingresos brutos, el valor agregado y los impuestos específicos. Desde mediados de 1980, los países de América Latina y el Caribe han experimentado en general reformas que implican la transferencia de funciones gubernamentales del gobierno central a entidades subnacionales. Sin embargo, el alcance de las políticas fiscales subnacionales en la región ha sido relativamente modesto, la atribución de los ingresos tributarios parece altamente sesgada hacia entidades centrales o federales con actividades subnacionales que dependen más de un sistema de transferencias de niveles superiores a niveles más bajos de administración, en comparación con los miembros de la OECD. Siendo el caso de Chile una recaudación impositiva de solo el 7% de gobiernos locales y el 93% por parte del gobierno central.

En los países miembros de la organización, las entidades subnacionales tienden en promedio a tener bases impositivas mucho más amplias. A su vez, los bajos ingresos tributarios en los niveles subnacionales en los países de América Latina y el Caribe también se deben a la falta de capacidad administrativa y técnica para recaudar altos ingresos tributarios.

BIBLIOGRAFÍA

- Aghón, G. (1993). *Descentralización Fiscal: Marco Conceptual*. (CEPAL, Ed.) Serie Fiscal: Proyecto Regional de Descentralización Fiscal número 44.
- Almy, R. (2014). *Valuation and Assessment of Immovable Property* (Vol. 19). OECD Working Papers on Fiscal Federalism.
- Azurduy, A. (2016). *Tributación Vehicular: Impuesto a los combustibles, Peaje, Permiso de Circulación y Restricción Vehicular*. Santiago.
- Barra, P., & Jorratt, M. (1998). *Un Análisis del Sistema Tributario Chileno*. Obtenido de SII Estudios Económicos Tributarios:
http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/tributarios14.htm
- BCN . (2012). *Guía legal sobre: Permiso de circulación*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/permiso-de-circulacion>
- BCN. (1989). *Ley General de Pesca y Acuicultura*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30265>
- BCN. (1992). *Ley 19.143*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional:
<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30510>
- BCN. (2005). *Ley 19.995*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile:
<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=234426>
- BCN. (2005). *Ley 20.033*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional:
<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=239628>
- BCN. (2011). *Guía legal sobre: Patentes Municipales*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional : <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/patentes-municipales>

- BID. (2016). *Capítulo 1: Desempeño decepcionante: impuestos locales en América Latina*. (V. Fretes, & T. Ter-Minassian, Edits.) Obtenido de Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina. Por qué y cómo: http://www.otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/Descentralizando_los_ingresos_fiscales_en_Am%C3%A9rica_Latina._0.pdf
- Bin, H. (2011). Distribution of Powers between Central Governments and Sub-national Governments. *Committee of Experts on Public Administration Eleventh session*. New York: United Nations Public Administration Network (UNPAN).
- Centro de Sistemas Públicos UCH. (2011). *Diagnosticando el Fondo Común Municipal*. Obtenido de Asociación Chilena de Municipalidades: http://www.achm.cl/eventos/SISTEMA_DE_FORMACION_CAPACITACION_MUNICIPAL/html/DOCUMENTOS/2011/XXXVI_ESCUELA_DE_CAPACITACION_PUERTO_AYSEN/PPT08.pdf
- CIESIN. (s.f.). *Decentralization - Why and How?* (W. Kälin, Ed.) Obtenido de Center for International Earth Science Information Network: https://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/General/SDC_why_how.pdf
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. (2014). *Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Regional de Chile*.
- Charbit, C. (2010). Explaining the Sub-National Tax Grants Balance in OECD Countries. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*(11).
- Decentralization Thematic Team. (s.f.). *What is Decentralization?* (D. T. World Bank, Ed.) Obtenido de Center for international earth science information network: http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html
- ECAS. (2016). *Glosario de Términos*. Obtenido de Escuela de Contadores Auditores de Santiago: <http://www.ecas.cl/index.php/comunidad/45-contable/209-glosario-de-terminos>

- Feruglio, N., & Anderson, D. (2008). *Chapter 1: Overview of Fiscal Decentralization*. Obtenido de The World Bank: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/FeruglioandAndersonoverviewofFiscaldecentralization.pdf>
- Fierro, P. (2 de Agosto de 2014). *Patentes comerciales: una oportunidad para los ingresos locales*. Obtenido de El Mostrador: <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2014/08/02/patentes-comerciales-una-oportunidad-para-los-ingresos-locales/>
- Finot, I. (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. *Revista de la CEPAL* 86.
- Inman, R., & Rubinfeld, D. (2009). *Why Federalism Matters: Implications for Tax Policy*. *Sho Sato Conference on Tax Law, Social Policy and the Economy*. Berkeley.
- Kashiwagi, M. (22 de Mayo de 2015). *The Japanese Green Tax*. Obtenido de The Canon institute for Global Studies: http://www.canon-igs.org/en/column/macroeconomics/20150522_3121.html
- Kendall, F. (1991). *The heart of the Nation: Regional and Community Government in the New South Africa*. Norwood: Amagi Books.
- MUNITEL. (2011). *El impuesto territorial*. Obtenido de Asociación Chilena de Municipalidades: http://www.munitel.cl/eventos/seminarios/html/documentos/2011/CURSO_GESTION_FINANCIERA_MUNICIPAL_CODEGUA/PPT03.pdf
- Musgrave, R., & Musgrave, P. (1991). *Hacienda Pública: Teórica y Aplicada* (5ª ed.). McGraw-Hill Interamericana.
- Norregaard, J. (2013). *Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges* (Vol. WP/13/129). International Monetary Fund Working Paper.

- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. (1997). *On the Welfare Gains from Fiscal Decentralization*. Washington DC: Working paper
- University of Maryland.
- OECD, ECLAC, CIAT, & IDB. (2016). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2014*.
Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2010). *Tax Policy Reform in Economic Growth* (Vol. 20). OECD Publishing.
- OECD. (2016). *Taxing power of sub-central governments - A taxonomy of tax autonomy*. Recuperado
el 5 de Noviembre de 2016, de OECD Fiscal Decentralisation Database:
<https://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>
- OECD. (s.f.). *Revenue and Spending shares of state and local government: Tax Revenue*. Obtenido
de OECD Fiscal Decentralisation Database :
https://www.oecd.org/ctp/federalism/table9_tax_rev_rs-tot_tax_rev.xls
- Porcelli, F. (2009). *Fiscal Decentralisation and efficiency of government. A brief literature review*.
Recuperado el 1 de Octubre de 2016, de University of Warwick:
http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/fporcelli/dec_efficiency_gov.pdf
- Razmilic, S. (2014). *Impuesto territorial y financiamiento municipal* (Vol. 4). Propuestas de Política
Pública CEP.
- Ropert, M. A. (2011). *Evolución de la Descentralización Fiscal y Administrativa en Chile*. Santiago:
CIEPLAN.
- SCJ. (2016). *Ley de Casinos de Juegos*. Obtenido de Superintendencia de Casinos de Juego:
http://www.scj.gob.cl/normativa/ley_afectacion.html
- SCJ. (2016). *Preguntas Frecuentes: Casino de Juego*. Obtenido de Superintendencia de Casinos de
Juego: <http://www.scj.gob.cl/faq/faq/detalle/d436668357117ce692f8dc8c244dcb76>

- SII. (2003). *Servicio de Impuestos Internos*. Obtenido de Aprenda más sobre el Impuesto Territorial o Contribuciones a los Bienes Raíces:
http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/sii_bienes_raices.pdf
- SII. (2014). *¿Qué es una tasación fiscal?* Obtenido de Servicio de Impuestos Internos:
http://www.sii.cl/preguntas_frecuentes/bienes_raices/001_004_0308.htm
- SII. (2016). *Impuesto Territorial*. Obtenido de Servicio de Impuestos Internos:
http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/impuestos/otros_impuestos.htm
- SII. (2016). *Reajustes y Exenciones de Impuesto Territorial*. Obtenido de Servicio de Impuestos Internos: http://www.sii.cl/pagina/br/reajustes_exenciones.htm
- SINIM. (2016). *Datos Municipales*. Obtenido de Sistema Nacional de Información Municipal - SUBDERE: http://datos.sinim.gov.cl/datos_municipales.php
- SINIM. (Junio de 2016). *Revista Presupuestaria*. Obtenido de Sistema Nacional de Información Municipal:
http://www.sinim.gov.cl/archivos/home/597/Revista_Presupuestaria_SINIM_Junio_2016.pdf
- Stiglitz, J. (2003). *La economía del Sector Público* (3º ed.). Antoni Bosch.
- SUBDERE. (2016). *Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)*. Obtenido de Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo: <http://www.subdere.cl/programas/divisi%C3%B3n-desarrollo-regional/fondo-nacional-de-desarrollo-regional-fndr>
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2016). *Documento de apoyo Programa Mejoramiento de la Gestión: Descentralización*. Obtenido de PMG DEscentralización:
http://www.pmgdescentralizacion.gov.cl/doc_tecnicos/index.php

Ter-Minassian, T. (26 de Enero de 2012). Porque y como fortalecer los recursos propios de los gobiernos sub-nacionales en América Latina. *Seminario de Política Fiscal de la CEPAL*. Santiago, Chile.

The World Bank Group. (s.f.). *Intergovernmental Fiscal Relations*. Obtenido de Decentralization & Subnational Regional Economics:
<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm>

The World Bank. (1998). Section 7: Financing local government. En *World Development Report 1998* (Vol. 7186). Oxford University Press.

Tiebout, C. (1956). A Pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, 65(5).

Uchimura, H. (2012). *Fiscal Decentralization and Development*. IDE JETRO.

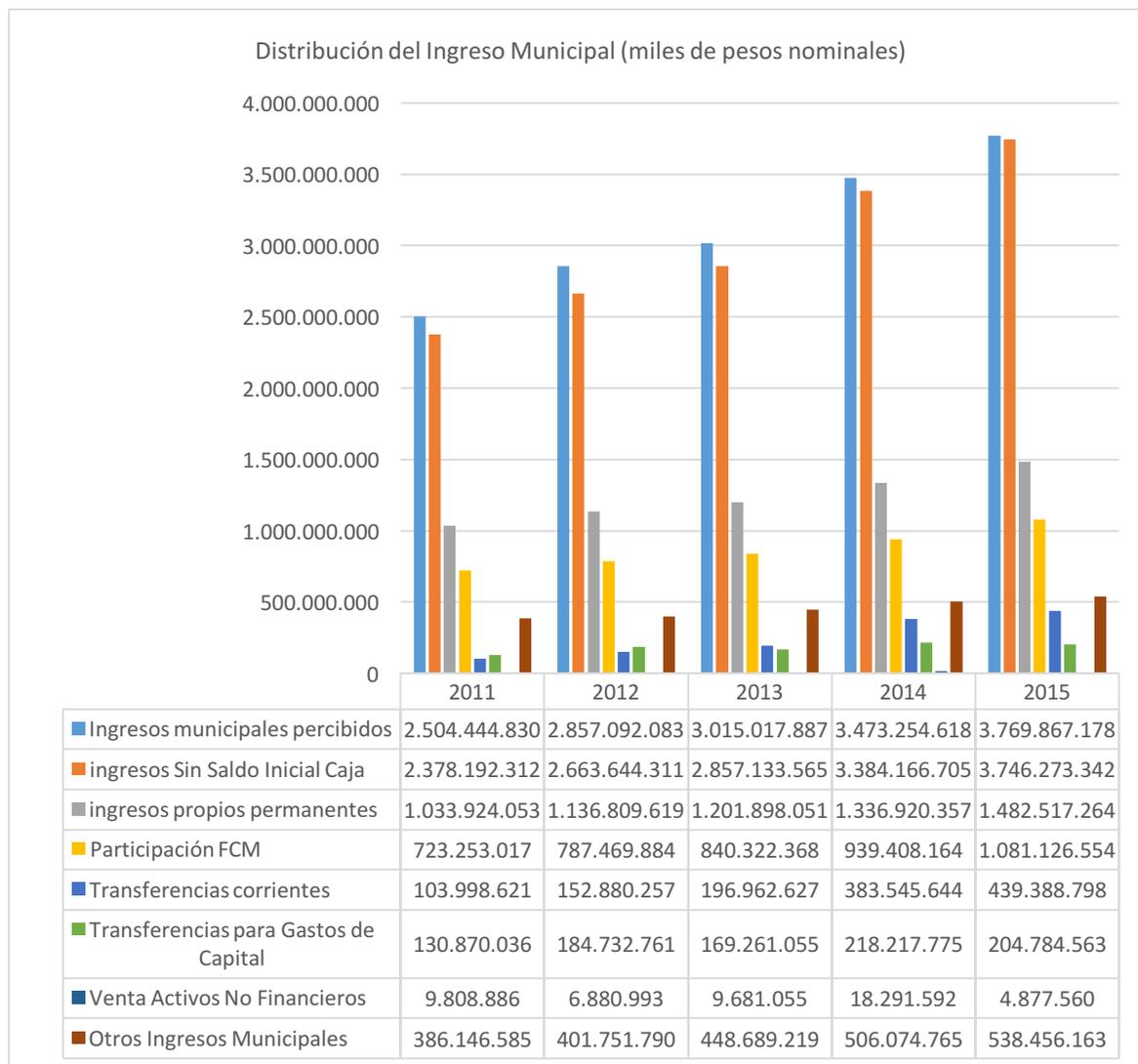
Valenzuela, J. P. (1997). Descentralización Fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile. *Serie Política Fiscal CEPAL* (101).

Yáñez, J. (1991). *Principios a considerar en la descentralización de las finanzas públicas (locales)*. Santiago, Chile: Centro de Estudios Públicos.

ANEXOS

ANEXO 1

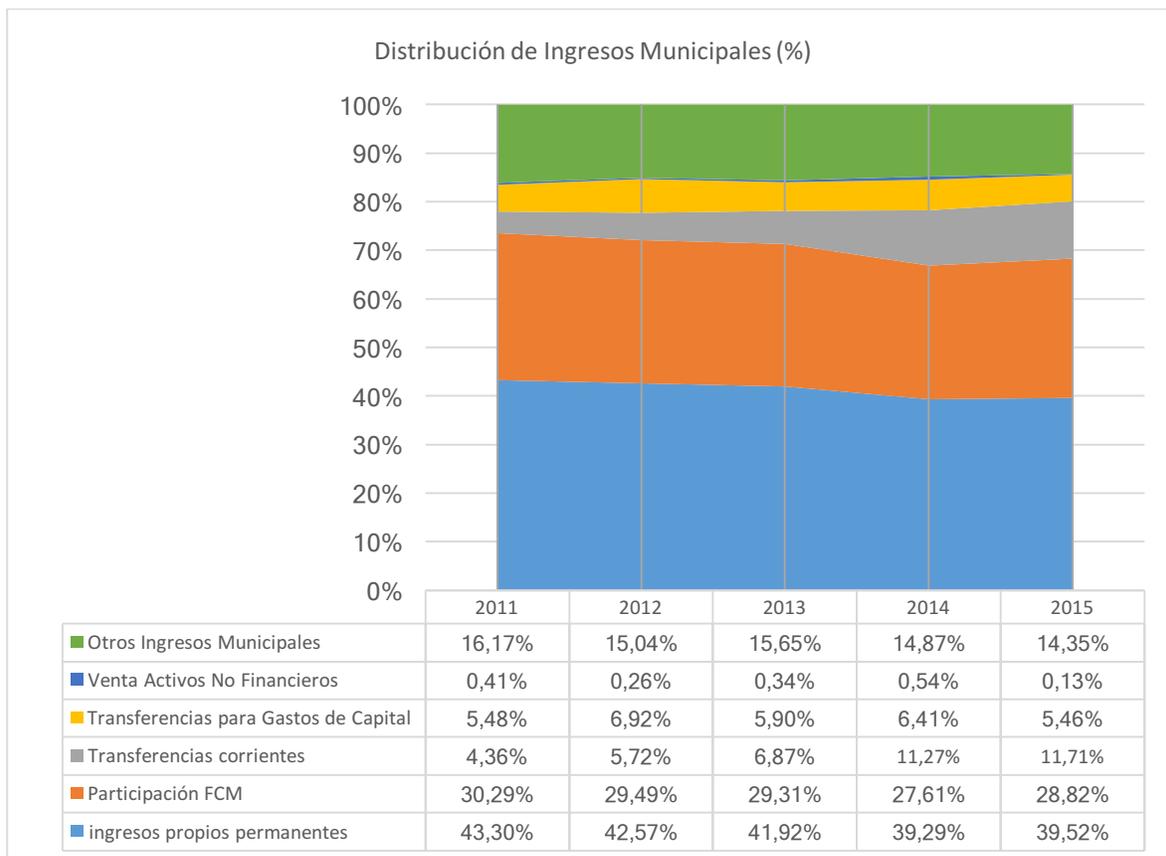
Gráfico A: Distribución del Ingreso Municipal, miles de pesos nominales.



Fuente: Revista Presupuestaria, Sistema Nacional de Información Municipal. Junio 2016

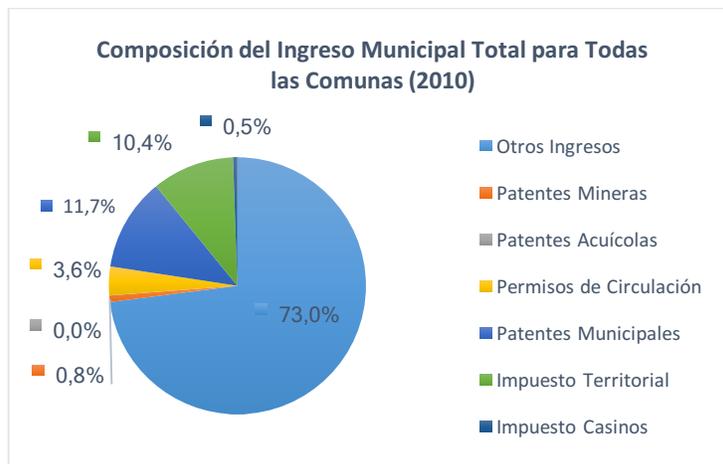
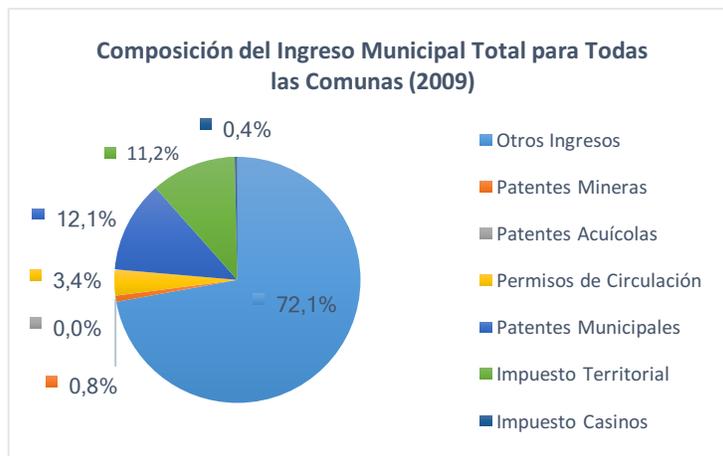
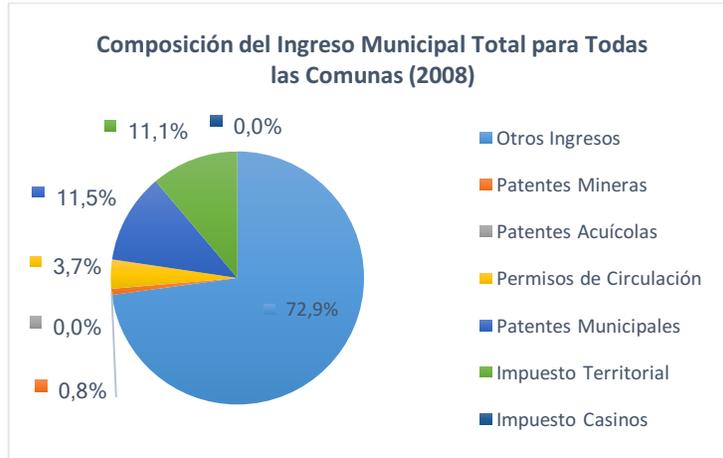
Nota: (1) Se excluyen de las Transferencia Corrientes, las Patentes Acuícolas que ya fueron incorporadas en el Ingreso Propio Permanente (IPP). (2) Se excluyen de las Transferencias de Gastos de Capital, las Patentes Mineras y Casinos que ya fueron incorporadas en el Ingreso Propio Permanente (IPP)

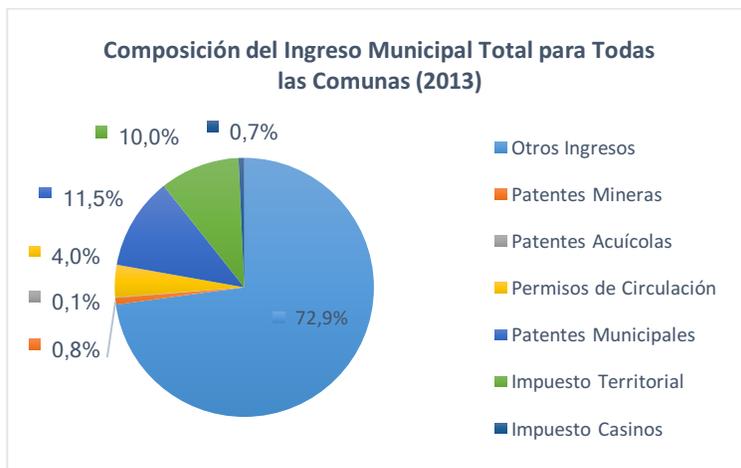
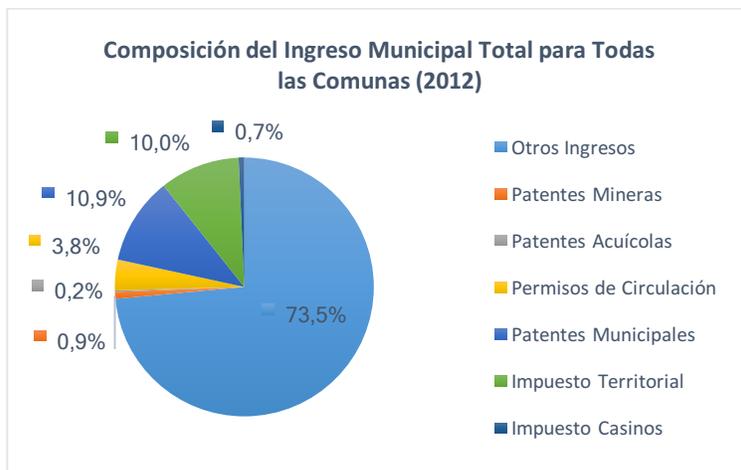
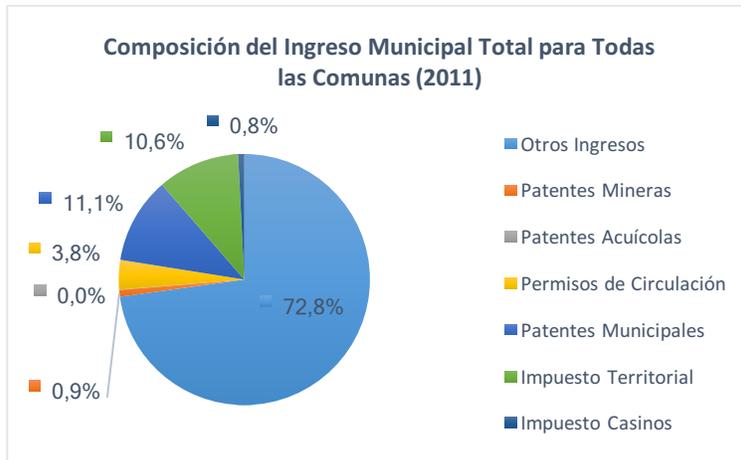
Gráfico B: Distribución del Ingreso Municipal, % respecto al total de ingresos.



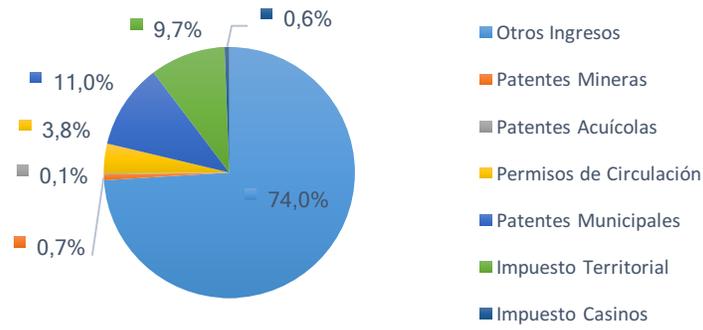
Fuente: Elaboración propia en base a datos SINIM

ANEXO 2 (FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DATOS SINIM)

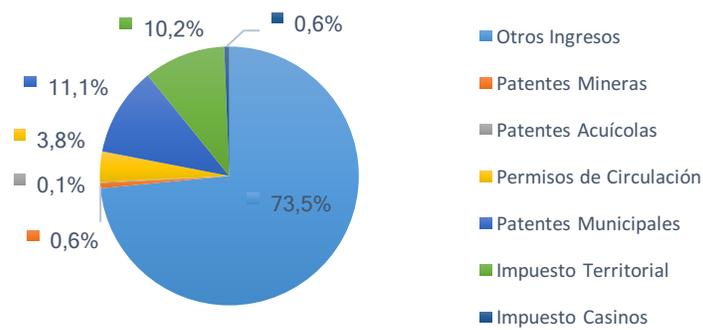




Composición del Ingreso Municipal Total para Todas las Comunas (2014)



Composición del Ingreso Municipal Total para Todas las Comunas (2015)



ANEXO 3

Listado de Comunas por categoría

Categoría 1	Categoría 2	Categoría 3	Categoría 4	Categoría 5
ANTOFAGASTA	IQUIQUE	TALTAL	POZO ALMONTE	CAMIÑA
VALPARAÍSO	ALTO HOSPICIO	TOCOPILLA	PICA	COLCHANE
VIÑA DEL MAR	CALAMA	CALDERA	MEJILLONES	HUARA
QUILPUÉ	COPIAPÓ	CHAÑARAL	SIERRA GORDA	OLLAGÜE
VILLA ALEMANA	LA SERENA	VALLENAR	SAN PEDRO DE ATACAMA	ALTO DEL CARMEN
RANCAGUA	COQUIMBO	ANDACOLLO	MARÍA ELENA	LA HIGUERA
TALCA	CONCÓN	ILLAPEL	TIERRA AMARILLA	CANELA
CONCEPCIÓN	QUILLOTA	OVALLE	DIEGO DE ALMAGRO	SALAMANCA
CHIGUAYANTE	CALERA	QUINTERO	FREIRINA	COMBARBALÁ
SAN PEDRO DE LA PAZ	LA CRUZ	LOS ANDES	HUASCO	MONTE PATRIA
TALCAHUANO	SAN ANTONIO	RINCONADA	PAIGUANO	PUNITAQUI
HUALPÉN	CARTAGENA	HIJUELAS	VICUÑA	RÍO HURTADO
TEMUCO	EL TABO	EL QUISCO	LOS VILOS	JUAN FERNÁNDEZ
SANTIAGO	SANTO DOMINGO	SAN FELIPE	CASABLANCA	ISLA DE PASCUA

CERRILLOS	MACHALÍ	LIMACHE	PUCHUNCAVÍ	PETORCA
CERRO NAVIA	CURICÓ	OLMUÉ	CALLE LARGA	PUTAENDO
CONCHALÍ	CORONEL	DOÑIHUE	SAN ESTEBAN	MALLOA
EL BOSQUE	LOTA	GRANEROS	LA LIGUA	PICHIDEGUA
ESTACIÓN CENTRAL	PENCO	MOSTAZAL	CABILDO	LITUECHE
HUECHURABA	TOMÉ	PICHILEMU	PAPUDO	MARCHIHUE
INDEPENDENCIA	LOS ÁNGELES	CONSTITUCIÓN	ZAPALLAR	NAVIDAD
LA CISTERNA	CHILLÁN	CAUQUENES	NOGALES	PAREDONES
LA FLORIDA	CHILLÁN VIEJO	MOLINA	ALGARROBO	CHÉPICA
LA GRANJA	PUERTO MONTT	LINARES	CATEMU	LOLOL
LA PINTANA	PUERTO VARAS	PARRAL	LLAILLAY	PERALILLO
LA REINA	OSORNO	SAN JAVIER	PANQUEHUE	PLACILLA
LAS CONDES	COIHAIQUE	LEBU	SANTA MARÍA	PUMANQUE
LO BARNECHEA	PUNTA ARENAS	CAÑETE	CODEGUA	CUREPTO
LO ESPEJO	PIRQUE	CURANILAHUE	COINCO	EMPEDRADO
LO PRADO	COLINA	LOS ÁLAMOS	COLTAUCO	MAULE
MACUL	LAMPA	CABRERO	LAS CABRAS	PELARCO
MAIPÚ	BUIN	MULCHÉN	OLIVAR	PENCAHUE
ÑUÑO A	TALAGANTE	NACIMIENTO	PEUMO	RÍO CLARO

PEDRO AGUIRRE	PADRE		QUINTA DE	
CERDA	HURTADO	SAN ROSENDO	TILCOCO	SAN CLEMENTE
		SANTA		
PEÑALOLÉN	PEÑAFLORES	BÁRBARA	RENGO	SAN RAFAEL
PROVIDENCIA	VALDIVIA	QUIRIHUE	REQUINOA	CHANCO
PUDAHUEL	ARICA	SAN CARLOS	SAN VICENTE	PELLUHUE
QUILICURA		YUNGAY	LA ESTRELLA	HUALAÑÉ
QUINTA				
NORMAL		GORBEA	SAN FERNANDO	LICANTÉN
RECOLETA		LAUTARO	CHIMBARONGO	RAUCO
				SAGRADA
RENCA		LONCOCHE	NANCAGUA	FAMILIA
		PADRE LAS		
SAN JOAQUÍN		CASAS	PALMILLA	COLBÚN
SAN MIGUEL		PITRUFQUÉN	SANTA CRUZ	LONGAVÍ
SAN RAMÓN		VILLARRICA	ROMERAL	RETIRO
VITACURA		ANGOL	TENO	VILLA ALEGRE
				YERBAS
PUENTE ALTO		COLLIPULLI	VICHUQUÉN	BUENAS
SAN BERNARDO		CURACAUTÍN	ARAUCO	FLORIDA
		RENAICO	LAJA	HUALQUI

		TRAIGUÉN	BULNES	SANTA JUANA
		VICTORIA	RÁNQUIL	CONTULMO
		CASTRO	CUNCO	TIRÚA
		ANCUD	PUCÓN	ANTUCO
		NATALES	VILCÚN	NEGRETE
		EL MONTE	CALBUCO	QUILACO
		LANCO	COCHAMÓ	QUILLECO
		RÍO BUENO	FRESIA	TUCAPEL
			FRUTILLAR	YUMBEL
			LOS MUERMOS	ALTO BIOBÍO
			LLANQUIHUE	COBQUECURA
			MAULLÍN	COELEMU
			CHONCHI	COIHUECO
			DALCAHUE	EL CARMEN
			QUELLÓN	NINHUE
			QUINCHAO	ÑIQUÉN
			PUERTO OCTAY	PEMUCO
			PURRANQUE	PINTO
			PUYEHUE	PORTEZUELO
			RÍO NEGRO	QUILLÓN
			SAN PABLO	SAN FABIÁN

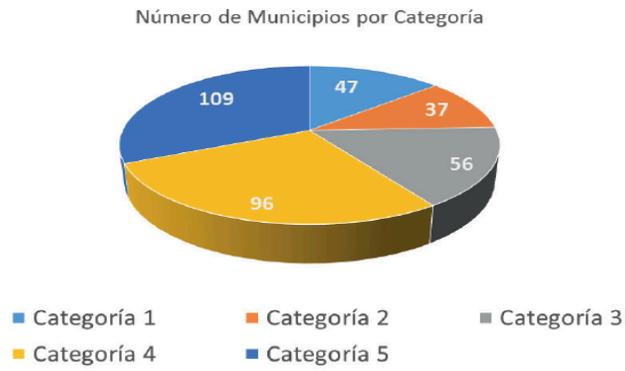
			CHAITÉN	SAN IGNACIO
			FUTALEUFÚ	SAN NICOLÁS
			HUALAIHUÉ	TREGUACO
			PALENA	CARAHUE
			AISÉN	CURARREHUE
			CISNES	FREIRE
			COCHRANE	GALVARINO
			CHILE CHICO	MELIPEUCO
			RÍO IBÁÑEZ	NUEVA IMPERIAL
			SAN GREGORIO	PERQUENCO
			CABO DE HORNOS	SAAVEDRA
			PORVENIR	TEODORO SCHMIDT
			PRIMAVERA	TOLTÉN
			SAN JOSÉ DE MAIPO	CHOLCHOL
			TILTIL	ERCILLA
			CALERA DE TANGO	LONQUIMAY
			PAINÉ	LOS SAUCES
			MELIPILLA	LUMACO
			ALHUÉ	PURÉN

			CURACAVÍ	CURACO DE VÉLEZ
			ISLA DE MAIPO	PUQUELDÓN
			LOS LAGOS	QUEILÉN
			MÁFIL	QUEMCHI
			MARIQUINA	SAN JUAN DE LA COSTA
			PAILLACO	LAGO VERDE
			LA UNIÓN	GUAITECAS
			FUTRONO	O´HIGGINS
				TORTEL
				LAGUNA BLANCA
				RÍO VERDE
				TIMAUKEL
				TORRES DEL PAINE
				MARÍA PINTO
				SAN PEDRO
				CORRAL
				PANGUIPULLI

				LAGO RANCO
				CAMARONES
				PUTRE
				GENERAL LAGOS

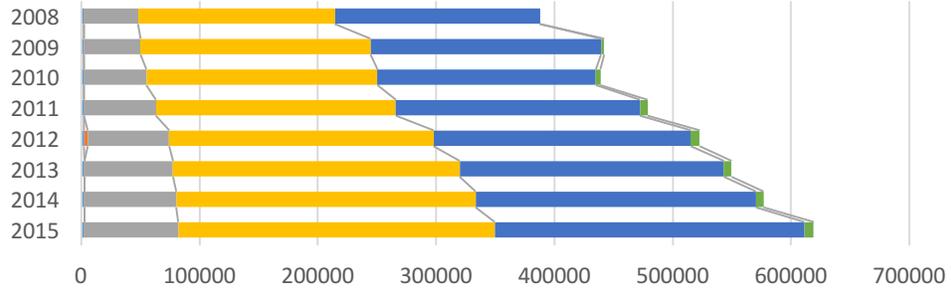
ANEXO 4

Gráfico: Número de Municipios por Categoría



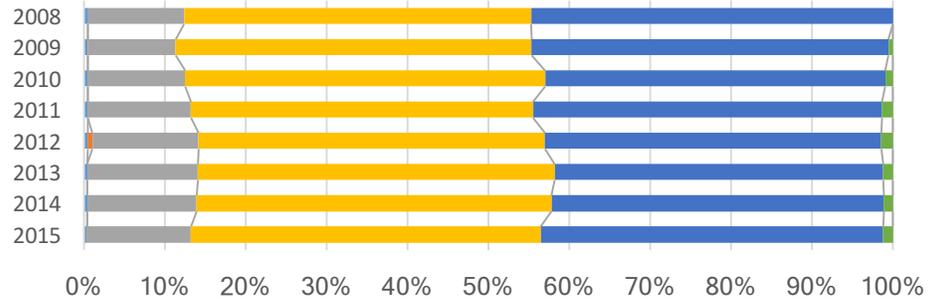
Fuente: Revista Presupuestaria: Sistema Nacional de Información Municipal. Junio 2016

Impuestos y Patentes en Comunas 1, en millones de \$ del año 2015



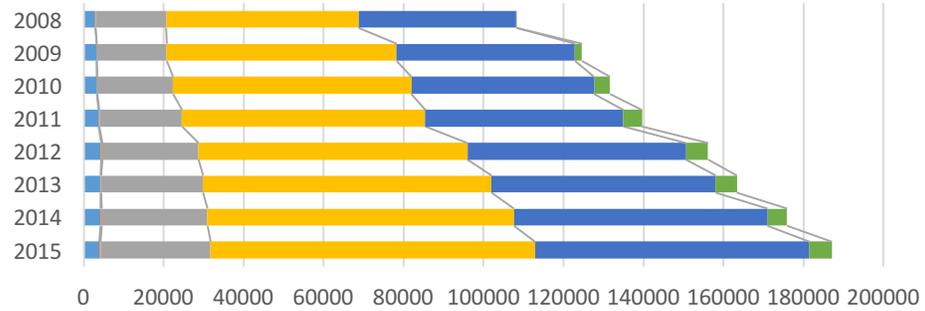
	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
■ Patentes Mineras	2448	2506	2444	2401	2237	2070	2136	1945
■ Patentes Acuícolas	92	10	2	3059	0	12	191	69
■ Permisos de Circulación	79408	77899	75078	68577	61003	52929	47731	46125
■ Patentes Municipales	267560	253111	242483	223753	202729	195291	194375	166326
■ Impuesto Territorial	261805	236720	223057	217206	206272	184531	194965	173383
■ Impuesto Casinos	7634	6598	6612	7603	6654	4112	2379	0

Relación de Impuestos y Patentes en Comunas 1, (%)



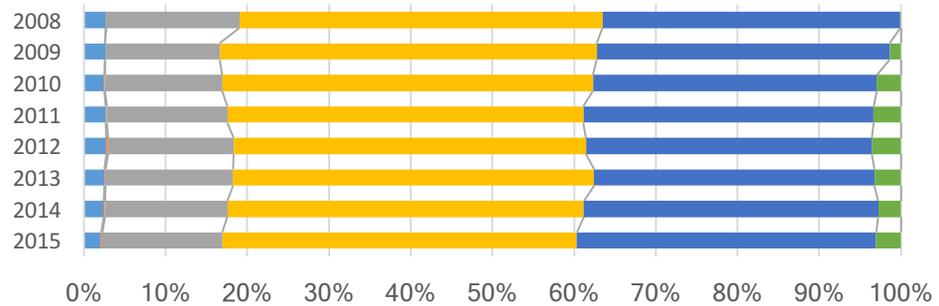
	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
■ Patentes Mineras	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%
■ Patentes Acuícolas	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
■ Permisos de Circulación	12,8%	13,5%	13,7%	13,1%	12,7%	12,1%	10,8%	11,9%
■ Patentes Municipales	43,2%	43,9%	44,1%	42,8%	42,3%	44,5%	44,0%	42,9%
■ Impuesto Territorial	42,3%	41,0%	40,6%	41,6%	43,1%	42,0%	44,1%	44,7%
■ Impuesto Casinos	1,2%	1,1%	1,2%	1,5%	1,4%	0,9%	0,5%	0,0%

Impuestos y Patentes en Comunas 2, en millones de \$ del año 2015



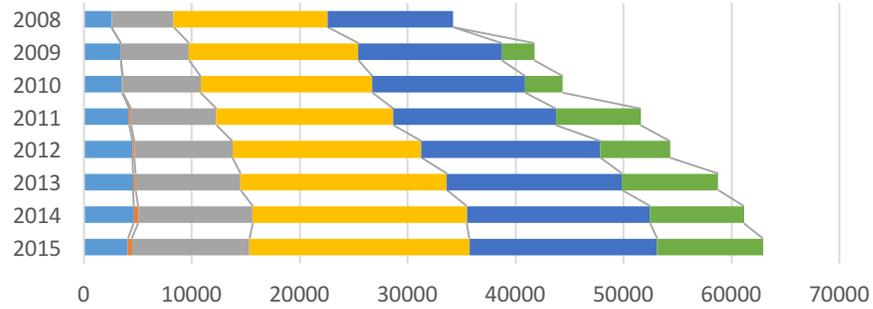
	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
■ Patentes Mineras	3925	4235	4130	4279	3773	3291	3243	2900
■ Patentes Acuícolas	322	271	175	327	161	84	31	35
■ Permisos de Circulación	27437	26390	25459	24048	20626	18914	17451	17698
■ Patentes Municipales	81186	76690	72203	67318	60845	59711	57496	48104
■ Impuesto Territorial	68555	63457	56108	54672	49559	45679	44632	39444
■ Impuesto Casinos	5657	4833	5275	5504	4690	3875	1705	90

Relación de Impuestos y Patentes en Comunas 2, (%)



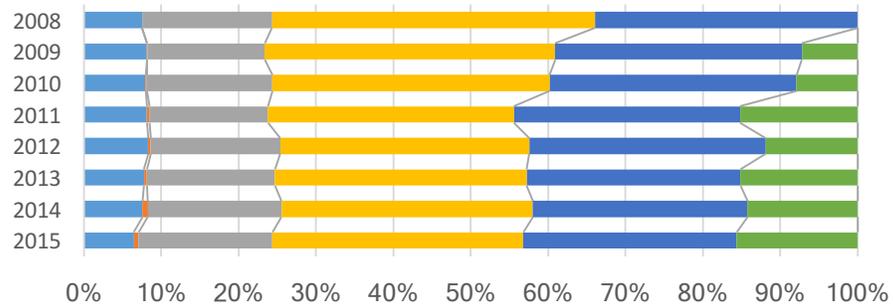
	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
■ Patentes Mineras	2,1%	2,4%	2,5%	2,7%	2,7%	2,5%	2,6%	2,7%
■ Patentes Acuícolas	0,2%	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%
■ Permisos de Circulación	14,7%	15,0%	15,6%	15,4%	14,8%	14,4%	14,0%	16,3%
■ Patentes Municipales	43,4%	43,6%	44,2%	43,1%	43,6%	45,4%	46,2%	44,4%
■ Impuesto Territorial	36,6%	36,1%	34,3%	35,0%	35,5%	34,7%	35,8%	36,4%
■ Impuesto Casinos	3,0%	2,7%	3,2%	3,5%	3,4%	2,9%	1,4%	0,1%

Impuestos y Patentes en Comunas 3, en millones de \$ del año 2015



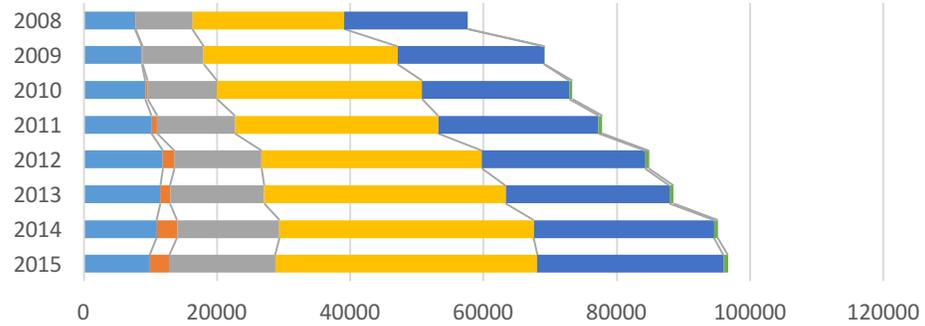
	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
■ Patentes Mineras	4057	4630	4558	4508	4194	3542	3405	2573
■ Patentes Acuícolas	391	418	219	177	168	65	4	0
■ Permisos de Circulación	10896	10582	9730	9096	7898	7204	6337	5757
■ Patentes Municipales	20391	19853	19126	17489	16418	15906	15671	14275
■ Impuesto Territorial	17354	16977	16214	16582	15080	14161	13307	11618
■ Impuesto Casinos	9844	8696	8901	6446	7823	3498	3004	0

Relación de Impuestos y Patentes en Comunas 3, (%)



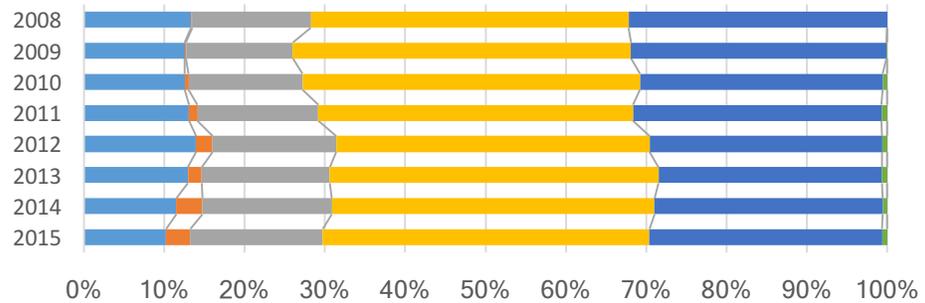
	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
■ Patentes Mineras	6,4%	7,6%	7,8%	8,3%	8,1%	8,0%	8,2%	7,5%
■ Patentes Acuícolas	0,6%	0,7%	0,4%	0,3%	0,3%	0,1%	0,0%	0,0%
■ Permisos de Circulación	17,3%	17,3%	16,6%	16,8%	15,3%	16,2%	15,2%	16,8%
■ Patentes Municipales	32,4%	32,5%	32,6%	32,2%	31,8%	35,8%	37,6%	41,7%
■ Impuesto Territorial	27,6%	27,8%	27,6%	30,5%	29,2%	31,9%	31,9%	33,9%
■ Impuesto Casinos	15,6%	14,2%	15,2%	11,9%	15,2%	7,9%	7,2%	0,0%

Impuestos y Patentes en Comunas 4, en millones de \$ del año 2015



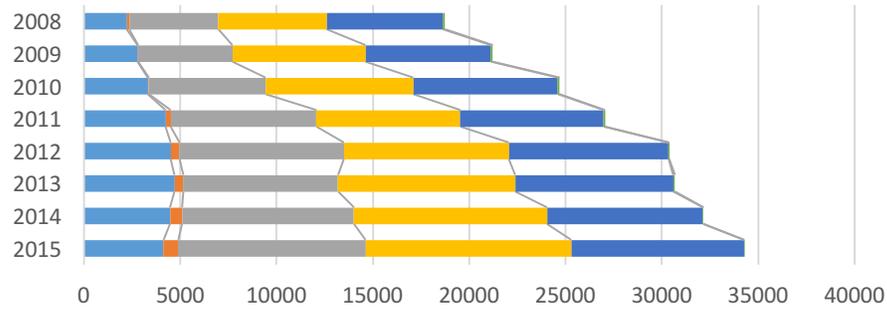
	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
■ Patentes Mineras	9882	10928	11457	11838	10184	9201	8687	7686
■ Patentes Acuícolas	2913	3082	1509	1747	810	351	109	83
■ Permisos de Circulación	15925	15352	14099	13083	11705	10419	9169	8511
■ Patentes Municipales	39315	38187	36262	33072	30495	30801	29096	22802
■ Impuesto Territorial	27989	27053	24577	24524	24025	22135	21996	18559
■ Impuesto Casinos	641	546	617	567	583	431	74	0

Relación de Impuestos y Patentes en Comunas 4, (%)



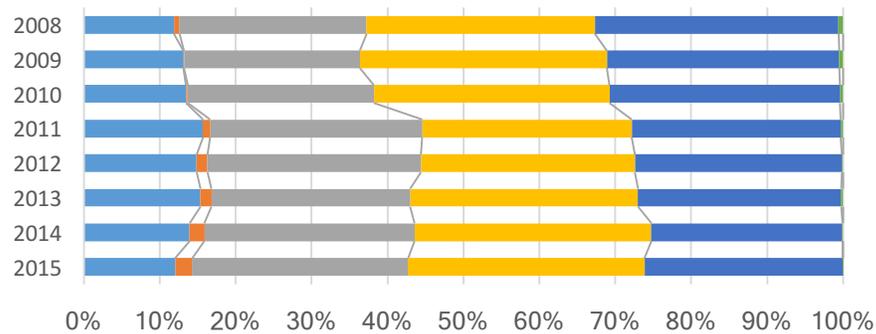
	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
■ Patentes Mineras	10,2%	11,5%	12,9%	14,0%	13,1%	12,5%	12,6%	13,3%
■ Patentes Acuícolas	3,0%	3,2%	1,7%	2,1%	1,0%	0,5%	0,2%	0,1%
■ Permisos de Circulación	16,5%	16,1%	15,9%	15,4%	15,0%	14,2%	13,3%	14,8%
■ Patentes Municipales	40,7%	40,1%	41,0%	39,0%	39,2%	42,0%	42,1%	39,6%
■ Impuesto Territorial	29,0%	28,4%	27,8%	28,9%	30,9%	30,2%	31,8%	32,2%
■ Impuesto Casinos	0,7%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%	0,1%	0,0%

Impuestos y Patentes en Comunas 5, en millones de \$ del año 2015



	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
■ Patentes Mineras	4128	4480	4707	4508	4241	3319	2784	2223
■ Patentes Acuícolas	759	631	450	440	267	52	17	131
■ Permisos de Circulación	9744	8904	8028	8548	7556	6063	4917	4621
■ Patentes Municipales	10676	10022	9205	8559	7467	7661	6905	5638
■ Impuesto Territorial	8941	8082	8203	8288	7442	7492	6492	6015
■ Impuesto Casinos	22	37	84	39	83	97	107	108

Relación de Impuestos y Patentes en Comunas 5, (%)



	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
■ Patentes Mineras	12,0%	13,9%	15,3%	14,8%	15,7%	13,4%	13,1%	11,9%
■ Patentes Acuícolas	2,2%	2,0%	1,5%	1,4%	1,0%	0,2%	0,1%	0,7%
■ Permisos de Circulación	28,4%	27,7%	26,2%	28,1%	27,9%	24,6%	23,2%	24,7%
■ Patentes Municipales	31,2%	31,2%	30,0%	28,2%	27,6%	31,0%	32,5%	30,1%
■ Impuesto Territorial	26,1%	25,1%	26,7%	27,3%	27,5%	30,4%	30,6%	32,1%
■ Impuesto Casinos	0,1%	0,1%	0,3%	0,1%	0,3%	0,4%	0,5%	0,6%

ANEXO 6

Tabla A: Bases de impuestos a la propiedad inmueble en países asociados de la OECD

A land tax only				
Estonia				
A tax on land <i>and</i> buildings (a single immovable property tax)				
Austria	Belgium	Canada	Chile	Czech Republic
Finland	Germany	Iceland	Israel	Italy
Japan	Korea	Luxembourg	Mexico	Netherlands
Norway	Portugal	Spain	Sweden	Switzerland
Turkey	United States			
India	Indonesia	South Africa		
A land tax plus an immovable property tax				
Australia	New Zealand	Poland	Slovak Republic	
Brazil				
A building tax plus an immovable property tax				
Greece	Ireland	United Kingdom		
A land tax, a building tax, and an immovable property tax				
Denmark	France	Slovenia		
China	Russian Federation			
A separate land tax and a separate building tax				
Hungary				

Fuente: Valuation and Assessment of Immovable Property, 2014

Tabla B: Nivel de gobierno responsable de la valoración en países asociados de la OECD

Central government				
Belgium	Chile	Denmark	Estonia	Finland
France	Iceland	Ireland	Italy	Portugal
Spain	Sweden			
Regional government				
Austria	Germany	Mexico		
Local government				
Netherlands	New Zealand	Norway	Slovak Republic	Switzerland
India	South Africa			
Mixed				
Australia	Canada	Japan	Slovenia	Turkey
United Kingdom	United States			
Brazil	Indonesia	Russian Federation		

Fuente: Valuation and Assessment of Immovable Property, 2014

Gráfico A: Países con ingreso a nivel Central, Regional o Estados y nivel Local

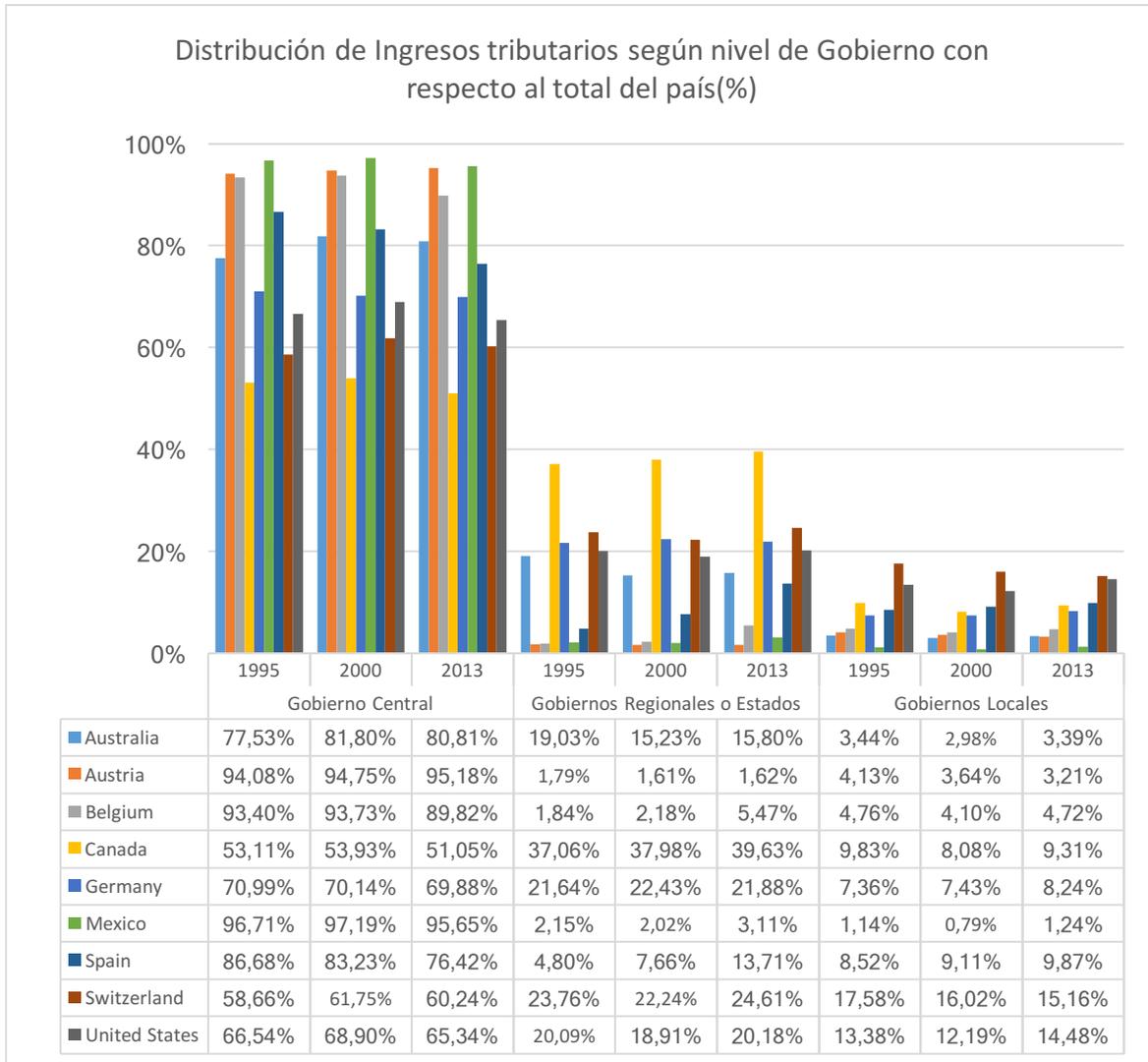


Gráfico B: Países con ingreso a nivel Central y nivel Local. Europa Oriental

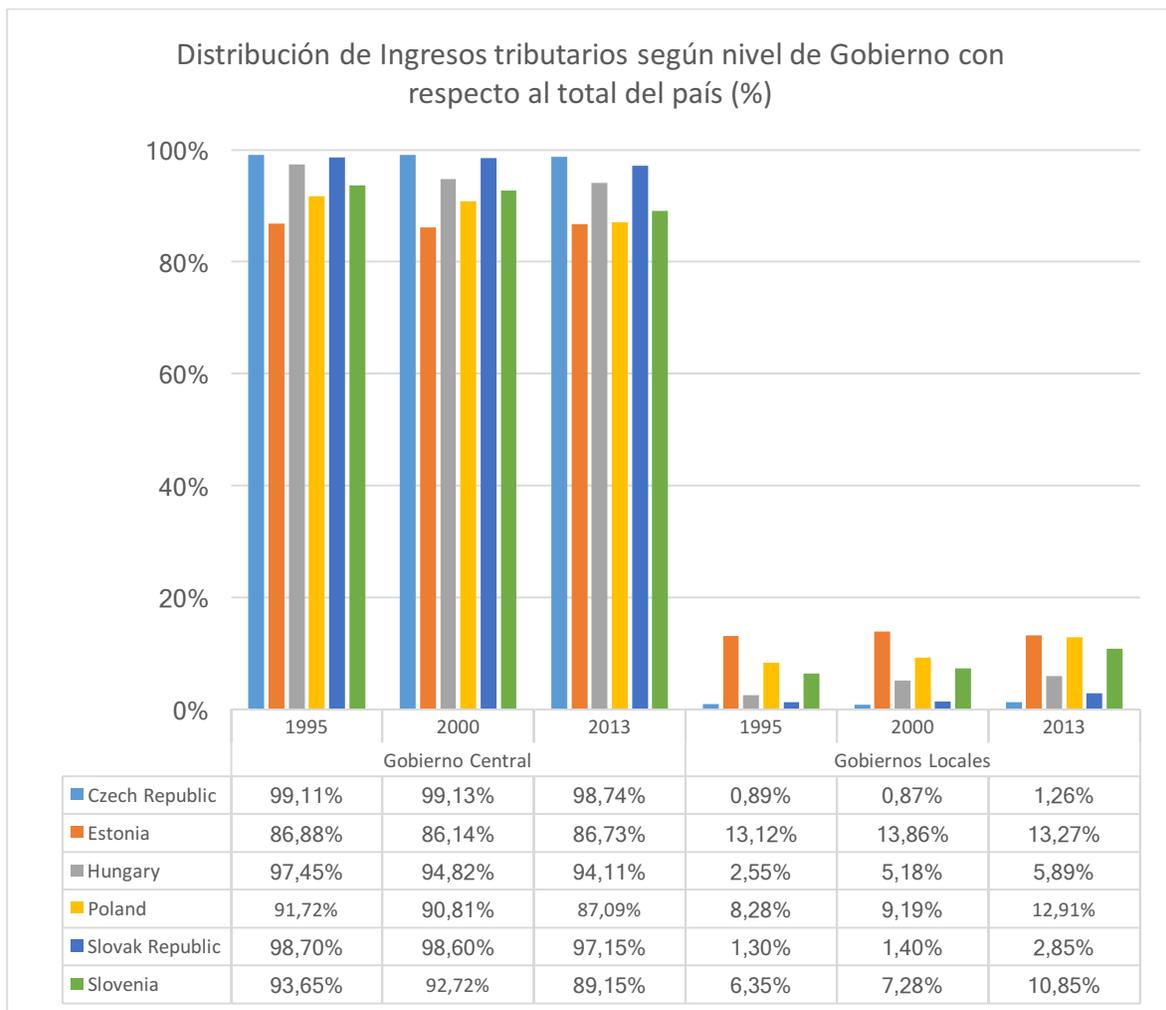


Gráfico C: Países con ingreso a nivel Central y nivel Local. Europa Occidental

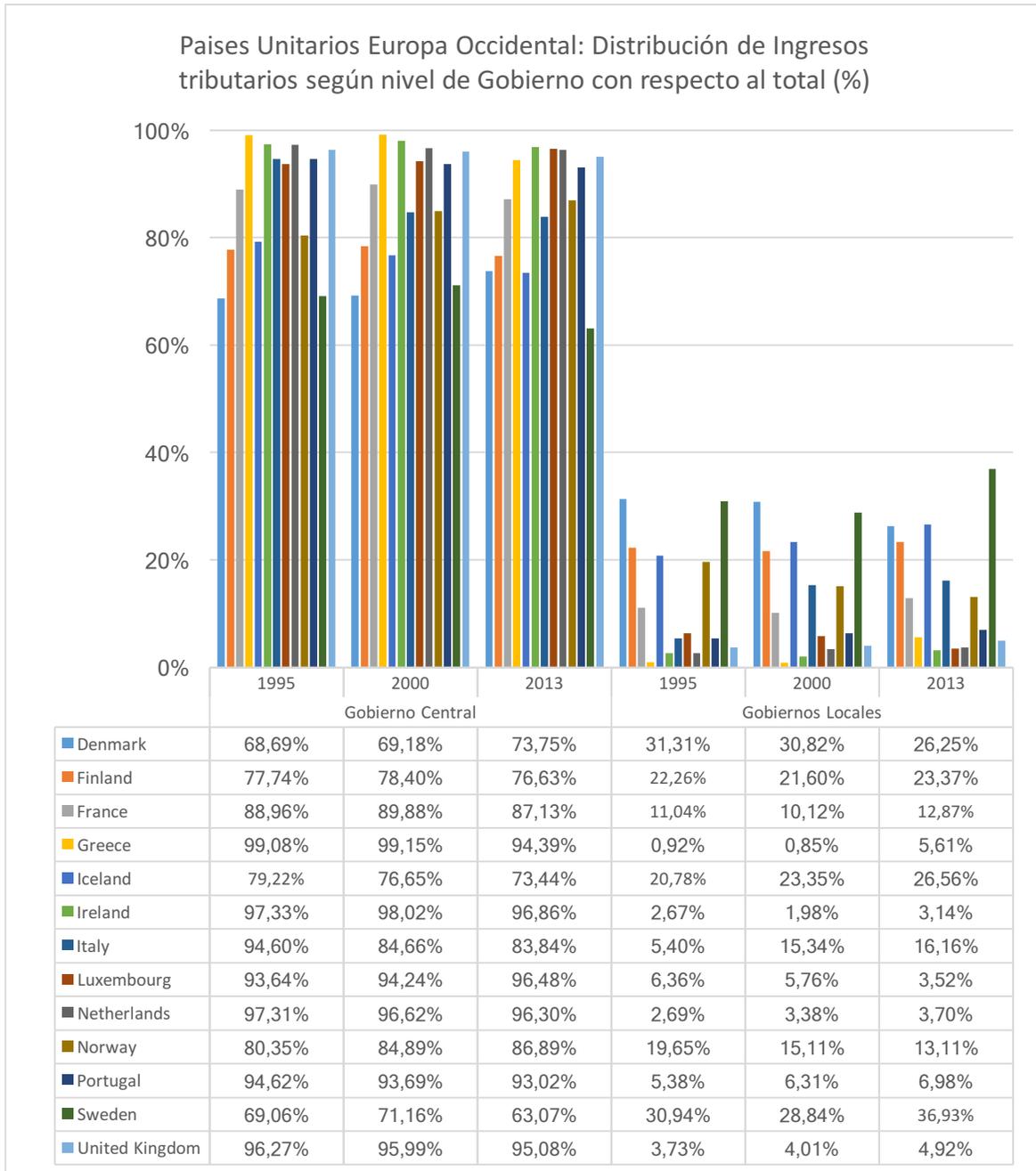


Gráfico D: Países con ingreso a nivel Central y nivel Local. Resto del Mundo

