

## TRES MODIFICACIONES NECESARIAS AL FONDO COMÚN MUNICIPAL

- La propuesta del Gobierno de elevar la contribución de comunas como Las Condes y Lo Barnechea busca compensar menores ingresos por exenciones a adultos mayores, pero se limita a un ajuste puntual y no aborda los defectos de diseño del Fondo Común Municipal (FCM).
- El diseño actual del FCM genera ineficiencias y desincentivos: (i) una controvertida corrección por población flotante, (ii) un esquema que desincentiva la generación de ingresos propios, ya que más recaudación significa menos transferencias del Fondo, y (iii) la complejidad administrativa de que todos los municipios aporten y reciban recursos.
- El FCM debería orientarse a incentivar la eficiencia y responsabilidad de los gobiernos locales, redistribuyendo recursos bajo criterios claros, objetivos y basados en el potencial de generación de ingresos, en lugar de depender de ajustes discrecionales.

El Gobierno, en el marco de una reforma tributaria más amplia<sup>1</sup>, propuso aumentar el coeficiente de aporte al Fondo Común Municipal (FCM) de algunas comunas. Ello, para compensar la menor recaudación que generarían nuevas exenciones que propone entregar al pago de contribuciones de determinadas viviendas.

Así, para los adultos mayores se propone establecer un techo al pago de contribuciones equivalente al 5% de sus ingresos, para aquellos contribuyentes que tengan ingresos inferiores a los \$2,1 millones, independiente del avalúo fiscal de sus viviendas. Este cambio implicará una menor recaudación para el FCM, lo que se compensaría con mayores aportes de las comunas de Las Condes y Lo Barnechea al mismo fondo. En concreto, estas modificaciones suponen un alza de cerca de \$80 mil millones de los aportes de esas dos comunas al FCM. Las Condes pasaría a entregar desde el actual 65% a un 80% del total de lo recaudado por el impuesto territorial al FCM y de un 65% a un 70% de lo recaudado por patentes municipales. Ello implica un mayor aporte del orden del 22% del total de sus ingresos propios permanentes<sup>2</sup>. En el caso de Lo Barnechea, se crea un nuevo aporte por un 65% de lo recaudado por

<sup>1</sup> Boletín N° 17.725-05, que actualmente se discute en la comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados.

<sup>2</sup> En términos generales, los Ingresos propios permanentes corresponden a todos los ingresos municipales de los impuestos y derechos en la parte que no se deben aportar al FCM, las patentes mineras y acuícolas, derechos por concesiones, derechos de aseo, impuesto a operadores de casinos, entre otros.

patentes municipales (a la fecha no aportaba por este concepto) y además eleva el actual 60% a un 65% el coeficiente de aporte de lo recaudado por el impuesto territorial, lo que implica un aporte adicional del orden del 27% de sus ingresos propios permanentes. Estos cambios implicarán, para el conjunto de municipios, en promedio, mayores recursos a distribuir desde el FCM del orden del 3%.

Sin embargo, el informe financiero que acompaña el proyecto no cuantifica los efectos de estos cambios en las arcas municipales, ya que, tal como indica el informe, “la recaudación asociada al impuesto territorial no es parte de los ingresos del Gobierno Central, sino que corresponde a ingresos municipales, por lo que las modificaciones dispuestas en el proyecto de ley no afectan el presupuesto fiscal”. En consecuencia, el proyecto de ley busca establecer una compensación ante la menor recaudación que implicarían los nuevos criterios para el pago de contribuciones, pero no se entregan estimaciones ni de cuánto será esa menor carga sobre las personas, ni cómo afectará las finanzas de los municipios que deberán entregar una proporción mayor de sus ingresos al FCM.

### **FUENTES DE INGRESOS Y QUIÉNES SON LOS APORTANTES AL FCM**

Desde el año 2007 que no se realizan cambios significativos al FCM. En ese año, se avanzó en una reforma que simplificaba su operatoria, se hizo más transparente y se redujeron los espacios de discrecionalidad de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) en la asignación de los recursos entre comunas. Estos cambios fueron positivos, pero a casi 20 años de esa última reforma y tras casi medio siglo de existencia, el FCM requiere una nueva mirada.

El objetivo del FCM, consagrado en la Constitución, es la redistribución solidaria de los ingresos propios de los municipios. Ello como consecuencia de que las principales fuentes de financiamiento municipal son en base a impuestos patrimoniales (impuesto territorial, permisos de circulación, patentes comerciales) y, por consiguiente, la capacidad de generar recursos por parte de los propios municipios depende del valor patrimonial de estos bienes en sus comunas.

Los ingresos del FCM responden a una lógica progresiva, en cuanto a que los municipios que cuentan con mayores ingresos aportan más recursos al fondo, y las comunas más pobres reciben más recursos del resto de los municipios.

En la actualidad, las comunas de Santiago, Las Condes, Providencia y Vitacura aportan mayores recursos al FCM (Tabla N°1a). Asimismo, la ley establece los criterios en función de los cuales se distribuyen los recursos en el resto de las comunas (Tabla

Nº1b). En términos generales, existen cerca de 280 comunas receptoras netas de fondos, es decir, reciben más recursos de los que aportan, mientras que cerca de 60 comunas son aportantes netos. Aproximadamente, 6 de cada 10 pesos que ingresan al FCM son redistribuidos.

### ¿CÓMO SE FINANCIA Y CÓMO SE REPARTE EL FCM?

**Tabla N°1a: Coeficientes de aporte**

| Fuente de Ingreso                 | % de aporte al FCM |  |
|-----------------------------------|--------------------|--|
| Impuesto Territorial              | 60%                | 65% Las Condes, Vitacura, Providencia y Santiago     |
| Permiso de Circulación            | 62,5%              |  |
| Multas, foto radares y TAG        | 50%                |  |
| Contribuciones de bienes fiscales | 100%               |  |
| Transferencia de vehículos        | 50%                |  |
| Patentes Comerciales              | 0%                 | Santiago 55%, Las Condes, Providencia y Vitacura 65% |

**Tabla N°1b: Coeficientes de distribución**

| Coeficientes de Distribución                                     | %   |
|--|-----|
| Por partes iguales   | 25% |
| Número de pobres en la comuna                                    | 10% |
| Número de predios exentos de contribuciones en la comuna         | 30% |
| Ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna | 35% |

Fuente: Decreto Ley N° 3.063 de 1979, sobre Rentas Municipales.

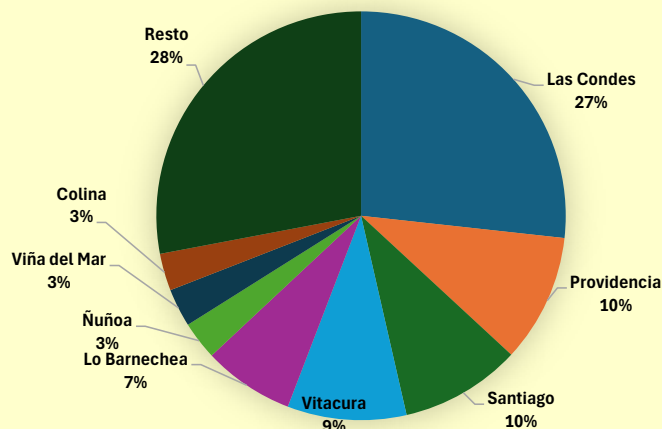
En cuanto a la composición de los ingresos al FCM, el impuesto territorial representa más del 60% del total. En tanto, los permisos de circulación significan cerca de un 26% y las patentes municipales poco más de un 10%.

Respecto a cuáles son las comunas que más recursos aportan al FCM, Santiago, Las Condes, Providencia y Vitacura representan la mitad del total de fondos que se redistribuyen en términos netos a través del fondo, mientras que las ocho comunas que más recursos netos aportan en su conjunto representan el 72% (Gráfico N°1).

A pesar de la fuerte concentración de aportes de recursos en un número acotado de municipios, siempre habrá presiones para que las mismas comunas amplíen sus aportes sin que se enfrente el problema de fondo: cuál es la mejor forma de financiar los gobiernos locales.

**MÁS DEL 70% DEL NETO DE RECURSOS REDISTRIBUIDOS PROVIENE DE OCHO COMUNAS**

**Gráfico N°1: % de aporte de los recursos netos redistribuidos por comuna**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema Nacional de Indicadores Municipales, SINIM, Subdere.

**TRES PROBLEMAS DEL FCM**

Al menos, son tres los problemas que se pueden identificar en la operatoria del FCM:

**1. Arbitrariedad y escasa transparencia en ciertos criterios de distribución de recursos.** En el caso de algunas comunas del país se realiza una corrección por población flotante que se hace en función de información que entrega el Servicio Nacional de Turismo. Esta busca reflejar el mayor flujo de personas que tiene un municipio por sobre la población residente de la comuna por motivos turísticos, pero no corrige por otros tipos de población flotante que pudiera generarse por motivos laborales o comercio. Se debe evaluar si efectivamente corresponde compensar por población flotante, cualquiera que sea su origen, ya que gracias a ella los municipios también reciben mayores ingresos, por ejemplo, por mayor impuesto territorial o derechos municipales asociado al comercio.

Adicionalmente, al revisar cuales son las comunas cuya población se corrige por población flotante, no se entiende la lógica del mecanismo. Por ejemplo, mientras que a las comunas de Cartagena y Valparaíso se les considera una población flotante, no es el caso de Algarrobo y Viña del Mar. En el caso de Cartagena, se considera una población un 455% mayor a la residente, mientras que para Valparaíso se considera una población un 84% más alta.

**2. Falta de incentivos para aumentar ingresos.** Mientras menores recursos tiene un municipio, mayores serán los recursos que recibe desde el FCM. Ello desincentiva a desarrollar una gestión que busque generar mayores recursos para la comuna, ya que ello reduciría los ingresos que se reciben desde el FCM. Por ello, lo que se requiere es que no se compense en base a los ingresos efectivos que percibe el municipio, sino que en base al potencial de ingresos que pudiera generar de modo de no desalentar una gestión que genere mayores recursos para la comuna.

**3. Innecesaria burocracia.** Todas las comunas aportan recursos al FCM y todas reciben recursos desde él. Para simplificar el sistema debiera privilegiarse generar un flujo de recursos en base al neto que termina aportando o recibiendo cada comuna. Ello haría menos engorrosa la operatoria y evitaría que, tal como es en el caso de las patentes municipales o los permisos de circulación, que las municipalidades deban recaudar estos recursos y luego aportarlos al fondo, a pesar de que una parte de ellos vuelva nuevamente al mismo municipio.

#### **PALABRAS AL CIERRE**

El FCM requiere de modificaciones estructurales en su diseño y no modificaciones puntuales que buscan compensar los menores ingresos que pudieran generarse por otras decisiones tomadas por el gobierno central.

Modificar arbitrariamente coeficientes de aporte de algunas comunas bajo la lógica de extraer cada vez mayores ingresos a ciertas comunas, nos lleva a que un grupo reducido de municipios termina financiando a las demás comunas del país. Ello desincentiva una mejor gestión y debilita la responsabilidad fiscal de las autoridades locales frente a su electorado. Reformar el FCM debe tener como propósito incentivar una mejor gestión municipal, y fortalecer la relación fiscal entre las autoridades locales y la ciudadanía a la que le sirve. Para ello se deben tener criterios claros y objetivos que definan los aportes y redistribución de los recursos y simplificar los procesos asociados a su gestión.

Además de las mejoras que requiere el FCM, se debe tener presente que buena parte de la disparidad de ingresos entre comunas es consecuencia de las exenciones al pago de contribuciones que fija el gobierno central, pero que termina afectando los ingresos municipales. Por ello, se debe avanzar en que se compense con recursos del nivel central a las comunas por los menores ingresos que reciben producto de políticas de apoyo a determinados sectores de la población, haciéndose cargo de los efectos que genera sus políticas de exenciones al pago de impuestos.