

Efecto ecualizador del Fondo Común Municipal.

Matías Peralta.

Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.
Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile.

Pablo Galaz.

Master of Science in Public Policy, University of Bristol.
Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile.
Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile.

RESUMEN

El Fondo Común Municipal (FCM) es un mecanismo de redistribución de ingresos entre municipios de Chile, representando una componente fundamental del sistema de financiamiento municipal. En este escenario, el presente estudio busca evaluar de manera exploratoria el efecto ecualizador que tiene el FCM en los ingresos propios municipales e identificar aquellos elementos de su diseño que inciden en ello.

PALABRAS CLAVES

Equalization funds, local revenues, decentralization

Resumen Ejecutivo

El Fondo Común Municipal juega un rol central en el financiamiento de las 346 comunas de Chile, las cuales deben financiar su funcionamiento mediante este, más los Ingresos Propios Permanentes (IPP) que puedan recaudar y las transferencias estatales que reciben. Este, constituye un fondo de ecualización, que busca reducir las desigualdades entre municipios, al cual todos aportan porcentajes determinados de algunas de sus recaudaciones y que son redistribuidos por una fórmula establecida por ley según criterios de pobreza comunal, predios exentos de pago de impuesto territorial y cantidad de IPP recaudados, además de un indicador que distribuye en partes iguales (IPI).

Se plantea estudiar la eficiencia redistributiva del FCM mediante la creación de un índice de Gini entre territorios. Del análisis se estableció que el FCM tiene un efecto redistributivo que no es persistente en el tiempo y que beneficia a las comunas semiurbanas y rurales y perjudica a las comunas metropolitanas y con mayor desarrollo.

Por otra parte, existen anomalías en 3 de los 4 indicadores, siendo la más relevante la del IPI, el cual reparte el 25% del Fondo en 346 partes iguales, no siguiendo ningún criterio redistributivo, y beneficiando de esta manera a las comunas con más IPP por habitante, pero que, al mismo tiempo, son municipios pequeños y con baja población.

El mecanismo de estabilización, adicional a la redistribución, cumple un rol amortiguador en el FCM, impidiendo que la fórmula establezca los montos totales que debe entregar a cada comuna, pues reduce las variaciones interanuales. Mientras exista este mecanismo, cualquier reforma no generará cambios sustantivos en la redistribución de los recursos.

Con respecto a posibles modificaciones al FCM, se estableció que, mediante la variación de los porcentajes de ponderación de los indicadores de la fórmula de repartición y la eliminación del mecanismo de estabilización, se producen variaciones sustanciales que apuntan a una mejora en la redistribución de ingresos en el Sistema de Financiamiento Municipal. Así también, se concluyó que ningún aumento de recursos, como el aumento de aporte del IT, o el aumento del Aporte Fiscal mejora el efecto redistributivo del Fondo, tanto en el funcionamiento del FCM actual, como en el escenario con la eliminación del mecanismo de estabilización y la modificación de sus ponderadores.

Finalmente, que el FCM trate a todas las comunas de manera homogénea, desconociendo su diversidad de realidades, genera políticas que no son óptimas, tanto para las comunas extremas y con menor población, tanto como para la generalidad de las comunas.

1. INTRODUCCIÓN

El Artículo 122 de la Constitución Política de la República de Chile consagra el Fondo Común Municipal (FCM) como un “mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre municipalidades del país”, siendo el único fondo de este tipo en el país.

Desde una perspectiva general, el diseño del FCM está determinado por (i) el origen de los recursos monetarios que componen el fondo, (ii) el mecanismo utilizado para distribuir dichos recursos entre las 345 municipalidades del país, y (iii) el mecanismo utilizado para estabilizar el monto que percibe cada municipio año tras año (Henríquez & Fuenzalida, 2011).

Primero, en lo que se refiere a las fuentes de ingresos que componen el FCM, este considera aportes provenientes de la recaudación de Ingresos Propios Permanentes (IPP), tales como impuesto territorial, patentes comerciales, permisos de circulación, transferencia de vehículos, y multas. Por ejemplo, el 60% del impuesto territorial recaudado en la mayoría de las comunas del país va directamente a este fondo, con excepción de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura, quienes aportan un 65% de dicha recaudación. Lo mismo ocurre con la recaudación de ingresos por conceptos de permisos de circulación, donde el 63,5% va hacia el FCM. Las fuentes de ingresos que componen el FCM hasta la fecha se resumen en la Tabla 1.

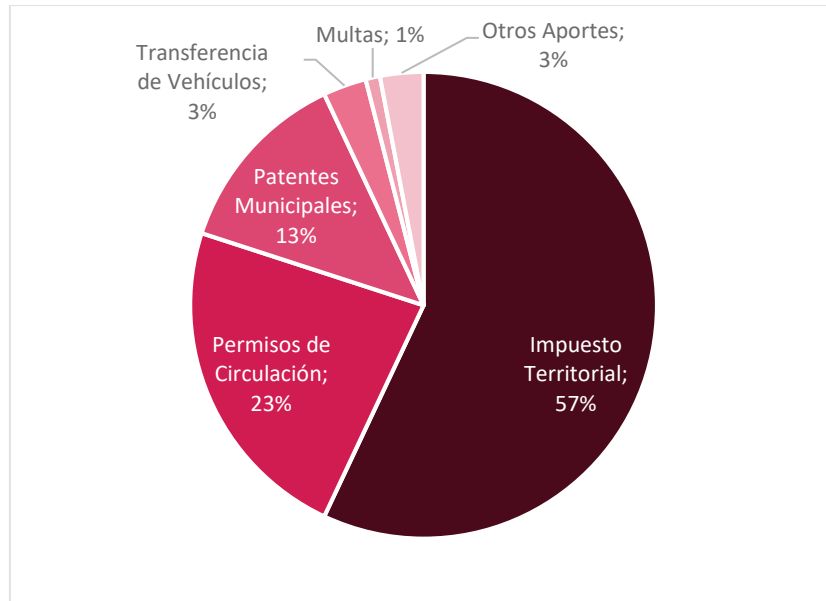
Tabla 1: Fuentes de ingresos que componen el Fondo Común Municipal.

Concepto	Aporte
Impuesto Territorial	65% (Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura) y 60% (resto de municipios)
Patentes Comerciales	55% (Santiago), 65% (Providencia, Las Condes y Vitacura) y 0% (resto de municipios)
Permisos de Circulación	62,5%
Impuesto a la transferencia de Vehículos	50%
Multas equipos electrónicos	100%
Multas Ley 18.290 -Art 118	70%
Multas Ley 18.290 -Art 114	50%
Aporte fiscal	218.000 UTM, además del Impuesto Territorial de un conjunto de inmuebles fiscales.

Fuente: Ley N° 18.695 Art. 14

Como resultado de lo anterior, se tiene un fondo cuya composición está principalmente determinada por la recaudación de impuesto territorial (57% del FCM), seguida de los ingresos obtenidos por permisos de circulación (23%) y patentes municipales de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura (13%) (Razmilic, 2015).

Ilustración 1: Principales fuentes de ingresos que componen el FCM, 2013.



Fuente: Elaboración propia en base a Razmilic (2015).

En segundo lugar, el mecanismo de distribución corresponde a una metodología establecida en el reglamento para la aplicación del Art. 38 del Decreto Ley N°3.063 de 1979 modificado por el art. 1 de la Ley N°20.237¹. Este mecanismo consiste en el cálculo de un coeficiente cuyo valor va de 0 a 1 para cada municipalidad del país, representando el porcentaje del FCM destinado a estas. Dicho coeficiente queda determinado según la siguiente fórmula.

$$FCM_i = 0,25 \cdot IPI + 0,1 \cdot IPC_i + 0,3 \cdot IXC_i + 0,35 \cdot IIP_i$$

Donde:

- FCM_i : Coeficiente del FCM asociado a la municipalidad i .
- IPI : Indicador partes iguales entre las comunas del país. Su valor es el mismo para todas las municipalidades del país considerando el número total de comunas creadas al 30 de junio del año del cálculo.
- IPC_i : Indicador de número de pobres en de la comuna i , ponderado en relación a la población pobre del país. Corresponde a la ratio entre el número de personas en situación de pobreza en la comuna i respecto el total de personas en situación de pobreza a nivel nacional. Para su estimación se utiliza información proporcionada por el Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Estadísticas.
- IXC_i : Indicador de predios exentos de impuesto territorial de la comuna i . Corresponde a la ratio entre predios exentos de la comuna i respecto el total de predios exentos a nivel nacional, ponderado por la ratio entre predios exentos de la comuna i y el total de predios

¹ Mayor información, ver http://www.sinim.gov.cl/download/diarioficial20090102.pdf?netui_treeselected=0.2 [Acceso: 31 de octubre de 2018].

de dicha comuna. Para su estimación se utiliza información proporcionada por el Servicio de Impuestos Internos.

- IIP_i : Indicador de los menores ingresos propios permanentes de la comuna i . Corresponde a una medida de distancia de los ingresos propios por habitante la comuna i respecto el promedio nacional solo en caso de que el primer sea menor al segundo. Para su estimación se utiliza información proporcionada por las mismas municipalidades y el Servicio Nacional de Turismo (se considera la población flotante en cada comuna).

Por último, el mecanismo de estabilización representa una vía para compensar – parcial o totalmente – a las municipalidades que, producto del mecanismo de distribución, viesen reducidos los ingresos percibidos desde el FCM respecto el año anterior. Una vez aplicado el mecanismo de distribución se identifican las comunas que recibirían mayores y menores ingresos provenientes del FCM respecto el año anterior, con lo cual se busca que el primer grupo compense al segundo según los criterios establecidos para dicho fin. Así, esta compensación se hace con cargo al FCM, representando una nueva redistribución de los mismos montos.

De este modo, según lo establecido el año 2007 en el Decreto de Ley N°1.293 relativo a la operatoria del FCM, luego de la aplicación del mecanismo de estabilización en los casos que resulte procedente, se determina el monto definitivo de participación de cada municipalidad en el FCM.

Diversos trabajos han estudiado el FCM dada su gran relevancia en los ingresos municipales, donde la arista más discutida se relaciona con los incentivos que generaría dicho fondo a la pereza fiscal en los gobiernos locales. Esta pereza se refiere a una disminución de recaudación de ingresos por parte de las municipalidades con baja autonomía fiscal dadas las transferencias que reciben desde el FCM. Por ejemplo, Bravo (2014) estima que el aumento de 10% en la transferencia per cápita desde el FCM disminuiría cerca de un 2% la recaudación per cápita en el caso de aquellos municipios que tienen ingresos per cápita cercano al promedio nacional. Por su parte, Pérez (2016) estima que el FCM impacta negativamente en los ingresos por gestión propia en el caso de grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo, donde la relación son 5 unidades menos de ingresos por gestión recaudados por 1 unidad más de aporte del FCM.

A fin de explorar una nueva arista de trabajo, el presente estudio se focaliza en estudiar el efecto ecualizador del FCM sobre esta distribución de ingresos para disminuir la desigualdad de ingresos entre las comunas del país, y cómo dicho efecto podría variar en caso de modificar el diseño del fondo.

2. MARCO CONCEPTUAL Y COMPARATIVA INTERNACIONAL

La literatura indica que los desequilibrios fiscales en el sector público pueden ser verticales u horizontales. Estos desequilibrios surgen cuando los recursos para financiar las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno son insuficientes. Por un lado, el desequilibrio vertical se produce cuando los ingresos propios y gastos de los diferentes órdenes de gobierno son desiguales, mientras que el horizontal se produce cuando las capacidades fiscales de los órdenes de gobierno son diferentes (Ahmad & Craig, 1997). Es este último desequilibrio el que será estudiado por este trabajo, pues el FCM genera transferencias intergubernamentales que apuntan a atacar estas diferencias producidas entre municipios.

La literatura señala que los desequilibrios horizontales pueden producirse dada las diferentes capacidades fiscales y bases económicas que tienen los gobiernos locales, sumado a los gastos generados por las diferentes necesidades de la población y los costos de provisión de los servicios (Henríquez & Fuenzalida, 2011). Lo anterior puede potenciarse dependiendo el nivel de urbanización y población que tienen los municipios (Martínez-Vásquez, 2011).

Debido a la necesidad de homogenizar las posibilidades de financiamiento de los gobiernos locales, distintos países han impulsado políticas públicas para afrontar este tipo de desequilibrios horizontales (OECD, 2009). Sin ello, se corre el riesgo de proveer bienes y servicios públicos de manera deficiente, así como disminuir la capacidad de agenciamiento de políticas o programas emanados desde el gobierno central con alcance local (Henríquez & Fuenzalida, 2011).

En este contexto, una política recurrente son los fondos de ecualización fiscal. Este tipo de ecualización corresponde a transferencias de recursos fiscales dentro de distintas jurisdicciones con el objetivo de compensar las diferencias producidas por las capacidades de recaudación o los costos de provisión de los servicios públicos, buscando también, que los gobiernos locales puedan proveer servicios públicos con niveles similares y con igual carga fiscal. Su origen se remonta a las décadas de los 40s y 50s en algunos países federales, y hoy la mayoría de los miembros de la OECD han introducido algunos mecanismos de ecualización. (Blöchliger et al., 2007). En términos simples, estas transferencias son un “quita y da”, donde el resultado distributivo en todas las jurisdicciones domina cualquier otro aspecto tal como la eficiencia, transparencia o autonomía del gobierno central. De este modo, la racionalidad detrás del funcionamiento de los fondos de ecualización no solo busca igualar recursos y costos producto de las diferencias naturales de los gobiernos locales, sino que también ayudar a evitar las distorsiones producto de las distintas bases impositivas de cada comuna, produciéndose inequidades de base y en proveer aseguramiento en torno a posibles shocks económicos que afecten a una región por sobre otra, tales como el desempleo u otros.

Respecto esto último, es importante señalar que no existe un único mecanismo de ecualización. En un comienzo, los fondos de ecualización solían distribuirse considerando variables financieras (como transferencias recibidas desde nivel central), así como otras de caracterización local de tipo general (como población) o que representen algún tipo de disparidad que se desea recudir (como población en situación de pobreza) (Dafflon & Vaillancourt, 2002). Sin perjuicio de lo anterior, actualmente los mecanismos de ecualización se caracterizan por el tipo de aportes que conforman el fondo y el tipo de ecualización que se desea lograr. Respecto los aportes, estos pueden provenir desde los mismos

gobiernos locales (ecualización horizontal) o desde el gobierno central (ecualización vertical). Y, por su parte, dichos fondos pueden apuntar a reducir la disparidad de los ingresos (ecualización de ingresos), o bien la cobertura de los costos asociados a la provisión de un determinado conjunto de bienes y servicios (ecualización de gasto) (Blöchliger et al., 2007).

Con respecto a los métodos de recaudación, el objetivo que se plantee para un fondo de ecualización influye de manera sustantiva. En ese sentido, la OECD (2009) recomienda que los fondos se compongan de ingresos cuya recaudación dependa a si estos son de tipo horizontal o vertical. En el caso de los primeros, se indica que los ingresos sean recaudados de manera directa (tributos establecidos para dicho fin), mientras que para los del segundo tipo es recomendable que se componga de ingresos recaudados de manera indirecta a través de tributos nacionales generados en el nivel central o subcentral. Aun así, este es un problema político e inevitablemente habrán beneficiados y perjudicados, por lo que las críticas siempre existirán de quienes no queden conformes con la redistribución.

En la práctica, existe una tendencia de las regiones metropolitanas a subsidiar a las regiones rurales, debido a que las primeras al tener más población poseen una base tributaria superior, y al mismo tiempo, aplican economías de escala al momento de calcular sus costos. Aun así, las áreas metropolitanas cuentan con costos superiores al promedio ya que concentran más complejidades sociales, por lo que en sistemas de ecualización que se buscan igualar solamente los costos estas se ven beneficiadas, a diferencia de aquellos que buscan igualar los ingresos. De todas formas, en aquellos sistemas que buscan ecualizar tanto los ingresos como los costos, la tendencia apunta a que las áreas metropolitanas se ven perjudicadas.

Todo lo anterior permite concluir que la ecualización fiscal debe tener un contexto dado por el marco institucional en el que se desarrollará, incluyendo elementos como el tamaño de las jurisdicciones, la cantidad de estas, su distribución, responsabilidades y recursos fiscales, y hasta la relación entre el gobierno central y los gobiernos locales.

Por otra parte, con respecto al estudio del FCM, se destacan que existen variados estudios que tienen distintas lecturas y recomendaciones acerca de este, principalmente en torno a la forma de repartición del fondo, los sistemas de información que rodean al Fondo, el rol que cumple este en el sistema de transferencias y en los presupuestos municipales y los recursos con los que opera.

Con respecto a la forma de repartición del Fondo, Pineda (2018) recomienda que el fondo debe ser distribuido mediante criterios no discrecionales para no fomentar comportamientos oportunistas, lo cual debe ser considerado en todo el sistema de transferencias. Mientras que Bravo (2014) plantea que deben revisarse los indicadores mediante los que se reparte el Fondo para tener una mejor lectura de los municipios, indicando la necesidad de que el indicador IIP se haga sobre la base impositiva total y no sobre lo recaudado (esto último es compartido por Horst y Pineda), mientras que Henríquez y Fuenzalida destacan que el IXC incorpore las exenciones parciales de IT. Por otra parte, Pineda y Pérez (2016) critican al Indicador de partes iguales pues no utiliza criterios redistributivos, pero no plantean recomendaciones específicas en esta línea, aunque para el caso del IPC, Pineda desliza la necesidad de utilizar mediciones multidimensionales. Este último, recomienda la incorporación de indicadores de criterios de gasto (mediante criterios exógenos a los municipios)

con el fin de que las comunas con mayores necesidades de gasto reciban más recursos. Con respecto al funcionamiento del Fondo, Cortes y Paredes (2016) agregan la importancia de las diferencias municipales en desarrollo equitativo local y en ese sentido, las heterogeneidades comunales como también una transferencia de poder y recursos más eficiente son fundamentales.

Henríquez y Fuenzalida recomiendan medidas en torno a la transparencia y normalización de la información en torno a IT y permisos de circulación, así como apurar los procesos de determinación de los montos del Fondo. Así también, Pineda destaca la necesidad de que la información de todo el sistema sea transparente y accesible. Por otra parte, Bravo recomienda desarrollar un sistema de información municipal que considere la totalidad de recursos con los que cuentan los municipios, incluyendo transferencias condicionadas y no condicionadas.

Con respecto a los recursos del Fondo mismo, Henríquez y Fuenzalida recomiendan el aumento de aporte del Estado y también la compensación mediante recursos por los conceptos de exención de Impuesto Territorial y de Permisos de circulación. Con respecto al FCM y su rol en el sistema de transferencias municipales, estos plantean la complementación con otro fondo que incentive la gestión municipal y el crecimiento local. Con respecto a esto último, Pineda, Pérez y también Bravo coinciden con la complementación de fondos y con la necesidad de aumentar los recursos a redistribuir, pero estos deben ser entregados con mecanismos que no desincentiven a la recaudación fiscal y haga responsables a los municipios de su mala gestión. En ese sentido, Pérez indica que el aumento de recursos (mediante mayor aporte de comunas con mayores ingresos, como Lo Barnechea o mediante mayor aporte estatal) distribuidos por el FCM solo es efectivo si se evalúa la fórmula de distribución.

2.1. COMPARATIVA INTERNACIONAL

Si es que se compara el FCM con otros sistemas de transferencias a nivel internacional, se aprecia que este es un sistema único debido a que está compuesto en un 99% por recursos de los mismos municipios, a diferencia de otros fondos de ecualización a nivel mundial que en su mayoría son mixtos en torno al origen de los recursos, siendo parte importante de ellos provenientes del estado central. Henríquez y Fuenzalida indican que en países OCDE como Grecia, Islandia, Holanda, Noruega, Suecia y Turquía, las transferencias provenientes del Estado central corresponden a un 72% en promedio, mientras que, en Suiza, Corea y Austria, el 77%, 82% y 49% proviene del Estado central respectivamente. Analizando, más en detalle el origen, los recursos para las transferencias peruanas por ejemplo provienen de Impuestos específicos para los municipios (Ministerio de Economía y Finanzas), mientras que para países como Ecuador (Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2017) y Colombia (Bonet & Ayala-Garcia, 2015) provienen directamente del presupuesto del Gobierno Central. Por otra parte, hay países como España que su sistema de transferencias proviene de impuestos compartidos entre las comunidades autónomas y otros provenientes del Estado central (Ministerio de Hacienda).

Por otra parte, la forma de repartición de las transferencias de ecualización hacia los gobiernos subnacionales varía a lo largo de los países y no siempre corresponden a un Fondo con tanta relevancia en los presupuestos municipales como el FCM. En ese sentido, existen transferencias hacia solo un tipo de gobierno subnacional, como comunidades autónomas (España), estados

(Australia y Alemania) o municipios (Perú y Colombia), y también transferencias hacia distintos tipos de gobiernos subnacionales al mismo tiempo, como el caso de Ecuador. Así también, las formas de distribución varían, de manera que para casos como el de Suiza o Perú, los recursos son entregados primeramente a niveles de gobierno superiores a los municipios, y desde ahí distribuidos a estos últimos. Por otra parte, países como España han creado múltiples fondos enfocados a la ecualización que buscan paliar inequidades territoriales producidas por distintos factores, como la densidad territorial, las necesidades de gasto particulares, el PIB per cápita o el atraso respecto a las demás CCAA. En la misma línea, Australia (Capello, Airaud, & Degiovanni, 2015)) y Ecuador también desarrollan importantes fondos de financiamiento para el desarrollo de capacidades o competencias y propósitos específicos. Además, se aprecian que los países latinoamericanos en general tienen sistemas de compensación relevantes por la explotación de recursos naturales en sus recursos, aunque no todos ellos tienen fines de ecualización y según Bonet, hay veces en que afecta negativamente los niveles de igualdad.

Con respecto a la relevancia de este tipo de transferencias en los presupuestos municipales, estos varían en función de la cantidad de recursos a repartir, donde, por ejemplo, según Capelo et al para el caso peruano corresponde a un 28% de los presupuestos municipales, un 50% para el caso colombiano, 13% para el caso alemán (Buettner & Holm-Hadulla, 2008), 12% para Austria, 17% para Corea y 22% para Suiza. En esta línea, el uso de estos recursos es variado a lo largo de los países, donde existen países como Perú (Gómez, 2008) y Alemania en los que todos los recursos son de libre de disposición, mientras que en la mayoría se aprecian sistemas de uso de recursos mixtos, donde algunos de ellos son utilizados para aspectos específicos como Salud y Educación (Australia) o donde se establecen los porcentajes de gasto para el financiamiento de sus gastos permanentes y no permanentes (Ecuador).

Por otra parte, las fórmulas de distribución de las transferencias son variados en cuanto a datos utilizados, criterios y simplicidad, aunque pueden apreciarse criterios transversales. Entre ellos, la población, densidad, Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), se suman a los criterios hegemónicos de medición de capacidad fiscal y de medición de necesidades de gasto. Así también, Alemania y Australia utilizan criterios generales que no le asignan recursos a las unidades que tuvieron superávit en la medición de sus ingresos y gastos.

Si se hace un paralelo al Mecanismo de Estabilización del FCM, se aprecia que la lógica del mínimo es algo usado en otros países, donde, por ejemplo, en Perú ningún municipio puede recibir menos de 9.800 dólares mensuales, en España no puede ser inferior al 35% de la inversión del Estado ni a los recursos recibidos en 1992, o en Ecuador donde ninguna unidad puede recibir menos que lo que recibió en 2010.

3. METODOLOGÍA

Para evaluar el FCM como mecanismo de ecualización de ingresos municipales, se diseñó una metodología que permitiese estimar el nivel de igualdad de ingresos municipales en el escenario actual y cómo dicho nivel variaría antes cambios específicos en el diseño del FCM.

En primer lugar, se determinó medir el nivel de igualdad de ingresos municipales utilizando una versión del índice de Gini adaptado para medir la equidad de ingresos per cápita entre territorios. Dicho índice representa una medida de la desigualdad que varía entre 0 y 100, donde 0 corresponde a un escenario de perfecta igualdad (todos los territorios tienen los mismos niveles de ingresos per cápita), mientras que 100 corresponde a un escenario de perfecta desigualdad (un territorio concentra todos los ingresos y lo demás ninguno). El índice utilizado es el propuesto la OECD (2016) para estos fines, el cual queda definido de la siguiente manera.

$$IG = \left(\frac{2}{N-1} - \sum_{i=1}^{N-1} |F_i - Q_i| \right) \cdot 100$$
$$s.a \quad F_i = \frac{i}{N} \quad ; \quad Q_i = \frac{\sum_{j=1}^i y_j}{\sum_{j=1}^N y_j} \quad ; \quad y_i > y_j \quad \forall i > j$$

Donde:

- IG = Índice de Gini adaptado para medir la equidad de Ingresos Propios per cápita a nivel municipal. Valores varían entre 0 y 100.
- N = Número total de municipalidades que perciben ingresos desde el FCM.
- y_i = Ingresos Propios per cápita de la municipalidad i .

Con el objeto de calcular este índice, se replica para el período 2013 – 2017 en el software Microsoft Office las planillas de cálculo elaboradas por la SUBDERE donde se estima la distribución del FCM y las planillas de cálculo elaboradas por la Tesorería General de la República (TGR) para realizar el pago del FCM. Esto considera – entre otros aspectos – la construcción de los indicadores utilizados y la parametrización de sus ponderadores, la incorporación del aporte proveniente desde el gobierno central, el mecanismo de estabilización y el mecanismo de pago utilizado. Cabe señalar que los datos utilizados provienen del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), el cual corresponde a un sistema de auto reporte de datos de los municipios chilenos y que contiene una serie de datos que describen la situación comunal y municipal. Al mismo tiempo, las planillas de cálculo del FCM contienen datos provenientes de CASEN, SERNATUR y del Servicio de Impuestos Internos (SII).

Dispuesto lo anterior, se estimó el índice de Gini para el período de tiempo en estudio bajo los siguientes escenarios.

- Escenario 0: Situación actual (o línea base).
- Escenario 1: Eliminación del FCM permanentemente desde el 2013.
- Escenario 2: Aumento de aportes al FCM provenientes de la recaudación de impuesto territorial. A partir del año 2013, los aportes de las municipalidades de Santiago, Providencia,

Las Condes y Vitacura aumentan de 65% a 70%, y el resto de las municipalidades aumentan su aporte de 60% a 65%.

- Escenario 3: Aumento del aporte fiscal al FCM en 10 veces respecto la situación actual, pasando de 218.000 UTM a 2.180.000 UTM de manera permanente desde el año 2013.
- Escenario 4: Modificación en ponderadores. A partir del año 2013, se modifican los ponderadores asociados a los indicadores utilizados en el mecanismo de distribución. Esto es, bajar de 25% a 5% el ponderador vinculado el indicador de partes iguales, aumentar de 10% a 40% para el indicador de personas en situación de pobreza, aumentar de 30% a 40% para el indicador de predios exentos, y disminuir de 35% a 15% para el indicador de Ingresos Propios Permanentes per cápita.
- Distintas combinaciones de los escenarios descritos.

A fin de ahondar en los resultados obtenidos, el análisis se complementará utilizando la tipología utilizada por la SUBDERE para distribuir el Fondo de Incentivo a la Gestión Municipal (FIGEM) el año 2017. Dicha tipología clasifica a las comunas del país en cinco grupos:

- Tipología 1: Grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo. (47 municipalidades)
- Tipología 2: Comunas mayores con desarrollo medio. (37 municipalidades)
- Tipología 3: Comunas urbanas medias con desarrollo medio. (56 municipalidades)
- Tipología 4: Comunas semiurbanas y rurales con desarrollo medio. (96 municipalidades)
- Tipología 5: Comunas semiurbanas y rurales con desarrollo bajo. (109 municipalidades)

4. RESULTADOS

En la presente sección se presentan los resultados obtenidos a partir de las simulaciones realizadas. A fin de fijar criterios de interpretación de los índices de Gini estimados, se consideran tres intervalos convencionalmente utilizados para dicho fin.

Tabla 2: Interpretación de estimaciones del índice de Gini (0 – 100) según rangos de valores.

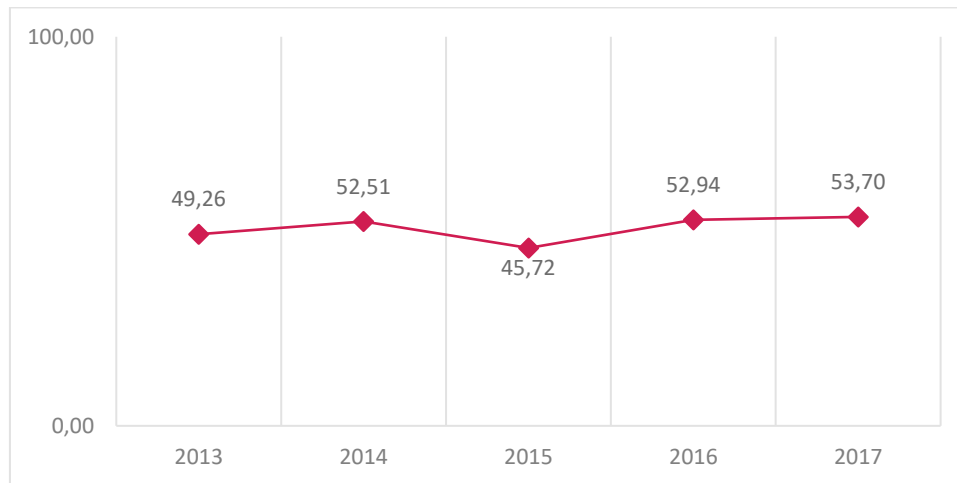
Rangos de valores	Interpretación
[0; 40[	Distribución equitativa de Ingresos Propios per cápita.
[40; 60[	Distribución desigual de Ingresos Propios per cápita.
[60; 100]	Distribución gravemente desigual de Ingresos Propios per cápita.

Fuente: Elaboración propia.

4.1. SITUACIÓN ACTUAL

En el **escenario actual**, las estimaciones del índice de Gini corresponden valores que fluctúan entre 45,72 (año 2015) y 53,70 (año 2017). Al respecto, se verifica que durante el período de estudio (2013 – 2017) no hay una tendencia constante que caracterice el comportamiento de este índice. Sin perjuicio de lo anterior, es posible verificar que esta medida de desigualdad ha aumentado en los últimos tres años. Lo anterior se muestra gráficamente en la Ilustración 2.

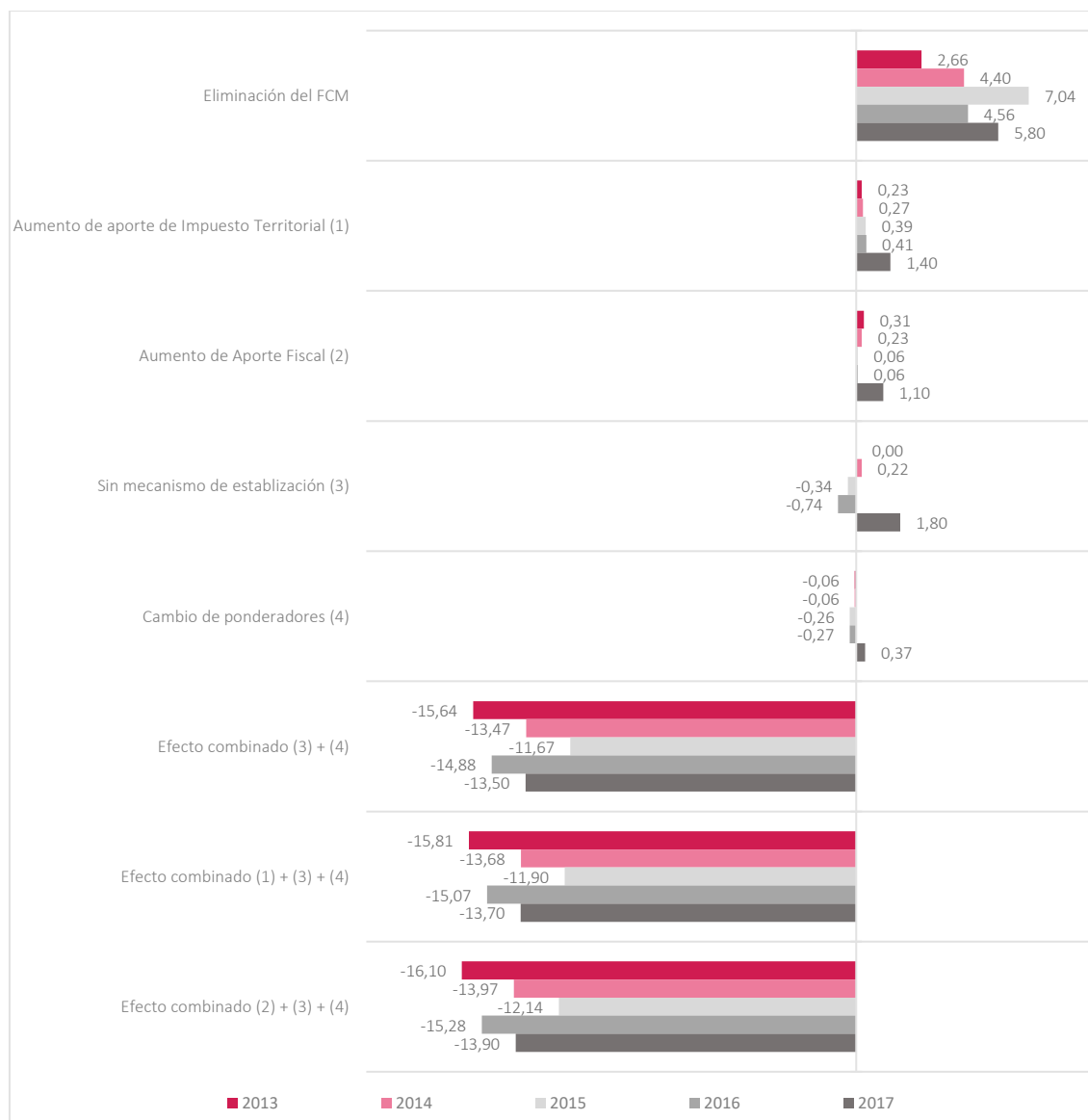
Ilustración 2: Índice de Gini asociado a la distribución actual de Ingresos Propios per cápita a nivel municipal, período 2013 – 2017.



Fuente: Elaboración propia.

Tomando estos valores como línea base, la Ilustración 3 muestra las variaciones que tendría este índice bajo los distintos escenarios analizados. Por ejemplo, en caso de eliminarse el FCM, el índice de Gini asociado a la distribución de Ingresos Propios per cápita aumentaría 2,66 unidades el año 2013 (índice igual a 51,92).

Ilustración 3: Variaciones del índice de Gini de los escenarios en estudio respecto la situación actual, período 2013-2017.



Fuente: Elaboración propia.

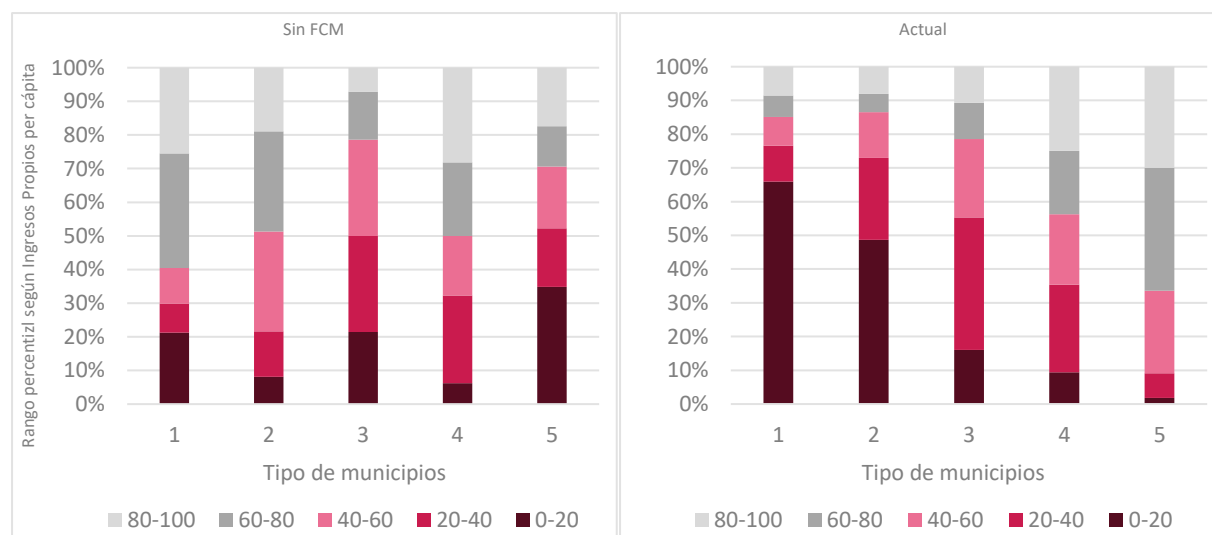
4.2. ESCENARIO SIN FCM

A partir de los resultados obtenidos es posible verificar, en primer lugar, que el FCM efectivamente reduce la desigualdad de Ingresos Propios per cápita. Esto se sustenta al comparar las estimaciones del índice de Gini en el escenario actual con un **escenario sin FCM** desde el año 2013, en cuyo caso dicho índice sería mayor entre 2,66 y 7,04 unidades. Así, por ejemplo, en un escenario sin FCM, se estima que para el año 2017 la distribución de Ingresos Propios per cápita hubiese llegado a un punto crítico (distribución gravemente desigual) representado por un índice de Gini de 59,5.

Se podría argumentar que este efecto ecualizar es deseable no solo porque disminuye la desigualdad entre los Ingresos Propios per cápita de las comunas del país, sino también porque beneficia a las

comunas que son consideradas más vulnerables. Para justificar esto, considerar el caso de las “comunas semiurbanas y rurales con desarrollo bajo” (tipo 5 según tipología FIGEM) en el año 2017. En un escenario sin FCM, un 50% de estas (46 comunas) pertenecerían al 40% de las comunas con menores Ingresos Propios per cápita (rango 0-40%). No obstante, la existencia del FCM reduce este porcentaje a menos de un 10%. Lo anterior podría explicarse, en parte, por la existencia de transferencias cruzadas desde municipios pertenecientes a “grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo” y “comunas mayores con desarrollo medio” (tipo 1 y 2 según tipología FIGEM, respectivamente). En ambos casos, ante un escenario sin FCM, cerca de un 30% de las comunas tipo 1 y un poco más del 20% de las comunas tipo 2 pertenecerían al 40% de municipios con Ingresos Propios per cápita. Esto cambia drásticamente ante la presencia del FCM, el cual lleva a que más del 70% de las comunas tipo 1 y 2 ahora pertenezcan a dicho rango percentil (0-40%). Lo anterior se muestra gráficamente en la Ilustración 4.

Ilustración 4: Distribución porcentual de comunas según tipología FIGEM y rango percentil de Ingresos Propios per cápita, año 2017 (escenario sin FCM y escenario actual).



Fuente: Elaboración Propia

4.3. MODIFICACIONES EN EL DISEÑO DEL FCM

En segundo lugar, un resultado que llama la atención corresponde al efecto que generaría el aumento de aportes al FCM en la distribución de Ingresos Propios per cápita a nivel municipal (ver Ilustración 3). Por un lado, la simulación de un escenario en el cual hay un **aumento transversal de los aportes al FCM provenientes de la recaudación de impuesto territorial**, permanente desde el año 2013, da cuenta de un aumento – aunque marginal – del índice de Gini respecto el escenario actual (aumento entre 0,23 y 1,4 unidades). Y, por otro lado, la simulación de un escenario donde hay un **aumento del aporte fiscal al FCM** permanente desde el año 2013 se traduciría en un aumento poco significativo en las estimaciones del índice de Gini (variación positiva entre 0,06 y 1,1 unidades).

De manera complementaria, los resultados también muestran que algunas modificaciones al diseño del FCM permitirían reducir la desigualdad de Ingresos Propios per cápita entre municipalidades,

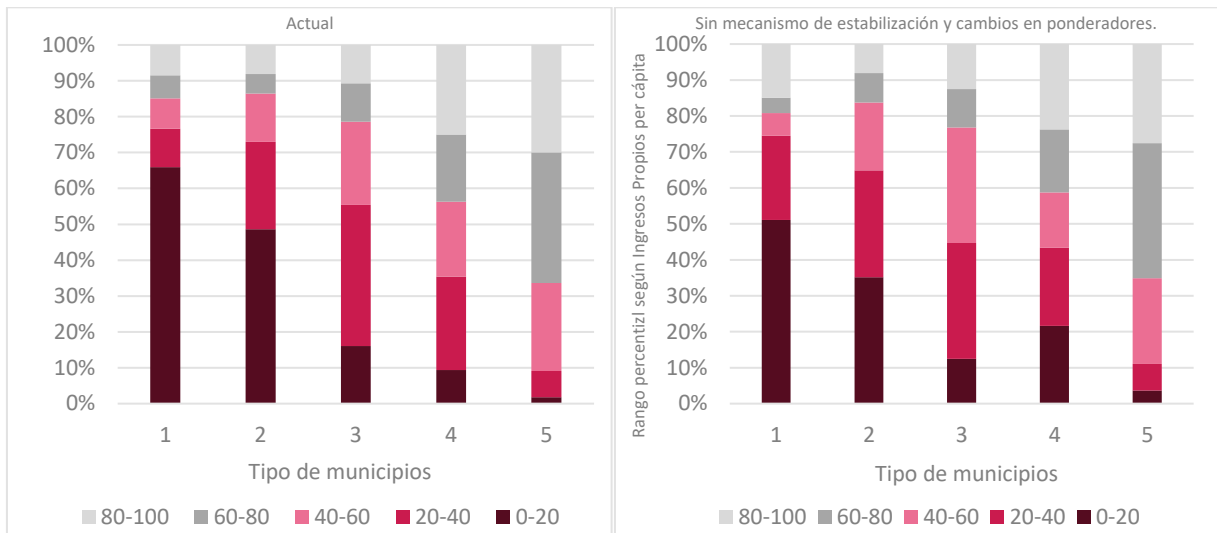
aunque en un rango acotado. Por ejemplo, un escenario donde se **elimina el mecanismo de estabilización** de manera permanente desde el año 2013 tiene asociado estimaciones del índice de Gini que son menores al escenario actual los años 2015 (-0,34 unidades) y 2016 (-0,74 unidades) y mayores los años 2014 (+0,22 unidades) y 2017 (+1,8 unidades). Asimismo, ante un escenario donde se **modifican los ponderadores de los indicadores** utilizados en el mecanismo de estabilización desde el año 2013, se obtienen índices de Gini más bajos respecto el escenario actual entre los años 2014 y 2016 (variación entre -0,27 y -0,06 unidades) aunque aumenta el año 2017 (+0,37 unidades).

4.4. ESCENARIOS MIXTOS

Un resultado contraintuitivo es el efecto que tiene la combinación de los dos últimos escenarios en la distribución de Ingresos Propios per cápita (ver Ilustración 3). Tal como fue descrito, dichos escenarios representan variaciones puntuales cuyos efectos ecualizadores son marginales. Sin embargo, cuando se combinan, los resultados muestran una disminución sustancial del índice de Gini. Particularmente, en el escenario donde se **modifican los ponderadores de los indicadores del FCM** y se **elimina el mecanismo de estabilización**, se obtienen estimaciones del índice de Gini menores entre 11,67 y 15,64 unidades respecto la situación actual, permitiendo alcanzar una distribución de Ingresos Propios per cápita relativamente equitativa. Cabe señalar que al incorporar una tercera modificación asociada a mayores aportes al FCM (impuesto territorial o aporte fiscal), las estimaciones del índice de Gini disminuyen aún más, aunque no de manera sustantiva (disminuye entre 0,17 y 0,46 unidades).

Ahora bien, la disminución considerable en la estimación del índice de Gini en este escenario mixto se lograría a costa de municipios que podrían considerarse vulnerables. En específico, el porcentaje de “comunas semiurbanas y rurales con desarrollo medio” (tipo 4 según tipología FIGEM) que pertenecen al 20% de municipios con menores Ingresos Propios per cápita (rango percentil 0-20%) pasa de 9,4% a 21,6%. Esto explicaría, en parte, que el porcentaje de “grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo” (tipo 1 según tipología FIGEM) que pertenecen al 20% municipios con menores Ingresos Propios per cápita (rango percentil 0-20%) baje de un 66% en el escenario actual a poco más de 51,1% en el escenario mixto. Lo mismo ocurre con el porcentaje de “comunas mayores con desarrollo medio” que pertenecen a dicho rango percentil, el cual baja de 48,6% a 35,1%. Lo anterior se muestra gráficamente en la Ilustración 5.

Ilustración 5: Distribución porcentual de comunas según tipología FIGEM y rango percentil de Ingresos Propios per cápita, año 2017 (escenario actual y escenario mixto).



Fuente: Elaboración Propia

5. DISCUSIÓN E IMPLICANCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICA

En la actualidad, el FCM es el único mecanismo de distribución solidaria de ingresos entre municipios de Chile. Conceptualmente, este mecanismo representa un fondo de ecualización que es de tipo horizontal (transferencias entre municipios) cuya recaudación se compone principalmente de ingresos recaudados de manera directa (como contribuciones y patentes comerciales). No obstante, el diseño del FCM no explicita el tipo de ecualización que se busca lograr: reducir las diferencias de ingresos per cápita asociada a la capacidad de recaudación de cada municipio (igualación de ingresos), o reducir las diferencias vinculadas al costo per cápita de proveer un conjunto de servicios estandarizado (igualación de costos).

Sin perjuicio de lo anterior, se podría argumentar que este fondo privilegia la igualación de ingresos sobre la de costos. Por una parte, el 65% del FCM se distribuye a favor de municipio que tengan un alto porcentaje de predios exentos (*IXC*), así como una baja recaudación de ingresos propios permanentes por habitante (*IIP*). En ambos casos, la lógica que opera es entregar mayores recursos a aquellos municipios que menores capacidades fiscales. En el primero, se asume una baja capacidad de recaudar impuestos territoriales dado que el porcentaje de predios exentos es alto. En el segundo caso, se asume que los municipios donde disminuye la recaudación de ingresos propios permanentes por habitante se deberían a la presencia de restricciones que impiden mejorar dicha recaudación. Por otra parte, tan solo un 10% del FCM se distribuye en favor de un indicador que puede representar una medida de servicios sociales, como lo es el indicador de pobres (*IPC*). El 25% restante del FCM se distribuye en función de un indicador de partes iguales (*IPI*), el cual no refleja ningún tipo de ecualización considerando que entrega los mismos recursos a todos los municipios, independiente a su capacidad de recaudación o al costo de los servicios que estos proveen.

En este escenario, se verifica que FCM efectivamente mejora la distribución de Ingresos Propios per cápita entre los distintos municipios en favor de aquellos que pueden ser considerados más vulnerables. Los resultados dan cuenta de que el índice de Gini asociado a un escenario sin FCM puede alcanzar valores que representarían una distribución gravemente desigual de Ingresos Propios per cápita (valores cercanos a 60). No obstante, la existencia del FCM permite disminuir y acotar estos valores a un rango que va desde 45 a 54, mejorando principalmente los Ingresos Propios per cápita de municipios que administran “comunidades semiurbanas y rurales con desarrollo bajo” (tipo 5 según tipología FIGEM).

Pese a lo anterior, el efecto ecualizador del FCM no es progresivo en el tiempo, observándose variaciones sin una determinada tendencia que permita afirmar que la igualdad convergerá. Lo anterior podría explicarse por la distorsión que genera el mecanismo de estabilización al impedir que existan variaciones sustantivas de los aportes del FCM a cada municipio, afectando la distribución de Ingresos Propios por habitante.

Asimismo, acorde a los resultados obtenidos, se concluye que mejorar la igualdad de Ingresos Propios per cápita iría en favor de municipios vinculados a “grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo” y “comunidades mayores con desarrollo medio”, a costa – principalmente – de “comunidades semiurbanas y rurales con desarrollo medio”. Esto podría tener graves implicancias

políticas, razón por la cual se considera poco factible – en términos políticos – cualquier modificación al diseño del FCM que apunte a disminuir las brechas de Ingresos Propios per cápita.

Al analizar distintas variaciones respecto el diseño del FCM, se concluye que aumentar los aportes al fondo no cambia sustantivamente la distribución de Ingresos Propios per cápita. En efecto, un aumento de impuesto territorial, o de aportes desde el nivel central, modifican marginalmente el índice de Gini respecto la situación actual. Dado que un aumento de recursos no representa mejores niveles de igualdad, es recomendable pensar en otros mecanismos de ecualización (por ejemplo, igualación de costos) si se desean distribuir nuevos aportes.

Uno de los elementos relevantes a destacar, tiene que ver con las expectativas que genera el diseño del FCM versus la implementación práctica con la que este se desarrolla. En general, el FCM busca mediante parámetros redistribuir de manera equitativa entre los municipios, pero al mismo tiempo, asumiendo que estos tienen condiciones similares separadas solo mediante aspectos financieros y de condición socioeconómica. No obstante, en la práctica, este compara las situaciones de comunas disímiles entre sí, siendo algunas rurales y otras urbanas, lo que complejiza y distorsiona el objetivo del fondo pues sus situaciones socioeconómicas y las necesidades de estas también son diferentes.

Con respecto a que líneas de investigación desarrollar, es necesario estudiar los orígenes del fondo y cuáles eran los objetivos y formas de funcionamiento que se idearon al momento de su creación. Así también, determinar cuáles son los imaginarios que los actores actuales tienen respecto al Fondo, permitiendo desarrollar un estudio cualitativo que desarrolle en profundidad la manera en que este interactúa con los municipios.

Por otra parte, es necesario tener más claridad aún en torno a cómo operan los fondos de ecualización en otros países, permitiendo estudiar criterios de redistribución distintos, así como también los distintos métodos de recaudación y el rol del estado central en el financiamiento de los municipios. Lo anterior, permitirá profundizar en nuevas maneras de funcionamiento de fondos de ecualización, de manera de poder estudiar las implicancias prácticas de un fondo que esté enfocado en la igualación de ingresos o costos de los municipios.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Blöchliger, H., Merk, O., Charbit, C., & Mizell, L. 2007. Fiscal Equalisation in OECD countries. OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government. Working Papers N°4.
- OECD. 2009. Estudios Territoriales de la OCDE: Chile 2009. Ministerio del Interior, Chile. Santiago de Chile.
- OECD. 2016. OECD Regions at a Glance 2016, OECD Publishing, Paris.
- Ahmad, E., & Craig, J. 1997. Fiscal Federalism in Theory and Practice. Washington: Teresa Ter-Minassian.
- Dafflon, B., & Vaillancourt, F. 2002. Problems of Equalisation in Federal Systems. Blindenbacher and Koller.
- Henríquez, M. & Fuenzalida, J. 2011. Compensando la desigualdad de ingresos locales: El Fondo Común Municipal en Chile. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, II(4): 73-104, 2011.
- Bravo, J., 2014. Fondo Común Municipal y su desincentivo a la recaudación en Chile. Temas de la Agenda Legislativa-Centro de Políticas Públicas UC, 9(68).
- Razmilic, S. 2015. Impuesto territorial y financiamiento municipal. Propuestas de Política Pública N°4, Centro de Estudios Públicos.
- Pérez, M., 2016. Análisis de los municipios chilenos: ingresos por gestión versus transferencias del Fondo Común Municipal. Revista Estudios de Políticas Públicas, 4, pp.121-130.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2017). *La brecha fiscal horizontal en Ecuador*.
- Bonet, J., & Ayala-Garcia, J. (2015). Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales en Colombia. *Documentos de trabajo sobre economía regional*.
- Buettner, T., & Holm-Hadulla, F. (2008). Fiscal Equalization: The case of Germany . *CESifo DICE Report*.
- Capello, M., Airaudo, F., & Degiovanni, P. (2015). Sistema de Transferencias y Nivelación Fiscal. Una Comparación Internacional.