



CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS
Ingeniería Industrial | Universidad de Chile



Compensando la desigualdad de ingresos locales: El Fondo Común Municipal (FCM) en Chile

José Marcelo Henríquez
Javier Fuenzalida
Francisca Del Fierro

Enero 2011

Introducción



- OCDE (2009):

“Chile debería realizar una evaluación en profundidad de los recursos y apoyos necesarios para proveer a las municipalidades menos desarrolladas ... para implementar eficientemente estos servicios públicos esenciales”

“Las localidades pequeñas y menos desarrolladas con una reducida base impositiva tienen dificultades para lograr este objetivo, y el mecanismo compensatorio del FCM ha demostrado ser insuficiente”

- En general, los estudios que analizan el FCM lo hacen en el marco de un análisis más amplio sobre Financiamiento Municipal.
- Este es un estudio centrado en el FCM propiamente tal.

Objetivos

- Realizar un **análisis** del desempeño actual del FCM, con respecto a su diseño y objetivos, como instrumento de política pública.
- **Proponer recomendaciones** para:
 - mejoras de corto plazo
 - rediseño en el marco de la reforma al financiamiento municipal.

1. Dimensiones analizadas

- El enfoque analítico utilizado se centra en el desempeño del FCM en dos dimensiones:
 - A. en cuanto a **política pública**, caracterizando el problema a resolver con el FCM y justificando la intervención del Estado en este ámbito;
 - B. como **instrumento de política**, describiendo su diseño en cuanto a estructura y componentes.

1.1 Preguntas a responder

1. Diseño del FCM

- ¿Cuál es y cómo opera el principio de equidad del FCM?
- ¿Las fuentes de recaudación son las adecuadas?
- ¿Los criterios de redistribución son los adecuados?
- ¿Mecanismo de estabilización?

2. Desempeño del FCM

- ¿Redistribuye eficaz y eficientemente?
- Información e incentivos.

3. Rediseño del FCM

- ¿Debe incrementarse, mantenerse o disminuir?
- ¿Cuándo y cómo debería rediseñarse?
- Propuestas.

1.2 El Fondo Común Municipal (FCM)

- El Fondo Común Municipal (FCM) corresponde a un mecanismo previsto en la Constitución Política de la República de Chile, la cual en el Capítulo XIV sobre Gobierno y Administración Interior del Estado, bajo el título Administración Comunal, señala en su Art. 122:

“Una ley orgánica constitucional contemplará un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de fondo común municipal. Las normas de distribución de este fondo serán materia de ley”

- La ley orgánica referida corresponde a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley 18.695 de 1988 y sus posteriores modificaciones), que en su Art. 14 indica:

“Para garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento, existirá un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país”.

- La ley que norma su operación correspondió al D.L. 3.063 de 1979 sobre Rentas Municipales (con sus posteriores modificaciones).

1.3 Origen del FCM

- Sentido inicial del fondo:
 - Apoyar creación, mantención y prestación de servicios a la comunidad local
 - Financiar obras de carácter local
- Composición Inicial: 50% de la participación local en impuesto territorial (que era el 80 de la recaudación).
- Criterios de asignación inicial:
 - 25% en proporción directa al número de habitantes de cada comuna.
 - 25% en proporción directa al número de predios exentos de impuesto territorial en cada comuna.
 - 50% en proporción inversa al ingreso de cada municipio.

1.4 Mecanismo de Recaudación Vigente

ITEM	PORCENTAJE		
Impuesto Territorial	60 %	Santiago	65%
		Providencia	65%
		Vitacura	65%
		Las Condes	65%
Patentes Comerciales	0 %	Santiago	55%
		Providencia	65%
		Vitacura	65%
		Las Condes	65%
Permisos de Circulación	62,5%		
Transferencia de vehículos	50%		
Multas tránsito detectada por equipos electrónicos	50%		
Aporte Fiscal	218.000 UTM		
	Imp. Terr. Inmuebles Fiscales		
Aportes adicionales	- Providencia, Vitacura y Las Condes realizan un aporte anual adicional de 70.000 UTM. Pueden eximir un monto de este pago equivalente al aporte efectuado en el mismo año a la Corporación Cultural de la Municipalidad de Santiago.		

1.4 Mecanismo de Distribución Vigente

- A cada comuna se asigna un **Coeficiente de Participación en el Fondo Común Municipal (CFCM)**.
- Se calcula a partir de cuatro indicadores, con un peso relativo diferente:
 - ✓ **Indicador de partes iguales entre comunas del país (IPI)**, 25% del CFCM.
 - ✓ **Indicador de número de pobres de la comuna (IPC)**, 10% del CFCM. Se basa en la proporción de pobres de la comuna, estimado según la encuesta de caracterización socioeconómica nacional (CASEN). Se pondera en relación a la población de pobres del país.
 - ✓ **Indicador del número de predios exentos de impuestos en la comuna (IXC)**, 30% del CFCM. Proporción de predios exentos de impuestos en relación al total de predios de la comuna. Se pondera por la proporción de predios exentos de la comuna en relación al total de predios exentos del país.
 - ✓ **Indicador de menores ingresos propios por habitante (IIP)**, 35% del CFCM.
- Si los ingresos por FCM son menores que los estimados para el año, la diferencia podrá ser compensada total o parcialmente de acuerdo a un **mecanismo de estabilización**, que opera de forma diferenciada, dependiendo si el monto total de las reducciones es menor o mayor que el monto total de los incrementos de las comunas con recursos adicionales.

2. Desempeño del FCM

Cifras relevantes para observar:

2.1 Composición Ingreso Municipal (2009)

2.2 Diferencias en Ingresos Municipales

2.3 Participación de Ingreso Autónomo Municipal
en Ingresos Públicos

2.4 Composición del FCM

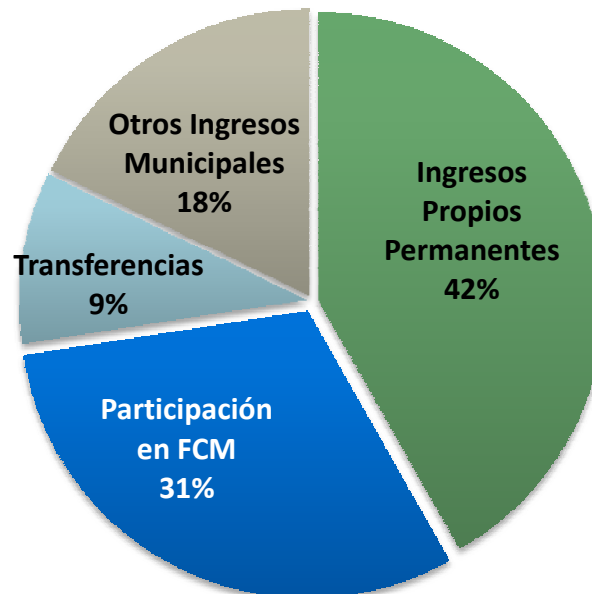
2.5 Participación de Municipios en FCM

2.1 Composición Ingreso Municipal

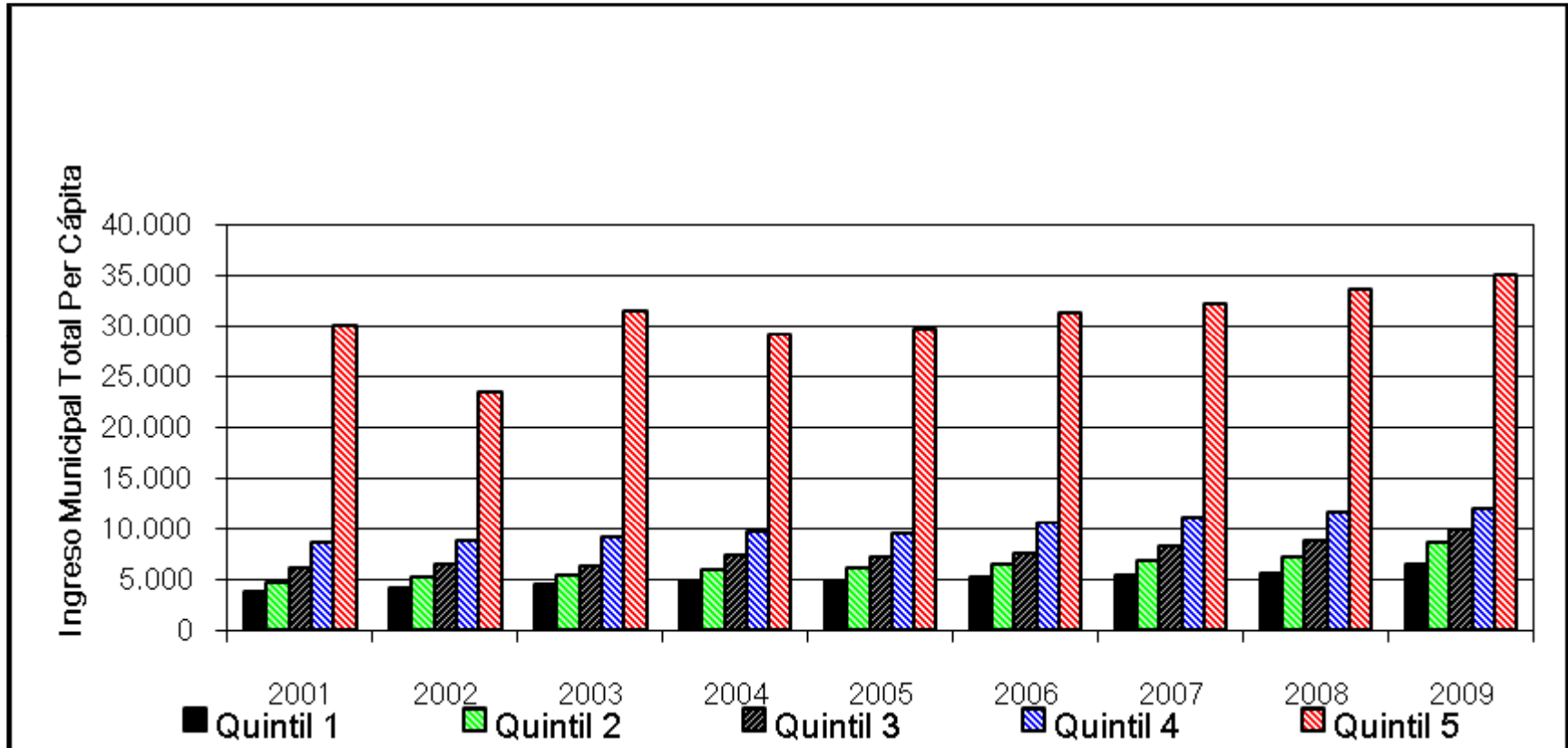
FUENTE INGRESO	2008	2009
Ingresos Propios Permanentes (IPP):	760,322,529	844,473,863
Impuesto Territorial	204,624,080	228,093,288
Permiso de Circulación	67,963,306	69,237,693
Patentes de Beneficio Municipal	211,246,372	245,364,009
Derechos de Aseo	48,873,013	54,993,795
Otros Ingresos Propios Permanentes	227,615,759	246,785,078
Participación en FCM	546,645,766	622,119,798
Transferencias	166,283,327	196,545,706
Otros Ingresos Municipales	362,750,770	358,944,599

Aprox.
MM US\$ 1.120

Fuente: Departamento de Finanzas Municipales, División de Municipalidades, Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere), 2010



2.2 Diferencias en Ingresos Municipales



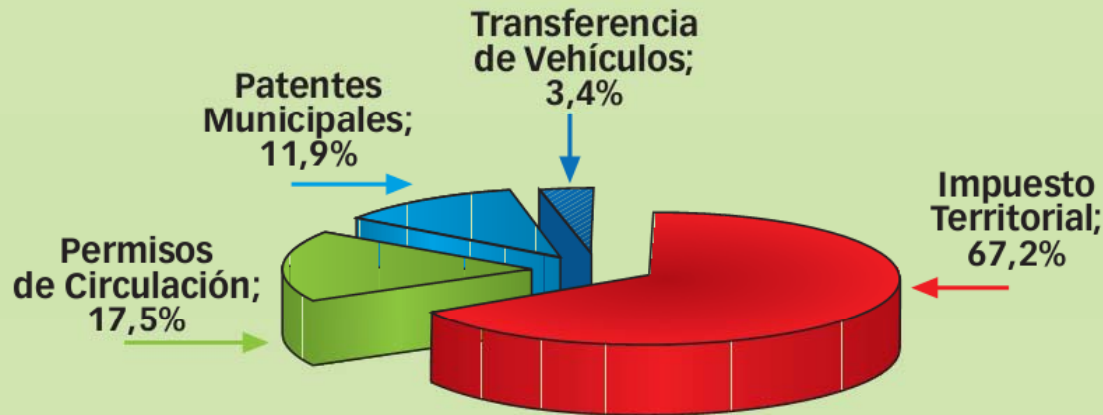
La brecha de ingresos municipales per cápita entre el primer y el último quintil de municipios es de 6 veces, en 2009

2.3 Participación de Ingreso Autónomo Municipal en Ingresos Públicos

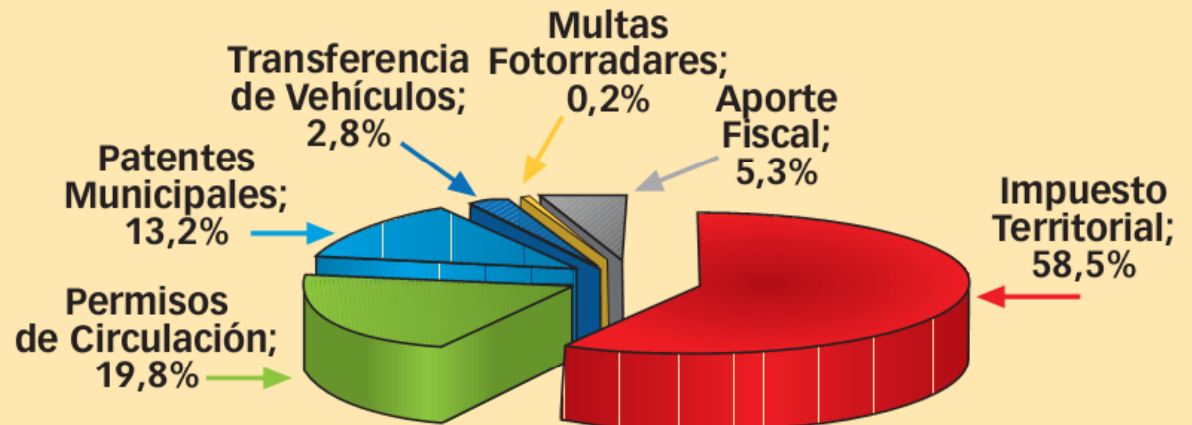
- Según Bernstein e Inostroza (2009):
“los municipios de nacionales reciben como *ingreso autónomo entre un 6% a 7% del total de ingresos públicos* (en 1990 estos representaron 5,5% del total, con un *peak* de 8,3% en 2000)”.
- Cifra muy menor respecto del 30% de países altamente descentralizados como Finlandia, Suecia y Singapur; de países con un buen nivel de descentralización como EE.UU., Alemania, Japón y Australia, cuyos niveles de gasto autónomo superan el 20%.
- Inferior a países de la región como Colombia y Costa Rica, los cuales superan el 15% para este indicador.

2.4 Composición del FCM

Composición FCM año 2000



Composición FCM año 2009



2.5 Participación de Municipios en FCM

	Frecuencia	Porcentaje
Gran Aportador	4	1,1
Aportador	9	2,6
Receptor-Aportador	15	4,3
Receptor	140	40,6
Gran Receptor	177	51,3
	345	100

- El FCM muestra su característica “redistributiva”.
- Mientras se tiene 13 municipios (grandes) que destacan por un aporte mayor al FCM que su beneficio de él, la mayoría (51%) es altamente dependiente del FCM.
- De acuerdo a la SUBDERE, **sin FCM** la brecha de ingreso municipal per cápita entre el DECIL de municipios más rico y el más pobre es de 28 veces.

3. Diagnóstico del Diseño del FCM

El principio solidario del FCM incorpora criterios restringidos e insuficientes de equidad a nivel de los gobiernos locales

Escasa incorporación de **corresponsabilidad fiscal** en la redistribución solidaria de recursos

- Compensaciones
- Aporte fiscal directo
- Redefinición de ingresos propios
- Participación de los municipios en los ingresos públicos

Insuficiente incorporación de criterios de **suficiencia financiera** de los municipios

- La función de los municipios (propias vs. agenciamiento)
- Indicadores de participación alineados
- Costos...otra vez
- Nuevo pacto fiscal

Débil incorporación de criterios de **esfuerzo fiscal** de los municipios

- Corregir desincentivos a la recaudación de IPP
- Incluyendo Mecanismo de Estabilización
- Inversión local
- Gestión moderna y de calidad

4. Rediseño del FCM

Escenarios

1. Propuestas de Reforma del Sistema de Financiamiento Municipal que impactan en el FCM.

- Incremento de la participación municipal en los ingresos públicos (Bernstein, 2009)
- Propuestas sobre financiamiento local (Horst, 2009)
- Agenda de Reforma Municipal del Gobierno



2. Mejoramiento de la eficiencia distributiva y operacional

**Mayor autonomía
para
determinación
de Ingresos**



**FCM
se reduce o
se mantiene**

4.1 Propuestas de rediseño

- Se recopilieron 15 propuestas de diversas fuentes (autoridades, expertos, actores municipales).
- Se clasificaron según:
 - Rediseño de componentes / Mejora operativa
 - Nivel de factibilidad: Corto, mediano o largo plazo

4.1 Propuestas de Rediseño (1)

Medida	Nivel	Objetivo	Origen	Factible
1. Compensación fiscal por exenciones de impuesto territorial(*)	Componente de Recaudación	Compensar menor autonomía en la recaudación de ingresos	Expertos, Municipios, SUBDERE	
2. Compensación fiscal de exenciones de otros tributos que han sido fijadas por el gobierno central, tales como las exenciones en los permisos de circulación, derechos de aseo o patentes comerciales.	Componente de Recaudación	Compensar menor autonomía en la recaudación de ingresos	SUBDERE, Municipios	
3. Incremento del Aporte Fiscal al FCM (**)	Componente de Recaudación	Aumentar la participación de los municipios en los ingresos fiscales	Expertos, Municipios	
4. Exención parcial de IVA	Componente de Recaudación	Aumentar la participación de los municipios en los ingresos fiscales	AChM	
5. Incorporar exenciones parciales de impuesto territorial en indicador de "predios exentos"	Componente de Distribución	Compensar menor autonomía en la recaudación de ingresos	AChM – SUBDERE	
6. Modificación del criterio de distribución correspondiente al ítem "menores IPP-PC"	Componente de Distribución	Corregir desincentivos para la recaudación de ingresos propios	Horst (2009)	
7. Redefinición de población flotante como población transitoria	Componente de Distribución	Redefinir la población flotante	SUBDERE - AChM	

Corto Plazo	Mediano Plazo	Largo Plazo

(*) Institucionalizar aporte establecido en Ley de Presupuestos 2010


(**) Destacado en el programa de gobierno

4.1 Propuestas de Rediseño (2)

Medida	Nivel	Objetivo	Origen	Factible
8. Establecer por un año, la posibilidad de que los municipios declaren de oficio la prescripción de deudas por patentes y derechos municipales impagos, sujeto a la condición que el deudor pague o haga convenio, con mismas rebajas de multas e intereses que otorga el SII.	Operacional	Mejorar la recaudación de ingresos municipales, "sanear" las cuentas.	AChM - SUBDERE	Corto Plazo
9. Incorporar la distribución de flujos netos (aportes menos recepción)	Operacional	Simplificar la operación del FCM y reducir sus costos de administración	Horst (2009) - SUBDERE - AChM -	
10. Cambiar el sistema de informaciones y entregar las proyecciones en Septiembre o antes, de manera de ordenar y ayudar a las municipalidades.	Operacional	Facilitar la planificación presupuestaria de los municipios	SUBDERE - AChM	
11. Establecer Registro Nacional de Permisos de Circulación	Operacional	Mejorar la eficiencia y reducir costos de recaudación del permiso.	SUBDERE - AChM	
12. Imponer la obligación al SII y al Servicio de Tesorería de informar en detalle de los giros por concepto de impuesto territorial como la recaudación de tales giros.	Operacional	Mejorar la coordinación entre el SII y los municipios, y los niveles de información y responsabilización asociados al FCM	Expertos - AChM	Mediano Plazo
13. Integrar legalmente la AChM a la gestión del FCM	Operacional	Representar a los municipios ante las entidades gubernamentales que operan en FCM y contribuir a su adecuada gestión.		Largo Plazo

Corto Plazo	Mediano Plazo	Largo Plazo
-------------	---------------	-------------

4.1 Propuestas de Rediseño (3)

Medida	Nivel	Objetivo	Origen	Factible
14. Complementar el FCM con otro fondo que incentive la gestión.	Incentivos	Apoyar la simplificación y mejoramiento de los procesos de gestión, y al fortalecimiento del control de los recursos y generación de recursos propios	SUBDERE- Expertos	
15. Complementar el FCM con otro fondo que incentive la inversión local (crecimiento endógeno).	Incentivos	Apoyar el desarrollo económico local, especialmente en las comunas que no cuentan con recursos o incentivos para invertir en ello.	OECD	

		
Corto Plazo	Mediano Plazo	Largo Plazo

¿Cuándo reformar el FCM?

- Una **reforma del FCM** debería ser incluida en el marco de reforma al sistema de financiamiento municipal.
- Un **rediseño operacional** debería tener en cuenta el potencial efecto de los resultados del Censo 2012



Muchas Gracias

