

Análisis y Propuestas para el Fondo Común Municipal

SEMINARIO FINANZAS MUNICIPALES EN
LA PERSPECTIVA DE UNA URGENTE REFORMA



Santiago, 02 de mayo de 2011

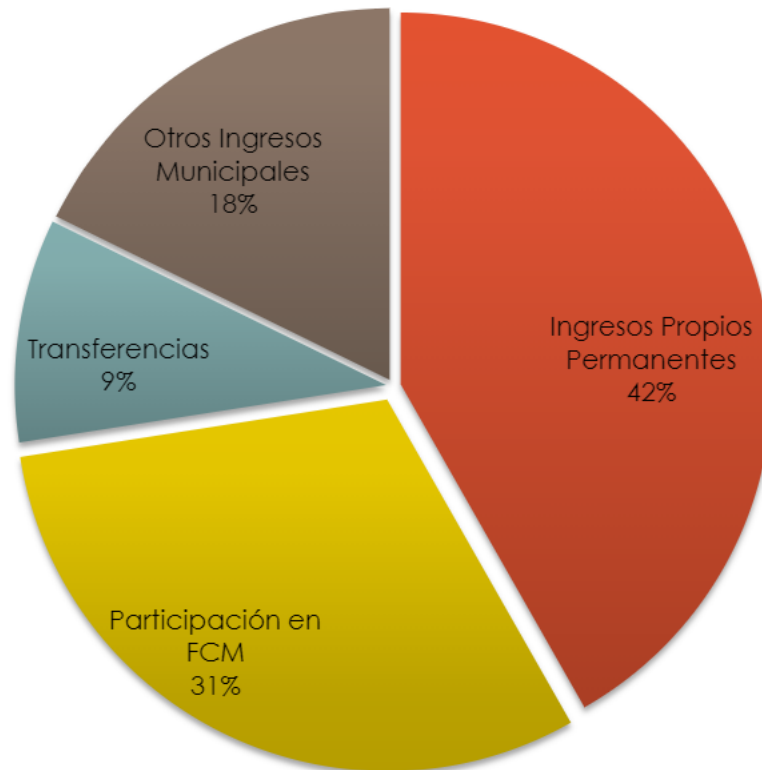


Composición de los Ingresos Municipales

- **Ingresos Propios Permanentes** (IP una vez descontado el aporte al FCM)
 - a. Rentas de la propiedad municipal
 - b. Impuesto territorial recaudado
 - c. Ingresos por recaudación de permisos de circulación
 - d. Ingresos por recaudación de patentes municipales de beneficio directo
 - e. Ingresos por patentes mineras y acuícolas
 - f. Ingresos por licencias de conducir y similares.
 - g. Ingresos por concesiones
 - h. Ingresos por el impuesto a las sociedades operadoras de casino
 - i. Ingresos por multas de beneficio directo y sanciones pecuniarias
 - j. Derechos de aseo
 - k. Derechos varios
- **Aportes del Fondo Común Municipal**
- **Transferencias (programas sectoriales y fondos concursables para la inversión)**
- **Otros, como:**
 - a. Donaciones municipales
 - b. Gestión propia municipal
 - c. Endeudamiento

A partir de 2008, luego de introducida estandarización de clasificador presupuestario, de acuerdo al Manual de Estadísticas Fiscales del FMI.

Composición del Ingreso Municipal 2009



Fuente: Elaboración en base a datos SINIM

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).

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.

Evolución del FCM

1) Recaudación

1984

- 60% de la participación de la recaudación (65% para Santiago, Providencia, Vitacura, Las Condes)
- Derechos de permiso de circulación (50%)
- Patentes comerciales y de alcoholes: Santiago (55%)
- Aporte fiscal integra el FCM

1995

- Patentes comerciales y de alcoholes: Santiago (45%), Providencia y Las Condes (65%)

2000

- Patentes comerciales y de alcoholes: Santiago (55%), Providencia, Las Condes y Vitacura (65%).
- Derechos de permisos de circulación.

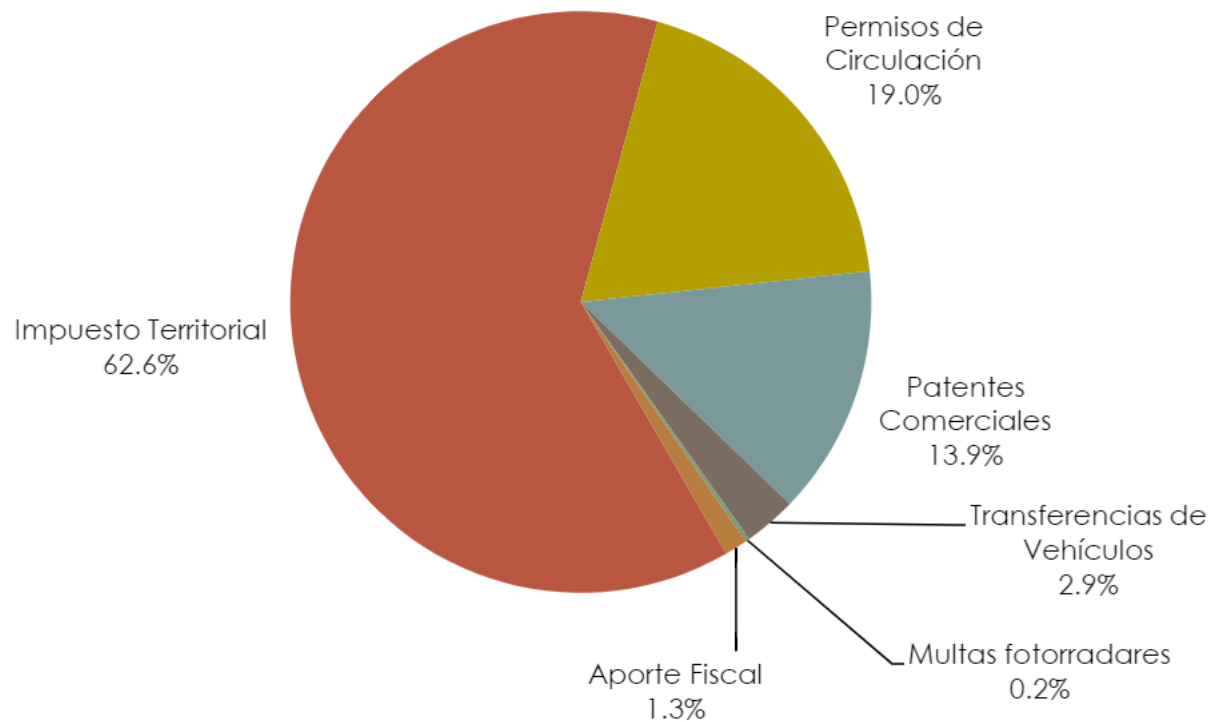
2005 y 2007

- Se fija aporte fiscal en 218.000 UTM
- Multas de juzgado policía local, por infracciones detectadas por fotorradares (100%, 70% para art. 118 bis.)

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.		

Composición del Fondo Común Municipal 2009



Fuente: Sobre la base de Frei, Gonzalo (2010). Fondo Común Municipal: Situación Actual y Proyecciones

Evolución del FCM

2) Distribución

1984

- 20% en proporción al número de habitantes de la comuna.
- 40% en proporción al número de predios exentos del impuesto territorial en la comuna.
- 40% en proporción al menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación al promedio nacional de dicho ingreso por habitante.

1987

- 10% en proporción al número de comunas.
- 20% en proporción a la población de cada comuna.
- 30% en proporción al número de predios exentos de impuesto territorial en cada comuna.
- 40% en proporción al menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación al promedio nacional de dicho ingreso por habitante.

Evolución del FCM

2) Distribución (continuación)

1995

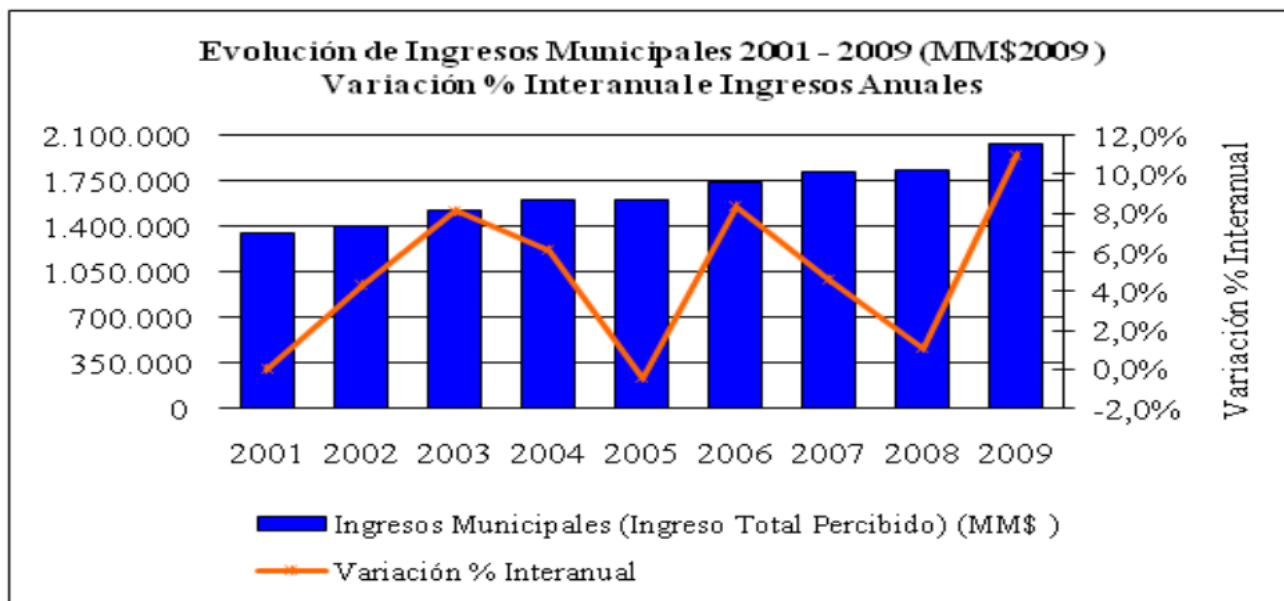
- 10% en proporción al número de comunas.
- 10% en relación a la pobreza relativa de las comunas.
- 15% en proporción a la población de cada comuna.
- 30% en proporción directa al número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna con respecto al número de predios exentos del país, ponderado según el número de predios exentos de la comuna en relación con el total de predio de esta.
- 35% en proporción directa al promedio de los tres años precedentes al último año del trienio anterior, del menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación con el promedio nacional de dicho ingreso por habitante.

2007 (vigente)

- 25% del CFCM, indicador de partes iguales entre las comunas del país.
- 10% del CFCM, indicador de número de pobres de la comuna.
- 30% del CFCM, indicador de número de predios exentos de impuestos en la comuna.
- 35% del CFCM, indicador de menores ingresos propios por habitante.

Panorama General

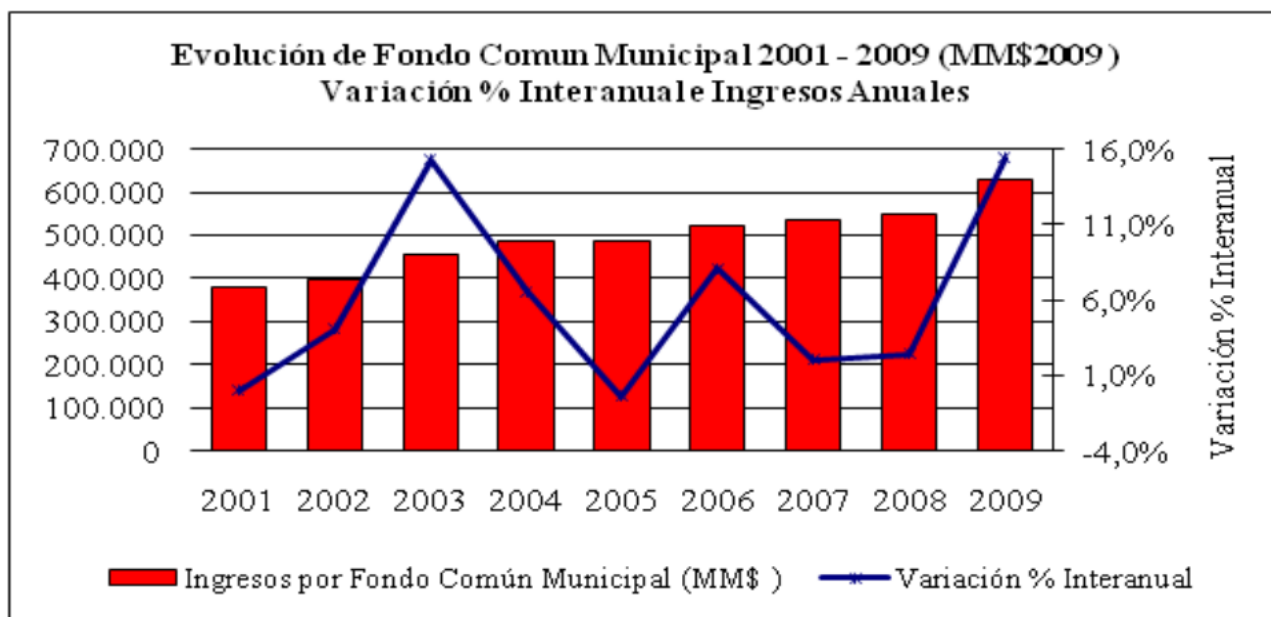
Análisis agregado



- Desde el año 2001 al 2009, los ingresos municipales totales han aumentado un 51,6%.
- Las tasas de crecimiento más altas se observan en el periodo 2003-2004 (>6%) y en el año 2009 (11,03%).

Panorama General

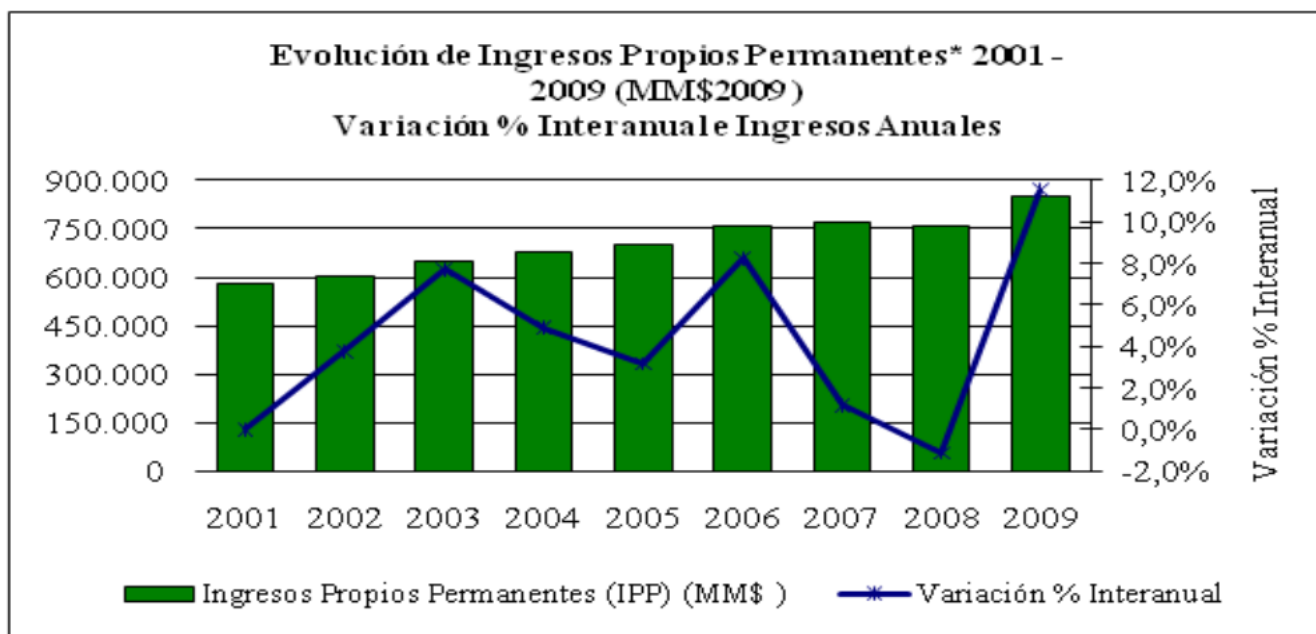
Análisis agregado



- El Fondo Común Municipal también presenta un crecimiento sustantivo entre los años 2001-2009, con un crecimiento promedio superior al 6%.
- Relativo a los ingresos totales municipales, la participación del FCM ha crecido levemente. El año 2001 representó el 28% de los ingresos totales, y el 30% en el año 2009.

Panorama General

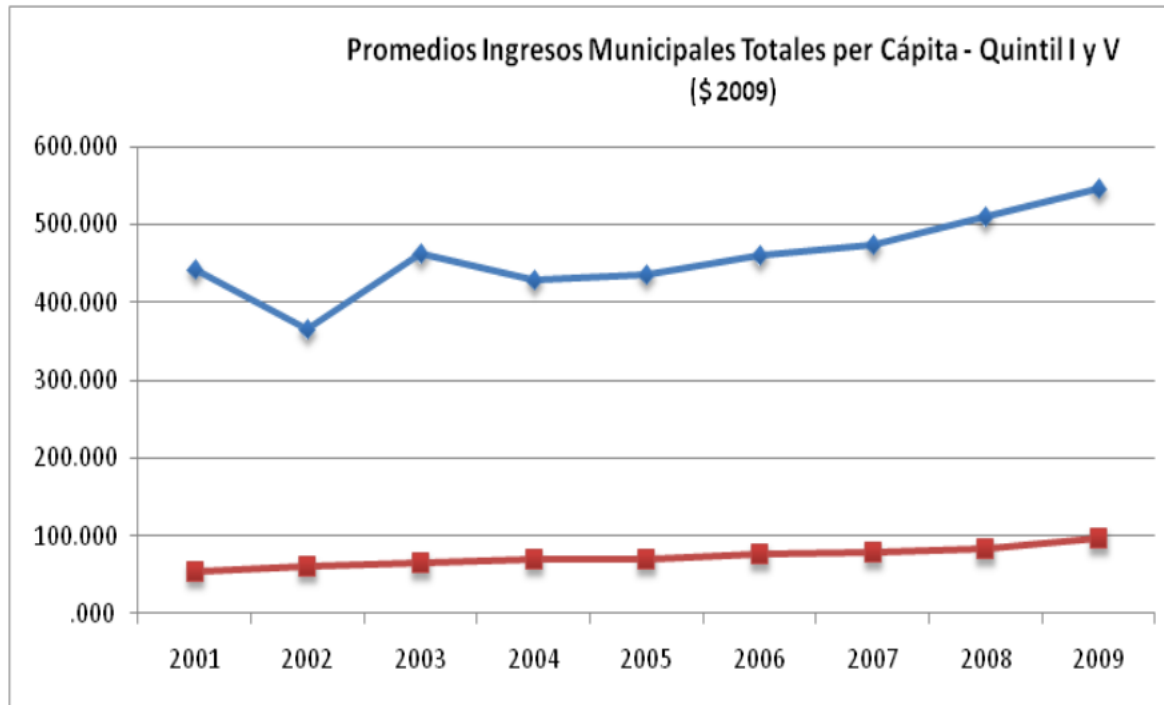
Análisis agregado – Aporte/beneficios



- Los IPP (percibidos) muestran una tendencia de crecimiento, pero con una caída importante en 2008.
- Relativos a los ingresos totales municipales, los IPP han disminuido levemente su participación. El año 2001 representaron el 43,1% de los ingresos totales, y el 41,59% en el año 2009.

Distribución de Ingresos Municipales

Diferencias de Ingresos



- De acuerdo a la SUBDERE, **sin FCM la brecha entre el decil más rico y el más pobre es de 28 veces y consideran el FCM, se reduce a 4 veces.**
- La brecha entre los municipios del quintil “más pobre” en términos de ingresos municipales totales *per cápita* (percibidos en 2001), y aquellos del quintil “más rico” una vez que se han distribuido los montos del FCM, disminuyó el año 2002, y a partir del año 2007 muestra un leve aumento.

Distribución de Ingresos Municipales

Tipología de Municipios

	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 que su beneficio del FCM, la mayoría (51%) es altamente dependiente del FCM.

Análisis del FCM

(1) Sobre el 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) Sobre el desempeño del FCM

- ¿Redistribuye eficaz y eficientemente?
- Información e incentivos

(3) Sobre el rediseño del FCM

- ¿Debe incrementarse, mantenerse o disminuir?
- ¿Cuándo y cómo debería rediseñarse?
- Algunas propuestas

Sobre el 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 a nivel local

- 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 (Mecanismo de Establilización)
- Inversión local
- Gestión moderna y de calidad

Reforma al Sistema de Financiamiento Municipal
Descentralización y Autonomía

Sobre el Desempeño del FCM

- En general, el mecanismo cumple propósito: redistribuye recursos desde municipios “ricos” a municipios “pobres”.
- Pero los actores del sistema coinciden que el FCM está “agotado” en términos que no constituye una fuente de ingresos que evolucione (crezca) a la par de las exigencias de gasto municipal (servicios municipales)
- Las variables (criterios – indicadores), tanto para la recaudación como para la distribución de los fondos deberían ser revisadas.
 - ✓ En el caso de la recaudación, los cambios en las comunas no estarían bien reflejados, el aporte fiscal es escaso, la definición de los ingresos propios, la generación de competencias indeseables.
 - ✓ En el caso de la distribución, aún hay poca claridad y comprensión en el cálculo de los coeficientes; se deberían adecuar los indicadores a los cambios de las comunas y los del país; considerar indicadores en función del gasto; corregir indicador de menores ingresos propios; considerar externalidades y redefinir concepto de “población flotante”

Sobre el Desempeño del FCM

A nivel de la operación del FCM (procesos)

- En general, los procedimientos operativos son bien evaluados, en particular los procesos on-line.
- Pero hay aspectos, principalmente relacionados con la disponibilidad y manejo de información, que requieren mayor claridad y eficiencia: las liquidaciones de saldo, descuentos y ajustes, en el caso de los municipios; informar re-avalúos y ajustes en el caso del SII; rigurosidad en el manejo de formularios por parte de los municipios, en el caso de la TGR; cumplimiento de la entrega de información desde el municipio (en SINIM) en el caso de la SUBDERE y TGR.

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

**Mayor autonomía para
determinación de
ingresos**

**FCM se reduce o
mantiene**



2. Mejoramiento de la eficiencia distributiva y operacional

Propuestas de Rediseño del FCM (1)

Medida	Nivel	Objetivo	Supuestos	Origen
1. Compensación fiscal por exenciones de impuesto territorial(*)	Componente de Recaudación	Compensar menor autonomía en la recaudación de ingresos	El definición de los tipos impositivos, sus tasas y exenciones se mantiene en el gobierno central	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	La definición de los tipos impositivos, sus tasas y exenciones se mantiene en el gobierno central.	SUBDERE, Municipios
3. Incremento del Aporte Fiscal al FCM (**)	Componente de Recaudación	Aumentar la participación de los municipios en los ingresos fiscales	El impacto redistributivo del FCM se evalúa favorablemente, y se corrigen desincentivos a la gestión eficiente de recursos propios.	Expertos, Municipios
4. Exención parcial de IVA	Componente de Recaudación	Aumentar la participación de los municipios en los ingresos fiscales	El impacto redistributivo del FCM se evalúa favorablemente, y se corrigen desincentivos a la gestión eficiente de recursos propios.	AChM
5. Modificación del criterio de distribución correspondiente al ítem "menores IPP-PC"	Componente de Distribución	Corregir desincentivos para la recaudación de ingresos propios	Las fuentes de recursos del FCM continúan ligadas a impuestos y cobros en base al valor patrimonial de los activos de la comuna.	Horst (2009)
6. Incorporar exenciones parciales de impuesto territorial en indicador de "predios exentos"	Componente de Distribución	Compensar menor autonomía en la recaudación de ingresos	La definición de los tipos impositivos, sus tasas y exenciones se mantiene en el gobierno central; y no hay compensación por exención parcial de impuesto territorial.	AChM – SUBDERE
11. Redefinición de población flotante como población transitoria	Componente de Distribución	Redefinir la población flotante	Se toma en cuenta la situación de comunas con población transitoria constituida por personas que viven en una comuna y trabajan o se desplazan.	SUBDERE - AChM

(*) Ver Ley de Presupuestos 2010

(**) En programa de gobierno

Propuestas de Rediseño del FCM (2)

Medida	Nivel	Objetivo	Supuestos	Origen
7. Incorporar la distribución de flujos netos	Operacional	Simplificar la operación del FCM y reducir sus costos de administración	El modelo de FCM distribuye recursos en función de indicadores que midan la base tributaria de las comunas, o bien el modelo permite la reformulación de los procedimientos de aportes y recepción de recursos al y del FCM.	SUBDERE - AChM
8. 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	En cuanto a la recaudación del impuesto territorial, no existe información disponible para realizar un seguimiento efectivo a cada contribuyente.	Expertos - AChM
9. Establecer Registro Nacional de Permisos de Circulación	Operacional	Mejorar la eficiencia y reducir costos de recaudación del permiso.	Es posible resolver aspectos jurídicos y técnicos,	SUBDERE - AChM
10. 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.	El periodo de crisis 2008-2009 puede haber impactado en la recaudación de derechos y permisos, más allá de los esfuerzos de gestión municipal.	AChM - SUBDERE
12. 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.	La AChM posee personalidad jurídica, y no existen impedimentos legales para asumir responsabilidades en este ámbito.	
13. 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	Es factible mejorar significativamente los sistemas de información y la coordinación entre entidades gubernamentales con roles en la estimación del y cálculo del FCM.	SUBDERE - AChM

Propuestas de Rediseño del FCM (1)

Medida	Nivel	Objetivo	Supuestos	Origen
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	El impacto redistributivo del FCM se evalúa favorablemente, y se corrigen desincentivos a la gestión eficiente 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.	Se requiere promover del desarrollo económico local (inversión), especialmente en las comunas que no cuentan con recursos o incentivos para invertir en ello.	OECD

Cuando...

Contexto: En el marco de reforma al sistema de finanzas municipales
Diseño Operacional: Ojo con Censo 2012

Análisis y Propuestas para el Fondo Común Municipal

FIN



CENTRO DE SISTEMAS PÚBLICOS
Ingeniería Industrial | Universidad de Chile