

ASESORÍA EXTERNA
COMITÉ EVÓPOLI

EVALUACIÓN DE CAMBIOS REDISTRIBUTIVOS AL FONDO COMÚN MUNICIPAL

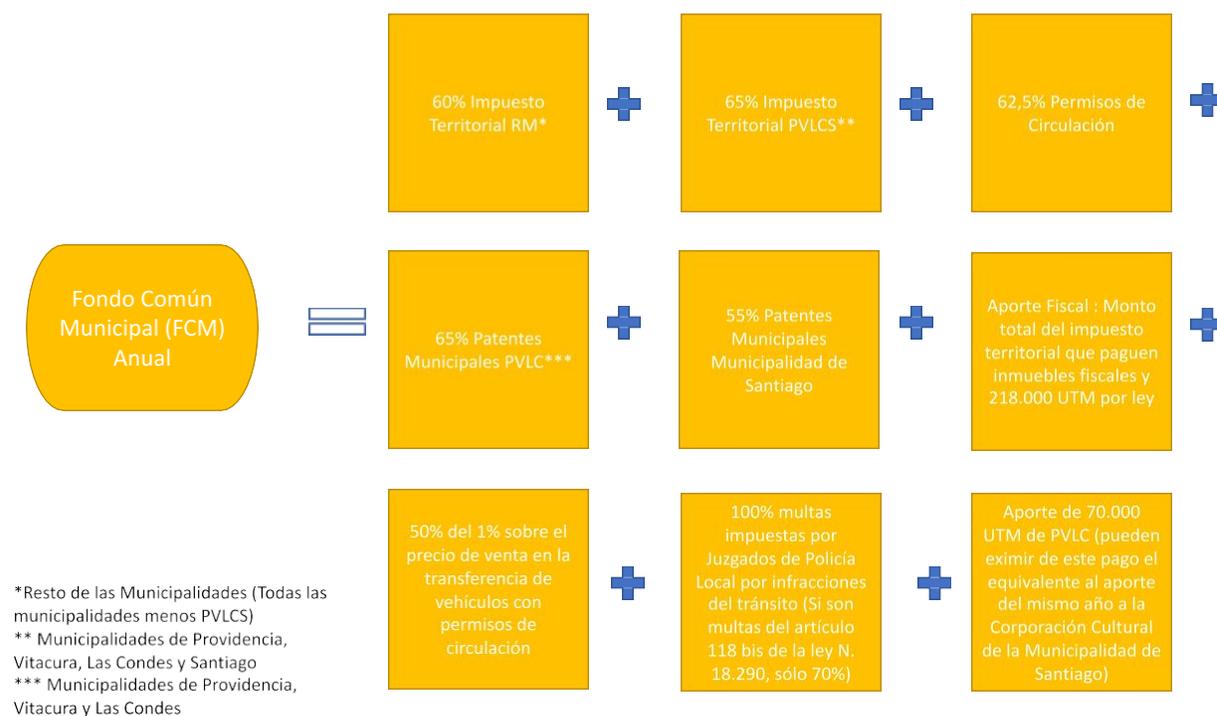
Informante: María Pía Turner

ENERO 2019

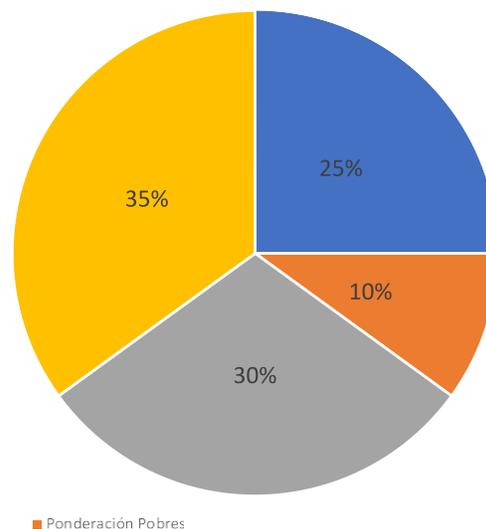
Evaluación de cambios redistributivos al Fondo Común Municipal

El Fondo Común Municipal (FCM) es un fondo al que todas las municipalidades de Chile tienen que transferir ciertos montos de sus ingresos, para que estos sean redistribuidos a las mismas municipalidades de una manera más justa. En esta ocasión reevaluaremos los criterios en que se distribuye el FCM para determinar de manera preliminar si es posible encontrar una fórmula que use el FCM para disminuir la desigualdad entre las municipalidades más pobres y las más ricas, que sigue siendo muy alta.

Las siguientes imágenes muestran cómo se determinan las transferencias que cada municipalidad hace al FCM y cómo se vuelve a distribuir el fondo entre las municipalidades:



Distribución Fondo Común Municipal



Evaluamos qué tan eficaz es el FCM en su objetivo de disminuir la desigualdad entre municipalidades más pobres y municipalidades más ricas a través del coeficiente GINI y de la diferencia entre las municipalidades que reciben el menor y el mayor ingreso por habitante de las regiones Metropolitana y de la Araucanía. Nuestros resultados se componen de cuatro escenarios:

1. **Actual:** evaluamos la desigualdad entre municipalidades con el sistema actual.
2. **Impuesto Territorial se distribuye de acuerdo a la población en cada municipalidad:** para este escenario se restó al FCM lo que correspondía al Impuesto Territorial, y se distribuyó el nuevo FCM según los criterios actuales. El monto del Impuesto Territorial se distribuyó a cada municipalidad de acuerdo a su población.
3. **Impuesto Territorial se distribuye de acuerdo al número de personas pobres en cada municipalidad:** para este escenario se hicieron las mismas operaciones que en el escenario anterior, con la única diferencia en que el Impuesto Territorial se distribuyó a cada municipalidad de acuerdo al número de personas pobres en su población.

4. **FCM se distribuye sólo por población pobre:** para este escenario se distribuyó el FCM (sin restar el Impuesto Territorial) a cada municipalidad de acuerdo al número de personas pobres en su población.

Los cuadros 1 y 2 muestran los resultados del Gini y rangos de ingresos por habitante para cada escenario en ambas regiones. Para ambas regiones, el mayor coeficiente Gini a nivel regional se da al repartir la totalidad del FCM por el número de pobres de cada municipalidad (cuarto escenario). Nuestra hipótesis es que esto sucede porque los porcentajes de habitantes pobres del total de habitantes de estas regiones son 28% para la Araucanía y 10% para la Metropolitana. Como el indicador de distribución por pobreza que usa el gobierno considera el porcentaje de pobres de la población total de cada municipalidad, a las municipalidades de estas regiones les corresponden menores montos de la distribución del FCM por pobreza. Una de las consecuencias de esto es que las municipalidades que tienen un bajo Ingreso Propio Permanente (ingresos municipales que no se transfieren al ni se reciben del FCM) por habitante reciben un menor aporte del FCM en este escenario, y aumentan su diferencia en ingresos per capita con las municipalidades que reciben mayores Ingresos Propios Permanentes, lo que lleva a un mayor GINI.

Los cuadros 3-9 muestran los ingresos por habitante para cada escenario de algunas municipalidades en ambas regiones, y ayudan a ilustrar nuestra hipótesis. Por ejemplo, la comuna de La Pintana (Cuadro 6) tiene un Ingreso Propio Permanente por habitante de \$21.025, y el porcentaje de pobres de su población es de 20,5%. Al calcular en cuánto aumenta los ingresos municipales por habitante cuando se redistribuye la totalidad del FCM con el ponderador de pobreza, los ingresos de La Pintana suben a \$30.891, alrededor \$97.000 menos de lo que recibe La Pintana con la distribución actual del FCM.

Otro caso que llama la atención es el de la municipalidad de Perquenco (Cuadro 3): esta municipalidad tiene un Ingreso Propio Permanente por habitante de \$44.940, pero sus ingresos suben a \$327.456 por habitante con la distribución actual del FCM, quedando como la municipalidad con el mayor ingreso municipal por habitante. Esto se explica en que la municipalidad de Perquenco tiene muy pocos habitantes, y un 53% de ellos son pobres; lo que lleva a que el 25% del FCM que se divide en partes iguales y que el 10% del

FCM

municipal que se distribuye de acuerdo al ponderador de pobreza, se traduzcan en un mayor ingreso por habitante para esa municipalidad.

Finalmente, los Gráficos 1-8 muestran cómo cambian los ingresos por habitante en cada región para cada escenario, en relación al número de habitantes pobres de cada municipalidad.

De esta evaluación podemos desprender que, a la hora de reevaluar el FCM, es urgente reevaluar primero el instrumento que se está usando para medir la pobreza en cada municipalidad. Con el instrumento actual, se dan situaciones como la de La Pintana, comuna de la que hay un consenso en que el nivel de la pobreza es alto, pero a la que el ponderador actual adjudica sólo un 20% de pobreza. Dentro de este punto, es importante considerar la porción de la pobreza de los habitantes que es causada por la pobreza de su municipalidad, por ejemplo, una municipalidad con menores recursos tiene menores posibilidades de ofrecer seguridad a sus habitantes trayendo consecuencias en su calidad de vida.

También consideramos que es necesario reevaluar la situación de las municipalidades más ricas del país. En este análisis es especialmente llamativo el caso de Vitacura (Cuadro 8), municipalidad que con solo un 0,3% de habitantes pobres, tiene un Ingreso Propio Permanente por habitante de \$564.389.

Escenarios para la Araucanía (por habitante)	Detalles
<p>1. Rango de ingresos por habitante con FCM</p> <ul style="list-style-type: none"> - Menores (Padre las Casas): 125.026 - Mayor (Perquenco): 327.456 - Rango: 202.430 <p style="text-align: center;">GINI: 0,14</p>	<p>Este método corresponde al sistema tal cual esta hoy día, sin ningún cambio.</p>
<p>2. Rango si Impuesto Territorial se distribuye por población</p> <ul style="list-style-type: none"> - Menores (Padre las Casas): 112.271 - Mayores (Pucón): 280.774 - Rango: 168.503 <p style="text-align: center;">GINI: 0,11</p>	<p>Este método corresponde a la propuesta en que se separa del fondo común lo ingresado por el impuesto territorial y se reparten estos dos fondos, el FCM con la misma distribución inicial y el Impuesto Territorial se reparte por la población de cada comuna</p>
<p>3. Rango si el Impuesto Territorial se distribuye por número de pobres</p> <ul style="list-style-type: none"> - Menores (Padre las Casas): 80.624 - Mayores (Pucón): 245.515 - Rango: 164.891 <p style="text-align: center;">GINI: 0,14</p>	<p>Este método corresponde a la propuesta en que se separa del fondo común lo ingresado por el impuesto territorial y se reparten estos dos fondos, el FCM con la misma distribución inicial y el Impuesto Territorial se reparte por el número de pobres por comuna.</p>
<p>4. Rango si el FCM se distribuye sólo por el número de pobres</p> <ul style="list-style-type: none"> - Menores (Saavedra): 34.565 - Mayores (Pucón): 227.112 - Rango: 192.547 <p style="text-align: center;">GINI: 0,21</p>	<p>Este método corresponde a la propuesta de distribuir todo el fondo común municipal inicial (FCM+Impuesto territorial) solo por el número de pobres de la comuna.</p>

Escenarios para la Región Metropolitana (por habitante)	Detalles
<p>1. Rango de ingresos por habitante con FCM</p> <ul style="list-style-type: none"> - Menores (Pedro Aguirre Cerda): 99.618 - Mayores (Vitacura): 578.712 - Rango: 479.094 <p style="text-align: center;">GINI: 0,27</p>	Este método corresponde al sistema tal cual esta hoy día, sin ningún cambio.
<p>2. Rango de ingresos si Impuesto Territorial se distribuye por población:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Menores (Cerro Navia): 92.504 - Mayores (Vitacura): 610.432 - Rango: 517.928 <p style="text-align: center;">GINI: 0,29</p>	Este método corresponde a la propuesta en que se separa del fondo común lo ingresado por el impuesto territorial y se reparten estos dos fondos, el FCM con la misma distribución inicial y el Impuesto Territorial se reparte por la población de cada comuna
<p>3. Rango de ingresos si el Impuesto Territorial se distribuye por número de pobres</p> <ul style="list-style-type: none"> - Menores (Cerro Navia): 55.970 - Mayores (Vitacura): 568.878 - Rango: 512.908 <p style="text-align: center;">GINI: 0,36</p>	Este método corresponde a la propuesta en que se separa del fondo común lo ingresado por el impuesto territorial y se reparten estos dos fondos, el FCM con la misma distribución inicial y el Impuesto Territorial se reparte por el número de pobres por comuna.
<p>4. Rango de ingresos si el FCM se distribuye sólo por el número de pobres</p> <ul style="list-style-type: none"> - Menores (Cerro Navia): 26.387 - Mayores (Vitacura): 564.390 - Rango: 538.003 <p style="text-align: center;">GINI: 0,44</p>	Este método corresponde a la propuesta de distribuir todo el fondo común municipal inicial (FCM+Impuesto territorial) solo por el número de pobres de la comuna.

Cuadro 3: Perquenco

	Perquenco
Numero de habitantes	6.905
Numero de habitantes pobres	3.678
Porcentaje de pobres del total de habitantes	53%
Ingresos Propios Permanentes Totales	\$310.313.000
Ingresos Permanentes Per Cápita	\$44.940
1. Ingresos Per Cápita con FCM	\$327.456
2. Ingresos Per Cápita si Impuesto Territorial se distribuye por población	\$177.645
3. Ingresos Per Cápita si Impuesto Territorial se distribuye por número de pobres	\$150.803
4. Ingreso Per Cápita si FCM se distribuye sólo por número de pobres	\$70.581

Padre de las Casas	
Numero de habitantes	76.126
Numero de habitantes pobres	27.379
Porcentaje de pobres del total de habitantes	36%
Ingresos Propios Permanentes Totales	\$2.177.802.000
Ingresos Permanentes Per Cápita	\$28.607
1. Ingresos Per Cápita con FCM	\$125.026
2. Ingresos Per Cápita si Impuesto Territorial se distribuye por población	\$112.271
3. Ingresos Per Cápita si Impuesto Territorial se distribuye por número de pobres	\$80.624
4. Ingreso Per Cápita si FCM se distribuye sólo por número de pobres	\$45.920

Cuadro 5: Pucón

Pucón	
Numero de habitantes	28.523
Numero de habitantes pobres	6.549
Porcentaje de pobres del total de habitantes	23%
Ingresos Propios Permanentes Totales	\$6.162.668.000
Ingresos Permanentes Per Cápita	\$216.059
1. Ingresos Per Cápita con FCM	\$265.750
2. Ingresos Per Cápita si Impuesto Territorial se distribuye por población	\$280.774
3. Ingresos Per Cápita si Impuesto Territorial se distribuye por número de pobres	\$245.515
4. Ingreso Per Cápita si FCM se distribuye sólo por número de pobres	\$227.112

Cuadro 6: La Pintana

La Pintana	
Numero de habitantes	177.335
Numero de habitantes pobres	36.345
Porcentaje de pobres del total de habitantes	20,5%
Ingresos Propios Permanentes Totales	\$3.728.446.000
Ingresos Permanentes Per Cápita	\$21.025
1. Ingresos Per Cápita con FCM (actual)	\$127.917
2. Ingresos Per Cápita si Impuesto Territorial se distribuye por población	\$96.930
3. Ingresos Per Cápita si Impuesto Territorial se distribuye por número de pobres	\$60.986
4. Ingreso Per Cápita si FCM se distribuye sólo por número de pobres	\$30.891

San Bernardo	
Numero de habitantes	301.313
Numero de habitantes pobres	53.705
Porcentaje de pobres del total de habitantes	18%
Ingresos Propios Permanentes Totales	\$22.033.239.000
Ingresos Permanentes Per Cápita	\$73.124
1. Ingresos Per Cápita con FCM	\$124.827
2. Ingresos Per Cápita si Impuesto Territorial se distribuye por población	\$129.025
3. Ingresos Per Cápita si Impuesto Territorial se distribuye por número de pobres	\$92.339
4. Ingreso Per Cápita si FCM se distribuye sólo por número de pobres	\$81.704

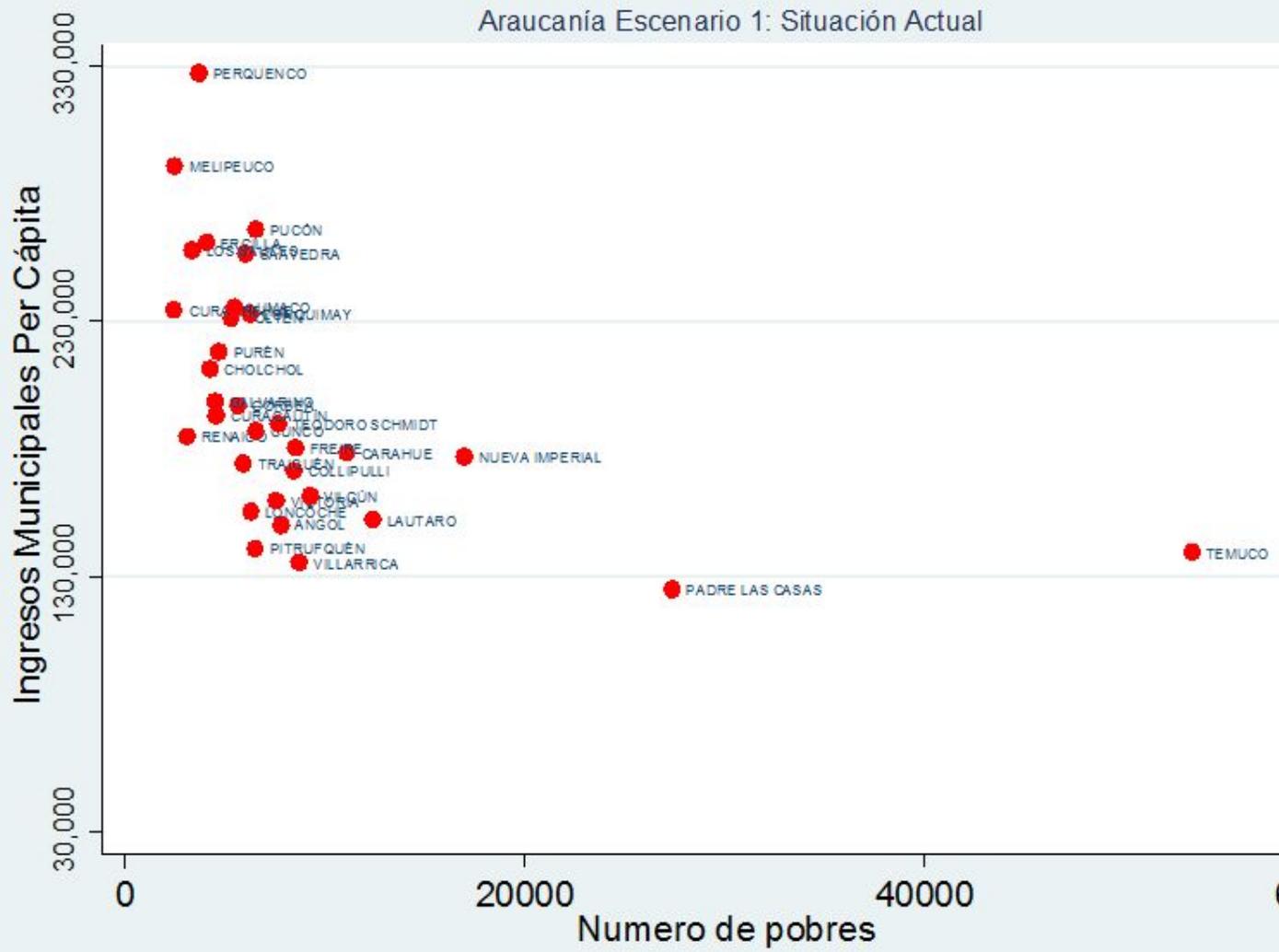
Cuadro 8: Vitacura

Vitacura	
Numero de habitantes	85.384
Numero de habitantes pobres	253
Porcentaje de pobres del total de habitantes	0,3%
Ingresos Propios Permanentes Totales	\$48.177.653.000
Ingresos Permanentes Per Cápita	\$564.247
1. Ingresos Per Cápita con FCM	\$578.712
2. Ingresos Per Cápita si Impuesto Territorial se distribuye por población	\$610.432
3. Ingresos Per Cápita si Impuesto Territorial se distribuye por número de pobres	\$568.878
4. Ingreso Per Cápita si FCM se distribuye sólo por número de pobres	\$564.389

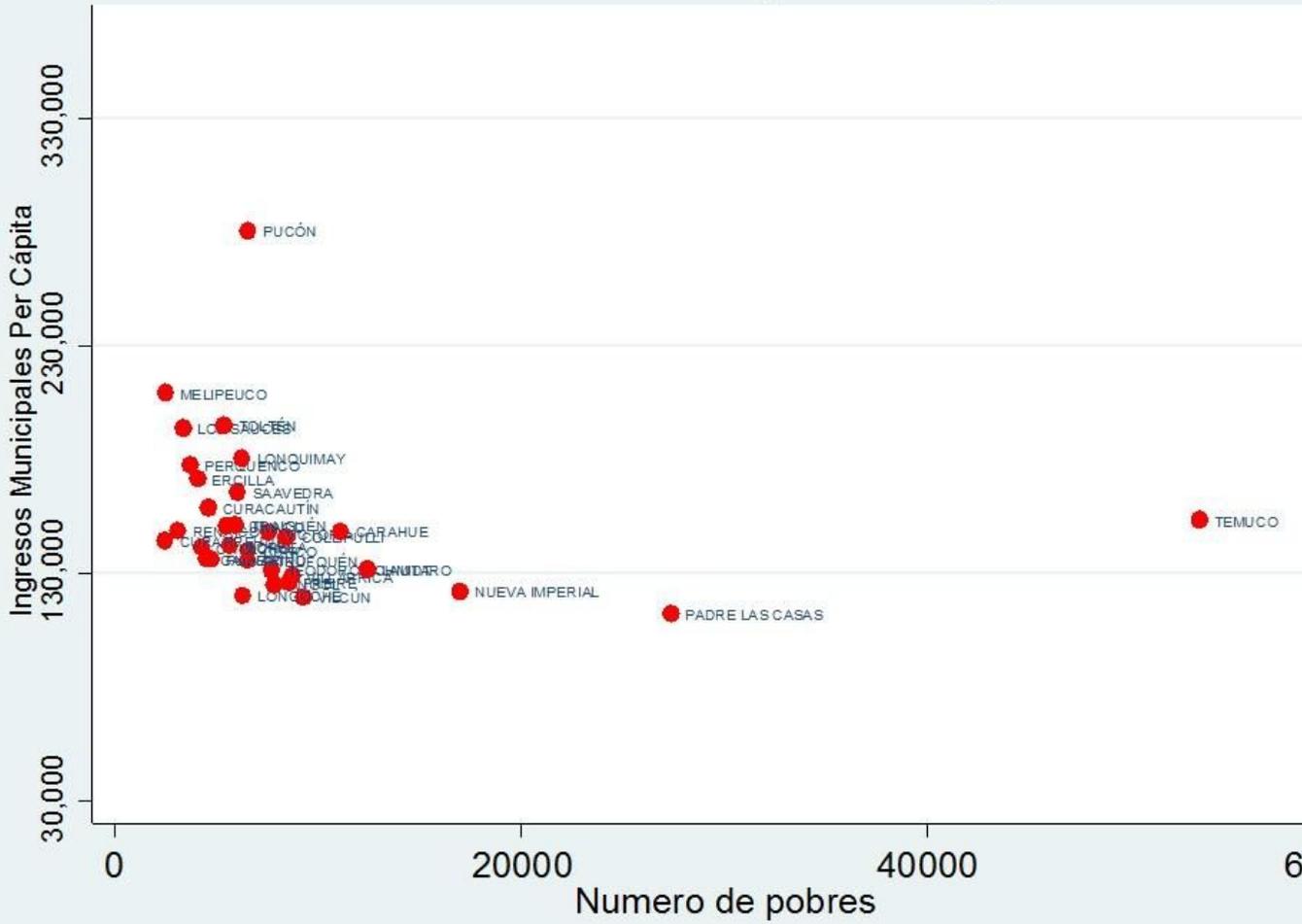
Cuadro 9: Las Condes

Las Condes	
Numero de habitantes	294.838
Numero de habitantes pobres	3.783
Porcentaje de pobres del total de habitantes	1,3%
Ingresos Propios Permanentes Totales	\$134.554.878.000
Ingresos Permanentes Per Cápita	\$456.369
1. Ingresos Per Cápita con FCM	\$465.630
2. Ingresos Per Cápita si Impuesto Territorial se distribuye por población	\$499.582
3. Ingresos Per Cápita si Impuesto Territorial se distribuye por número de pobres	\$458.302
4. Ingreso Per Cápita si FCM se distribuye sólo por número de pobres	\$456.986

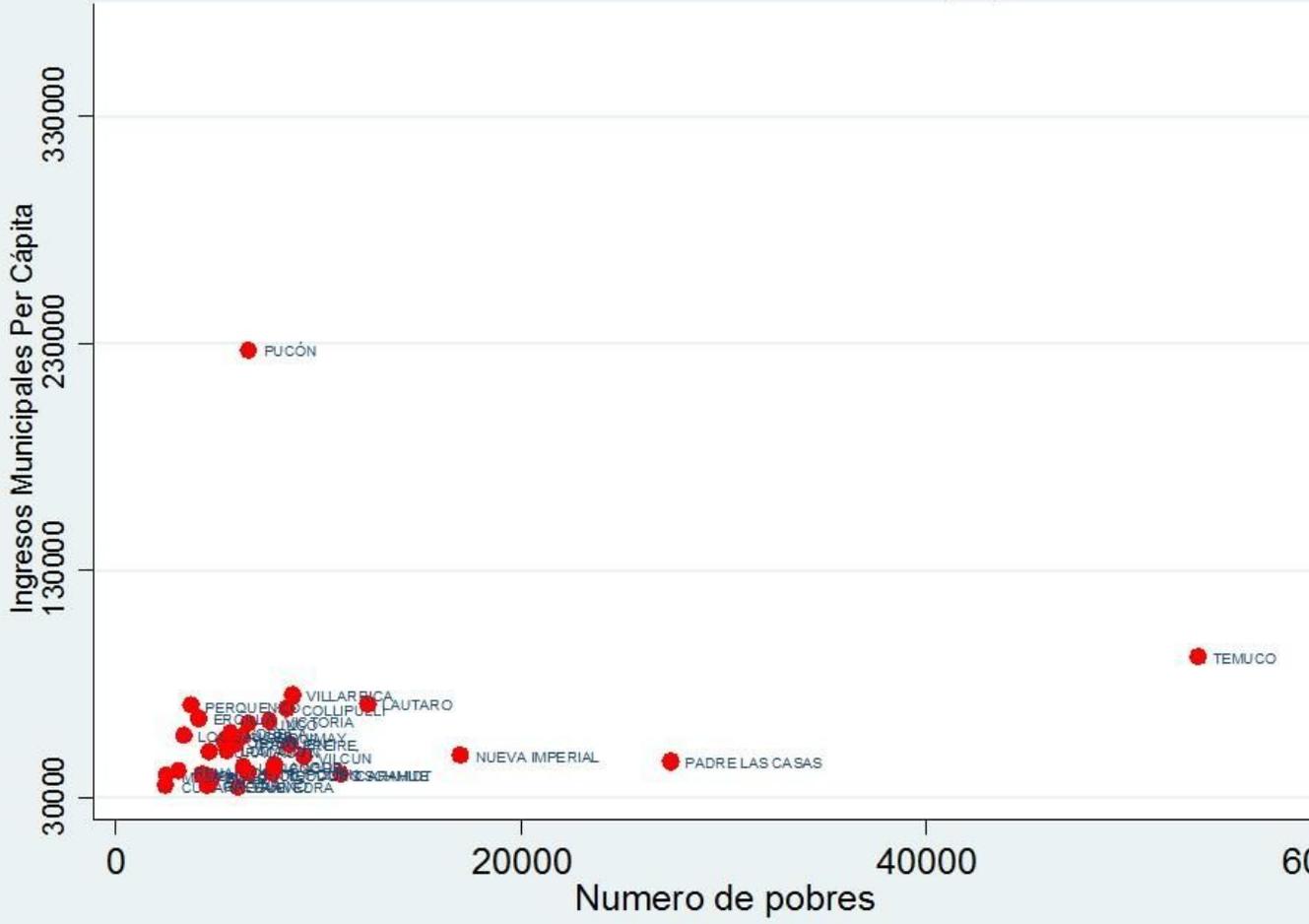
Araucanía Escenario 1: Situación Actual



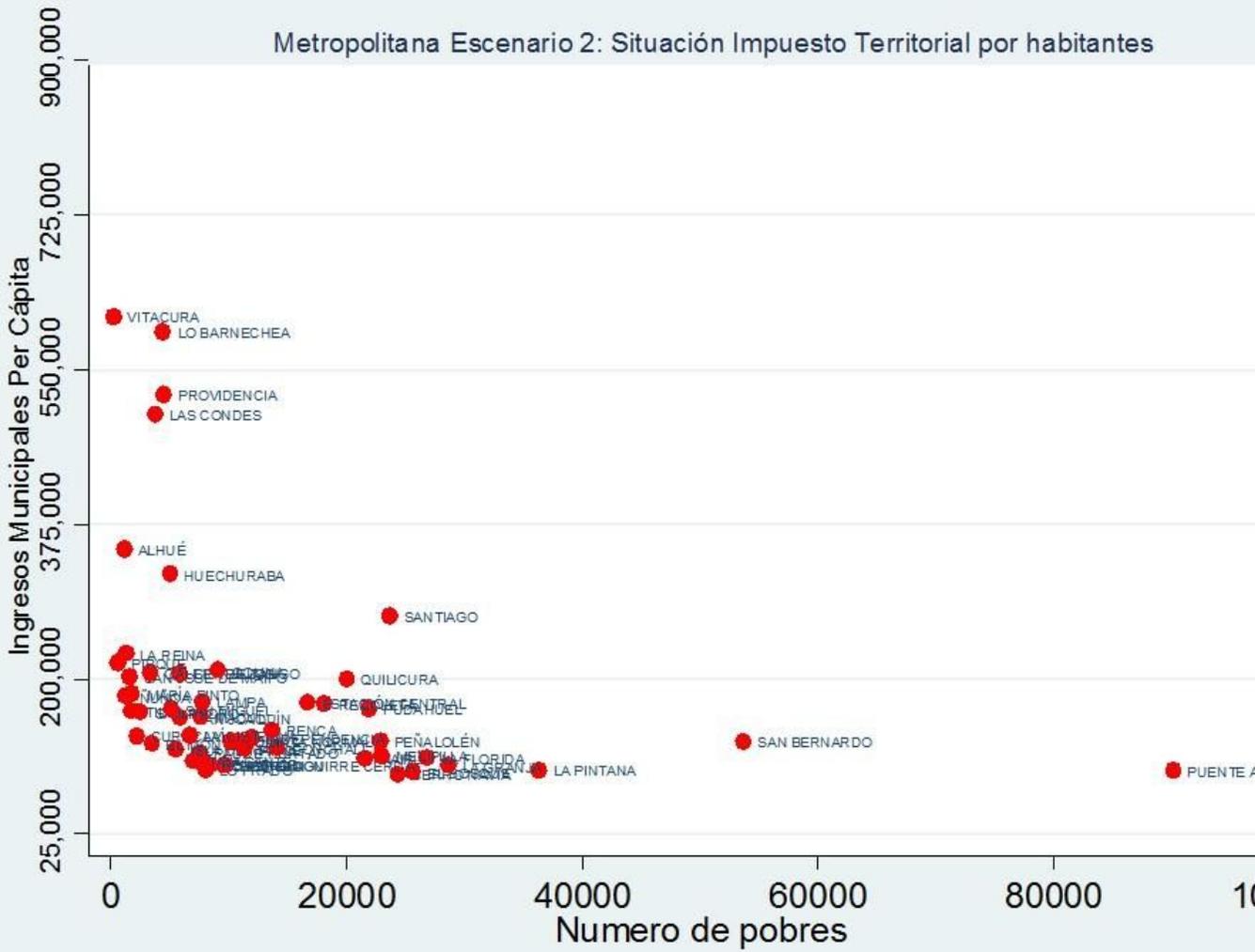
Araucanía Escenario 2: Situación Impuesto Territorial por habitantes



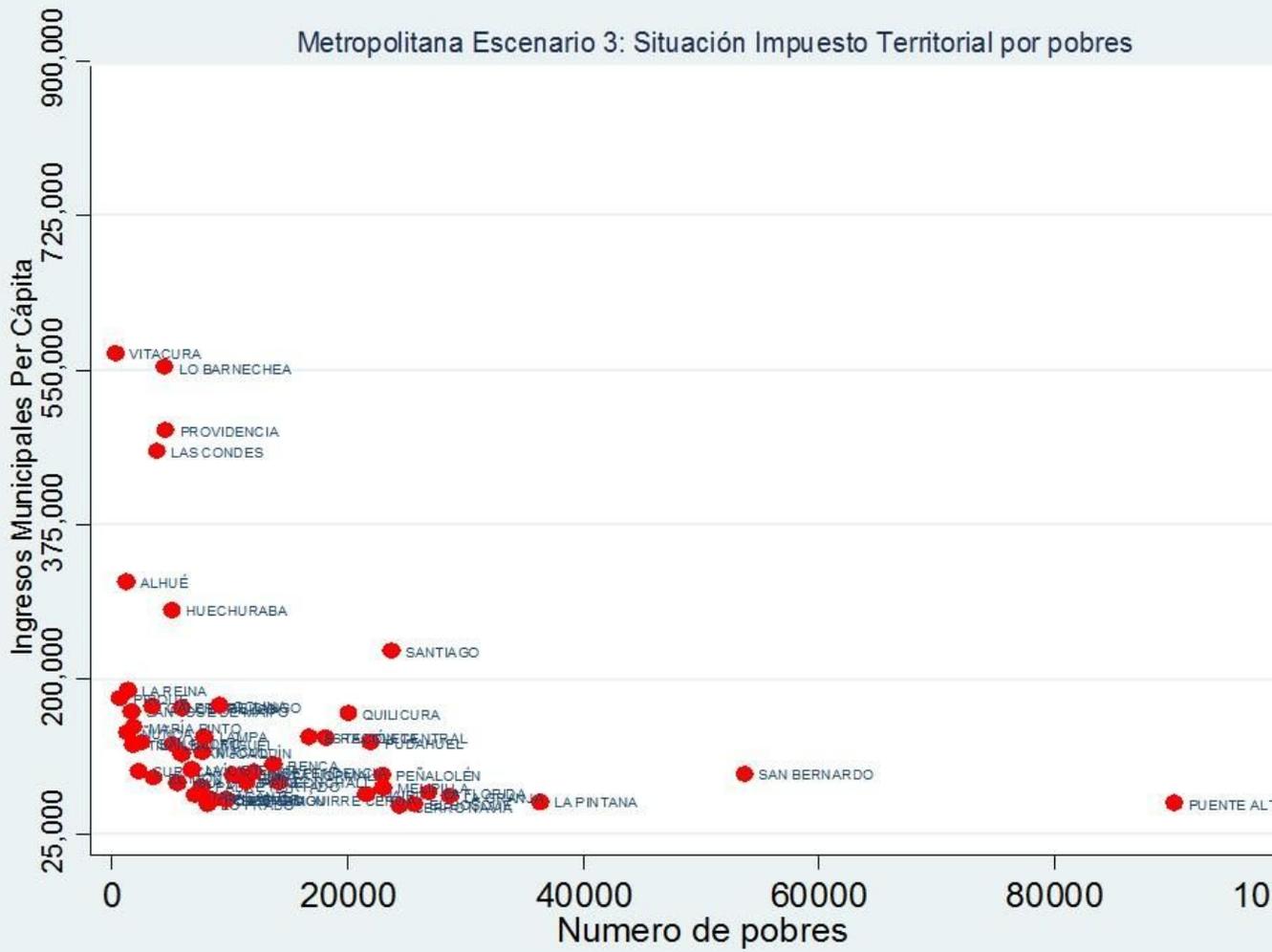
Araucanía Escenario 4: Situación FCM solo por pobres



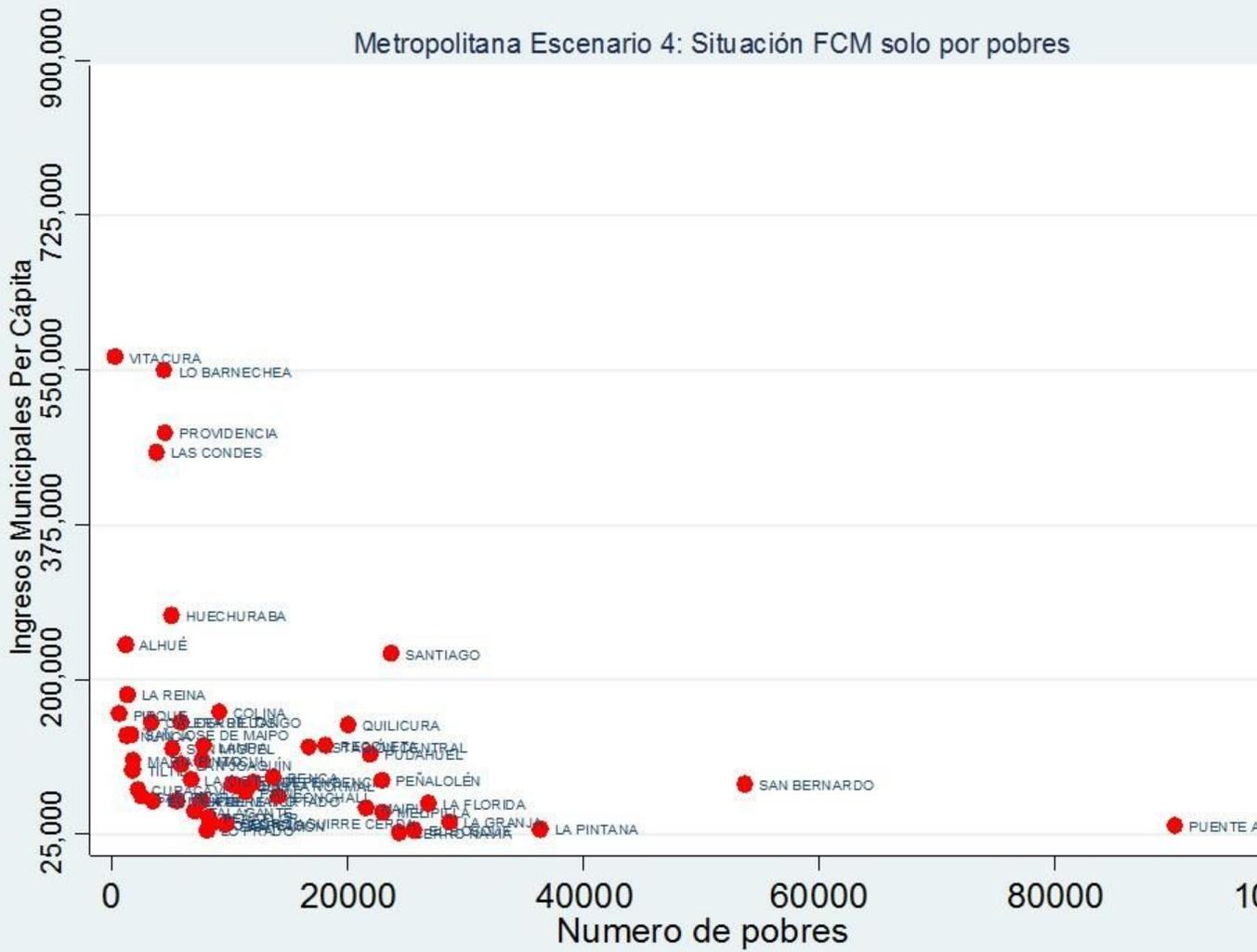
Metropolitana Escenario 2: Situación Impuesto Territorial por habitantes



Metropolitana Escenario 3: Situación Impuesto Territorial por pobres



Metropolitana Escenario 4: Situación FCM solo por pobres



Algunas notas sobre los números:

1. Todos los números son del 2017.
2. Consideramos que el porcentaje del Impuesto Territorial que actualmente queda dentro de cada comuna (35% en el caso de Providencia, Vitacura, Las Condes y Santiago, 40% en el caso del resto de las comunas) y no se transfiere al Fondo Común Municipal, seguirá quedando dentro de cada comuna y no será repartido con el resto del Impuesto Territorial.
3. Los cálculos para el Gini de ingresos municipales per cápita, consideran los ingresos totales de cada municipalidad (ingresos municipales, transferencias del Fondo Municipal Común o del Impuesto Territorial) dividido en el número de habitantes de la municipalidad. Es importante notar que para las municipalidades en la Araucanía y en la Región Metropolitana se calcularon los números que les correspondían a cada municipalidad al repartir el Fondo Común Municipal o el Impuesto Territorial a todas las municipalidades del país, no sólo a las municipalidades analizadas.
4. No tenemos el número exacto del monto del Impuesto Territorial que va al Fondo Común Municipal, pero si teníamos las siguientes cuentas del Fondo Común Municipal:

- Total del Fondo Común Municipal
- Total de las transferencias municipales al Fondo Común Municipal
- Aporte Fiscal de 281.000 UTM al Fondo Común Municipal
- Cuenta de beneficio de Impuesto Territorial para cada municipalidad
- Cuenta de transferencia de Impuesto Territorial al Fondo Común Municipal

Asumimos que la Cuenta de beneficio de Impuesto Territorial de cada Municipalidad corresponde al 35 o 40% del Impuesto Territorial que queda dentro de cada municipalidad.

Entonces, restamos del Total del Fondo Común Municipal, el Aporte Fiscal y el Total de las transferencias municipales, y el resultado fue un número mayor al de la Cuenta de transferencia del Impuesto Territorial al Fondo Común Municipal aportado por Tesorería.

Hicimos el supuesto que la diferencia entre el resultado mayor en el párrafo anterior y

la Cuenta de transferencia del Impuesto Territorial al Fondo Común Municipal

corresponde a otras transferencias que la Tesorería hace al Fondo Común Municipal. (Estos supuestos están basados en conversaciones telefónicas con personas de la Subdere).

5. Para calcular el número de personas pobres en cada comuna, ocupamos el ponderador de pobreza que se ocupa para redistribuir el FCM. Este ponderador está calculado en base al número de personas en situación de pobreza por ingresos en cada comuna, de acuerdo a los datos de la encuesta CASEN 2013.