

¿Solidaridad municipal?

En Chile, el Fondo Común Municipal (FCM) es la principal fuente de financiamiento de los gobiernos comunales. Sus orígenes se remontan a 1979, específicamente al Decreto Ley N° 3063 de Rentas Municipales, que en su título VI lo introdujo como un mecanismo de redistribución de recursos entre las comunas. Desde su instauración, su estructura se ha mantenido relativamente estable, con algunas modificaciones, por ejemplo, respecto de los parámetros que determinan los aportes de los municipios al fondo y la distribución de estos. En la actualidad, el FCM distribuye más de \$2.600.000 millones.

En esencia, el FCM se nutre de los impuestos territoriales de cada gobierno local (principal aporte), permisos de circulación, impuestos por transferencia de vehículos y multas de tránsito. Los porcentajes de lo recaudado por esos conceptos que debe aportar cada municipio al fondo son homogéneos para casi todos, con solo cuatro excepciones. En efecto, las comunas de Santiago, Providencia, Vitacura y Las Condes entregan el 65% de sus impuestos territoriales (el resto solo aporta el 60%), así como el 55% (Santiago) o el 65% (Providencia, Las Condes y Vitacura) de lo que corresponde a patentes comerciales (el resto de las comunas no contribuye respecto de este ítem). Dicha diferenciación confiere cierta progresividad al sistema, pues un puñado de municipios, en principio con mayores niveles de recaudación, termina pagando un impuesto mayor.

En cuanto a la distribución, cuatro factores determinan el dinero que cada comuna recibe desde el FCM: los ingresos propios permanentes que se determinan en función de la población y las fuentes de recursos (incluyendo los impuestos territoriales o contribuciones), el nivel de pobreza comunal y los predios exentos de pago de contribuciones, además de un 25% que se distribuye en partes iguales. De esta forma, los gobiernos locales que entregan más aportes son a su vez los que menos reciben del fondo, lo que constituiría el pilar de la solidaridad con que se ha justificado este sistema.

Las críticas a esta estructura tienen larga data. Apuntan, entre otras cosas, a los desincentivos que el sistema genera para que ciertos municipios busquen incrementar su recaudación.

Esto, pues el mecanismo opera como una suerte de impuesto implícito que lleva a que cada peso municipal recaudado reduzca los montos que luego el FCM transferirá a la comuna. A esto se agrega la ausencia de una evaluación continua del impacto social del sistema y de una medición de la eficiencia geográfica en el uso de estos recursos de la que se informe a la población. Así, existe un claro espacio para reestructurar esta forma de financiamiento comunal y optimizar tanto la recaudación como el empleo de los fondos.

Sin embargo, lejos de abordar aquello, los cambios al FCM contenidos en el nuevo proyecto de reforma tributaria impulsado por Hacienda han dejado en evidencia otra falencia del sistema: los márgenes que abre a la arbitrariedad.

Bajo el argumento de que ciertas modificaciones al impuesto territorial contenidas en dicho proyecto —nuevos beneficios para adultos mayores— generarían una disminución de los aportes al FCM, y usando el término “equidad tributaria y territorial”, el Ejecutivo plantea un aumento en los recursos que dos comunas específicas realizan hoy al fondo. Así, en el caso de Las Condes,

se propone incrementar el porcentaje de los impuestos territoriales que van al FCM desde el 65% actual a un 80%, sumado a un aumento del aporte por las patentes comerciales desde un 65% a un 70%. Y en Lo Barnechea, se plantea aumentar el porcentaje de los impuestos territoriales a un 65% y llevar el de patentes comerciales también al 65%. Desde un punto de vista conceptual, estos cambios implican una doble carga sobre las arcas de esos municipios: aquella generada por el mayor aporte al FCM y otra por la menor recaudación debido a la rebaja nacional del impuesto territorial a adultos mayores.

La arbitrariedad que encierra esta decisión de financiar parte de los beneficios generales que se proponen con una suerte de impuesto específico sobre dos municipios debe llevar a reflexionar. Por cierto, es una alternativa creativa que, al definirse a nivel comunal, oculta el impacto e injusticia de este impuesto sobre las personas. Así, la mera presentación de esta nueva forma de financiar beneficios sociales constituye un precedente delicado, que puede ser explotado y abusado en el futuro bajo una retórica de mal entendida solidaridad.

El proyecto del Gobierno extrema los márgenes de arbitrariedad en el sistema de financiamiento de los municipios.