

TEMA DE ANÁLISIS / N°12

IMPUESTO TERRITORIAL: ¿JUSTO Y NECESARIO?



Universidad de los Andes

CEF - Centro Estudios Financieros

MAYO | 2018

Acaba de terminar el proceso de reavalúo fiscal de propiedades no agrícolas 2018. Se trata de un tema complejo y lamentablemente la discusión política ha estado centrada en quién paga (los montos exentos), los efectos en el fondo común municipal y la población que podría quedar afecta. Sin embargo, poco se ha cuestionado el fondo del asunto, es decir qué se está pagando, por qué y para qué se utiliza.

Consideramos fundamental entregar una mirada crítica al modelo actual y para ello en este artículo analizamos en primer lugar qué son las contribuciones y por qué se cobran –son la principal fuente de financiamiento de los municipios-. En estas secciones revisamos cómo opera, cómo se define y para qué se utiliza, destacando las diferencias entre los ingresos de las distintas comunas y cómo ella es explicada en gran parte por diferencias en las contribuciones. También revisamos su impacto en la distribución del gasto entre comunas.

A continuación, analizamos las contribuciones desde un punto de vista conceptual, y la justicia de un modelo de financiamiento de gobiernos locales basados en este tipo de impuesto.

¿El resumen?: si bien hay una discusión sobre la inconstitucionalidad del impuesto en su versión actual (por ser un impuesto al patrimonio), más relevante es ver su consistencia, justicia y racionalidad. Atendida estas, queda en evidencia que urge aumentar el pago de impuestos territoriales a hogares actualmente exentos, para permitir que comunas de menores ingresos generen una fuente local y generar una relación entre la demanda por servicios públicos y la oferta local de estos. Sin embargo, aunque se aplauda que el avalúo fiscal se aproxime al valor comercial de los inmuebles, se discute la racionalidad que las contribuciones sean un porcentaje de dicho monto (pues es fuente de grandes variaciones e injusticias).

Se sugiere avanzar –muy gradualmente atendidas las holguras fiscales- hacia un modelo de impuestos territoriales con mayores grados de independencia para cada comuna, reduciendo la tasa sobre el avalúo fiscal e incluyendo montos fijos en función de los gastos comunales. Se desea una mayor relación entre los cobros y los servicios que esta debe proveer a la población (aunque ello sea políticamente complejo pues implica que más gente de clase media y media baja paguen impuestos). Por último, si bien se considera necesario mantener un fondo común municipal, pues se trata de una herramienta fundamental de redistribución y fuente de financiamiento para municipalidades más pobres, se considera que debiese ser financiado en mayor medida con impuestos generales.

1. Las contribuciones: ¿Qué son y cómo se calculan?

Las contribuciones o impuestos territoriales en la mayoría de los países son un impuesto de carácter patrimonial, cuyo objetivo es retribuir a la autoridad local por los servicios prestados por el municipio.

En el caso chileno, el impuesto territorial está regulado en la ley N°17.235 y se complementa por algunas normas del Código Tributario. Esta norma establece el impuesto y su forma de cobro (tasa y base), clasificando a los bienes raíces principalmente en Agrícolas y No Agrícolas –y estos últimos entre habitacionales y no habitacionales- para efectos del cálculo del impuesto. Asimismo, la norma establece exenciones generales y particulares, definiendo las reglas para la determinación de los avalúos, los procesos generales de tasación y modificaciones individuales posteriores. Finalmente, la Ley establece la reajustabilidad de avalúos y cobros, identificando a los sujetos obligados al pago del impuesto.

En el cálculo se considera el avalúo afecto a impuesto, una tasa anual, y una sobretasa dependiendo del caso. La tasa depende del tipo de inmueble y su valor, existiendo tramos exentos.

Si bien originalmente la Ley (art 7, Ley N°17.235) lo estableció en un 1% para los bienes agrícolas y 1,4% para bienes inmuebles no agrícolas (variando según el uso entre 1,2% y 1,64% para bienes no habitacionales), ha tenido diversas modificaciones vía decreto del Ministerio de Hacienda, la última en marzo de 2018. Producto de estas últimas modificaciones, en la actualidad las tasas vigentes anuales según el tipo de propiedad son:

Tipo y monto	Tasa
Bienes Raíces Agrícolas*	
Monto hasta \$11.610.318 Agrícola propiamente tal + Casa patronal por \$ 8.874.918 (Pesos 01/07/2016 reajustados a la fecha de cobro)	Exento
Monto que excede monto exento	0,86%
Bienes Raíces No Agrícolas**	
Habitacionales	
Monto hasta \$33.199.976 (Pesos 01/01/2018 reajustados a la fecha de cobro)	Exento
Monto que excede los \$33.199.976 y hasta \$118.571.329 (Pesos 01/01/2018 reajustados a la fecha de cobro)	0,933%
Monto que excede los \$118.571.329 y hasta \$76.800.583 (Pesos 01/01/2018 reajustados a la fecha de cobro)	1,088%
No habitacional	
Monto hasta \$180.149 (Pesos 01/01/2018 reajustados a la fecha de cobro)	Exento
Monto que excede los \$180.149 (Pesos 01/01/2018 reajustados a la fecha de cobro)	1,088%
Bienes raíces no agrícolas en áreas urbanas no edificados, abandonados o pozos lastreros (salvo áreas rurales y de expansión urbana).	Sobretasa 100% tasa vigente

*Decreto N°1 del Ministerio de Hacienda del año 2016. ** Más sobretasa de 0,025% de beneficio fiscal. Tasas definidas según decreto N°458 del Ministerio de Hacienda de marzo de 2018, montos exentos definidos por Resolución Exenta SII N°28 del 9 de marzo de 2018.

Fuente: Elaboración propia en base a información SII.

Para calcular el impuesto territorial, se aplica la tasa recién mencionada sobre el avalúo fiscal. Este último se calcula en función del valor del suelo y de las edificaciones, los que se determinan según la naturaleza y características de cada uno de ellos. Para el primero el SII utiliza un valor de referencia del suelo por metro cuadrado para zonas homogéneas, y lo multiplica por la superficie del inmueble. Para las edificaciones establece el tipo de construcción, el número de metros cuadrados construidos según la calidad de esta y su antigüedad (para calcular una depreciación). Fruto de la aplicación de estos parámetros se obtiene el avalúo fiscal de un inmueble. El detalle puede ser obtenido por el dueño del inmueble en el SII a través del “certificado de avalúo fiscal detallado”.

Es interesante destacar que, si bien el avalúo fiscal puede acercarse al valor comercial, no es necesariamente idéntico al no considerar las mismas variables. Si bien el ideal es que ambos sean similares pues evita discrecionalidad del regulador, atendida las dificultades que se generan en los procesos de avalúo, el valor comercial es usualmente utilizado sólo como referencia para establecer el avalúo fiscal.

Sin embargo, como el valor de los inmuebles puede variar en el tiempo, la Ley establece la obligación de que el SII haga procesos de reavalúos, los que deben realizarse cada cuatro años. El objetivo de estos procesos es reconocer que el valor del suelo y los inmuebles cambia en el tiempo fruto del

comportamiento del mercado inmobiliario, lo que a su vez puede ser resultado de cambios en el uso del suelo, categoría de las edificaciones o inversión pública en infraestructura vial y equipamiento urbano.

Que el proceso de reavalúo esté normado por ley es relevante, pues como vimos recientemente suelen ser políticamente impopulares y complejos. Existen numerosos ejemplos de postergaciones por parte de la autoridad para evitar los costos políticos de estas medidas, generando una brecha cada vez mayor entre el avalúo fiscal y el valor comercial lo que a su vez genera injusticias en el cobro del impuesto.

La Ley, previendo esta situación, estableció reglas para limitar la economía política de decisiones necesarias pero impopulares. La primera se refiere al plazo de 4 años, y la segunda a la variación máxima del impuesto fruto del reavalúo. Como estos procesos pueden generar cambios discretos en el monto a pagar de impuestos territoriales, para evitar situaciones extremas, el incremento en el impuesto a pagar por cada inmueble fruto del reavalúo no puede ser superior a 25%. Adicionalmente el reajuste de la cuota semestral se realiza gradualmente en un 10% semestral, con un tope de 7 semestres. Finalmente, el impacto de este proceso a nivel agregado no puede ser superior al 10%, debiendo ajustarse la tasa para cumplir con dicho límite (situación que efectivamente se dio como resultado del proceso de reavalúo 2018, debiendo ajustarse la tasa a la baja).

Respecto de los tratamientos especiales, las principales son el sobrecargo de un 100% en la tasa de bienes raíces no agrícolas como sitios no edificados con urbanización, propiedades abandonadas o pozos lastreros ubicados en zonas urbanas (no aplicable en áreas de extensión urbana o urbanizables).

Otros tratamientos especiales que establece la Ley para el pago de contribuciones se aplican a instituciones exentas en un 100%. Estas incluyen el fisco de Chile y municipalidades. También se incluyen bienes raíces de establecimientos educacionales en general, tales como colegios, universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. Adicionalmente, están exentos recintos deportivos (art 73 de la Ley N°19.712), cementerios, templos, lugares de organizaciones comunitarias, sedes diplomáticas y sindicales, y muchos más. Otras instituciones individualizadas tales como el Hogar de Cristo, Patronato Nacional de la Infancia y similares, cuentan con una exención del 75%. Las cooperativas, por su parte, obtienen una exención de 50%. También existen exenciones asociadas al DFL2 (ver anexo 2).

Un último tratamiento especial del impuesto territorial no se aplica al inmueble, sino a su dueño. En la última modificación al régimen general del

2014 (Ley N° 20.732) se rebajó el impuesto territorial correspondiente a propiedades con destino habitacional de adultos mayores, para quienes, el importe del impuesto territorial sea superior al 5% de los ingresos anuales del contribuyente si este se encuentra en el tramo exento del impuesto a la renta.

Fruto de las múltiples exenciones antes mencionadas, sólo un 40% de los 6,6 millones de inmuebles no agrícolas en el territorio nacional (inscritos en el SII) paga contribuciones; un 23% de los inmuebles habitacionales y 94% de los no habitacionales (ver Cuadro N°2).

Cuadro N°2: Principales estadísticas de inmuebles y contribuciones según serie

	Avalúo Total (SMM)	Número de Predios			Contrib. Semestral Promedio (\$)
		Exentos	Afectos	TOTAL	
Habitacional	\$146.431.716	3.860.932	1.160.815	5.021.747	\$122.208
No habitacional	\$107.758.723	94.651	1.534.675	1.629.326	\$88.999
TOTAL	\$254.190.439	3.955.583	2.695.490	6.651.173	\$107.907

Fuente: SII 2018.

Finalmente, es destacable que, si bien se trata de un impuesto de carácter municipal, la administración y fiscalización de este impuesto es responsabilidad del SII, mientras que la recaudación y cobranza, tanto administrativa como judicial, están a cargo de la Tesorería General de la República.

2. El objetivo de las contribuciones: principal fuente de financiamiento del gasto municipal

El Decreto Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal de 1976, define a las municipalidades como “instituciones de Derecho Público, funcional y territorialmente descentralizadas, cuyo objeto es administrar la comuna para satisfacer las necesidades locales y promover el desarrollo comunal”.

Dentro de sus funciones críticas se incluyen la administración de los bienes municipales y de los bienes nacionales de uso público; la aplicación de normas de transporte y tránsito públicos; la aplicación de normas de construcción y urbanización; y el cuidado del aseo y ornato de la comuna. Adicionalmente, coordinan la entrega de servicios públicos junto a instituciones del gobierno en áreas tan diversas como urbanización y viviendas sociales, comercio e industria, arte y cultura, alfabetización y capacitación, emergencias, salubridad pública e higiene ambiental, deporte

y recreación, turismo, asistencia social y fomento y ayuda a las organizaciones de participación social, alcoholismo y cesantía.

Para financiar estas actividades, las municipalidades cuentan con distintas fuentes de ingresos. Los ingresos municipales se pueden clasificar según su aporte a los ingresos totales. Aproximadamente un 37% de los recursos de la totalidad de las comunas proviene de impuestos por actividades o a predios locales de beneficios para el municipio (donde el ingreso directo de las contribuciones aporta 15 de los 37 puntos), otro 42% proviene del fondo común municipal (FCM)¹, el 23% restante proviene de los recursos para proyectos de inversión vinculados con SUBDERE y los gobiernos regionales como lo son, el programa de mejoramiento de barrios (PMB) y el programa de mejoramiento urbano (PMU) entre otros.

2.1 Contribuciones e ingresos municipales

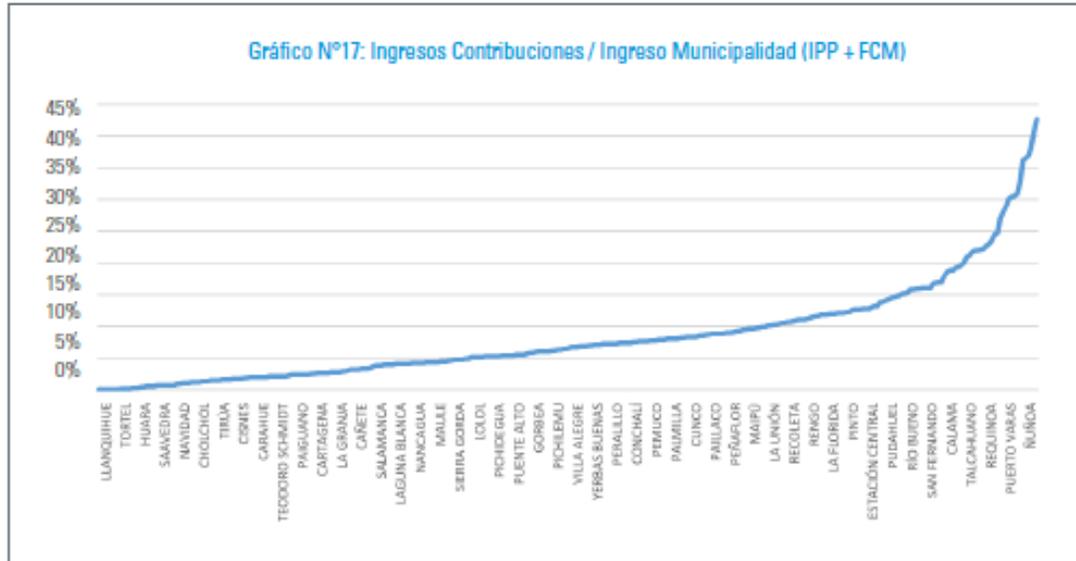
A nivel nacional, el total recaudado en el país por este impuesto el 2017 fue de aproximadamente US\$1.804 millones, de los cuales un 50% proviene de sólo 12 comunas (los dos mayores aportantes son Las Condes y Santiago con un 12,2% y 6,9% de este total respectivamente).

Como vimos, las comunas recaudan sólo un porcentaje de este para sí y el resultado de ello es que existan grandes variaciones por comuna. Centrándonos en el foco de este artículo, en la porción que recibe directamente la municipalidad, las contribuciones representan en promedio un 8,3% de los ingresos comunales. Pero el promedio esconde una gran dispersión entre municipalidades: por ejemplo, en comunas como Con-Con y Lo Barnechea son aproximadamente un 43% y un 38% de los ingresos comunales respectivamente; mientras que en otras es simplemente cero² (fruto de las diversas exenciones asociadas a este impuesto).

Si bien por su naturaleza este impuesto suele ser muy relevante en el mundo para financiar los gobiernos locales, llama la atención que en el caso chileno el año 2017 en 105 de un total de 345 comunas, la recaudación por este concepto no alcanza a superar un 4% del ingreso municipal (probablemente debido a las exenciones y tramos no afectos y a problemas con los avalúos a veces muy alejados de valores comerciales reales). Es decir, irrelevante para cualquier efecto de incentivos, sobre todo cuando se compara con las otras fuentes de ingresos.

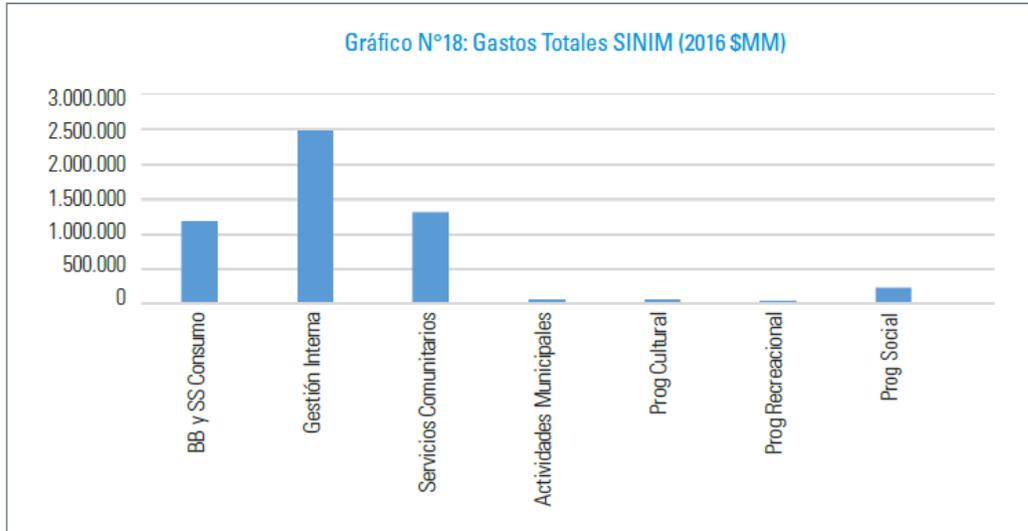
¹ Ver anexo 1.

² Llanquihue, Porvenir, Primavera, Cabo de Hornos, General Lagos, Timaukel, Camiña, Isla de Pascua.

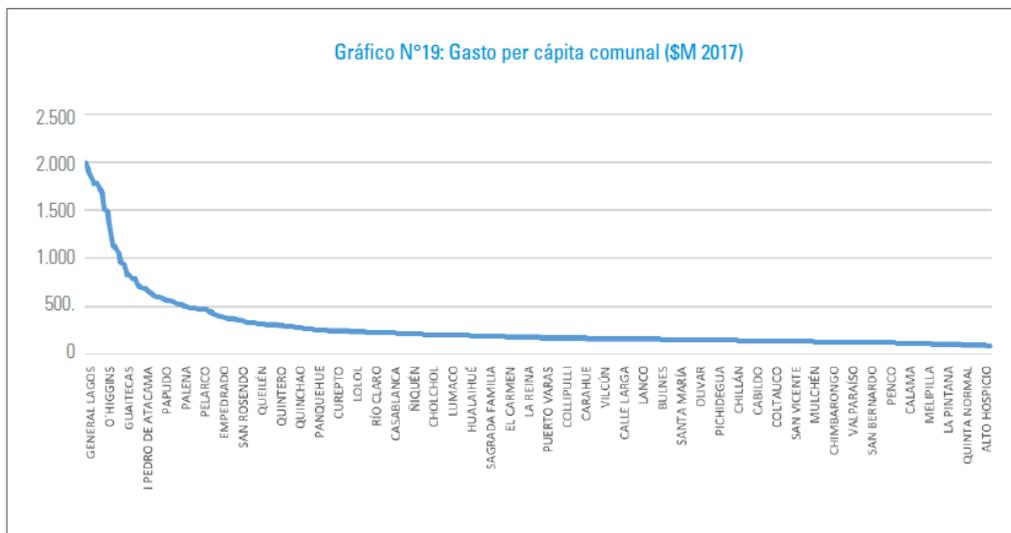


2.2 Gastos municipales

La contrapartida a la dispersión de ingresos es una gran dispersión de los gastos entre municipalidades. En total el sistema municipal devengó como gasto \$4,2 millones de millones de pesos (US\$6.215 millones) en 2016 - excluyendo salud y educación-, los cuales fueron utilizados principalmente en la compra de bienes y servicios de consumo para la operación del propio municipio. Dentro de las actividades, los gastos en salud y educación en general son cubiertos por transferencias directas del fisco, pero el resto de sus actividades –como asimismo mejoras en las ya mencionadas- es financiado con los ingresos de la municipalidad.



Excluyendo los gastos en salud y educación que fruto de la institucionalidad son financiados desde impuestos generales (vía transferencias, lo que es razonable desde la perspectiva de justicia), queda que en promedio se gastaron 163 mil pesos anuales por habitante. Sin embargo, y aquí surge una primera crítica importante a la discusión actual, este gasto no presenta grados de equidad mínimos entre comunas.

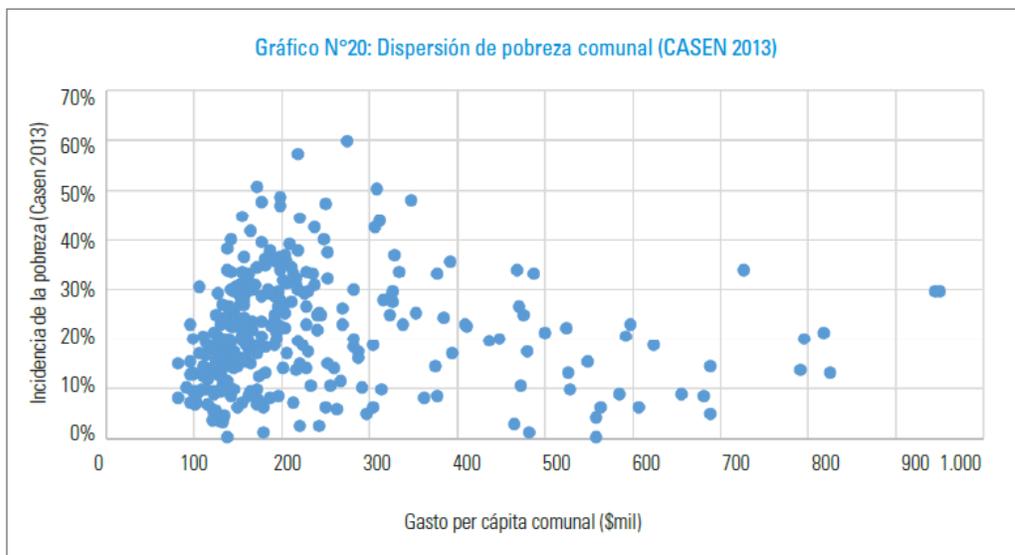


Excluyendo comunas con gasto mayor a 2 millones
Fuente: Sinim.

Como se observa en el gráfico N°19, el gasto total municipal varía entre municipios. Los hay con más de 5 millones en comunas como Ollague y Timaukel –justificado en parte por los altos costos fijos de mantener una comuna en lugares rurales con baja densidad de población- y menos de 100 mil en comunas de bajos ingresos y alta densidad como La Granja, Quinta Normal, El Bosque, San Pedro Cerro Navia, Lo Prado y Alto Hospicio (sólo por nombrar algunas).

Factores que explican esta diversidad de gasto incluyen el nivel de ingresos de la comuna, el nivel de pobreza y el alto número de inmuebles exentos. Esto último genera a su vez un problema social, pues son justamente estas comunas con alta densidad de población y bajos recursos las que más requieren bienes públicos. Y si bien existe una correlación positiva entre el gasto comunal per cápita y el nivel de pobreza para la mayoría de las comunas (ver gráfico dispersión N°20), esta correlación se vuelve negativa para las comunas de mayores ingresos y en todo caso muestra mucha dispersión.

Por lo anterior se requieren sistemas de financiamiento municipal que puedan hacerse cargo de esta diversidad de realidades, al tiempo que se generen incentivos para un manejo ordenado y eficiente de las finanzas locales.



2.3 La justicia de las contribuciones para bienes raíces como operan en la actualidad: entre poca y ninguna

Más allá de los discutibles potenciales problemas de incentivos que genera el mecanismo de financiamiento vía Contribuciones tanto directamente como indirectamente a través Fondo Común Municipal (sección anterior y anexo 1), la duda más estructural es si corresponde que el FCM se financie con un impuesto territorial y que los Municipios no tengan flexibilidad alguna para modificarlo.

Al respecto mucho se ha discutido de la constitucionalidad de un impuesto al patrimonio. Pero adicional y más relevante es la pregunta respecto de la justicia de dicho impuesto.

Como todo impuesto patrimonial, en la medida que dicho patrimonio haya sido construido con recursos que pagaron sus impuestos al momento de ser generados, constituyen una doble tributación. Es decir, es un impuesto al ahorro vía bienes raíces.

Además de ser una doble tributación, se trata de un impuesto que genera distorsiones entre distintos mecanismos de ahorro. Si una persona ahorra en cuentas corrientes o fondos mutuos, sólo tributa por las utilidades –intereses y eventualmente ganancia de capital- de dichas inversiones; y si lo hace en acciones con alta presencia bursátil ni siquiera tributa por las segundas. Pero si lo hace en bienes raíces, debe tributar tanto por las utilidades al momento de la venta –ganancia de capital³-, por los potenciales ingresos que dicho inmueble genera (se deben informar los ingresos por arriendo de bienes raíces) y además se debe pagar un impuesto territorial que sólo aplica a este tipo de bienes.

Otro elemento que genera potenciales injusticias con el cobro de contribuciones se aplica a los bienes raíces habitacionales. Como muestra la encuesta CASEN, la gran mayoría de los chilenos accede a la “casa propia” gracias al crédito hipotecario. Por lo anterior, y sobre todo para familias jóvenes de ingresos medios y medios altos, no se trata de un impuesto al patrimonio propio –patrimonio neto-, sino de un impuesto al patrimonio bruto (que parcialmente es patrimonio del Banco vía deuda hipotecaria). Llevando el argumento al extremo: si una casa está a nombre de una persona, pero fue adquirida con un 0% de pie, como el impuesto territorial se calcula sobre el 100% del valor de la casa, el 100% de este impuesto es sobre un

³ Asumiendo que copa el tope de ganancias que incorporó la reforma tributaria.

patrimonio neto de cero. Es un impuesto a la riqueza de una persona sin riqueza alguna.

También en el ámbito financiero, cabe mencionar que, en un escenario de tasas de interés altas, el impuesto territorial es más marginal respecto del costo total de comprar una casa (en valor presente neto). Pero cuando las tasas de interés son cercanas a cero, el impacto de pagar tasas de impuesto territorial de un 1% del valor del inmueble es similar o incluso mayor a los intereses del crédito hipotecario.

Finalmente (y tal vez principalmente), como se presenta al inicio de este artículo, el objetivo de las contribuciones es financiar los servicios que la autoridad local presta a sus habitantes. A partir de las cifras mostradas en las secciones anteriores, es evidente que la mayor parte de las contribuciones no terminan en la comuna donde fueron generadas, y viceversa (los mayores receptores de fondos son comunas que no generan contribuciones). Ello implica que los servicios que ofrece cada comuna a sus habitantes no guardan relación con los impuestos que ellas les cobran. Es decir, no existe relación entre los servicios que reciben los habitantes de cada comuna con el precio que pagan por ellos.

Un ejemplo para graficar lo anterior es suponer que existen dos familias idénticas, salvo que una vive en una casa más cara que la otra. Ambas generan la misma basura, requieren los mismos servicios de seguridad y usan los mismos bienes públicos. ¿Es razonable que, atendido que ambas reciben la misma calidad y cantidad de servicios, paguen distintos impuestos sólo porque una vive en una mejor casa que la otra? ¿Qué sucede si la familia que vive en la casa más costosa en verdad tiene un crédito hipotecario y la familia de la casa más “barata” terminó de pagarlo? ¿Y si la primera está con dificultades pagando el crédito hipotecario mientras la segunda además posee millones de dólares en acciones de alta presencia bursátil? Si los servicios son principalmente seguridad, áreas comunes, recolección de basura, etc. la respuesta no es evidente y pareciera ser que debiesen pagar lo mismo. Si adicionalmente sabemos que la mayor parte de las contribuciones irá a parar a comunas y hogares más pobres, la respuesta se revierte y pareciera ser más justo –dado que se optó por cobrar un impuesto al patrimonio- cobrar más a quien tiene mayor riqueza.

Finalmente, se debe mencionar el problema de los incentivos. En gran parte de los países desarrollados existe una sana competencia por atraer habitantes entre las localidades. Para competir los gobiernos locales –dentro de rangos de flexibilidad usualmente predefinidos- pueden elegir entre cobrar mayores impuestos locales y proveer mejores servicios (por ejemplo, de salud y educación públicos de calidad) o disminuir impuestos. Esta

flexibilidad les permite gestionar mejor sus recursos, pero al mismo tiempo le permite a la comunidad sentirse responsable del éxito de su localidad. De hecho, para muchos académicos uno de los factores del éxito de EE. UU. es que se considera normal que el ciudadano diga “I’m a tax payer” (soy un pagador de impuestos), pues siente que ello le da derecho a exigir de sus autoridades un buen comportamiento.

También dentro de los incentivos, cabe preguntarse el efecto de las contribuciones en la destrucción del patrimonio arquitectónico del país y organización territorial de las ciudades. A medida que los barrios se desarrollan aumenta el valor de los inmuebles, e inmuebles “viejos” – castillos y casas emblemáticas- en terrenos muy grandes, son excesivamente caros de mantener (ello sin exigirle mayores servicios al gobierno local). Se hace económicamente conveniente derribarlos para construir torres de edificios o casas más pequeñas, con los consiguientes problemas de congestión y colapso de servicios públicos no diseñados para la nueva densidad de población.

Por todo lo anterior, dados los incentivos perversos y al existir una casi total desconexión entre las autoridades locales, su gestión, los servicios locales que estas prestan y lo que pagan los habitantes como impuestos (percepción exacerbada por el hecho que el impuesto sea recolectado de manera centralizada por Tesorería), consideramos que se justifica una discusión de fondo respecto de la conveniencia de mantener la tasa del impuesto territorial. Sugerimos evaluar ir reemplazándola parcialmente por un monto fijo por persona o inmueble –eliminando exenciones u otorgándoselas a las personas en función de sus características y no las del inmueble-, al tiempo que se le da mayor flexibilidad a las comunas para cobrar sus impuestos en función de sus gastos efectivos y proyectados (dentro de límites predefinidos para evitar problemas de consistencia temporal y economía política).

Anexo 1: El fondo común municipal (FCM)

El Fondo Común Municipal es un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país. Asimismo, es la principal fuente de financiamiento para los municipios chilenos.

Su objetivo según la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, es garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento.

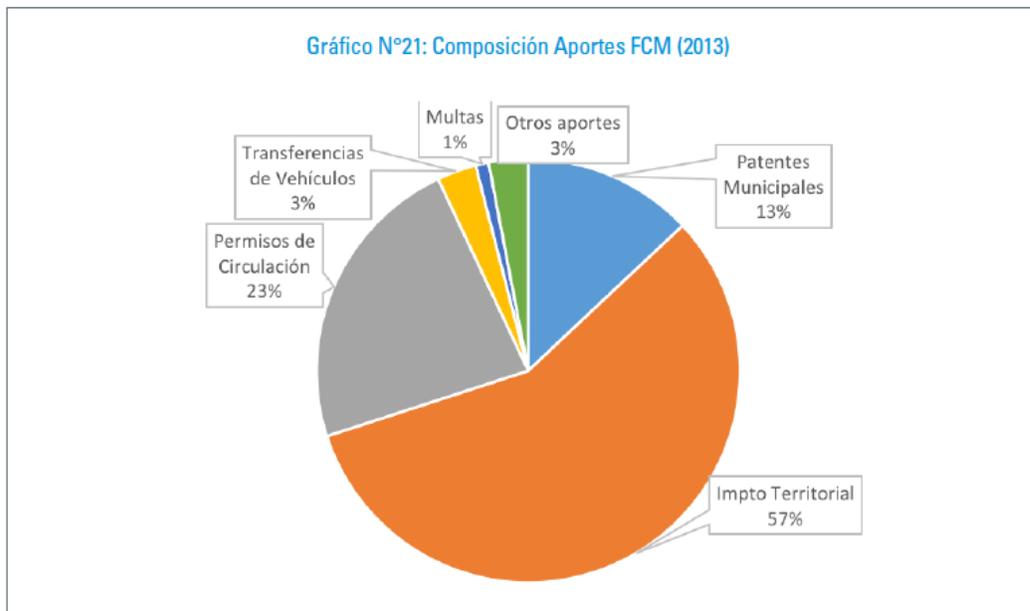
Para financiarse, según el artículo 14 de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, el FCM recauda desde las municipalidades (principalmente por conceptos de impuestos territoriales y

patentes), un porcentaje de sus diversas fuentes de ingreso según la siguiente tabla:

Concepto	Aporte al FCM	Comunas a quienes se le aplica
Impuesto territorial (contribuciones)	60%	Todas las comunas (salvo Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura)
	65%	Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura
Patentes comerciales (incluye alcoholes) *	55%	Santiago
	65%	Providencia, Las Condes y Vitacura
Permisos de circulación de vehículos	62,5%	Todas las comunas
Multas juzgado policía local infracción ley tránsito	50%	Todas las comunas
Derecho por transferencia de vehículos (1,5% del valor)	50%	Todas las comunas
Aporte por impuesto territorial propiedades fiscales (Fisco de Chile, Imptos. Generales)	218.000 UTM	

Fuente: elaboración propia en base a Sinim y Ley N° 18.695.

Es así como según un artículo publicado por el CEP, el 2013 aproximadamente un 57% de los ingresos del FCM correspondían a aportes provenientes del 60% del impuesto territorial (65% en el caso de las 4 comunas de mayores ingresos), con los permisos de circulación y patentes municipales representando un 23% y 13% respectivamente.



Fuente: Propuestas de Política Pública CEP, 4, noviembre 2014.

Para repartir este fondo entre las municipalidades, la Subdere desarrolló un algoritmo que permite incorporar diversos criterios. Es así como basado en la Ley N° 20.237 se desarrollan ponderadores para distribuir el fondo según el siguiente cuadro:

Indicador	Ponderación (%)
Partes Iguales	25%
Pobreza	10%
Predios	30%
Ingresos PP	35%

El primer factor de partes iguales permite asegurar un ingreso mínimo a cada comuna independiente de sus otras fuentes de ingreso. Es consistente con costos fijos mínimos –e independientes de la escala- para garantizar la operación del municipio. Permite compensar a los municipios de baja población y alta pobreza (usualmente coincidente con altas tasas de ruralidad).

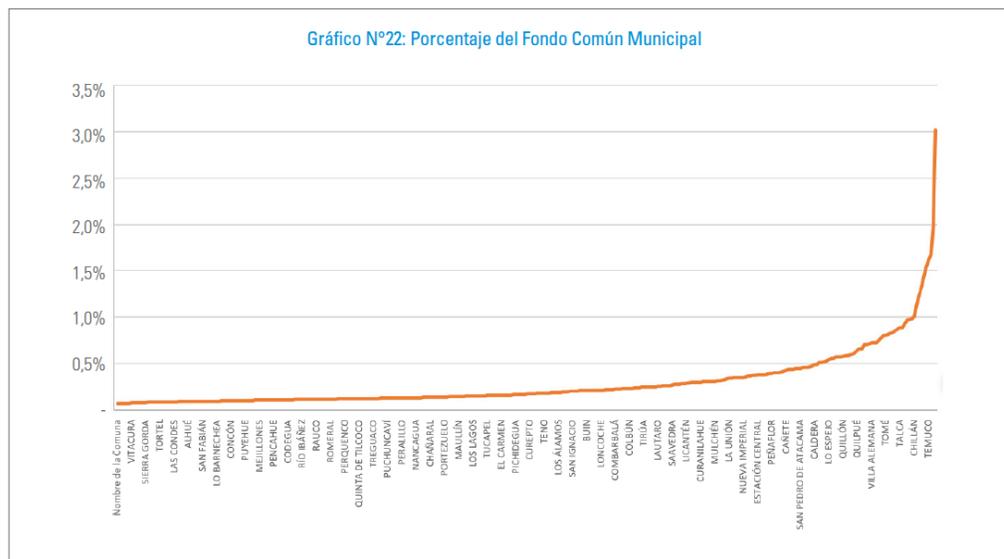
El segundo factor de pobreza relativa permite dos objetivos: por un lado compensa el mayor gasto asociado a mayores proporciones de población bajo la línea de pobreza; y por otro es consistente con la solidaridad requerida para compensar la menor recaudación asociada zonas de menores ingresos (menor actividad comercial y predios de menor valor). Se calcula utilizando el número de pobres que existen en la comuna a partir de la encuesta CASEN. El tercer factor está asociado al número de predios exentos y es calculado utilizando las bases de datos de inmuebles que posee el SII. Se calcula según la proporción de predios exentos del impuesto territorial de cada comuna, con respecto a la proporción a nivel nacional e intenta compensar el alto monto exento de contribuciones –que hace que comunas enteras prácticamente no paguen este impuesto- como asimismo exenciones a gran parte de las propiedades en Chile.

El cuarto factor permite compensar municipios de baja recaudación con el fin de nivelar la cantidad de ingresos per cápita que tiene cada comuna. Se calcula en base a los ingresos propios del año precedente al cálculo por habitante (considerando la población flotante en comunas donde esta es relevante).

El detalle de este proceso de compensación entre comunas se puede encontrar en la página web de la Subdere. Se trata de un cálculo transparente, cuyos parámetros actualmente provienen del SII, la Dirección

de Presupuestos, el INE, el Sernatur (para estimar la población flotante para comunas “turísticas”), la Subsecretaría de Evaluación Social (estimación de pobreza basado en la Casen) y el mismo Subdere para estimar los ingresos propios de cada municipalidad.

Fruto de este proceso, las municipalidades reciben un porcentaje de los fondos del FCM. Es así como la comuna que más recibe representa un 3,02% del FCM y es la comuna de Puente Alto, seguida por Valdivia y Valparaíso con un 1,98% y un 1,69% respectivamente. Las comunas que menos reciben son la Antártica, Río Verde, Laguna Blanca, San Gregorio, Torres del Paine, Vitacura y Ollague, cada una de ellas con aproximadamente 0,07% del FCM (ver gráfico N°22).

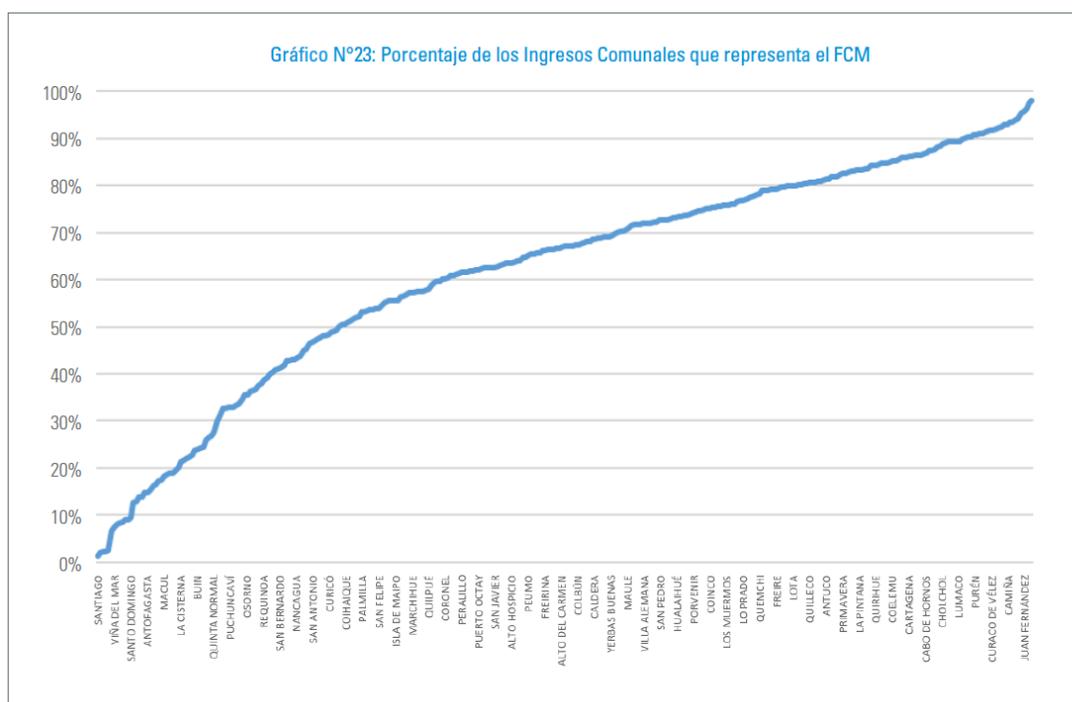


El aporte del fondo común municipal representa, a su vez y en promedio, un 42% de los ingresos de las Municipalidades (promedio ponderado fruto de dividir la suma de los ingresos por la suma de los aportes del FCM a la totalidad de las municipalidades). Si se considera cada municipalidad de manera independientes –es decir, cada municipalidad tiene el mismo ponderados- este número sube a 62% (es decir, el promedio del porcentaje que representa para cada municipalidad).

Estos números a su vez esconden enormes diferencias. Por ejemplo, para las Municipalidades de Santiago, Las Condes, Providencia, Lo Barnechea y Vitacura el FCM representa menos de un 2,5%. Mientras que para comunas como El Bosque, La Granja y Puente Alto es la principal fuente de ingresos (80,8%, 77,9% y 77,5% respectivamente).

Importancia del FCM en Ingresos de la Comuna (como % de IPP más FCM)			
Top-10 en menor importancia		Top-10 en mayor importancia	
COMUNA	%	COMUNA	%
Santiago	1.4	Melipeuco	93.0
Las Condes	2.0	Timaukel	93.3
Providencia	2.3	Navidad	93.4
Lo Barnechea	2.3	Camiña	93.9
Vitacura	2.5	San Rosendo	94.3
La Reina	6.7	O'Higgins	95.3
Viña del Mar	7.3	Saavedra	95.7
Huechuraba	8.1	Tortel	96.4
Ñuñoa	8.3	Isla De Pascua	97.6
Zapallar	8.5	Juan Fernández	98.0

Fuente: Elaboración propia en base datos SINIM.



A1.1 Problemas del Fondo Común Municipal

A pesar de lo anterior y la gran dependencia del FCM que tiene las comunas más pobres del país, existen diversos estudios académicos que han destacado algunos problemas de incentivos que genera el Fondo Común Municipal.

La principal crítica al fondo, único en el mundo, es que no genera incentivos a la recaudación en Chile (Bravo, 2014). En dicho estudio se presenta evidencia que a mayor aporte del FCM, menor recaudación de otras fuentes de ingresos propios. Esto podría deberse a que el aporte del FCM disminuye al aumentar los ingresos propios, lo que genera desincentivos a aumentar esfuerzos de generación propia de ingresos (existe un impuesto implícito a la recaudación). Un segundo tipo de críticas es su financiamiento vía impuestos al patrimonio, aspecto desarrollado en este artículo.

Anexo 2: El beneficio DFL2

El DFL N°2 de 1950 establece como avalúo exento el mayor valor entre el 50% del avalúo fiscal y el avalúo exento del régimen general para viviendas económicas nuevas. Este beneficio aplica a viviendas de menos de 140 metros cuadrado y está limitado en el tiempo a 20 años cuando la superficie es menor a 70 metros cuadrados, 15 años cuando esa superficie excede de 70 metros, pero es inferior a 100 metros cuadrados, y 10 años si dicha superficie es mayor a 100 metros cuadrados (y menor a 140).

Los terrenos en que se construyen las viviendas económicas no gozan de la exención mencionada en este artículo. Este beneficio es transferible (se mantiene aún después del traspaso de la propiedad), aunque está limitado a un máximo de dos viviendas por individuo desde el año 2010 (sin perjuicio del número de viviendas adquiridas previo a dicho cambio legal, las que mantienen el beneficio incluso en caso de herencia cuando el titular posee más de dos viviendas bajo esta modalidad).

Atendidas las condiciones mencionadas, el beneficio en las contribuciones existirá sólo si el avalúo fiscal de la vivienda es superior a dos veces el tramo exento (de manera que el 50% exento de la condición de DFL2 es superior al tramo exento de la regla general), que en el caso del avalúo exento habitacional es de \$33.199.976, vigente a contar de 1 de enero de 2018 y mientras rija el Reavalúo 2018.

Según datos del SII del año 2013, 1.982.305 hogares se encontraban bajo alguna de las calificaciones de DFL2. De este universo, 1.235.124 tenían el beneficio vigente (es decir, habían pasado menos de 20, 15 o 10 años dependiendo de la superficie construida desde la fecha de construcción); y de ellos, sólo 97.274 viviendas estaban evaluadas en más de dos veces el tramo exento. Es decir, sólo 97.274 viviendas recibían algún beneficio en sus contribuciones por ser DFL2. El monto total de este beneficio era de aproximadamente 8 mil millones de pesos (la diferencia entre el pago efectivo y el pago bajo el régimen general de estas 97 mil viviendas), lo que equivalía a un 1,1% del total de las contribuciones netas pagadas en 2013. Esta exención se concentraba en las comunas urbanas, principalmente en las comunas de Las Condes, Vitacura y Providencia.