



Informe del Quehacer Territorial

Región de Atacama

Fondo Común Municipal

Propuestas para una mayor equidad territorial

Fondo Común Municipal (FCM)

Consideraciones preliminares

El Fondo Común Municipal (FCM), es un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país¹, y se regula en la Ley orgánica de Municipalidades en su artículo 14°.

El FCM todos los años se constituye a partir de las siguientes fuentes de ingresos:

Tabla 1. Componentes Fondo Común Municipal (FCM).

Instrumento de Recaudación	Aporte al Fondo Común Municipal
Impuesto Territorial	65% (Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura)
	60% (resto de municipios)
Patentes Comerciales	65% (Providencia, Las Condes y Vitacura)
	55% (Santiago)
	0% (resto de municipios)
Permisos de Circulación	62,5%
Impuesto Transferencia de Vehículos	50,0%
Multas Equipos Electrónicos	100,0%
Multas (Ley 18.290, Art 118)	70,0%
Multas (Ley 18.290, Art 114)	50,0%
Aporte Fiscal	1.052.000 UTM
	El monto total del impuesto territorial que paguen los inmuebles fiscales afectos a dicho impuesto, conforme lo establece la Ley N° 17.235.

Fuente. Elaboración propia, en base al Art. 14 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

El año 2018, el Fondo Común Municipal alcanzó un monto total a distribuir de M\$ 1.406.269.435 (1,4 billones), con una variación real de un 9,3% respecto al año anterior.

Tabla 2. Fondo Común Municipal (FCM). Cifras expresadas en miles de pesos (M\$) a diciembre de 2018.

Año	Fondo Común Municipal (M\$)	Variación Real (M\$)	Variación Real (%)
2014	1.055.894.776		
2015	1.172.956.076	117.061.300	11,1%
2016	1.223.420.531	50.464.455	4,3%
2017	1.286.283.673	62.863.142	5,1%
2018	1.406.269.435	119.985.762	9,3%

Fuente. Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), <http://www.sinim.gov.cl/>

El fondo se encuentra constituido mayoritariamente por los ingresos provenientes del: Impuesto Territorial (59,9%), Permisos de circulación (23,7%) y las Patentes Comerciales (12,2%), representando estos ingresos el 95,8% del total, según lo informado por la Tesorería General de la Republica.

¹ Artículo 122, Constitución Política de Chile.



Con el paso de los años, ha quedado en evidencia las inequidades existentes en el financiamiento municipal y como el Fondo Común Municipal (FCM) no ha cumplido a plenitud la función que la Constitución Política le asigna como un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país.

Lo anterior se expresa en inequidades territoriales que impiden disponer de presupuestos municipales para el correcto cumplimiento con los servicios a la ciudadanía. Existen numerosos ejemplos que dan cuenta de las importantes diferencias presupuestarias entre municipalidades con poblaciones semejantes, en ellos se evidencian las diferencias presupuestarias y como el Fondo Común Municipal no logra atenuar dichas brechas.

Tabla 3. Ejemplo de las Inequidades Territoriales en la Asignación de los Presupuestos Municipales.

Ejemplo 1	Las Condes	Valparaíso	Temuco
Población (Hab.) Censo 2017	294.838	296.655	282.415
Presupuesto Municipal (M\$)	271.021.966	74.912.680	56.819.309
Ingresos Propios Permanentes (M\$)	146.782.974	25.738.609	25.122.499
Fondo Común Municipal (M\$)	3.454.775	17.361.696	18.303.910
Ejemplo 2	San Pedro De La Paz	Cerro Navia	Providencia
Población (Hab.) Censo 2017	131.808	132.622	142.079
Presupuesto Municipal (M\$)	20.913.262	32.251.778	126.685.413
Ingresos Propios Permanentes (M\$)	10.098.575	2.445.084	73.976.814
Fondo Común Municipal (M\$)	4.722.790	13.846.854	2.294.541
Ejemplo 3	Freirina	Zapallar	Marchihue
Población (Hab.) Censo 2017	7.041	7.339	7.308
Presupuesto Municipal (M\$)	2.714.469	16.689.787	3.134.708
Ingresos Propios Permanentes (M\$)	569.613	11.475.551	809.014
Fondo Común Municipal (M\$)	1.525.264	1.043.602	1.370.869

Fuente. Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), <http://www.sinim.gov.cl/>

El ejemplo 3, expresa claramente lo antes señalado, pues las 3 municipalidades tienen que atender a una población de aproximadamente 7.000 habitantes, pero la Municipalidad de Zapallar dispone de un presupuesto municipal de 16.690 millones de pesos muy por sobre sus semejantes y todas cuentan con una asignación por participación en el Fondo Común Municipal similar.

¿Dónde radica la naturaleza del problema de la inequidad del FCM?

El Fondo Común Municipal se determina en función de tres factores:

Tabla 3. Ejemplo de las Inequidades Territoriales en la Asignación de los Presupuestos Municipales.

Fondo Común Municipal (FCM)	La recaudación de los ingresos que conforman en FCM.	Es especialmente relevante el aporte que realiza el Impuesto Territorial que durante el año 2018 experimentó un aumento de un 13,7% alcanzando una recaudación de 1,42 billones). Por tanto, cualquier cambio que se incorpore en la redistribución de los ingresos por Impuesto Territorial impacta de forma importante en los recursos que conforman el Fondo.
	Aporte Fiscal al FCM	El Aporte Fiscal al FCM actualmente alcanza las 1.052.000 UTM al año (Año 2019: M\$50.210.908). La Ley 20.922 (conocida como Ley de Plantas Municipales) aumentó el aporte fiscal de 218.000 UTM a 1.052.000 UTM, entrando en régimen el año 2019.
	Solidaridad Intra Fondo	Corresponde al Mayor Aporte que realizan las municipalidades con mayor recaudación de Ingresos Propios (Impuesto Territorial y Patentes Comerciales) al Fondo Común Municipal. Las comunas que registran mayor aporte son: Las Condes, Vitacura, Providencia y Santiago).

Fuente. Elaboración propia.

Tal como se observa, todos factores antes mencionados apuntan en la dirección de “incrementar” el Fondo Común Municipal, no existiendo mecanismos de “ecualización” que entreguen una mayor equidad territorial entre municipalidades semejantes.

Con el objeto de ejemplificar lo anterior, el mayor aporte fiscal que significó un aumento de 834.000 UTM se tradujo en un aumento promedio de 3,6% para todas las municipalidades del país, no diferenciando entre aquellas de menores recursos y, con ello, propiciar una disminución de las brechas existentes.

Al observar la distribución del mayor aporte fiscal según los grupos de municipalidades definidas para la distribución del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal (FIGEM)² se observa que:

- ⇒ El FCM se concentra principalmente en las 47 comunas mas grandes del país alcanzado una asignación de 466.363 millones de pesos;
- ⇒ El mayor aporte fiscal si bien aumento en 40.052 millones de pesos, este no ha cambiado los criterios de asignación según grupos de municipalidades, por tanto, asigna solo el 17,1% de distribución del aporte fiscal en el grupo de las 109 municipalidades más pobres del país;
- ⇒ En estricto rigor un fondo que fue concebido para la “redistribución solidaria” para una mayor equidad territorial asigna el “52% de los recursos en el 24% de las municipalidades más ricas y solo entrega el 32% al 59% de municipalidades más pobres”.

Tabla 4. Asignación del mayor aporte fiscal el año 2019, según grupo de municipalidades FIGEM. Cifras en miles de pesos (M\$)

Tipología FIGEM	Municipalidades	FCM 2018	Aporte Fiscal 2018	%	Aporte Fiscal 2019	%	Var Aporte Fiscal
Grupo 1: Grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo.	47	466.363.153	3.341.809	32,9%	16.483.094	32,8%	13.141.285
Grupo 2: Comunas mayores con desarrollo medio.	37	258.876.157	1.880.921	18,5%	9.284.867	18,5%	7.403.946
Grupo 3: Comunas urbanas medianas, con desarrollo medio.	56	232.667.791	1.692.659	16,7%	8.392.537	16,7%	6.699.878
Grupo 4: Comunas semi urbanas y rurales, con desarrollo medio.	96	203.658.512	1.509.143	14,9%	7.482.835	14,9%	5.973.692
Grupo 5: Comunas semi urbanas y rurales con bajo desarrollo.	109	244.703.822	1.734.255	17,1%	8.567.592	17,1%	6.833.337
	345	1.406.269.435	10.158.787	100,0%	50.210.925	100,0%	40.052.138

Fuente. Elaboración propia en base a datos del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), <http://www.sinim.gov.cl/>

¿Cómo se aborda el problema de la Inequidad Territorial en la asignación del FCM?

En las últimas semanas se ha instalado en el debate público nacional la necesidad de corregir las inequidades que general la distribución del Fondo Común Municipal, para ello es necesario avanzar en 2 tipos de acciones:

- i. Aumentar la solidaridad entre las municipalidades (propiciando que las municipalidades con mayores ingresos contribuyan más);
- ii. Diferenciar la asignación de los recursos según grupos de municipalidades.

² Resolución N°149 del 26.06.2012.



Ahora bien, de acuerdo a las propuestas que han surgido es posible mencionar lo siguiente:

Tabla 5. Análisis de propuestas para una mayor equidad territorial del Fondo Común Municipal.

Propuesta Modificación FCM	Situación Actual	Situación Propuesta	Observación	Objetivo
En el caso del <u>Impuesto Territorial</u> , aumentar del 60% a un 75% el aporte al Fondo Común de las comunas de Las Condes, Vitacura, Santiago, Providencia; a un 70% las siguientes 10 comunas de mayores Ingresos Propio Permanentes, y a un 60% el resto de las comunas	65% (Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura) 60% (Resto de Municipalidades)	75% (Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura) 70% (10 comunas con mayores IPP) 60% resto de municipalidades.	Se sugiere que al grupo que aporta el 75% se debería incorporar la Municipalidad de Lo Barnechea , ya que es la 3era municipalidad con mayor recaudación de impuesto territorial en el país, incluso por sobre Providencia y Vitacura. El aporte del 70% de las 10 comunas debería ser en función del Impuesto Territorial y no los IPP.	Incrementar el FCM por la vía de una Mayor Solidaridad
En el caso del <u>Permiso de Circulación</u> aumentar del 62,5% a un 80% el aporte al FCM para las comunas de Las Condes, Vitacura, Santiago, Providencia; a un 75% las siguientes 10 comunas de mayores Ingresos Propio Permanentes, y a un 60% el resto de las comunas	62,5% Todas las municipalidades del país.	80% (Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura) 75% (10 comunas con mayores IPP) 60% resto de municipalidades.	Es recomendable que el aporte del 75% de las 10 comunas debería ser en función de la recaudación por Permiso de Circulación y no los IPP. Incorporar la Municipalidad de Lo Barnechea al grupo que aporta el 80%.	Incrementar el FCM por la vía de una Mayor Solidaridad
En el caso de las <u>patentes municipales</u> : aumentar a un 75% para las comunas de Providencia, Las Condes y Vitacura y a 65% el aporte al FCM de la comuna de Santiago; asimismo incorporar como aportante en un 60% las siguientes comunas de mayores Ingresos Propio Permanentes.	65% (Providencia, Las Condes y Vitacura) 55% (Santiago) 0% (resto de municipalidades)	75% (Providencia, Las Condes y Vitacura) 65% (Santiago) 60% (las siguientes comunas con mayores IPP)	Se sugiere incorporar al grupo del 75% la Municipalidad de Lo Barnechea . 65% (Santiago) 60% (las siguientes 10 municipalidades con mayores ingresos por concepto de pago de patente municipal).	Incrementar el FCM por la vía de una Mayor Solidaridad
Incrementar sustantivamente el actual aporte Fiscal al FCM – equivalente a US\$ 71 millones- como una señal de esfuerzo conjunto entre Municipios de altos ingresos con Fisco	Aporte Fiscal al FCM es de 1.052.000 UTM. (50.211 millones de pesos)		El año 2019, entro en régimen el mayor aporte fiscal al FCM pasando de 218.000 UTM a 1.052.000 UTM. (Ley 20.922) Se sugiere <u>no aumentar el aporte fiscal</u> , sino que este se focalice diferenciadamente entre los grupos FIGEM de municipalidades de menores ingresos. Grupo 2: 10% Total Aporte Fiscal Grupo 3: 20% Total Aporte Fiscal Grupo 4: 30% Total Aporte Fiscal Grupo 5: 40% Total Aporte Fiscal Lo anterior, bajo el principio orientador que el Aporte Fiscal debe estar focalizado en corregir las inequidades territoriales existentes en la asignación de los recursos.	Diferenciar la asignación de los recursos según grupos de municipalidades

Fuente. Elaboración propia.

Si bien, aún no se conoce en detalle la propuesta del Ejecutivo respecto a las modificaciones que incorporará al Fondo Común Municipal, el anuncio presidencial versa respecto al: *“Fortalecimiento del Fondo Común Municipal, estableciendo mayores aportes de las comunas de mayores ingresos, en beneficio de las comunas de*

menores ingresos. Esto permitirá una mayor equidad en la provisión de servicios municipales como seguridad, luminarias, infraestructura, parques, deporte, recreación y otros”.

En atención a lo anterior, debería existir consenso político respecto del mayor aporte de parte de las municipalidades de concentran las mayores recaudaciones, no obstante, el problema en cuestión radica en la asignación de los recursos en grupos de municipalidades similares y, con ello, que contribuir a disminuir las brechas.

No abordar este aspecto central del problema, no solo se mantendrán las brechas sino tenderán a aumentar en la medida que el fondo aumente.

En forma complementaria se sugieren otras medidas las cuales se analizan a continuación:

Propuestas en materia de **Impuesto Territorial**

Propuesta	Observación	Objetivo
Rebaja de Impuesto Territorial a adultos mayores y pensionados. Dado que esta medida es sólo de “costo municipal”, el monto de esta rebaja debiera ser compensado con cargo al mayor aporte fiscal permanente.	El costo de esta medida se puede abordar por la vía de una transferencia a las municipalidades similar a la Transferencia anual que se realiza en la ley de presupuestos por la concepto de compensación por predios exentos, de esta forma se compensa en función de los costos específicos a los cuales incurre cada municipalidad. Al hacerlo por la vía del mayor aporte fiscal no se garantiza la compensación en la municipalidades que tengan un mayor gasto por esta rebaja al pago del Impuesto Territorial.	Disminuir el costo de la vida de las personas de tercera edad y/o pensionados.
Incremento de Tasa de pago a Viviendas de mayor valor. Aumentar la tasa del Impuesto Territorial para viviendas de avalúo fiscal superior a \$300 millones (valor comercial de \$600 millones o más).	Una buena medida que graba las propiedades de grupos de mayores ingresos. Se debería incorporar en el Proyecto de Ley de Moderación Tributaria.	Aumentar la recaudación fiscal.
Estudiar un incremento de tasa de Impuesto para cuando sea segunda o más viviendas. (Veraneo, arriendos, etc.).	<u>Hay que estudiar y evaluar en detalle.</u> Esta medida se escapa del objetivo de la iniciativa, ya que el problema no es el volumen de recursos del FCM, sino la asignación que se hace de ellos entre municipalidades de tamaño poblacional semejante.	Aumentar la recaudación fiscal.

Propuestas en materia de **Patente Comercial e Industrial**

Propuesta	Observación	Objetivo
Modificar sistema de reparto de la patente comercial entre todos los municipios que cuentan con sucursales de la empresa.	Regular el pago de la Patente Municipal en el lugar donde se realizan las actividades productivas constituye un objetivo de los últimos dos gobiernos y, aún no se aborda, por tanto, urge regular este problema a través de una iniciativa de ley, que considere por ejemplo:	Aumentar la recaudación fiscal.
Corregir distorsiones en la determinación del capital propio de las empresas para el pago de patente comercial, especialmente el tema de la depreciación acelerada (medida reforma tributaria) y su impacto en la patente al rebajar el capital propio.	<u>Pago mínimo de patente.</u> Establecer el pago mínimo de la patente municipal de 1 UTM sea por sucursal con el objeto de eliminar la actual inequidad en el pago entre grandes empresas y empresas de menor tamaño. <u>Patente contribuyentes generadores de electricidad.</u> Disponer que contribuyentes que posean centrales de generación con 1.500 KW o más de capacidad, deberán pagar la respectiva patente en la municipalidad de la comunas en donde esté instalada la generación.	
Aumenta el tope de la patente anual de 8.000 a 10.000 UTM.	Hay que evaluar el detalle.	Aumentar la recaudación fiscal.

¿Cuál es la situación financiera de las Municipalidades de la región de Atacama?

El estado de situación de las municipalidades de la región de Atacama se expone a continuación:

Tabla 6. Estado de situación financiera de las Municipalidades de la región de Atacama. Cifras en miles de pesos (M\$).

Municipalidad	Grupo FIGEM	Población	Total Ingresos Municipales 2018	Ingresos Propios (IPP) 2018	FCM 2018	Aporte Fiscal (2018)	Aporte Fiscal (2019)	DIF Mayor Aporte Fiscal
Copiapó	2	153.937	34.166.847	13.782.524	8.518.467	61.392	298.340	236.948
Caldera	3	17.662	9.011.168	1.987.224	5.184.382	38.108	187.847	149.739
Tierra Amarilla	4	14.019	7.241.188	4.718.848	1.407.466	10.192	50.068	39.876
Chañaral	3	12.219	4.686.376	1.672.938	1.899.963	13.427	66.793	53.366
Diego de Almagro	4	13.925	5.202.901	2.683.840	1.424.430	10.272	49.888	39.616
Vallenar	3	51.917	10.383.032	3.852.704	4.387.953	31.771	157.281	125.510
Alto Del Carmen	5	5.299	3.494.715	807.761	1.776.955	13.068	62.234	49.166
Freirina	4	7.041	2.714.469	569.613	1.525.264	11.040	53.643	42.603
Huasco	4	10.149	4.061.518	1.514.163	1.453.734	10.561	54.901	44.340

Fuente. Elaboración propia en base a datos del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), <http://www.sinim.gov.cl/>

Tal como se observa, el mayor aporte fiscal que entró en régimen el año 2019 incrementa en un 392% en promedio los recursos asignados por este ítem en la transferencia por concepto de participación en el Fondo Común Municipal, no obstante, se observan diferencias entre los municipios de menor tamaño.

En atención a las propuestas de mejora revisadas anteriormente (Ver Tabla 5), las 3 primeras apuntan en la dirección de aumentar la contribución de las municipalidades con mayores ingresos (en particular los ingresos por Impuesto Territorial y Permiso de circulación que explican cerca del 84% del total del Fondo Común Municipal) lo que impactaría en incrementar los recursos a distribuir. No obstante, la propuesta 4 es la más importante, pues tiene como propósito la asignación diferenciada del aporte fiscal en los grupos de municipalidades 2, 3, 4 y 5, en las proporciones que allí se indican.

Ambas iniciativas, deberían impactar con mayores recursos para todas las municipalidades de la región de Atacama en particular en aquellas que se ubican en los grupos 4 y 5, donde se encuentran las municipalidades de: Alto del Carmen, Freirina, Huasco, Diego de Almagro y Tierra Amarilla.

Si bien, para efectos de ejemplificar las inequidades territoriales en la presente minuta se ha utilizado la clasificación que realiza SUBDERE para la distribución del Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la Gestión Municipal (FIGEM), se sugiere la elaboración de un reglamento específico tendiente a la estratificación de las municipalidades del país para la asignación del fondo entre municipalidades cuyo propósito sea alcanzar una mayor equidad territorial para la distribución de los recursos.