



Fondo Común Municipal (FCM)

Composición y criterios de distribución



Autor

Gabriela Dazarola Leichtle
Email: gdazarola@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3189

Nº SUP: 124862

Resumen

El Fondo Común Municipal (FCM) está definido por la Constitución Política de la República como un “mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país”. Además la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades le confiere a este instrumento la función de “garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento”.

Como consecuencia de la marcada concentración del patrimonio en nuestro país, un pequeño grupo de comunas logra financiarse a través de sus ingresos propios, por lo que el FCM, es un importante mecanismo de redistribución para las comunas más pobres del país.

La última modificación importante en su funcionamiento se produjo con la aprobación de la Ley Nº 20.237, en el año 2007. En relación al aporte Fiscal permanente, con la Ley Nº 20.922 de 2016, se aumentó el aporte establecido de 218.000 a 1.052.000 UTM.

A pesar de su importancia, el FCM, ha sido objeto de críticas en relación a su administración, tales como una mayor transferencia en su gestión, incremento de los recursos aportados por el Estado central, sistematización de los coeficientes de distribución y disminuir los costos operativos en el que deben incurrir municipios que finalmente reciben más recursos de los que aportan. Otros aspectos que se han identificado como críticos, tienen relación con la falta de incorporación de criterios de suficiencia financiera de los municipios, así como un mayor esfuerzo fiscal de estos.

En este contexto el Ejecutivo ha anunciado el envío de un proyecto de ley que modifica la actual estructura del FCM, el que en líneas generales busca modificar algunos aspectos relacionados con su recaudación y distribución.

Introducción

En el siguiente informe, se describen los principales componentes de los ingresos municipales, destacando aquellos que se clasifican como sus ingresos propios, para describir posteriormente el Fondo Común Municipal (FCM), los ingresos que los componen, criterios utilizados para su distribución, así como algunas propuestas existentes para su rediseño.

Las fuentes de información utilizadas corresponden a las normas que regulan su funcionamiento, tales como: Ley Orgánica de Municipalidades, Ley de Rentas Municipales y Decreto que reglamente la distribución del FCM; además documentos e información proporcionada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). En relación a las cifras del FCM, la información se encuentra actualizada al año 2018.

I. Financiamiento Municipal

La Constitución Política establece, en su artículo 122, que las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas, junto a que la Ley de Presupuesto puede asignarles recursos para atender sus gastos, sin perjuicio de los ingresos que directamente se le confieran por la ley o se les otorguen por los gobiernos regionales respectivos. Además, se establece la existencia de un mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades, con la denominación de Fondo Común Municipal (FCM).

Por otra parte, en relación a sus ingresos, la Carta Fundamental, en su artículo 19, N° 20, establece que una ley común podrá autorizar que determinados tributos que graven actividades o bienes de clara identificación local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señala, por las municipalidades para financiar obras de desarrollo.

Existen diversas fuentes de ingresos para los municipios, y parte de estos ingresos se clasifican como ingresos propios permanentes. La Ley de Rentas Municipales, en su artículo 38, N° 4, señala los ingresos que corresponden a esta categoría:

1. Las rentas de la propiedad municipal
2. El excedente del impuesto territorial que se recaude en la comuna, una vez descontado el aporte al FCM que a ésta corresponde efectuar.
3. El 37,5% de lo recaudado por permisos de circulación.
4. Los ingresos por recaudación de patentes municipales de beneficio directo.
5. Los ingresos por patentes mineras y acuícolas correspondientes a la municipalidad.
6. Los ingresos por derechos de aseo.
7. Los ingresos por licencias de conducir y similares.
8. Los ingresos por derechos varios.
9. Los ingresos por concesiones.

10. Los ingresos correspondientes a la municipalidad por el impuesto a las sociedades operadoras de casinos de juegos, establecido en la ley N°19.995.
11. Los ingresos provenientes de las multas de beneficio directo y sanciones pecuniarias que las municipalidades apliquen.

En el caso de la comuna de Isla de Pascua, se consideran como ingresos propios, además, los recursos que, con cargo al Fondo Común Municipal y previo a su distribución, se le asignen como compensación a los menores ingresos que dicha municipalidad deja de percibir por aplicación del artículo 41 de la ley N° 16.441, que crea el Departamento de Isla de Pascua y deja exento de toda clase de impuestos o contribuciones, incluso la contribución territorial, permisos de circulación y patentes municipales.

Como se puede apreciar, el mecanismo de financiamiento de los municipios se basa principalmente en el cobro de impuestos cuya base gravada tiene directa relación con el valor patrimonial de los bienes. El impuesto territorial grava el avalúo fiscal de las propiedades; el permiso de circulación grava el avalúo fiscal de los vehículos; y las patentes municipales gravan el capital propio de las empresas. Según señala Bettina Horst (2005:40) “Los recursos recaudados por medio de estos tres impuestos representan aproximadamente el 70% de los ingresos municipales totales. Como consecuencia de la marcada concentración del patrimonio en nuestro país, sólo un escaso número de comunas logran financiarse por medio del cobro de estos tributos, dejando a la mayoría de ellas con escasas posibilidades de contar con fuentes de financiamiento propias”. Lo anterior muestra lo importante que es el Fondo Común Municipal, como mecanismo de redistribución, para las comunas más pobres del país.

En un estudio de la OCDE (2017:30), si bien señala que, la prioridad del FCM es favorecer la solidaridad intermunicipal antes que la equidad o justicia territorial. Quedan temas pendientes como la equidad territorial, lo que implicaría movilizar a todos los contribuyentes potenciales de acuerdo a su nivel de riqueza por habitante (posiblemente aplicando una escala progresiva), mientras que el mecanismo actual recauda recursos de una “fuente concentrada”. Por eso, a pesar de los resultados significativos del FCM en términos de solidaridad, no es posible validar que el mecanismo sea efectivo con respecto al criterio de la equidad territorial.

II. Fondo Común Municipal (FCM)

1. Antecedentes Generales

Como se ha mencionado, las municipalidades cuentan con ingresos propios permanentes, sin embargo las desigualdades territoriales existentes requieren un mecanismo de redistribución. Esta función la cumple en parte, el Fondo Común Municipal (en adelante, FCM), creado en el año 1979.

Este fondo es definido por la Constitución Política como un “mecanismo de redistribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país”. Además, la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades le confiere a este instrumento el objetivo de “garantizar el cumplimiento de los fines de las municipalidades y su adecuado funcionamiento”. Su última modificación mayor, fue a través de la Ley N° 20.237, promulgada el 11 de diciembre 2007, que modificó su estructura

de distribución, simplificando los índices mediante los cuales se distribuye el FCM, disminuyendo el número de parámetros de dieciocho a sólo cuatro.

La misión del FCM es disminuir las desigualdades intermunicipales y proveer recursos adicionales a las municipales con los ingresos fiscales más bajos para que puedan cumplir con sus labores fundamentales. Dentro del universo de municipios, existen municipalidades que son contribuyentes netos cuando las contribuciones son más altas que las ayudas que reciben, o son receptores netos cuando las ayudas sobrepasan las contribuciones realizadas.

Al respecto, de acuerdo a información de la Subdere, proporcionada durante la tramitación del Proyecto de ley que modificó el FCM a través de la Ley 20.237 de 2007, “el FCM redistribuye recursos netos sólo desde 52 comunas; en otras palabras, 293 municipalidades del país reciben una mayor cantidad de recursos que lo que aportan a él” (HL 20.237). Es interesante saber que esta situación, de 52 aportantes netos y 293 receptores netos, según información de la Subdere se mantiene hasta la actualidad (Subdere, Presentación 19 de noviembre de 2019).

En la tabla 1, se pueden ver los 14 municipios que más aportan al FCM. El 41% del aporte neto al Fondo Común Municipal es realizado por las 6 comunas que más aportan: Las Condes, Santiago, Providencia, Vitacura, Lo Barnechea y Viña del Mar, según se puede extraer de los datos de 2018.

Tabla 1. Municipios que más aportan al Fondo Común Municipal (FCM) 2018

	Municipio	Recibido del FCM 2018 (M\$)	Enviado al FCM 2018 (M\$)	Aporte Neto al FCM (M\$)
1	Las Condes	3.454.775	210.798.295	207.343.520
2	Santiago	4.193.973	99.247.661	95.053.689
3	Providencia	2.294.541	83.811.595	81.517.054
4	Vitacura	1.638.900	70.772.396	69.133.496
5	Lo Barnechea	1.607.307	54.289.168	52.681.861
6	Viña del Mar	7.141.222	32.240.254	25.099.032
7	Ñuñoa	2.932.780	22.903.727	19.970.947
8	Antofagasta	8.574.176	27.184.005	18.609.829
9	Colina	3.594.920	22.137.485	18.542.565
10	Concepción	4.897.855	20.098.756	15.200.901
11	La Reina	1.500.893	15.792.646	14.291.753
12	Iquique	3.591.126	15.781.815	12.190.690
13	Huechuraba	2.719.172	13.233.490	10.514.317
14	Quilicura	7.120.944	15.454.136	8.333.193

Fuente: SUBDERE (Noviembre, 2019)

2. Antecedentes normativos

En la siguiente Tabla se presentan las normas que regulan el FCM.

Norma	Materias que regula
Constitución Política	El artículo 122 de la Constitución Política, establece que 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.
Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades	El artículo 14 establece que “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, denominado Fondo Común Municipal”. Por otra parte, la Ley Orgánica determina los recursos que lo integran.
Ley de Rentas Municipales	Establece entre sus artículo 35 a 39 bis, el aporte fiscal al FCM, determina los indicadores para su distribución, existencia de Reglamento y Decreto Supremo para determinar los coeficientes de distribución, así como mecanismos relacionados con las deudas por los aportes que deben realizar los municipios. Por otra parte en su artículo 60 se establecen algunas disposiciones relacionadas con su recaudación y flujo.
Reglamento de Distribución FCM - Decreto 1.293/2007 del Ministerio del Interior	El reglamento del Fondo Común Municipal, expedido a través de los Ministerios del Interior y de Hacienda, regulará en todo lo demás la operatoria de este Fondo, en especial, el mecanismo de recaudación de los recursos y demás criterios necesarios para su aplicación, incluyendo sus indicadores y variables, el mecanismo de estabilización y las fuentes o cifras de información oficiales que se aplicarán en cada caso.
Decreto 1564, julio 2019, Ministerio del Interior. Fija monto compensación Isla de Pascua, determina comunas con flujo de población flotante y coeficientes de distribución y montos de compensación anual del FCM período 1 de enero 2019 – 31 de diciembre 2019.	Mediante decreto supremo, expedido a través del Ministerio del Interior y que llevará además la firma del Ministro de Hacienda, se determinarán anualmente, en el mes de diciembre del año anterior al de su aplicación, los coeficientes de distribución de los recursos a que se refieren las disposiciones anteriores. En el mismo decreto, se establecerán las ponderaciones para determinar el número de habitantes que corresponda asignar a las comunas que, de acuerdo al procedimiento, metodología y criterios establecidos en el reglamento señalado en el inciso sexto de este artículo, hayan sido declaradas como comunas balnearios, o a otras que reciban un flujo significativo de población flotante, en ciertos períodos del año.

Fuente: elaboración propia

3. Composición del Fondo Común Municipal

Según lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, los ingresos del FCM se integra por los siguientes recursos:

1. Un 60% del impuesto territorial; no obstante, tratándose de las Municipalidades de Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura, su aporte por este concepto será de un 65%;
2. Un 62,5% del derecho por el permiso de circulación de vehículos que establece la Ley de Rentas Municipales;
3. Un 55% de lo que recaude la Municipalidad de Santiago y un 65% de lo que recauden las Municipalidades de Providencia, Las Condes y Vitacura, por el pago de las patentes profesionales, por oficio, industria, comercio, arte o cualquier otra actividad lucrativa secundaria o terciaria y patentes de Bebidas Alcohólicas y Vinagres;
4. Un 50% del derecho establecido en la Ley de Rentas Municipales, por la transferencia de vehículos con permisos de circulación.
5. El monto total del impuesto territorial que paguen los inmuebles fiscales afectos a dicho impuesto, conforme lo establece la Ley N° 17.235;
6. Un aporte fiscal que se considerará anualmente en la Ley de Presupuestos, cuyo monto será equivalente en pesos a 1.052.000 unidades tributarias mensuales, a su valor del mes de agosto del año precedente¹.
7. El 100% de lo recaudado por multas impuestas por los Juzgados de Policía Local, por infracciones o contravenciones a las normas de tránsito, detectadas por medio de equipos de registro de infracciones (fotorradars) y 50% de las multas por circular por autopistas urbanas concesionadas.

Las comunas que tienen mayores ingresos aportan mayores flujos monetarios de los que perciben. Las cuatro comunas de mayor capacidad económica del país (Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura) tienen un aporte diferenciado al Fondo Común Municipal, el cual les obliga a contribuir con parte importante de la recaudación por patentes comerciales (el resto de las comunas no aporta por este concepto) y, a su vez, aportan un monto mayor de la recaudación de su impuesto territorial.

En la tabla 2, se puede observar, de forma más esquemática, el aporte al FCM de las comunas con más ingresos, así como los porcentajes e incidencia en el total de los distintos componentes. Como se puede apreciar, del total de aportes, el impuesto territorial es el que proporcionalmente aporta más recursos al FCM, con una incidencia del 57,51%, seguido por los fondos recaudados por concepto de permisos de circulación en cada comuna y por las patentes comerciales y profesionales.

¹ El monto fiscal fue modificado por la Ley N°20.922 D.O. 25.05.2016, reemplazando el guarismo "218.000" por "1.052.000".

Tabla 2: Fuentes de Financiamiento del FCM

Componentes	Santiago, Vitacura, Las Condes y Providencia	Comunas Restantes	Incidencia
Impuesto Territorial	65%	60%	57,51%
Permiso de Circulación	62,5%		23,14%
Patentes Comerciales	55% Santiago	0%	11,71%
	65% Providencia, Vitacura, Las Condes		
Transferencias de vehículos (1,5% impuesto)	50%		3,10%
Recaudación multas de tránsito:	Fotorradars :100%		0,97%
-Equipos de registro de infracciones	TAG: 50%		
-Infracciones carreteras concesionadas			
Impuesto Territorial inmuebles fiscales identificadas en Decreto 1187/2005	100%		0,11%
Aporte Fiscal Permanente			3,47%

Fuente: SUBDERE (PPT Comisión Gobierno Cámara, 19 de noviembre 2019)

4. Mecanismos de Distribución del Fondo Común Municipal

Con la aprobación de la Ley N° 20.237, de diciembre de 2007, se reformula la estructura del FCM, en lo que respecta a la distribución de los recursos recaudados, con el fin de: incrementar la proporción correspondiente a la redistribución solidaria entre las comunas; redestinar al municipio un porcentaje de las multas impuestas por los jueces de policía local por infracciones a las normas del tránsito, y fortalecer los organismos de control y disciplina financiera de los gobiernos locales.

Dicha modificación implicó que a partir del año 2008 existe sólo un coeficiente a través del que anualmente se calculan los recursos que le corresponden a cada municipalidad, de acuerdo a la siguiente ponderación de indicadores:

- 25% por partes iguales entre las comunas del país.
- 10% en relación al número de pobres de la comuna, ponderado en relación con la población pobre del país.
- 30% en proporción directa al número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna, con respecto al número de predios exentos del país.
- 35% en proporción directa a los menores ingresos propios permanentes per cápita (considerando población flotante).

Adicionalmente, el modelo incorporó un mecanismo de estabilización, el cual permite compensar con recursos del mismo Fondo a aquellas municipalidades que vean reducidos sus recursos respecto a los del año anterior. Los coeficientes de distribución, se determinan anualmente mediante un decreto del Ministerio del Interior.

El FCM para el año 2018 se calculó en diciembre 2017. Se estimó que para el año 2018 la recaudación sería de M\$ 1.311.734.384, sin considerar el aumento del aporte fiscal, ya que tendría una distribución distinta.

El reglamento señala que el FCM se debe distribuir después de la asignación a Isla de Pascua en los siguientes aspectos:

Total estimado 2018	M\$ 1.311.734.384
Total Ley N°19.704 (Rapa Nui)	M\$ 6.400.618
Total estimado 2018, todas las comunas	M\$ 1.305.333.766

Fuente: SUBDERE (PPT Comisión Gobierno Cámara, 19 de noviembre 2019)

El monto estimado 2018 para todas las comunas, se repartió de la siguiente forma según los indicadores establecidos:

Indicador	% Ponderación	Monto estimado 2018
Partes Iguales	25%	M\$ 326.333.441
Pobreza	10%	M\$ 130.533.377
Predios Exentos	30%	M\$ 391.600.130
Menores Ingresos propios	35%	M\$ 456.866.818
Total	100%	M\$ 1.305.333.766

Fuente: SUBDERE (PPT Comisión Gobierno Cámara, 19 de noviembre 2019)

5. Propuestas mejoramiento al Fondo Común Municipal

El Centro de Sistemas Públicos (CSP) de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, realizó el año 2010-2011, un proyecto de diagnóstico, análisis y propuestas para el rediseño del Fondo Común Municipal.

En relación al diagnóstico, con respecto al diseño general del FCM, se identifica que se consideran criterios de equidad restringidos e insuficientes de equidad a nivel de los gobiernos locales, en términos de lo siguiente: “presenta una escasa incorporación de corresponsabilidad fiscal (rol del gobierno central) en la redistribución solidaria de recursos a nivel local; una escasa incorporación de criterios de suficiencia financiera de los municipios; y una escasa incorporación de criterios de esfuerzo fiscal de los municipios”.

Las recomendaciones de la propuesta consideran las siguientes medidas o acciones, que son clasificadas por nivel, es decir si comprenden componentes fundamentales del diseño del FCM, o corresponden a mejoras u optimización de aspectos operacionales del fondo (CSP, 2011):

- **“Componente de recaudación:** se propone una compensación fiscal por exenciones de impuesto territorial; 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; incremento del Aporte Fiscal al FCM y exención parcial de IVA.

- **Componente de distribución:** incluye una modificación del criterio de distribución correspondiente al ítem “menores IPP-PC”; incorporar exenciones parciales de impuesto territorial en indicador de “predios exentos” y redefinición de población flotante como población transitoria.
- **Operacional:** se recomienda incorporar la distribución de flujos netos; 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; establecer Registro Nacional de Permisos de Circulación; 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; integrar legalmente la AChM a la gestión del FCM y cambiar el sistema de informaciones y entregar las proyecciones en Septiembre o antes, de manera de ordenar y ayudar a las municipalidades.
- **Incentivos:** finalmente se propone complementar el FCM con otro fondo que incentive la gestión y complementar el FCM con otro fondo que incentive la inversión local (crecimiento endógeno)”.

6. Lineamientos generales Proyecto de Ley que modifica FCM

Según información obtenida de presentaciones realizadas por el Ejecutivo a través de la Subdere en la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados (sesiones 4 y 19 de noviembre de 2019), es posible recoger algunos enunciados de las materias que se buscaría cambiar a través del futuro proyecto de ley que modificará el Fondo Común Municipal:

En relación a la distribución:

1. Modificación indicadores de pobreza y partes iguales en FCM
 - Aumentar de un 10% a 25% lo asignado a pobreza y disminuir de un 25% a un 10% partes iguales.
 - Entregar esos recursos de manera focalizada en comuna con mayores niveles de pobreza
2. Revisión Población Flotante (Se aplica desde 2008)
 - Utilizar la población flotante de todas las comunas (sin considerar factor de predios exentos).
 - Considerar la población flotante promedio diario anual (dividido por 365).
3. Mejora del Mecanismo de Estabilización
 - Actualmente cuando la recaudación efectiva es mayor a la estimada en diciembre del año anterior, la diferencia se distribuye en forma proporcional a todos los municipios, incluyendo a los ya compensados.

En relación con la recaudación:

1. Incorporar nuevas comunas con aporte diferenciado (Impuesto Territorial, Patentes comerciales).
2. Establecer como recaudador de los permisos de circulación a la TGR.
3. Crear Registro Nacional de Permisos de Circulación (evita fuga de recursos por traslados de comuna).
4. Las multas por vías exclusivas y fotorradars sea 50% FCM y 50% al municipio.

Referencias

Centro de Sistemas Públicos (CSP), Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile (2011) Diagnóstico, análisis y propuestas para el rediseño del Fondo Común Municipal. Disponible en: <http://www.sistemaspublicos.cl/proyecto/analisis-y-propuesta-de-reforma-para-el-fondo-comun-municipal/> (abril, 2020)

Historia de la Ley N° 20.237, Modifica el decreto ley N° 3063, de 1979, sobre rentas municipales, la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades y otros cuerpos legales, en relación con el Fondo Común Municipal y otras materias municipales. Disponible en: <http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20237/HL20237.pdf> (abril, 2020) Horst, Bettina (2005)

Fondo Común Municipal: propuestas para su nuevo diseño. Serie de Informe Económico N° 158. Libertad y Desarrollo, 2005. Disponible en: https://archivos.lyd.org/other/files_mf/SIE-158-Fondo%20Comun%20Municipal-BHorst-Septiembre2005.pdf (abril, 2020)

OCDE (2017) OECD Multi-level Governance Studies Making Decentralisation Work in Chile. Towards Stronger Municipalities. Disponible en: <https://www.oecd.org/chile/making-decentralisation-work-in-chile-9789264279049-en.htm> (abril, 2020)

Referencias normativas

Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades. Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693&idVersion=> (abril, 2020)

Ley de Rentas Municipales texto refundido y sistematizado del Decreto Ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=18967> (abril, 2020)

Reglamento de Distribución FCM - Decreto 1.293/2007 del Ministerio del Interior. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=284214&idParte=0&idVersion=> (abril, 2020)

Decreto 1564, julio 2019, Ministerio del Interior. Fija monto compensación Isla de Pascua, determina comunas con flujo significativo de población flotante y coeficientes de distribución y montos de compensación anual del FCM período 1 de enero 2019 – 31 de diciembre 2019. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1133703> (abril, 2020)

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)