

Tabla de Contenido

| | |
|---|----|
| Índice de Gráficos..... | V |
| Índice de Tablas | VI |
| Índice de Ilustraciones | VI |
| 1.- Introducción | 7 |
| 2.- Antecedentes..... | 9 |
| 2.1.- Sistema de Financiamiento Municipal | 9 |
| 2.2.- Fondo Común Municipal | 10 |
| 2.2.1.- Aportes al Fondo Común Municipal | 12 |
| 2.2.2.- Origen de montos del Fondo Común Municipal | 14 |
| 2.2.3.- Ordenes de Montos totales aproximados de distribución, recaudación y aporte..... | 15 |
| 2.2.4.- Fórmula para repartición de recursos | 16 |
| 2.2.5.- Mecanismo de Estabilización..... | 17 |
| 2.2.6.- Pagos Fondo Común Municipal a los municipios | 19 |
| 2.2.7.- Municipios dependientes del Fondo Común Municipal y su situación financiera | 20 |
| 2.2.8.- Análisis de los coeficientes y factores del Fondo Común Municipal | 21 |
| 3.- Marco teórico..... | 26 |
| 3.1.- Desequilibrios fiscales..... | 26 |
| 3.2.- Fondos de Ecuilización | 27 |
| 3.3.- Desigualdad y sus formas de medición | 28 |
| 4.- Problema identificado y Objetivos de la memoria..... | 32 |
| 4.1.- Problema identificado..... | 32 |
| 4.2 Objetivos | 33 |
| 5.- Metodología y Alcances..... | 34 |
| 5.1.- Base de datos de simulación..... | 34 |
| 5.1.1.- Cálculo de los aportes al Fondo Común Municipal | 35 |
| 5.1.2.- Cálculo del Fondo Común Municipal..... | 35 |
| 5.1.3.- Pagos del FCM..... | 35 |
| 5.1.4.- Cálculo de los Ingresos Propios (IP) | 36 |
| 5.2.- Índices de igualdad | 36 |
| 5.2.1.- Índice de Gini..... | 36 |
| 5.2.2.- Índice de Atkinson | 37 |
| 5.2.3.- Índices de Entropía o índice de Theil | 38 |
| 5.2.4.- Ratios de dispersión | 38 |
| 5.2.5.- Palma Ratio | 39 |
| 5.3.- Evaluaciones..... | 39 |

| | |
|---|----|
| 5.3.1.- Evaluación del Fondo Común Municipal Empírico | 39 |
| 5.3.2 Evaluación del Fondo Común Municipal con modificaciones | 40 |
| 5.4 Alcances..... | 40 |
| 6.- Resultados..... | 42 |
| 6.1.- Evaluación de niveles igualdad del Sistema de Financiamiento Municipal | 42 |
| 6.1.1.- Escenario1: Situación Actual de Ingresos Propios | 42 |
| 6.1.2.- Escenario 2: Sistema de Financiamiento Municipal sin existencia del FCM | 46 |
| 6.1.3 Comparación entre escenario pre y post FCM | 49 |
| 6.2.- Evaluación de Aumentos de Montos a repartir por el FCM..... | 52 |
| 6.2.1.- Escenario 3: Fondo Común Municipal con un aumento de aporte del IT recaudado en un 5%. | 52 |
| 6.2.2.- Evaluación del Fondo Común Municipal con el aumento del aporte fiscal en 10 y 15 veces | 54 |
| 6.3.- Evaluación Formula de distribución del FCM..... | 57 |
| 6.3.1.- Evaluación de efecto del Mecanismo de estabilización | 58 |
| 6.3.2.- Evaluación de indicadores y ponderadores de la fórmula de distribución del FCM . | 59 |
| 6.3.3.- Escenario 4: FCM con modificación en los ponderadores de los indicadores | 64 |
| 6.3.4.- Escenario 5: FCM con eliminación del mecanismo de estabilización y modificación de ponderación de indicadores | 65 |
| 6.4.- Escenario 6: FCM sin mecanismo de estabilización, con modificación de ponderación de indicadores y con aumento de montos a repartir | 70 |
| 7.- Conclusiones y recomendaciones | 72 |
| 7.1 Recomendaciones..... | 75 |
| 8.- Bibliografía..... | 77 |
| 9.- Glosario | 79 |
| 10.- Anexos | 79 |
| Anexo A: Mecanismo de cobro de Impuestos Territoriales para Bienes raíces Agrícolas y no Agrícolas | 79 |
| Anexo B: Cálculo de los indicadores del Fondo Común Municipal | 80 |
| Anexo C: Comunas con menos y más IP per cápita y comunas con menos y más IP totales para 2017 | 82 |
| Anexo D: Comunas con menos y más IP por habitante para 2017 para caso sin mecanismo de estabilización y ponderadores modificados | 83 |

Índice de Gráficos

| | |
|---|----|
| Gráfico 1: Composición promedio de presupuestos municipales para 2012, Fuente: Javiera Bravo 2014 | 10 |
| Gráfico 2: Distribución de dependencia del FCM por comunas ordenadas por cantidad de IP, Elaboración propia según SINIM | 11 |
| Gráfico 3: Origen de montos del FCM, Fuente: Razmilic 2014..... | 14 |
| Gráfico 4: Origen de Recursos municipales desagregando el FCM, fuente: Razmilic 2014 | 15 |
| Gráfico 5: Distribución de avalúos fiscales de predios habitacionales, Razmilic 2014..... | 22 |
| Gráfico 6 : Avalúo fiscal (afecto/exento) de viviendas por veintil de avalúo (2014), Fuente: Razmilic 2016 | 23 |
| Gráfico 7: : Pago de patentes vs Dependencia del FCM, Elaboración propia según SINIM | 24 |
| Gráfico 8: Evolución de índice de Gini para IP, IPP y FCM..... | 50 |
| Gráfico 9: Evolución de ratios de dispersión 5/5, 10/10 y 10/40 para IP e IPP | 51 |
| Gráfico 10: Comparación de ratios de dispersión 5/5, 10/10 y 10/40 entre caso empírico y caso con aumento de un 5% en aporte de IT | 53 |
| Gráfico 11: Comparación de ratios de dispersión 5/5, 10/10 y 10/40 para caso empírico y caso con aumento de AF en 10 veces | 55 |
| Gráfico 12: Diferencias porcentuales de IP por habitante en las comunas ordenadas producidas por el aumento de AF en 10 veces para 2017 | 56 |
| Gráfico 13: Diferencias de IP totales entre caso con aumento de Aporte fiscal en 10 veces y el caso empírico para año 2016..... | 57 |
| Gráfico 14: Evolución de igualdad de IP para caso empírico y caso sin mecanismo de estabilización | 58 |
| Gráfico 15: Valores de los indicadores del FCM de 50 comunas más pobres en IP por habitante para 2017 | 60 |
| Gráfico 16: Valores de Indicadores del FCM ponderados de las 50 comunas más pobres por IP por habitante en 2017..... | 61 |
| Gráfico 17: Valores de los indicadores del FCM de 50 comunas más ricas en IP por habitante para 2017 | 61 |
| Gráfico 18: Indicadores del FCM ponderados de las 50 comunas más ricas por IP por habitante en 2017..... | 62 |
| Gráfico 19: Comparación de Evolución de ratios de dispersión 5/5 y 10/10 para caso empírico y para caso con IPI 5%, IPC e IPX 40% y IIP 15% | 65 |
| Gráfico 20: Comparación de índices de igualdad para caso empírico y caso sin mecanismo de estabilización, con modificación en los ponderadores (IPI 5%, IPC 40%, IPX 40%, IIP 15%) ... | 66 |
| Gráfico 21: Diferencias de Índices de Theil para caso empírico y caso sin mecanismo de estabilización con ponderadores modificados | 67 |
| Gráfico 22: Comparación de ratios de dispersión 5/5 y 10/10 de IP para caso empírico y con aumento de 5% de aporte del IT | 68 |
| Gráfico 23: Variación porcentual de Ratios de dispersión entre caso empírico y caso sin mecanismo de estabilización y con modificación de ponderadores (IPI 5%, IPC 40%, IPX 40%, IIP 15%)..... | 68 |
| Gráfico 24: Variación de niveles de igualdad entre caso empírico y caso 2 | 70 |
| Gráfico 25: Variación de niveles de igualdad entre caso empírico y caso 1 | 70 |
| Gráfico 26: Variación de niveles de igualdad entre caso empírico y caso 4 | 71 |
| Gráfico 27: Variación de niveles de igualdad entre caso empírico y caso 3 | 71 |
| Gráfico 28: Resumen índice de Gini para escenarios 2017..... | 72 |

Índice de Tablas

| | |
|--|----|
| Tabla 1: Categorización de comunas por diferencias de egresos e ingresos del FCM, Fuente: Horst 2010 | 13 |
| Tabla 2: Cantidad de recursos ajustados por origen, Fuente: Razmilic 2016 | 15 |
| Tabla 3: Montos empíricos del FCM [\$MM] | 16 |
| Tabla 4: Detalle de déficits totales en gestión municipal, educación y salud, Elaboración Propia | 20 |
| Tabla 5: Indicadores de Igualdad de IP | 42 |
| Tabla 6: Ratios de dispersión IP | 43 |
| Tabla 7: 17 comunas con menos IP per cápita para 2017 | 44 |
| Tabla 8: 17 comunas con más IP per cápita para 2017 | 45 |
| Tabla 9: Indicadores de Igualdad de IPP | 46 |
| Tabla 10: Ratios de dispersión de los IPP | 47 |
| Tabla 11: Distribución de las 17 comunas con menos por IPP por habitante | 48 |
| Tabla 12: Distribución de las 17 comunas con más IPP por habitante | 49 |
| Tabla 13: Diferencias entre los indicadores de igualdad para IPP e IP | 50 |
| Tabla 14: Montos para caso con aumento de un 5% en el aporte del IT al FCM | 52 |
| Tabla 15: Indicadores de igualdad de IP para caso con aumento de un 5% en aporte del IT al FCM | 53 |
| Tabla 16: Montos a repartir con aumento de AF en 10 y 15 veces | 54 |
| Tabla 17: Indicadores de Igualdad para IP para caso con aumento de AF en 10 veces | 54 |
| Tabla 18: Comunas con menos IP per cápita y comunas con menos IP totales para 2017 | 83 |
| Tabla 19: Comunas con más IP per cápita y comunas con más IP totales para 2017 | 83 |
| Tabla 20: 17 comunas con menos IP por habitante para 2017 para caso sin mecanismo de estabilización y ponderadores modificados | 84 |
| Tabla 21: 17 comunas con más IP por habitante para 2017 para caso sin mecanismo de estabilización y ponderadores modificados | 84 |
| Tabla 22: Resumen valor índice de Gini para todos los escenarios evaluados | 85 |

Índice de Ilustraciones

| | |
|--|---|
| Ilustración 1: Origen de Presupuesto Municipal | 9 |
|--|---|

1.- Introducción

El funcionamiento institucional del Estado de Chile se ha visto marcado por un sector público con escasez de recursos, donde las necesidades son superiores a los recursos disponibles en la mayoría de los sectores. Lo anterior hace imperante que se generen iniciativas para mejorar la eficiencia de la asignación de recursos públicos, buscando redefinir criterios y alcances de los mecanismos de distribución y permitiendo que el sector pueda desempeñarse mejor en sus funciones establecidas.

Esta precariedad no se limita a los ámbitos de acción del gobierno central, sino que también se aplica en los distintos niveles de los aparatos estatales, como lo son los gobiernos locales. Es en este sector donde se aprecian ineficiencias que, si bien no son tan notorias públicamente, presentan índices dramáticos como la dependencia al Fondo Común Municipal de gran parte de las comunas, la incapacidad de recaudar recursos propios y la gran cantidad de déficits fiscales municipales. Todo lo anterior, debe ser estudiado y mejorado pues implican la relación directa del Estado con las comunas y su población, y no solo eso, sino que limita las posibilidades de desarrollo de los territorios.

En esa línea, en Chile una parte importante del Sistema de Financiamiento Municipal consiste en el autofinanciamiento, donde son los municipios quienes deben recaudar ingresos para su funcionamiento a partir de cobro de patentes comerciales, permisos de circulación, derechos de aseo e impuestos territoriales, además de otros que son de menor cuantía. Esto produce inequidades entre las comunas, en parte debido a que los montos potenciales de recaudación son proporcionales al desarrollo y urbanidad de la comuna, así como la capacidad de recaudación y de implementación del municipio mismo. Aun así, es imperante decir que las desigualdades entre los municipios responden a factores multidimensionales más allá de las diferencias de recursos disponibles, aspecto no será desarrollado en este trabajo.

Para disminuir estas inequidades se crea el Fondo Común Municipal (FCM) correspondiente un Fondo de equalización de ingresos, que según la Constitución es un mecanismo de redistribución de recursos entre los municipios, donde los más ricos entregan recursos que son transferidos a los más pobres. Estos recursos provienen de ciertos impuestos nacionales y municipales tales como Patentes Comerciales, Permisos de Circulación e Impuesto Territorial, los cuales son entregados en distintas proporciones a la Tesorería General de la República (TGR), encargada de la distribución del Fondo. Además, existe un aporte Fiscal al Fondo de 10.000 UTM que corresponde aproximadamente al 10% del monto total de distribución.

Los criterios que se ocupan para la entrega de estos recursos son inversamente proporcionales a la cantidad de Ingresos Propios Permanentes (IPP) y directamente proporcionales a la cantidad de predios exentos de impuesto Territorial y a la cantidad de pobreza de su comuna actualizado año a año. A lo anterior se suma un monto básico correspondiente al 25% de este Fondo solidario que se les entrega a todas las comunas