

Descentralización Fiscal

1. Introducción

El pasado 15 de mayo de 2023, el Presidente de la República ingresó a la Cámara de Diputados y Diputadas el proyecto de ley de financiamiento regional, descentralización fiscal y responsabilidad fiscal regional. Los elementos vertidos con los que se argumenta esta iniciativa son recogidos de diversos informes OCDE los que pasan por:

- (i) Avanzar hacia un Estado más eficiente.
- (ii) Tener una mejor y más equitativa distribución de los recursos nacionales para las regiones, enfrentando así las inequidades y desigualdades existentes.
- (iii) Tener mayor capacidad para responder a las necesidades y urgencias de las regiones.
- (iv) Aumentar la participación de las y los ciudadanos en asuntos de interés regional.

Según el informe OCDE *“Making decentralisation work in Chile: Towards stronger municipalities”* de 2017, nuestro país se encuentra entre los más centralizados del mundo, junto a Grecia e Irlanda. Ello, junto con datos comparados sobre gasto, inversión y acceso a financiamiento en los gobiernos subnacionales, refuerzan el diagnóstico que fundamenta la iniciativa de ley por parte del ejecutivo.

Actualmente, existe una alta dependencia financiera de los gobiernos regionales hacia el gobierno central. El grueso del financiamiento al que tienen acceso son transferencias de ingresos generales de la nación a través de fondos establecidos por ley de presupuesto como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), Fondo de Apoyo Regional (FAR), Fondo de Inversión y Reconversión Regional (FIRR) y el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC), esto suma un 70% de los recursos que perciben (Ley de Presupuestos del año, 2023). Este escenario resulta en una capacidad financiera centralizada en el país, dificultando con ello la puesta en marcha de las agendas de las gobernaciones regionales y, por consecuencia, el robustecimiento del desarrollo regional.

El proyecto de ley, en término de principios y objetivos, busca conseguir: (1) Mayor autonomía financiera; (2) Responsabilidad fiscal; (3) Suficiencia; (4) Equidad y equilibrio territorial; (5) Transparencia y rendición de cuentas. Con lo anterior, los componentes del proyecto de ley propiciarán un cambio en la estructura del presupuesto regional, con el objetivo de entregar a los gobiernos regionales la potestad de distribuirlos en conformidad a la ley; otorgar mayor flexibilidad en el manejo de los presupuestos regionales; y dotar de mayor objetividad la distribución de recursos regionales, estableciendo fórmulas transparentes y menos discrecionales.

Los ejes del proyecto de ley son:

- Regulación de las fuentes de ingreso propios y transferencias
- Modificaciones a la regulación actual de las transferencias y nuevos fondos
- Regulación del gasto y la gestión presupuestaria

2. Aspectos de relevancia del Proyecto de Ley

2.1 Medidas para la recaudación fiscal descentralizada

El proyecto de ley, en miras de avanzar en efectiva descentralización, propone medidas para aumentar la capacidad de las regiones en cuanto a la recaudación de recursos en el eje “Regulación de las fuentes de ingreso propio y transferencias”. En marco de ello, establece que los GORE puedan establecer derechos y tasas sobre cuestión que está condicionada a modificaciones en las competencias, conformación de patrimonio y condiciones de generación de ingresos propios para estos órganos administrativos regionales. Fundamentalmente, la especificidad del alcance de esta medida, pasa por la modificación del decreto con fuerza de ley N° 1-19.175, de 2005, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

En lo que respecta a los derechos regionales, se establece la posibilidad de que los GORE establezcan derechos sobre el uso y goce u otros permisos de ocupación respecto a los bienes nacionales de uso público bajo su administración. Sumado a ello, se consigna que el Gobierno Regional podrá establecer un derecho regional por el uso de infraestructura vial a todo vehículo que circule dentro del territorio de su competencia. En cuanto a las tasas, el PDL establece que los GORE podrán establecer una tasa sobre el ingreso a las áreas silvestres administradas por CONAF.

La propuesta indica esencialmente estas dos nuevas medidas para descentralizar la recaudación fiscal, sumando modificaciones a diversas leyes para mejorar la recaudación en base al cobro de patentes, derechos e impuestos a casinos.

Según se informa en el Informe Financiero del Proyecto de Ley, el efecto sobre el presupuesto fiscal implicará un aumento de **\$312.807.705 miles de millones adicionales** de aporte fiscal que serán distribuidos a los Gobiernos Regionales en función de los criterios establecidos en la ley sobre el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (fila 1), incorporando en esta cifra los \$274.538.379 miles del Fondo de Apoyo Regional (FAR) que serán directamente incorporados en el FNDR con destinación exclusiva en inversiones de transporte y conectividad. El aumento en el monto fiscal destinado a los gobiernos regionales, más que un aumento como tal, implica una redistribución de los recursos desde el FAR y SUBDERE al FNDR establecido en la Ley de Presupuesto.

Sumado a lo anterior, y a propósito de que se busca promover la generación de ingresos de forma descentralizada a cargo de los Gobiernos Regionales, las arcas fiscales centrales ya no recibirán y, por tanto, no transferirá a los GORE cerca de **\$55.591.515** miles correspondiente a lo recaudado sobre patentes mineras, patentes geotérmicas, patentes del código de aguas, y patentes de acuicultura. Estos recursos deberán ser capturados directamente por los gobiernos regionales.

Tabla 1: Efecto fiscal de modificaciones a ponderaciones del FNDR (miles de pesos 2023)

Fuente de Financiamiento	Modificaciones del PDL	Ley de Presupuestos 2023	Proyecto de Ley
FNDR	Incremento del 90% al 95% en la proporción del FNDR	688.847.868	1.001.655.573
FAR	Incorporado en el FNDR con uso exclusivo en	274.538.379	

	inversiones de transporte y conectividad		
Provisión SUBDERE	Se suprime como provisión y con ello se financia el aumento en el presupuesto estimado en el FNDR	38.269.329	
Total		1.001.655.573	1.001.655.573

Fuente: Informe financiero PDL, DIPRES.

2.2 Medidas sobre el endeudamiento

Por parte del endeudamiento, en el PDL se indica que será el Ministerio de Hacienda quien regulará a través de un reglamento los límites del endeudamiento para los gobiernos regionales, estableciendo los requisitos y condiciones que deben cumplir las iniciativas de inversión para acceder a recursos vía endeudamiento.

Los GORE podrán acceder a financiamiento mediante crédito público siempre y cuando los gastos que se busquen financiar tengan por objetivo financiar gastos de capital que impliquen proyectos de inversión relevantes para el desarrollo regional. Lo anterior, será también regulado a través del reglamento que establecerá el Ministerio de Hacienda.

2.3 Medidas sobre el uso de recursos

Uno de los elementos centrales que busca establecer el PDL es que los Gobiernos Regionales cuenten con un nuevo tratamiento en cuanto al presupuesto que perciben desde las arcas del gobierno central. En este sentido, se busca excluir a los GORE de las partidas presupuestarias de la Ley de Presupuesto, pasando a ser parte de las transferencias del Tesoro Público. Lo anterior, implica que el debate presupuestario pasará fundamentalmente por los Consejos Regionales, aumentando con ello la autonomía y descentralización fiscal.

La entrega de mayores recursos y atribuciones para generar recursos y realizar gastos por parte de los Gobiernos Regionales, requiere robustecer las herramientas de control, transparencia y fiscalización. En esta línea, el PDL mandata a que el Gobernador Regional será quien elabore un proyecto de presupuesto de inversión regional donde se debe precisar una programación financiera de mediano plazo, con proyección de ingresos y gastos para los tres años siguientes. Este proyecto deberá ser aprobado por el Consejo Regional y por el Ministerio de Hacienda como última instancia de verificación.

El mismo Ministerio de Hacienda será quien establecerá un conjunto de medidas que apunten a establecer una regla fiscal regional. Lo anterior, tiene por objetivo evitar situaciones de insostenibilidad fiscal o administración financiera deficiente.

2.4 Etapas de Puesta en Marco PDL

Dada la magnitud de las modificaciones que implica este PDL a otros cuerpos legales y a la institucionalidad del país, el régimen de implementación será de forma escalonada, propiciando equiparar la capacidad fiscal de los gobiernos regionales.

El PDL establece la aplicación de la ley en cinco etapas, iniciando con medidas de simple aplicación que tienen más bien que ver con ajustes administrativos, regulación de exigencias de información, entre otras. Las siguientes etapas no están explicitadas, sin embargo, se precisan aspectos relativos a la realización de auditorías externas obligatorias a los gobiernos regionales hasta el establecimiento de las nuevas facultades financieras que tendrán.

3. Experiencia Internacional

En el mundo, la experiencia de descentralización es variada y depende del ordenamiento institucional y su alcance en cada país. Como se vislumbra en la tabla 2, que muestra solo una foto del poder impositivo de gobiernos subnacionales de una serie de países OCDE para el año 2018. Quienes no cuentan con Estados Federales, en general, mantienen el poder impositivo concentrado únicamente en el nivel nacional, mientras que quienes cuentan con una configuración federal, no sólo amplían a los Estados el poder impositivo, sino también hacia subsectores institucionales como municipios, distritos u otros (nivel local).

Tabla 2: Poder impositivo de los gobiernos subnacionales - Ingresos tributarios, 2018

	Como % del PIB	Como % de los ingresos fiscales totales
Australia	5,4	18,8
Estados	4,4	15,5
Local	1,0	3,4
Belgium	6,5	14,8
Estados	4,5	10,2
Local	2,0	4,6
Brasil	10,3	31,1
Estados	8,2	24,9
Local	2,1	6,2
Canadá	16,5	49,6
Provincias	13,1	39,5
Local	3,3	10,0
Chile	1,7	7,9
Local	1,7	7,9
Finlandia	9,6	22,7

	Local	9,6	22,7
Francia		6,2	13,5
	Local	6,2	13,5
Alemania		12,4	32,2
	Estados	9,1	23,6
	Local	3,3	8,6
México		0,9	5,7
	Estado	0,7	4,0
	Local	0,3	1,6
Reino Unido		1,7	5,1
	Local	1,7	5,1
Estados Unidos		8,7	35,8
	Estados	5,0	20,6
	Local	3,7	15,2

Fuente: OECD Fiscal Decentralisation Database

<https://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database/>

Notas: (i) Local se refiere subsector incluye todas las demás unidades de gobierno que ejercen una competencia independiente en parte del territorio de un país, con excepción de la administración de las cajas de seguridad social. Abarca varias jurisdicciones urbanas y/o rurales (por ejemplo, autoridades locales, municipios, ciudades, municipios, distritos).

En marco de la descentralización fiscal, los países que han transferido a estados e instituciones locales distintos grados de autonomía sobre recursos públicos y generación de ingresos, han establecido reglas fiscales de gobiernos sub-nacionales que, en la tabla 3, se describen a partir de indicadores que van desde 0 (menor focalización sobre ese componente de la regla fiscal) y 10 (mayor focalización sobre ese componente de la regla fiscal). En línea de ello, la mayoría de los países reportados para el año 2019 que tienen un ordenamiento federal establecen reglas fiscales a nivel de Estado. En general, los dos principales componentes establecidos en las reglas fiscales son el apoyo a la eficiencia en la asignación de recursos y el poder hacer frente a shocks o perturbaciones económicas, elemento que en nuestro país se establece a partir de las cláusulas de escape.

Tabla 3: Indicador de reglas fiscales de los gobiernos sub-nacionales, 2019

	Limitar el crecimiento del gasto	Apoyar la eficiencia en la asignación	Garantizar la sostenibilidad de la deuda	Hacer frente a shocks
Australia				
Estados	3,3	5,0	2,8	7,5

Local				
Belgium				
Estados	2,9	5,0	4,2	2,9
Local				
Brasil				
Estados				
Local	4,6	6,7	5,6	3,9
Canadá				
Provinces	3,0	5,4	2,0	4,9
Local				
Chile				
Local				
Finlandia				
Local	4,6	6,7	5,4	7,1
Francia				
Local				
Alemania				
Estados	2,9	6,0	2,9	4,8
Local				
México				
Estado	2,5	6,3	2,3	3,3
Local				
Reino Unido				
Local				
Estados Unidos				
States	2,5	6,3	2,3	3,3
Local				

Fuente: OECD Fiscal Decentralisation Database

<https://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database/>

4. Comentarios y conclusiones

El avance institucional que ha tenido Chile en miras de la descentralización requiere poder avanzar también en materia fiscal para alcanzar una efectiva transferencia de poderes, responsabilidades y recursos, principios que la OCDE define como criterios mínimos para hablar de efectiva descentralización. En esa línea, la evidencia internacional y las buenas prácticas en materia de transferir poder político y económico a los gobiernos subnacionales dan cuenta que aumentar el gasto como porcentaje del PIB en los gobiernos subnacionales, sumado a entregarle atribuciones para generar ingresos propios y autonomía para disponer de sus recursos para cubrir las necesidades identificadas en el territorio, constituyen medidas que apuntan al desarrollo de las regiones (OCDE, 2019).

Las medidas fiscales para la descentralización deben ser también herramientas que contribuyan a cerrar las brechas económicas entre las regiones. De esto se hace cargo el PDL, pues se establecerán nuevos criterios de distribución del FNDR y, además se creará un nuevo fondo de equidad interregional que considerará -para su distribución- variables como nivel de ingreso y pobreza multidimensional de la región, brechas de género, capacidad efectiva y potencial de recaudación de ingresos propios, entre otros. Siendo lo anterior una buena medida, la descentralización fiscal es una oportunidad para impulsar focos productivos en las regiones, potenciando las riquezas de los territorios y propiciando un cambio en la matriz productiva nacional. En ese sentido, es importante tener presente que el PDL mandata al Gobernador Regional a elaborar un proyecto de presupuesto de inversión regional, proyecto que deberá ser debatido y aprobado por el Consejo Regional. De la misma forma que ocurre hoy con las municipalidades, alcanzar una descentralización que potencie el desarrollo local y que además contribuya el cierre de brechas, requiere tener presente la necesidad de transferir capacidades técnicas y profesionales a los Gobiernos Regionales para asegurar la planificación de inversión, presupuestos y proyección de gastos en cada territorio.

Entregar a las regiones capacidad de generar ingresos propios, implica también traspasar responsabilidades en pos de tener una ejecución presupuestaria transparente, responsable, sostenible y que se ajuste a las reglas fiscales del gasto público. En línea de ello, el PDL establece que será el Ministerio de Hacienda quien establecerá un reglamento en el que se indicarán las características que tendrá la Regla Fiscal Regional. El establecimiento de una regla fiscal tiene por objeto definir una restricción a la política fiscal en base a un criterio numérico que ordene su comportamiento en el mediano plazo y haga sostenible las finanzas públicas en el largo plazo. Con ello, se busca asegurar la sostenibilidad fiscal, evitando sesgos al déficit presupuestario y la prociclicidad de la política fiscal (Consejo Fiscal Autónomo, 2021). Si bien no se entrega mayor claridad sobre el contenido que tendrá este reglamento, es importante asegurar que este establezca límite y transparencia de gastos, sanciones apropiadas y creíbles ante el mal uso de recursos públicos donde las autoridades electas (Gobernadores Regionales y Consejeros/as Regionales) pudieran ser debidamente investigadas e incluso destituidos de sus funciones, medidas para garantizar la sostenibilidad del gasto, entre otras. En términos globales, la regla fiscal regional debe establecer herramientas que permitan tener suficiente flexibilidad para enfrentar shocks económicos que puedan sufrir las regiones, siendo una posibilidad establecer cláusulas de escape bajo el control del Ministerio de Hacienda.

El cuidado de las arcas fiscales y de los recursos públicos nacionales está asentado en el Ministerio de Hacienda, sin embargo, este cuenta con la opinión y recomendación del Consejo Fiscal Autónomo en tanto institución técnica e independiente con competencias relativas al monitoreo de la política fiscal nacional. Este mismo organismo, según el PDL podrá emitir opinión en aquellas cuestiones que podrían poner en riesgo el manejo responsable de la política fiscal. Es importante que se identifique claramente las

atribuciones que este organismo tendrá sobre el uso de los recursos regionales y que se avance en las modificaciones necesarias en cuanto a las atribuciones de las y los Gobernadores Regionales y, por sobre todo, de los Consejeros/as Regionales, siendo los responsables de debatir, aprobar e implementar proyectos de inversión, gasto y decisiones de endeudamiento. El principio de responsabilidad fiscal en base al cual se cimenta el uso de recursos a nivel nacional, deben ser también los principios de la gestión de recursos a nivel regional, propiciando la transparencia, probidad en el uso de los recursos y la rendición de cuentas de las finanzas en los tiempos requeridos por ley.

5. Referencias

Consejo Fiscal Autónomo (2021). Informe del Consejo Fiscal Autónomo para el fortalecimiento de la regla fiscal: ancla de deuda, cláusulas de escape y mecanismos de corrección.

Ley N°21.516 (2023). Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2023.

OECD (2017), Making Decentralisation Work in Chile: Towards Stronger Municipalities, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264279049-en>.

OECD (2019), Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2g9faa7-en>.