

En Chile solo el 17,3% del gasto está descentralizado, mientras el promedio OCDE es de 27,4%:

# INVESTIGADORES URGEN POR LEY DE RENTAS REGIONALES y plantean meta de cerrar brecha con la OCDE en descentralización de gasto público

Expertos del Centro de Estudios Públicos (CEP) y del Centro UC de Políticas Públicas elaboraron un inédito trabajo, de cara a la elección de gobernadores regionales y el traspaso de competencias a los Gobiernos Regionales que viene. Plantean que se requiere una ley marco que establezca criterios objetivos para distribuir los recursos a nivel regional, y así, que en la discusión del Presupuesto solo se definan los montos totales a distribuir. "Si no, vamos a tener discusiones presupuestarias anuales que van a ser muy difíciles", anticipa los expertos. • AZUCENA GONZÁLEZ

En la actualidad, la discusión del Presupuesto Anual de la Nación no tiene mayores complejidades en lo que concierne a definir los presupuestos regionales, dada la existencia de gobernadores e intendentes alineados con el gobierno central de turno. Pero ese escenario va a cambiar drásticamente, pues habrá un creciente proceso de descentralización: en 2021 está previsto que los gobernadores regionales sean elegidos por votación popular —en reemplazo de los actuales intendentes designados por el Presidente de la República—, y en 2022 entrará en régimen el traspaso de competencias a los gobiernos regionales.

Esta transformación estructural que viene hizo que un grupo de connotados expertos en políticas públicas —el Centro de Estudios Públicos (CEP) y el Centro UC de Políticas Públicas junto a académicos de tres universidades de regiones— elaboraran un documento con propuestas para enfrentar el desafío.

Bajo el título "Más allá de Santiago, Descentralización Fiscal en Chile", en el documento se formulan un conjunto de propuestas en el ámbito fiscal, las que serán presentadas este jueves en un seminario virtual, en el que está previsto que participe la presidenta del Senado, Adriana Muñoz, y el contralor, Jorge Bermúdez, entre otras autoridades. El diagnóstico del trabajo es que habiéndose iniciado estas reformas hacia una mayor descentralización, hasta ahora los cambios están radicados en dos materias: política (la elección) y administrativa (traspaso de compe-

tenencias). Pero la pregunta pendiente es qué pasará con el tercer componente de este cambio, la descentralización fiscal, apunta Isabel Aninat, editora del documento, exinvestigadora del CEP y hoy decana de la Facultad de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez. "El proyecto busca plantear propuestas de ese escenario. ¿De dónde vienen los recursos y cómo se administran?", se pregunta la experta.

De la amplia batería de propuestas, hay varias que fueron suscritas por el Centro de Estudios Públicos (CEP), el Centro de Políticas Públicas de la UC, a las que se sumaron otras que fueron parte del trabajo de los profesionales de universidades regionales.

Una de las grandes propuestas de los investigadores es generar una Ley Permanente y Unificada de Rentas Regionales, que determine la estructura de financiamiento de los Gobiernos Regionales (Gores).

Ignacio Irarrázaval, director del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, hace ver que hoy en la Ley de Presupuesto están definidas las fuentes de financiamiento, pero de manera dispersa. Basados en glosas presupuestarias y leyes específicas, algunos recursos están en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), otros en provisiones radicadas en la Subsecretaría de Desarrollo Regional, y algunas son discrecionales en su asignación.

"Más que aumentar los recursos en el corto plazo —si tenemos una ambición de que se aumenten en el mediano plazo—, planteamos ordenarlos en una sola Ley de Rentas Regionales. Y permítanos a los Gores administrarlos con mayor pertinencia y flexibilidad en el uso", dice, pues hoy tienen mucha rigidez en la ejecución presupuestaria.

Esta nueva ley establecerá los criterios objetivos para distribuir los recursos y solo quedaría la aprobación de los montos totales a distribuir para la discusión presupuestaria anual. "Si no, vamos a tener discusiones presupuestarias anuales que van a ser muy difíciles, con autoridades elegidas que van a pedir más presupuesto para cada región", recalca Aninat.

En el diagnóstico subyace además la constatación que, comparado con otros países usuarios o la OCDE, "Chile es altamente centralizado", apunta la experta. Por lo mismo, otro elemento central de la propuesta es establecer metas de descentralización del gasto público: cerraría en 10 años, respecto de la situación de los países OCDE, que es de un promedio de 27,4% del gasto total. En Chile, precisa Irarrázaval, se parte de un 17,3%, es decir, "la brecha es de 10 puntos porcentuales en términos del gasto público descentralizado, en relación con el promedio OCDE", enfatiza.

**TAMBIÉN PROPONEN una "apropiación local" de la recaudación del impuesto verde, es decir, que quede a libre disposición a compartir entre el municipio en que se ubica la faena y la región respectiva.**

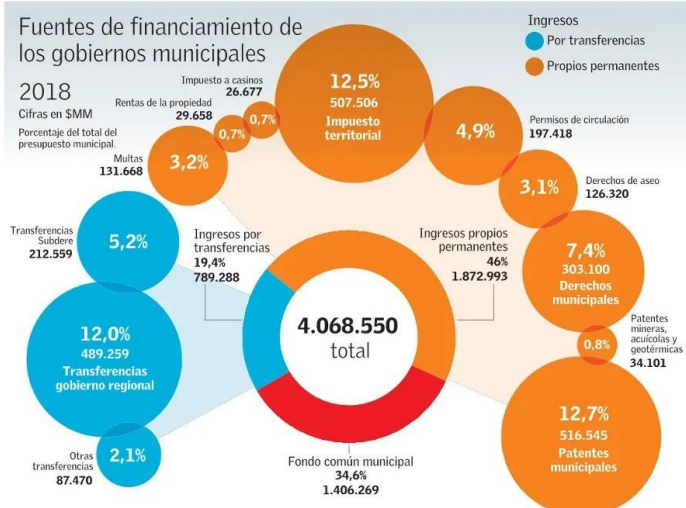
mente Larraín, Slaven Razmilic, y Jorge Rodríguez— plantea de manera taxativa que Chile no cumple con las condiciones para transitar hacia un modelo de autonomía tributaria y de ingresos propios de los Gores, como para asegurar un desarrollo equitativo. Esto ocurre porque no todas las regiones tienen una base económica suficientemente pareja que lo permita. Por ello, las propuestas apuntan a fórmulas que apuntan más a la solidaridad y redistribución entre las regiones, a través de transferencias del gobierno central. Sin perjuicio de esto, si hay algunas propuestas vinculadas a la tributación que pueden generar ingresos propios.

En la línea de redistribución, una medida apunta a traspasar a los Gores parte de la recaudación de los permisos de circulación en áreas metropolitanas. Hoy estos permisos se recaudan a escala local. Pero, plantean los investigadores, dada la creciente creación de Áreas Metropolitanas, resulta razonable que parte de la recaudación esté a una escala superior a los municipios, porque las externalidades de los vehículos motorizados exceden al territorio municipal. Por ello, parte de lo recaudado puede ser transferido a los Gores que administran Áreas Metropolitanas (varias comunas).

Otra propuesta es perfeccionar el cálculo y cobro de patentes comerciales municipales y transferir parte de la mayor recaudación al Gore: Hoy cada municipio tiene su sistema para calcular, fiscalizar y cobrar las patentes, pero la determinación del capital propio de los contribuyentes —que es la base para este cálculo— es informado por las propias empresas, sin capacidad del municipio de verificación. "Es pertinente que el Servicio de Impuestos Internos tenga un rol más activo en esta materia", dice la propuesta, con lo que sería esperable un aumento de recaudación, abriendo espacio para entregar parte de los recursos a los Gores.

"Una cosa es la relación de las regiones y el nivel central, pero otra es qué pasa dentro de la región. Encontramos muchas regiones en las que hay inequidad intrarregional. Existen brechas entre municipios y para los Gores se quisiera fomentar cierta equidad en todo su territorio", postula Aninat.

Si bien los Gores van a asumir funciones en Áreas Metropolitanas, como la recolección de la basura —que los municipios de-



Fuente: Estudio "Más allá de Santiago, Descentralización Fiscal en Chile", a partir de datos del Sistema Nacional de Información Municipal.



Isabel Aninat, abogada, investigadora y actual decana de la facultad de Derecho de la UIA.



Ignacio Irarrázaval, director del Centro de Políticas Públicas de la PUC.

jan de tener—, igual los municipios no van a querer perder recursos. Por ello, la propuesta se hace cargo de compensaciones. En este punto, la propuesta alude a la "apropiación local" de los impuestos verdes. Como este impuesto a las emisiones atmosféricas de fuentes fijas se entiende como una compensación por externalidades, se plantea que quede en la administración local más cercana al territorio donde se produce la externalidad negativa. Es decir, que la recaudación asociada a este impuesto quede como ingreso de libre disposición a compartir entre el municipio en que se ubica la faena y la región respectiva, con una lógica territorial.

En su capítulo 3 del documento —elaborado por Dusan Paredes, de la Universidad Católica del Norte, de Antofagasta—, se aborda en particular el tema de las regiones mineras y cómo estas son las que sufren la mayoría de las externalidades negativas asociadas a procesos productivos. Por ello,

se propone implementar una compensación directa hacia esas regiones y municipios, cuyo diseño y recolección esté a cargo de los Gores. ¿De dónde saldrían los recursos? Se plantean alternativas, como: un rediseño del impuesto específico a la minería (royalty), o garantizar parte del impuesto a la renta pagado por las empresas extractivas a las regiones donde llevan a cabo sus procesos. De hecho, se sugiere crear un fondo de compensación por conmutación. En la misma línea, en el capítulo 5 —elaborado por Egon Montecinos, de la Universidad Austral, de Valdivia—, se plantea similar inquietud, en el sentido de que para la Región de Los Ríos, se propone que exista una participación especial sobre los impuestos que pagan las empresas forestales.

¿Cómo administrar esta tensión entre el origen regional de algunos recursos?

Para Ignacio Irarrázaval, es muy importante que las regiones vean los beneficios de las actividades económicas que ocurren en sus territorios. "Si esos beneficios no se perci-

ben local o regionalmente, no van a tener disposición a que estas inversiones lleguen. Las regiones tienen que percibir que tienen algún tipo de beneficio que queda en la región. Actualmente eso es bastante marginal", dice.

Por eso, en el documento general se plantea que esta nueva Ley de Rentas Regionales estructure las transferencias del gobierno central a los Gores en tres fondos bien específicos. Uno, para potenciar el desarrollo socioeconómico de las regiones (tipo FNDR actual). Otro de "convergencia" para cerrar las brechas de resultados socioeconómicos entre regiones —y así evitar que haya territorios rezagados—; y otro fondo de compensación para hacer frente a las externalidades negativas, como las medioambientales.

Frente a la discusión de larga data sobre dónde deben tributar las empresas sus impuestos (a la renta, royalty, etc) —casa matriz versus los territorios donde operan—, los autores ponen el énfasis en que se distribuyan de otra forma, prorratearlos mejor para que sea más equitativo. Pero "nosotros no estamos proponiendo que las regiones sean recaudadoras. El punto es la distribución después", enfatiza Aninat.

**Ordenar la participación ciudadana**

El trabajo alerta también en que esta descentralización debe ir acompañada de medidas preventivas de probidad, transparencia, control, y rendición de cuentas en el uso de recursos en los Gores. Se plantea, por ejemplo, fortalecer el rol de la Contraloría General de la República; que el Consejo para la Transparencia establezca vínculos con los Gores; que haya transparencia en las compras públicas y medidas preventivas en particular respecto de las obras de infraestructura; y reforzar el Sistema Nacional de Inversiones, SNI —que depende del MDS—, para la medición de impactos. En participación ciudadana, que se "ordenen" estas instancias, que los municipios establezcan un plan de participación anual, un cronograma.

El documento plantea categorías que no están en las condiciones para avanzar en el endeudamiento de los Gores, ya que una condición fundamental sería tener la facultad para comprometer flujos futuros de ingreso para pagar. Por otro lado, los mercados financieros exigirían información financiera y patrimonial para determinar el riesgo de esos créditos. Ambas condiciones no están desarrolladas en Chile.

Otra propuesta apunta a autorizar a los Gores a incorporar en sus presupuestos los saldos no ejecutados del año anterior. La regla general en el servicio público es que los gastos no ejecutados se reintegran al Tesoro Público. Pues bien, la propuesta apunta a que los Gores tengan "derecho" sobre los recursos, y para evitar que con esto se desincentive la ejecución oportuna del gasto, que haya un porcentaje "máximo" que se le permita traspasar al año siguiente, adicional al presupuesto base.

**EN EL TRABAJO se plantea que no hay condiciones para avanzar a un modelo de autonomía tributaria y de ingresos propios de los Gores.**

financiera y patrimonial para determinar el riesgo de esos créditos. Ambas condiciones no están desarrolladas en Chile.

Otra propuesta apunta a autorizar a los Gores a incorporar en sus presupuestos los saldos no ejecutados del año anterior. La regla general en el servicio público es que los gastos no ejecutados se reintegran al Tesoro Público. Pues bien, la propuesta apunta a que los Gores tengan "derecho" sobre los recursos, y para evitar que con esto se desincentive la ejecución oportuna del gasto, que haya un porcentaje "máximo" que se le permita traspasar al año siguiente, adicional al presupuesto base.

**No se puede transitar hacia la autonomía tributaria de los Gores**  
 El texto —elaborado además por Cle-