

MINUTA

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: ASPECTOS PENDIENTES

IGNACIO IRARRÁZVAL
CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

RODRIGO VALDÉS
ESCUELA DE GOBIERNO UC

INTRODUCCIÓN¹

La Comisión de Forma de Estado aprobó una segunda propuesta de norma constitucional de artículos que no alcanzaron quórum en la votación del tercer bloque, referido a cargas tributarias y organización fiscal. Este nuevo informe será votado por el Pleno de la Convención Constituyente el día 4 de mayo.

La nueva propuesta de articulado presenta mayor coherencia interna, junto con modificar o suprimir elementos que resultaban poco claros o problemáticos. Ejemplo de esto es que ya no se contempla la creación de una Comisión de Equidad Territorial y Transferencias Fiscales, ni tampoco la creación de un órgano autónomo para controlar la actividad financiera. Esto es positivo considerando que tales instituciones se habrían superpuesto en la realización de funciones que actualmente corresponden, respectivamente, al Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República.

Sin embargo, hay aspectos presentes en la propuesta que votará el Pleno que aún son confusos y requieren ser corregidos. A continuación, se señalan los principales elementos pendientes en materia de endeudamiento subnacional, distribución de los impuestos, y modificación y eliminación de tasas por parte de entidades territoriales. Finalmente, se anexan comentarios específicos a artículos que requieren ser acotados o modificados. La presente minuta recoge algunos de los planteamientos señalados en una versión previa que se envió a la Convención para la discusión de la primera propuesta de normas presentada al Pleno².

ASPECTOS CRÍTICOS

1. Distribución de los impuestos: incertidumbre financiera en entidades territoriales

La nueva propuesta respecto del artículo 12 establece que los ingresos fiscales generados por impuestos “serán distribuidos entre el Estado y las entidades territoriales en la forma establecida en la Ley de Presupuestos”. Luego se señala que la fórmula para distribuir esos recursos será propuesta por el “organismo competente”, que deberá considerar criterios de distribución establecidos por ley.

Si bien es altamente recomendable que dichos criterios se fijen por ley, **resulta muy problemático que la fórmula de distribución de recursos sea discutida año a año junto con la Ley de Presupuestos**. Su negociación será extensa, desgastante y puede restar transparencia, certidumbre y legitimidad a la descentralización de recursos si se basa en negociaciones políticas que además involucran la aprobación de otros aspectos presupuestarios. En este contexto, las posibilidades de planificar a mediano plazo se verán radicalmente disminuidas.

Es necesario que tanto los criterios como el método de distribución queden establecidos por ley, de tal manera que en la Ley de Presupuestos se aplique la fórmula anualmente. Ello sin perjuicio de que esos mecanismos puedan ser revisados y actualizados periódicamente (por ejemplo, cada cinco años) por entes especializados.

¹ Se agradecen los comentarios y aportes de varios colaboradores anónimos.

² Minuta “Descentralización Fiscal: Una propuesta necesaria pero desarticulada”, I. Irarrázaval y R. Valdés, Centro de Políticas Públicas UC. 11 de abril de 2022. Disponible en: <https://politicaspublicas.uc.cl/publicacion/descentralizacion-fiscal-una-propuesta-necesaria-pero-desarticulada/>

2. Endeudamiento: riesgo innecesario

El artículo 9 todavía contempla como uno de los posibles ingresos de las entidades territoriales el endeudamiento, dentro de los límites de la Constitución y la ley. El artículo 15, por su parte, ya no establece un límite de endeudamiento acumulado por entidad territorial correspondiente al 2% de sus ingresos ordinarios, ni del 5% de manera extraordinaria. En su lugar, determina que los gobiernos regionales y locales podrán endeudarse en virtud de una ley, que deberá establecer una serie de prohibiciones y restricciones. Dentro de ellas, menciona el establecimiento de límites máximos como porcentaje del presupuesto anual del gobierno regional y municipal respectivo, debiendo mantenerse una clasificación de riesgo actualizada. Por otra parte, de esta redacción se desprende que las únicas entidades territoriales que podrán adquirir deuda serán los gobiernos regionales y locales.

Si bien esta nueva redacción introduce elementos para acotar el endeudamiento subnacional, **la propuesta es deficiente y aún más riesgosa que la rechazada inicialmente por el Pleno**, al haberse eliminado el límite de endeudamiento acumulado del 2% de los ingresos ordinarios de la entidad territorial. En ese escenario, no hay claridad de cuál podrá ser el límite máximo al endeudamiento que podrá establecer el legislador. Sobre ese endeudamiento acumulado se generarán intereses que podrán aumentar aún más la deuda, sobrepasando el límite legal. Por otra parte, determinar que el Fisco no garantizará el pago de las deudas subnacionales es positivo, pero en la práctica es poco realista pensar que el gobierno nacional no acudirá al rescate de un gobierno regional o nacional y lo dejará hundirse financieramente.

En virtud de lo anterior, **se propone eliminar la posibilidad de que cualquier entidad territorial obtenga financiamiento a través de endeudamiento**, rechazando los respectivos incisos. Si se decide avanzar con la posibilidad de endeudamiento, se podría reincorporar el límite de endeudamiento acumulado del 2% de los ingresos ordinarios y agregar lo consagrado en la Constitución española, que especifica que el pago de intereses y capital de las deudas contraídas tendrán prioridad absoluta en la asignación de sus respectivos presupuestos.

3. Modificación y eliminación de tasas por parte de las entidades territoriales

La redacción previa del artículo 10 establecía que las entidades territoriales podrían “crear, modificar y derogar tasas y contribuciones y beneficios aplicables a ellas” dentro de sus territorios y en conformidad a la ley. La nueva propuesta señala que las entidades territoriales “solo podrán establecer tasas y contribuciones dentro de su territorio conforme a una ley marco que establecerá el hecho gravado”. De este modo, se elimina la facultad de modificar y eliminar tasas, debiendo ser regulado por una ley marco dentro de los límites de los territorios respectivos.

Lo anterior es positivo, pero **es necesario que la ley también fije el rango específico dentro del cual las entidades territoriales podrán establecer tasas y contribuciones** respecto de los hechos gravados que correspondan.

ANEXO

COMENTARIOS DE LOS ARTÍCULOS BLOQUE 3

SEGUNDA PROPUESTA DE NORMA CONSTITUCIONAL	
Artículo 1 De los Tributos	<p>Inciso 2: La literatura especializada, considerando como referencia publicaciones del Consejo Fiscal Autónomo, se refiere a cinco principios deseables de un sistema tributario: suficiencia, eficiencia, equidad horizontal, equidad vertical (progresividad) y simplicidad. → Se sugiere, especialmente, incorporar el principio de simplicidad.</p> <p>Inciso 3: Señala que el sistema tributario tiene como objetivos la reducción de la desigualdad y la pobreza. Son objetivos muy loables, pero hay muchos otros como infraestructura pública, sostenibilidad, etc. → Se sugiere eliminar.</p> <p>Inciso 4: Tiene sentido poner impuestos por externalidades, pero no es la mejor fórmula el dejarlo como "fines distintos a la recaudación", pues queda abierto a cualquier fin. → Se sugiere acotar el término.</p>
Artículo 3 De no la afectación	<p>Inciso 2: Tal como se mencionó en la minuta previa, la afectación de impuestos disminuye la flexibilidad en la discusión presupuestaria y desincentiva la eficiencia asignativa del gasto público.</p>
Artículo 6 No discrecionalidad en distribución de recursos fiscales	<p>Es positivo que se haya suprimido la creación de la "Comisión de Equidad Territorial". Tal como se especificó en la minuta previa, esta función ya la realiza el Ejecutivo, a lo que se podría sumar una oficina parlamentaria de finanzas públicas. → Se sugiere eliminar.</p>
Artículo 9 Ingresos de las entidades territoriales	<p>Sigue habiendo espacios de traslape de contenidos entre los numerales. Por ejemplo, el 1 con el 3 y el 5; el 2 con el 4. Números 4 y 7 se comentan en relación a los artículos 10 y 15 respectivamente. → Se sugiere eliminar numerales 4 y 7.</p>
Artículo 10 Distribución de las potestades tributarias	<p>Inciso 2: El inciso mejora la redacción anterior, al definir que la ley establecerá el hecho gravado y que las entidades territoriales solo podrán establecer tasas y contribuciones. → Se sugiere plantear que la ley deberá establecer rangos para las tasas o contribuciones.</p>
Artículo 10 bis.	<p>Por las razones ya explicadas en la minuta previa, estimamos que la afectación territorial de impuestos no es conveniente. → Se sugiere eliminar.</p>
Artículo 12 Distribución de los impuestos	<p>Inciso 1: Tal como se mencionó en la minuta previa, lo óptimo sería que una ley permanente defina criterios y parámetros objetivos de distribución y que, a su vez, la Ley de Presupuestos simplemente los aplique cada año. Discutir año a año la forma de distribución en la Ley de Presupuestos es de alta complejidad, considerando además los tiempos acotados para tramitarla.</p> <p>Inciso 2: No corresponde realizar una discusión anual de la fórmula ya que es muy desgastante y complejo, y se prestaría para todo tipo de cabildeo y discrecionalidad política. Tener negociaciones políticas en el Congreso todos los años es excesivo y una fuente de fuerte incertidumbre para los gobiernos subnacionales.</p>

	<p>Podría ser entendible que la ley mandate a contratar un estudio independiente cada cinco años (no menos que eso) que revise la fórmula.</p> <p>→ <u>Se recomienda cambiar la redacción del artículo, considerando que una ley permanente definirá los criterios y parámetros objetivos de distribución.</u></p>
Art. 15 Empréstito	<p>Tal como se explica en esta minuta y la anterior, consideramos que la emisión de deuda es una figura muy compleja. Adicionalmente, la redacción actual no mejora significativamente respecto a la redacción previa, ya que hay resguardos débiles para esta figura.</p> <p>→ <u>Se sugiere suprimir el artículo.</u></p> <p>→ Alternativamente, se podría reincorporar el límite de endeudamiento acumulado del 2% de los ingresos ordinarios y agregar lo establecido en la Constitución española, que especifica que el pago de intereses y capital de las deudas contraídas tendrán prioridad absoluta en la asignación de sus respectivos presupuestos.</p>
Artículo 16 Solidaridad interterritorial	<p>Inciso 2: En la definición de capacidad fiscal, es importante reiterar que esta sea exógena a las decisiones de la respectiva autoridad territorial.</p> <p>Inciso 3: Aclarar que el promedio ponderado debería ser “per cápita”.</p> <p>Inciso 4: El Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) es para estabilizar el presupuesto del gobierno central y es innecesario crear otro fondo, pero podría tener sentido mandatarse que, cuando se utilice el FEES para estabilizar, también se aplique para los ingresos subnacionales.</p> <p>Con todo, una nota relevante: el gobierno central aporta y retira del FEES según sean años de bonanza o de restricción. En esta redacción pareciera ser que los gobiernos subnacionales solo retiran, sin embargo, deberían aportar también.</p> <p>→ Se sugiere suprimir el artículo y cambiar completamente su redacción de acuerdo a lo que se propone.</p>
Artículo 16 bis	<p>Aclarar que el promedio ponderado debería ser “per cápita”.</p> <p>→ Se sugiere incorporar aclaración previa.</p>
Artículo 31	<p>Inciso 1: Bastaría que la norma permita a la jefatura del servicio dictar órdenes de servicio, para que este pueda ejercer el cargo de manera más eficaz.</p>
Artículo 34	<p>Inciso 1: La norma no es suficientemente clara respecto a qué ámbitos debería monitorearse la implementación. A modo de ejemplo: ¿cómo se convive con el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, con el Consejo para la Transparencia o con el Observatorio del Gasto Fiscal?</p>
Artículos 37 a 46	<p>Se trata de ámbitos que deberían quedar regulados en la ley y no en la Constitución.</p> <p>→ Se sugiere eliminar.</p>
Artículo 47	<p>Incisos 1 y 2: No corresponde tal solicitud, ya que en el caso de los órganos desconcentrados existe una dependencia jerárquica, que se expresa, entre otras cosas, en las facultades de nombramiento y remoción. La regla es que quien remueve es quien designa. Por lo tanto, debiera ser el Presidente, tal como estaba en la norma original</p> <p>Inciso 4: Más aún, la facultad de solicitar la remoción de director/a de servicio público a través del voto de mayoría de la Asamblea Regional, parece como una facultad de destitución política, asimilable de alguna forma a la acusación constitucional. Actualmente, tanto la Asamblea como el gobernador pueden hacer esta solicitud a través de un oficio, sin ser necesario contar con un procedimiento político establecido en la Constitución.</p> <p>→ Se sugiere eliminar artículo.</p>

Artículo 48

Como regla general, las dotaciones se fijan por ley. En algunos casos, los órganos pueden ajustarlas sin aumentar los costos.

Para evitar que se fijen dotaciones de personal que excedan las posibilidades presupuestarias de la región, es necesario incorporar que una ley establecerá las condiciones, límites y requisitos de disponibilidad presupuestaria para que las regiones autónomas ejerzan esta facultad.

→ Se sugiere complementar artículo en los términos propuestos.