

## DESARROLLO Y GOBIERNOS REGIONALES: UNA PROPUESTA DE FINANCIAMIENTO

- A partir de la modernización tributaria planteada por el Gobierno ha surgido con fuerza la idea de incorporar en ella una reforma en materia de financiamiento de los gobiernos regionales.
- Sin embargo, en la situación actual del país, no pareciera recomendable instalar una discusión respecto de impuestos regionales, no sólo por la baja base tributaria que tiene una parte importante de las regiones, sino además por el estado actual de la discusión tributaria.
- En este contexto, sería más recomendable que un monto similar al 1% de la inversión realizada en activo fijo por un privado deba ir en beneficio directo a obras de infraestructura en la región. Con el objeto de no aumentar la carga tributaria, estos recursos debieran ser descontados íntegramente del impuesto a la renta pagado por la empresa al gobierno central.

A partir de la modernización tributaria planteada por el Gobierno ha surgido con fuerza la idea de incorporar en ella una reforma en materia de financiamiento de los gobiernos regionales en Chile. Ello, ante la inminente elección del recientemente creado cargo de gobernadores regionales en octubre del año 2020. Cuando se discutió en el Congreso esta reforma el año 2017, la cual finalmente fue aprobada en enero de 2018, el gobierno de ese entonces se comprometió a legislar, además, respecto del financiamiento de este nivel de gobierno regional, compromiso que finalmente no se tradujo en una propuesta concreta. En ese entonces, y también ahora, el argumento esgrimido para ello es la necesidad que los gobiernos regionales cuenten con ingresos autónomos de la autoridad de turno en el gobierno central y con ello garantizar ya no sólo la independencia política del gobierno regional respecto del gobierno central -por medio de la elección directa de sus autoridades- sino que también la necesidad de contar con fuentes de financiamiento independientes.

Al respecto, la realidad de otros países en la materia muestra que no hay sólo un camino a seguir. Si bien en promedio entre los países federales o cuasi federales y los unitarios se observan sólo diferencias menores, entre países en general es donde se observa la mayor heterogeneidad. En el Cuadro N° 1 se presentan las

distintas fuentes de ingreso de los gobiernos subnacionales para determinados países de la OCDE. En promedio se observa que los ingresos provenientes de transferencias y subsidios desde el gobierno central corresponden a la principal fuente de financiamiento, 46,7% en el caso de los países federales y cuasi federales y 49,7% para los países unitarios. La segunda fuente de ingresos más importantes corresponde a impuestos. Ésta, en el caso de los países federales y cuasi federales, es de un 36,1% mientras que en el caso de los unitarios representa un 35,4%.

**TRANSFERENCIAS Y SUBSIDIOS DESDE EL GOBIERNO CENTRAL SON LA PRINCIPAL FUENTE DE INGRESO DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES**

**Cuadro Nº 1: Participación % por fuente de financiamiento de gobiernos sub nacionales**

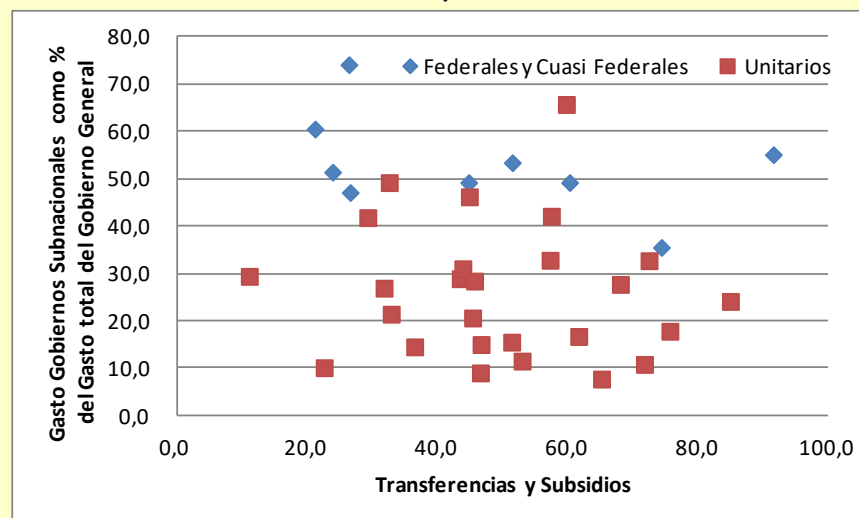
	<b>Transf. y Subsidios</b>	<b>Patentes, Royalties etc.</b>	<b>Impuestos</b>	<b>Rentas propiedad</b>
Australia	44,8	13,4	32,7	9,1
Austria	74,4	10,8	9,6	2,3
Bélgica	60,3	8,7	22,4	2,0
Canadá	26,4	13,3	53,0	5,2
Alemania	26,6	11,7	56,1	1,5
México	91,6	0,0	7,2	0,2
España	51,5	8,4	39,3	0,5
Suiza	21,2	20,3	54,1	4,2
Estados Unidos	23,9	22,4	50,5	2,6
<b>OCDE Federales y Cuasi Federales</b>	<b>46,7</b>	<b>12,1</b>	<b>36,1</b>	<b>3,0</b>
Chile	51,4	3,8	42,8	0,4
Dinamarca	59,8	4,7	34,9	0,4
Finlandia	29,3	22,8	45,5	2,4
Francia	32,9	15,8	50,0	1,0
Islanda	11,1	10,3	76,0	2,6
Irlanda	46,6	27,3	20,8	0,6
Israel	46,7	4,1	45,3	1,8
Italia	43,9	11,5	43,0	1,2
Japón	44,9	5,8	46,0	0,7
Holanda	72,5	13,4	10,0	2,4
Nueva Zelanda	22,6	17,4	55,5	4,6
Noruega	45,7	12,8	37,4	4,1
Suecia	32,6	9,9	53,5	1,4
Reino Unido	68,1	13,3	14,9	0,8
<b>OCDE Unitarios</b>	<b>49,7</b>	<b>12,3</b>	<b>35,4</b>	<b>1,5</b>

Fuente: Subnational Governments in OECD Countries: Key Data 2015. Para el caso de Chile la información considerada sólo corresponde al sector municipal.

Tampoco se observa una relación directa entre nivel de descentralización y participación de los recursos provenientes desde el gobierno central para los niveles de gobierno sub nacionales. En el Gráfico N° 1 se observa que países más descentralizados en lo fiscal, se da en un contexto de mayores y también de menores transferencias desde el centro. Es decir, una mayor descentralización fiscal no implica necesariamente aumentar en una determinada fuente de financiamiento subnacional.

**NO HAY RELACIÓN DIRECTA ENTRE NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS RECURSOS DESDE EL GOBIERNO CENTRAL PARA GOBIERNOS SUBNACIONALES**

Gráfico N° 1: Descentralización Fiscal y Transferencias del Gobierno Central



Fuente: LyD a partir de Subnational Governments in OECD Countries: Key Data 2015.

**IMPUESTOS REGIONALES**

Dos son los principales aspectos esgrimidos para contar con impuestos regionales. Una, desde una óptica de fortalecer las fuentes de financiamiento de los gobiernos regionales con independencia del gobierno central y la segunda, que de esa forma los gobiernos regionales busquen apoyar y fortalecer la economía regional, ya que a partir de ello obtendrían mayores recursos.

El contar con impuestos regionales sólo genera mayor independencia en lo financiero respecto del gobierno central en la medida que las regiones

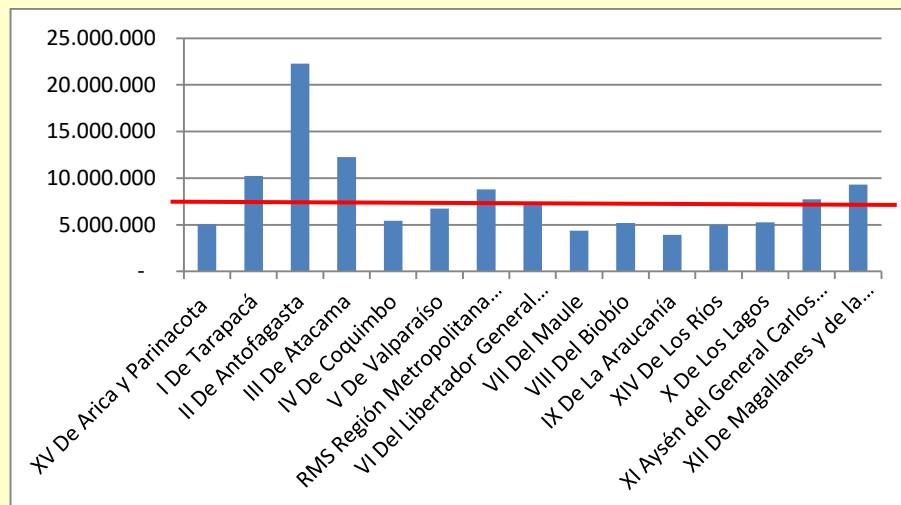
efectivamente cuentan con una base tributaria lo suficientemente sólida como para generar en forma autónoma importantes recursos.

### **1. Mayor independencia. Base tributaria regional**

Para evaluar la conveniencia de contar con impuestos regionales se debe al menos analizar cuál es la capacidad tributaria que tiene cada territorio para efectos de poder generar suficientes recursos para al menos financiar una parte relevante de sus gastos. Una aproximación a ello podría ser el Producto Interno Bruto Regional. En el Gráfico N° 2.A se observa una fuerte dispersión del PIB regional por habitante por región. Si ello se utiliza como aproximación a una potencial base tributaria se observa que una parte importante de las regiones no cuentan con una base tributaria lo suficientemente importante como para financiar sus gastos. Situación similar también se observa cuando sólo se considera el sector Comercio del PIB de cada región (ver Gráfico N° 2.B).

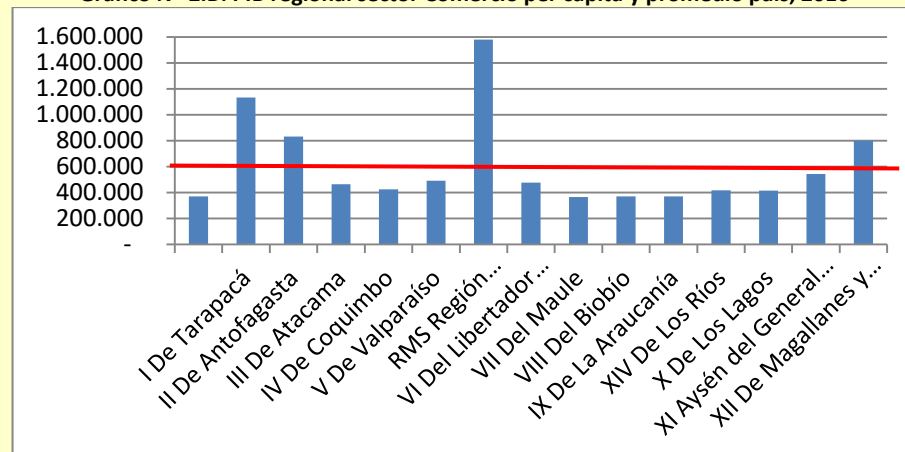
#### **LAS REGIONES NO CUENTAN CON UNA BASE TRIBUTARIA LO SUFICIENTEMENTE IMPORTANTE COMO PARA FINANCIAR SUS GASTOS**

Gráfico N° 2. A: PIB regional total per cápita y promedio país, 2017



Fuente: LyD sobre la base de información del Banco Central e Instituto Nacional de Estadísticas.

**Gráfico Nº 2.B: PIB regional sector Comercio per cápita y promedio país, 2016**



Fuente: LyD sobre la base de información del Banco Central e INE.

Este análisis simplificado plantea la interrogante de si la implementación de impuestos regionales -como impuestos de cobro regional o bien coparticipación tributaria de impuestos fijados a nivel central- efectivamente podría reducir en forma considerable la dependencia de los gobiernos regionales de la necesidad de transferencias de recursos desde el gobierno central, ya que por su propio tamaño económico no serían capaces de obtener recursos suficientes. En ese contexto, si para alcanzar un nivel mínimo determinado de recursos igual se requerirán importantes transferencias, ¿resultaría conveniente contar con impuestos regionales tomando en cuenta los costos que ello generaría en términos, por ejemplo, de hacer más compleja la administración tributaria en Chile?

## **2. Alinear incentivos en pos de un mayor desarrollo**

Hoy en Chile las fuentes de ingreso de los gobiernos regionales prácticamente no tienen relación con la actividad económica de su región. Es más, se puede incluso argumentar que, dada la forma que se asignan algunos recursos desde el gobierno central a las regiones, les convendría más bien mantener una actividad deprimida y con ello recibir mayores recursos desde el gobierno central. Por ejemplo, en el caso del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), los indicadores que se construyen a partir de la situación de pobreza regional tienen en su conjunto una ponderación del 55% en la fórmula de cálculo para su distribución. Así, aquellas regiones que concentran un mayor número de personas que viven en condiciones

de pobreza reciben mayores recursos desde el gobierno central. Si bien ello resulta atendible en cuanto a que lo que se busca es apoyar a los sectores más vulnerables y las zonas más rezagadas, también se deben generar los incentivos para que los gobiernos regionales vean un beneficio directo a partir de la atracción de inversión y actividad económica. Hoy a estos no se les evalúa en función de la mayor cantidad de empleos que genera su región o bien en relación a la capacidad de atraer más inversiones, cuestiones que podrían ser consideradas.

En estos momentos el gobierno está trabajando en dos reglamentos que incidirán fuertemente en el desarrollo económico productivo de las regiones. El Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) y el reglamento que plantea un marco general para la elaboración de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT). El PNOT plantea directrices generales a nivel nacional para el uso del territorio las cuales deben ser recogidas por los correspondientes PROT. Los PROT, a su vez, son instrumentos que orientan la utilización del territorio de la región para, de acuerdo a la ley que los crea, lograr su “desarrollo sustentable a través de lineamientos estratégicos y una macro zonificación de dicho territorio” y deben ser elaborados y aprobados por los respectivos gobiernos regionales. Estos instrumentos pasarán a ser claves en el desarrollo económico de la región, pudiendo ser facilitadores como también obstructores del mismo.

En el pasado hemos visto el fenómeno de los NIMBY (“not in my backyard”, en español, “no en mi patio trasero”), grupos organizados de la sociedad civil que se oponen a la localización de determinados proyectos cerca de su entorno. En español también se les han llamado SPAN (“Si, pero acá No”). El nombre recoge la idea central de estos grupos, que si bien no se oponen a un determinado proyecto, sí se oponen a que se localice cerca de ellos. Un ejemplo clásico de este tipo de casos son los que se desprenden de las antenas celulares. Si bien son necesarias para brindar un servicio que todos valoran, en general la gente se opone a la instalación en su “patio trasero”. La elaboración de los PROT por parte de los gobiernos regionales puede llevar a que estos obstaculicen el desarrollo económico de la región, ya que las autoridades regionales fácilmente pueden ceder a las presiones de los NIMBY o SPAN. Nada asegura que los gobiernos regionales con gobernadores electos sean facilitadores para el desarrollo económico de la región. Por ello se deben buscar instrumentos que alineen los incentivos de los nuevos gobernadores regionales con el desarrollo de la región.

## PROPUESTA

En la situación actual del país no pareciera recomendable instalar una discusión respecto de impuestos regionales. Ya sea en la forma de coparticipación tributaria entre el nivel regional y el nacional o derechamente de entregarles a los gobiernos regionales la facultad de fijar determinadas tasas o bien tasas adicionales a las fijadas por el nivel central. No sólo por la baja base tributaria que tienen algunas regiones, sino también por la discusión que se está teniendo a nivel país, la cual busca precisamente simplificar el sistema tributario, es que la creación de nuevos tributos regionales complejizaría el sistema.

Lo que se propone es que un monto similar al 1% de la inversión realizada en activo fijo por un privado debe ir en beneficio directo a obras de infraestructura en la región. Para no aumentar la carga tributaria, estos recursos deben ser descontados íntegramente del impuesto a la renta pagado por la empresa al gobierno central. Para su ejecución, los gobiernos regionales deberían contar con un Plan Regional de Inversión en Infraestructura con un listado de proyectos susceptibles de ser financiados con los aportes realizados por los titulares de los proyectos ahí ejecutados, así como también cofinanciados con recursos de la propia región. Para la ejecución de este plan habría que evaluar la conveniencia de crear una asociación público privado -Corporación Público Privado-, que permita, además de canalizar recursos privados a obras de infraestructura en la región, vincular y aportar las capacidades de gestión del sector privado al desarrollo regional. De esta forma, el gobierno regional se beneficiaría directamente de la mayor ejecución de proyectos en su territorio, promoviendo la instalación responsable y sustentable de industrias y actividades en la región.

## PALABRAS FINALES

La próxima elección de los gobernadores regionales debe ir acompañada de una nueva forma de financiamiento de los gobiernos regionales. La propuesta busca alinear los incentivos de las futuras nuevas autoridades regionales con las necesidades de desarrollo económico de las regiones. Esta reforma debe ser parte de una más amplia en materia de financiamiento que debe incluir además un rediseño a los actuales fondos que transfieren recursos desde el gobierno central al regional, cerrando todo espacio de discrecionalidad que hoy tiene la autoridad central, así como también contar con normas de transparencia y responsabilidad fiscal.