

DOCUMENTO RESUMEN INGRESOS Y GASTOS¹

Para abordar una mirada estratégica y prospectiva de los ingresos y gastos sub nacionales, es decir aquellos vinculados a los Gobiernos Regionales y los Municipios en Chile, es necesario comenzar con una clarificación conceptual y vinculación de ellos con la descentralización.

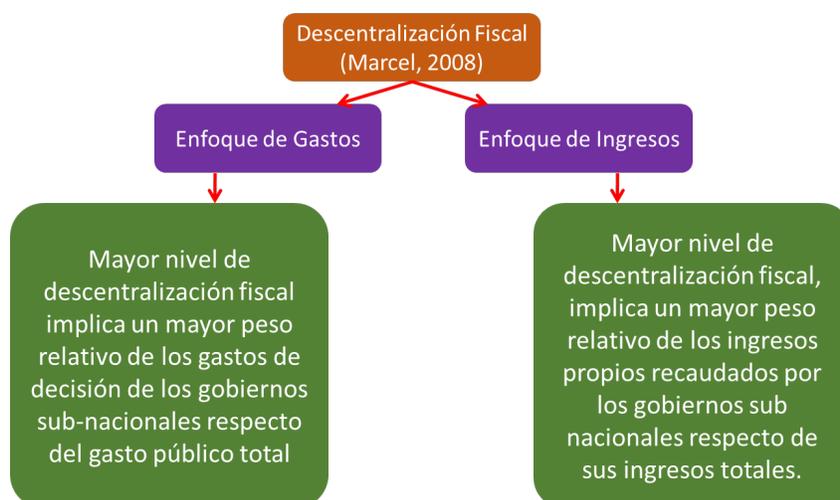
En este sentido, lo relativo a ingresos y gasto está vinculado a la dimensión de la descentralización denominada “descentralización fiscal”, y su vinculación conceptual con el enfoque de ingresos y el enfoque de gastos (Marcel, 2008), que sostiene que:

Descentralización fiscal desde el enfoque de ingresos significa avanzar hacia mayores ingresos propios levantados sub nacionalmente respecto de ingresos totales. Para lo cual, se entiende que existirá un mayor nivel de descentralización fiscal, mientras mayor sea el peso relativo de los ingresos propios levantados por los gobiernos sub nacionales respecto de sus ingresos totales.

De la misma manera, la descentralización fiscal desde el enfoque de gastos, dice relación con dotar de mayores niveles de decisión sub nacional respecto del gasto público total, entendiendo que existirá un mayor nivel de descentralización fiscal mientras mayor sea el peso relativo de los gastos de decisión autónoma de los gobiernos sub nacionales (Regional y Local) respecto del gasto público total.

En consecuencia, avanzar en descentralización fiscal a nivel de los gobiernos regionales y locales, requiere aumentar el peso relativo de sus ingresos propios, aumentar el peso relativo del gasto de decisión regional y local respecto del gasto público total y dentro de este último, aumentar el peso relativo del gasto de decisión regional y local no condicionada, lo que se muestra en la figura siguiente.

Figura 1: Descentralización fiscal desde el enfoque de ingresos y gastos (Marcel, 2008).

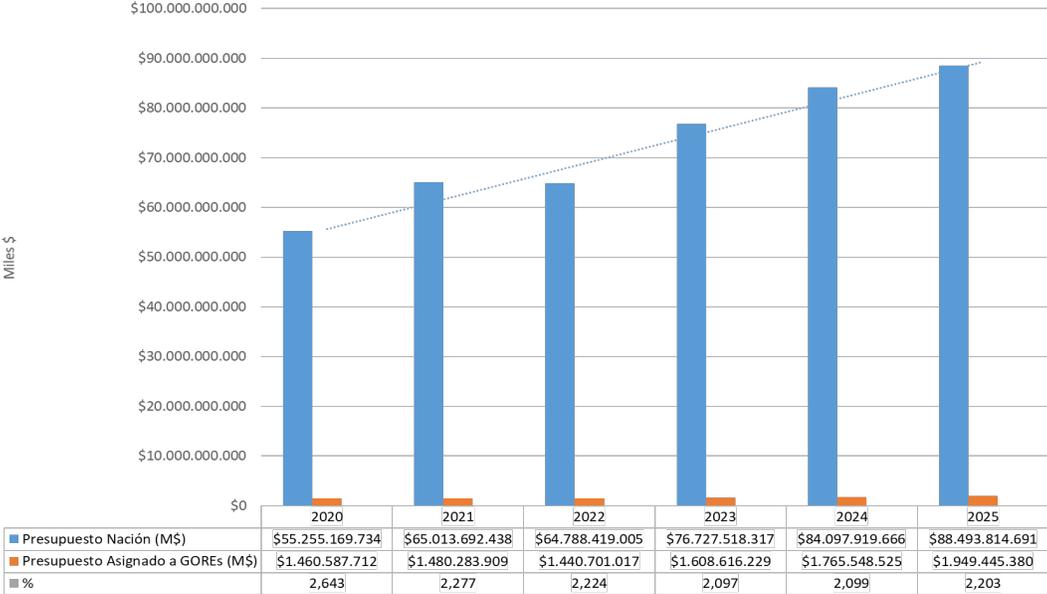


Fuente: Elaboración propia

¹ Elaborado por Ismael Toloza Bravo, Dr. (PhD) en Economía, Magister (MSc) en Economía y Gestión Regional, Presidente Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado.

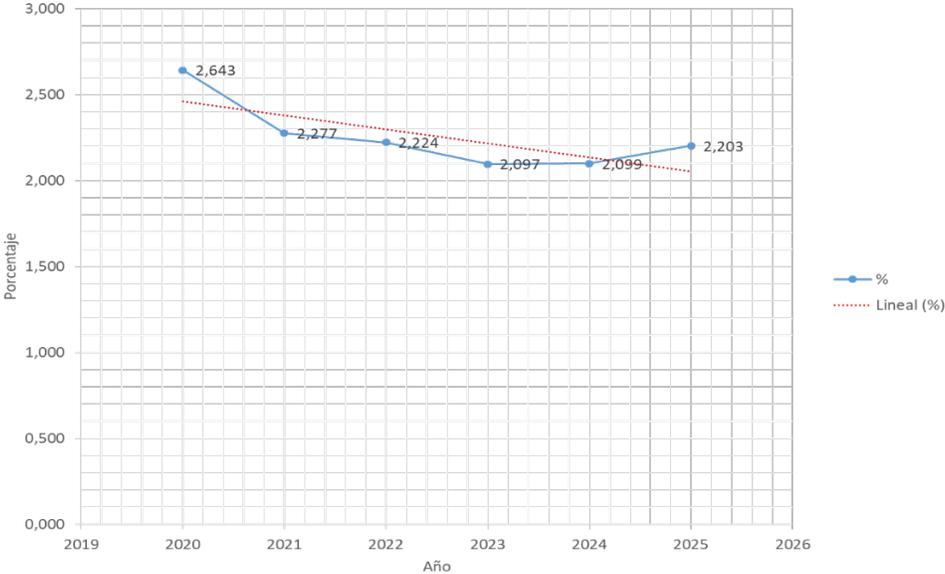
Desde el punto de vista de las tendencias de ingresos de los Gobiernos Regionales (GOREs) en Chile, sostener que estos presentan una preocupante tendencia a la baja en los últimos 5 años, en relación al peso relativo del presupuesto asignado de los GOREs en Chile, respecto del presupuesto global de la Nación, como se muestran en las figuras siguientes.

Figura 2: Evolución del peso relativo del presupuesto asignado a los GOREs en presupuesto de la Nación (en Miles \$)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Presupuesto periodo 2020 al 2025.

Figura 3: Tendencia del peso relativo del presupuesto GOREs en presupuesto de la Nación



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Presupuesto periodo 2020 al 2025.

En consecuencia, cuando la tendencia del presupuesto de la nación va al alza, el presupuesto de los gobiernos regionales va a la baja, como se muestra en los gráficos anteriores.

MIRADA ESTRATÉGICA EN FUNCIÓN DE LOS INGRESOS

El contexto y según datos del Grupo Banco Mundial, en Chile, solo el 14.5% del gasto público es ejecutado por gobiernos sub nacionales, lo que indica un alto nivel de centralización fiscal en comparación con otros países unitarios. Este porcentaje es significativamente menor que el promedio de 27,4% en países de la OCDE, según datos del Centro de Estudios Públicos (CEP). De la misma manera, la recaudación fiscal también sigue un patrón similar de centralización, ya que sólo un 16,5% de los impuestos en Chile son recaudados a nivel sub nacional, cuando el promedio de la OCDE es de 28,9%.

En este sentido, y a objeto de cambiar el nivel de centralización fiscal en Chile, el objetivo estratégico de mediano y largo plazo, por un lado, debe ser **aumentar los ingresos propios** de Gobiernos Regionales y Municipios, y por otro, **aumentar las transferencias** hacia Gobiernos Regionales y Municipios, en lo posible para gasto no condicionado.

En lo primero, es decir, aumentar los ingresos propios de los Gobiernos Regionales y Municipios, tenemos dos formas de abordarlo.

- a) Proponiendo nuevos ingresos propios
- b) Aumentar la recaudación de los actuales.

Nuevos ingresos propios

A nivel municipal, y a modo de ejemplo se podría pensar en algunas medidas ya propuestas en la comisión asesora presidencial para la descentralización del año 2014, tales como:

- **Terminar con las exenciones en el pago de patentes comerciales a industrias extractivas** de áridos, pesca industrial y forestal (minería paga patente propia).
- Impuesto especial de tala a **grandes empresas forestales (no pagan impuesto predial)** sobre 200ha.
- **Tasa portuaria** territorial.

En otro plano, y en atención a la posibilidad de creación de impuestos locales, se podría explorar la posibilidad de que los municipios puedan cobrar una tasa por facilidades y servicios turísticos como por ejemplo tiene Quito, a través de una ordenanza municipal del año 2017, cuyos montos se muestran en la tabla siguiente:

Tabla N°1: Valores de tasa por categoría y tipo de alojamiento turístico en Quito.

Tipo de Alojamiento	Categoría	Valor de la Tasa
Hoteles, hoteles apartamento, hosterías, haciendas turísticas, lodges y resorts.	5 estrellas	USD 2,75 por habitación por noche.
Hoteles, hoteles apartamento, hosterías, haciendas turísticas, lodges y resorts.	4 estrellas	USD 1,50 por habitación por noche.
Hostales	3 estrellas	USD 1,50 por habitación por noche.
Casas de huéspedes	Categoría única	USD 5 por habitación por noche.
Alojamiento extra hotelero	Categoría única	USD 5 por habitación por noche.

Fuente: elaboración propia.

En el caso de los Gobiernos Regionales y sus ingresos propios, es necesario abordar dos situaciones relevantes respecto de sus ingresos propios, por un lado avanzar en transparencia de la información por parte de DIPRES y/o Tesorería en relación a los montos involucrados, y por otro, avanzar en mejorar la oportunidad de la disposición y propiedad de dichos ingresos.

Actualmente los Gobiernos regionales cuentan con los siguientes ingresos propios.

- 50% patentes Mineras
- 50% casinos de juego
- 70% Patentes Geotérmicas
- 50% Patentes Acuícolas
- 65% patentes derechos de aguas no utilizados
- Fondo de inversión reconversión Regional (1/3 Reg. Mineras, 2/3 Resto Reg.)
- FONDEMA (Magallanes)
- Concesión Zona Franca (Magallanes)
- 65% ingresos por venta o concesión no onerosas Bienes fiscales (Subse BBNN)

Todos estos ingresos son de recaudación centralizada, por lo que la cuantía que le corresponde a cada Gobierno Regionales es informada por DIPRES, y en este sentido hay una oportunidad de mejora en cuanto a la transparencia de estos montos, es decir, lo que le corresponde a cada Gobierno Regional.

En otro plano, siendo ingresos propios, estos deberían estar disponible al inicio del año presupuestario y formar parte de la caja permanente del GORE, por lo que se debe terminar con la obligación de restitución al Tesoro Público en caso de no ser utilizados en un ejercicio presupuestario, sencillamente porque son propiedad de cada Gobierno Regional, porque son propios.

Aumento de recaudación de los actuales

En atención a medidas destinadas a aumentar la recaudación de ingresos actuales, señalar a modo de ejemplo, lo propuesto por la comisión asesora presidencial para la descentralización del año 2014, y replanteada por el “Consejo Asesor de la Política de Descentralización de Chile”, que dice relación con avanzar y corregir la inequidad en el pago de patentes comerciales, que actualmente provoca que un Kiosco o pequeño almacén pague una patente más elevada que una multi-tienda. Para abordar esta problemática, se propone una estrategia de dos fases: una de corto plazo y otra de mediano plazo:

Fase 1: Modificación de Reglamento

- a) Actualizar el reglamento de la Ley de Rentas (última modificación en 2008), incorporando como factores adicionales para la distribución del capital propio por sucursal las ventas y el metraje cuadrado de cada sucursal. Asimismo, es necesario que el SII implemente un registro único que incluya el número de trabajadores y sus respectivas sucursales, garantizando así la oportunidad y precisión de la información para las Municipalidades.

Fase 2: Modificación DL 3063 (artículo 24)

- b) Eliminar o aumentar el tope de declaración de capital propio de 8 mil UTM actual (\$527.208.000) a 16 mil UTM (\$1.054.416.000), y establecer un valor mínimo de pago

de patente por sucursal, oficinas, establecimientos, locales u otras unidades de gestión empresarial, en al menos 1 UTM.

Que sea ante el SII, y no ante la Municipalidad donde se encuentra ubicada su casa matriz, el lugar donde las empresas deben realizar su declaración de capital propio y solicitar los descuentos correspondientes a inversiones futuras.

Aumentar las transferencias

Respecto del aumento de las transferencias a nivel municipal, un tema relevante de plantear es el aumento del aporte fiscal al Fondo Común Municipal (FCM).

Al respecto señalar, que el FCM que constituye la principal fuente de financiamiento para la mayoría de los municipios, según datos del 2023, de las 345 municipalidades del país, 254 dependen en más del 50% del FCM, es decir, un 73,6% de los municipios de Chile.

Actualmente el FCM año 2025, es de M\$ 2.682.899.934, de los cuales el aporte fiscal es de 1.052.000 UTM, es decir de M\$ 70.935.308, lo que significa un 2,64% del total del Fondo Común Municipal.

En este último tiempo el Royaltie minero, ha constituido una fuente relevante de nuevas transferencias constituida por ley a los Municipios y Gobiernos Regionales. En este sentido, el Consejo Asesor para la Política de Descentralización de Chile, ha propuesto explorar la ampliación del Royalty minero al litio y otras industrias extractivas como la acuicultura, pesca industrial, industria forestal, entre otros.

Otro tema relevante, es aumentar las transferencias vía traspaso de tributos nacionales a municipios, como por ejemplo, el impuesto sobre emisión de gases establecido en el artículo 8 de la Ley N°20.780, que grava las emisiones al aire de material particulado (MP), óxidos de nitrógeno (NOx), dióxido de azufre (SO₂) y dióxido de carbono (CO₂), con una tasa por emisiones de CO₂ equivalente a 5 dólares de Estados Unidos de América por cada tonelada emitida, cuya recaudación es centralizada y pasa a formar parte del erario público nacional, cuando los efectos de dichas emisiones son de carácter local y territorial, por lo cual deberían formar parte de los ingresos vía transferencia a los municipios.

MIRADA ESTRATÉGICA EN FUNCIÓN DEL GASTO

La principal propuesta a objeto de facilitar y flexibilizar el gasto a nivel de Gobiernos Regionales, es sacar a los GORES del DL 1.263 que regula el sistema de administración financiera del Estado, que en la práctica, entrega al ministerio de Hacienda el control absoluto de los fondos generales de la nación pudiendo aumentar o quitar recursos de los gobiernos regionales con la sola firma del ministro de Hacienda.

La propuesta es, buscar un amplio apoyo al proyecto de Ley Regiones más Fuertes, en su parte que establece la regulación del nuevo sistema presupuestario, dado que dicho proyecto de ley plantea, que los GOREs dejen de regirse en términos generales por las normas de administración financiera de Estado. Así también, el PDL regula el nuevo sistema financiero y el ciclo presupuestario cuyo objeto es suplir la salida de D.L.1.263 en las materias en que deja de regir para los GORE.

Este nuevo sistema presupuestario para los GORE se sitúa en un nivel intermedio entre un servicio público centralizado y el modelo de empresas públicas.

En cuanto a medidas para flexibilizar el gasto con probidad y transparencia, se han planeado también las siguientes.

- Que los **recursos transferidos a SSPP (Ejemplo. CORFO, SERCOTEC, etc.)**, presentadas con acuerdo del CORE el año anterior en conjunto con la discusión del Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI). Dichos montos identificados deben ser rebajados del presupuesto del FNDR e incorporados directamente en el presupuesto del servicio receptor. Sin que el GORE pierda su calidad de fiscalizador de sus recursos.
- Así también, en atención a los recursos transferidos desde el GORE a los SSPP regionales para su ejecución, se genera un fenómeno de retraso en su ejecución, producto que dichos SSPP tienen que ejecutar sus propios recursos nacionales y además los regionales, dándole prioridad a los primeros, producto que los incentivos por modernización están asociados a la ejecución de éstos, retrasando la ejecución de las iniciativas de inversión de los gobiernos regionales. Se propone que la **ejecución de proyectos con presupuesto regional se incorpore en los instrumentos de incentivo de remuneración variable de los funcionarios de los servicios**.
- Finalmente, se ha propuesto que tanto las **modificaciones a los presupuestos regionales como las asignaciones presupuestarias**, se explore sean delegada su autorización a la **Secretarías Regionales Ministeriales de Hacienda**, y con toma de razón por las **sedes regionales de la Contraloría General de la República**, a objeto de acortar tiempos de tramitación y respuesta.

Medidas para incidir en el gasto de los servicios públicos desconcentrados con presencia regional

Una de las formas indirecta de avanzar en descentralización fiscal desde el enfoque de los gastos, es aumentar la incidencia de los Gobiernos Regionales en la ejecución del gasto de los servicios públicos desconcentrados con presencia regional. Lo anterior a partir de las siguientes iniciativas.

Fortalecer el rol del Gobierno Regional como responsable y coordinador del Ante Proyecto Regional de Inversiones (ARI), incorporando los compromisos asumidos por los SEREMIS y Directores Regionales en dicho proceso, en la evaluación de desempeño individual de los respectivos directivos.

Así también, el Consejo Asesor para la Política de Descentralización de Chile, ha planteado el reinstalar y fortalecer en la Ley de Presupuestos, dos mecanismos históricos de incidencia en el gasto de servicios públicos desconcentrados:

- Los ISAR (Inversión Sectorial de Asignación Regional) y,
- Los IRAL (Inversión Regional de Asignación Local).

Otra forma de incidir en el gasto de los servicios públicos desconcentrados es, vía glosa presupuestaria, donde se obligue a los servicios públicos a que un porcentaje del gasto se haga en

acuerdo con el gobierno regional. (Ejemplo, glosas que operativizaron el programa Chile Emprende entre los años 2000 y 2010, apoyada por un instructivo Presidencial)

De la misma forma, incluir la firma del gobernador o gobernadora Regional en los proyectos de inversión regional vía Decreto Ley 600, que define el Comité de Inversiones Extranjeras de la Dirección de Presupuestos y el Ministerio de Economía.

Finalmente, incorporar la consulta o firma del gobernador o gobernadora regional de proyectos de inversión regional canalizados por el Consejo de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas.