

Seminario: Descentralización Fiscal en Chile: Un análisis desde los desafíos

Relator: Egon Montecinos, Dr. en Investigación en Ciencias Sociales mención Ciencia Política. Académico titular de la Universidad Austral de Chile. Actualmente ejerce el cargo de Rector de la Universidad Austral de Chile. Director proyecto de investigación fونdecyt 1220165

Título de la presentación

Descentralización fiscal y transferencias de Igualación. ¿Es posible implementar en Chile?



Descentralización: conceptos y características

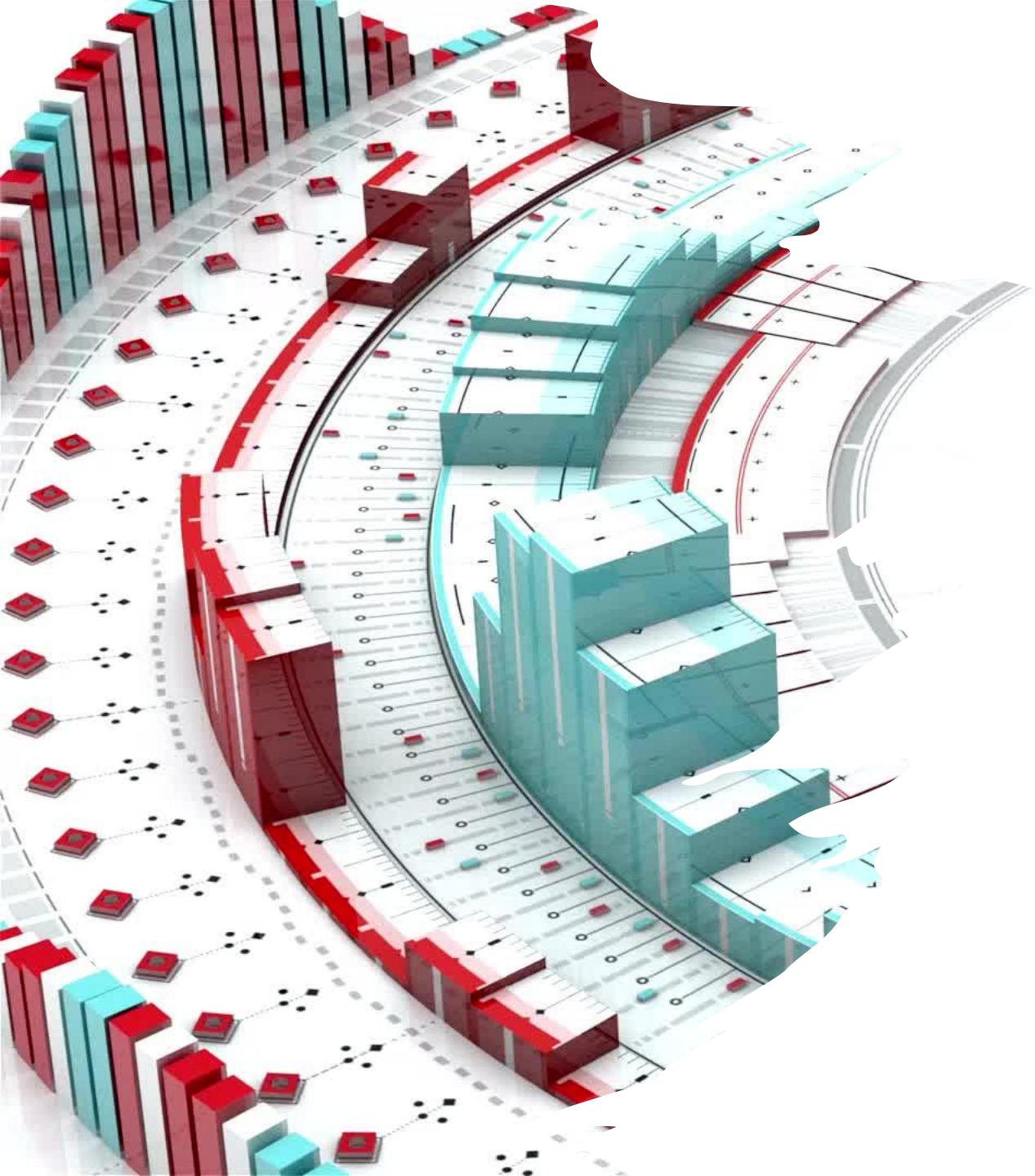
Es el proceso de reforma del estado que devuelve recursos, responsabilidades y/o autoridad de niveles más altos a niveles más bajos de gobierno (Falleti, 2006).

Tres tipos de descentralización

Descentralización Administrativa: Conjunto de políticas que transfieren la administración y el manejo de los servicios sociales (pueden ser financiadas o no financiadas).

Descentralización Fiscal: Conjunto de políticas que aumentan los *ingresos* (o la autonomía para recaudar) de las unidades subnacionales.

Descentralización Política: Conjunto de reformas electorales y constitucionales diseñadas para abrir o activar la representación de las *polities* subnacionales.



La descentralización posee muchas ventajas, pero se ha evidenciado también que tiende a generar una gran heterogeneidad en la calidad de los servicios públicos brindados por los gobiernos subnacionales (GSN), los cuales difieren sustancialmente en sus bases económicas y poblacionales, y por ende en su capacidad de recaudación de ingresos propios y en los costos de provisión de los servicios a su cargo.

Principios orientadores de la descentralización fiscal.

Solidaridad, garantizar la autonomía en el marco de la unidad de la nación)

Equivalencia fiscal con equidad horizontal (acercarse a gastar lo recaudo preservando el aporte al país y a las entidades que menos recaudan)

Equidad territorial (consideraciones territoriales para costear la política pública a escala subnacional).

Homogeneidad de bienestar social (que independientemente donde vives el estándar de servicios básicos se parezca en calidad y cobertura).

Inclusión social y política en las decisiones (participación ciudadana, aperturas institucionales).

Responsabilidad fiscal (incentivos para recaudar y contribuir con impuestos)

Capacidades institucionales (capacidad subnacional de formulación y ejecución de proyectos de inversión)

Eficiencia y cobertura (llegar y hacer mejor las cosas que en contextos de centralismo) de políticas públicas.

De la asignación per cápita a las transferencias de igualación

Las transferencias de igualación, también conocidas como de ecualización o nivelación, son instrumentos para:

Distribuir recursos financieros entre niveles de gobierno y dentro de los mismos.

“Buscan eliminar o reducir la disparidad fiscal, es decir, la diferencia entre las necesidades de gasto (los costos en que debe incurrir un GSN para proveer una combinación estándar de los servicios públicos bajo su responsabilidad) y la capacidad fiscal de cada GSN (los recursos con que contaría un GSN si ejerciera un nivel de esfuerzo fiscal estándar)”.

El propósito es que cada GSN pueda proveer bienes y servicios públicos con un estándar mínimo en calidad y cantidad, a partir de un esfuerzo común para la recaudación de ingresos propios.

Finalidad de este tipo de transferencias

- La finalidad de las transferencias de igualación es reducir las diferencias en los beneficios fiscales netos para los pobladores de las diversas zonas de un país, buscan que los individuos reciban similares oportunidades de prestación de bienes y servicios públicos a cargo de los GSN, independientemente del lugar en que residan.
- Por eso, las transferencias de igualación deben ser no condicionadas y de propósito general, y contar con reglas claras de financiamiento y fórmulas transparentes de distribución (Boex y Martínez-Vázquez, 2007)

- Las transferencias de igualación para los GSN deben distinguirse de otros instrumentos fiscales que persiguen reducir diferencias en los ingresos personales dentro de las regiones o a través de las mismas (Broadway, 2003).
- El objeto de compensación son los GSN, no las personas directamente, y se les deben asignar más recursos a las entidades territoriales en desventaja.
- Tanto porque tienen menores capacidades fiscales, como por el hecho de que presentan mayores necesidades y/o enfrentan mayores costos en la prestación de servicios.

La experiencia comparada internacional

En función de quién financia las transferencias de igualación, los sistemas en estos países se clasifican en horizontales, cuando las transferencias fluyen entre los propios GSN, o verticales, cuando es el gobierno central el que asigna los recursos.

Los sistemas horizontales se denominan también solidarios o Robin Hood, ya que transfieren recursos de los GSN más ricos a aquellos con menores niveles de riqueza y desarrollo. Dentro de la OCDE, Alemania, Suiza y los países nórdicos utilizan este tipo de esquemas horizontales (Shah, 2014).

En cambio, en los países en desarrollo las transferencias de recursos entre GSN son menos frecuentes, en buena medida por las escasas fuentes de ingresos que existen a nivel subnacional y por la dificultad política de lograr que los GSN más desarrollados resignen parte de sus ingresos propios.

Por su parte, los sistemas verticales son los que más prevalecen en la experiencia internacional (Australia y Canadá). Estos esquemas no requieren acuerdos de financiamiento entre GSN, ya que los recursos provienen de impuestos nacionales, lo que simplifica su implementación.

- VEAMOS ALGUNOS CASOS



Alemania

- País descentralizado con fuerte influencia del gobierno central y una gran cohesión entre los estados federados (16 Länder).
- Además, la Constitución establece el compromiso de brindar la misma capacidad a todos los niveles de gobierno para promover iguales condiciones de vida (Spahn, 1997).
- En el sistema de financiamiento intergubernamental, el gobierno central y los GSN comparten la mayoría de los ingresos tributarios percibidos por los impuestos a los ingresos a la renta personal y corporativa y el impuesto al valor agregado (IVA).
- Existen tres programas de transferencias con propósitos de igualación.

- Un programa que se basa en la recaudación del IVA y destina el 49,5% a los estados. Estos recursos se distribuyen sobre la base de criterios de población (75%) y entre los estados cuya recaudación de determinados impuestos se encuentre por debajo del promedio nacional per cápita (25%).
- Un programa de nivelación horizontal solidario entre estados tipo Robin Hood, conocido como Finanzausgleich. Para este instrumento se establece un criterio de igualación que se mide como un indicador de capacidad fiscal y teniendo en cuenta factores diferenciales de gastos.

- El tercer programa se compone de transferencias federales adicionales que se otorgan a los estados financieramente débiles (para asegurar que logren tener al menos el 99,5% de la capacidad fiscal promedio nacional).
- Existen otras transferencias especiales (para varios propósitos) que completan el sistema de transferencias de Alemania, lo que lo convierte en uno de los sistemas más igualadores dentro de los países federales.
- Por ejemplo, cabe mencionar las transferencias de solidaridad para los Länder de la antigua Alemania del Este, destinadas a fomentar el desarrollo económico de los mismos, para cubrir los costos de organización política de los Länder más pequeños y/o para afrontar necesidades por un desempleo estructural excesivo

Canadá

- Canadá es un estado federal conformado por 10 provincias y tres territorios.
- Los programas de transferencias intergubernamentales son básicamente cuatro, dos de los cuales son esquemas de transferencias en bloque destinados a la salud y educación pública, y a la asistencia social, y se distribuyen sobre una base per cápita.
- El tercer programa lo constituyen las transferencias de financiamiento territorial, otorgadas a los tres territorios para que puedan proveer a sus residentes un amplio rango de servicios públicos comparables a aquellos ofrecidos por los gobiernos provinciales a niveles comparables de tributación (según necesidad fiscal).

- Por su parte, el cuarto, las transferencias de igualación horizontal a las provincias (exceptuando los territorios) son pagos no condicionados que buscan reducir las disparidades fiscales entre jurisdicciones para que todas las provincias puedan proveer servicios públicos comparables a niveles razonables de imposición.
- Este sistema de igualación de Canadá, que está consagrado en la Constitución y se estableció originalmente a mediados de la década de 1950. Su potencial igualatorio es sustancial, ya que las provincias canadienses son muy autónomas (por ejemplo, los ingresos propios promedio de las mismas se acercan al 80% de los ingresos totales).
- Los fondos del sistema de igualación surgen de impuestos nacionales y están sujetos a una tasa de crecimiento calculada en función del crecimiento promedio trianual del PIB, de manera de reducir la volatilidad y prociclicalidad de las transferencias.

Italia



Existe un sistema de impuestos compartidos y las regiones especiales reciben, además, transferencias específicas del gobierno central (Brosio, 1997).



A partir de la nueva Constitución del año 2001, se introdujo el concepto de estándar mínimo de provisión de servicios públicos básicos (**como salud y protección social**) y el mandato de igualación para las otras funciones basado en la capacidad fiscal solamente, sin considerar las necesidades de gasto para estas funciones (Brosio y Piperno, 2007).

- En relación con el sistema de transferencias para los gobiernos locales, se distinguen tres nuevos fondos:

- i. **El Fondo Recurrente**, cuyo objetivo es financiar un nivel mínimo y uniforme de servicios básicos y su asignación se realiza a partir de ciertos indicadores de las municipalidades (población y estructura etaria, tamaño de áreas urbanas y suburbanas, densidad de la población y acceso de la población a servicios) y otras condiciones socioeconómicas de las provincias donde se sitúan dichas municipalidades.
- ii. El Fondo Igualador, que se distribuye de manera gradual hasta lograr la igualación de los recursos tributarios per cápita de cada gobierno local.
- iii. El Fondo Condicional, que incluye transferencias de programas de la Unión Europea, las correspondientes transferencias cofinanciadoras del propio país, y transferencias específicas del gobierno central destinadas a cubrir disparidades regionales.



5 Lecciones para américa Latina

- 1.- Para estimar las necesidades de gasto, se deben utilizar indicadores que estén fuera del control de los GSN de modo de evitar su manipulación.

De esta manera, se reduce el incentivo a gastar más y a exagerar el monto de transferencias que corresponde (OCDE, 2014), creando gasto adicional en áreas de poca relevancia y por ende en detrimento de la eficiencia y la calidad del gasto.

2.- Se deben separar los fondos de igualación fiscal de otros instrumentos de coparticipación de ingresos y otras transferencias que no tengan como propósito la redistribución.

3.- Conviene crear una institucionalidad técnica de administración del sistema que, cuente con representación del gobierno central y de los GSN.

Para esto debe contarse con personal entrenado en la estimación de la capacidad fiscal y de las necesidades de gasto subnacionales, con acceso a la información necesaria para dichas estimaciones.

PD: En ciertos países se han establecido instancias técnicas independientes que determinan el nivel y crecimiento de las transferencias.

4.- Se debe abordar la reforma de los sistemas de manera estratégica (gradualidad).

Las grandes disparidades en cuanto a capacidad fiscal y necesidades de gasto a nivel subnacional, han llevado a diversos países a implementar de manera gradual los sistemas de igualación.

5.- Hay que revisar de manera holística el marco de descentralización (especialmente fiscal). La implementación efectiva de sistemas de igualación fiscal ha promovido una revisión de la asignación de potestades de ingresos, junto a cambios en los montos globales de las transferencias.



Como avanzar en esta materia, depende de

Hasta qué punto se pretende reducir dichas disparidades fiscales. Esta es una cuestión normativa (y yo diría ética) relacionada con el peso que cada país le otorga a la equidad regional y a la solidaridad nacional (Spahn, 2007).