

Santiago de Chile, 01 de febrero de 2022

A la Mesa Directiva de la Convención Constitucional de la República de Chile, en uso de las facultades establecidas en los artículos 81 y siguientes del Reglamento General de la Convención Constitucional, los Convencionales Constituyentes que aquí suscriben presentan la siguiente Iniciativa Convencional Constituyente.

Propuesta de norma constitucional para ser analizada por la Comisión de Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal de la Convención Constitucional, relativa a la **“Descentralización fiscal y cargas tributarias”**.

I. Fundamentación:

El anhelo por una mayor descentralización se remonta a los inicios de la historia política de nuestro país. Su búsqueda permanente se asocia a que, en términos generales, se le atribuyen principalmente dos beneficios: por un lado, mejorar la asignación de los recursos públicos, y, por el otro, generar mayor supervisión y control de las autoridades por parte de la ciudadanía, acercando la política a las personas y a sus localidades¹.

En cuanto a la descentralización fiscal², comparado con otros países unitarios de la OECD, nuestro país cuenta con un bajo nivel de gasto y recaudación fiscal subnacional. Así las cosas, en Chile tan solo el 14,5% del gasto fiscal es de administración subnacional, lo cual se contrapone al 27,4% promedio de los países unitarios de la OECD. Por otro lado, mientras en promedio los países de la OECD recaudan cerca de un 30% de los impuestos con fuentes subnacionales, en Chile esa fuente abarca tan solo el 16,5% de la recaudación.

Las regiones en Chile tienen resultados socioeconómicos desiguales en distintas dimensiones. Por ejemplo, mientras Antofagasta es la región con mayor PIB per cápita con \$22 MM anuales, La Araucanía apenas supera los \$4 MM, siendo la media para todas las regiones \$7,8 MM. Por su parte, la proporción de personas en situación de pobreza por ingresos está en un rango de entre 2,1 y 17,2 por ciento entre las distintas regiones, y esta misma dispersión también se observa para la pobreza multidimensional³.

Luego, la descentralización fiscal se puede entender desde dos enfoques: el enfoque de gastos y el enfoque de ingresos.

Por una parte, el enfoque de gastos, se relaciona con dotar de mayores niveles de decisión subnacional 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 de los gobiernos subnacionales (regional y local) respecto del gasto público total. Por otra parte, el

¹ Irrázaval, I. y Pérez, E., 2009. Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias. En Consorcio para la Reforma del Estado (ed.), Un mejor Estado para Chile: Propuestas de modernización y reforma, pp.175-205.

² La descentralización fiscal dice relación con la asignación de recursos entre los distintos niveles de gobierno, y las capacidades que tiene el nivel local de conseguir y administrar fondos (Irrázaval y Pérez, 2009).

³ Libro: Más allá de Santiago: Descentralización fiscal en Chile. CEP y Centro UC, 2020

enfoque de ingresos significa avanzar hacia mayores ingresos propios levantados desde el nivel subnacional respecto de los ingresos nacionales totales.

Así, las propuestas de descentralización en general -y la descentralización fiscal en particular-, buscan asegurar, en el largo plazo, a todos los ciudadanos, igualdad de acceso a oportunidades y el ejercicio de sus derechos, lo que se conoce como el “principio de igualdad horizontal”. Este principio consiste en asegurar por parte del Estado la provisión de bienes públicos en similar calidad y proporción a todos los habitantes de los distintos territorios subnacionales.

La dotación de más recursos de decisión autónoma a las regiones y comunas posibilita mayor cohesión social y gobernanza territorial, entendida como el resultado esperado de avanzar hacia la construcción de un país territorialmente equilibrado.

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

Por todo lo anterior, en nuestra propuesta buscamos constitucionalizar una serie de principios y mecanismos que permitan avanzar hacia una descentralización fiscal efectiva y oportuna. Por ejemplo, mediante la formulación de un **principio de descentralización fiscal**, se busca asegurar que las entidades subnacionales tengan autonomía financiera para el cumplimiento de sus funciones, dentro del marco establecido por esta Constitución y las leyes.

Por su parte, mediante la consagración del **principio de equilibrio y responsabilidad fiscal**, -que debe ser rector de toda la gestión pública-, buscamos su íntegra aplicación al ámbito de los gobiernos subnacionales. En la propuesta, se busca combinar dicha responsabilidad de velar por el buen y eficiente uso de los recursos públicos, con ciertos deberes para las autoridades de los distintos niveles con respecto a la probidad, transparencia y rendición de cuentas a la comunidad. Ahora bien, consideramos que el detalle de dichos deberes (y las responsabilidades correlativas) son de una profundidad más propia de una ley que de la Constitución. Finalmente, cabe señalar que este principio también está recogido en el Reglamento General de la Convención⁴.

Asimismo, proponemos la consagración del **principio de suficiencia en el financiamiento de las competencias**, replicando, en cierta forma, la norma que actualmente se encuentra consagrada a nivel legal para el caso de las municipalidades⁵. Lo anterior es complementado con una suerte de “garantía”, consistente en la obligación de que las leyes que asignen una nueva función o atribución contemplen su financiamiento en el informe financiero correlativo⁶.

⁴ Artículo 64 del Reglamento General de la Convención Constitucional: “**Principio de Responsabilidad Fiscal**. Este principio promueve la eficiencia, la probidad, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los recursos a nivel nacional y subnacional. Los recursos territoriales deben ir aparejados de mecanismos que permitan asegurar su buen uso (por ejemplo, disminuir transferencias no programáticas, fortalecer transparencia activa, fomentar participación ciudadana, entre otras cosas). Asimismo, presentar propuestas orientadas a terminar con los compromisos nacionales y subnacionales no financiables, evitando dejar comprometido su presupuesto para las siguientes administraciones.” Disponible en: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2021/10/Reglamento-definitivo-versio%CC%81n-para-publicar.pdf>

⁵ Artículo 5°, Inciso 4°, Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades: “Cualquier nueva función o tarea que se le asigne a los municipios deberá contemplar el financiamiento respectivo”.

⁶ Esto coincide con la propuesta que hace el académico Sebastián Soto Velasco en su libro “La hora de la reconstitución”, consistente en que se incorpore en la Constitución una regla -al regular el proceso de formación de la ley-, que obligue que cualquier nueva función o tarea que se le asigne a los municipios contemple el

Luego, buscamos consagrar la **solidaridad y la equidad territorial**. Este principio, busca propender un desarrollo social y territorial armónico, considerando la posibilidad de que operan instrumentos de compensación económica, que permitan una discriminación positiva en la asignación de recursos públicos en atención al menor desarrollo relativo de determinados lugares.⁷

Posteriormente, se establece un **principio de coordinación y cooperación**. Este principio contiene, por un lado, un componente de eficiencia, toda vez que busca evitar duplicidades en las funciones públicas (que actualmente son muy comunes, principalmente como consecuencia de una difusa delimitación de competencias). Por otro lado, contiene un componente de solidaridad, ya que incentiva la cooperación entre las distintas unidades territoriales -y entre ellas y los servicios públicos centralizados- para el logro de sus objetivos comunes.

También, integramos un **principio de no discrecionalidad presupuestaria**. Esto se hace con la finalidad de evitar que la disposición de recursos responda a criterios políticos o a la mera discreción del gobierno de turno, otorgando, asimismo, mayor certeza en la disponibilidad presupuestaria. Proponemos que se establezca el deber de que la ley de presupuestos les asigne recursos en base a criterios objetivos, y que sea la ley la que determine otras fuentes de financiamiento. En este punto, nuestra propuesta también precisa que las políticas internas de recaudación de cada gobierno subnacional -como lo podría ser el aumento o disminución de la tasa de un impuesto nacional- no afectarán el monto transferido por el Estado central, de manera tal de no generar incentivos perversos.

Asimismo, en este punto establecemos algunos criterios mínimos a ser considerados para la distribución de los recursos por parte del gobierno central, así como una garantía de financiamiento de los recursos necesarios para el funcionamiento de los gobiernos subnacionales. Por último, se establece un mecanismo excepcional de transferencias de recursos desde el nivel central a las unidades subnacionales por razones de emergencia o aislamiento.

Finalmente, en cuanto a normas y principios comunes se trata, la propuesta establece la **responsabilidad e iniciativa presupuestaria**. Se trata de un artículo según el cual se establece que la iniciativa exclusiva del proyecto de presupuesto regional o local, recae en el Gobernador Regional o en el Alcalde, respectivamente. El diseño de esta norma, con contenido similar a lo que se establece respecto a la iniciativa exclusiva del Presidente en materia presupuestaria del Estado, tiene como objetivo asegurar la estabilidad macroeconómica del país, considerando evidentemente el aporte y relevancia que tendrán las regiones y comunas en este aspecto. Por tanto, se busca que sea el Ejecutivo subnacional el responsable ante la ciudadanía del manejo del desempeño económico en dicho nivel, dentro del ámbito de sus competencias y en coordinación con el nivel central, con el fin de asegurar la promoción de la prudencia fiscal y la estabilidad económica.

Luego, para complementar nuestra iniciativa, se proponen una serie de artículos que guardan relación con las cargas tributarias. En dicho sentido, primeramente encontramos algunos **principios fundamentales** en esta materia, cuyo rol es orientar el diseño jurídico, influyendo en el contenido de derechos y libertades fundamentales, y constituir un límite para la

financiamiento respectivo. Para más información ver: https://airenuevo.org/wp-content/uploads/2021/06/AN_Desaf_o_14_Municipios-2.pdf

⁷ Addendum de Propuestas de Normas Constitucionales, Fundación Chile Descentralizado, pp.17.

actuación de los distintos órganos del Estado. Este límite será fundamental para proteger a los ciudadanos de las posibles arbitrariedades del Estado.

Por tanto, proponemos principios como: el de igualdad y legalidad tributaria; el de no afectación tributaria; y el de no discriminación del Estado en materia económica. Así, el **principio de legalidad tributaria** significa que los tributos (y los elementos para determinarlo) solo pueden ser establecidos, modificados, suprimidos y condonados por una ley, sirviendo de garantía de mayor deliberación y contrapeso político, en comparación a un acto discrecional de una autoridad, como pudiere ser la vía reglamentaria. Por otro lado, el **principio de igualdad tributaria** quiere decir que el tratamiento impositivo debe ser el mismo para quienes se encuentren en condiciones similares (equidad horizontal) y gravar de forma distinta a personas que se encuentren en situaciones diferentes (equidad vertical). En este sentido, la igualdad no mira al tributo en sí mismo, sino al sacrificio que debe hacer quién lo paga, por lo tanto, no se refiere a la igualdad en sentido estricto, sino que refiere a soportar las cargas de manera que sean distribuidas equitativamente entre todos.

El **principio de la no afectación específica**, por otro lado, implica que los recursos provenientes de los impuestos no puedan estar destinados a financiar un proyecto o finalidad específica, sino que han de ingresar a las rentas generales del Estado. La distribución de los ingresos del Fisco se realiza a través de la Ley de Presupuestos que aprueba cada año el Congreso Nacional. Este principio admitiría como excepción el caso de los tributos de destinación local, que propondremos más adelante.

Por último, en lo que a principios tributarios o fiscales respecta, encontramos el **principio de igualdad y no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica**. Dicho principio se refiere especialmente a que los beneficios directos o indirectos en favor de algún sector, actividad o zona geográfica, o gravámenes especiales que afecten a uno u otras, se establezcan siempre por ley y en base a parámetros que sean razonables y justificados, de lo que se sigue que ha de tratarse de medidas mesuradas, necesarias y proporcionadas.

Por otro lado, nuestra propuesta contempla ciertas **normas tributarias**, tales como los **tributos de destinación local**, que, de forma similar a lo expuesto en el artículo 19 n°20 de la actual Constitución -disposición que rara vez se ha utilizado-, permite que lo recaudado por ciertos impuestos a actividades locales quede en las regiones previa autorización legal. Esta disposición, de potenciarse, abriría -por ejemplo- la posibilidad de que la recaudación de determinados impuestos con una clara identificación regional, sean de beneficio del respectivo gobierno regional; aumentando los ingresos subnacionales sin afectar la unidad tributaria ni legislativa.

Finalmente, se regula la **potestad tributaria subnacional**, contemplada con el fin de que ciertos tributos puedan establecerse a nivel regional, en el marco garantizado por la Constitución y las leyes. Así, una ley regulará específicamente la procedencia de estos tributos, y la definición del tipo de tributo que puede establecerse a nivel regional, pudiendo ser de tipo territorial -como contribuciones o patentes-, o bien sobretasas a ciertos impuestos nacionales, lo que quedará determinado por el legislador.

II. Propuesta de articulado:
a. Normas y Principios Comunes

Artículo X.1. Descentralización Fiscal. Los Gobiernos Regionales y las Municipalidades gozan de autonomía financiera para el cumplimiento de sus funciones, dentro del marco establecido por esta Constitución y las leyes.

La Ley de Presupuestos de la Nación deberá propender a que, progresivamente, una parte significativa del gasto público sea ejecutado a través de los gobiernos subnacionales, en función de las responsabilidades propias que debe asumir cada nivel de gobierno.

El deber y la facultad de velar por la estabilidad macroeconómica y fiscal será centralizada, conforme a lo dispuesto en esta Constitución.

Artículo X.2. Equilibrio y Responsabilidad Fiscal. Las autoridades del gobierno central, regional y comunal son responsables de velar por el buen uso de los recursos públicos, respetando siempre los principios de eficiencia, probidad, transparencia y rendición de cuentas. Una ley deberá definir dichos principios y regular las normas de responsabilidad fiscal aplicable, así como los mecanismos para hacerla efectiva.

Asimismo, una ley deberá fijar indicadores y metas de eficiencia de carácter público, asociados a resultados e impactos de la ejecución presupuestaria anual en el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía de las comunas y regiones.

Artículo X.3. Suficiencia en el financiamiento de las competencias. La creación, ampliación o traspaso de toda competencia, función o atribución desde el Estado central a los gobiernos regionales o comunales, deberá siempre ir acompañada del traspaso oportuno de los recursos financieros y humanos suficientes para su adecuado ejercicio.

Para dar cumplimiento a lo anterior, las leyes que asignen dicha función o tarea deberán consignar su financiamiento en el respectivo informe financiero.

Artículo X.4. Solidaridad y Equidad Territorial. Los órganos del Estado y las leyes deben promover un desarrollo territorial armónico, equitativo y solidario entre las distintas regiones y comunas del territorio de la República. Las leyes y políticas públicas deberán velar por cumplir con lo anterior, permitiendo que todos los habitantes de la República tengan acceso a igual nivel y calidad de servicios públicos, independiente del lugar donde residan.

La ley dispondrá la creación de instrumentos que aseguren el cumplimiento de lo dispuesto en el inciso anterior, especialmente en cuanto a las transferencias fiscales que haga el Estado central a los gobiernos subnacionales, así como la creación de mecanismos de compensación económica entre las distintas unidades territoriales.

Asimismo, la ley podrá disponer de medidas que permitan compensar las externalidades negativas derivadas de la explotación de recursos naturales a las regiones y comunas afectadas.

Artículo X.5. Coordinación y Cooperación. El Estado deberá promover la acción coordinada de los diferentes organismos e instituciones de los diversos niveles gubernamentales, fomentando la cooperación y colaboración para el logro de sus objetivos comunes, y evitando la duplicidad o interferencia de sus funciones.

Los servicios públicos dependientes del gobierno central deberán coordinarse con los gobiernos regionales y municipalidades cuando ejecuten su labor en los respectivos territorios, en conformidad con la ley.

Asimismo, la ley establecerá fórmulas de asociación y cooperación para la administración de todas o algunas de las municipalidades, con respecto a los problemas que les sean comunes, así como entre las municipalidades y los demás servicios públicos.

Artículo X.6. No discrecionalidad presupuestaria. La transferencia de recursos realizada desde el Estado central a los gobiernos regionales y municipalidades, en el marco de la Ley de Presupuestos de la Nación u otro instrumento, deberá efectuarse en base a criterios objetivos, verificables y no discrecionales. Asimismo, no debe afectar las decisiones de aumentar o reducir la recaudación de ingresos propios de cada gobierno subnacional.

Una ley determinará dichos criterios, debiendo reconocer la diversidad territorial y considerar los componentes geográficos, demográficos, socioeconómicos y de accesibilidad a los servicios básicos de las distintas unidades territoriales.

La Ley de Presupuestos de la Nación asignará los recursos necesarios para el funcionamiento de los gobiernos regionales y municipalidades, en función de las responsabilidades propias que deba asumir cada nivel de gobierno.

Asimismo, una ley podrá disponer transferencias especiales por razones de aislamiento o emergencia, las que en ningún caso podrán establecer discriminaciones arbitrarias entre las distintas regiones y territorios del país.

Artículo X.7. Responsabilidad e iniciativa presupuestaria. Corresponde exclusivamente al gobernador regional o, en su caso al alcalde, presentar el proyecto de presupuesto del Gobierno Regional o de la Municipalidad al correspondiente Consejo Regional o Concejo, respectivamente.

Este proyecto debe presentarse dentro de un plazo máximo establecido por ley. En el caso en que el Consejo Regional o el Concejo no adopten la decisión sobre el proyecto dentro del plazo establecido por esta ley, regirá sin más el proyecto presentado por el gobernador o el alcalde.

El Consejo Regional o el Concejo no pueden aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo pueden reducir los gastos contenidos en el proyecto, salvo los establecidos en las leyes.

Se prohíbe al Consejo Regional o al Concejo aprobar nuevos gastos con cargo a los fondos del respectivo Gobierno Regional o Municipalidad sin indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos para solventar tal gasto.

Si la fuente de recursos otorgada por el Consejo Regional o el Concejo son insuficientes para solventar cualquier nuevo gasto aprobado, el gobernador o alcalde, previo informe favorable

del órgano por el cual se recaude el nuevo ingreso, deberá reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera sea su naturaleza.

b. Cargas Tributarias

Artículo X.8. Igualdad y legalidad tributaria. Todas las personas contribuirán al sostenimiento del gasto público en conformidad a lo establecido en la ley y de acuerdo con su capacidad contributiva. El sistema tributario y las cargas públicas se fundamentan en los principios de equidad, progresividad, no discriminación arbitraria, justicia, irretroactividad, certeza jurídica, neutralidad, simplicidad y eficiencia.

En ningún caso los tributos, las cargas públicas, o el sistema tributario en su conjunto, tendrá alcance confiscatorio, o de carácter desproporcionado o injusto.

Artículo X.9. No discriminación del Estado y sus organismos en materia económica. Sólo en virtud de una ley, y siempre que no signifique tal discriminación, se podrán autorizar determinados beneficios directos o indirectos en favor de algún sector, actividad o zona geográfica, o establecer gravámenes especiales que afecten a uno u otras.

En el caso de las franquicias o beneficios indirectos, la estimación del costo de éstos deberá incluirse anualmente en la Ley de Presupuestos de la Nación y en los respectivos presupuestos de los gobiernos regionales y municipalidades cuando corresponda.

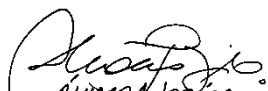
Artículo X.10. No afectación tributaria. Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado, salvo en el caso de los tributos de destinación local que esta Constitución establece.

Artículo X.11. Tributos de destinación local. Una ley emanada del Congreso Nacional deberá disponer que lo recaudado por determinados tributos que gravan actividades o bienes con una clara identificación regional o local, sea destinado, dentro del marco que la misma ley señale, a los presupuestos regionales o comunales.

Artículo X.12. Potestad tributaria subnacional. Los gobiernos regionales, previa autorización de una ley y dentro del ámbito de sus competencias, podrán decretar tributos especiales sobre ciertas actividades realizadas o bienes localizados en sus territorios, conforme a lo establecido en la Constitución y las leyes.

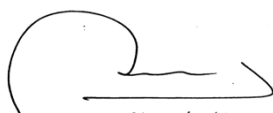
Por tanto, solicitamos tener por presentada esta propuesta de norma constitucional, declarar que ésta cumple con los requisitos formales establecidos en el artículo 83 del Reglamento General de la Convención Constitucional, y en virtud del artículo 85 y 86 del mismo cuerpo reglamentario proceder a su sistematización y tramitación.

Patrocinan esta iniciativa los siguientes convencionales constituyentes:



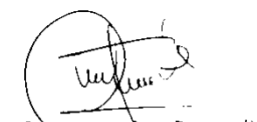
ÁLVARO JOFRÉ C.
10.940.830-1
CC TACAPACA-02

1. Álvaro Jofré C.



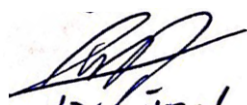
15 29624 4-4
Felipe Mena

2. Felipe Mena V.




Geoconda Navarrete A.
11.408.389-5

3. Geoconda Navarrete A.



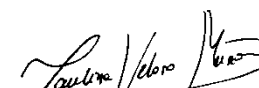
Roberto Vega C.

4. Roberto Vega C.



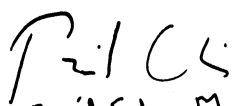
ANGÉLICA TEPPER K.
8.271.037-0

5. Angélica Tepper K.



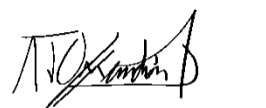
Paulina Veloso M.
16.504.598-K

6. Paulina Veloso M.



Raúl Celis M.
8394737-3

7. Raúl Celis M.



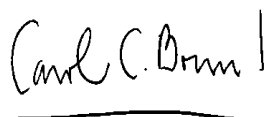
MANUEL JOSÉ OSSANDÓN LIRA
16.659.197-K

8. Manuel Ossandón L.



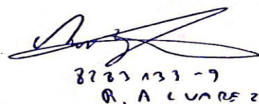
Ruggero Cozzi E.
678.106-K

9. Ruggero Cozzi E.



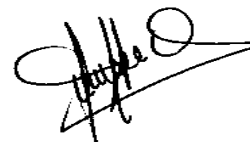
Carol C. Bown S.

10. Carol Bown S.



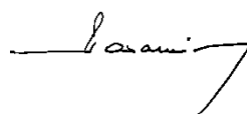
RODRIGO ÁLVAREZ Z.
8223133-9
R. A. LUNA R. Z.

11. Rodrigo Álvarez Z.



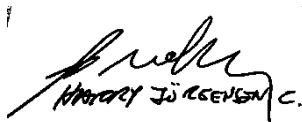
Ruth Hurtado O.

12. Ruth Hurtado O.



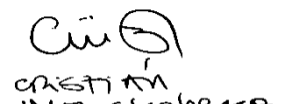
Jorge Arancibia R.

13. Jorge Arancibia R.




HARRY JÜRGENSEN C.

14. Harry Jürgensen C.



Cristián Monckeberg B.
7388379-2

15. Cristián Monckeberg B.



Pollyana Rivera B.
12.551.558-6

16. Pollyana Rivera B.