Consejo de Modernización del Estado, Ministerio de Hacienda

Proyecto de Ley de Financiamiento, Descentralización Fiscal y Responsabilidad Fiscal Regional (Boletín N°15.921-05)

2 de agosto de 2023

Contenidos

- Diagnóstico sobre la realidad fiscal subnacional
- Ejes temáticos y estructura del proyecto de ley “Regiones más Fuertes”
- El proyecto de ley “Regiones más Fuertes” y la Ley del Royalty

2

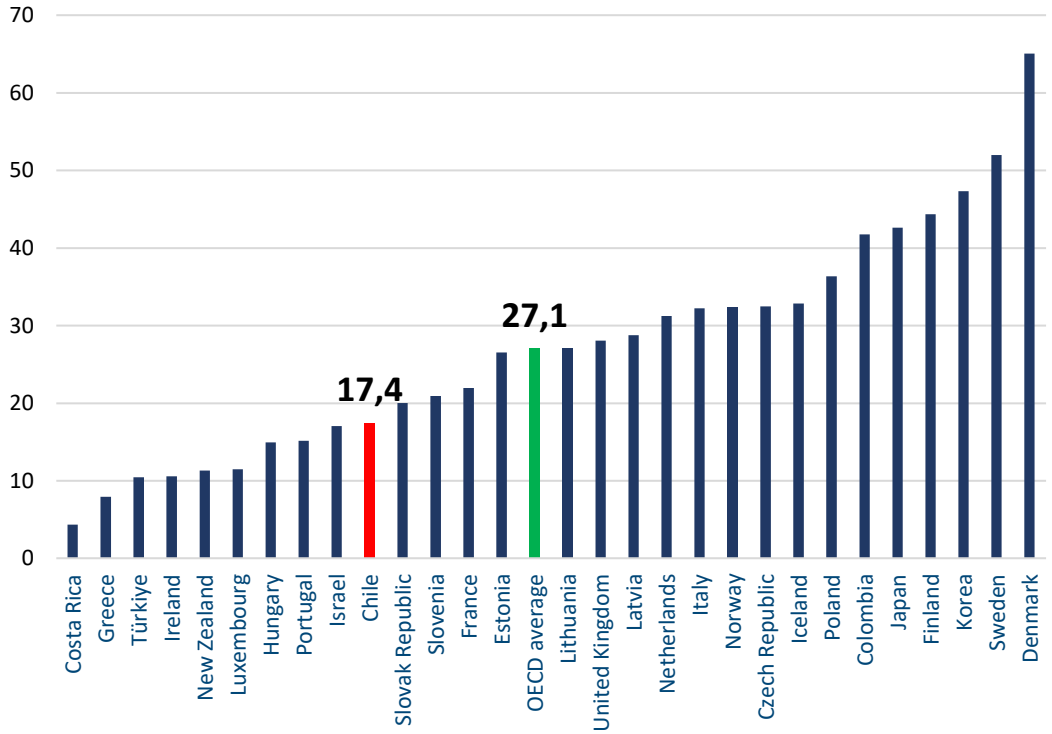
Diagnóstico sobre la realidad fiscal subnacional

Finanzas públicas regionales en el contexto internacional

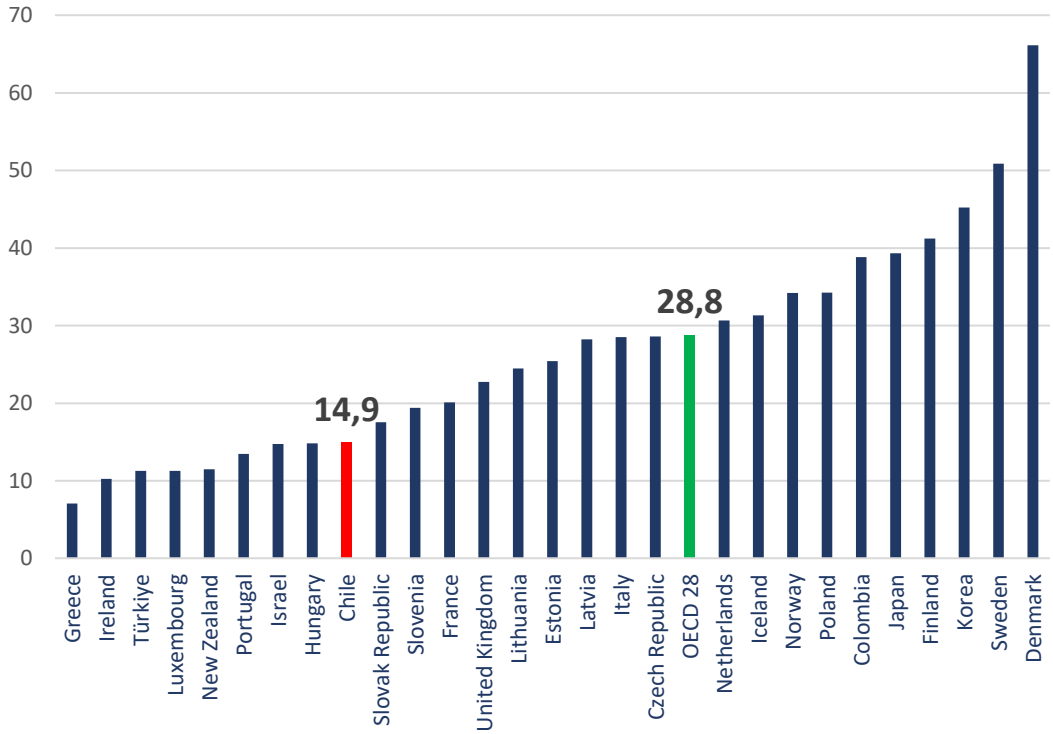
En cuanto a los ingresos, en Chile solo el 17,4% son recaudados a nivel subnacional, comparado con un 27% en promedio en la OCDE. Esto implica una brecha de 10 puntos porcentuales con respecto al promedio de los países unitarios de la OCDE (OECD, 2023).

En Chile el gasto público subnacional representa 14,9 % del gasto fiscal total. Esto implica una brecha de 14 puntos porcentuales con respecto al promedio de los países unitarios de la OCDE (OECD, 2021).

Ingresos totales subnacionales, unitarios OECD (% ingresos totales nacionales)



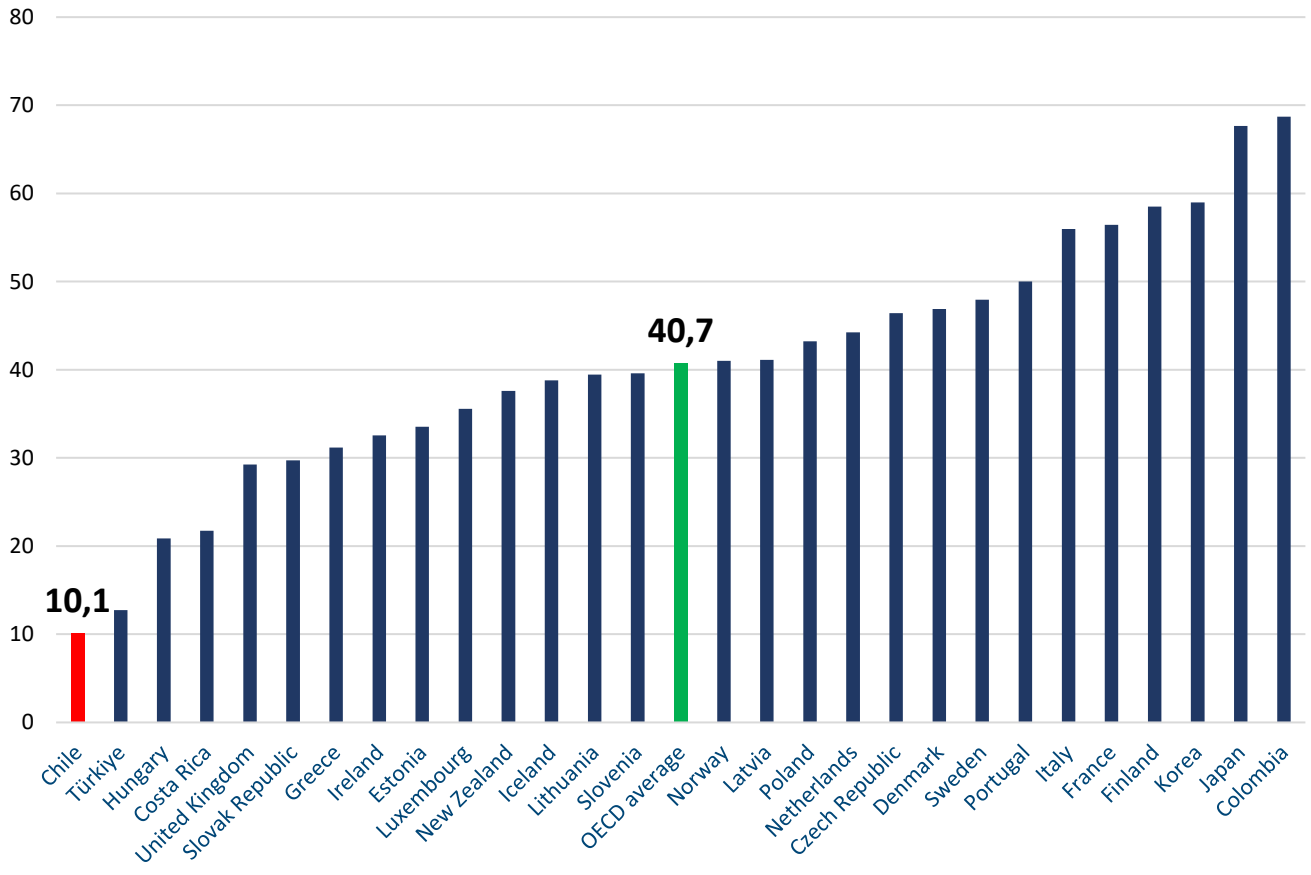
Gasto público subnacional en unitarios OECD (% del gasto Gobierno General)



Fuente: *OECD (2023), "Subnational governments in OECD countries: key data".*

Finanzas públicas regionales en el contexto internacional

Gasto de capital como % del total del gobierno central



Inversión regional

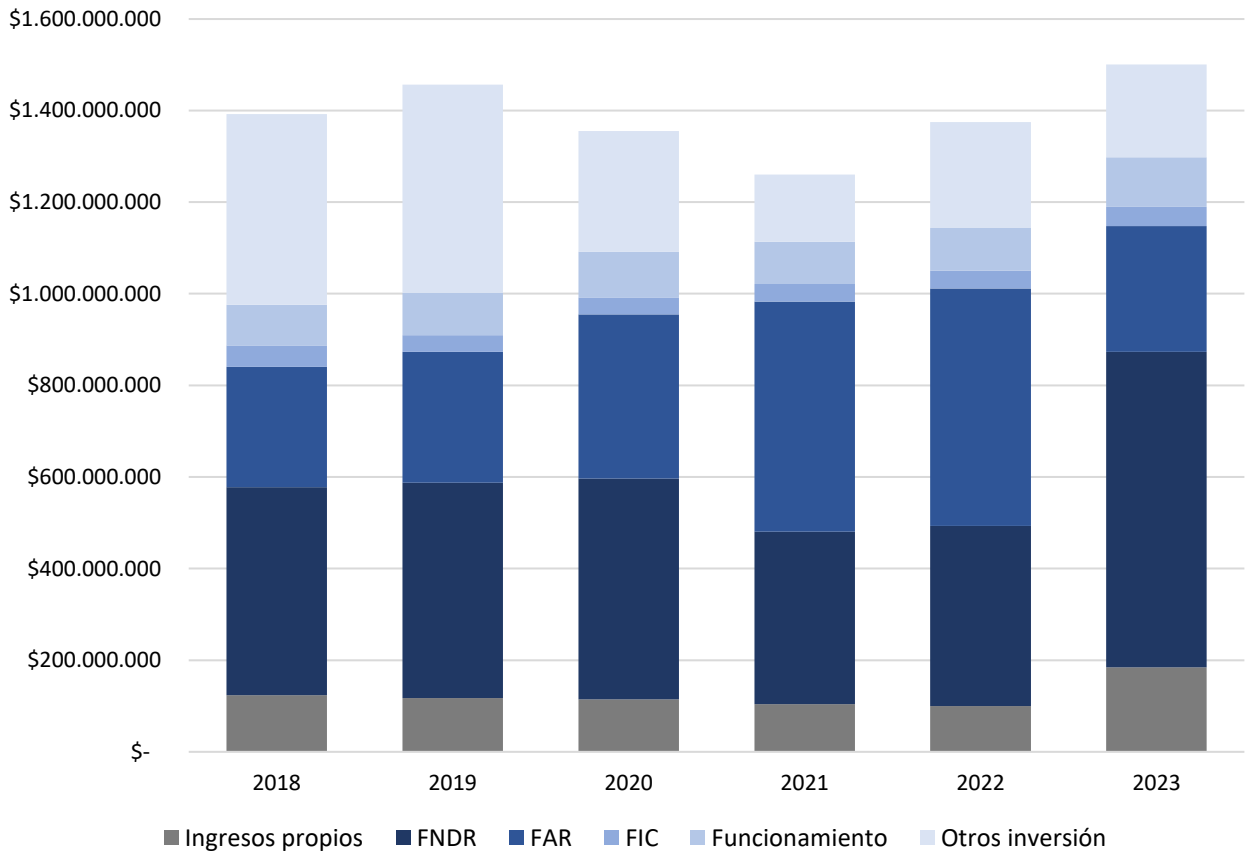
- El diagnóstico es **aún más negativo** es cuando nos comparamos en términos de la inversión regional respecto del total nacional.
- En comparación con el promedio de los países unitarios de la OCDE (40,7%), Chile se encuentra en la última posición con un 10%.

Fuente: *OECD (2023), "Subnational governments in OECD countries: key data".*

5

Finanzas públicas regionales

Composición del financiamiento de los GORES 2018-2023 (Miles de pesos)



Fuente: *DIPRES, 2023*

Inversión en Gobiernos Regionales

- El presupuesto de los GORE es también **altamente dependiente** de los aportes del nivel central en su composición .
- El 91,3% del total lo constituyen las transferencias del nivel central (principalmente fondos en azul), mientras que los ingresos propios sólo ocupan el 8,7% restante (principalmente patentes y tasas en gris).

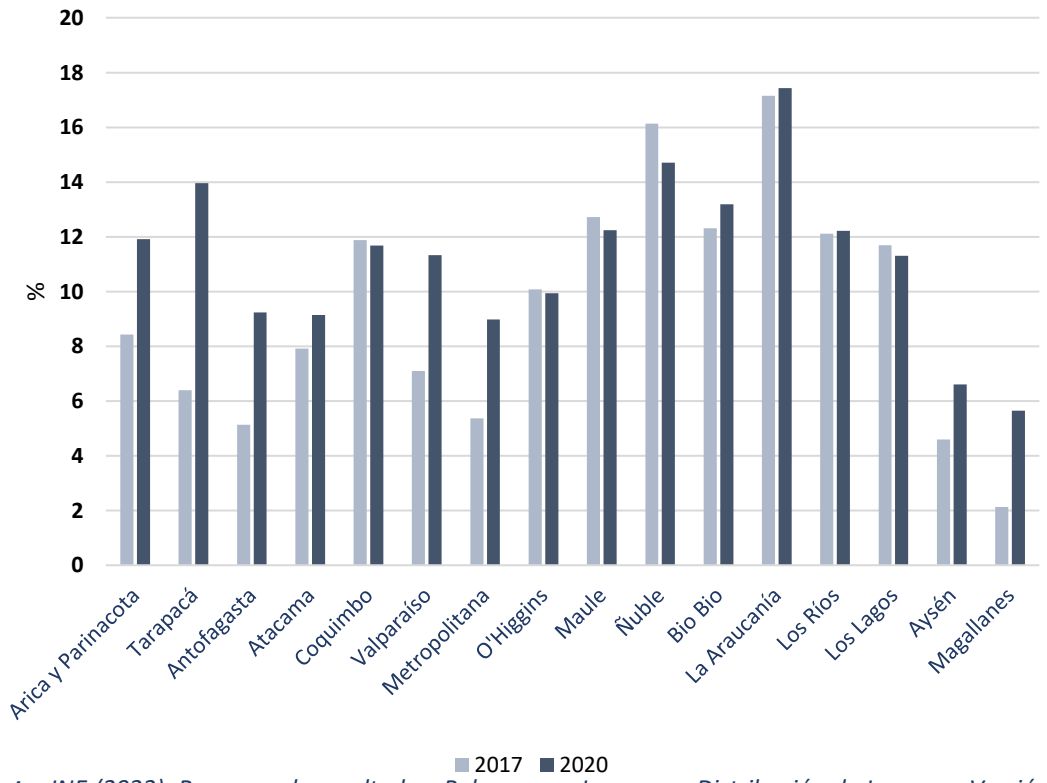
6

Brechas regionales

La tasa de pobreza se incrementó en 2,2 puntos porcentuales entre 2017 y 2020. Este cambio se distribuye de forma heterogénea por regiones, observándose incrementos estadísticamente significativos en Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Valparaíso, RM y Magallanes.

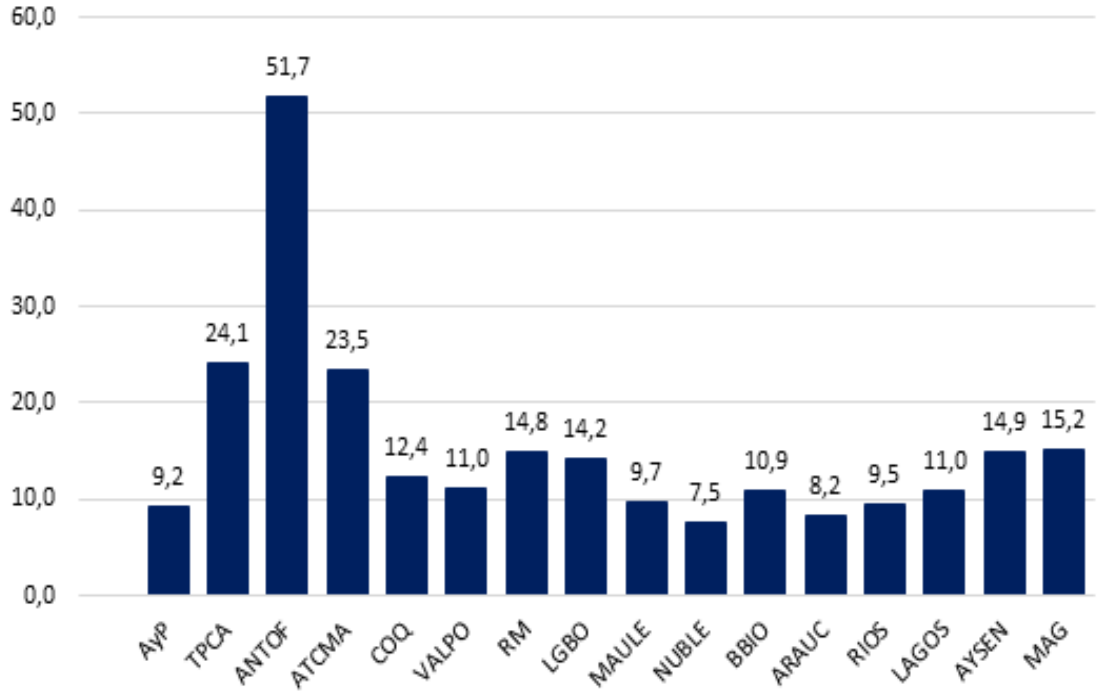
Desigual Producto Interno Bruto (PIB) per cápita entre las diversas regiones del país. Por ejemplo, el PIB de Antofagasta es alrededor de 7 veces el PIB de la región del Ñuble. Una descentralización equitativa debe poder compensar a las regiones más rezagadas y poder aprovechar mejor las riquezas de todo el país.

Tasa de pobreza por región (%)



Fuente: *INE (2022). Resumen de resultados: Pobreza por Ingresos y Distribución de Ingresos. Versión revisada en septiembre 2022.*

PIB per cápita 2021 según región (Cifras en miles de dólares)



Fuente: *Banco Central (2023) e INE (2023). Las cifras de PIB per cápita regional, se obtuvieron a partir de la serie de PIB por región, precios corrientes, series empalmadas, referencia 2018, y fueron traspasadas a dólares en base al tipo de cambio promedio de 2021, equivalente a $759,3. Para dividir las cifras de PIB total en la población, se utilizó la serie de Estimaciones y Proyecciones de la Población de Chile 2022-2035, a nivel regional, elaborada a partir del Censo de Población y Vivienda 2017.*

Implicancias de avanzar en descentralización fiscal

En base al diagnóstico anterior, **resulta urgente** resolver las deficiencias institucionales que impiden o dificultan enfrentar las brechas y problemas detectados.

Una ley que efectivamente avance en descentralización fiscal implica **modificaciones significativas en distintos ámbitos**:

- Habilitación para la generación de ingresos propios.
- Régimen financiero propio para los GORE.
- Equilibrio fiscal y herramientas de responsabilidad fiscal.

El PDL consagra los **avances en flexibilidad y descentralización fiscal** que se han venido implementando en las últimas leyes de presupuestos, particularmente la **Ley de Presupuestos del Sector Público 2023**.

8

Experiencia y buenas prácticas comparadas

En términos de **experiencia internacional**, cuando se analizan los procesos de descentralización de los últimos 30 años (OECD, 2018) se identifican un conjunto de buenas prácticas para procesos exitosos de descentralización fiscal y que el PDL incorpora.

- Establecer un **régimen claro de las responsabilidades asignadas** a los diferentes niveles de gobierno.
- Un **financiamiento coherente con las responsabilidades** de los GSN. En el caso nuestro, estas medidas apuntan a una mejor regulación de los fondos actuales y futuros desde el Gobierno Central.
- Tener medidas para **fortalecer la autonomía fiscal subnacional para mejorar la rendición de cuentas**.
- **Habilitar a los GSN para generar ingresos propios** más allá de las transferencias y desarrollar otras fuentes de ingresos para tener una canasta equilibrada de ingresos.
- **Sujetar a los GSN a regulaciones y reglas fiscales exigentes para garantizar la disciplina y la sostenibilidad fiscales**. En nuestro caso, se verá que este también constituye un eje central del PDL.

9

Estructura del PDL “Regiones más Fuertes”

Ejes del proyecto de ley

Fuentes de ingreso

Este eje agrupa el conjunto de medidas para la generación de **nuevas fuentes de ingresos propios**, las reformas de las actuales fuentes de ingresos y las modificaciones a las herramientas actuales de compensación, principalmente los **fondos que financian a los GORE**.

Regulación del gasto

En este eje se concentra la **regulación del nuevo sistema presupuestario** de los GORE, junto con medidas y adecuaciones que buscan **mejorar la gestión financiera y compensar la autonomía** con reglas específicas de administración presupuestaria.

Control y rendición de cuentas

En este eje se agrupan las medidas que entregan un **marco de responsabilidad fiscal para el ejercicio de las facultades financieras** que poseerán los GORE. Además, se fortalecen y establecen nuevas exigencias sobre transparencia en la gestión de recursos públicos y participación ciudadana.

Modificaciones sobre fuentes de ingresos

El establecimiento de **nuevas fuentes de ingresos propios:**

- El PDL posibilita fijar una tasa local por uso/entrada a parques nacionales (uso de bienes nacionales) y tarificación vial en zonas de congestión, en ambos casos **dentro de márgenes definidos en la ley**. También **habilita a los GORE para establecer derechos regionales** que permitan cobros relacionados con permisos por concesiones de uso y de administración de los bienes o infraestructura pública ubicada en la región y que administre.
- Los derechos regionales y el monto de las tasas dispuestas en esta ley **se determinarán mediante una norma de carácter general** que deberá contar con el acuerdo del consejo regional
- Estas normas deberán ser **objeto de consulta pública no vinculante**, la que estará orientada a dar a conocer la propuesta y recoger opiniones de la comunidad regional.
- Los ingresos por estos derechos y tasas deberán destinarse al **financiamiento de proyectos de desarrollo de la región**.

12

Modificaciones sobre fuentes de ingresos

Se fortalece la normativa vigente de ingresos por derechos y patentes de los Gobiernos Regionales. Por ejemplo:

- Impuestos a casinos (Ley N°19.995), patentes mineras, de acuicultura, derechos de agua y geotermia (Ley N°19.657, Ley N°20.017, Ley N°18.892, etc.).

Mejoramiento de fuentes de equidad interregional

- Consagra un tratamiento uniforme de los fondos destinados a financiar ingresos regionales.
- Reglas comunes, nuevos criterios de funcionamiento y distribución (incorporando variables de equidad) y reglas de coordinación con distintos mecanismos de financiamiento.

13

Modificaciones sobre fuentes de ingresos

Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR):

- Se revisa su distribución al 95%, eliminándose el 5% de eficiencia que se incluye en el presupuesto de SUBDERE.

Fondo de Apoyo Regional (FAR):

- Se modifica para que estos recursos pasen al FNDR, pero con destinación explicitada para inversión en transporte.

Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC) y Fondo de Inversión y Reconversión Regional (FIRR):

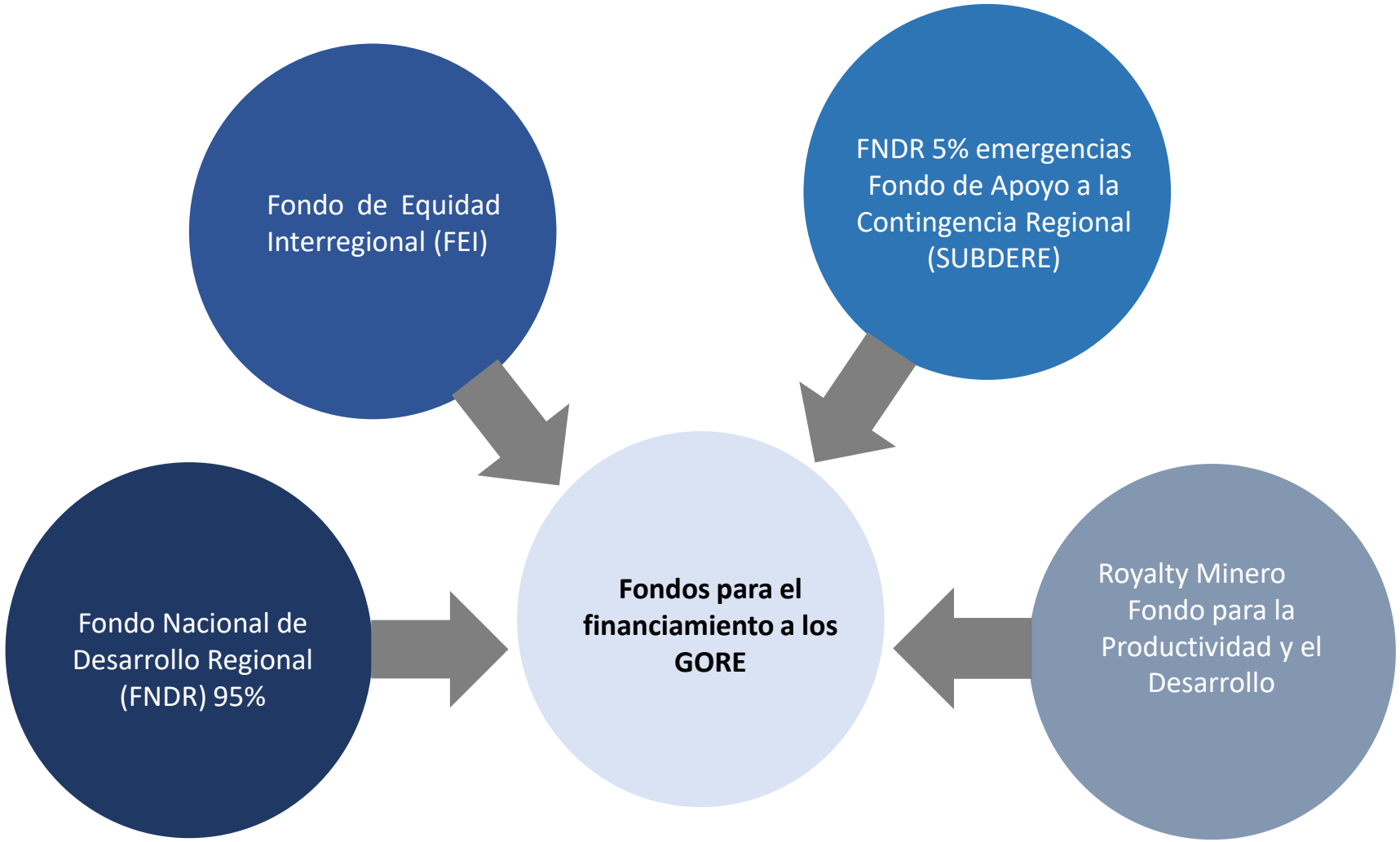
- Se posibilita al sector privado dentro de sus beneficiarios y se modifica su distribución. Pasan a formar parte del **nuevo Fondo para la Productividad y el Desarrollo**.

Fondo de Equidad Interregional:

- Se propone una estructura mediante un algoritmo basado en la experiencia de Europa, compensar la distribución del FNDR, favorecer zonas extremas y territorios rezagados y reducir brechas territoriales respecto a un parámetro nacional, etc.

14

Modificaciones sobre fondos



15

Modificaciones asociadas a la regulación del gasto

Establece la regulación del **nuevo sistema presupuestario**

- Dado que los GORE dejan de regirse en términos generales por las normas de administración financiera de Estado, el PDL regula el nuevo sistema financiero y el ciclo presupuestario cuyo objeto es **suplir la salida del D.L. 1.263 en las materias en que deja de regir para los GORE**.

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

- **Fortalecimiento del proceso del ARI** (Anteproyecto Regional de Inversiones) y del **PROPIR** (Programa Público de inversiones Regionales).

Presupuestos del nuevo ciclo presupuestario: Montos globales para cada programa presupuestario de funcionamiento e inversión regional.

- **Serán los GORE quienes distribuirán sus presupuestos** bajo la nueva estructura presupuestaria, en la que se considerarán las transferencias incluidas en la Ley de Presupuestos y el resto de los ingresos propios. Lo anterior incluyendo un programa financiero de mediano plazo.

16

Flujo Ciclo Presupuestario

Situación Actual (2022-2023)

Formulación Presupuestaria año siguiente

Etapa de Discusión/Aprobación (Congreso)

Elaboración del ARI año siguiente

Reuniones Comisiones Técnicas en DIPRES (Julio)
- -Gobernadores Regionales
- -Consejeros Regionales
- -Equipo Técnico Gobierno Regional
- -Equipo Técnico DIPRES
- -Equipo Técnico de SUBDERE
- -Representantes de otros organismos (SEGPRES, MIDESO)

Envió PDL de Presupuestos al Congreso (Septiembre)

Publicación Ley de Presupuestos

Oficio conjunto de SUBDERE/DIPRES con Instrucciones del ARI año siguiente

Enero Febrero Marzo Abril Mayo Junio Julio Agosto Septiembre Octubre Noviembre Diciembre Enero año siguiente

Participantes:
- Consejo Regional
- Seremis
- Directores Regionales
- Gobernadores Regionales
- SUBDERE

Reuniones Discrepancias del ARI en SUBDERE (Julio)-Desde 2023 en DIPRES
- Gobernadores Regionales
- Consejeros Regionales
- Equipo Técnico de SUBDERE
- Representantes de DIPRES
- Representantes de Ministerios Sectoriales (Ej.: Director de Planeamiento del MOP)

PROPIR

Reuniones de Discrepancias del ARI 2 en DIPRES

Flujo Ciclo Presupuestario

Propuesta

Formulación Presupuestaria año siguiente

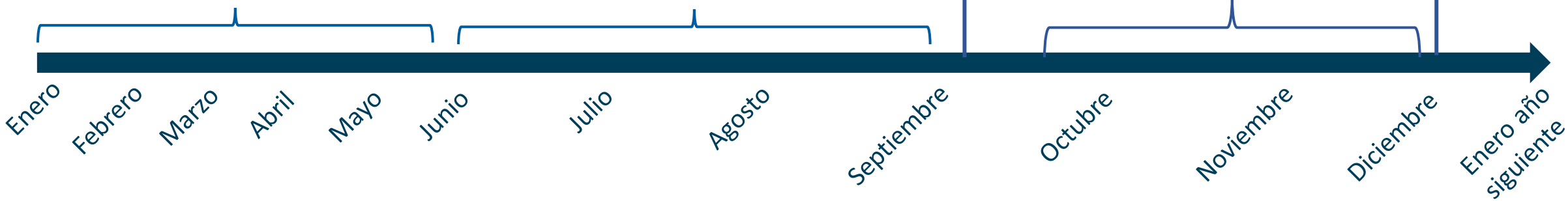
Etapa de Discusión/Aprobación (Congreso)

Elaboración del ARI año siguiente

DIPRES determina transferencia a los gobiernos regionales para funcionamiento e inversión regional.

Envió PDL de Presupuestos al Congreso
Incluye programa en el Tesoro para GORES (similar programa Empresas Públicas). Glosa de dotación y distribución de fondos.

Publicación Ley de Presupuestos



PROPIR

Participantes:
- Consejo Regional
- Seremis
- Directores Regionales
- Gobernadores Regionales
- SUBDERE
- Dirección de Presupuestos

GORES presentan propuesta de presupuesto con todos los ingresos y los gastos (deben considerar monto de transferencia desde el Gob. Central equivalente al ingresado en el PdL de presupuestos del Sector Público) a los Consejeros Regionales.

Modificaciones asociadas a la regulación del gasto

Reconocer la **posibilidad de endeudamiento** para financiar gastos de capital respecto de proyectos de inversión específicos bajos requisitos previamente definidos en la ley y que tengan una clara identificación regional.

Lo anterior iría aparejado con una regulación referida a:

- **Indicadores financieros cuya regulación queda a un reglamento** (ratios de deuda e ingresos, etc.).
- Categorización de los GORES por **perfiles de riesgo** y que gatillan o restringen las condiciones y competencias del endeudamiento.
- Consagrar medidas de **regularización y eventual intervención** para los GORE.

Además, se establece la aplicación del artículo 44 del DL 1263 que exige **autorización del Ministerio de Hacienda** para operaciones de crédito público.

19

Facultad de endeudamiento puede ser una buena herramienta cuando se considera:

Financiar proyectos de inversión regional solo con ingresos propios (actuales y potenciales) es difícil dado su **baja contribución al total del financiamiento de los GORES** (≈10%).

- Financiarlos enteramente a través de transferencias también es problemático en el mediano y largo plazo que genera una sobre dependencia con el nivel central que incentiva restricciones presupuestarias blandas.

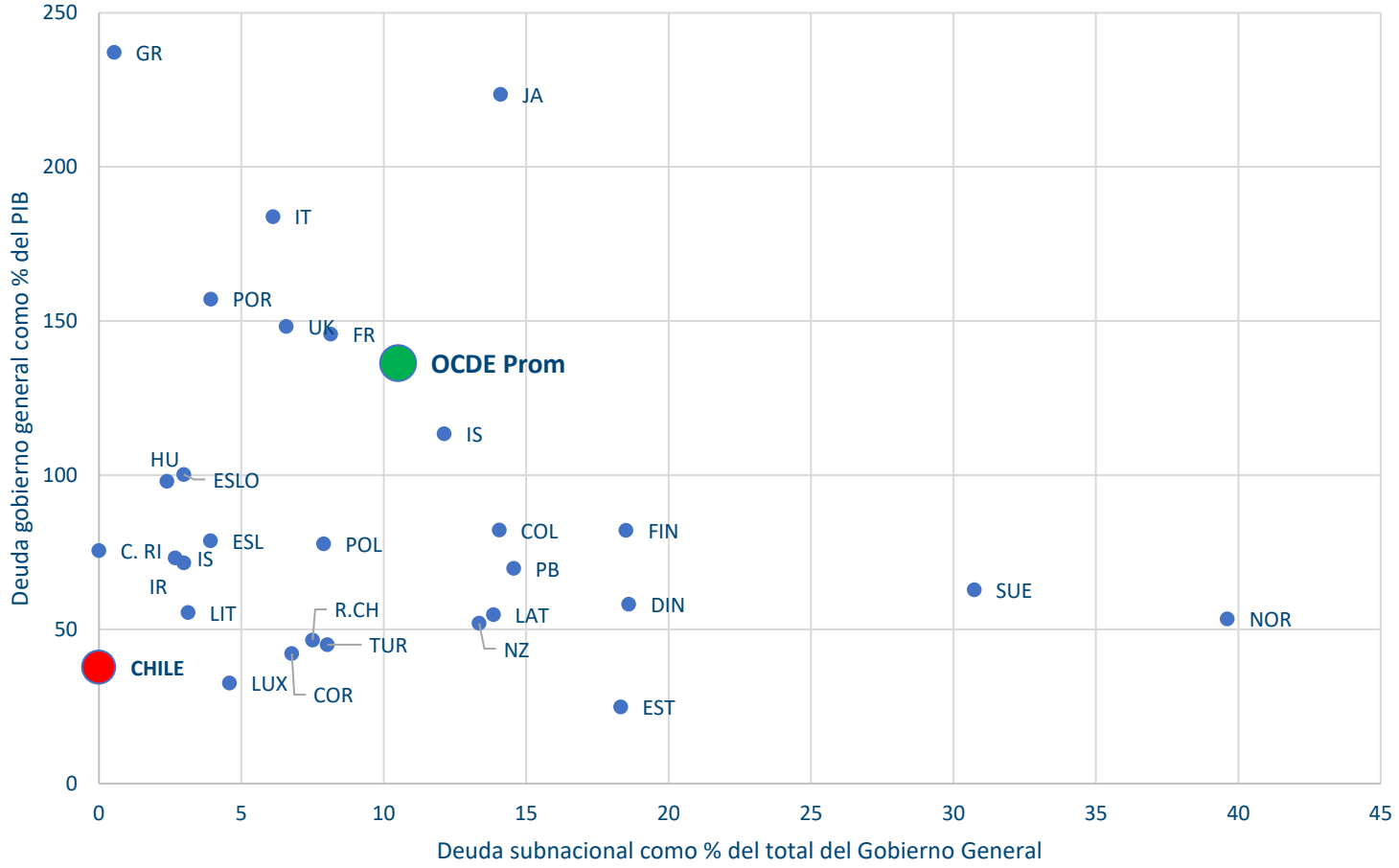
Financiamiento con crédito público es consistente con criterios de equidad intergeneracional: El endeudamiento permite **distribuir el costo de la inversión local entre generaciones** que se benefician de la inversión en bienes de capital de uso colectivo lo que posibilita un mayor grado de responsabilidad política por las decisiones financieras.

- **Mejor asignación de recursos**: Prohibición absoluta de crédito público equivale a limitar arbitrariamente las alternativas de uso de ahorro disponible.
- **Menor costo de operación**: Prohibición absoluta podría forzar el uso de fuentes de financiamiento potencialmente más costosas (por ejemplo, venta de activos)

20

Endeudamiento subnacional en el contexto internacional

Deuda subnacional en países unitarios OECD (% total del Gobierno General)



Deuda subnacional:

La **mayoría de los países de la OECD permiten a los gobiernos subnacionales** (en la Constitución o en la ley) **utilizar algún mecanismo de crédito público** como fuente de ingresos. Chile es de las pocas excepciones.

En promedio, el nivel de la deuda subnacional como proporción del total de la deuda del gobierno general es aproximadamente un **10% a nivel de la OECD en países unitarios** mientras que en Chile es cero (sin considerar gobiernos locales).

Fuente: OECD (2023), "Subnational governments in OECD countries: key data".

21

Medidas sobre control y rendición de cuentas

El PDL consagra la obligación de cumplir con **reglas fiscales regionales** para garantizar la sostenibilidad fiscal regional.

El diseño de la regla fiscal regional descansa en una serie de supuestos que el proyecto de ley incorpora:

- Las reglas deben estar consagradas a nivel legal, pero con **remisión reglamentaria para el detalle** especificando la metodología, definición de sus indicadores, procedimiento, etc.
- Se deben consagrar sanciones apropiadas por incumplimiento (suspensión de transferencias, limitación del gasto, **intervención del gobierno Central en la administración del GORE** respectivo, etc.).

22

Medidas sobre control y rendición de cuentas

Mecanismos adicionales de responsabilidad fiscal:

- Obligación de confeccionar una **programación financiera de mediano plazo** (como art. 19 bis DL 1263) que obligue a programar las inversiones y ajustarse a la proyección para evitar déficits.
- **Prohibición para comprometer gastos que excedan marco presupuestario autorizado**, considerando un límite para comprometer presupuesto de inversión del gobernador siguiente.
- Se agrava la **responsabilidad para autoridades** con destitución en casos graves por mal manejo fiscal.

Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, entre otros:

- Se consagra la **obligatoriedad de contar con informe de auditorías externas** al final de una administración.
- Incrementar los **estándares de gestión financiera**, sometiendo a requisitos más exigentes para ciertos cargos dentro de la orgánica del GORE vinculadas con la administración financiera y de inversión.
- Exigencia en procesos de formulación de políticas de **instancias abiertas de consultas públicas**.
- Obligación de los GORE de **exhibir sus datos e información** en formatos que favorezcan su uso y procesamiento por los ciudadanos y creación de un **sistema integrado de información**.

23

Régimen de vigencia

- La recomendación es un modelo de "*Sequencing Fiscal Decentralization*" (OECD, 2017)
- El régimen de vigencia establece un **modelo de implementación escalonada** para todas las regiones de modo de generar una cierta equiparación en capacidad fiscal de cada GORE.
- El régimen se estructura en **cinco etapas consecutivas** de vigencia de grupos de medidas

Vigencia	Condición	Medidas
Inmediata	Publicación PDL	• Principios de administración financiera; ingresos patrimoniales • Prohibir compromiso gastos y responsabilidad de autoridades, etc.
Etapa 1	< 6 meses desde publicación	• Normas de Transparencia de Función Pública • Obligación de auditoria final de traspaso
Etapa 2	Desde Ley de Presupuestos siguiente	• Modificaciones de ingresos actuales; regulación actual de los fondos. • Nuevo ciclo presupuestario; coordinación inversión regional, etc.
Etapa 3	< un año desde publicación	• Derechos y tasas; Concesión de bienes nacionales, • Consulta pública y deberes de información, etc.
Etapa 4	< 16 meses desde publicación	• Inversión MK; Ejercer la facultad de endeudamiento; • Perfiles de riesgo y calificadoras; regla fiscal, etc.

24

El PDL “Regiones más fuertes” y la Ley del Royalty

Descentralización para el desarrollo del país

- El Royalty a la gran minería del cobre permitirá aumentar la participación del Estado en las rentas del cobre.
  - Un 35% de los mayores recursos del Royalty se invertirán directamente en aumentar las capacidades financieras y de gestión de los gobiernos regionales y municipios de todo Chile
- Una agenda de descentralización que entrega mayores recursos, autonomía y transparencia a la gestión de gobiernos regionales y municipales debe garantizar un **mejor uso de los recursos** como los del Royalty.
  - El ingreso del PDL de Regiones más Fuertes tiene por objetivo dotar a los gobiernos regionales de mayor **autonomía, capacidad de generar ingresos propios, y transparencia** en la gestión de los recursos.
  - También busca **fortalecer la capacidad fiscal de los gobiernos regionales** con miras a un mejor uso de los recursos.

Royalty a la Gran Minería del cobre

El Royalty a la gran minería del cobre crea tres fondos de beneficio comunal y regional que suman US$ 450 millones:

- **Fondo Regional para la Productividad y el Desarrollo**, por US$ 225 millones a beneficio de los Gobiernos Regionales y que serán distribuidos según los criterios del FNDR.
- **Fondo de Apoyo para la Equidad Territorial**, por US$ 170 millones a favor de las comunas más vulnerables que presentan una mayor dependencia al Fondo Común Municipal (FCM).
- **Fondo Comunas Mineras**, por US$ 55 millones para aquellos municipios que mantengan dentro de sus territorios faenas relacionadas directamente con la actividad minera

Protocolo de acuerdo del Royalty a la Gran Minería del cobre

Medidas en la Ley de Presupuestos 2024 - 2025

- Un fondo puente de apoyo a las regiones y municipios para 2024, por el 50% del aporte que éstos percibirán con cargo al Royalty Minero desde 2025. Esto equivale a US$ 112,5 millones a beneficio de los gobiernos regionales a través del Fondo para la Productividad y el Desarrollo

Medidas en el proyecto de ley Regiones Más Fuertes:

- Una **revisión de la fórmula de distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional**.
- **Obligación de información, transparencia y auditoría** de los gastos de inversión y operación de los gobiernos regionales, además de la evaluación de los programas que ejecuten.

Fin presentación