

DOCUMENTO DE TRABAJO N°13

Aspectos fiscales y nueva Constitución: análisis y propuestas

Juan Ortiz
Mauricio Villena

MARZO 2022

Aspectos Fiscales y nueva Constitución: análisis y propuestas

Juan Ortiz¹ y Mauricio Villena²

Resumen

- Este trabajo busca apoyar la discusión constitucional que actualmente se desarrolla en Chile específicamente en relación con la institucionalidad fiscal.
- Para la comparación internacional se utiliza información procesada de la base de datos de Comparative Constitutions Project, la cual incluye información actualizada para 192 países.
- En materia presupuestal un 86% de los países establece en su constitución disposiciones respecto al proyecto de ley de presupuestos, entre los cuales se encuentra Chile. En el caso de América Latina y el Caribe, este porcentaje aumenta a un 93%. En tanto, el 55% de las constituciones del mundo no incluye la recaudación de ingresos para uso público, un 45% sí lo hace, incluida la actual constitución del país. En la región este porcentaje aumenta a un 69%.
- El 68% de las constituciones no utiliza las palabras “derechos socioeconómicos o similares”, entre las cuales se encuentra Chile. En América Latina este nivel es similar, llegando a 69%. En la región sí lo incluyen países como Bolivia, Brasil, Colombia y Ecuador, entre otros.
- A partir de la evaluación comparada y aspectos particulares de la economía chilena se sugiere incorporar en la nueva constitución en materia presupuestal, la ampliación del periodo de análisis de la Ley de presupuesto e incluir como principio que las modificaciones presupuestales sean aprobadas por el congreso, cuando estas superen un cierto umbral del total de presupuesto. También se propone incluir el principio de generalidad tributaria y capacidad contributiva, como base para la progresividad de los impuestos. En cuanto a la administración financiera se plantea mantener la iniciativa exclusiva de gasto y deuda en un régimen presidencial o semipresidencial.
- Asimismo, se propone que en la nueva Constitución se incorpore el principio de sostenibilidad fiscal, incluyendo una regla fiscal. Esta última, deberá estar definida por una ley orgánica. En caso de una descentralización fiscal, sería necesario incluir este principio también a nivel subnacional. En caso de que los derechos económicos, sociales y culturales no sean aspiracionales, sino que tengan la característica de ser judicializables, la provisión de estos derechos por parte del estado, deben cumplir con el principio de sostenibilidad fiscal.

¹ Economista Senior del Observatorio del Contexto Económico de la Universidad Diego Portales (OCEC UDP)

² Decano de la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad Diego Portales.

I. Introducción

La Constitución se define como la ley suprema de un Estado que establece, organiza y faculta la actuación de los poderes públicos, limitando el poder político y garantizando derechos y libertades para las personas. En materia fiscal la nueva constitución debe primar un diseño en materia económica que incorpore los principios rectores de la administración financiera del Estado bajo el principio de responsabilidad fiscal.

II. Iniciativa de gasto por parte del ejecutivo

La iniciativa exclusiva del presidente de la república en materia fiscal se encuentra en su artículo 65 estipula “El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el presidente de la República”. Así la iniciativa de gasto recae en el ejecutivo.

Esta característica tiene su origen en la constitución de 1925, la cual puso fin a la república parlamentaria que duro entre 1891-1925 donde se impuso un límite y se disminuyó el poder presidencial. Para 1925 la nueva constitución de la época en materia fiscal diseño una administración financiera del Estado a la luz de los eventos de finales del siglo XIX, cuando el desarrollo de las funciones del Estado se vio limitado por las persistentes pugnas entre el Ejecutivo y el Congreso. Así la constitución de 1925 busco garantizar la adecuada administración pública para que esta no fuera obstaculizada por el parlamento.

En el artículo 45 “los suplementos a partidas o ítem de la ley general de Presupuestos, sólo podrán proponerse por el presidente de la República”. Así mismo el artículo 44 en su inciso 4 hace referencia a “Aprobar anualmente el cálculo de entradas y fijar en la misma ley los gastos de la administración pública. La Ley de Presupuestos no podrá alterar los gastos o contribuciones acordados en leyes generales o especiales. Sólo los gastos variables pueden ser modificados por ella; pero la iniciativa para su aumento o para alterar el cálculo de entradas corresponde exclusivamente al Presidente de la Republica...No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación; sin crear o indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender a dicho gasto”. A pesar del avance constitucional en cuanto a limitar la iniciativa parlamentaria en cuanto al gasto, estas siguieron por “la vía de iniciativas de ley e indicaciones a los proyectos del

ejecutivo modificando gastos e ingresos”³ se estableció un conjunto de normas con el fin de fortalecer el rol del ejecutivo en cuanto a la iniciativa de gasto. “Intercálese a continuación del inciso segundo del artículo 45 de la Constitución Política del Estado, el siguiente: Corresponderá, asimismo, al presidente de la República la iniciativa para alterar la división política o administrativa del país; para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, y para conceder o aumentar sueldos y gratificaciones al personal de la Administración Pública de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales. El Congreso Nacional solo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos o aumentos que se propongan. No se aplicará esta disposición al Congreso Nacional ni a los servicios que de él dependan”⁴.

En resumen, la reforma incluyó dejar en forma exclusiva del presidente de la República materias como: i) creación de servicios públicos o empleos rentados, ii) aumento de sueldos o gratificaciones del personal de la Administración del Estado y iii) altere la división política o administrativa del país. A pesar de dicho avance el poder legislativo a través de diversas prácticas parlamentarias busco incidir en leyes respecto a si los parlamentarios podían o no tenían la iniciativa respecto a leyes de jubilaciones, montepíos y pensiones. Por lo cual, se amplió las facultades de iniciativa presidencial respecto a elementos de carácter tributario y a nivel previsional. En la constitución de 1982 se fortaleció aún más las atribuciones presidenciales, las cuales están establecidas en la actual constitución en su artículo 65.

El avance institucional en cuanto a la prerrogativa del presidente de la república en materia de tributos e iniciativa de gasto ha tenido como objetivo limitar la capacidad del poder de legislativo respecto a impulsar medidas en cuanto a la gestión de gasto e impuestos.

Sin embargo, la incidencia del poder legislativo en materia fiscal y presupuestal ha aumentado en años recientes. El proyecto de reducción de la jornada laboral de los empleados sujetos al código del trabajo de 45 a 40 horas, así lo refleja. De igual forma, después de los eventos del 18 de octubre de 2019, el congreso ha intensificado e impulsado proyectos de ley que transgreden la disposición constitucional vigente en materia fiscal. Donde proyectos como los retiros de fondos previsionales, la pensión mínima garantizada, la suspensión de cobro de aranceles o matrículas universitarias, tienen dicha característica.

Por lo cual, los hechos recientes reflejan una mayor fortaleza el poder legislativo en cuanto a este tipo de iniciativa. Así surge la necesidad de establecer si

³ Arrellano, J. (2020). “Claves Constitucionales para la sostenibilidad fiscal/requisito para el desarrollo”. Cieplan. Página 39.

⁴ Arrellano, J. (2020). “Claves Constitucionales para la sostenibilidad fiscal/requisito para el desarrollo”. Cieplan. Página 44.

esta disposición se debe mantener en la nueva configuración constitucional, discutida por la convención constituyente.

En un régimen presidencial el principal factor para mantener esta prerrogativa es controlar la gestión financiera del estado a cargo del ejecutivo, dado que es necesario tener alineado los objetivos, así como los instrumentos de la gestión fiscal, con el fin de propender hacia una mayor responsabilidad fiscal. Toda vez que los incentivos de los legisladores en impulsar mayores iniciativas de gasto responden al problema inherente a la tragedia de los comunes. En la cual, estos tienen incentivos para ampliar el gasto público a partir de iniciativas de carácter regional o comunal, asociado a recibir un mayor apoyo electoral, así el presupuesto público tiene el riesgo de ser capturado afectando la gestión fiscal de la hacienda pública.

En todo caso, la iniciativa exclusiva de gasto depende generalmente del régimen político establecido, pero no es excluyente al mismo.

En un régimen presidencial o semi presidencial se propone mantener la iniciativa de gasto por parte del ejecutivo, dado que permite establecer un mejor esquema de manejo fiscal, dado que es responsable de este. Aumenta la transparencia en cuanto a la gestión del gasto público e incorpora las implicaciones inter temporales de las iniciativas de gasto de la política fiscal. Por último, reduce los incentivos de plasmar políticas de gasto acotadas a nivel de representaciones particulares por parte del legislativo.

Sin embargo, en un sistema parlamentario la iniciativa de gasto exclusiva del gobierno no tendría cabida en dicha estructura política. En este esquema político, la propuesta es que la iniciativa de gasto por parte del legislativo tenga a su vez un alto nivel de quorum y patrocinio por parte del gobierno para ser este implementado.

En la experiencia comparada en cuanto a la iniciativa de gasto en forma exclusiva por parte del ejecutivo se relaciona principalmente con países con regímenes presidenciales. Como es el caso de Ecuador, Colombia, Perú y Brasil en la región. Hay regímenes parlamentarios donde la iniciativa de gasto recibe en el ejecutivo, como es el caso de Gran Bretaña. Pero también existe en regímenes semi presidenciales, como Portugal y Francia. Por lo cual, el régimen político no determina necesariamente la iniciativa exclusiva del gasto.

III. Sostenibilidad Fiscal

El principio de sostenibilidad fiscal hace referencia a la capacidad de que tiene el estado para hacer frente a sus obligaciones de deuda en un entorno donde la probabilidad de insolvencia es baja.

Así el nivel de “deuda pública puede considerarse sostenible cuando el saldo primario necesario para al menos estabilizar la deuda tanto en el escenario base como en escenarios de choque realistas, son económica y políticamente factibles, de manera que el nivel de deuda sea consistente con un riesgo de refinanciamiento aceptablemente bajo y con la preservación del crecimiento potencial a un ritmo satisfactorio”⁵.

La sostenibilidad fiscal no depende del tipo de gobierno, ya sea presidencial, semi parlamentario o parlamentario, ni obedece al tamaño del gasto público como proporción del PIB. La necesidad de sostenibilidad fiscal es una condición necesaria para garantizar un crecimiento económico sostenido y minimizar las fluctuaciones del ciclo económico, evitando desequilibrios estructurales con impacto en los precios y empleo. En cuanto a la tasa de interés aumentos del déficit fiscal permanente gatillan incrementos en las tasas de interés de largo plazo, por medio de un menor ahorro nacional, aumento de la prima de riesgo, e incremento de las perspectivas de mayor inflación, con impacto tanto en el consumo privado como en la inversión (Aisen y Moreno, 2011).

Asimismo, la sostenibilidad fiscal es importante para el progreso económico y social de un país. En la medida en que el sector público busca dada la limitada capacidad tributaria y acceso de recursos de financiamiento, lograr objetivos como la reducción de la pobreza y la desigualdad económica.

Por lo tanto, cuando una generación tomara decisiones de materia de gastos e impuestos sus efectos económicos serán asumidos en parte por la generación subsiguiente, por lo cual es necesario garantizar una justicia intergeneracional a partir de una política fiscal guiada a partir del principio de sostenibilidad fiscal.

En Chile desde 2002 la guía de la política fiscal es el balance cíclicamente ajustado, el cual ha tenido efectos positivos para acotar el efecto del ciclo económico y del precio del cobre en los ingresos fiscales y en el gasto público, lo cual ha permitido reforzar la responsabilidad y transparencia fiscal. Asimismo, en 2006 se implementó la Ley N° 20.128 sobre responsabilidad fiscal, la cual obliga al presidente de la República a establecer “las bases de la política fiscal que se aplicará durante su administración, que deberá incluir un pronunciamiento explícito acerca de las implicancias y efectos que tendrá su política sobre el Balance Estructural correspondiente al período de su administración”⁶. Sin embargo, desde el año 2008 se ha generado un déficit estructural permanente excepto en 2015, mientras que las

⁵ Consejo Fiscal Autónomo (2021) Aspectos Fiscales de la Constitución. Nota de Estudios No.9. Pag 2.

⁶ Ley N° 20.128. Diario Oficial de la República de Chile, 30 de septiembre de 2006.

estimaciones de mediano plazo proyectan que el balance cíclicamente ajustado será deficitario los próximos años. Por su parte, la deuda bruta del gobierno nacional central como proporción del PIB ha registrado un alza permanente desde su mínimo de 4% en 2007, llegando en 2021 a 36% del PIB y se estima sobre el 40% hacia mediados de la presente década, mientras la deuda neta alcanza un 13% en 2020, la cifra más alta desde 1993. Por lo cual, en la práctica la regla fiscal vigente no ha permitido contener la tendencia al alza de la deuda pública.

En los últimos años el principal avance institucional ha sido la creación del Consejo Fiscal Autónomo - CFA en 2019, en reemplazo del Consejo Fiscal Asesor constituido en 2013. En el año 2021 este organismo realizó un conjunto de recomendaciones a solicitud del Ministerio de Hacienda para el fortalecimiento de la regla e institucionalidad fiscal. A partir del informe técnico, el gobierno impulsó un proyecto de Ley que modifica la Ley 20.128 sobre responsabilidad fiscal, con el fin de fortalecer y actualizar el marco institucional de la política fiscal en Chile. Este proyecto que actualmente se encuentra en trámite en el congreso, tiene como objetivo dotar la regla fiscal de un ancla explícita en la posición financiera del gobierno central, implementado así una regla dual, junto con el balance cíclicamente ajustado.

Para tal fin se define una deuda neta que asegura con una alta probabilidad la sostenibilidad de las finanzas públicas en el tiempo. Mientras a nivel operativo incluye una deuda neta objetivo referencial en el horizonte del periodo de gobierno compatible con la trayectoria del Balance Estructural definida por el Ministerio de Hacienda, dicha deuda neta objetivo referencial debe ser inferior al nivel de la deuda neta prudente. Asimismo, incluye la definición de cláusulas de escape y mecanismos de corrección.

La propuesta es incluir el principio de sostenibilidad fiscal en la nueva constitución y el criterio para lograrlo a través de una regla fiscal, sin especificar la estructura operativa de la misma.

Toda vez, que existen varias clases de reglas fiscales que incluyen diversos instrumentos como son las reglas de ingresos, balance fiscal, gasto o deuda o una combinación de estas. Las cuales tienen características particulares en su diseño respecto a su cobertura respecto al sector público⁷, la inclusión o no de cláusulas de escape, metas estructurales y mecanismos de monitoreo usualmente a través de consejos fiscales (Barreix y Corrales, 2019). Si bien se promulga incorporar una regla fiscal, esta puede ser modificada por avances en la teoría económica o cambios

⁷ Hace referencia a la clasificación del sector público. El cual se subdivide gobierno general y sociedades públicas. En el gobierno general incluye el gobierno central, gobiernos estatales y gobiernos locales. Las sociedades públicas se clasifican en sociedades públicas no financieras y sociedades públicas financieras. Según el Manual de Estadísticas del Fondo Monetario Internacional de 2014.

institucionales. En caso de una descentralización fiscal, sería necesario incluir este principio también a nivel subnacional.

Por lo tanto, el tipo de regla fiscal debería quedar estipulada a partir de una ley. Es decir, no se considera incluir en la nueva constitución la regla dual a nivel la regla de balance cíclicamente ajustado y la deuda neta objetivo. El principio de no incluir el tipo de regla operativa para garantizar la sostenibilidad fiscal reside en que la constitución ordena los principios rectores de la sociedad, pero no define el tipo de instrumento puntual para lograr dicho objetivo.

En la experiencia internacional un número acotado de países incluyen la regla fiscal dentro la constitución, entre ellos se incluyen Alemania, Suiza, Polonia y Brasil. En Alemania el artículo 109 en su párrafo 3 exige que el déficit estructural del estado no supere el 0,35% del PIB. En todo caso permite excepciones en casos de catástrofes naturales o recesiones graves. En el caso de Brasil en 2016 se incluyó en la constitución la norma que limita al gasto federal primario, el cual debe crecer con el índice de inflación. En Suiza se definió un esquema de regla de oro (Arenas M, 2012) donde se impone a la confederación el equilibrio de ingresos y gastos a largo plazo. Por lo cual, a lo largo del ciclo económico, los ingresos y gastos deben ser compensados, permitiendo lograr un freno al crecimiento de la deuda pública.

Por su parte, en la mayor parte de países de europeos las reglas fiscales se definen en leyes orgánicas o simples⁸.

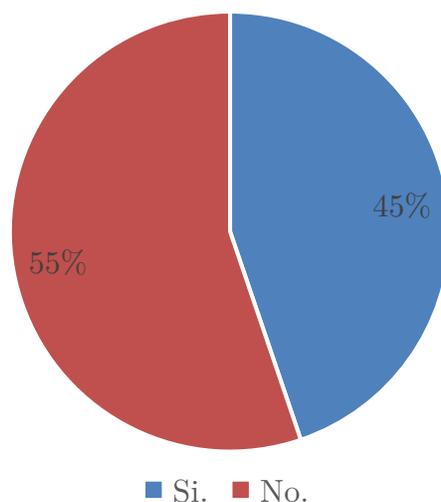
IV. Impuestos y deuda

En cuanto a los impuestos, la Figura 1 indica si existe o no legislación específica para la recaudación de los ingresos para uso público, por lo general en forma de impuestos o aranceles. Así un 45% de los países, entre los cuales está incluido Chile, hace referencia a este tipo de legislación en la constitución. En América Latina y el Caribe, un 69% de los países incorpora en su constitución legislación específica para la recaudación de ingresos para uso público. En el caso de los países de la OECD este porcentaje se reduce a un 54%.

⁸ Consejo Fiscal Autónomo (2021) Informe para el fortalecimiento de la regla fiscal: ancla de deuda, cláusulas de escape y mecanismos de corrección. Informe técnico N° 3. Pag 59.

Figura 1

¿Proporciona la Constitución alguno de los siguientes procesos legislativos especiales:
Recaudación de ingresos para uso público?.



Fuente: Elaborado en base a datos de Comparative Constitutions Project (Elkins y Ginsburg, 2021)

En la actual constitución lo relacionado con los impuestos se encuentra normado en el artículo 19, No 20 los cuales incluye los principios de legalidad o reserva legal, igualdad ante la ley tributaria, no afectación de los tributos y no confiscatoriedad⁹. Los impuestos constituyen la principal fuente de financiamiento del gasto público, con impactos en términos macroeconómicos y distributivos en la sociedad. Es necesario mantener la estructura vigente, donde todo proyecto de ley en materia tributaria sea iniciativa del poder que ostente el control del gasto público, con el fin de tener un orden financiero del estado. En un sistema presidencial o semi presidencial esta iniciativa debe estar a cargo del presidente.

Así mismo, ampliar el alcance de los principios constitucionales para que estos incorporen el principio de generalidad tributaria, la cual exige a todos los ciudadanos

⁹ La igual repartición de los tributos en proporción a las rentas o en la progresión o forma que fije la ley, y la igual repartición de las demás cargas públicas. En ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos. 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. Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo.

a contribuir al financiamiento del gasto público, siendo esto último un deber en base de igualdad y capacidad económica, sin realizar discriminaciones o excepciones injustificadas. Por lo cual, “constituye un mandato al legislador para que no dicte leyes que establezcan situaciones de privilegios innecesarios, gratuitos, arbitrarios, ausentes de justificación”¹⁰. De igual forma, incorporar en la carta magna el principio de capacidad contributiva, el cual indica que las personas deben ser gravadas a partir de su capacidad económica, lo cual permite imponer “un límite material del poder tributario ya que hace que el tributo deba estructurarse de forma tal que grave a cada uno según su capacidad”¹¹.

En materia de deuda, la constitución establece en el artículo 62 en su inciso 3, corresponderá al presidente de la república la iniciativa exclusiva, para contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos.

En este principio rector se debe mantener en la nueva carta magna con el fin de garantizar la consistencia financiera de la administración del estado, limitando de esta forma la capacidad de endeudamiento de los gobiernos subnacionales. En América Latina durante la década pasada los gobiernos subnacionales de los países de la región, con un mayor grado de descentralización registraron aumentos importantes en sus niveles de deuda, generando así riesgos a nivel macroeconómico respecto al nivel de deuda del sector público. El aumento de la deuda pública de los entes subnacionales fue contenido paulatinamente a través de reglas y controles a partir de la intervención del gobierno central (Jiménez y Ruelas, 2016).

V. Proceso presupuestario

El presupuesto público es el principal instrumento de gestión por parte del gobierno. Así “el proceso de formulación y aprobación presupuestaria expresa, de manera ideal, la discusión de la sociedad, a través de sus representantes —Poder Ejecutivo y Parlamento—, de las prioridades sociales mediante la asignación de los recursos públicos”¹². De igual forma, el presupuesto sintetiza la política fiscal. Con

¹⁰ Masbernat, P (2013). Reglas y Principios de Justicia Tributaria: Aportes del derecho Español al derecho comparado. Revista de derecho (Coquimbo), 20(1), 155-191.

¹¹ Herrera G. (2006) El Principio de capacidad contributiva. Revista Derecho y Sociedad N° 27. Página 6

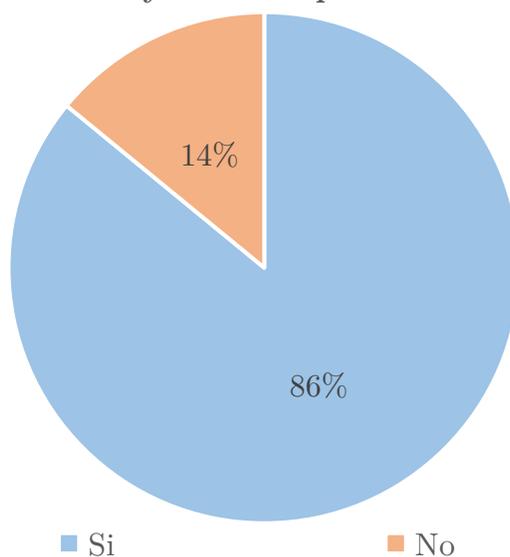
¹² Gazmuri, J (2012). “Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos”. BID. Página 17

estas características particulares es la Ley de Presupuesto la norma más importante establecida por el Congreso.

En la experiencia internacional, el 86% de los países establece en su constitución disposiciones respecto al proyecto de ley de presupuestos, entre los cuales se encuentra Chile. (Figura 2), este nivel es similar a lo registrado en los países de la OECD. En el caso de América Latina y el Caribe, este porcentaje aumenta a un 93%, lo cual refleja en el margen la mayor importancia en la región respecto a este principio.

Figura 2

¿Proporciona la Constitución alguno de los siguientes procesos legislativos especiales: Proyecto de Ley de Presupuesto?.



Fuente: Elaborado en base a datos de Comparative Constitutions Project (Elkins y Ginsburg, 2021)

La Tabla 1 hace una comparativa internacional respecto a si la constitución proporciona un proceso legislativo especial: proyecto de ley de presupuesto.

Tabla 1
¿Proporciona la Constitución alguno de los siguientes procesos legislativos especiales: Proyecto de Ley de Presupuesto?

Mundo (192 países)	
Si	85,9
No	14,1
Países OCDE	
Si	85,7
No	14,3
América Latina	
Si	93,1
No	6,9

Fuente: Elaborado en base a datos de Comparative Constitutions Project (Elkins y Ginsburg, 2021)

En la actual constitución en su artículo 67 se establece: “El proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si el Congreso no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República. El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente”.

Así mismo, existen leyes que reglamentan el proceso presupuestario tal como La Ley N° 1.263 Orgánica de Administración Financiera del Estado de 1975, donde de definen las funciones del Ministerio de Hacienda, la Tesorería General de la República, la Dirección de Presupuesto y la Contraloría General de la Republica. La Ley N° 18.575 de 1986, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República y el Decreto con Fuerza de Ley N° 106 del Ministerio de Hacienda, la cual define las atribuciones específicas de la Dirección de Presupuesto y la Ley 20.128 de responsabilidad fiscal de 2006.

En la actual institucional fiscal se propone mantener la condición donde si el congreso no aprueba la ley antes de la fecha límite, entonces regirá autónómicamente el proyecto de presupuesto original presentado por el ejecutivo. En cuanto a la posibilidad que el congreso nacional no puede aumentar ni disminuir la estimación de ingresos, la proyección de ingresos debe mantenerse en el ejecutivo, en caso de

que se mantenga el régimen presidencialista. De igual forma, se debe mantener el nivel de gasto propuesto por el ejecutivo.

Sin embargo, existen espacio para avanzar en cuanto a la gestión del proceso presupuestal, especialmente en la relación entre el congreso y el ejecutivo. Específicamente la necesidad de brindar mas herramientas en cuanto a la evaluación de análisis de gasto, impacto fiscal y supuestos de proyecciones. Estos factores sumados al incremento en la complejidad del proceso presupuestario, hace necesario fortalecer la capacidad de análisis, dado el “desbalance entre el Congreso y el Gobierno en el acceso a asesoría técnica en la deliberación de la política pública”¹³. Según el Índice de Concentración de Atribuciones en el Poder Ejecutivo (ICAPE) del año 2007 para los países de América Latina, son Chile y Perú, los países de la región que registran los indicadores más altos en la concentración de atribuciones en el Poder Ejecutivo. De igual forma, el Índice de capacidad de influencia potencial del Poder legislativo en el proceso presupuestario del año 2005, Chile ocupa el último lugar junto a Venezuela. Para este índice el elemento más relevante es “el peso relativo de los parlamentos es su capacidad para introducir modificaciones a la propuesta del Ejecutivo, a la cual hay que agregar sus modalidades y límites; la existencia y la naturaleza del veto presidencial a las modificaciones parlamentarias”¹⁴, entre otros.

Por lo cual, sería necesario que el Congreso disponga de una oficina de análisis presupuestal con mayores competencias respecto la Oficina de información, análisis y asesoría presupuestaria del senado, que opera actualmente. Con el fin de emular en parte la estructura de la Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos, la cual tiene un carácter técnico e independiente, que le permita al Congreso tener un mayor conocimiento técnico de la evaluación del proyecto y ejecución del presupuesto.

A nivel constitucional se propone ampliar el tiempo de análisis del proyecto de presupuesto a tres meses. Actualmente este periodo es solo de dos meses, con el fin de complementar la discusión presupuestal entre el congreso y el ejecutivo. De igual forma, en materia presupuestal, la Ley 1263 de Administración Financiera en su artículo 26 establece como regla general que las regulaciones de los trasposos, incrementos, reducciones y demás modificaciones presupuestarias serán normadas por decreto. Por lo cual, se debería incorporar como principio rector del proceso

¹³ Soto, S (2018). Fortaleciendo las capacidades de los congresistas en la deliberación de políticas públicas. Editores Anitat I y Razmilic, Editores. Estado para la Ciudadanía. Estudios para su modernización. CEP. Página 26.

¹⁴ Gazmuri, J (2012). “Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos”. BID. Página 28.

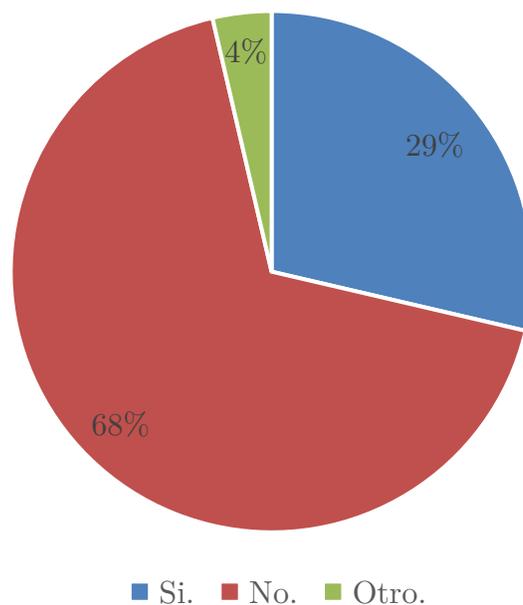
presupuestal que las modificaciones o reasignaciones presupuestarias tengan la aprobación del congreso cuando estas superen un cierto umbral del total de presupuesto, en línea con otorgar un mayor control de la gestión fiscal.

V. Derechos económicos, sociales y culturales

En la constitución vigente los derechos económicos, sociales y culturales son en la práctica derechos aspiracionales. En la experiencia internacional, el 68% de los países no utiliza la palabra derechos socioeconómicos o similares en su constitución. Chile hace parte de este tipo de países. (Figura 3), situación similar a la observado en la región, donde el 69% de países de América Latina y el Caribe no incluye la palabra derechos socioeconómicos y culturales.

Figura 3

¿La constitución utiliza las palabras derechos (socioeconómicos) o similares?



Fuente: Elaborado en base a datos de Comparative Constitutions Project (Elkins y Ginsburg, 2021)

En la Tabla 2 se hace una comparativa internacional respecto a si la constitución utiliza las palabras derechos (socioeconómicos) o similares. En el caso de los países de la OCDE el porcentaje de países que si incluye las palabras derechos (socioeconómicos) o similares registra un nivel análogo a la muestra para el mundo.

Tabla 2
¿La constitución utiliza las palabras derechos (socioeconómicos) o similares?

Mundo (192 países)	
Si	28,6
No	67,7
Otro	3,6
Países OCDE	
Si	28,6
No	62,9
Otro	8,6
América Latina	
Si	24,1
No	69,0
Otro	6,9

Fuente: Elaborado en base a datos de Comparative Constitutions Project (Elkins y Ginsburg, 2021)

Los derechos económicos, se consideran derechos de segunda generación. Este tipo de derechos tienen su origen en la Revolución Francesa, donde se crea la figura de ciudadanía, con derechos y obligaciones. La estructura legal de estos derechos avanza a lo largo del siglo XIX y XX, donde después de finalizada la primera guerra mundial se logra un consenso en cuanto a su alcance e importancia, los cuales en 1948 se reconocieron en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En 1966 los derechos sociales quedan como derecho legal en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual fue ratificado por Chile en 1972.

América Latina constituye la región donde la relación entre los derechos sociales y la Constitución se rigen por un gran detalle y descripción de este tipo de derechos donde se “reconocen toda clase de derechos sociales, sin ningún apego a la realidad concreta capaz de hacerlos efectivos”¹⁵. En el caso de Colombia, la constitución de 1991 consagra un conjunto de derechos sociales los cuales, a pesar de no ser derechos fundamentales, “la jurisprudencia de la Corte Constitucional vía interpretación los ha hecho posible al considerar que también son derechos fundamentales. La garantía de los derechos sociales exige tanto obligaciones de abstención como de prestación, las cuales demandan las más de las veces la erogación

¹⁵ Gomez G y Garcia J (2021). Los derechos sociales y la nueva constitución: Tensiones y desafíos técnicos. Revista de Derecho N° 44. Universidad del Desarrollo. Página 11.

de recursos públicos, toda vez que a través de ellos se entregan bienes escasos y caros”¹⁶.

Los ciudadanos para acceder en forma plena a estos derechos justiciables, (los cuales tienen la característica de poder ser reclamos ante la justicia), utilizan la acción de tutela¹⁷. Como resultado, el área de la salud es el segundo derecho más accionado por este instrumento. Asimismo, en Colombia el poder ejecutivo no tiene el control total sobre la iniciativa de gasto, debido a que “la corte constitucional también tiene iniciativa de gasto y algunos de sus fallos están asociados a enormes costos fiscales. Tal es el caso de decisiones relacionadas con la indexación del salario mínimo, las cuales han tenido gran impacto sobre los ajustes salariales de los empleados públicos y de las pensiones”¹⁸.

En medio de altas presiones por gasto público emanadas de la nueva constitución 10 años después de su implementación “los gastos totales del Sector Público No Financiero subieron 19 puntos del PIB durante los años 90’s, lo cual generó un alza de la deuda bruta que pasó de 16,1% a principios de los años 90s a 64,5% en 2001, mientras las transferencias del gobierno nacional central entre 1990 y 1998 pasaron de 4,5% del PIB a 8,4% en 1998”¹⁹. Esta dinámica de gasto creciente y alza del gasto asociado a fallos judiciales, llevó a que entre 1990 y 2020 Colombia haya realizado 16 reformas tributarias.

En este complejo escenario en el año 2011 se promulgó una ley que incluyó en su constitución el principio de sostenibilidad fiscal²⁰. En este cuerpo legal destaca el artículo 334 de la constitución de Colombia indica lo siguiente: “El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán

¹⁶ Pacheco N, Jaimes M y Duarte A (2017). La sostenibilidad fiscal y la regresividad de derechos sociales: Un primer momento de análisis. Revista Temas Socios Jurídicos. Vol 36 N° 72. Página 3.

¹⁷ En el artículo 86 de la constitución colombiana de 1991 se indica: “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública...”.

¹⁸ Steiner R (2011). Regla Fiscal y Principio de Sostenibilidad Fiscal en Colombia. <http://focoeconomico.org/2011/05/10/regla-fiscal-y-el-principio-de-sostenibilidad-fiscal-en-colombia-2/>

¹⁹ Wiesner E (2004). El Origen Político del déficit Fiscal en Colombia: El Contexto Institucional 20 años después. Documento CEDE. Universidad de los Andes, Colombia. Página 9.

²⁰ En el artículo 34 se establece que la sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica. En el artículo 339 el plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales”. Por lo cual, se busca incorporar el principio de sostenibilidad como condición necesaria para garantizar la responsabilidad fiscal.

En la actual discusión constitucional, se propone mantener los derechos económicos, sociales y culturales como principios rectores aspiracionales, los cuales no son vinculantes, siendo estos otorgados a partir de la determinación efectiva por parte de los poderes del estado, a través del proceso político.

En todo caso, la ampliación y alcance de los derechos económicos, sociales y culturales dentro de la constitución es un elemento que tiene una alta demanda por parte de la ciudadanía. Por lo tanto, existe el riesgo de la incapacidad económica del estado para hacer frente a los mismos o que su incorporación como derecho justiciable genere una dispersión de la gestión fiscal a partir de las decisiones del sistema judicial, sin considerar las restricciones fiscales. Por lo tanto, en caso de su incorporación explícita como derecho justiciable debería ir acompañada de la necesidad de resguardar la sostenibilidad fiscal y garantizar que sea quien detente la guía de la política fiscal sea el promotor final de dichos derechos. Así el principio de sostenibilidad y responsabilidad fiscal garantiza que la restricción presupuestaria sea un elemento para considerar en materia legal por parte del poder judicial y los hacedores de política pública.

VI. Conclusiones

La necesidad de brindar un conjunto de principios rectores en la constitución para el manejo fiscal de un estado de derecho es una condición necesaria para lograr la eficiencia en la administración de la política económica y promover a su vez la prosperidad económica de la nación.

La revisión de los lineamientos establecidos en la actual constitución, se propone mantener el principio de iniciativa exclusiva del gasto y deuda en un régimen presidencial o semipresidencial. Esto último responde no solo a la experiencia del marco legal en Chile desde 1925 en adelante, sino que permite una administración fiscal más eficiente. Asimismo, se propone ampliar los principios rectores en materia de tributaria, para dar un mayor alcance a la generalidad tributaria y capacidad contributiva, como base para la progresividad de los impuestos.

En cuanto al proceso presupuestal se propone ampliar el periodo de discusión parlamentaria del proyecto de Ley de presupuesto e incluir el principio de

modificación presupuestaria, cuya aprobación dependa del congreso cuando estas superen un cierto umbral del total de presupuesto con el fin de ampliar los mecanismos del control de este. Por último, se debería incluir en la nueva carta magna el principio de sostenibilidad fiscal en las decisiones financieras del estado, a través de una regla fiscal, la cual debería estar definida por ley orgánica. La incorporación de este principio permitiría guardar un equilibrio entre la capacidad financiera del estado garantizar efectivamente los derechos y servicios establecidos en la constitución.

Referencias

- Aisen, A. y Moreno, D. (2011). *Política Fiscal en EE.UU y Europa: Efectos Macroeconomicos de Mediano Plazo*. Revista de análisis económico, 26(2). Pp. 61-79.
- Arenas, M. (2012). *La Reforma Constitucional Suiza: El origen de la “regla de oro fiscal”*. UNED. Teoría y Realidad Constitucional N° 30. Pp. 455-480.
- Arrellano, J. (2020). *Claves Constitucionales para la sostenibilidad fiscal/requisito para el desarrollo*. Corporación de Estudios para Latinoamérica.
- Barreix, A. y Corrales, L. (2019). (Editores) *Reglas Fiscales Resilientes en America Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Consejo Fiscal Autónomo (2021). *Aspectos Fiscales de la Constitución*. Nota de Estudios N° 9.
- Consejo Fiscal Autónomo (2021). *Informe para el fortalecimiento de la regla fiscal: ancla de deuda, cláusulas de escape y mecanismos de corrección*. Informe técnico N° 3.
- Elkins, Z. y Ginsburg, T. (2021). *Characteristics of National Constitutions version 3.0*. Recuperado de comparativeconstitutionsproject.org.
- Fondo Monetario Internacional (2014). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*.
- Fondo Monetario Internacional (2010). *Fiscal Monitor, Navigating the Fiscal Challenge Ahead*, Fiscal Affairs Department, Washington.
- Fondo Monetario Internacional (2010). *Fiscal Rules Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*. Staff Paper , Washington.
- Gazmuri, J. (2012). *Experiencias de oficinas técnicas de presupuesto en el Poder Legislativo de países latinoamericanos*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gomez, G. y Garcia, J. (2021). Los derechos sociales y la nueva constitución: Tensiones y desafíos técnicos. Revista de Derecho N° 44. Universidad del Desarrollo.

Henriquez, J. (2018). *Deuda Pública y tributación*. Revista de Estudios Tributarios N° 19.

Herrera G. (2006). *El Principio de capacidad contributiva*. Revista Derecho y Sociedad N° 27.

Jimenez, J. y Ruelas, I. (2016). *El Endeudamiento de los gobiernos subnacionales en America Latina. Evolución, institucionalidad y desafíos*. Serie Macroeconomía y Desarrollo. CEPAL.

Ley N° 20.128 (2006). *Diario Oficial de la República de Chile*, 30 de septiembre de 2006.

Pacheco, N. Jaimes, M. y Duarte, A. (2017). *La sostenibilidad fiscal y la regresividad de derechos sociales: Un primer momento de análisis*. Revista Temas Socios Jurídicos. Vol 36 N° 72.

Pordominsky, M. (2008). *Constitución Fiscal y Equilibrio de las Finanzas Públicas. Efectos de la constitución de 1991 sobre la política del financiamiento del gasto público en Colombia*. Colombia Internacional N° 68. Pp. 68-97.

Soto, S. (2018). *Fortaleciendo las capacidades de los congresistas en la deliberación de políticas públicas*. Editores Anitat I y Razmilic. Estado para la Ciudadanía. Estudios para su modernización. Centro de Estudios Públicos.

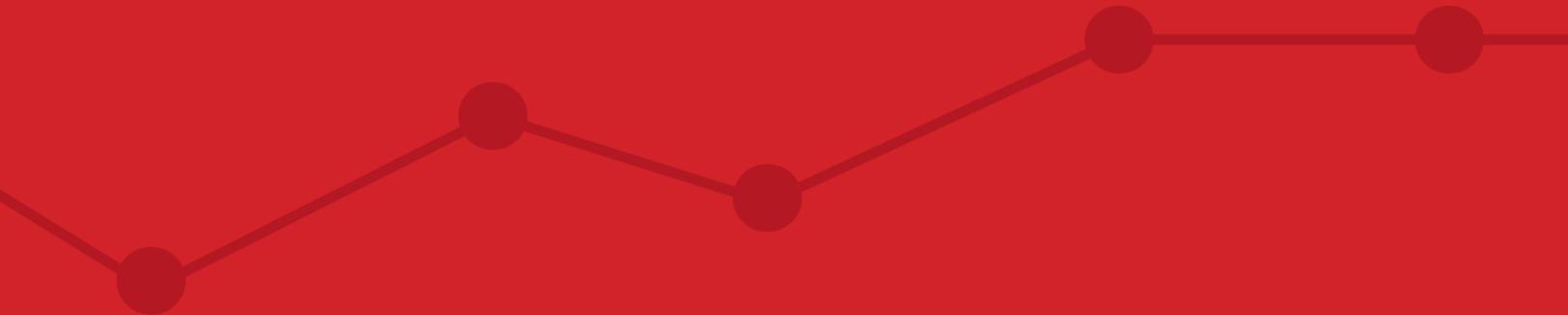
Steiner, R. (2011). *Regla Fiscal y Principio de Sostenibilidad Fiscal en Colombia*. <http://focoeconomico.org/2011/05/10/regla-fiscal-y-el-principio-de-sostenibilidad-fiscal-en-colombia-2/>

Suescún, R. Prada, A. De la Calle, H, Gonzalez, C. y Prieto, M. (2011). *La Sostenibilidad Fiscal como principio Constitucional*. Revista Debates de Coyuntura Económica y Social. N° 86. Fedesarrollo.

Valdes, R. y Vergara, R. (2021). *Aspectos económicos de la Constitución. Alternativas y propuestas para Chile*. Centro de Estudios Públicos.

Velandia, J. y Lopez, R. (2019). Regla fiscal para el gobierno central en Colombia. Antecedentes, desempeño y perspectivas. Banco Interamericano de Desarrollo.

Wiesner, E. (2004). *El Origen Político del déficit Fiscal en Colombia: El Contexto Institucional 20 años después*. Documento CEDE. Universidad de los Andes, Colombia.



 **OCEC** **udp**
Observatorio del Contexto Económico