

INFORME N°12

Análisis de alternativas en política fiscal ante el plebiscito constitucional

Septiembre 2022



Cristóbal Gamboni
Carolina Molinare
Juan Ortiz



Observatorio del Contexto Económico

Informe N° 12

Análisis de alternativas en política fiscal ante el plebiscito constitucional

Cristóbal Gamboni¹, Carolina Molinare² y Juan Ortiz³

Resumen

- La propuesta constitucional a nivel fiscal presenta avances y desafíos. El artículo 183.1 establece el principio de sostenibilidad fiscal en el actuar del estado en todos sus niveles. Aunque no baste por sí misma para evitar escenarios de insolvencia, la inclusión de una norma o principio de sostenibilidad fiscal es deseable. Frente a las principales economías de la región, solo Colombia incluye este principio a nivel constitucional, mientras que Brasil incorpora una regla de gasto primario transitoria. En los países del G-7 es poco habitual la inclusión de este principio, únicamente Italia lo contiene, mientras Alemania tiene una regla fiscal de deuda en su constitución.
- La iniciativa de gasto en la propuesta constitucional en Chile debe contar con la concurrencia del ejecutivo, la cual es similar a la que establece la constitución de Alemania. En la región Colombia, Perú y Brasil mantienen la iniciativa en el ejecutivo, mientras que, en países federales como Argentina o México, no existe la iniciativa exclusiva. En los países del G-7, Francia tiene iniciativa exclusiva en el ejecutivo, mientras Estados Unidos con un régimen presidencial no tiene iniciativa de gasto, pero el ejecutivo tiene un alto poder de veto.
- La propuesta constitucional incluye la capacidad de endeudamiento subnacional, esto genera riesgos de insolvencia fiscal ya que, entre otros, aumenta los episodios de tensión entre el gobierno central y entidades territoriales en la determinación total del monto de deuda del Estado, y eleva la posibilidad de enfrentar mayores *spreads* soberanos y tasas de intereses.
- Algunas recomendaciones que se derivan del análisis de la propuesta constitucional, independiente de su eventual aprobación o no, son: i) una mayor ejecución de la Ley de Presupuestos a través de los gobiernos regionales exige un fortalecimiento de las capacidades de dichas entidades, ii) es necesario un mayor detalle, definición y gobernanza del eventual órgano que proponga los criterios para la distribución de ingresos y compensaciones fiscales entre entidades territoriales y fondos, y iii) de dotarse en el futuro a las entidades territoriales de mayor autonomía financiera y fiscal, esta tendrá que ajustarse oportunamente hacia una cobertura integral en medio de un nuevo marco de legal de responsabilidad fiscal.

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

² Investigadora del Observatorio del Contexto Económico de la Universidad Diego Portales (OCEC UDP)

³ Economista Senior del Observatorio del Contexto Económico de la Universidad Diego Portales (OCEC UDP)

I. Introducción

Ad portas de llevarse a cabo el plebiscito para aprobar o rechazar la propuesta constitucional redactada por la Convención construida para dichos fines, son muchas las materias que deberán resolverse en caso de que se imponga una opción u otra.

Centrando el análisis en lo que a política fiscal se refiere, han aparecido insumos que resaltan los desafíos fiscales en caso de que se apruebe la propuesta constitucional a plebiscitarse. Por ejemplo, Betancor et al. (2022) estima que el mayor gasto fiscal derivado de la nueva Constitución podría elevarse sobre 14% del PIB anual en el escenario alto de sus proyecciones. Adicionalmente, la propuesta de Constitución introduce herramientas novedosas al actual esquema de finanzas públicas chileno, como la capacidad de los gobiernos subnacionales de endeudarse.

Por otra parte, la propuesta de Nueva Constitución (NC) introduce aspectos que la Constitución aún vigente no recoge, como por ejemplo el principio de sostenibilidad fiscal, que son altamente valorados por los expertos (Consejo Fiscal Autónomo, 2021). De esta forma, aunque la propuesta a plebiscitarse fuera rechazada, existen aspectos que sobrevivirían para ser abordados en la discusión que se diese posterior al Rechazo.

Dado lo anterior, el presente documento busca aportar a la discusión posterior al plebiscito, indicando los aspectos positivos que existen en la actual propuesta constitucional y que debiesen seguir siendo considerados en caso de imponerse la opción Rechazo, y los aspectos que deberán ser cautelados por futuras leyes en caso de imponerse la opción Apruebo.

En primer lugar, se analiza el ajuste del esquema fiscal que rige a nuestra economía dada la Constitución aún vigente, y cómo esta se modificaría de aprobarse la nueva Constitución. A continuación, se abordan temas específicos relacionados a la sostenibilidad fiscal, la iniciativa exclusiva presidencial en la propuesta de leyes que irrogan gastos y el endeudamiento subnacional, para finalmente concluir y entregar algunas propuestas.

II. Estructura Fiscal actual y futura

El gobierno de un país comprende tanto a las autoridades públicas como a sus organismos, que son entidades creadas mediante procesos políticos y dotadas de poder legislativo, judicial y ejecutivo en un área territorial determinada. En conjunto con

la estructura administrativa del sector público, también existe la estructura fiscal que responde a dicha administración y a lo establecido en la actual constitución.

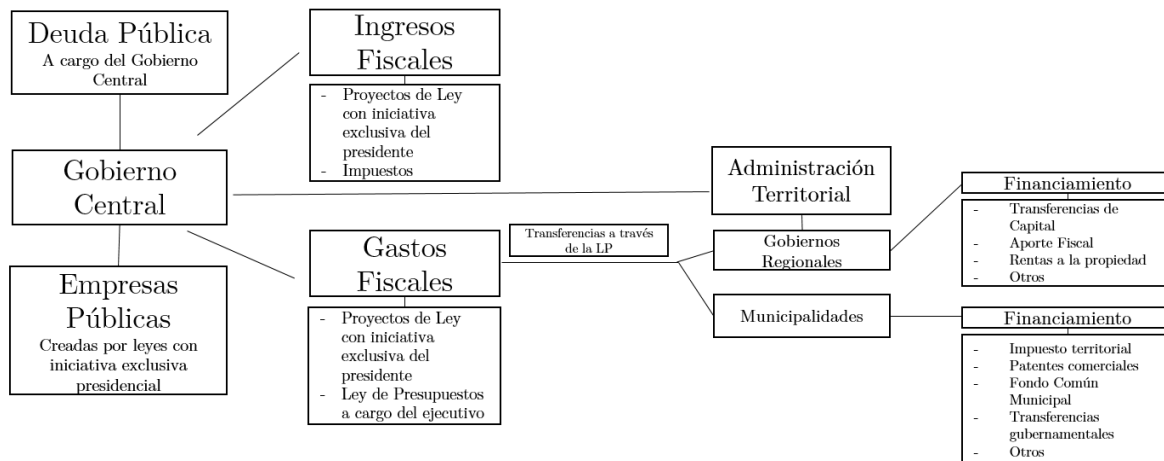
Para el análisis de la estructura fiscal es clave contar con las definiciones de lo que se considera ingreso fiscal y también el gasto fiscal del Gobierno Central. Los ingresos fiscales provienen de ingresos tributarios netos que proceden de la recaudación de impuestos del Estado y no son afectados a los territorios, imposiciones previsionales, donaciones, rentas de la propiedad, entre otros. De acuerdo al artículo 65 inciso 3 de la actual Constitución, son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República los proyectos de ley que se relacionen con la administración financiera o presupuestaria del Estado. Por lo tanto, la determinación o modificación de los ingresos fiscales a través de proyectos de ley son de responsabilidad exclusiva del ejecutivo.

En contraparte, el gasto fiscal del Gobierno Central se encuentra determinado en la Ley de Presupuestos y en leyes específicas que son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. El artículo 67 de la actual constitución indica que el proyecto de la Ley de Presupuesto debe ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional (diputados y senadores), pero éste último no puede aumentar ni disminuir a 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. De esta forma, los gastos fiscales, al igual que los ingresos, son de iniciativa exclusiva del Presidente y se determinan a través de la Ley de Presupuesto o leyes específicas. Estos gastos son ejecutados a través de programas por los ministerios y servicios, el Tesoro Público, el Servel, el Congreso y la Contraloría, entre otros.

Las entidades territoriales como lo son los Gobiernos Regionales (Gores) y las Municipalidades reciben financiamiento de la Ley de Presupuestos, pero con un enfoque diferente. De acuerdo al artículo 115, los Gores se financian con transferencias del capital proveniente de la Ley de Presupuesto. En la práctica, los Gores también tienen otras formas de ingreso como lo son las rentas a la propiedad y el aporte fiscal a través de fondos regionales, entre otros. Sin embargo, son entidades a cargo del Gobierno Central y, por lo tanto, su administración fiscal también depende de este. Por otro lado, según el artículo 122, las municipalidades gozan de autonomía en la administración de sus finanzas. La Ley de Presupuestos podrá asignarles recursos para atender sus gastos, sin perjuicio de los ingresos que directamente se les confieran por la ley o se les otorguen por los Gobiernos Regionales respectivos. Además, obtienen su financiamiento a través del Fondo Común

Municipal (FCM), patentes comerciales, impuestos territoriales, y programas, entre otros. De esta forma, las entidades territoriales poseen una estructura fiscal que responde al gobierno para el caso de los Gores ya que es establecida explícitamente en la Ley de Presupuestos y las municipalidades cuentan con autonomía fiscal y tienen un funcionamiento descentralizado, pero pueden recibir transferencias específicas por parte del ejecutivo. La Figura 1 resume de manera general los principales aspectos de la estructura fiscal actual.

Figura 1
Estructura Fiscal Actual: principales aspectos



Fuente: Elaboración propia con información de la Constitución de 1980 y la DIPRES

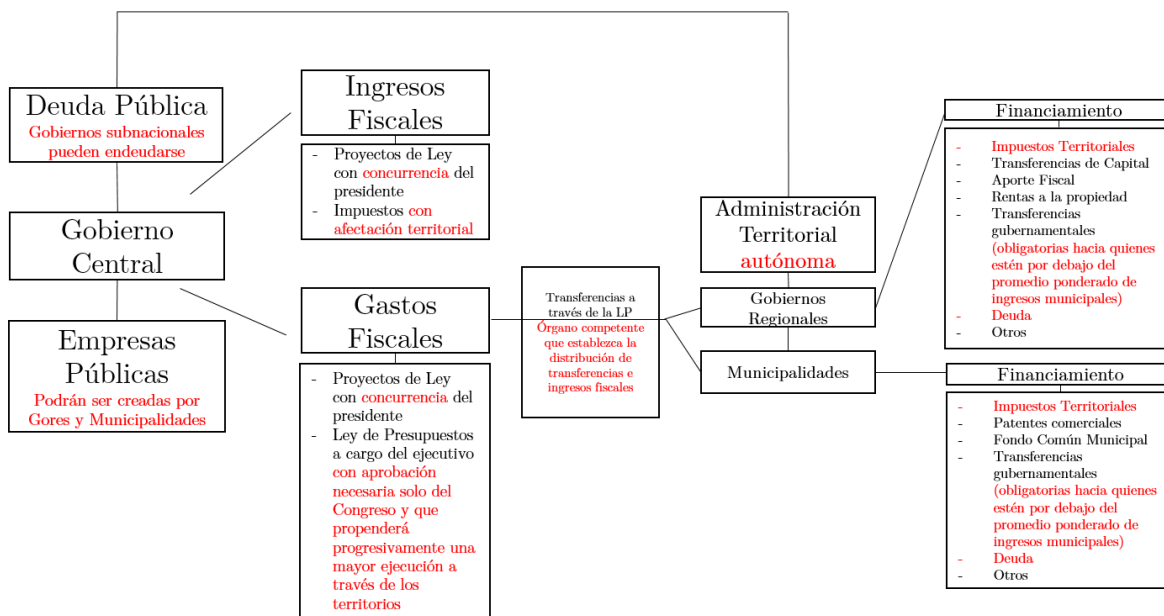
La nueva propuesta de Constitución incorpora elementos adicionales que serían novedosos para nuestro esquema de finanzas públicas (Figura 2). Por ejemplo, dispone que en materia fiscal la administración financiera o presupuestaria del Estado, las leyes relacionadas ya no son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, sino que ahora pueden ser iniciativas originadas por parte del Legislativo, pero que necesitarán la concurrencia presidencial. El artículo 266 de la NC establece que las leyes de concurrencia presidencial son la que irroguen directamente gastos al Estado y las relacionadas con la administración presupuestaria y las modificaciones a la Ley de Presupuestos. Esto quiere decir que, en materia fiscal se elimina la exclusividad presidencial y ahora el Congreso tiene mayor incidencia en la política fiscal.

También, se propone, según el artículo 245, que exista autonomía financiera para las entidades regionales, esto implica un cambio sustancial en la estructuración de los Gobiernos Regionales porque actualmente están bajo la administración del Gobierno Central, no así el caso de las municipalidades. Por lo tanto, ahora se extiende esta autonomía a todas las entidades territoriales. Esto también implica un cambio en la Ley de Presupuesto, ya que de acuerdo con el mismo artículo se deberá propender a que, progresivamente, una parte significativa del gasto público sea ejecutado a través de los gobiernos subnacionales, el cual actualmente se mantiene, en parte, por programas ministeriales en conjunto con las regiones. Además, se establecen mecanismos de compensación para aquellos territorios que posean un ingreso por debajo del promedio ponderado, ya sea por parte del Gobierno Central o de los territorios con mayores ingresos (artículo 249, inciso 4 y 5). Junto con esto, de acuerdo al artículo 248, se creará un órgano competente que se encargará de la distribución de los ingresos fiscales, de compensación fiscal entre entidades territoriales y de los recursos a integrar en los diversos fondos. Por otro lado, se permite la creación de empresas públicas por parte de las entidades territoriales, lo que anteriormente era una facultad exclusiva del Gobierno Central.

Adicionalmente, se introduce uno de los puntos más críticos de esta reestructuración fiscal: la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales y los impuestos con afectación territorial. Con relación al primer punto, si bien existe un marco sobre cómo debiese estructurarse la capacidad de emitir deuda de los territorios, esto deja un camino abierto a que se produzca una senda fiscalmente insostenible de no abordarse responsablemente. Por otro lado, los impuestos con afectación territorial pueden llegar a funcionar como un mecanismo que genere una mayor diferencia de ingresos entre los diferentes territorios.

Figura 2

Estructura Fiscal propuesta Nueva Constitución: modificaciones a principales aspectos de la Constitución vigente



Fuente: Elaboración propia con información de la Constitución de 1980, DIPRES y la propuesta de Nueva Constitución

Dado que se propone un cambio profundo en el esquema fiscal, hay mecanismos que llevan a alertar sobre la posible sostenibilidad fiscal del gobierno. La posibilidad de deuda de las entidades territoriales y la concurrencia presidencial ponen en juego dicho principio, aunque se establezca un aparataje administrativo que busca dicha convergencia, como por ejemplo lo dispuesto en el artículo 245 sobre “el deber y la facultad de velar por la estabilidad macroeconómica y fiscal serán centralizados”.

II. Sostenibilidad Fiscal

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

De acuerdo a CFA (2021), 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”.

A nivel constitucional, la sostenibilidad fiscal se puede plasmar como un principio o a través de una regla fiscal, la cual se define en términos de una regla numérica a nivel de gasto, ingresos, deuda, balance fiscal o una combinación de estos. En el caso de un principio, este se puede concretar en un conjunto de leyes de nivel orgánico para su implementación. En todo caso, este principio en la constitución no implica necesariamente que se haga en forma explícita. Por lo tanto, es necesario considerar las normas constitucionales respecto a la administración financiera del estado.

En Chile la propuesta constitucional en el artículo 183.1 establece el “Principio de sostenibilidad y responsabilidad fiscal. Las finanzas públicas se conducirán de conformidad a los principios de sostenibilidad y responsabilidad fiscal, los que guiarán el actuar del Estado en todas sus instituciones y en todos sus niveles”. Esto implica un avance en cuanto a lo establecido en la constitución vigente, la cual no incluye este principio. Cabe destacar, que la propuesta constitucional avanza en el sentido de dar una mayor certeza respecto a la importancia de la responsabilidad fiscal no solo a nivel del gobierno central, sino para los gobiernos regionales. Sin embargo, a pesar de esta característica destacable en cuanto a las finanzas públicas, hay elementos a considerar en la gestión fiscal para lograr dicho fin.

Al comparar los principios de la hacienda pública en la Constitución respecto a las principales economías de América Latina y los países del G-7, se observa que el cambio constitucional en Chile es un avance importante a nivel normativo en cuanto a la gestión fiscal y que pone al país en un marco donde se reconoce un principio necesario para garantizar un entorno económico sostenible, dadas las implicaciones macroeconómicas en el bienestar de la población, respecto a un manejo responsable de las finanzas públicas. Sin embargo, es importante recalcar que la incorporación de este principio es un avance, pero este por sí solo no es una garantía suficiente para lograr en la práctica la sostenibilidad fiscal en sí, ya que, al observar la experiencia internacional, se desprende que esta no depende únicamente de las normas que lo sustenten, también depende de la gestión eficiente de la hacienda pública en relación

de los ingresos, gastos y deuda, la transparencia fiscal, el proceso presupuestal, y, por último, por la decisión política para lograr dicho fin.

Para los países del G7, Italia incluye en su constitución el principio de sostenibilidad fiscal. En 2012 modificó su constitución al incluir en su artículo 81: “El Estado asegurará el equilibrio entre los ingresos y los gastos del propio presupuesto, teniendo en cuenta las fases adversas y las fases favorables del ciclo económico ... el contenido de la Ley de presupuestos, las normas fundamentales y los criterios dirigidos a asegurar el equilibrio entre los ingresos y los gastos de los presupuestos y la sostenibilidad de la deuda del conjunto de las Administraciones Públicas se establecerán mediante ley aprobada por mayoría absoluta de los componentes de cada Cámara, respetando los principios definidos por ley constitucional”. Por lo tanto, incorpora el principio constitucional de la sostenibilidad fiscal al incluir el equilibrio intertemporal de ingresos y gastos asociado a las fases del ciclo económico, junto con el principio de equilibrio presupuestario y la sostenibilidad de la deuda. En el caso de Alemania, en la reforma constitucional de 2009 el artículo 109.3 indica que “Los presupuestos de la Federación y de los Länder [gobiernos regionales] deben ser equilibrados, en principio, sin ingresos provenientes de créditos. La Federación y los Länder pueden prever regulaciones para la toma en consideración, de forma simétrica en expansión y recesión, de los efectos de un desarrollo coyuntural divergente de la situación normal, así como una regulación de excepción para casos de catástrofes naturales o de situaciones extraordinarias de emergencia, que se sustraen al control del Estado y que gravan considerablemente la situación financiera estatal. Para la regulación de excepción debe preverse una regulación correspondiente de amortización. El desarrollo se regula para el presupuesto de la federación en el artículo 115 con la reserva que la frase 1 sólo se cumple si los ingresos provenientes de créditos no superan 0,35 por ciento en proporción al producto interior bruto nominal”. Este articulado hace referencia a una regla fiscal que limita el endeudamiento de la Federación y prohibiéndolo en el caso de los Länder, dejando en todo caso la posibilidad de realizarse en caso de desastres naturales o situación excepcional. En Estados Unidos no hay normas fiscales a nivel nacional. Sin embargo, la mayor parte de los estados han incluido en sus constituciones estatales el requisito de equilibrio presupuestario. En el resto de los países del G-7 no incluyen en sus constituciones el principio de sostenibilidad fiscal. En todo caso Francia, Reino Unido y Japón sí incluyen en su legislación nacional un marco que definen reglas fiscales, cuyo fin último es garantizar la sostenibilidad de

las finanzas públicas. En el caso de Canadá esta se enmarca en acuerdos de carácter político.

En los principales países de América Latina, la sostenibilidad fiscal se incluye en la constitución de Colombia y en el caso de Brasil se incluye una regla fiscal transitoria en su constitución. En el caso de Colombia, el artículo 334 de la constitución indica lo siguiente: “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario”. Así, se buscó incorporar el principio de sostenibilidad como condición necesaria para garantizar la responsabilidad fiscal. Por su parte, Brasil reformó en 2016 su constitución a partir de la Ley de disposiciones constitucionales transitorias de los artículos 106 al 114. En los cuales estipula en el artículo 106 “se instituye el nuevo régimen fiscal en el ámbito de los presupuestos fiscal y de seguridad social de la Unión, el cual tendrá una vigencia de veinte ejercicios...”. En el artículo 17 se establecen los límites individuales para el gasto primario del gobierno federal para cada año. En la práctica, el gasto primario se ajustará año a año por la inflación, es decir, se mantendrá el gasto primario en términos reales hasta el 2036. Este tipo de regla fiscal plasmada a nivel constitucional en forma transitoria, al poner un freno a la dinámica del gasto primario, está definida a nivel del gobierno federal, no para los gobiernos regionales. Aunque su constitución indica una norma relacionada con la sostenibilidad fiscal, este no se incluye en forma explícita. Ni en Perú ni en Argentina se incluye este principio a nivel constitucional. En el caso de Perú se incorpora a nivel constitucional los principios del presupuesto público, y en la ley la normativa para un marco fiscal de mediano plazo. En la constitución de México, el artículo 25 hace referencia a que “corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable ... El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo”, por lo cual a nivel constitucional se

definen la base normativa para lograr la estabilidad de las finanzas públicas y el sistema financiero, como un principio macroeconómico. (Cuadro 1).

Cuadro 1
¿La constitución incluye el principio de sostenibilidad fiscal?

Países	La constitución expresa en forma explícita el principio de sostenibilidad fiscal	La constitución indica una regla o norma relacionada con la sostenibilidad fiscal
G-7		
Alemania	No	Si
Canadá	No	No
Estados Unidos*	No	Si
Francia	No	No
Italia	Si	No
Japón	No	No
Reino Unido	No	No
América Latina		
Argentina	No	No
Brasil	No	Si
Chile (actual constitución)	No	No
Chile (propuesta constitucional)	Si	No
Colombia	Si	No
México	No	No
Perú	No	No

* Para la mayor parte de los estados de la Unión a nivel regional.

Fuente: Elaboración propia en base a constituciones de cada país

En conclusión, aunque no baste por sí misma para evitar escenarios de insolvencia, la inclusión de una norma o principio de sostenibilidad fiscal es deseable, una buena práctica entre varios países, y eleva a rango constitucional un aspecto clave que debe guiar las decisiones de gobierno al momento de proveer bienes y servicios públicos a la ciudadanía. Por lo tanto, aunque la propuesta de NC se rechazara, cualquier nueva propuesta constitucional haría bien en tener una norma de estas características.

III. Iniciativa exclusiva del gasto

La constitución vigente en Chile incluye en su artículo 65 la iniciativa exclusiva de gasto, la cual 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. Por su parte, la propuesta constitucional indica en el artículo 27 que “las leyes de concurrencia presidencial necesaria pueden tener su origen en un mensaje presidencial o en una moción parlamentaria... Las leyes de concurrencia presidencial necesaria sólo podrán ser aprobadas si la Presidenta o Presidente de la República entrega su patrocinio durante la tramitación del proyecto”.

La iniciativa exclusiva presidencial en materia de gasto rige en Chile desde la Constitución de 1925, la cual fue introducida en respuesta al parlamentarismo vivido por el país previo a dicho año. Este principio ha contribuido a alinear tanto los objetivos como los instrumentos de la gestión fiscal, con el fin de propender hacia una mayor responsabilidad fiscal.

La propuesta constitucional permite, en cambio, que el ejecutivo patrocine la iniciativa de gasto que surge del poder legislativo. Este hecho da espacio para iniciativas que irrogan gasto que nazcan del Legislativo (con los quórum que la NC especifica), y busca mayor representatividad ciudadana en la elaboración de las leyes. Con todo, esto conlleva incentivos a los legisladores para impulsar mayores iniciativas de gasto, con un beneficio asociado a recibir un mayor apoyo electoral respecto a un bajo costo en caso de que sus propuestas de gasto no sean patrocinadas por el ejecutivo. Así, el presupuesto público tiene el riesgo de ser capturado, afectando la gestión fiscal de la hacienda pública, toda vez que el parlamento no es órgano responsable de la política fiscal. Este incentivo obligaría al poder ejecutivo a negociar con mayor frecuencia con el poder legislativo el gasto público, por lo que podría haber incentivos de mayor gasto fiscal.

Frente a las principales economías de la región y el G-7, la iniciativa exclusiva de gasto enmarcada como principio constitucional, tiene diversas características. La iniciativa exclusiva del gasto en América Latina se encuentra en Colombia y Brasil, los cuales son países con un régimen presidencial. En el caso de Brasil, el artículo 61 de la constitución indica: “El Presidente de la República debe tener poder exclusivo para inicial las siguientes leyes: La creación de cargos, funciones o empleos públicos en la administración directa y autarquías, o en el aumento de su remuneración... la

organización administrativa y judicial, en materia tributaria y presupuestaria, servicios públicos y el personal administrativo de los Territorios”. En el caso de Colombia los artículos 150 y 154 de la constitución política establecen la iniciativa del gasto en cabeza del Ejecutivo, incluyendo la iniciativa de nivel de tributos. Por su parte, en Perú la iniciativa se concentra en el gasto público exclusivamente, a diferencia de Brasil, Colombia y Chile. En el artículo 79 indica: “Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo. En cualquier otro caso, las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas. Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país”. Para Argentina a nivel regional se define en la ley las condiciones donde mayores gastos no previstos en la ley de presupuesto deberán determinar el recurso correspondiente. En México no hay una norma en la constitución que haga referencia a la iniciativa de gasto exclusiva en el poder ejecutivo.

En los países del G-7, Francia, cuyo régimen político es semipresidencial, en el artículo 40 de su constitución, hace hincapié en que “no serán admisibles las proposiciones y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento cuando su aprobación tuviera como consecuencia una disminución de los ingresos públicos o bien la creación o aumento de un gasto público”, aunque sí permite propuestas encaminadas al incremento de tributos. Mientras que, para Alemania, país que tiene un régimen parlamentario, en su artículo 113, sobre la aprobación del gobierno federal de los aumentos de gastos o la disminución de ingresos, “requieren la aprobación del Gobierno Federal las leyes que aumenten los gastos presupuestarios propuestos por el Gobierno Federal o que impliquen nuevos gastos o los involucren para el futuro. Lo mismo regirá respecto a las leyes que impliquen disminuciones de los ingresos o que las involucren para el futuro. El Gobierno Federal podrá exigir que el Bundestag postergue su decisión sobre tales leyes. En este caso, el Gobierno Federal deberá hacer llegar al Bundestag un dictamen en el plazo de seis semanas”. En Canadá y el Reino Unido, países con regímenes parlamentarios, el legislativo tiene la potestad de presentar proyectos de ley que tengan incidencia en las finanzas públicas, pero estos deben incluir que el ejecutivo consienta la tramitación del proyecto, sin embargo, esta condición no se encuentra en una norma constitucional. En el caso de Italia, el parlamento tiene la capacidad de modificar el presupuesto de gasto, con la restricción

que debe cumplir el balance fiscal propuesto por el ejecutivo. En el artículo 71 de su constitución indica: “La iniciativa legislativa pertenece al Gobierno, a cada miembro de las Cámaras y a los órganos y entidades a los que la confiera una ley de rango constitucional”, es decir, no limita la iniciativa legislativa en el ejecutivo, mientras en artículo 81 hace referencia a que “toda ley que suponga nuevas y mayores cargas deberá proveer los medios para sufragar las mismas”, por lo cual no existe la iniciativa de gasto exclusiva por parte del ejecutivo, pero sí guarda la potestad que para que los proyectos de ley que impliquen un mayor gasto por parte del legislativo tengan asociado la fuente de financiamiento del mismo. Por su parte, en Japón, a nivel constitucional, no incluye ninguna norma asociada a la iniciativa exclusiva de gasto por parte del primer ministro. En Estados Unidos, a pesar de ser un régimen presidencial, su constitución no contempla la iniciativa de gasto por parte del ejecutivo, el cual presenta al congreso el “Presupuesto del Gobierno de Estados Unidos”, el cual no tiene carácter vinculante de ley, ya que posteriormente el legislativo presenta la propuesta de resolución a partir de la iniciativa del ejecutivo, que surge como resultado de la negociación entre el legislativo y el ejecutivo. En todo caso, a pesar de no poseer la iniciativa exclusiva del gasto, el presidente tiene derecho a veto en diversos aspectos a nivel presupuestal, incluyendo nuevos gastos directos (Cuadro 2).

Cuadro 2
Países con iniciativa de gasto exclusiva del poder ejecutivo

País	Iniciativa exclusiva del gasto en el poder ejecutivo en la constitución	La iniciativa de gasto del poder legislativo debe tener el patrocinio del gobierno en la constitución	Iniciativa de gasto en el poder legislativo en forma exclusiva en la constitución	Iniciativa de gasto en el poder legislativo y ejecutivo en la constitución
G-7				
Alemania	No	Si	No	No
Canadá	No	No	No	No
Estados Unidos	No	No	Si	No
Francia	Si	No	No	No
Italia	No	No	No	Si
Japón	No	No	No	No
Reino Unido	No	No	No	No
América Latina				
Argentina	No	No	No	No
Brasil	Si	No	No	No
Chile (actual constitución)	Si	No	No	No
Chile (propuesta constitucional)	No	Si	No	No
Colombia	Si	No	No	No
México	No	No	No	No
Perú	Si	No	No	No

Fuente: Elaboración propia en base a constituciones de cada país

En el cuadro 2 si un país en todas las opciones a nivel constitucional no incluye la iniciativa de gasto, no implica que no existe una normatividad asociada al mismo, únicamente es que esta no se encuentra dentro de los principios a nivel constitucional.

Como vemos, limitar el poder del ejecutivo en cuanto a la iniciativa de gasto puede conllevar riesgos. Aunque hay aspectos deseables, como una mayor participación del poder legislativo en el proceso presupuestal, esta debe ir acompañada al menos por el fortalecimiento de su capacidad técnica para evaluar el proyecto de ley por parte del ejecutivo.

IV. Endeudamiento subnacional

La Constitución actualmente vigente, en los artículos 63 y 65, establece que la posibilidad de contratar empréstito por parte del Estado (deuda) es materia de ley (iniciativa exclusiva) y exige quórum calificado.

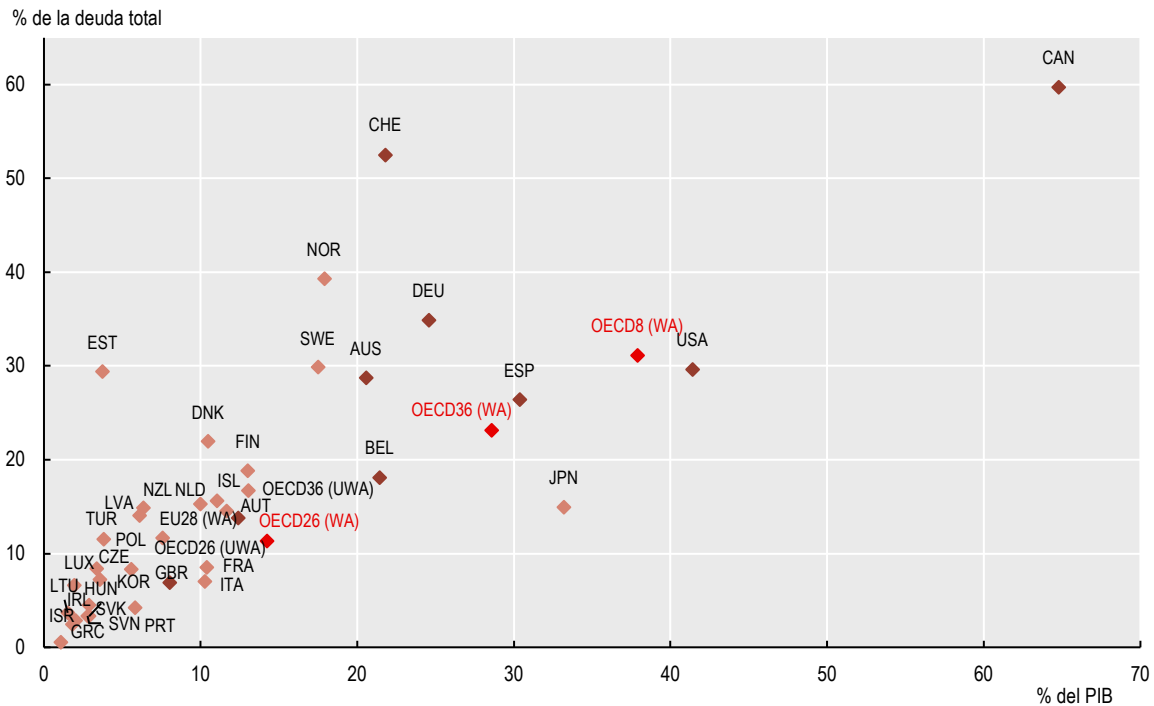
Por su parte, la NC, en el artículo 266, permite la deuda del Estado a través de leyes de concurrencia presidencial sin establecer quórum calificado. Sin embargo, en lo que a la administración financiera regional se refiere, al ser estas autónomas financieramente, no necesitan de una ley de concurrencia presidencial, y, de acuerdo con el artículo 250, podrán emitir deuda los gobiernos regionales y municipios. Esta facultad se introduce con el propósito de entregar mayor autonomía financiera a las regiones y municipios, y así apoyar el proceso de descentralización.

Respecto a una norma de endeudamiento subnacional como la introducida por la NC, hay bastante experiencia entre los países de la región. Gómez y Jiménez (2011) destacan el alza de la deuda en países sudamericanos con opción de endeudamiento subnacional en la década de los 90' y hacia inicios de los 2000', con una disminución que fue acompañada de mejores cifras de crecimiento económico, pero también por una legislación generada que puso mayores límites a la deuda subnacional.

Por su parte, Jiménez y Ruelas (2017) analizan el caso de cinco países, Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú, para extraer lecciones sobre cómo no afectar la sostenibilidad fiscal y a la vez contar con endeudamiento subnacional. Entre sus lecciones, destacan aspectos que sí están recogidos en la propuesta de NC, entre los que se cuentan una delimitación de rango constitucional sobre las funciones y competencias de los Gores y las municipalidades, utilización de deuda para financiar inversión pública y no gasto corriente, no endeudarse con el gobierno central, y la coordinación entre gobierno central y subnacional para facilitar un endeudamiento coordinado y no excesivo.

En la comparación respecto a lo que ocurre en países de la OCDE, se observa que la deuda de gobiernos subnacionales, a 2018, se mantiene acotada como porcentaje de la deuda total y como porcentaje del PIB en la mayoría de los países (Figura 3). La excepción a la regla es Canadá, y quién le sigue es Estados Unidos, ambos gobiernos federales. El promedio de deuda para gobiernos subnacionales con estados federales en 2018 ascendió a cerca de 38% del PIB (31% del total), mientras que en estados unitarios fue 14% del PIB (11% del total). Con todo, es de esperar que estas estadísticas de deuda se hayan modificado con posterioridad a la crisis originada por el Covid-19.

Figura 3
Deuda gobiernos subnacionales
(% de la deuda total y % del PIB, 2018)



Fuente: *OECD Regions and Cities at a Glance 2020*. <https://doi.org/10.1787/888934191065>

De esta forma, es posible destacar que el endeudamiento subnacional ha sido una herramienta utilizada por distintos tipos de países en la región y en el mundo, pero recaen reglas estrictas sobre la utilización de esta herramienta en los casos más exitosos.

Dado todo lo anterior, es posible extraer algunas lecciones. Respecto al punto más importante, el conseguir un exitoso paso adelante en la descentralización fiscal, otorgar mayor autonomía financiera a las regiones parece ser una dirección necesaria a este respecto. En esa línea, dentro de las opciones para conseguir esto, en el mundo y en la región, la deuda subnacional ha sido utilizada, pero no siempre de manera exitosa. De hecho, suele estar sujeta a varias reglas y barreras para no caer en un escenario de insostenibilidad fiscal. Al respecto, es importante también destacar que la regulación del endeudamiento a nivel constitucional, en Latinoamérica, de acuerdo con constituteproject.org, se encuentra regulada en muy pocos países, entre ellos Chile, Costa Rica y México.

La introducción con rango constitucional de la facultad de endeudamiento subnacional generaría riesgos elevados de insolvencia fiscal en nuestro país. En primer lugar, se requiere un importante desarrollo y fortalecimiento de las capacidades técnicas de quienes emitan deuda. Por otra parte, es muy probable que exista un impacto en el costo del endeudamiento soberano a nivel del gobierno central, el cuál suele contar con *spreads* bajos, en parte por el premio que se le da a nuestro país por el buen comportamiento fiscal histórico que ha mostrado (Arend y Sánchez, 2020). Por último, el espacio de cooperación necesario entre gobierno central y gobiernos subnacionales para controlar el nivel de deuda total repercutirá en mayores espacios de tensión en el proceso de diseño y discusión presupuestario.

V. Conclusiones y recomendaciones

La propuesta constitucional introduciría, de aprobarse, aspectos a nuestro esquema de finanzas públicas que resultarían novedosos, y que requieren de un análisis profundo y una cuidadosa elaboración de las leyes que lo acompañen para no caer en sendas fiscalmente insostenibles. Por el otro lado, también se incorporan aspectos deseables que, en caso de rechazarse la propuesta, deben permanecer en la futura discusión constitucional que vendría.

Dentro de los aspectos fiscales que la NC levanta, hemos centrado el foco en el principio de sostenibilidad fiscal, la iniciativa exclusiva presidencial y la capacidad de los gobiernos subnacionales de emitir deuda. En base a estas materias, se pueden extraer las siguientes recomendaciones:

- a) En caso de que se aprobase la propuesta constitucional
 - El cambio de “iniciativa exclusiva” a “concurrencia presidencial” en los proyectos de ley que irroguen gasto fiscal o creen nuevos impuestos puede tener efectos negativos y relevantes en sostenibilidad fiscal. Las exigencias de quórum y de informes técnicos por parte de la Secretaría de Presupuestos que incluye la NC son valorados, pero debiesen ser aumentadas en las leyes que se originen con posterioridad. Por ejemplo, exigencias al informe de la Secretaría de Presupuestos, como impactos en el presupuesto del año, en el mediano plazo e incluso en el largo plazo, impactos regulatorios y económicos o financieros, junto con la exigencia de contar con fuentes de financiamiento que no dependan de la creación de nuevas cargas tributarias, y de que cualquier nuevo gasto se ajuste dentro de las metas de regla fiscal que el gobierno haya

delimitado, entre otras, ayudarían a disminuir incentivos perversos en la tramitación de leyes con gasto público o modificaciones de impuestos.

- El endeudamiento subnacional ha sido una herramienta no siempre exitosa, desde el punto de vista de la sostenibilidad fiscal, y con muchas barreras a considerar para la utilización de esta fuente de financiamiento. Y aunque la NC tiene aspectos que contienen un uso indiscriminado de esta facultad, como el que solo financie inversión pública o que el gobierno central no pueda ser garante final, el mayor desafío está en que esta fuente de deuda no presione la deuda total del país hacia niveles insostenibles. En ese sentido, resultaría clave que sea el gobierno central quién determine el total de deuda pública a emitirse en un año, dado que los criterios que este utiliza responden actualmente (y deberían ser así también por ley) a una regla fiscal que cuida de mantener un nivel prudente de deuda. Por lo mismo, regulaciones que permitan un espacio de coordinación relevante entre gobierno central y gobierno subnacional (amparados en el numeral 3 del artículo 245), y también condiciones financieras para la deuda subnacional que sean adecuadas y no presionen *spreads* ni tasas de interés que el gobierno central o empresas públicas puedan conseguir al momento de endeudarse, resultan del todo necesarias en este contexto.

b) En caso de que se rechace la propuesta constitucional:

- Aunque no baste por sí misma para evitar escenarios de insolvencia, la inclusión de una norma o principio de sostenibilidad fiscal es deseable, una buena práctica entre varios países, y eleva a rango constitucional un aspecto clave que debe guiar las decisiones de gobierno al momento de proveer bienes y servicios públicos a la ciudadanía. Por lo tanto, aunque la propuesta de NC se rechazara, cualquier nueva propuesta constitucional haría bien en tener una norma de estas características.
- Aunque la posibilidad de contraer deuda a nivel subnacional presenta riesgos relevantes, el proceso de descentralización fiscal tarde o temprano apuntará a la generación y administración de fuentes de ingreso propio por parte de las entidades territoriales. A la fecha, para los Gores existen algunas fuentes, como la contribución de 1% para grandes proyectos de inversión en la región. La exploración de fuentes de financiamiento de esa

índole permitirá avanzar en la dirección de mayor autonomía financiera, sin tener que recurrir a la herramienta del endeudamiento.

Por otra parte, se enumeran a continuación algunos aspectos relacionados a la institucionalidad fiscal que, independiente de se apruebe o no la NC, deben ser reforzados en la legislación futura:

- Una mayor ejecución de la Ley de Presupuestos a través de los gobiernos regionales exige un fortalecimiento de las capacidades de dichas entidades. Al revisar las cifras de ejecución de inversión regional, estas en promedio suelen presentar una subejecución sistemática, junto con un importante componente ejecutado en el último mes del año. Si la NC se aprueba, además, debe especificarse el hecho de que se propenda *progresivamente* a la ejecución de la Ley de Presupuestos a través de las regiones, de manera de definir límites a dicho progreso en base a la consideración cualitativa y cuantitativa del cumplimiento de dicho objetivo en el largo plazo.
- Es necesario un mayor detalle, definición y gobernanza del órgano que proponga los criterios para la distribución de ingresos y compensaciones fiscales entre entidades territoriales y fondos, que se indica en el artículo 248.
- Dadas las tareas que tendrá la Secretaría de Presupuestos, esta tendrá un rol mucho más preponderante que, por ejemplo, la actual Oficina de Presupuestos del Congreso, lo que implicará un mayor desembolso de recursos. Según Betancor et al. (2022), esto podría significar entre \$3.221 a \$6.442 millones anuales, lo que en el caso más alto se traduce en algo cerca del 40% del presupuesto de la Dipres. De igual forma, para poder vigilar la política y la sostenibilidad fiscales con las nuevas aristas implicadas, el Consejo Fiscal Autónomo también requeriría de nuevas capacidades y presupuesto.
- Dada la relevancia de la regla fiscal en Chile, la cual ha fortalecido el actuar de la política fiscal en Chile, trayendo aparejados beneficios macroeconómicos y financieros que han hecho destacar a nuestro país entre otras economías emergentes en el pasado, es necesario fortalecer la regla fiscal y retomar su cumplimiento. El actual proyecto que modifica la ley de responsabilidad fiscal junto con sus indicaciones va en esa línea. Pero, de dotarse en el futuro a las entidades territoriales de mayor autonomía financiera y fiscal, pero siempre amparado en el principio rector de que es el gobierno central es quien vela por la estabilidad macroeconómica y fiscal, la regla fiscal tendrá que ajustarse

oportunamente hacia una cobertura integral de lo que sería el nuevo esquema de finanzas públicas chileno.

Finalmente, existen aspectos no abordados en este documento que no dejan de ser relevantes, y deben ser considerados en discusiones posteriores. En particular, los impuestos de afectación territorial pueden ser un instrumento relevante para mejorar la autonomía financiera de las regiones, pero a la vez también levanta riesgos de implementación y posibles impactos de desigualdad en la obtención de recursos fiscales entre regiones. Por otra parte, la discusión sobre creación de empresas públicas por parte de entidades territoriales trae consigo riesgos de operaciones cuasi fiscales, junto con el impacto patrimonial que para la región pueda significar la quiebra de una de estas empresas.

Referencias

Biblioteca del Congreso Nacional. Base de dato constitucional.

Arend, Mario y Pablo Sánchez (2020). Determinantes del riesgo soberano y diferencias entre países desarrollados y emergentes. Nota Técnica N° 4, CFA Chile.

Arrellano, J. y Vergara, R. (2021). Iniciativa exclusiva económica y responsabilidad fiscal. Centro de Estudios Públicos y Corporación de Estudios para Latinoamérica.

Betancor, Andrea, Guillermo Larraín, Claudia Martínez, Gabriel Ugarte, Rodrigo Valdés y Rodrigo Vergara (2022). Estimaciones del Costo Fiscal Directo de la Propuesta de Nueva Constitución. Centro de Estudios Públicos.

Consejo Fiscal Autónomo (2021). Aspectos fiscales en la Constitución. Nota Técnica N° 9, CFA Chile.

Gómez Sabaini, Juan Carlos, y Juan Pablo Jiménez (2011). El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos. Serie Macroeconomía del desarrollo 111, Cepal.

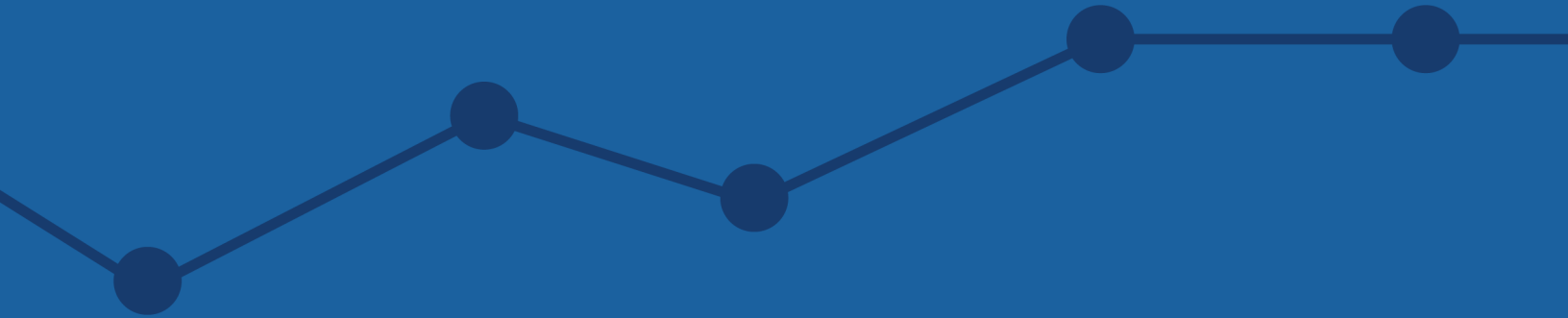
Hazbun, P. (2021) ¿Por qué existen materias de iniciativa exclusiva? Libertad y Desarrollo.

Jiménez, Juan Pablo e Ignacio Ruelas (2017). El endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina. Evolución, institucionalidad y desafíos. Serie Macroeconomía del Desarrollo 186, Cepal.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. (2019) Presupuesto y gasto público en los países de la OECD.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. (2022) Constituciones en países de la OECD: Un Estudio comparado. Informe en el contexto del proceso constitucional en Chile.

Oyarzún, C. (2021). Aspectos generales de las materias de ley de iniciativa exclusiva de presidente de la república. Revista de derecho Universidad del Desarrollo.



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