



ASUNTOS FISCALES EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN: INICIATIVA EXCLUSIVA DEL PRESIDENTE

Macarena García Aspillaga
Libertad y Desarrollo

Presentación ante el Consejo Fiscal Autónomo, 10 de noviembre de 2021

¿Qué es la Iniciativa Exclusiva del Presidente?

- Nuestra Constitución (CPR) concibe una **forma mixta de generación de la ley**: entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República. Por ello se habla del Presidente de la República como “**colegislador**”, porque puede presentar, mediante mensaje, proyectos de ley de cualquier materia, los cuales deben ser aprobados por el Congreso.
- Sin embargo, la CPR reserva un conjunto de materias al Presidente denominada “**iniciativa exclusiva**” (Art. 63 y 65).
- La Iniciativa Exclusiva del Presidente (IEP) es una potestad que se ha ido consolidando en nuestro ordenamiento jurídico como resultado de nuestro aprendizaje en la búsqueda de una **política fiscal adecuada para un manejo fiscal prudente y responsable**.
- Junto a la IEP, la CPR también incorpora un conjunto de **instituciones jurídicas de apoyo** al correcto cumplimiento del objetivo de responsabilidad fiscal.

IEP es el resultado de nuestro aprendizaje en la búsqueda de una política fiscal prudente y responsable

- La IEP tiene su origen en la Constitución de 1925 (incluso desde 1833).
 - **Constitución de 1925 (Arturo Alessandri Palma – liberal):** esta CPR es la que otorga las primeras facultades al Presidente para asumir las responsabilidades en el manejo financiero y presupuestario del gobierno.
 - **Reforma constitucional de 1943 (Juan Antonio Ríos - radical):** restringió la iniciativa de ley del Congreso en materia de gasto público **producto de un desorden administrativo y económico** atribuido a las iniciativas de los congresistas con posterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1925.
 - **Reforma constitucional de 1970 (Eduardo Frei Montalva - DC):** amplió la iniciativa exclusiva del Presidente **dadas las malas prácticas parlamentarias** como ofrecimiento de dádivas, pensiones de gracia y otros beneficios a cambio de votos.

IEP es el resultado de nuestro aprendizaje en la búsqueda de una política fiscal prudente y responsable

- **Constitución de 1980:** no adiciona mucho más a lo anterior. En términos generales, y con **impacto directo en las finanzas públicas**, la IEP considera que el Ejecutivo tiene la potestad para proponer:
 - i. los proyectos de ley que tengan relación con la **alteración de la división política o administrativa del país**;
 - ii. los proyectos de ley que tengan relación con la **administración financiera o presupuestaria del Estado**:
 - a. Imponer o modificar tributos y/o exenciones;
 - b. Imponer o modificar gastos;
 - c. Contratar empréstitos;
 - iii. las normas sobre la **enajenación de bienes del Estado** o de las municipalidades y sobre su arrendamiento y concesión (Art. 63);
 - iv. las **fuerzas de aire, mar y tierra** que han de mantenerse en pie en tiempos de paz o guerra y las normas para permitir el ingreso de tropas extranjeras a la nación o permitir la salida de tropas nacionales (Art. 63)

IEP es el resultado de nuestro aprendizaje en la búsqueda de una política fiscal prudente y responsable

- La existencia de la IEP en materia de administración financiera o presupuestaria del Estado es uno de los **pilares fundamentales** que sustentan **la prudencia fiscal**, logro que ha sido un carácter distintivo en la economía chilena.
- Esta herramienta es necesaria para un manejo fiscal prudente y responsable bajo cualquier esquema de gobierno, ya sea presidencial, semipresidencial o parlamentaria: **aquel que detenta la responsabilidad de las finanzas públicas debe detentar la herramienta.**
- **Traspasar parte o la totalidad de esta iniciativa al Congreso** generaría una serie de incentivos perversos, de políticas populistas, afectando el desarrollo económico y social de Chile, tal como ya se vio a lo largo de nuestra historia.

¿Por qué mantener la IEP?

- I. Siempre **es el Ejecutivo el responsable** ante la ciudadanía del manejo de las finanzas públicas y del desempeño económico. Es responsable de **cuánto** se gasta, en **qué** se gasta y **cómo** se financia. Él es el que ve afectado su prestigio y su futuro político, no el Congreso, por tanto, es él el que debe sostener la **herramienta** apropiada para lograr este **objetivo**.
- II. A diferencia del Congreso, el Ejecutivo cuenta con **equipos técnicos** capaces de evaluar adecuadamente los impactos agregados de las distintas políticas sociales en las finanzas públicas.
- III. El Presidente, al tener una **representación nacional**, tiene una visión global de los problemas de la ciudadanía y de las finanzas públicas. El Congreso, al tener una **representación distrital**, tiende a enfocarse en problemáticas específicas, perdiendo la visión agregada de la política fiscal.

¿Por qué mantener la IEP?

- IV. El traspaso de algunas de las materias de la iniciativa exclusiva presidencial al Congreso generaría las condiciones adecuadas para la **tragedia de los comunes**.

La tragedia de los comunes describe una situación en la que los individuos, motivados sólo por su interés personal, actuando independientes y racionalmente, acaban **sobreexplotando un recurso limitado**, pero común que comparten con otros individuos aunque a ninguno de ellos, ya sea como individuos o en conjunto, les convenga que tal destrucción suceda.

Aplicado a finanzas públicas, cada parlamentario tiene los **incentivos** para hacer **concesiones y asignar legislativamente gasto público** como beneficios a los electores, con el objeto de maximizar su probabilidad de reelección a costa de generar un problema de sostenibilidad fiscal, restringiendo las políticas sociales y perjudicando justamente a los que dependen de ellas.

¿Por qué mantener la IEP?

V. La evidencia internacional avala el punto anterior. A diferencia de los países desarrollados, los **países en vías de desarrollo**, como el nuestro, se han caracterizado por su **poca disciplina fiscal**.

En estos países, la política fiscal suele exhibir un **comportamiento procíclico**, acentuando la intensidad del ciclo económico, dado que en los períodos de auge aumentan el gasto (o disminuyen impuestos) y en los períodos de recesión reducen el gasto (o aumentan impuestos).

Este comportamiento se traduce normalmente en **déficits fiscales persistente**, **niveles elevados de deuda pública** y restricción al acceso del mercado financiero, poniendo en riesgo la continuidad de las políticas de gobierno.

VI. La limitación de la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público, no son normas ajenas a constituciones de otros países:

- Países de Latinoamérica que también presentan IEP en materia presupuestaria son **Brasil, Colombia, Ecuador y Perú**.
- Países que presentan un nivel intermedio de iniciativa exclusiva en materia de gasto son: **Alemania, Australia, Bolivia, Canadá, Nueva Zelanda, Portugal, Reino Unido y Uruguay**.

- Se propone:
 - a. **Conservar en su esencia** las materias de IEP en relación a la administración presupuestaria o financiera del Estado.
 - b. **Aumentar el espacio para el debate parlamentario** en términos de gasto fiscal otorgándole la facultad al Congreso de iniciar la discusión en materias de IEP, pero con la restricción de que sólo puede ser aprobado bajo el patrocinio del Ejecutivo, para el cual cuenta con un período de tiempo acotado para pronunciarse, justificando su decisión.
 - c. Incorporar **garantías y/o se efectúen las correcciones necesarias** para que la IEP sea respetada.
 - d. Mantener el **marco legal de la CPR de pesos y contrapesos** orientada a la responsabilidad fiscal, que complementa la IEP.
 - e. Incorporar un **principio de la responsabilidad fiscal** en la CPR, tanto a nivel nacional como subnacional.

Marco legal de la CPR de pesos y contrapesos a la IEP coherente con responsabilidad fiscal

- Dado que los incentivos a usar las finanzas públicas en su propio beneficio también pueden estar presentes en el Presidente, la actual CPR considera **pesos y contrapesos** a esta facultad tales como:
 - I. la aprobación de la **Ley de Presupuestos** por parte del Congreso;
 - II. iniciativa legal para el **endeudamiento público**;
 - III. el principio de **legalidad tributaria**;
 - IV. el principio de **no afectación tributaria**;
 - V. el **control de legalidad** de la Contraloría General de la República;
 - VI. la imposibilidad del **Banco Central** de financiar al gobierno
- Así como es importante mantener la IEP, también es fundamental mantener estos pesos y contrapesos.
- A estos pesos y contrapesos se debería incorporar:
 - VII. el **principio de responsabilidad fiscal** a nivel nacional y subnacional.

- La CPR otorga al Poder Ejecutivo la determinación de ingresos y gastos de la LP y el Congreso solo puede aprobar o reducir los gastos, salvo los que estén establecidos por ley permanente. Esta potestad ha sido **clave para resguardar la sostenibilidad fiscal**.
- Se propone:
 - i. Otorgar **mayor incidencia** en la discusión al Congreso a través de:
 - mayor duración de la discusión, mejor información y evaluación del gasto público,
 - mayor espacio para el congreso en la deliberación en LP, pero con ciertas restricciones: toda propuesta de gasto debe venir acompañada de una disminución en otra línea de la misma partida, acotando el gasto total, y con ciertas restricciones (leyes permanentes, gasto corriente versus capital, etc.).
 - ii. restringir los **espacios de discrecionalidad** del Gobierno para modificar ex post el presupuesto
 - iii. introducir un **principio de transparencia y rendición de cuentas** en la gestión del proceso presupuestario, incluyendo información referida al desempeño de los programas.

- La CPR establece como materia de ley las iniciativas que autoricen el **endeudamiento** del Estado, exigiéndose incluso **ley de quorum calificado** para autorizar la contratación de empréstitos cuyo vencimiento exceda del respectivo período presidencial (Art. 63, N° 7).
- Se propone:
 - i. Mantener esta restricción legal y de quorum calificado para la deuda.
 - ii. Definir el límite al endeudamiento fiscal que apruebe el Congreso en términos netos y no brutos de manera de evitar mayores espacios de cambios presupuestarios sin aprobación del Congreso.

- La CPR establece que los tributos (y todos los elementos para determinarlo) sólo pueden ser establecidos, modificados, suprimidos y condonados **por ley**, siendo ésta de IEP.
- **Este principio se justifica** en la necesidad de una protección democrática dada la tensión que existe entre potestad tributaria del Estado y el derecho de propiedad de los contribuyentes, el cual también se encuentra protegido en la CPR.
- Así, se busca evitar que la autoridad ejecutiva establezca tributos por medio de su potestad reglamentaria, transformando a los **impuestos en herramientas de su actuar político**, mediante el beneficio a grupos específicos o la sobrecarga tributaria a otros.

- La CPR establece que los recursos provenientes de los impuestos no pueden estar destinados a una **finalidad específica**, sino que han de ingresar a las Rentas Generales de la Nación.

La **distribución de los ingresos** del Fisco se realiza a través de la Ley de Presupuestos que aprueba cada año el Congreso Nacional.

- Este principio es una buena práctica internacional ya que:
 - i. la decisión sobre el uso de los recursos queda en el Poder Ejecutivo;
 - ii. su destino se decide democráticamente con la aprobación del Congreso;
 - iii. previene las presiones de parlamentarios para destinar ciertos impuestos a proyectos particulares;
 - iv. dificulta el trabajo de los grupos de interés que buscan apropiarse de recursos comunes a todos;
 - v. evita la rigidización del presupuesto fiscal;
 - vi. permite la administración y el control de las finanzas públicas.

- Es importante que un **organismo autónomo** ejerza el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalice el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, gobiernos locales y de los demás organismos y servicios del sector público.

- La actual CPR establece para el BCCh la **prohibición de financiar** algún gasto o préstamo del Estado, sus organismos o empresas en el mercado primario.
- Esta prohibición surge como consecuencia de un largo período de la historia de Chile (1925-1979) en que la política monetaria estuvo **supeditada** a la fiscal.
- Esta dependencia generó la **monetización** de los recurrentes déficits fiscales no controlados, aumentando en forma importante el nivel y la volatilidad de la inflación, con sus consecuencias negativas en el bienestar de las personas.
- Así, quedó en evidencia que para lograr el control de la inflación, reflejo de una política fiscal desordenada, la **independencia de ambas políticas** era fundamental.
- La evidencia muestra que los bancos centrales considerados **responsables** también presentan la restricción de financiamiento directo al Fisco.

- Dada la relevancia que el desempeño de las finanzas públicas tiene para el desarrollo del país, resulta conveniente incluir también un **principio constitucional de responsabilidad fiscal**, el que ha sido recogido por diversas constituciones del mundo.
- La descentralización fiscal reviste de dos dimensiones que pueden afectar la responsabilidad fiscal: obtención de ingresos y autonomía en el gasto público subnacional. En ambos las propuestas son:
 1. Gastos subnacionales:
 - Considerando que los gobiernos regionales y locales han enfrentado diversas dificultades a la hora de distribuir y gestionar de manera eficiente los fondos públicos, las asignaciones territoriales deben ir aparejadas de **mecanismos que promueva la eficiencia, la probidad, la transparencia activa y la rendición de cuentas** en la gestión de los recursos a nivel subnacional.

2. Ingresos subnacionales:

- Para **financiar los gastos subnacionales** no es necesario habilitar a los gobiernos subnacionales a crear y recaudar impuestos territoriales, sino que se puede lograr de manera más eficiente a través de una **mayor transferencia de recursos** por parte del nivel central hacia los niveles subnacionales.
- Se debe **reducir las transferencias no programáticas**, estableciendo criterios claros y conocidos para la distribución territorial de fondos desde el nivel central.
- Las transferencias de fondos desde el nivel central a regiones y municipios deben hacerse **en base a criterios objetivos y verificables**, así como la asignación de todo tipo de financiamiento.
- Mantener las **restricciones de endeudamiento** de los gobiernos locales (materia del ley para las municipalidades), para no dejar comprometido los presupuestos locales de las siguientes administraciones y no perder la capacidad de realizar ajustes fiscales.



¡Muchas gracias!