

RESUMEN EJECUTIVO

ESTUDIO SOBRE ASUNTOS FISCALES EN LA EXPERIENCIA CONSTITUCIONAL NACIONAL E INTERNACIONAL COMPARADA

*Claudio Agostini
Rodrigo Correa
Matías Kunstmann
Max Spiess*

Este documento resume los principales hallazgos de un trabajo realizado en el contexto de una licitación pública para encargar un “Estudio sobre Asuntos Fiscales en la Experiencia Constitucional Nacional e Internacional Comparada” por parte del Consejo Fiscal Autónomo (en adelante, el “CFA”) en el marco del proceso constituyente de Chile.

1. Consideraciones Metodológicas.

Este resumen ejecutivo corresponde al de un estudio que se divide en tres partes. En la primera, se presenta un análisis sinóptico de 191 constituciones, que busca identificar los elementos fiscales que cada una de éstas considera. Luego, se revisa una selección de 16 constituciones extranjeras vigentes, elegidas en conjunto con el CFA, consideradas significativas para el proceso constituyente chileno por tratarse de textos: (i) cuyo sustrato social, sistema económico (modelo de desarrollo y matriz productiva), cultural o histórico es útil e ilustrativoⁱ; (ii) reconocidos por políticos o economistas y frecuentemente citados como modelos ejemplaresⁱⁱ; o (iii) que han incorporado un modelo fiscal reconocidamente moderno y sustentable^{iii iv}. La revisión se efectuó en base a los textos traducidos al idioma inglés contenidos en la base de datos de *Constitute Project*^v. Adicionalmente, se utilizó como fuente de documentación la base que lleva el Fondo Monetario Internacional sobre reglas fiscales^{vi}.

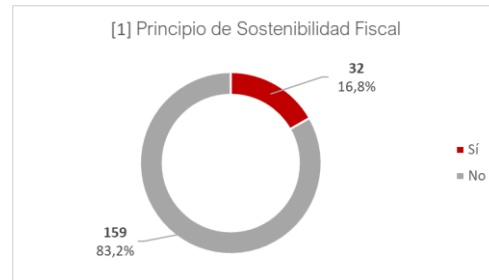
Luego, en la segunda parte del estudio se aborda la regulación de asuntos fiscales en la experiencia constitucional chilena. Para esto, se revisaron pormenorizadamente las constituciones de 1828, 1833, 1925 y 1980, junto con su historia constituyente, y un análisis doctrinario y jurisprudencial.

Finalmente, la tercera parte de este estudio responde a la pregunta de si es posible hacer un análisis de los efectos económicos de la regulación constitucional. Para ello, primero, se

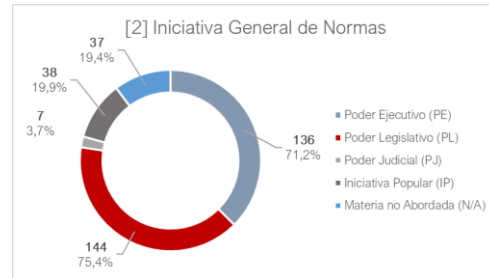
analizan los efectos económicos de las instituciones fiscales a nivel constitucional en el mundo y luego se pasa revista al caso de Chile.

2. Breve Aproximación al Panorama Global.

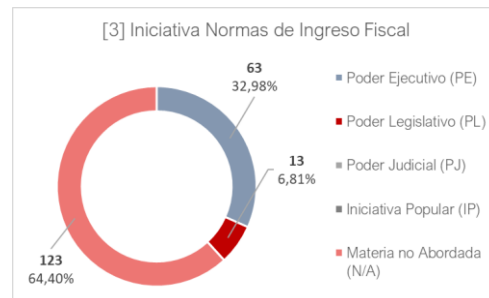
Identificación de aquellas constituciones que incluyen expresamente un principio de sostenibilidad o responsabilidad fiscal^{vii}.



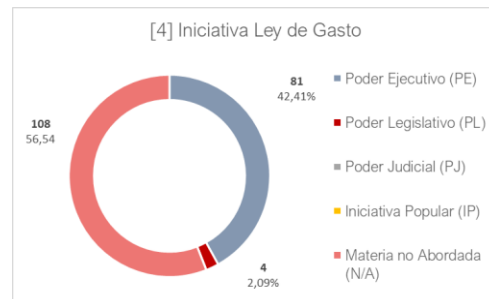
Identificación de los poderes facultados por cada una de las constituciones para presentar iniciativas o proyectos de leyes ordinarias, o de reforma de las mismas en las distintas constituciones^{viii}.



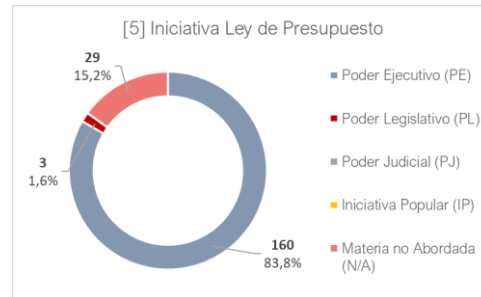
Identificación de los poderes facultados por cada una de las constituciones para presentar iniciativas o proyectos legales, que establezcan o modifiquen normas sobre ingreso fiscal^{ix}.



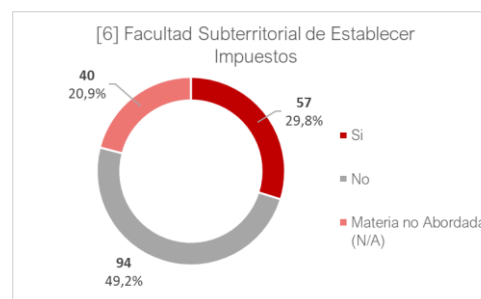
Identificación de los poderes facultados por cada una de las constituciones para presentar iniciativas o proyectos legales, que establezcan normas de gasto^x.



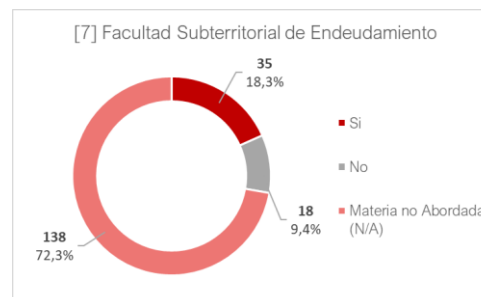
Identificación de los poderes facultados por cada constitución para elaborar y presentar al órgano competente (poder legislativo u otro) el presupuesto fiscal^{xi}.



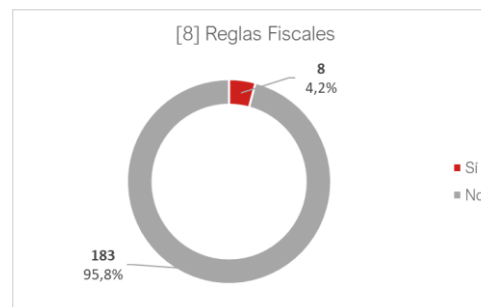
Identificación del número de constituciones que envisten a unidades subterritoriales con facultades para dictar normas que establezcan, modifiquen o deroguen normas tributarias^{xii}.



Identificación del número de constituciones que le otorgan a unidades subterritoriales facultades para contraer deuda pública^{xiii}.



Identificación del número de constituciones que contienen reglas fiscales sustantivas^{xiv}.



3. Conclusiones Sobre una Muestra de 16 Constituciones Internacionales.

- *Principios Generales de Sostenibilidad.*

De la muestra analizada no puede inferirse la existencia de un patrón de principios de sostenibilidad a nivel constitucional. Sin embargo, podemos observar que aquellas constituciones que la doctrina suele destacar como modernos y sustentables^{xv} --i.e., Suiza, Austria y Alemania- contemplan principios fiscales. Adicionalmente, de aquellas constituciones cuyo sustrato social, sistema económico cultural o histórico han sido señaladas como ilustrativas para la experiencia chilena, observan, con relación a las cinco constituciones estudiadas^{xvi}, sólo Colombia y Ecuador contienen tales principios. Respecto de las constituciones recurrentemente citadas como modelos ejemplares --i.e., Hungría, España, Estonia, Sudáfrica, Eslovaquia y Francia^{xvii}-, se observa que ninguno de sus constituciones establece los principios de responsabilidad o sostenibilidad fiscal de manera expresa.

- *Reglas de Orientación Fiscal.*

De las constituciones estudiadas, en los casos de Hungría, España, Alemania y Suiza se establecen reglas fiscales.

- *Potestades para establecer Ingresos y Gastos.*

No es posible distinguir una tendencia clara con relación al o los poderes dotados de facultades para ingresar proyectos de ley que signifiquen ingresos o gastos para el Estado.

- *Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales o Presupuestarias.*

Salvo el caso de Sudáfrica (cuya constitución guarda silencio), los restantes países estudiados otorgan en sus constituciones al poder ejecutivo la iniciativa exclusiva en materia presupuestaria, para sólo luego ser aprobados por los respectivos poderes legislativos. Respecto de los mecanismos de rendición de cuentas sobre la ejecución presupuestaria, en todos los países estudiados, esta potestad está entregada al poder legislativo.

4. Resultados del Análisis sobre la Historia Constitucional Chilena.

Los asuntos fiscales en la experiencia constitucional chilena se han mantenido prácticamente invariables con el devenir constitucional histórico. En las cuatro constituciones analizadas -i.e., C1828, C1833, C1925, C1980: (i) el Presidente de la República debe cuidar de la recaudación y decretar su inversión en el entendido que tiene la iniciativa legal sobre estos aspectos. Lo anterior, sin perjuicio de la función del Congreso a este respecto; (ii) rige el principio de

legalidad para el establecimiento de ingresos, egresos y gastos; (iii) no existe un tratamiento sistemático respecto del financiamiento de políticas públicas^{xviii}; y (iv) no se regulan principios ni reglas fiscales, al menos en lo que concierne el orden constitucional.

Sin embargo, la estabilidad del diseño institucional que se describe ha experimentado alteraciones relacionadas con el titular de las potestades en que se plasman jurídicamente las instituciones arriba listadas. En este sentido, el principio de legalidad ha sido intervenido en función de fortalecer las facultades del Presidente de la República en contraposición a las del Congreso en materia de ingresos, egresos y gastos.

Por lo anterior, se concluye que Chile, a través de sus sucesivos cambios constitucionales, ha transitado desde un Congreso Nacional con amplias facultades en contraposición a un Presidente de la República con funciones meramente administrativas, hacia un Congreso Nacional con facultades progresivamente reducidas y limitada capacidad de control respecto de un Presidente de la República que ha llegado a contar con iniciativa exclusiva en materias de ingreso, egreso, gasto y deuda pública. En consecuencia, la experiencia constitucional fiscal reciente se encuentra determinada por un diseño que se orienta a la concentración progresiva de poder por parte del Presidente de la República.

Así las cosas, esta concentración de poder encuentra su fundamento en diferentes disposiciones que pueden ser organizadas en tres categorías, a saber: la tramitación de la ley de presupuesto, la iniciativa exclusiva de ley y la delimitación de la discusión legislativa al ser presentado un proyecto de ley.

5. Principal Hallazgo Respecto de la Evidencia Económica.

Si bien hay algunos estudios que muestran una correlación positiva entre la existencia de límites fiscales en las normas constitucionales y menores déficit fiscales y niveles de deuda pública, particularmente para el caso de Estados Unidos de América, no existe evidencia que permita establecer causalidad entre normas constitucionales respecto a la política fiscal de un país y los resultados fiscales (déficit fiscal y deuda pública) en el mismo país.

ⁱ I.e., República Argentina, República de Colombia, República del Ecuador, República del Perú, República Oriental del Uruguay.

ⁱⁱ I.e., Hungría, Nueva Zelanda, Reino de España, República de Estonia, República de Sudáfrica, República Eslovaca, República Francesa.

ⁱⁱⁱ I.e., Confederación Suiza, República de Austria, República de Finlandia, República Federal de Alemania.

^{iv} El apartado finaliza con un análisis en profundidad de cuatro experiencias constitucionales internacionales en materias fiscales que resultan de interés como punto de comparación para Chile, sin embargo, dichos hallazgos no han sido incluidos en este resumen ejecutivo.

^v La base de datos está disponible en la página web: www.constituteproject.org

^{vi} Davoodi, Hamid, Paul Elger, Alexandra Fotiou, Daniel Garcia-Macia, Andresa Lagerborg, Raphael Lam, and Sharanya Pillai. 2022. "Fiscal Rules Dataset: 1985-2021", International Monetary Fund, Washington, D.C. La base de datos está disponible en la página web: <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>

^{vii} Las constituciones que contienen principios de sostenibilidad son las siguientes: Alemania, Austria, Benín, Bután, Bolivia, Cabo Verde, Comoras, Colombia, Costa Rica, Costa de Marfil, Ecuador, El Salvador, Eslovenia España, Francia, Gabón, Georgia, Hungría, Italia, Kenia, Madagascar, Mauritania, Níger, Panamá, Perú, República de África Central, República Dominicana, Suiza, Tailandia, Túnez, Ucrania y Venezuela.

^{viii} El porcentaje de cada sección se calcula sobre el total de constituciones.

^{ix} Ídem.

^x Ídem.

^{xi} Ídem.

^{xii} Las constituciones que entregan a entidades subterritoriales facultades para dictar normas que establezcan, modifiquen o deroguen normas tributarias son las siguientes: Albania, Alemania, Andorra, Argentina, Austria, Australia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bélgica, Bután, Bolivia, Brasil, Canadá, Chad, Colombia, Congo (República Democrática), Chipre, Filipinas, Ecuador, Egipto, El Salvador, España, Estados Unidos, Estonia, Etiopía, Federación Rusa, Hungría, India, Islas Marshall, Italia, Kenia, Malaysia, México, Micronesia (Estados Federados de), Myanmar, Nepal, Nigeria, Pakistán, Palau, Panamá, Papúa Nueva Guinea, Perú, Portugal, República Dominicana, Rumania, Suazilandia, Sudáfrica, Sudán del Sur, Suecia, Suiza, Taiwán (República de China), Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania, Reino Unido, Uruguay, Uzbekistán y Venezuela. No obstante que la constitución de Estados Unidos no contempla una norma expresa en este sentido, la jurisprudencia de dicho país ha confirmado que la constitución le reconoce estas facultades a sus entidades subterritoriales.

^{xiii} Las constituciones que entregan a entidades subterritoriales facultades para contraer deuda pública son las siguientes: Australia, Baréin, Bolivia, Brasil, Canadá, Chad, Colombia, Congo (República Democrática de), Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, India, Italia, Kuwait, Madagascar, Malasia, México, Myanmar, Nepal, Nigeria, Pakistán, Papúa Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Qátar, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Serbia, Sudáfrica, Sudán del Sur, Sri Lanka, Taiwán, Uruguay y Zambia. No obstante que la constitución de Estados Unidos no contempla una norma expresa en este sentido, la jurisprudencia de dicho país ha confirmado que la constitución le reconoce estas facultades a sus entidades subterritoriales.

^{xiv} Alemania, Brasil, España, Hungría, Italia, Polonia, Singapur y Suiza.

^{xv} De acuerdo con este estudio, corresponden a Suiza, Austria, Finlandia y Alemania.

^{xvi} De acuerdo con este estudio, corresponden a Argentina, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay.

^{xvii} De acuerdo con este estudio, corresponden a Hungría, España, Estonia, Sudáfrica, Eslovaquia y Francia. Estas conclusiones excluyen el análisis respecto de Nueva Zelanda, por no contar con una constitución propiamente tal, como fuere expuesto en los acápites precedentes.

^{xviii} A este respecto, como señalamos en el acápite II sección 1.4. de la Segunda Parte de este estudio, las constituciones estudiadas, en casos determinados, han regulado asuntos relativos al financiamiento de políticas públicas relacionadas a garantías fundamentales específicas, pero de una manera poco sistemática e influenciada por coyunturas históricas.