KUNSTMANN
SPIESS
ABOGADOS

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

Claudio Agostini
Rodrigo Correa
Matías Kunstmann
Max Spiess

Septiembre 2022

Alonso de Córdova 5670, oficina 1401
7560875 – Las Condes
Santiago – Chile
www.kunstmannspiess.cl

RESUMEN EJECUTIVO

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 ilustrativo[1]; (ii) reconocidos por políticos o economistas y frecuentemente citados como modelos ejemplares[2]; o (iii) que han incorporado un modelo fiscal reconocidamente moderno y sustentable[3][4] La revisión se efectuó en base a los textos traducidos al idioma inglés contenidos en la base de datos de *Constitute Project* [5]. Adicionalmente, se utilizó como fuente de documentación la base que lleva el Fondo Monetario Internacional sobre reglas fiscales[6].

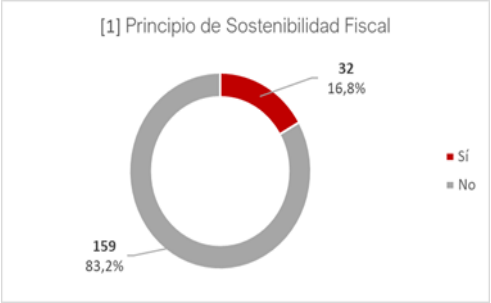
Luego, en la segunda parte del estudio se aborda la regulación de asuntos fiscales en la experiencia constitucional chilena. Para esto, se revisaron pormenorizadamente las constituciones de 1828, 1833, 1925 y 1980, junto con su historia constituyente, y un análisis doctrinario y jurisprudencial.

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.

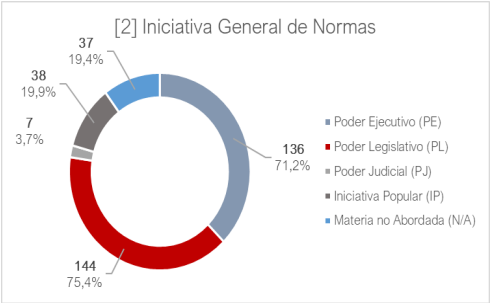
[1] I.e., República Argentina, República de Colombia, República del Ecuador, República del Perú, República Oriental del Uruguay.
[2] I.e., Hungría, Nueva Zelanda, Reino de España, República de Estonia, República de Sudáfrica, República Eslovaca, República Francesa.
[3] I.e., Confederación Suiza, República de Austria, República de Finlandia, República Federal de Alemania.
[4] 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.
[5] La base de datos está disponible en la página web: www.constituteproject.org
[6] 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

2. Breve Aproximación al Panorama Global.

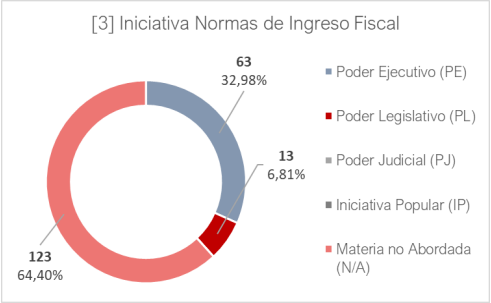
Identificación de aquellas constituciones que incluyen expresamente un principio de sostenibilidad o responsabilidad fiscal[7].



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[8].

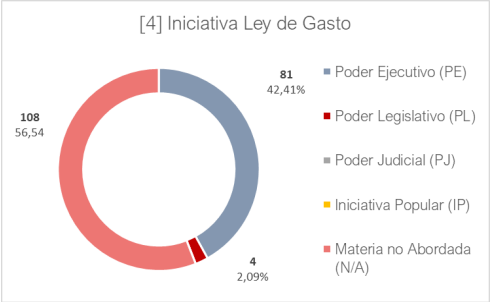


Identificación de los poderes facultados por cada una de las constituciones para presentar iniciativas o proyectos legales, que establezcan o modifiquen normas sobre ingreso fiscal[9].

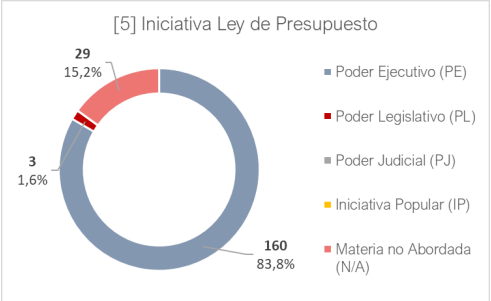


[7] Las constituciones que contienen principios de sostenibilidad son las siguientes: Alemania, Austria, Benín, Bután, Bolivia, Cabo Verde, Comoras, Colombia, Costa Rica, Costa de Marfil, Ecuador, El Salvador, Eslovenia España, Francia, Gabón, Georgia, Hungría, Italia, Kenia, Madagascar, Mauritania, Níger, Panamá, Perú, República de África Central, República Dominicana, Suiza, Tailandia, Túnez, Ucrania y Venezuela.
[8] El porcentaje de cada sección se calcula sobre el total de constituciones.
[9] Ídem.

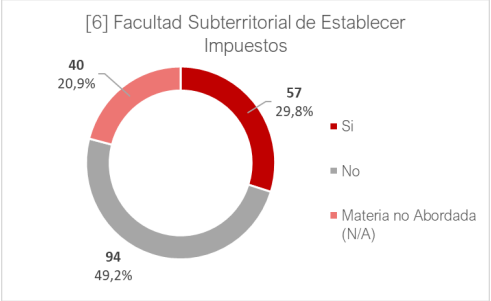
Identificación de los poderes facultados por cada una de las constituciones para presentar iniciativas o proyectos legales, que establezcan normas de gasto[10].



Identificación de los poderes facultados por cada constitución para elaborar y presentar al órgano competente (poder legislativo u otro) el presupuesto fiscal[11].

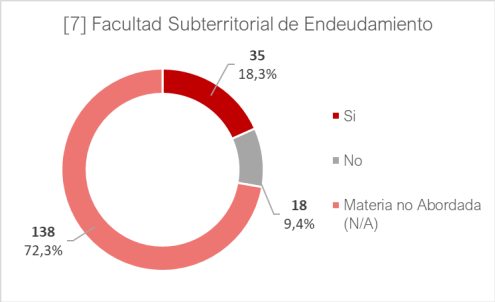


Identificación del número de constituciones que envisten a unidades subterritoriales con facultades para dictar normas que establezcan, modifiquen o deroguen normas tributarias[12]

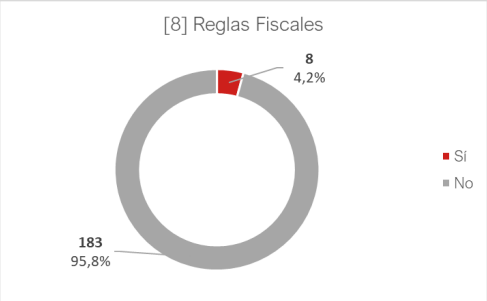


[10] Ídem.
[11] Ídem.
[12] Las constituciones que entregan a entidades subterritoriales facultades para dictar normas que establezcan, modifiquen o deroguen normas tributarias son las siguientes: Albania, Alemania, Andorra, Argentina, Austria, Australia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bélgica, Bután, Bolivia, 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 les reconoce estas facultades a sus entidades subterritoriales.

Identificación del número de constituciones que le otorgan a unidades subterritoriales facultades para contraer deuda pública[13].



Identificación del número de constituciones que contienen reglas fiscales sustantivas[14].



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[15] --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[16], sólo Colombia y Ecuador contienen tales principios. Respecto de las constituciones recurrentemente citadas como modelos ejemplares –i.e., Hungría,

[13] 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.
[14] Alemania, Brasil, España, Hungría, Italia, Polonia, Singapur y Suiza.
[15] De acuerdo con este estudio, corresponden a Suiza, Austria, Finlandia y Alemania.
[16] De acuerdo con este estudio, corresponden a Argentina, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay.

España, Estonia, Sudáfrica, Eslovaquia y Francia[17]-, 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[18]; y (iv) no se regulan principios ni reglas fiscales, al menos en lo que concierne el orden constitucional.

[17] 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.

[18] 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.

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.

KUNSTMANN SPIESS ABOGADOS

CONTENIDO

Introducción 10

PRIMERA PARTE
ESTUDIO CONSTITUCIONAL INTERNACIONAL COMPARADO

I. Panorama Sinóptico Global 13

II. Estudio de 16 Constituciones Internacionales 23

Constituciones Cuyo Sustrato Social, Sistema Económico, Cultural o Histórico es Útil e Ilustrativo

II.1. República Argentina. 24
II.2. República de Colombia 28
II.3. República del Ecuador 36
II.4. República del Perú 44
II.5. República Oriental del Uruguay 52

Constituciones de Países Reconocidos por Políticos o Economistas y Frecuentemente Citados Como Modelos Ejemplares

II.6. Hungría 60
II.7. Nueva Zelanda 64
II.8. Reino de España 65
II.9. República de Estonia 73
II.10. República de Sudáfrica 77
II.11. República Eslovaca 83
II.12. República Francesa 86

Constituciones de Países que Han Incorporado un Modelo Fiscal Reconocidamente Moderno y Sustentable

II.13. Confederación Suiza 91
II.14. República de Austria 96
II.15. República de Finlandia 103
II.16. República Federal de Alemania 106

III. Profundización: Los Efectos de Cuatro Experiencias Constitucionales Internacionales 116

III.1. Confederación Suiza 116
III.2. República de Colombia 122
III.3. Reino de España 128
III.4. República Federal de Alemania 134

SEGUNDA PARTE
ESTUDIO DE CHILE

I. Contextualización Histórica 141
II. Análisis Exegético y Sistemático de las Constituciones de Chile 145

TERCERA PARTE
¿ES POSIBLE UN ANÁLISIS DE LOS EFECTOS ECONÓMICOS DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL?

I. Efectos Económicos de Instituciones Fiscales a Nivel Constitucional 169
II. Evidencia para Chile 176

CONSIDERACIONES FINALES 178

BIBLIOGRAFÍA 187

ANEXO 190

Introducción

Este documento contiene los resultados 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.

Este documento se divide en tres partes. En la primera, se presenta un análisis sinóptico de 191 constituciones que busca identificar elementos fiscales que cada una de estas considera. Luego, se revisa una selección de 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 ilustrativo[19]; (ii) reconocidos por políticos o economistas y frecuentemente citados como modelos ejemplares[20]; o (iii) que han incorporado un modelo fiscal reconocidamente moderno y sustentable[21]. Para ello, se revisan 16 constituciones con relación a: (i) Consideraciones de organización política y social; (ii) Principios generales de orientación fiscal; (iii) Reglas fiscales; (iv) Mecanismos de resguardo y cumplimiento de normas fiscales; (v) Mecanismos de cumplimiento, corrección y responsabilidad; y (vi) Otros asuntos de relevancia fiscal (e.g., impuestos, potestades de hacienda pública a nivel subnacional y empresas de propiedad del Estado). 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, a saber: Confederación Suiza, Reino de España, República de Colombia y República Federal de Alemania. La elección de dichas experiencias obedece a una decisión conjunta con el CFA.

El objetivo de esta primera parte es identificar elementos fiscales presentes en las constituciones a nivel global, para luego estudiar de manera pormenorizada 16 experiencias de especial relevancia que podrían ser ilustrativas para el caso chileno. Por último, este apartado se enfoca en los efectos que las normas constitucionales han tenido en la legislación de cada uno de los países estudiados. Este apartado ofrece un panorama respecto de cómo se han diseñado las normas fiscales constitucionales a nivel comparado y cómo éstas interactúan con las diferentes instituciones que conforman los Estado.

---

[19] I.e., República Argentina, República de Colombia, República del Ecuador, República del Perú, República Oriental del Uruguay.
[20] I.e., Hungría, Nueva Zelanda, Reino de España, República de Estonia, República de Sudáfrica, República Eslovaca, República Francesa.
[21] I.e., Confederación Suiza, República de Austria, República de Finlandia, República Federal de Alemania.

Luego, en la segunda parte se aborda la regulación de asuntos fiscales en la experiencia constitucional chilena. El objetivo de este apartado es identificar la inclusión de normas fiscales y sus componentes en la experiencia constitucional de Chile y revisar la forma en que se ha materializado; y cuando sea el caso, analizar los mecanismos diseñados para resguardar el cumplimiento de dichas normas, junto con los mecanismos de corrección y demás aspectos institucionales y procedimentales relacionados.

El ámbito de estudio de dicha sección abarca el contenido del texto de las siguientes constituciones: Constitución Política de la República de Chile de 1828 ("C1828"); Constitución Política de la República de Chile Jurada y Promulgada el 15 de mayo de 1833 con las reformas efectuadas hasta el 10 de agosto de 1888 ("C1833"); Decreto con Fuerza de Ley N°1333 de 1971 que fija el texto de la Constitución Política del Estado ("C1925"); y Decreto N°100 de 2005 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de Chile con las modificaciones efectuadas hasta el 25 de octubre de 2021 ("C1980"). Todas estas constituciones se estudian de acuerdo con el texto vigente al momento en que fueron derogadas junto con su historia constituyente, y un análisis doctrinario y jurisprudencial cuando sea pertinente. En el caso de la C1925 contrastamos el texto originalmente promulgado con modificaciones que se le realizaron en 1943 y en 1976. Respecto de la C1980 explicitamos la evolución de normas relevantes desde su entrada en vigor hasta la actualidad.

La primera sección de esta segunda parte dispone una serie de consideraciones históricas relevantes para entender cómo ha evolucionado la técnica constitucional a este respecto. En la segunda, se elabora un estudio exegético[22] de la C1828, C1833, C1925 y C1980 para dar cuenta sobre qué asuntos se han mantenido invariables con el transcurso de los años y cuáles han sido modificados. En este sentido, se debe considerar que existen ciertos asuntos fiscales que, si bien no han sido consagrados a nivel constitucional en Chile, sí han sido regulados en otras normas de rango inferior, cuestión que excede el ámbito de estudio de este documento.

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.

Este estudio, presenta evidencia comparada que permite inferir que no existe un modelo constitucional único que dé pie al aseguramiento del cumplimiento de principios o reglas fiscales. Si bien, prácticamente todas las constituciones revisadas hacen referencias a este tipo de asuntos, los niveles de profundidad difieren, lo mismo que los protocolos y procedimientos de aprobación, y sus efectos. Asimismo, si bien hay algunos estudios que muestran una correlación positiva entre la existencia de límites fiscales en las normas constitucionales y

[22] Método de interpretación de textos legales en función de su lenguaje expreso.

menores déficit fiscales y niveles de deuda pública, particularmente para el caso de Estados Unidos, 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.

En el caso chileno, es posible inferir que los elementos fundamentales de diseño fiscal contenidos en los distintos cuerpos constitucionales se han mantenido prácticamente invariables con el devenir histórico; es decir, podemos enunciar una verdadera "tradición constitucional chilena en materia fiscal". Por su parte, en las cuatro constituciones analizadas con el mayor grado de profundidad, advertimos lo siguiente: (i) el jefe de gobierno (poder ejecutivo) es responsable de cuidar de la recaudación fiscal y ordenar 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) el principio de legalidad para el establecimiento de ingresos, egresos y gastos es una obligación consistente en todas dichas normas constitucionales; (iii) no existe un tratamiento sistemático respecto del financiamiento de políticas públicas; y (iv) no se regulan principios ni reglas fiscales. Sin embargo, la invariabilidad institucional descrita ha sido alterada por la determinación de los titulares de las potestades vinculadas a algunas de las instituciones referidas.

PRIMERA PARTE
ESTUDIO CONSTITUCIONAL INTERNACIONAL COMPARADO

I. PANORAMA SINÓPTICO GLOBAL.

1. Alcance del Estudio.

Este estudio muestra el resultado de la revisión del texto de 191 constituciones. La revisión está orientada a determinar el tratamiento a nivel constitucional de las siguientes materias:

- Establecimiento de principios de sostenibilidad fiscal.
- Establecimiento de normas de carácter sustantivo (regla) en materia de sostenibilidad fiscal.
- Normas de carácter procedimental orientadas a establecer la separación de los poderes del Estado facultados constitucionalmente para proponer (iniciativa legislativa) y definir el contenido sustantivo de normas de carácter fiscal (presupuestario) y tributario.
- Facultad de entidades subterritoriales (estados federados, territorios independientes, unidades territoriales) con atribuciones autónomas en materia fiscal, contributiva y de endeudamiento. Para estos efectos consideramos sólo aquellas subdivisiones territoriales con capacidad ejecutiva y legislativa autónoma en materias sustantivas (y no meramente ejecutiva) del Gobierno central.

Este informe presenta el resultado cuantitativo del tratamiento (o falta de tratamiento) que en las respectivas constituciones se da a las materias antes señaladas, según los parámetros de análisis predefinidos (indicados en la sección III siguiente).

Este análisis supone únicamente una revisión textual de las constituciones y en ningún caso corresponde a una interpretación acabada de éstas. Esto, naturalmente puede llevar a conclusiones que no coinciden con aquellas realizadas por los tribunales, entes administrativos o doctrina especializada de cada país. Por lo tanto, reiteramos que el objetivo de este informe es tener un panorama sinóptico de los principios y normas establecidas en los textos constitucionales de los países analizados, sin considerar las normas legales e interpretativas dictadas a partir de éstas por las instituciones y órganos internos de cada país.

2. Metodología.

El análisis se basa en el texto de las 191 constituciones indicadas en el Anexo I de este informe. La revisión se efectuó en base a los textos traducidos al idioma inglés contenidos en la página web www.constituteproject.org[23]. Para los efectos de este informe asumimos que el contenido de los textos como su traducción es correcta. El análisis de cada una de las constituciones se hizo en base al texto constitucional, no incluyendo la revisión de otras normas, doctrina o jurisprudencia de los países cuyo texto constitucional es analizado en el presente informe. Adicionalmente, se utilizó como fuente de documentación la base que lleva el Fondo Monetario Internacional sobre reglas fiscales[24].

A efectos de estructurar un cuadro sinóptico comparado de las distintas constituciones hemos definido parámetros de comparación en base a criterios formales, los que se explican en la sección 1.III siguiente.

Hacemos presente, en todo caso, que dadas las diferencias en la organización política e institucional de los Estados considerados en este estudio, la diferencia en la técnica legislativa y lenguaje utilizado, y la consecuente heterogeneidad en la estructura y contenido de las respectivas constituciones, la definición de los parámetros de análisis se efectuó considerando criterios generales que -sin desconocer las particularidades de cada caso- permita hacer una comparación válida en los aspectos sustanciales comunes en materia de principios fiscales.

El resultado de este análisis se materializa en una base de datos en formato Excel que acompaña este informe y que, respecto del análisis sinóptico de 191 constituciones, se erige en uno de los productos principales del presente estudio. A continuación, y a partir de la base de datos construida, se ofrecen parámetros de comparación y gráficos en que se aportan resultados de algunos análisis de carácter cuantitativo.

3. Parámetros de Comparación.

Los parámetros considerados en la comparación de la regulación constitucional de las materias objeto de este estudio, y supuestos para configurar las distintas categorías, son los siguientes:

[23] Se hace presente que varios textos constitucionales contenidos en la página web mencionada no se encuentran actualizados a la fecha del presente informe. La situación anterior puede llevar a que ciertas conclusiones no coincidan con el texto actual de las constituciones analizadas.

[24] 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

3.1 *Principio de Sostenibilidad Fiscal*[25].

Esta categoría identifica las constituciones que contienen principios de sostenibilidad fiscal. Para estos efectos, entendemos como principios de sostenibilidad fiscal aquellas declaraciones de carácter enunciativo y general sobre el deber, necesidad o conveniencia de mantener equilibrio fiscal en las cuentas de ingreso y gasto del presupuesto, tanto en períodos anuales como de mediano o largo plazo, así como el deber de cuidar el nivel de deuda pública, sin establecer medidas verificables de cumplimiento o incumplimiento del enunciado *(Figura 1)*.

3.2 *Iniciativa General de Leyes*[26].

Esta categoría identifica el o los poderes del Estado facultados constitucionalmente para presentar iniciativas o proyectos de leyes en materias ordinarias, o de reforma de las mismas, que deban luego ser discutidas, aprobadas o sancionadas por el poder legislativo.

La presente categoría tiene por objetivo distinguir entre los poderes del Estado que tienen facultades para proponer: iniciativas generales de leyes; normas sobre ingresos; normas sobre gastos fiscales; y el presupuesto nacional *(Figura 2)*.

---

[25] Esta categoría está establecida en términos binarios: (Sí) significa que se consagra constitucionalmente un principio de sostenibilidad fiscal; y (No) significa que no se consagra expresamente este principio.
Se excluyen de esta categoría aquellas constituciones que únicamente contemplan normas procedimentales que persigan evitar que los gastos del estado sobrepasen sus ingresos o que para incurrir en un gasto se requiere la autorización de una ley u otra norma emanada de un determinado organismo. Se considera que una constitución contempla principios fiscales, entre otros casos, cuando contempla declaraciones que ordenan mantener un presupuesto balanceado, que prohíben expresamente que los ingresos sean superiores a los gastos, o que el endeudamiento no puede superar la capacidad de pago.

[26] Esta categoría segrega la iniciativa de ley en las siguientes categorías: (PE) Poder Ejecutivo; (PL) Poder Legislativo; (PJ) Poder Judicial; e (IP) Iniciativa Popular. Puede existir más de un poder facultado por constitución.
No se incluyen en esta categoría aquellos poderes u órganos públicos que tienen facultades de iniciativa legal respecto a materias específicas.
Existen varias constituciones que no establecen expresamente los órganos con facultad para ingresar proyectos generales de normas, no obstante que, es posible identificar la facultad de algunos de ellos para ingresar normas sobre materias específicas, o que se les prohíbe ingresar normas sobre materias específicas. Dado que mediante el análisis realizado no es posible determinar con certeza los órganos con facultades para ingresar proyectos generales de ley, este tipo de constituciones se contabilizan en la categoría “Materia no abordada en la Constitución” (N/A).

3.3 *Iniciativa de Normas de Ingreso Fiscal*[27].

Esta categoría identifica el o los poderes del Estado facultados específicamente para presentar iniciativas o proyectos legales que establezcan o modifiquen tributos, contribuciones o cargas monetarias que representen un ingreso fiscal o aumentan la tasa de estos *(Figura 3).*

3.4 *Iniciativa de Normas de Gasto Fiscal*[28].

Esta categoría identifica el o los poderes del Estado facultados constitucionalmente para presentar iniciativas o proyectos legales que conlleven un aumento de los gastos fiscales ya acordados en la ley de presupuesto *(Figura 4)*.

3.5 *Iniciativa de ley de presupuesto*[29].

Esta categoría muestra el o los poderes del Estado facultados constitucionalmente para elaborar y presentar al órgano competente (poder legislativo u otro) el presupuesto, o la estimación de los ingresos y egresos fiscales anuales o de períodos que excedan un año fiscal, si fuera el caso, que se utiliza para elaborar la ley de presupuesto del Estado o federación (Figura 5).

[27] Esta categoría segrega la iniciativa de ley en las siguientes categorías: (PE) Poder Ejecutivo; (PL) Poder Legislativo; (PJ) Poder Judicial; e (IP) Iniciativa Popular. En aquellos casos que es requerida la autorización o visto bueno del Presidente, Primer Ministro u otro representante u órgano del poder ejecutivo para ingresar la iniciativa en el órgano legislativo, se contabiliza la constitución en la categoría (PE). Puede existir más de un poder facultado por la constitución.
No se incluyen en esta categoría, aquellas constituciones que limitan al poder legislativo para iniciar proyectos de ley que puedan disminuir el ingreso fiscal mediante la rebaja de la tasa de un impuesto o al establecer exenciones.
[28] Esta categoría segrega la iniciativa de ley en las siguientes categorías: (PE) Poder Ejecutivo; (PL) Poder Legislativo; (PJ) Poder Judicial; e (IP) Iniciativa Popular. En aquellos casos en que es requerida la autorización o visto bueno del Presidente, Primer Ministro u otro representante u órgano del poder ejecutivo para ingresar la iniciativa en el órgano legislativo, se contabiliza la iniciativa en la categoría (PE). Puede existir más de un poder facultado por la constitución.
Cabe mencionar, que esta categoría se limita a analizar los poderes con facultades para ingresar al órgano legislativo proyectos de ley, posteriores a la promulgación ley de presupuesto o similar que fija los ingresos y gastos del gobierno, que tengan el efecto de aumentar el gasto público ya acordado en la ley de presupuesto o similar. No se incluye en esta categoría la facultad para incorporar modificaciones que aumenten el gasto contemplado en el proyecto de ley de presupuesto durante su tramitación.
[29] Esta categoría segrega la iniciativa de ley en las siguientes categorías: (PE) Poder Ejecutivo; (PL) Poder Legislativo; (PJ) Poder Judicial; e (IP) Iniciativa Popular.

3.6 *Facultad subterritorial de establecer normas de ingreso*[30].

Esta categoría evidencia la facultad de unidades subterritoriales (estados federados, territorio o naciones autónomas, etc.) de dictar normas que establezcan, modifiquen o deroguen normas tributarias, entendiéndose por tales, disposiciones legales o reglamentarias que establezcan tributos, contribuciones o cargas monetarias que representen un ingreso fiscal de esa unidad territorial *(Figura 6)*.

3.7 *Facultad subterritorial de endeudamiento*[31].

Esta categoría identifica la facultad de unidades subterritoriales (estados federados, territorio o naciones autónomas, etc.) de contraer deuda pública a iniciativa del poder ejecutivo o legislativo de dicha unidad territorial, destinada al financiamiento de partidas del presupuesto fiscal (Figura 7).

---

[30] Esta categoría distingue entre los textos constitucionales que consagran expresamente la facultad indicada (Sí), aquellos casos en que el texto constitucional expresamente restringe esa facultad (No), o no hace referencia a la misma (N/A). Se incluyen en la categoría (SI) aquellas unidades territoriales que dispongan expresamente de autonomía legislativa para el establecimiento de estos tributos, incluyéndose aquellas que dispongan de autoridad ejecutiva para el cobro, imposición, y determinación de tasas. Una constitución que reconozca a las unidades subterritoriales únicamente la facultad de determinar la tasa de impuestos establecidos en normas nacionales o federales, queda por defecto clasificada en la categoría (No). Esta distinción se hace en base a las normas contenidas en el texto constitucional que permitan distinguir entre las tres situaciones descritas. De no ser posible confirmar que las unidades territoriales (i) tienen facultades de establecer estos tributos según lo mencionado, o (ii) no cuentan con la facultad de establecer estos tributos, las constituciones son incluidas en la sección (N/A). De indicarse que los impuestos deben establecerse por la constitución o por la ley, y la Constitución no otorga otras facultades expresas a los entes subterritoriales para determinar impuestos, la constitución quedará categorizada como (No).

[31] Esta categoría distingue entre los textos constitucionales que consagran expresamente la facultad indicada (Sí), aquellos casos en que el texto constitucional expresamente restringe esa facultad (No), o no se aborda en la constitución (N/A). En la medida que los textos constitucionales permitan hacer la distinción, no se incluye en esta categoría la deuda que unidades administrativas regionales o comunales puedan adquirir para financiar gasto corriente.

Esta distinción se hace en base a las normas contenidas en el texto constitucional que permitan distinguir entre las tres situaciones descritas. De no ser posible confirmar, indudablemente que las unidades territoriales (i) tienen facultades de contraer deuda, o (ii) no cuentan la facultad de contraer deuda, las constituciones son incluidas en la sección (N/A).

Esta sección busca determinar si las entidades subterritoriales pueden contraer deuda, sin ser relevante que dicha facultad se encuentre limitada por la constitución o la ley. No obstante lo anterior, si dicha facultad queda supeditada constitucionalmente a la autorización del gobierno central o de la dictación de una ley, se entenderá que las unidades territoriales no cuentan con facultades de endeudamiento.

3.8 *Reglas Fiscales*[32].

Esta categoría identifica las constituciones que contienen reglas fiscales sustantivas. Para estos efectos, entendemos como reglas fiscales el establecimiento de una restricción a la política fiscal a través de límites, en general numéricos, para una o más variables macroeconómicas fiscales (Schaechter et al., 2012; Eyraud et al., 2018). Las reglas pueden ser relativas a limitaciones de déficit fiscal, obligaciones de compensación de déficit fiscal temporales, reglas fiscales estructurales, requisitos formales para la estructuración del presupuesto y posterior autorización y ejecución de las partidas de gasto, entre otras. Esta categoría se diferencia de los Principio de Equilibrio y Sostenibilidad Fiscal en que, en este caso, es posible verificar empíricamente el cumplimiento o incumplimiento de la norma *(Figura 8)*.

4. Análisis Cuantitativo del Análisis.

4.1 *Identificación de aquellas constituciones que incluyen expresamente un principio de sostenibilidad o responsabilidad fiscal*[33].

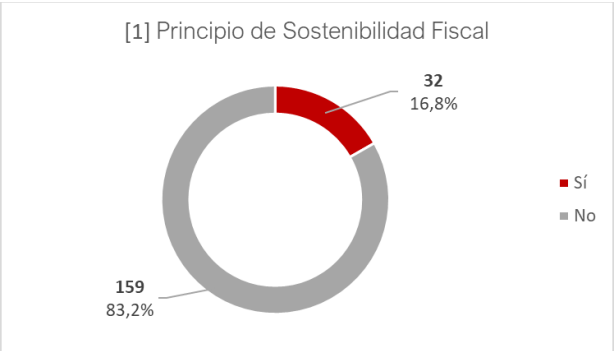


Figura 1.

[32] Esta categoría está establecida en términos binarios: (Sí) significa que se consagra constitucionalmente una regla fiscal; y (No) significa que no se consagra constitucionalmente regla fiscal alguna.

[33] 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.

4.2 *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[34].*

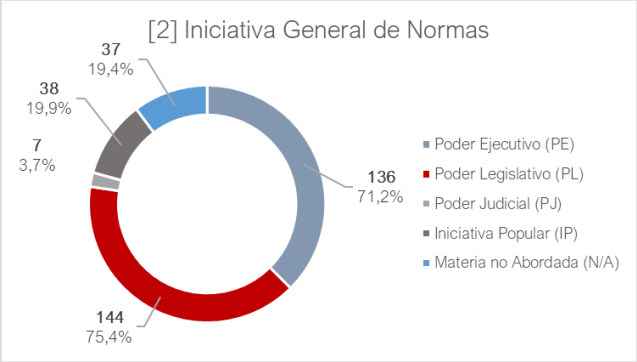


Figura 2.

4.3 *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[35].*

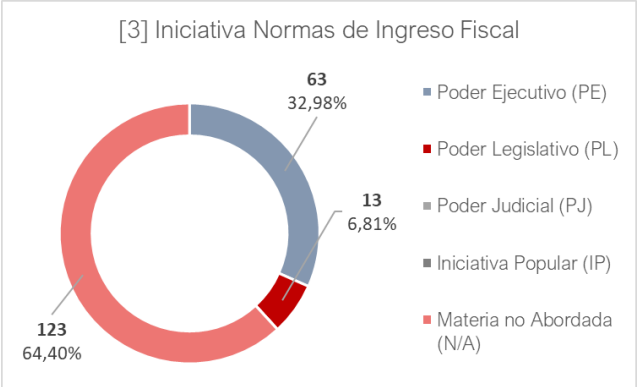


Figura 3.

[34] El porcentaje de cada sección se calcula sobre el total de constituciones.
[35] El porcentaje de cada sección se calcula sobre el total de constituciones.

4.4 *Identificación de los poderes facultados por cada una de las constituciones para presentar iniciativas o proyectos legales, que establezcan normas de gasto[36].*

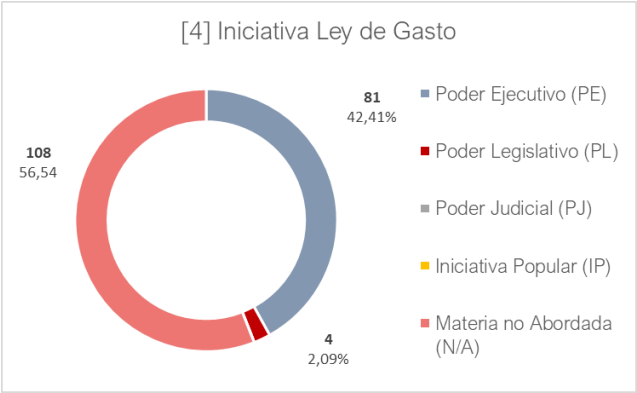


Figura 4.

4.5 *Identificación de los poderes facultados por cada constitución para elaborar y presentar al órgano competente (poder legislativo u otro) el presupuesto fiscal[37].*

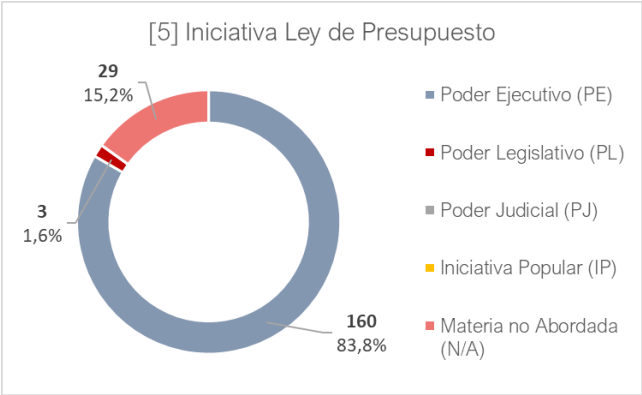


Figura 5.

[36] El porcentaje de cada sección se calcula sobre el total de constituciones.
[37] El porcentaje de cada sección se calcula sobre el total de constituciones.

4.6 *Identificación del número de constituciones que envisten a unidades subterritoriales con facultades para dictar normas que establezcan, modifiquen o deroguen normas tributarias*[38].

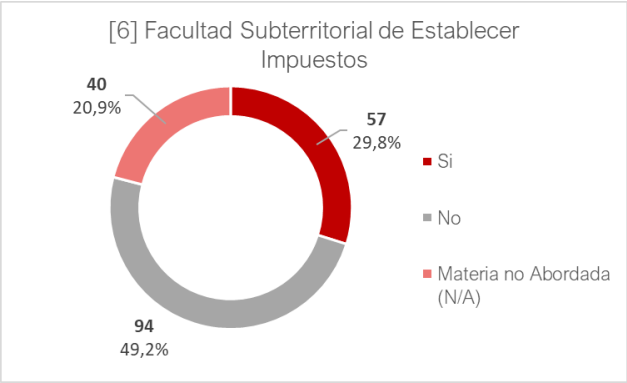


Figura 6.

[38] Las constituciones que entregan a entidades subterritoriales facultades para dictar normas que establezcan, modifiquen o deroguen normas tributarias son: 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 reconoce estas facultades a sus entidades subterritoriales.

4.7 *Identificación del número de constituciones que le otorgan a unidades subterritoriales facultades para contraer deuda pública[39].*

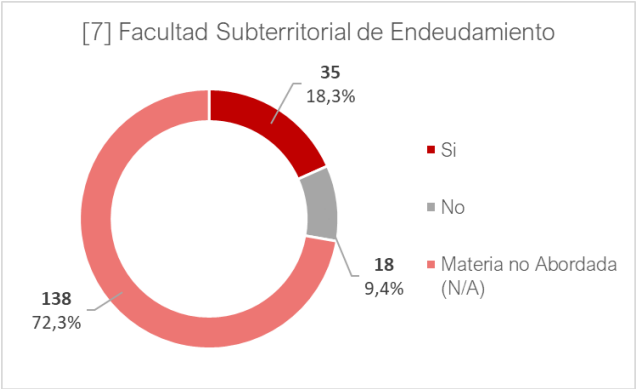


Figura 7.

4.8 *Identificación del número de constituciones que contienen reglas fiscales sustantivas[40].*

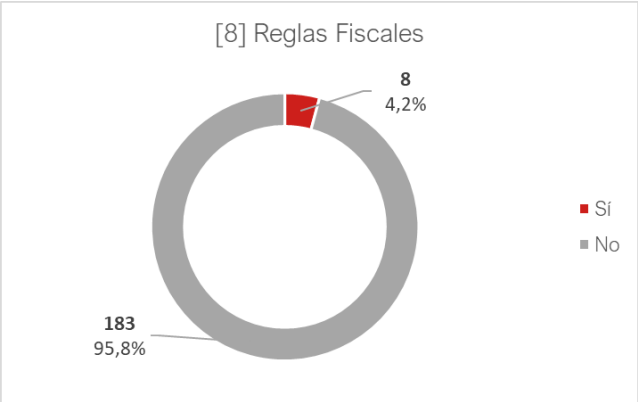


Figura 8.

[39] Las constituciones que entregan a entidades subterritoriales facultades para contraer deuda pública son: 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, Qatar, 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 reconoce estas facultades a sus entidades subterritoriales.

[40] Alemania, Brasil, España, Hungría, Italia, Polonia, Singapur y Suiza.

II. ESTUDIO DE 16 CONSTITUCIONES INTERNACIONALES.

En las siguientes secciones, se estudia en profundidad la regulación constitucional de asuntos fiscales en 16 países diferentes. Para ello, se pasa revista a: (1) consideraciones de organización política y territorial; (2) principios generales de orientación fiscal; (3) reglas fiscales; (4) mecanismos de resguardo y cumplimiento de normas fiscales; (5) mecanismos de cumplimiento, corrección y responsabilidad; y (6) otros aspectos de relevancia fiscal -e.g., tributos, potestades subnacionales, estatuto fiscal de las empresas de propiedad del Estado.

Respecto de los países miembro de la Unión Europea, se debe tener en consideración que los siguientes países incorporaron parte de su regulación fiscal constitucional en virtud del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria -i.e., Pacto Fiscal. Este tratado tiene como objetivo el reconocimiento del principio de equilibrio presupuestario, que propende a limitar el endeudamiento de los países.

País	*Influencia Pacto Fiscal*
Hungría	Se efectuaron reformas constitucionales en 2011 para incorporar lo establecido en el Pacto Fiscal (ver acápite 3 sección II.6)
República de Austria	En línea con el Pacto Fiscal, en 2011 el Parlamento modificó la Ley de Presupuesto Federal incorporando la regla fiscal (ver acápite 3 de la sección II.13).
Reino de España	Se efectuaron reformas constitucionales en 2011 para incorporar lo establecido en el Pacto Fiscal (ver acápite 3 sección II.8)
República de Estonia	La República de Estonia cuenta con reglas fiscales a nivel legal desde 1993.
República de Finlandia	Se efectuaron reformas legislativas para incorporar lo establecido en el Pacto Fiscal.
República Eslovaca	Se efectuaron reformas a leyes constitucionales para efectos de incorporar lo establecido en el Pacto Fiscal.
República Federal de Alemania	Siguiendo los pasos de la Confederación Suiza, Alemania incorporó en el año 2009 una regla de límite de endeudamiento (ver acápite 3 sección II.16). Esta regla fue utilizada como modelo para el Pacto Fiscal.
República Francesa	Se efectuaron reformas legislativas para incorporar lo establecido en el Pacto Fiscal (ver acápite 3 sección II.12).

Es importante destacar que, al momento de clasificar y organizar el contenido tanto de las constituciones comparadas se utilizaron diversos conceptos (*e.g.*, presupuesto equilibrado o balanceado, déficit estructural, balance estructural, entre otros) que han sido definidos en cada sección de acuerdo con el contenido que la misma constitución o la ley les ha entregado.

CONSTITUCIONES CUYO SUSTRATO SOCIAL, SISTEMA ECONÓMICO, CULTURAL O HISTÓRICO ES ÚTIL E ILUSTRATIVO.

II.1. REPÚBLICA ARGENTINA[41].

1. Consideraciones de Organización Política y Territorial.

En virtud de su condición de país republicano federal, la Constitución de la República Argentina[42] reconoce el derecho de cada provincia para dictar su propia Constitución, que deberá regular su propio orden institucional, político, administrativo, económico y financiero, no obstante que ciertas materias deben ser reguladas por leyes federales. Todo poder no delegado por la Constitución al Gobierno federal recae en las Provincias.

2. Principios Generales de Orientación Fiscal.

2.1. Sostenibilidad y Responsabilidad Fiscal.

La Constitución argentina no considera un principio de orientación fiscal.

2.2 *Potestad para Establecer Ingresos, Egresos y Gastos*.

La función legislativa a nivel federal es entregada al Congreso Nacional, que se compone por la Cámara de Diputados y el Senado[43]. Tanto los Senadores como los Diputados son elegidos directamente por la población, no obstante, que los primeros representen directamente al pueblo argentino, mientras que los senadores representan a las provincias.

La Constitución le entrega al poder ejecutivo, a los miembros del Congreso Nacional la facultad de iniciar normas de carácter general[44]. Adicionalmente, se pueden ingresar proyectos de leyes al Congreso Nacional mediante iniciativas populares[45].

2.2.1. *Ingresos*.

Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la iniciativa de leyes sobre contribuciones[46].

---

[41] Constitución de Argentina de 1983, restituida en 1983, con enmiendas hasta 1994. Extraída de *Constitute Project*, PDF generado el 26 de agosto de 2021.
[42] En adelante, simplemente "Argentina".
[43] Artículo 45.
[44] Artículo 77.
[45] Artículo 39 párrafo primero.
[46] Artículo 52.

Respecto a la distribución de facultades entre el Congreso Nacional y las Provincias para imponer impuestos, la Constitución de Argentina indica que la facultad de legislar en materia aduanera[47] e imponer impuestos directos, por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, le corresponde al Congreso Nacional[48]. Por otra parte, la facultad de imponer impuestos indirectos es entregada al Congreso Nacional y a las Provincias de forma concurrente.

2.2.2. *Egresos y Gastos*.

La Constitución argentina no contempla una regla especial respecto a la potestad para iniciar normas sobre gasto o egresos.

2.3. *Contratación de Deuda y Pasivos Financieros Fiscales*.

La potestad de contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación recae sobre el Congreso Nacional, de tal forma que el ejecutivo requiere el visto bueno del poder legislativo para contratar deuda pública[49].

Desde una perspectiva de la institucionalidad de las obligaciones financieras, como mencionamos, la Constitución argentina exige la autorización del Congreso Nacional para contratar nuevos empréstitos sobre el crédito público de la Nación[50].

Al mismo tiempo, la ley fundamental exige a las Provincias que, de celebrar convenios internacionales, estos no pueden ser incompatibles con la política exterior de la Nación ni pueden afectar el crédito público de la Nación[51].

3. Reglas Fiscales.

La Constitución argentina no contempla reglas fiscales.

[47] Artículo 75 N°1.
[48] Artículo 75 N°2.
[49] Artículo 4 y 75 N°4.
[50] Artículo 75 N°4.
[51] Artículo 124.

4. Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

4.1. *Regulación del Presupuesto Público*.

4.1.1. *Iniciativa*. Corresponde al Jefe del Gabinete de Ministros, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo presentar el presupuesto nacional ante el Congreso Nacional[52].

4.1.2. *Aprobación*. La aprobación del presupuesto nacional corresponde al Congreso Nacional, en base a la propuesta presentada por el Jefe del Gabinete de Ministros[53]. La Constitución argentina no define plazos o las consecuencias de no ser aprobado el presupuesto nacional durante un ejercicio.

Conforme a las reglas generales, el proyecto del presupuesto nacional ingresa en una primera instancia en la Cámara de Diputados, para luego ser enviado al Senado una vez aprobado. De no existir observaciones por este último, se remite al poder ejecutivo para su aprobación definitiva y promulgación. Por el contrario, si el Senado introduce alguna modificación al proyecto, este es devuelto a la Cámara de Diputados para ser votado nuevamente.

4.1.3. *Rendición de Cuentas.* No obstante que la Constitución argentina no establece una obligación expresa del ejecutivo relacionada con la rendición de cuentas sobre la administración de finanzas del último ejercicio, entre las atribuciones del Presidente de la Nación está dar cuenta del estado de la Nación[54]. Adicionalmente, el Jefe de Gabinete debe concurrir al menos una vez al mes al Congreso Nacional para informar sobre la marcha del gobierno[55].

4.2. *Institucionalidad de Control Presupuestario*.

4.2.1. *Poder Ejecutivo*.

En primer lugar, la ejecución del presupuesto nacional y la recaudación de las rentas que este considera le corresponde al Jefe del Gabinete de Ministros[56].

Al mismo tiempo, las funciones ejercidas por el Jefe del Gabinete de Ministros son supervisadas por el Presidente de la Nación como jefe del poder ejecutivo[57].

---

[52] Artículo 100 N°6.
[53] Artículo 75 N°8.
[54] Artículo 99 párrafo primero N°8.
[55] Artículo 101.
[56] Artículo 100 N° 7.
[57] Artículo 99 N°10.

4.2.2. Poder Legislativo.

Como contrapeso a las facultades de administración sobre las finanzas de la Nación que recaen sobre el poder ejecutivo, la Constitución argentina le entrega al poder legislativo el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos.

De esta forma, el control externo a la administración pública le corresponde al Congreso Nacional[58].

4.2.3. Auditoría General de la Nación.

La función de la Auditoría General de la Nación consiste en llevar el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública, tanto centralizada como descentralizada[59].

El Presidente de este órgano debe ser designado a propuesta del partido político con mayor representación en el Congreso Nacional[60].

4.2.4 Defensor del Pueblo

La Constitución argentina contempla la figura de un Defensor del Pueblo, órgano independiente con autonomía funcional cuyo objetivo es resguardar el cumplimiento de las garantías constitucionales, incluyendo las obligaciones de carácter financieras[61].

5. Mecanismos de Cumplimiento, Corrección y Responsabilidad.

El Presidente de la Nación y el Jefe de Gabinete de Ministros son responsables políticos de la administración del país[62].

6. Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

6.1 *Tributos*.

La Constitución argentina reconoce la igualdad como base del impuesto y de las cargas públicas de los impuestos y las cargas públicas[63].

---

[58] Artículo 85, párrafo primero.
[59] Artículo 85, párrafo cuarto.
[60] Artículo 85, párrafo tercero.
[61] Artículo 86.
[62] Artículos 99 párrafo primero N°1 y 100 párrafo segundo N°2.
[63] Artículo 16.

6.2 Regulación de Ingresos y Gastos a Nivel Subnacional

Además de las facultades expresamente delegadas por la Constitución a las Provincias, estas últimas poseen todas aquellas facultades no delegadas al Gobierno Federal. Entre sus facultades, se encuentra dictar su propia constitución, debiendo asegurar la debida autonomía de las Municipalidades, adicionalmente de reglar temas administrativos, económicos y financieros[64].

Particularmente, los ingresos del Gobierno Federal provienen del producto de las importaciones y exportaciones, de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, rentas generadas por la empresa de correos y otras contribuciones que imponga o de los empréstitos y operaciones de crédito que decrete el mismo Congreso Nacional[65].

Adicionalmente, la Nación y las Provincias deben suscribir una ley convenio en que acuerden la forma de participar de los ingresos de los impuestos directos e indirectos. La forma de distribuir estos ingresos debe ser correlativa a las competencias, servicios y funciones que tiene cada una de estas, siguiendo criterios de equidad, solidaridad que permitan lograr un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. Toda transferencia de competencias, servicios o funciones debe incluir la resignación de recursos[66].

6.3 Regulación de Empresas de Propiedad del Estado.

Entre los ingresos de la Nación, se encuentran los ingresos de empresas de utilidad nacional. La Constitución argentina no contempla otras normas de relevancia fiscal en temas de empresas de propiedad del estado[67].

II.2. REPÚBLICA DE COLOMBIA[68].

1. Consideraciones de Organización Política y Territorial.

La Constitución de Colombia fue promulgada en 1991 y establece un estado social de derecho, de carácter presidencialista.

---

[64] Artículo 123.
[65] Artículo 4.
[66] Artículo 75 N°2.
[67] Artículo 4.
[68] Constitución de Colombia de 1991, con enmiendas hasta 2015. Extraída de *Constitute Project*, PDF generado el 18 de marzo de 2022.

El Congreso se configura por la Cámara de Representantes y el Senado, y le corresponde la reformulación de la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración. Los miembros de ambas cámaras son elegidos directamente por la población.

2. Principios Generales de Orientación Fiscal.

2.1. *Sostenibilidad y Responsabilidad Fiscal*.

La Constitución colombiana reconoce en diversas oportunidades el deber de sus órganos de vigilar las finanzas públicas en el cumplimiento de sus funciones y deberes.

Así, en el capítulo sobre el régimen económico y de la hacienda pública, al definir como objetivo de todas las ramas y órganos del poder público el mejoramiento de la calidad de la población, fijando como límite mantener la sostenibilidad fiscal[69]. No obstante lo anterior, la Constitución limita los efectos de este principio, al indicar que este no puede ser interpretado por las autoridades como mecanismo para restringir los derechos fundamentales, su alcance o negar su protección efectiva[70].

Luego, al definir los planes de desarrollo nacional, la Constitución establece que estos deberán señalar los recursos requeridos, exigiendo que estos tomen en cuenta la sostenibilidad fiscal de la nación[71].

También se exige responsabilidad fiscal al poder ejecutivo y legislativo al momento de preparar y aprobar el presupuesto de renta y la ley de apropiaciones[72].

A nivel de endeudamiento público interno y externo, la Nación y las entidades territoriales, deben resguardar su capacidad de pago[73].

Finalmente, la Constitución también establece que la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, así como exige que las futuras leyes que sean legisladas respecto a esta materia también cumplan con este principio[74].

[69] Artículo 334 párrafo primero y tercero.
[70] Artículo 334 parágrafo.
[71] Artículo 339 párrafo primero.
[72] Artículo 346 párrafo segundo.
[73] Artículo 364.
[74] Artículo 48 párrafo séptimo.

2.2. *Potestad para Establecer Ingresos, Egresos y Gastos*

La facultad de ingresar proyectos de ley le corresponde a cualquiera de los miembros del Congreso, a los miembros del Gobierno Nacional, por iniciativa popular, y ciertas instituciones en relación con materias de sus competencias, pudiéndose ingresar tanto en la Cámara de Representantes como el Senado, salvo ciertas excepciones establecidas por la Constitución[75].

2.2.1. *Ingresos*.

Conforme a la Constitución de Colombia, le incumbe al Congreso Nacional la función de establecer, mediante leyes, contribuciones fiscales, y excepcionalmente contribuciones parafiscales[76], sin perjuicio de las facultades de las instituciones subnacionales que se tratan más adelante.

Es facultad exclusiva del Gobierno Nacional ingresar proyectos de normas sobre rentas nacionales, las que ordenan participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales. Los proyectos relacionados a los tributos deberán iniciarse en la Cámara de Representantes[77] [78].

En cuanto a la finalidad de las rentas, no existen rentas nacionales de destinación específica, salvo las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios, las destinadas para inversión social y aquellas que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías[79].

2.2.2. *Egresos*.

Es facultad exclusiva del Gobierno Nacional la iniciativa de normas que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales[80].

---

[75] Artículo 154 párrafo segundo.
[76] Artículo 150 N°9.
[77] Artículo 154 párrafo segundo.
[78] Artículo 351 párrafo segundo: "El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341".
[79] Artículo 359.
[80] Artículo 154 párrafo segundo.

2.2.3. *Gastos*.

También corresponde al Gobierno Nacional la facultad de iniciar normas que fijen los gastos de la administración[81]. El Congreso no está autorizado para aumentar las partidas del presupuesto de gastos propuesto por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación expresa del Ministro de Finanzas[82].

2.3. *Contratación de Deuda y Pasivos Financieros Fiscales*.

Le corresponde al Congreso mediante ley[83], conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos[84]. La facultad para ingresar los proyectos de ley sobre la negociación y contratación de empréstitos, así como de dictar normas generales para la organización del crédito público, recae en el Presidente de la República[85].

Asimismo, las Asambleas Departamentales mediante ordenanzas municipales autorizan a los Gobernadores de los Departamentos para negociar empréstitos[86]. Todo lo anterior debe ir en línea con el principio que el endeudamiento interno y externo del gobierno y de los entes territoriales no debe superar su capacidad de pago[87].

3. Reglas Fiscales.

A pesar del hecho que Colombia cuenta con reglas fiscales desde 2000, estás no se encuentran reguladas a nivel constitucional, sino que simplemente a rango legal[88].

4. Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

4.1. *Regulación del Presupuesto Público*.

Como principios generales sobre el presupuesto nacional la Constitución de Colombia establece que todo ingreso y gastos con cargo al tesoro deben estar considerados en el presupuesto[89]. Todo gasto público debe haber sido decretado por el Congreso o por los entes legislativos regionales. De esta forma, desde la elaboración del presupuesto se busca generar un equilibrio entre gastos e ingresos de la nación y de los presupuestos locales. Mediante leyes orgánicas que requieren la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra

[81] Ídem.
[82] Artículo 351 párrafo primero.
[83] Mayoría de los votos de los asistentes.
[84] Artículo 154 párrafo segundo.
[85] Artículo 150 N°9.
[86] Artículo 300 N°9.
[87] Artículo 364
[88] Leyes 617 de 2000, 819 de 2003, 1473 de 2011 y 2155 de 2021, entre otras.
[89] Artículo 345.

cámara, el Congreso deberá establecer las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales[90].

4.1.1. *Iniciativa.*

El poder ejecutivo deberá elaborar anualmente un presupuesto de rentas y una ley de apropiaciones que deberá presentar ante el Congreso durante los primeros diez días de cada legislatura[91] [92]. Respecto a los gastos, la ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva[93] y solo podrá incluir partidas sobre créditos que hayan sido reconocidos judicialmente. Si los ingresos autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno deberá proponer la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados[94].

4.1.2. Aprobación.

Las comisiones encargadas de revisar los temas económicos de ambas cámaras resolverán en conjunto sobre los proyectos presentados por el Gobierno. El Congreso deberá discutir y promulgar el Presupuesto General de Rentas y la Ley de Apropiaciones en un plazo de tres meses desde el comienzo de cada legislatura[95]. De no ser aprobado un presupuesto presentado dentro del plazo legal, regirá el presentado por el Gobierno. De no haber sido presentado por el Gobierno en el plazo establecido, regirá el del año anterior, estando autorizado el Gobierno para únicamente a reducir gastos[96].

El Congreso no está autorizado para aumentar las partidas del presupuesto de gastos presentado por el Gobierno, ni incluir nuevas, salvo con autorización del Ministro de Finanzas. No obstante, el Congreso está autorizado para eliminar o reducir partidas, salvo aquellas que tengan relación con el cumplimiento de la deuda pública y las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo elaborado por el gobierno y aprobado por el Congreso[97].

---

[90] Artículo 151.
[91] Cada legislatura inicia el 20 de julio y finaliza el 20 de junio del año siguiente.
[92] Artículo 346 párrafo primero.
[93] Artículo 346 párrafo segundo.
[94] Artículo 347 párrafo primero.
[95] Artículo 348.
[96] Artículo 348.
[97] Artículo 351.

4.1.3. Rendición de Cuentas:

La Constitución colombiana contempla un Contador General, funcionario perteneciente al poder ejecutivo encargado de llevar la contabilidad general de la Nación. El Contador General deberá presentar ante el congreso el balance general de hacienda[98]. Por otra parte, le corresponde al Contralor General de la República certificar dicho balance general y presentar ante el congreso la Cuenta General del Presupuesto[99].

4.2. *Institucionalidad de Control Presupuestario*.

4.2.1. Cámara de Representantes

La Cámara de Representantes, examina y fenece la cuenta general del presupuesto que presenta el Contralor General de la República[100].

4.2.2. Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República ejerce la vigilancia de la gestión fiscal del Estado[101]. Para estos efectos, la Contraloría General de la República consiste en una entidad de carácter técnico que goza de autonomía administrativa y patrimonial[102]. De igual manera, la vigilancia de la gestión fiscal de las entidades subterritoriales corresponde a las contralorías locales[103].

A cargo de la entidad revisora se encuentra el Contralor General de la República, quien es elegido por el Congreso con mayoría absoluta, por un periodo de cuatro años.

Entre las facultades más relevantes, el Contralor General de la República debe llevar el registro de la deuda pública de la Nación y de las Entidades Territoriales, certificar la situación de las finanzas del Estado, presentar ante la Cámara de Representantes la cuenta general de presupuesto[104].

[98] Artículo 354.
[99] Artículo 268 inciso segundo.
[100] Artículo 178 N°2.
[101] Artículo 267 párrafo primero.
[102] Artículo 267 párrafo cuarto.
[103] Artículo 272
[104] Artículo 268.

4.2.3 *Auditoría General de la República.*

Ejerce la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República[105].

5. Mecanismos de Cumplimiento, Corrección y Responsabilidad.

No existen disposiciones constitucionales al respecto.

6. Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

6.1. *Tributos*.

Como elemento orientador de la carga impositiva, la Constitución colombiana indica que es deber de la población contribuir al financiamiento del Estado, conforme a criterios de equidad y justicia[106].

6.2 *Regulación de Ingresos y Gastos a Nivel Subnacional.*

6.2.1 *Principio general.*

A nivel territorial, Colombia se divide en Departamentos, Distritos, Municipios y Territorios Indígenas. Estas Entidades Territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución, considerándose entre otros derechos, el de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones[107]. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos[108].

Para efectos de distribuir los ingresos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se crea un Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, Municipios y Territorios Indígenas. La ley deberá reglamentar los criterios de distribución, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de las entidades, sin perjuicio de las reglas establecidas por la misma Constitución.[109]

[105] Artículo 274.
[106] Artículo 95 párrafo tercero N°9.
[107] Artículo 287.
[108] Artículo 338.
[109] Artículo 356 y siguientes.

Adicionalmente, la Constitución reconoce la facultad de las Entidades Territoriales de contraer deuda, en conformidad con la ley que regule la materia[110].

6.2.2 *Departamentos.*

Cada Departamento cuenta con una corporación político-administrativa de elección popular llamada Asamblea Departamental que, entre otras funciones, decreta los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales, de conformidad con la ley expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos[111].

Por otra parte, en cada Departamento hay un Gobernador, quien, entre otras materias, debe velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales, de las entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencias por la Nación[112].

6.2.3 *Municipios.*

Al igual que los Departamentos, una corporación político-administrativa llamada Concejo Municipal, es encargada de votar, en conformidad con la Constitución y la ley, los tributos y los gastos locales y dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos[113].

Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización[114].

Le corresponde a los Alcaldes Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto[115].

6.2.4 *Territorios Indígenas.*

Los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según sus propios usos y costumbres. Estos consejos tendrán entre sus facultades: diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de desarrollo; promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por su debida ejecución; y, percibir y

[110] Artículo 295.
[111] Artículo 300 N°4 y 5.
[112] Artículo 305 N°11.
[113] Artículo 313 N°4 y 5.
[114] Artículo 317 párrafo primero.
[115] Artículo 315 N°9.

distribuir sus recursos.

6.3 *Regulación de Empresas de Propiedad del Estado.*

La Constitución de empresas públicas o mixtas debe realizarse mediante la promulgación de una ley por el Congreso de iniciativa del Gobierno[116]. Al mismo tiempo, le corresponde a las Asambleas Departamentales o a los Consejos autorizar la creación de empresas del departamento o de la municipalidad respectivamente[117].

A su vez, la Constitución ordena al Estado la venta de las empresas monopólicas de su propiedad, cuando éstas no sean eficientes[118].

II.3. REPÚBLICA DEL ECUADOR[119].

1. Consideraciones de Organización Política y Territorial.

La Constitución de Ecuador entró en vigor el 20 de octubre de 2008, luego de ser aprobada mediante un plebiscito nacional. El texto organiza a Ecuador como un estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, organizado como república[120].

El poder legislativo recae en una cámara única llamada Asamblea Nacional[121].

2. Principios Generales de Orientación Fiscal.

2.1. *Sostenibilidad y Responsabilidad Fiscal*.

La Constitución de Ecuador establece como principio fiscal que "[l]as finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica"[122]. Agrega este artículo que los egresos permanentes deben financiarse con ingresos permanentes. De esta forma, ordena a los distintos poderes del estado el resguardar las finanzas de forma responsable en el ejercicio de sus propias atribuciones.

[116] Artículo 150 N°7.
[117] Artículo 300 N°7.
[118] Artículo 336 N°7
[119] Constitución de Colombia de 2008. Extraída de *Constitute Project*, PDF generado el 26 de agosto de 2021.
[120] Artículo 1.
[121] Artículo 118.
[122] Artículo 286.

Al mismo tiempo, el texto constitucional ordena que la política monetaria, crediticia, cambiaria y financiera deberá tener como uno de sus objetivos establecer niveles de liquidez garanticen márgenes de seguridad financiera[123].

Como característica especial, la Constitución de Ecuador regula de forma bastante más exhaustiva que la mayoría de las constituciones la contratación de deuda pública, lo que será revisado en las próximas secciones.

2.2. *Potestad para Establecer Ingresos, Egresos y Gastos*.

La iniciativa para presentar proyectos de ley es entregada a los miembros de la Asamblea Nacional, al Presidente de la República, a los ciudadanos que cuenten con el respaldo de a lo menos el 0,25% del padrón electoral, a las otras funciones del Estado respecto a materias de su competencia y otras entidades públicas nombradas por la Constitución[124].

2.2.1. *Ingresos.*

La Constitución de Ecuador requiere para la creación, modificación, exoneración y eliminación de impuestos, una ley sancionada por la Asamblea Nacional. Dichos proyectos de ley deben ser ingresados necesariamente por el Presidente de la República[125].

No obstante lo anterior, los Gobiernos Municipales cuentan con la facultad de crear, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones especiales de mejoras mediante ordenanzas[126].

2.2.2 *Egresos y Gastos*.

Todo proyecto de ley que establezca egresos y gastos que deban ser soportados por el erario nacional, deben ser ingresados por el Presidente de la República[127]. Cabe mencionar, que todo proyecto de ley que cree una obligación que deba ser financiada mediante recursos del Estado, debe necesariamente indicar el origen de los recursos para financiar dichas obligaciones[128].

[123] Artículo 302 N°2.
[124] Artículo 134.
[125] Artículos 135 y 301.
[126] Artículo 264 N°5 y 301.
[127] Artículo 135.
[128] Artículo 287.

2.3. *Contratación de Deuda y Pasivos Financieros Fiscales*.

La Constitución de Ecuador regula de forma más detallada la contratación de deuda pública.

En primer lugar, limita la contratación de deuda pública a los casos en que los ingresos fiscales y los recursos provenientes de cooperación internacional sean insuficientes y establece como requisitos adicionales que esta no puede afectar la soberanía, los derechos, el buen vivir y la preservación de la naturaleza[129].

Luego, exige que cualquier deuda que decida contratar el Estado, en cualquiera de sus niveles, debe ser autorizada por un comité de deuda y financiamiento[130], ordenándole adicionalmente al Estado preparar mecanismos para que la ciudadanía pueda supervisar el endeudamiento público[131].

En cuanto al destino de los recursos obtenidos mediante deuda, se restringe a programas y proyectos de inversión en infraestructura o que tengan capacidad financiera de pago[132][133].

A su vez, la Constitución ecuatoriana contempla expresamente la prohibición que el estado asuma la deuda de privados[134] y deja a voluntad de la Función Ejecutiva la posibilidad de asumir deudas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Finalmente cabe mencionar que, el presupuesto nacional que debe aprobar la Asamblea General del Estado debe contemplar expresamente el límite de endeudamiento público de la nación, además que le encarga a este órgano público su vigilancia[135].

3. Reglas Fiscales.

La Constitución de Ecuador no contempla reglas fiscales. No obstante, Ecuador ha implementado -a nivel legal- una regla de limitación del endeudamiento desde 2003 y en 2010 adicionó una regla para controlar el gasto.

---

[129] Artículo 290 N°1, 2 y 3.
[130] El funcionamiento y la conformación del comité de deuda y financiamiento es regulado por ley.
[131] Artículo 289.
[132] Artículo 290 N°3. Además, este párrafo limita el refinanciamiento de deuda a condiciones más favorables del crédito para Ecuador.
[133] El artículo 291 agrega que "Los órganos competentes que la Constitución y la ley determinen realizarán análisis financieros, sociales y ambientales previos del impacto de los proyectos que impliquen endeudamiento público, para determinar su posible financiación. Dichos órganos realizarán el control y la auditoría financiera, social y ambiental en todas las fases del endeudamiento público interno y externo, tanto en la contratación como en el manejo y la renegociación".
[134] Artículo 290 N°7.
[135] Artículo 120 N°12.

4. Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

4.1. Regulación del Presupuesto Público

Como principios generales respecto al presupuesto, la Constitución ecuatoriana ordena que los egresos permanentes deben financiarse con ingresos permanentes[136] y requiere que toda norma que genere una obligación que deba ser financiada con recursos públicos incluya la fuente para su financiamiento[137].

4.1.1. *Iniciativa.*

La elaboración del presupuesto[138] es encargada al poder ejecutivo, quien deberá presentarlo durante los primeros 90 días de su gestión y, en los años siguientes, 60 días antes del inicio del año fiscal respectivo, al igual que un programa presupuestario respecto de los próximos cuatro ejercicios[139].

El presupuesto debe ser presentado ante la Asamblea Nacional y deberá sujetarse al Plan Nacional de Desarrollo, al igual que los presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y los de otras entidades públicas, que deberán sujetarse a los planes correspondientes a su unidad política[140].

4.1.2. *Aprobación.*

La Asamblea Nacional debe aprobar u observar en los 30 días siguientes y en un solo debate, el borrador de presupuesto anual y la programación presupuestaria cuatrianual. Si no se pronuncia en ese plazo, entrarán en vigor sin la necesidad de ser aprobados por el poder legislativo[141].

En caso que la Asamblea Nacional haga alguna observación a los borradores presentados por el ejecutivo, este último, deberá en el plazo de diez días, aceptar dicha observación y enviar una nueva propuesta, o reingresar su propuesta original[142].

---

[136] Artículo 286 párrafo segundo.
[137] Artículo 287.
[138] Conforme al artículo 292, "El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados".
[139] Artículo 295.
[140] Artículo 147 N°7.
[141] Artículo 295 párrafo primero.
[142] Artículo 295 párrafo segundo

La Asamblea Nacional, en los diez días siguientes, podrá ratificar sus observaciones, con el voto de dos tercios de sus integrantes. De lo contrario, entrarán en vigor los borradores presentados por el ejecutivo en la segunda oportunidad[143]. Hasta que no se apruebe un nuevo presupuesto, seguirá vigente el presupuesto que regía el ejercicio anterior[144].

4.1.3 Rendición de cuentas.

El ejecutivo debe presentar semestralmente un informe sobre la ejecución del proyecto, al igual que los Gobiernos Autónomos, quienes deberán rendir cuentas ante los órganos de fiscalización correspondientes[145].

4.2 Institucionalidad de Control Presupuestario.

4.2.1 Presidente de la República.

Como mencionamos, el Presidente de la República, como jefe del poder ejecutivo es el responsable de elaborar y ejecutar el presupuesto público.

4.2.2 Asamblea Nacional.

El primer órgano llamado a ejercer control sobre la ejecución del presupuesto es la Asamblea Nacional[146].

4.2.3 Contraloría General del Estado.

El control técnico de los recursos estatales y de las personas jurídicas de derecho privado que cuenten con recursos públicos es encargado a la Contraloría General del Estado[147]. Este es un organismo técnico, con patrimonio propio, cuyo presidente es designado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, ente colegiado cuyos miembros son elegidos por sufragio universal[148].

5. Mecanismos de Cumplimiento, Corrección y Responsabilidad.

No existen disposiciones constitucionales al respecto.

[143] Artículo 295 párrafo tercero.
[144] Artículo 295 párrafo cuarto.
[145] Artículo 296
[146] Artículo 120 N°12.
[147] Artículo 211.
[148] Artículo 208.

6. Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

6.1. *Tributos*.

Conforme a la Constitución de Ecuador el sistema tributario deberá basarse entre otros principios, por el de progresividad y eficiencia, privilegiando los impuestos directos y progresivos. Adicionalmente, indica expresamente que una de las funciones de los impuestos es la redistribución de la riqueza[149].

6.2 *Regulación de Ingresos y Gastos a Nivel Subnacional.*

6.2.1 *Principios generales.*

Territorialmente, Ecuador se organiza en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales[150].

Cada una de estas unidades cuenta con un Gobierno Autónomo Descentralizado, que goza de autonomía política, administrativa y financiera[151][152]. Estos se rigen por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones cuentan con facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias[153].

Todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.

---

[149] Artículo 300.
[150] Artículo 242 párrafo primero.
[151] Artículo 238 párrafo primero.
[152] Artículo 238 párrafo segundo: "Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales".
[153] Artículo 240.

6.2.2 *Ingresos.*

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, en base a los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad[154] [155].

El mecanismo de distribución de recursos entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados es regulado por ley[156]. La distribución debe seguir los siguientes criterios:

- Tamaño y densidad de la población.
- Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del plan de desarrollo del Gobierno Autónomo Descentralizado.
- El número de kilómetros existentes, planificados y proyectados de vías rurales correspondientes al territorio y jurisdicción del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados en cuyo territorio se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por esta actividad, de acuerdo con la ley[157].

Como fue mencionado previamente, los gobiernos municipales cuentan con facultades para crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras[158].

6.2.3 *Gastos.*

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados al gozar de autonomía financiera deben utilizar sus propios recursos para cumplir con las funciones entregadas por la constitución y las leyes[159].

---

[154] Artículo 270.
[155] Artículo 271 párrafo primero: "Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público".
[156] Artículo 272.
[157] Artículo 274.
[158] Artículo 264 N°5.
[159] El Capítulo 4 establece el régimen de competencias entre el Estado central y los entes subterritoriales.

Las competencias que asuman los Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán traer aparejados los correspondientes recursos[160].

Únicamente en caso de catástrofe existirán asignaciones discrecionales no permanentes para los Gobiernos Autónomos Descentralizados[161].

6.2.4 *Contratación de Deuda y Pasivos Financieros Fiscales*.

Como mencionamos, a todos los niveles del Estado la contratación de deuda pública queda sujeta a las directrices de la respectiva planificación y presupuesto, y será autorizada por un comité de deuda y financiamiento de acuerdo con la ley[162].

De igual manera, los Gobiernos Autónomos Descentralizados están sometidos a normas sobre endeudamiento interno, análogas a las revisadas para efectos del Presupuesto General del Estado[163].

6.3. *Regulación de Empresas de Propiedad del Estado.*

En el Capítulo Quinto la Constitución ecuatoriana regula específicamente las empresas públicas.

La Constitución de Ecuador le entrega al Estado la exclusividad de administrar, regular y controlar los sectores estratégicos[164]. En este sentido, la Constitución provee que el estado deberá establecer empresas públicas para gestionar sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos y el aprovechamiento de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas[165].

El Estado está autorizado a delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en que tenga mayoría accionaria. Excepcionalmente se le permite delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley[166].

[160] Artículo 273 párrafo primero.
[161] Artículo 273 párrafo tercero
[162] Artículo 289.
[163] 293 párrafo segundo.
[164] Artículo 313.
[165] Artículo 315 párrafo primero.
[166] Artículo 316.

En particular, respecto a su relación con el ámbito fiscal, el texto constitucional indica que los excedentes que no sean reinvertidos por las empresas estatales se deberán transferir al presupuesto general del Estado[167].

II.4. REPÚBLICA DEL PERÚ[168].

1. Consideraciones de Organización Política y Territorial.

De acuerdo con su Constitución, la República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes[169].

El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, unicameral[170]. El Presidente de la República es el Jefe del Estado[171]. El Consejo de Ministros debe aprobar los proyectos de ley que el Presidente de la República somete al Congreso[172].

El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación. El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados[173].

2. Principios Generales de Orientación Fiscal.

2.1. *Sostenibilidad y Responsabilidad Fiscal*.

La Constitución establece que el presupuesto debe asignar equitativamente los recursos públicos, y que su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización[174].

Adicionalmente, el proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado[175], sin definir la Constitución el significado de dicho precepto.

---

[167] Artículo 315 párrafo tercero.
[168] Constitución de Perú de 1993 con enmiendas hasta 2021. Extraída de *Constitute Project*, PDF generado el 26 de agosto de 2021.
[169] Artículo 43°.
[170] Artículo 90° inciso primero.
[171] Artículo 110° inciso primero.
[172] Artículo 125° N° 1.
[173] Artículo 189.
[174] Artículo 77 inciso segundo.
[175] Artículo 78 inciso tercero.

2.2. *Potestad para Establecer Ingresos, Egresos y Gastos.*

2.2.1. *Ingresos y Egreso*.

Se debe distinguir la naturaleza de la carga. En primer lugar, los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades. En el caso de beneficios y exoneraciones, se requiere informe del Ministerio de Economía y Finanzas[176].

En segundo lugar, los aranceles y tasas se regulan mediante decreto supremo del Presidente de la República[177].

2.2.2. *Gastos*.

Corresponde al Presidente de la República administrar la hacienda pública[178].

La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso.

Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos[179].

2.3. *Contratación de Deuda y Pasivos Financieros Fiscales*.

Corresponde al Presidente negociar los empréstitos[180], sin perjuicio que las operaciones de endeudamiento interno y externo del Estado deben ser aprobadas por ley[181]. Dado lo anterior, la Constitución establece que es potestad del Congreso autorizar empréstitos, conforme a la Constitución[182] y que no pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente[183].

El Estado sólo garantiza el pago de la deuda pública contraída por gobiernos constitucionales de acuerdo con la Constitución y la ley[184].

---

[176] Artículo 79 inciso tercero.
[177] Artículo 74°, en concordancia con el Artículo 118° N° 20.
[178] Artículo 118° N°17.
[179] Artículo 79 inciso primero.
[180] Artículo 118° N° 18.
[181] Artículo 75 inciso segundo.
[182] Artículo 102° N° 5.
[183] Artículo 78.
[184] Artículo 75 inciso primero.

Por su parte, la Constitución establece que los municipios pueden celebrar operaciones de crédito con cargo a sus recursos y bienes propios, sin requerir autorización legal[185].

Los préstamos procedentes del Banco Central de Reserva o del Banco de la Nación no se contabilizan como ingreso fiscal.

3. Reglas Fiscales.

No se han establecido reglas consagradas constitucionalmente, salvo el principio de presupuesto balanceado que puede ser considerado como una regla, según la definición que se le dé, lo que no está establecido en la Constitución.

A nivel de ley, existen reglas de gasto (2000, 2002 y 20012), presupuesto balanceado (2000, 2009 y 2013) y deuda (2013).

4. Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

4.1. *Regulación del Presupuesto Público*.

4.1.1. *Iniciativa.*

Es del Presidente de la República, quien debe enviar al Congreso el proyecto de ley de presupuesto a más tardar el 30 de agosto de cada año, junto con los proyectos de ley de endeudamiento y de equilibrio financiero[186].

La estructura del presupuesto del sector público debe contener dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas[187].

Respecto de su contenido, la Constitución establece que las leyes de presupuesto no pueden contener normas sobre materias tributarias. Esto debe ser concordado con el hecho que las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación[188].

Por último, la Constitución dispone que no puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública[189].

[185] Artículo 75 inciso tercero.
[186] Artículo 78 inciso primero.
[187] Artículo 77.
[188] Artículo 74° inciso tercero.
[189] Artículo 78.

4.1.2. *Aprobación.*

El Congreso debe aprobar el presupuesto.

Si la propuesta de la ley de presupuesto aprobada no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el 30 de noviembre, entra en vigor el proyecto de éste, siendo promulgado por decreto legislativo[190].

4.1.3. *Rendición de cuentas*.

Existen distintas etapas. Respecto de los Ministros, el de Economía y Finanzas sustenta, ante el Pleno del Congreso, el pliego de ingresos.

Por su parte, cada Ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector; junto con los resultados y metas de la ejecución del presupuesto del año anterior y los avances en la ejecución del presupuesto del año fiscal correspondiente[191].

Adicionalmente, el Presidente debe rendir la Cuenta General de la República, acompañada del informe de auditoría de la Contraloría General de la República, ante el Congreso. El Presidente debe hacerlo antes del 15 de agosto del año siguiente a la ejecución del presupuesto.

La Cuenta General de la República es examinada y dictaminada por una comisión revisora hasta el 15 de octubre.

El Congreso se debe pronunciar en un plazo que vence el 30 de octubre. Si no hay pronunciamiento dentro del plazo señalado, se eleva el dictamen de la comisión revisora al Poder Ejecutivo para que éste promulgue un decreto legislativo que contenga la Cuenta General de la República[192].

4.1.4. *Gastos Extrapresupuestarios*.

Los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso de la República del mismo modo que la ley de presupuesto[193].

[190] Artículo 80.
[191] Artículo 80.
[192] Artículo 81.
[193] Artículo 80.

4.2. *Institucionalidad de Control Presupuestario*.

4.2.1. *Congreso Nacional*.

Son atribuciones del Congreso aprobar el Presupuesto y la Cuenta General[194].

Por su parte, son atribuciones de la Comisión Permanente[195] aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del presupuesto, durante el receso parlamentario[196].

4.2.2. *Contraloría General de la República*.

Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control.

Supervisa la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control[197].

5. Mecanismos de Cumplimiento, Corrección y Responsabilidad.

El Presidente puede dictar medidas extraordinarias en materia financiera, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso.

Todos los Ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente[198].

Respecto del Banco Central, por regla general, tiene prohibido de conceder financiamiento al erario, salvo la compra, en el mercado secundario, de valores emitidos por el Tesoro Público, dentro del límite que señala su ley[199].

Excepcionalmente, puede efectuar operaciones y celebrar convenios de crédito para cubrir desequilibrios transitorios en la posición de las reservas internacionales. Para esto, requiere

[194] Artículo 102° N°4.
[195] Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas. Artículo 101° inciso primero.
[196] Artículo 101° inciso segundo N°3.
[197] Artículo 82.
[198] Artículo 128 inciso segundo.
[199] Artículo 84.

autorización por ley cuando el monto de tales operaciones o convenios supera el límite señalado por el presupuesto del sector público, con cargo de dar cuenta al Congreso[200].

6. Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

6.1 *Tributos*.

El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio[201].

El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo[202]. Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios del Congreso, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país[203].

Respecto de asuntos particulares, la Constitución establece que los centros educativos gozan de inafectación de todo impuesto directo e indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural, y beneficios tributarios[204]. Adicionalmente, establece que corresponde a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidas por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon[205].

Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación [206].

6.2. *Regulación de Ingresos y Gastos a Nivel Subnacional*.

En términos generales, la Constitución establece que el Presupuesto de la República se descentraliza de acuerdo con la ley[207].

---

[200] Artículo 85.
[201] Artículo 74° inciso segundo.
[202] Artículo 79 inciso segundo. El inciso tercero del mismo artículo añade que "las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas." Luego, a contrario sensu, debe entenderse que el Congreso tiene iniciativa para legislar sobre tributos de finalidad indeterminada, y sobre beneficios y exoneraciones previo informe del Ministerio antedicho.
[203] Artículo 79 inciso cuarto.
[204] Artículo 19°.
[205] Artículo 77 inciso segundo.
[206] Artículo 74° inciso tercero. Las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el artículo 74° son ineficaces.
[207] Artículo 188.

6.2.1. *Gobiernos Regionales*.

Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las Municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones[208].

Respecto de sus ingresos, pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley[209].

Respecto de sus gastos, puede aprobar su presupuesto[210] y administrar sus bienes y rentas[211].

La Constitución establece que, entre otros, son bienes y rentas de los gobiernos regionales:

- Las transferencias específicas que les asigne la Ley Anual de Presupuesto;
- Los tributos creados por ley a su favor;
- Los derechos económicos que se generen por las privatizaciones, concesiones y servicios, conforme a ley;
- Los recursos asignados del Fondo de Compensación Regional, que tiene carácter redistributivo, conforme a ley;
- Los recursos asignados por concepto de canon; y
- Los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que realicen con el aval del Estado, conforme a ley.

6.2.2. *Gobiernos Locales*.

Las Municipalidades provinciales y distritales son los órganos de Gobierno Local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia[212].

[208] Artículo 191.
[209] Artículo 74° inciso segundo.
[210] Artículo 192 N° 1.
[211] Artículo 193°.
[212] Artículo 194.

Respecto de sus ingresos, pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley.[213]

Adicionalmente, son competentes para administrar sus bienes y rentas[214], y crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley.

La Constitución establece que son bienes y rentas de las municipalidades:

- Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad;
- Los tributos creados por ley a su favor;
- Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por Ordenanzas Municipales, conforme a ley;
- Los derechos económicos que generen por las privatizaciones, concesiones y servicios, conforme a ley;
- Los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal, que tiene carácter redistributivo, conforme a ley;
- Las transferencias específicas que les asigne la Ley Anual de Presupuesto;
- Los recursos asignados por concepto de canon;
- Los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que requieran el aval del Estado, conforme a ley; y
- Los demás que determine la ley.

6.2.3. *Fiscalización*.

Los entes subnacionales están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente.

[213] Artículo 74° inciso segundo.
[214] Artículo 196°.

Los mencionados gobiernos formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley[215].

6.3. *Empresas de Propiedad del Estado*.

El Estado requiere ley expresa para realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional[216].

II.5. REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY[217].

1. Consideraciones de Organización Política y Territorial.

De acuerdo con lo enunciado en la Constitución, la Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana. Su soberanía es ejercida indirectamente por los Poderes representativos que establece esta Constitución[218].

El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros[219]. El Poder Legislativo es ejercido por la Asamblea General[220], compuesta de dos Cámaras (i.e., Representantes y Senadores).

Territorialmente, Uruguay se divide en departamentos gobernados por un Intendente, con funciones ejecutivas y administrativas en el Gobierno Departamental[221].

2. Principios Generales de Orientación Fiscal.

2.1. *Sostenibilidad y Responsabilidad fiscal*.

La Constitución no contiene disposiciones a este respecto.

[215] Artículo 199.
[216] Artículo 60° inciso segundo.
[217] Constitución de Uruguay, 1966, restituida en 1985, con enmiendas hasta 2004. Extraída de *Constitute Project*, PDF generado el 26 de agosto de 2021.
[218] Artículo 82.
[219] Artículo 149.
[220] Artículo 83.
[221] Artículo 274.

2.2. *Potestad para Establecer Ingresos, Egresos y Gastos.*

2.2.1. *Ingresos y Egresos*.

Compete a la Asamblea General establecer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos, su distribución, el orden de su recaudación e inversión, y suprimir, modificar o aumentar las existentes[222].

Respecto de los egresos, requiere la iniciativa del Poder Ejecutivo todo proyecto de ley que determine exoneraciones tributarias[223]. El Poder Legislativo no podrá aumentar las exoneraciones tributarias. Compete a la Asamblea General suprimir las contribuciones existentes[224].

Respecto de la recaudación, corresponde al Presidente, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros y darles el destino que según aquéllas corresponda[225].

2.2.2. *Gastos*.

Corresponde al Presidente, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros preparar y presentar a la Asamblea General los presupuestos y dar cuenta instruida de la inversión hecha de los anteriores[226].

2.3. *Contratación de Deuda y Pasivos Financieros Fiscales*.

La Asamblea General es la competente para autorizar, a iniciativa del Poder Ejecutivo, la deuda pública nacional, consolidarla, designar sus garantías y reglamentar el crédito público, requiriéndose, en los tres primeros casos, la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara[227].

Son atribuciones de los Ministros, en sus respectivas carteras y de acuerdo con las leyes y las disposiciones del Poder Ejecutivo, establecer en los límites de su competencia, el pago de las deudas reconocidas del Estado[228].

---

[222] Artículo 85 A N° 4°.
[223] Artículo 86.
[224] Artículo 85 A N° 4°.
[225] Artículo 168 N° 18.
[226] Artículo 168 N° 19.
[227] Artículo 85 A N° 6°.
[228] Artículo 181.

3. Reglas Fiscales.

La Constitución no contiene disposiciones a este respecto.

A nivel de ley, existen reglas de gasto (2020) y presupuesto balanceado (2006).

4. Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

4.1. *Regulación del Presupuesto Público*.

4.1.1. *Iniciativa.*

La proyección del presupuesto nacional corresponde al Poder Ejecutivo, con asesoría de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. El presupuesto debe regir para todo el período de gobierno y debe ser presentado dentro de los seis primeros meses del ejercicio del mandato[229].

El Consejo de Ministros tiene competencia privativa para preparar y presentar a la Asamblea General los presupuestos[230].

La Constitución establece la estructura que el presupuesto nacional debe tener[231], exigiendo indicarse:

- Los gastos corrientes e inversiones del Estado distribuidos por programa;

- Los escalafones y sueldos funcionales distribuidos por programa;

- Los recursos y la estimación de su producido, así como el porcentaje que, sobre el monto total de recursos, corresponderá a los Gobiernos Departamentales. A este efecto, la Comisión Sectorial de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, asesorará sobre el porcentaje a fijarse.

  Si la Oficina de Planeamiento y Presupuesto no compartiere su opinión, igualmente la elevará al Poder Ejecutivo, y éste la comunicará al Poder Legislativo.

  Los Gobiernos Departamentales remitirán al Poder Legislativo, dentro de los 6 meses de vencido el ejercicio anual, una rendición de cuentas de los recursos recibidos, con indicación precisa de los montos y de los destinos aplicados; y

[229] Artículo 214 inciso primero.
[230] Artículo 168 N° 24.
[231] Artículo 214 inciso segundo.

- Las normas para la ejecución e interpretación del presupuesto.

Todos los proyectos de presupuestos serán elevados a quien corresponda para su consideración y aprobación, en forma comparativa con los presupuestos vigentes[232].

4.1.2. *Aprobación.*

Cada Cámara deberá pronunciarse sobre los proyectos de presupuesto dentro del término de 45 días de recibidos. De no haber pronunciamiento en este término el o los proyectos se considerarán rechazados[233].

El Poder Legislativo se pronuncia exclusivamente sobre montos globales, objetivos de los mismos, escalafones y número de funcionarios y recursos; no pudiendo efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos.[234]

Por regla general, el Poder Legislativo, las Juntas Departamentales, los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados no podrán aprobar presupuestos en los doce meses anteriores a la fecha de las elecciones ordinarias[235].

4.1.3. *Rendición de Cuentas*.

El Poder Ejecutivo dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, que coincidirá con el año civil, presentará al Poder Legislativo la Rendición de Cuentas y el Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente a dicho ejercicio, pudiendo proponer las modificaciones que estime indispensables al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones debidamente justificadas[236].

Podrá por ley establecerse una sección especial en los presupuestos que comprenda los gastos ordinarios permanentes de la Administración cuya revisión periódica no sea indispensable[237].

---

[232] Artículo 216 inciso tercero.
[233] Artículo 217. El artículo 218 establece que cuando el proyecto aprobado por una de las Cámaras, fuera modificado por la otra Cámara, la Cámara que originariamente lo aprobó deberá pronunciarse sobre las modificaciones dentro de los quince días siguientes, transcurridos los cuales o rechazadas las modificaciones el proyecto pasará a la Asamblea General. La Asamblea General deberá pronunciarse dentro de los quince días siguientes. Si la Asamblea General no se pronunciara dentro de este término los proyectos se tendrán por rechazados.
[234] Artículo 215.
[235] Artículo 129.
[236] Artículo 214 inciso final.
[237] Artículo 216 inciso primero.

El Consejo de Ministros tiene competencia privativa para dar cuenta instruida a la Asamblea General de la inversión hecha de los presupuestos del año anterior[238].

Compete a la Asamblea General aprobar o reprobar, en todo o en parte, las cuentas que presente el Poder Ejecutivo[239].

4.2. *Institucionalidad de Control Presupuestario*.

4.2.1. *Asamblea General*.

Cada una de las Cámaras tiene facultad exigir rendición de cuentas a Ministros de Estado sobre los informes que estime convenientes, ya sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización[240].

4.2.2. *Tribunal de Cuentas*.

Ente responsable de la vigilancia en la ejecución de los presupuestos y la función de contralor de toda gestión relativa a la hacienda pública[241].

En particular, le compete[242]:

- Dictaminar e informar en materia de presupuestos;
- Intervenir preventivamente en los gastos y los pagos, para certificar su legalidad, haciendo, en su caso, las observaciones correspondientes. Podrá remitir la información a la Asamblea General;
- Dictaminar e informar respecto de la rendición de cuentas y gestiones de todos los órganos del Estado, inclusive de los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, así como también, en cuanto a las acciones correspondientes en caso de responsabilidad;
- Presentar a la Asamblea General la memoria anual relativa a la rendición de cuentas;

[238] Artículo 168 número 24.
[239] Artículo 85 A N° 5°.
[240] Artículo 119.
[241] Artículo 228.
[242] Artículo 211.

- Intervenir en todo lo relativo a la gestión financiera de los órganos del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, y denunciar todas las irregularidades en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad; y

- Dictar las ordenanzas de contabilidad, que tendrán fuerza obligatoria para todos los órganos del Estado, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, cualquiera sea su naturaleza.

4.2.3. *Oficina de Planeamiento y Presupuesto*.

Asesora al Poder Ejecutivo en asuntos presupuestarios. Su cargo es de particular confianza del Presidente de la República[243].

5. Mecanismos de Cumplimiento, Corrección y Responsabilidad.

La Constitución no contiene disposiciones a este respecto.

6. Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

6.1. *Regulación de Ingresos y Gastos a Nivel Subnacional*.

Corresponden al Intendente las funciones ejecutivas y administrativas en el Gobierno Departamental[244].

6.1.1. *Atribuciones del Intendente*.

Con relación a los ingresos, el Intendente debe proponer a la Junta Departamental, los impuestos, tasas y contribuciones departamentales; fijar los precios por utilización o aprovechamiento de los bienes o servicios departamentales y homologar las tarifas de los servicios públicos a cargo de concesionarios o tenedores de permisos[245].

Con relación a los gastos, estos se autorizan mediante leyes de presupuesto,[246] corresponde al Intendente preparar el presupuesto y someterlo a la aprobación de la Junta Departamental[247]. Cada Intendente proyectará el Presupuesto Departamental

[243] Artículo 230.
[244] Artículo 274.
[245] Artículo 275 N° 4.
[246] Artículo 222 en concordancia con el 86. Toda ley que implique gastos para el Tesoro Nacional debe indicar los recursos con que serán cubiertos.
[247] Artículo 275 N° 3.

que regirá para su período de Gobierno y lo someterá a la consideración dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato[248].

6.1.2. *Atribuciones de la Junta Departamental*.

Ejerce las funciones legislativas y de contralor en el Gobierno Departamental.[249]

Respecto de los ingresos, le corresponde crear o fijar los impuestos, tasas, contribuciones, tarifas y precios de los servicios que presten, a propuesta del Intendente[250].

Respecto de los gastos, debe sancionar los presupuestos presentado por el Intendente[251], dentro de los cuatro meses de su presentación[252]. Vencido el plazo sin que la Junta Departamental hubiese tomado resolución definitiva, se considerará rechazado el proyecto de presupuesto remitido por el Intendente[253].

Las Juntas Departamentales sólo podrán modificar los proyectos de presupuesto para aumentar los recursos o disminuir los gastos, no pudiendo prestar aprobación a ningún proyecto que signifique déficit[254].

6.1.3. *Otros Aspectos de Relevancia Tributaria*.

La Constitución indica que todo superávit deberá ser íntegramente aplicado a amortizaciones extraordinarias de las obligaciones departamentales. De no existir, se aplicará a la ejecución de obras públicas o inversiones remuneradoras, debiendo ser adoptada la resolución por la Junta Departamental, a propuesta del Intendente y previo informe del Tribunal de Cuentas[255].

Respecto de la fiscalización, el Tribunal de Cuentas podrá informar a la Junta Departamental sobre cuestiones relativas a la hacienda o a la Administración Departamental[256]. En particular, informa a la Junta Departamental (previo a la sanción del presupuesto), pudiendo únicamente formular observaciones sobre error en el

[248] Artículo 223.
[249] Artículo 273.
[250] Artículo 273 N° 3.
[251] Artículo 273 N° 2.
[252] Artículo 224.
[253] Artículo 226.
[254] Artículo 225 inciso primero.
[255] Artículo 302.
[256] Artículo 273 número 4.

cálculo de los recursos, omisión de obligaciones presupuestales o violación de disposiciones constitucionales o de leyes aplicables[257].

Si la Junta Departamental no acepta las observaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas, el presupuesto se remitirá, con lo actuado, a la Asamblea General, para que ésta, en reunión de ambas Cámaras, resuelva las discrepancias dentro del plazo de 40 días, y si no recayera decisión, el presupuesto se tendrá por sancionado[258].

Por último, los Intendentes y los miembros de la Junta Departamental podrán ser acusados ante la Cámara de Senadores[259], quien podrá hacerlos cesar en sus cargos[260].

6.2. *Empresas de Propiedad del Estado*.

La Constitución hace referencia al presupuesto de estos entes, indicando que deben ser proyectados de manera individual y separada, y elevados al Poder Ejecutivo y al Tribunal de Cuentas cinco meses antes del comienzo de cada ejercicio, con excepción del siguiente al año electoral, en que podrán ser presentados en cualquier momento.

El Tribunal de Cuentas y el Poder Ejecutivo deben aceptar la propuesta e incluirla con fines informativos en el Presupuesto Nacional. De no aceptarla, debe ser discutida en la Asamblea Nacional[261].

[257] Artículo 225 inciso segundo.
[258] Artículo 225 inciso final.
[259] Artículo 269.
[260] Artículo 93.
[261] Artículo 221.

II.6. HUNGRÍA[262].

1. Consideraciones de Organización Política y Territorial.

Hungría es una república, cuyo sistema político corresponde a una democracia parlamentaria. El Parlamento corresponde a la Asamblea Nacional, unicameral. Dentro de sus funciones, elige al Presidente de la República, el Presidente de la entidad superior de auditoría y el Primer Ministro[263].

Territorialmente, Hungría se compone por la capital, los condados, las ciudades y los pueblos, así como por las aldeas. La capital, así como las ciudades y pueblos, podrán dividirse en distritos[264].

2. Principios Generales de Orientación Fiscal.

2.1. *Sostenibilidad y Responsabilidad Fiscal*.

La Constitución establece que la protección de los activos nacionales debe estar orientada al interés público, tomando en consideración las necesidades de generaciones futuras[265].

Respecto del presupuesto, se establece que éste debe ser balanceado, transparente y sostenible[266], siendo responsabilidad de la Asamblea Nacional y el Gobierno resguardar los referidos principios[267]. Los Gobiernos Locales y otros órganos del Estado, también deben observar los principios antes mencionados[268].

Las organizaciones que administran fondos públicos deben hacerlo de acuerdo con el principio de transparencia y pureza de la vida pública. Los datos a este respecto son de interés público[269].

---

[262] Constitución de Hungría de 2011 con enmiendas hasta 2016. Extraída de *Constitute Project*, PDF generado el 26 de agosto de 2021.
[263] Artículo 1 número 2 letra e y f.
[264] Artículo F.
[265] Artículo 37 N° 1.
[266] Artículo N N° 1.
[267] Artículo N N° 2.
[268] Artículo N N° 3.
[269] Artículo 39 N° 2.

2.2. *Potestad para Establecer Ingresos, Egresos y Gastos.*

Corresponde a la Asamblea Nacional mediante leyes. Si bien la Constitución no contempla disposiciones especiales para leyes de carácter financiero, están prohibidos los referéndums en materia de impuestos y presupuesto[270].

2.3. *Contratación de Deuda y Pasivos Financieros Fiscales*.

A este respecto la Constitución establece que, por regla general, en el curso de la ejecución del presupuesto central no puede contraerse ningún empréstito ni asumirse un compromiso financiero que permita que la deuda del Estado supere la mitad del Producto Interno Bruto[271]. La excepción a esta regla se produce cuando entra en vigor un régimen legal especial, con la finalidad de mitigar las circunstancias que le han originado[272].

La Constitución añade que mientras la deuda estatal exceda la mitad del Producto Interno Bruto, no podrá contraerse deuda en el curso de la ejecución del presupuesto central que supondría un aumento, respecto al año anterior, de la ratio de la deuda del Estado en relación con el Producto Interno Bruto[273].

La Corte Constitucional tiene facultades específicas de control de deuda (ver sección 4.2.4. de este acápite).

3. Reglas Fiscales.

En concordancia con lo expuesto en la sección precedente, la Constitución establece que la Asamblea Nacional no puede aprobar una ley sobre el presupuesto central en virtud de la que la deuda del Estado supere la mitad del Producto Interno Bruto[274].

De este modo, siempre que la deuda estatal exceda la mitad del Producto Interno Bruto, la Asamblea Nacional solo puede adoptar una ley sobre el presupuesto central que disponga la reducción de la deuda estatal en proporción al Producto Interno Bruto[275].

Por último, la Constitución establece que es materia de ley el método de cálculo de la deuda estatal y del Producto Interno Bruto[276].

---

[270] Artículo 8 N° 3 letra b.
[271] Artículo 37 N° 2.
[272] Artículo 37 N° 2, en concordancia con el artículo 36 N° 6. Los regímenes legales especiales se regulan en los artículos 48 y siguientes, y operan en casos de: estado de crisis nacional, estado de emergencia, estado de defensa preventiva, situación de amenaza terrorista, ataques inesperados, y estado de peligro
[273] Artículo 37 N° 3.
[274] Artículo 36 N° 4.
[275] Artículo 36 N° 5.
[276] Artículo 37 N° 6.

4. Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

4.1. *Regulación del Presupuesto Público*.

4.1.1. *Iniciativa.*

El Gobierno debe presentar el proyecto de ley sobre el presupuesto central y sobre su ejecución a la Asamblea Nacional en un plazo que debe ser determinado por ley[277].

Respecto de su contenido, la Constitución establece que la propuesta debe contener los gastos e ingresos del Estado de manera transparente y con un detalle razonable[278].

4.1.2. *Aprobación.*

La Asamblea Nacional adoptará una ley sobre el presupuesto central y su ejecución para cada año[279].

Si la Asamblea Nacional no aprueba la ley del presupuesto central antes del comienzo del año calendario, el Gobierno estará facultado para recaudar los ingresos determinados en normas de rango legal, en el marco de las asignaciones determinadas en la ley del presupuesto central para el año anterior, y desembolsar los gastos sobre una base prorrateada[280].

El Presidente puede disolver la Asamblea Nacional si es que no aprueba la ley de presupuestos al 31 de marzo[281].

4.1.3. *Rendición de Cuentas*.

La Constitución dispone que el Gobierno estará obligado a ejecutar el presupuesto central de manera lícita y expedita, con un manejo eficiente de los fondos públicos y asegurando la transparencia[282].

[277] Artículo 36 N° 1.
[278] Artículo 36 N° 2.
[279] Artículo 36 N° 1.
[280] Artículo 36 N° 7.
[281] Artículo 3 N° 3 letra b.
[282] Artículo 37 N° 1.

4.2. *Institucionalidad de Control Presupuestario*.

4.2.1. *Consejo Presupuestario*.

Este órgano corresponde a un ente de apoyo a la actividad legislativa de la Asamblea General. En el marco de sus funciones, examina la factibilidad del presupuesto central y participa en su preparación[283].

4.2.2. *Asamblea Nacional*.

Fiscaliza los actos del Presidente de la República de manera transversal.[284]

4.2.3. *Oficina de Auditoría Estatal*.

Corresponde al órgano de la Asamblea Nacional a cargo de la auditoría financiera y económica del Estado. Dentro de sus funciones se encuentra la de auditar la implementación del presupuesto y la administración de los activos nacionales[285].

4.2.4. *Corte Constitucional*.

Tiene facultades expresas de control de obligaciones financieras fiscales.

En particular, respecto de la deuda estatal, siempre que ésta supere la mitad del Producto Interno Bruto, podrá revisar las leyes sobre el presupuesto central, la ejecución del presupuesto central, los impuestos centrales, los derechos y contribuciones, los derechos de aduana y las condiciones centrales de los impuestos locales para evaluar la conformidad con los derechos humanos[286].

5. <u>Mecanismos de Cumplimiento, Corrección y Responsabilidad</u>.

De acuerdo con lo señalado en la sección 3 de este acápite, la regla fiscal dispuesta en la Constitución admite desviaciones transitorias en circunstancias especiales y en la medida que sea necesario para mitigar las circunstancias que han llevado al régimen legal especial o una recesión económica, con la finalidad de restaurar el balance de la economía nacional[287].

[283] Artículo 44.
[284] Artículo 7 N° 1.
[285] Artículo 43 N° 1.
[286] Artículo 37 N° 4.
[287] Artículo 36 N° 6.

6. Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

6.1 *Tributos*.

La Constitución establece que todas las personas deben contribuir a cubrir las necesidades comunes de acuerdo con sus capacidades y con su participación en la economía.

En particular, la Constitución prescribe que las personas que crían hijos contribuirán tomando en consideración los costos que ello implica[288].

6.2. *Regulación de Ingresos y Gastos a Nivel Subnacional*.

Respecto de los ingresos, los Gobiernos Locales deciden los tipos y tasas de impuestos locales[289]. Respecto de los gastos, los Gobiernos Locales pueden determinar su presupuesto y administrarse autónomamente[290].

Los Gobiernos Locales deben cooperar con el Estado para lograr los objetivos de la comunidad, y tienen el derecho a recibir apoyo financiero y presupuestario proporcional a sus necesidades[291].

En caso que los gobiernos locales requieran de un préstamo, se pueden establecer condiciones por ley, con miras a asegurar el apego al principio de presupuesto balanceado[292].

6.3. *Empresas de Propiedad del Estado*.

La Constitución establece que las empresas de propiedad del Estado y de los Gobiernos Locales deben administrarse de manera autónoma, responsable, expedita y eficiente[293].

II.7. NUEVA ZELANDA[294].

1. Consideraciones de organización política y territorial.

Nueva Zelanda es una monarquía parlamentaria, cuya jefa es una Reina, representada por un Gobernador General. El jefe de gobierno es el Primer Ministro.

[288] Artículo XXX N°2.
[289] Artículo 32 N° 1 letra f.
[290] Artículo 32 N° 1 letra f.
[291] Artículo 34 N° 1.
[292] Artículo 34 N° 5.
[293] Artículo 38 N° 5.
[294] Constitución de Nueva Zelanda de 1986. Extraída de *Constitute Project*, PDF generado el 26 de agosto de 2021.

La organización territorial se establece a nivel de ley, existiendo la descentralización y las autonomías indígenas.

A nivel constitucional, se debe tener en consideración que Nueva Zelanda no tiene un texto constitucional propiamente tal como el que existe en los países de tradición continental. Luego, este apartado analiza lo que se denomina la Constitución de 1986, que corresponde a una ley constitutiva de una declaración formal del sistema de gobierno del país.

Lo anterior, justifica que su tratamiento no coincida íntegramente con las categorías de revisión analizadas para países que cuentan con un texto constitucional propiamente dicho.

2. Análisis Exegético.

La Constitución establece, exclusivamente que se requiere una Ley del Parlamento para: (i) establecer impuestos; (ii) contratar deuda; y (iii) gastar fondos públicos[295].

II.8. REINO DE ESPAÑA[296].

1. Consideraciones de Organización Política y Territorial.

La Constitución establece que España es un Estado social y democrático de derecho[297]. La forma política del Estado es la monarquía parlamentaria[298]. La Constitución garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación y la solidaridad entre ellas[299].

El Rey es el Jefe del Estado[300], su persona no está sujeta a responsabilidad[301] y le corresponde sancionar y promulgar las leyes[302].

El Gobierno dirige la política interior[303]. Se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley[304]. El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno.

---

[295] Artículo 22.
[296] Constitución de España, 1978, con enmiendas hasta 2011. Extraída de *Constitute Project*, PDF generado el 26 de agosto de 2021.
[297] Artículo 1 N° 1.
[298] Artículo 1 N° 3.
[299] Artículo 2.
[300] Artículo 56 N° 1.
[301] Artículo 56 N° 3.
[302] Artículo 62 letra a.
[303] Artículo 97.
[304] Artículo 98 N° 1.

El Poder Legislativo es bicameral y se compone de las Cortes Generales (i.e., Congreso de Diputados y Senado). El Senado es la cámara de representación territorial[305].

El Estado se organiza territorialmente en Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses[306].

2. Principios Generales de Orientación Fiscal.

2.1. *Sostenibilidad y Responsabilidad Fiscal*.

La Constitución consagra que la Administración Pública, en todo ámbito, debe servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho[307].

Respecto de los asuntos fiscales, en particular, la Constitución establece que: (i) el gasto público debe realizar una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responde a los criterios de eficiencia y economía[308]; (ii) las Administraciones Públicas se rigen por el principio de estabilidad presupuestaria[309]; y (iii) las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario[310].

2.2. *Potestad para Establecer Ingresos, Egresos y Gastos.*

2.2.1. *Ingresos*.

La potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley[311]. No procede la iniciativa popular de ley respecto de asuntos tributarios[312].

De este modo, el Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial, y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución[313].

[305] Artículo 69 N° 1.
[306] Artículo 137.
[307] Artículo 103 N° 1.
[308] Artículo 31 N° 2.
[309] Artículo 135 N° 1.
[310] Artículo 135 N° 2.
[311] Artículo 133 N° 1.
[312] Artículo 87 N° 3.
[313] Artículo 131 N° 1.

El Estado tiene competencia exclusiva sobre el régimen aduanero y arancelario[314].

2.2.2. *Egresos*.

Todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de una ley[315].

2.2.1. *Gastos*.

Deben establecerse por ley[316]. El Estado tiene competencia exclusiva en materia de hacienda general[317].

2.3. *Contratación de Deuda y Pasivos Financieros Fiscales*.

El Estado y las Comunidades Autónomas pueden emitir deuda pública o contraer crédito, mediando una ley que les autorice[318]. El Estado tiene competencia exclusiva sobre la deuda nacional[319].

Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entienden incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago tiene prioridad absoluta. Los créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión[320].

Las Administraciones Públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes que se dicten[321].

---

[314] Artículo 149 disposición 10ª.
[315] Artículo 133 N° 3.
[316] Artículo 31 N° 3.
[317] Artículo 149 disposición 14ª.
[318] Artículo 135 N° 3. En este sentido, el artículo 87 N° 1 señala que la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado. Luego, el 87 N° 2 añade que las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.
[319] Artículo 149 disposición 14ª.
[320] Artículo 135 N° 3.
[321] Artículo 133 N° 4.

3. Reglas Fiscales.

La Constitución establece que el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural[322] que supere los límites establecidos por la Unión Europea[323]. El déficit estructural máximo será establecido por una ley con relación al producto interior bruto[324].

Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos estatutos, deben adoptar disposiciones para dar aplicación efectiva al principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias[325].

Respecto de la deuda pública, el volumen del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interno bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea[326].

4. Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

4.1. *Regulación del Presupuesto Público*.

4.1.1. *Iniciativa.*

Corresponde al Gobierno la elaboración de los presupuestos generales del Estado[327].

Respecto del contenido, los presupuestos generales del Estado deben ser anuales, incluir la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y consignar el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado[328].

La Constitución señala que la Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Solamente podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo disponga[329].

[322] De acuerdo con el artículo 11 N° 2 de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiero, déficit estructural se define como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales.
[323] Artículo 135 N° 2.
[324] Artículo 135 N° 2.
[325] Artículo 135 N° 6.
[326] Artículo 135 N° 3.
[327] Artículo 134 N° 1.
[328] Artículo 134 N° 2.
[329] Artículo 134 N° 7.

4.1.2. *Aprobación.*

Corresponde a las Cortes Generales el examen, enmienda y aprobación de los presupuestos generales del Estado[330]. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los presupuestos generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior[331].

Si la ley de presupuestos no se aprueba antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos[332].

4.1.3. *Rendición de Cuentas*.

El Tribunal de Cuentas, que depende directamente de las Cortes Generales, es el órgano fiscalizador. Debe remitir un informe anual sobre materias fiscales a las Cortes[333].

Adicionalmente, para un mejor entendimiento por parte de las Cortes Generales, los presupuestos generales del Estado deben incluir la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y consignar el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado[334].

Aprobados los presupuestos generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario[335].

Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación[336].

[330] Artículo 134 N° 1.
[331] Artículo 134 N° 3.
[332] Artículo 134 N° 4.
[333] Artículo 136 N° 1.
[334] Artículo 134 N° 2.
[335] Artículo 134 N° 5.
[336] Artículo 134 N° 6.

4.2. *Institucionalidad de Control Presupuestario*.

4.2.1. *Cortes Generales*.

El Gobierno responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso de los Diputados[337].

4.2.2. *Tribunal de Cuentas*.

Es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público.

Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán ante el Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste.

El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido[338].

5. Mecanismos de Cumplimiento, Corrección y Responsabilidad.

Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados[339].

Adicionalmente, la Constitución establece que una ley debe regular: (i) la distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse; (ii) la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural; y (iii) la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria[340].

[337] Artículo 108.
[338] Artículo 136 N° 1 y 2.
[339] Artículo 135 N° 4.
[340] Artículo 135 N° 5.

6. Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

6.1 *Tributos*.

La Constitución dispone que todas las personas deben contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio[341].

6.2. *Regulación de Ingresos y Gastos a Nivel Subnacional*.

6.2.1. *Principios Generales*.

Se ha entendido que la Constitución establece un sistema cuasi federal[342]. En este sentido, respecto de los ingresos, tanto las Comunidades Autónomas, como las Corporaciones Locales pueden establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes[343].

El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el constitucionalmente, velando por un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del territorio insular[344].

6.2.2. *Provincias y Municipios*.

La Provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de Municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado[345]. La Constitución garantiza la autonomía de los Municipios[346].

De acuerdo con lo expuesto, la Constitución establece que las Haciendas Locales deben disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas. Sus ingresos son principalmente tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas[347].

---

[341] Artículo 31 N° 1.
[342] Ver OECD (2022)
[343] Artículo 133 N° 2.
[344] Artículo 138 N° 1.
[345] Artículo 141 N° 1.
[346] Artículo 140.
[347] Artículo 142.

6.2.3. *Comunidades Autónomas*.

Se les reconoce autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda Estatal y de solidaridad entre todos los españoles[348].

Las Comunidades Autónomas pueden actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos[349].

Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por[350]:

- Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado;
- Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales;
- Transferencias de un Fondo de Compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado;
- Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado; y
- El producto de las operaciones de crédito.

En los presupuestos generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español[351].

Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, la Constitución establece la creación por ley de un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso[352].

[348] Artículo 156 N° 1.
[349] Artículo 156 N° 2.
[350] Artículo 157 N° 1.
[351] Artículo 158 N° 1.
[352] Artículo 158 N° 2.

6.3. *Empresas de Propiedad del Estado*.

Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general[353].

II.9. REPÚBLICA DE ESTONIA[354].

Consideraciones de organización política y territorial.

Estonia está organizada como una república parlamentaria, cuyo Presidente y Primer Ministro son elegidos por el Parlamento.

El poder legislativo recae en el *Riigikogu*, que consiste en un parlamento unicameral compuesto por 101 miembros elegidos en elecciones libres en base a criterios de proporcionalidad[355].

2. Principios Generales de Orientación Fiscal.

2.1. *Sostenibilidad y Responsabilidad Fiscal*.

Cualquier enmienda que se haga el presupuesto estatal o al borrador de presupuesto estatal y que signifique aumentar los gastos o trasferir gastos, debe informar el origen de los fondos necesarios para cubrir dichos gastos[356].

Cabe mencionar, que Estonia forma parte de la Unión Europea y en consecuencia le son aplicables las normas establecidas bajo el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

2.2. *Potestad para Establecer Ingresos, Egresos y Gastos*.

Pueden ingresar proyectos de ley al *Riigikogu*, sus miembros, una facción o comité del *Riigikogu* y el Gobierno[357].

---

[353] Artículo 128 N° 2. Adicionalmente, el artículo 131 N° 2 establece que: "El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley."
[354] Constitución de Estonia de 1992, con enmiendas hasta 2015. Extraída de *Constitute Project*, PDF generado el 26 de agosto de 2021.
[355] Artículo 59 y 60.
[356] Artículo 116.
[357] Artículo 103.

2.2.1. *Ingresos*.

Los impuestos estatales, aranceles, tasas, multas deben ser previstos por ley. Expresamente se prohíbe la posibilidad de someter una ley sobre impuesto a consulta pública[358].

2.2.2. *Egresos y Gastos*.

No hay norma especial sobre esta materia.

2.3. *Contratación de Deuda y Pasivos Financieros Fiscales*.

Para efectos de controlar la deuda pública del Estado, la Constitución de Estonia requiere que esta sea aprobada por el *Riigikogu*. La solicitud deberá ser presentada por el Gobierno de la República[359].

3. Reglas Fiscales.

La Constitución de Estonia no contempla reglas fiscales. No obstante, si existen reglas fiscales a nivel legal.

4. Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

4.1. *Regulación del Presupuesto Público*.

Se debe aprobar anualmente una ley de presupuesto que incluya todos los ingresos y gastos del Estado[360]. La Constitución encarga a una norma de carácter legal el procedimiento que debe seguirse para la elaboración del borrador de presupuesto y su votación[361].

4.1.1. *Iniciativa*.

Recae en el Gobierno de la República preparar el borrador del presupuesto estatal y presentarlo ante el *Riigikogu*[362]. El borrador deberá ser presentado a más tardar tres meses antes del inicio del próximo año presupuestario[363]. A solicitud del Gobierno, el

[358] Artículo 106.
[359] Artículo 65 N°10.
[360] Artículo 115 párrafo primero.
[361] Artículo 117.
[362] Artículo 87N°5.
[363] Artículo 115 párrafo segundo.

Riigikogu podrá aprobar un presupuesto suplementario durante un año presupuestario[364].

4.1.2. *Aprobación*.

Una vez recibido el borrador del presupuesto estatal, el *Riigikogu* deberá votarlo junto con el reporte para su implementación[365]. Una vez aprobado, entrará en vigor al principio del próximo año presupuestario. Si no se aprueba el presupuesto al iniciar el año presupuestario, se podrá incurrir mensualmente en un doceavo de aquellos gastos aprobados para el año anterior[366]. Si no se aprueba un presupuesto en un plazo de dos meses contados desde el inicio del año presupuestario, el Presidente de la República deberá llamar a elecciones extraordinarias para elegir nuevos miembros del *Riigikogu*.

4.1.3. *Rendición de cuentas.*

El Gobierno de la República debe presentar ante el *Riigikogu* un reporte de la implementación del presupuesto estatal.

4.2. *Institucionalidad de Control Presupuestario*.

4.2.1 Riigikogu.

El control general de la actuación del Gobierno de la República le corresponde al *Riigikogu*, debiendo aprobar el reporte sobre la implementación del presupuesto estatal[367].

4.1.4. Oficina de Auditoria Estatal.

El control económico del estado recae en la Oficina de Auditoria Estatal, organismo público de carácter independiente[368]. Esta deberá auditar las actividades económicas de las agencias estatales, las empresas públicas y otras organizaciones del estado; el uso y preservación de los activos del estado, la disposición de estos activos y transferidos a los Gobiernos locales y las actividades económicas de las empresas en que el estado tenga al menos un 50% de los votos o que sus obligaciones estén garantizadas por el estado[369].

---

[364] Artículo 115 párrafo tercero.
[365] Artículo 65 N°6
[366] Artículo 118.
[367] Artículo 65 N°6.
[368] Artículo 132.
[369] Artículo 133.

La Oficina de Auditoria Estatal está dirigida por el Auditor General, elegido por el *Riigikogu* en base a la propuesta hecha por el Presidente de la República, quien permanecerá en su cargo por un periodo de cinco años[370].

Al mismo tiempo que el Gobierno presente su informe sobre la implementación del presupuesto ante el *Riigikogu*, el Auditor General deberá presentar una evaluación del uso y preservación de los activos del estado durante el último año presupuestario[371].

5. Mecanismos de Cumplimiento, Corrección y Responsabilidad.

No existen disposiciones constitucionales al respecto.

6. Otros Aspectos de Relevancia Fiscal

6.1 Regulación de Ingresos y Gastos a Nivel Subnacional.

Los Gobiernos locales son las Municipalidades Rurales y las Ciudades[372]. Todos los asuntos locales serán resueltos y gestionados por los Gobiernos Locales, que operarán de forma independiente de acuerdo con la ley[373]. Para cumplir con lo anterior, estas entidades deben llevar presupuestos independientes, cuya elaboración deberá realizarse conforme a la ley[374].

Los Gobiernos Locales tiene derecho conforme a la ley a gravar y recolectar impuestos e imponer tasas[375].

Sólo se pueden imponer obligaciones a las entidades locales en virtud de la ley o de un acuerdo con la entidad local. Los gastos relacionados con las obligaciones del Estado impuestas por la ley a un Gobierno local se financiarán con el presupuesto del Estado.

6.2 *Regulación de Empresas de Propiedad del Estado.*

No obstante que la constitución de Estonia reconoce la posibilidad que existan empresas estatales, no incluye normas de relevancia fiscal.

[370] Artículo 134.
[371] Artículo 135.
[372] Art 155 párrafo primero.
[373] Artículo 154 párrafo primero.
[374] Artículo 157 párrafo primero.
[375] Artículo 157 párrafo segundo.

II.10. REPÚBLICA DE SUDÁFRICA[376].

1. Consideraciones de Organización Política y Territorial.

La República de Sudáfrica es un estado democrático soberano fundado en la dignidad humana, la realización de la igualdad y el avance de los derechos humanos y de las libertades[377].

El gobierno está constituido de un Gobierno Nacional, Provincial y Local, que son distintivos, interdependientes e interrelacionados[378].

La autoridad ejecutiva de la República está otorgada al Presidente[379], quien es el Jefe del Estado y Jefe del Poder Ejecutivo nacional[380].

La autoridad legislativa de la República corresponde al Parlamento, que se compone de la Asamblea Nacional[381] y el Consejo Nacional de Provincias[382]. La autoridad legislativa provincial corresponde a sus propios órganos y en la esfera local corresponde a los Consejos Municipales[383].

2. Principios Generales de Orientación Fiscal.

2.1. *Sostenibilidad y Responsabilidad Fiscal*.

Todas las esferas de Gobierno y todos los órganos del Estado deben procurar un gobierno efectivo, transparente, responsable y coherente de la República como un todo[384].

---

[376] Constitución de Sudáfrica de 1996 con enmiendas hasta 2012. Extraída de *Constitute Project*, PDF generado el 26 de agosto de 2021.
[377] Artículo 1 letra a.
[378] Artículo 40 N° 1.
[379] Artículo 81 N° 1.
[380] Artículo 83 letra a.
[381] Artículo 42 N° 3. Se establece que la Asamblea Nacional es elegida para representar al pueblo y para asegurar el gobierno del pueblo bajo la Constitución. Lo hace al elegir Presidente, al suministrar un foro nacional para la pública consideración de las cuestiones, al aprobar la legislación y examinar cuidadosamente y vigilar la acción del ejecutivo.
[382] Artículo 42 N° 4. Se establece que el Consejo Nacional de las Provincias representa a las provincias para asegurar que los intereses provinciales son tomados en consideración en la esfera nacional de gobierno. Lo hace principalmente al participar en el proceso legislativo nacional y al propiciar un foro nacional para la consideración pública de cuestiones que afecten a las provincias.
[383] Artículo 43.
[384] Artículo 41 letra c.

La Administración Pública debe ser gobernada por los valores democráticos y los principios recogidos en la Constitución, incluyendo el uso eficiente, económico y efectivo de los recursos[385].

Asimismo, la Administración Pública debe ser responsable[386].

La transparencia debe ser fomentada proveyendo al público de información oportuna, accesible y precisa[387].

Los presupuestos nacionales, provinciales y municipales y los procesos presupuestarios deben promover la transparencia, responsabilidad, y la gestión financiera efectiva de la economía, deuda y sector público[388].

2.2. *Potestad para Establecer Ingresos, Egresos y Gastos.*

La Constitución dispone la categoría de Ley Económica, la cual incluye todos los aspectos vinculados a ingresos, egresos y gastos. Esto es, aquellos que: apropian dinero; imponen impuestos, gravámenes, aranceles o recargos nacionales; abolen o reducen, o conceden exenciones de impuestos nacionales, gravámenes, aranceles o recargos; o autorizan los cargos directos contra el Fondo Nacional de Ingresos[389].

Respecto de las Leyes Económicas, la Constitución establece que sólo el miembro del Gabinete responsable de los asuntos financieros nacionales tiene potestad para presentar un proyecto de ley ante la Asamblea Nacional[390].

A nivel provincial, sólo el miembro del Consejo Ejecutivo que sea responsable de materias financieras en la provincia puede presentar un proyecto de Ley Económica en el órgano legislativo[391].

2.3. *Contratación de Deuda y Pasivos Financieros Fiscales*.

A este respecto la Constitución establece que una provincia puede obtener préstamos para capital o gastos corrientes de acuerdo con la legislación nacional, pero los préstamos para

[385] Artículo 195 N°1 letra b.
[386] Artículo 195 N° 1 letra f.
[387] Artículo 195 N° 1 letra g.
[388] Artículo 215 N° 1.
[389] Artículo 77 N° 1.
[390] Artículo 73 N° 2.
[391] Artículo 119.

gastos corrientes pueden obtenerse sólo como créditos de corto plazo en el mismo año fiscal[392].

Por su parte, un Consejo Municipal puede, de conformidad con la legislación nacional:

- Aumentar los préstamos para capital o gastos corrientes para el municipio, pero los préstamos para gastos corrientes pueden recaudarse sólo bajo determinadas condiciones; y

- Obligarse a sí mismo y un futuro Consejo en el ejercicio de su autoridad legislativa y ejecutiva para garantizar préstamos o inversiones para el municipio[393].

Las distintas esferas de Gobierno pueden garantizar un préstamo si se cumplen las exigencias de una ley que haya considerado las recomendaciones de la Comisión Financiera y Fiscal. Cada año, cada Gobierno debe publicar un informe sobre las garantías que ha otorgado[394].

3. Reglas Fiscales.

No se han establecido reglas consagradas constitucionalmente.

4. Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

4.1. *Regulación del Presupuesto Público*.

No existe un mecanismo establecido a nivel constitucional respecto de la iniciativa, aprobación y rendición de cuentas en materia presupuestaria. La Constitución indica que es materia de ley: (i) la forma de los presupuestos nacionales, provinciales y municipales; (ii) la fecha de presentación de los presupuestos nacionales y provinciales; y (iii) regular la exhibición de las fuentes de ingresos y la forma en que el gasto propuesto cumplirá con la legislación nacional[395].

Sin perjuicio de lo anterior, los presupuestos en cada esfera de Gobierno deben contener: (i) las previsiones de ingresos y gastos, diferenciando entre capital y gasto corriente; (ii) las propuestas para financiar cualquier déficit previsto anticipadamente en el período a que se apliquen; y (iii) una indicación de las intenciones respecto del empréstito y otras formas de responsabilidad pública que incrementarán la deuda pública durante el año subsiguiente[396].

[392] Artículo 230 N° 1.
[393] Artículo 230A N° 1.
[394] Artículo 218.
[395] Artículo 215 N° 2.
[396] Artículo 215 N° 3.

Por otra parte, la Constitución dispone que los presupuestos deben ser revisados por la Comisión Financiera y Fiscal, y que se debe informar regularmente al Parlamento y las legislaturas provinciales sobre estas materias.

Adicionalmente, la Constitución dispone que una ley debe establecer una Hacienda Nacional y prescribir medidas para asegurar tanto la transparencia como el control del gasto en cada esfera de Gobierno, mediante la introducción de prácticas contables generalmente reconocidas; clasificaciones uniformes de gasto; así como normas y modelos uniformes de tesorería[397].

Por último, las Municipalidades deben estructurar y gestionar su administración, y los procesos presupuestarios y de planificación dando prioridad a las necesidades básicas de la comunidad, para promover el desarrollo económico y social de la comunidad[398].

4.2. *Institucionalidad de Control Presupuestario*.

4.2.1. *Poder Legislativo*.

En virtud del diseño de la categoría de Leyes Económicas, controla el proceso legislativo en materias fiscales. Adicionalmente, se informa a través del Auditor General, en caso de tener un interés directo en la auditoría[399].

4.2.2. *Fondo de Ingresos*.

La Constitución establece este Fondo a nivel nacional, en el que todo el dinero recibido por el Gobierno Nacional debe ser ingresado, excepto el dinero razonablemente excluido por una ley[400]. Para retirar dinero del Fondo, se requiere una disposición constitucional o una ley[401]. Una participación equitativa de la provincia en los ingresos recogidos nacionalmente es una carga directa en contra del Fondo de Ingresos Nacionales[402].

Adicionalmente, existen Fondos de Ingresos Provinciales, mediante el cual se debe pagar todo el dinero recibido por el Gobierno Provincial, excepto el dinero razonablemente excluido por una ley[403]. Para retirar dinero del Fondo, se requiere una

[397] Artículo 216 N° 1.
[398] Artículo 153 letra a.
[399] Artículo 188 N° 2.
[400] Artículo 213 N° 1.
[401] Artículo 213 N° 2.
[402] Artículo 213 N° 3.
[403] Artículo 226 N° 1.

disposición constitucional o una ley[404]. De este Fondo Provincial deben debitarse los ingresos asignados a un gobierno local[405].

4.2.3. *Auditor General*.

Su deber es auditar e informar sobre las cuentas, y las declaraciones y la gestión financiera de:

- Todos los departamentos y administraciones nacionales y provinciales del Estado;
- Todas las Municipalidades; y
- Cualquier otra institución o entidad de contabilidad que la legislación nacional o provincial exija que sean auditadas por el Auditor General[406].

Adicionalmente, puede auditar e informar sobre las cuentas, los estados financieros y la gestión financiera de:

- Cualquier institución financiada por el Fondo Nacional de Ingresos o un Fondo Provincial de Ingresos o por un Municipio; o
- Cualquier institución autorizada por ley para recibir dinero para un propósito público[407].

Todos los informes del Auditor General son públicos[408].

4.2.4. *Comisión Financiera y Fiscal*.

La Constitución la establece como un órgano Consultivo e independiente, sujeta únicamente a la Constitución y la ley. Su actuar debe ser imparcial[409].

4.2.5. *Tribunal Constitucional*.

Los miembros de la Asamblea Nacional pueden solicitar al Tribunal Constitucional una decisión declarando que toda o parte de una ley del Parlamento es inconstitucional[410].

---

[404] Artículo 226 N° 2.
[405] Artículo 226 N° 3.
[406] Artículo 188 N° 1.
[407] Artículo 188 N° 2.
[408] Artículo 188 N° 3.
[409] Artículo 220.
[410] Artículo 80 N° 1.

4.2.6. *Protector Público*.

Tiene poder para investigar, informar y tomar medidas sobre cualquier conducta en asuntos estatales, o en la Administración Pública en cualquier esfera del Gobierno, que se alegue o sospeche que es impropia o que resulte en alguna incorrección o perjuicio[411].

5. Mecanismos de Cumplimiento, Corrección y Responsabilidad.

La Constitución no contiene disposiciones a este respecto.

6. Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

6.1 *Tributos*.

Aparte de las potestades para establecer contribuciones, no se detectaron otros aspectos de relevancia tributaria a nivel constitucional.

6.2. *Regulación de Ingresos y Gastos a Nivel Subnacional*.

Una ley del Parlamento debe proveer por: (i) la división equitativa de los ingresos recogidos nacionalmente entre las esferas de Gobierno Nacional, Provincial y Local; (ii) la determinación de la participación equitativa de la cada provincia en la cuota provincial de esos ingresos; y (iii) cualesquiera otros repartos a las provincias, Gobierno Local o Municipalidades de la participación del gobierno nacional en esos ingresos, y de cualesquiera condiciones de esos repartos[412].

El proceso de ley requiere: (i) consulta a los distintos gobiernos y la Comisión Financiera y Fiscal; (ii) tomar en consideración el interés nacional, la deuda y obligaciones contraídas, las necesidades del Gobierno Nacional, la capacidad y eficiencia de los órganos subnacionales, disparidad económica territorial, y emergencias, entre otros[413].

El Gobierno Nacional no tiene la obligación de compensar a las provincias o municipios que no generan ingresos acordes con su capacidad fiscal y su base tributaria[414]. Adicionalmente, una provincia debe proveerse de los recursos que requiera, en términos de una disposición de su constitución provincial, que sean adicionales a los requisitos previstos en la Constitución[415]. En

[411] Artículo 182 N° 1.
[412] Artículo 214 N° 1.
[413] Artículo 214 N° 2.
[414] Artículo 227 N° 1.
[415] Artículo 227 N° 4.

este sentido, la Constitución establece los impuestos provinciales que una legislatura puede imponer en una provincia[416] y en los municipios[417].

6.3. *Empresas de Propiedad del Estado*.

Las empresas de propiedad del Estado, deben ser gobernadas por los valores democráticos y los principios recogidos en la Constitución, incluyendo el uso eficiente, económico y efectivo de los recursos[418].

II.11. REPÚBLICA ESLOVACA[419].

1. Consideraciones de Organización Política y Territorial.

Eslovaquia consiste en un estado democrático y unitario, cuyo poder legislativo recae en el Consejo Nacional, único órgano constitucional y legislativo[420]. La Constitución de Eslovaquia entró en vigor en 1992.

2. Principios Generales de Orientación Fiscal.

2.1. *Sostenibilidad y Responsabilidad Fiscal*.

A pesar de que la Constitución de Eslovaquia no menciona expresamente principios sobre sostenibilidad y responsabilidad fiscal, si contempla normas básicas que pretenden asegurar estos objetivos, principalmente al regular la elaboración y control del presupuesto nacional.

2.2. *Potestad para Establecer Ingresos, Egresos y Gastos*.

Las entidades autorizadas para ingresar proyectos generales de ley al Consejo Nacional son los comités y miembros de este organismo y el Presidente de la República[421].

2.2.1. *Ingresos*.

La Constitución no contempla normas especiales respecto al ingreso de normas que establecen ingresos, salvo por la prohibición de someter normas sobre impuestos a referendos[422].

---

[416] Ver artículo 228.
[417] Ver artículo 229.
[418] Artículo 195 N° 1 letra b.
[419] Constitución de Eslovaquia de 1992. Extraída de *Constitute Project*, PDF generado el 26 de agosto de 2021.
[420] Artículo 72.
[421] Artículo 87 N°1.
[422] Artículo 93 N°3.

2.2.2. *Egresos y Gastos*.

No existen normas especiales respecto al ingreso de normas que signifiquen una disminución de los ingresos o aumento de los gastos fiscales.

2.3. *Contratación de Deuda y Pasivos Financieros Fiscales*.

La Constitución de Eslovaquia no contiene normas especiales sobre esta materia.

3. Reglas Fiscales.

La norma fundamental de Eslovaquia no contempla reglas fiscales, no obstante que se han implementado a nivel legal.

4. Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

4.1. *Regulación del Presupuesto Público*.

La Constitución de Eslovaquia regula la administración de las finanzas de la República fundamentalmente mediante la elaboración, votación y control del presupuesto estatal[423]. El presupuesto estatal es determinado por ley y las normas específicas respecto a su elaboración son encargadas a una norma de carácter legal[424].

4.1.1. *Iniciativa.*

El Gobierno debe elaborar presupuesto estatal y luego presentarlo ante el Consejo Nacional[425].

4.1.2. *Aprobación.*

Le corresponde al Consejo Nacional aprobar el presupuesto estatal presentado por el Consejo Nacional[426].

4.1.3. *Rendición de cuentas.*

También le corresponde al Gobierno preparar la cuenta de cierre que debe ser aprobada por el Consejo Nacional.

[423] Artículo 58 N°1.
[424] Artículo 58 N°2.
[425] Artículo 119 letra e.
[426] Artículo 86 letra g.

4.2. *Institucionalidad de Control Presupuestario*.

4.2.1. *Consejo Nacional.*

El principal órgano de control presupuestario es el Consejo Nacional.

4.2.2. *Oficina Superior de Auditoría.*

La Oficina Superior de Auditoría es un órgano independiente encargad, entre otras cosas, de controlar la administración de los recursos presupuestarios aprobados por el Consejo Nacional o por el Gobierno y las obligaciones contraídas por el estado.[427]. Esta obligación también incluye la fiscalización de las Municipalidades y unidades territoriales superiores.

La Oficina Superior de Auditoría debe presentar al menos una vez al año los resultados de sus auditorías al Consejo Nacional.

El jefe de la Oficina Superior de Auditoría y el vicepresidente son elegidos y destituidos por el Consejo Nacional. Estas autoridades pueden ser reelegidas por un máximo de dos periodos de siete años[428].

5. Mecanismos de Cumplimiento, Corrección y Responsabilidad.

No existen disposiciones constitucionales al respecto.

6. Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

6.1 Tributos.

La Constitución reconoce la existencia de impuestos estatales, locales y tasas. Los impuestos y tasas deben estar estipulados por ley[429].

6.2. Regulación de Ingresos y Gastos a Nivel Subnacional.

Las municipalidades y unidades territoriales superiores son personas jurídicas que deben gestionan sus recursos de forma independiente. Para el cumplimiento de sus funciones, se financian principalmente con sus propios ingresos, así como de los recursos que le asigne el

[427] Artículo 60.
[428] Artículo 61.
[429] Artículo 59.

Estado. Se encarga a la ley determinar qué impuestos y tasas son ingresos de los municipios y qué impuestos y tasas son ingresos de la unidades territoriales superiores[430].

II.12. REPÚBLICA FRANCESA[431].

1. Consideraciones de Organización Política y Territorial.

Francia es una república semi presidencial. El Presidente es el jefe de Estado. La acción del Gobierno es dirigida por un Primer Ministro[432] y controlada por el Parlamento bicameral (Senado y Asamblea Nacional). El Parlamento vota las leyes y evalúa las políticas públicas[433].

Desde una perspectiva territorial, Francia es una república indivisible que se organiza territorialmente en municipios, departamentos, regiones, entidades con estatuto particular y entidades de ultramar.

2. Principios Generales de Orientación Fiscal.

2.1. *Sostenibilidad y Responsabilidad Fiscal*.

Si bien no existe una consagración explícita de estos principios, la Constitución establece para el caso de las leyes de financiamiento del seguro social la obligación de determinar las condiciones generales de su equilibrio financiero y, teniendo en cuenta previsiones de ingresos, fijar sus objetivos de gasto, bajo las reservas previstas por una ley orgánica[434].

Asimismo, las orientaciones plurianuales de las finanzas públicas, que deben ser definidas por las leyes que determinan los objetivos de la acción del Estado (i.e., leyes de programación), deben orientarse por el equilibrio de presupuesto de las cuentas[435].

[430] Artículo 65.
[431] Constitución de Francia, 1958, con enmiendas hasta 2008. Extraída de *Constitute Project*, PDF generado el 26 de agosto de 2021. Este apartado excluye la revisión de: (i) Declaración de los Derechos Humanos y Cívicos del 26 de agosto de 1789; (ii) Preámbulo a la Constitución del 27 de octubre de 1946; y (iii) Carta del Medio Ambiente.
[432] Artículo 21.
[433] Artículo 24.
[434] Artículo 34 inciso quinto.
[435] Artículo 34 inciso séptimo, en concordancia con el inciso sexto.

2.2. *Potestad para Establecer Ingresos, Egresos y Gastos.*

2.2.1. *Cuestiones Generales*.

La Constitución permite que, a propuesta del Gobierno o del Parlamento, se sometan a referéndum proyectos de ley sobre reformas relativas a la política económica, entre otros[436].

2.2.2. *Ingresos*.

Una ley debe fijar las normas sobre la base, tipo y modalidades de recaudación de los impuestos de toda clase[437]. Las leyes de presupuestos establecerán los ingresos del Estado[438].

2.2.3. *Egresos*.

No existen disposiciones particulares establecidas en la Constitución.

2.2.4. *Gastos*.

Las leyes de presupuestos autorizan los gastos respecto del Estado en las condiciones y con las reservas establecidas por una ley orgánica[439].

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[440].

2.3. *Contratación de Deuda y Pasivos Financieros Fiscales*.

La Constitución no contiene disposiciones a este respecto.

3. Reglas Fiscales.

Si bien la Constitución no contiene disposiciones a este respecto, a nivel de ley, existen reglas de gasto (1998) e ingreso (2006, revisada en 2011) y presupuesto balanceado (2012).

[436] Artículo 11.
[437] Artículo 34 inciso primero.
[438] Artículo 34 inciso cuarto.
[439] Artículo 34 inciso cuarto.
[440] Artículo 40.

4. Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

4.1. *Regulación del Presupuesto Público*.

4.1.1. *Iniciativa.*

Los proyectos de leyes de presupuestos y de las leyes de financiamiento de la seguridad social serán sometidas a la Asamblea Nacional por el Gobierno[441].

4.1.2. *Aprobación.*

El Primer Ministro podrá, previa deliberación del Consejo de Ministros, plantear la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional sobre la votación de un proyecto de ley de presupuestos o del financiamiento del seguro social. En tal caso este proyecto se considerará aprobado, salvo que una moción de censura sea presentada[442].

La discusión en sesión de los proyectos de ley de presupuestos y los proyectos de ley de financiación de la seguridad social versarán en primera lectura ante la primera Cámara solicitada sobre el texto presentado por el Gobierno y, en las demás lecturas, sobre el texto enviado por la otra Cámara[443].

Si la Asamblea Nacional no se pronunciase en primera lectura en el plazo de 40 días después de haber recibido un proyecto de ley de presupuestos, el Gobierno lo someterá al Senado, el cual deberá pronunciarse en el plazo de 15 días[444].

Luego, si el Parlamento no se pronunciase en el plazo de setenta días, las disposiciones del proyecto podrán entrar en vigor por ordenanza.

Si la ley de presupuestos que fije los ingresos y los gastos de un ejercicio no se hubiere presentado con tiempo suficiente para ser promulgada antes del comienzo del respectivo ejercicio, el Gobierno pedirá con carácter de urgencia al Parlamento la autorización para percibir los impuestos, y consignará por decreto los créditos necesarios para los servicios votados. Los plazos establecidos en el presente artículo quedarán en suspenso cuando el Parlamento no esté reunido[445].

[441] Artículo 39 inciso segundo.
[442] Artículo 49 inciso tercero.
[443] Artículo 42 inciso segundo.
[444] Artículo 47.
[445] Artículo 47.

4.1.3. *Rendición de Cuentas*.

La obligación se radica constitucionalmente en el Parlamento y en el Gobierno con asistencia del Tribunal de Cuentas[446].

La Constitución establece, adicionalmente, que las cuentas de las Administraciones Públicas deben ser regulares y sinceras, debiendo dar una imagen fiel del resultado de su gestión, de su patrimonio y de su situación financiera[447].

4.2. *Institucionalidad de Control Presupuestario*.

4.2.1. *Tribunal de Cuentas*.

Asiste al Parlamento en el control de la acción del Gobierno, y la ejecución de las leyes de presupuestos y de financiación de la seguridad social, así como en la evaluación de las políticas públicas. Asimismo, asiste al Gobierno con igual finalidad.

Los informes del Tribunal de Cuentas son públicos, contribuyendo así al acceso a la información de los ciudadanos.

4.2.2. *Consejo Constitucional*.

Todas las leyes orgánicas antes de su promulgación y las propuestas de ley antes de que sean sometidas a referéndum deben ser sometidas al Consejo Constitucional, el que se pronunciará sobre su conformidad con la Constitución[448]. Este puede ser el caso de las leyes de presupuesto.

4.2.3. *Consejo Económico, Social y Medioambiental*.

Órgano consultivo para el Gobierno y el Parlamento sobre cualquier problema de carácter económico, social o medioambiental. En particular, se debe someter a su conocimiento todo plan o proyecto de ley de programación de carácter económico, social o medioambiental para que emita un dictamen[449].

Adicionalmente, puede ser consultado por el Gobierno sobre los proyectos de ley de programación que definan las orientaciones plurianuales de las finanzas públicas.

[446] Artículo 47-2 inciso primero.
[447] Artículo 47-2 inciso segundo.
[448] Artículo 61.
[449] Artículo 70.

5. Mecanismos de Cumplimiento, Corrección y Responsabilidad.

La Constitución no contiene disposiciones a este respecto.

6. Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

6.1. *Regulación de Ingresos y Gastos a Nivel Subnacional*.

Respecto de los ingresos, la ley determinará los principios fundamentales de los ingresos propios de las entidades territoriales (i.e., municipios, departamentos, regiones, entidades con estatuto particular y entidades de ultramar)[450].

Las entidades territoriales se benefician de los recursos que pueden disponer libremente en las condiciones establecidas por la ley[451]. En este sentido, las entidades territoriales pueden percibir[452]: (i) el producto de impuestos; (ii) ingresos provenientes de transferencias de competencias entre el Estado y las entidades territoriales; y (iii) recursos destinados a favorecer la igualdad entre entidades territoriales.

En las condiciones previstas por la ley, estas entidades se administran libremente a través de Consejos elegidos y disponen de potestad reglamentaria para ejercer sus competencias[453].

6.2. *Empresas de Propiedad del Estado*.

Respecto de cuestiones de relevancia fiscal, la Constitución dispone que la ley fijará normas referentes a las nacionalizaciones de empresas y transferencias de la propiedad de empresas del sector público al sector privado.[454]

[450] Artículo 34 inciso tercero.
[451] Artículo 72-2.
[452] Artículo 72-2.
[453] Artículo 72 inciso tercero.
[454] Artículo 34 inciso segundo.

II.13. CONFEDERACIÓN SUIZA[455].

1. Consideraciones de Organización Política y Territorial.

La Confederación tiene un sistema de Gobierno Federal de democracia directa. En su territorio existen 26 cantones.

La Asamblea General es la autoridad suprema de la Confederación[456]. Se compone de dos cámaras: el Consejo Nacional y el Consejo de Estados[457].

El Consejo Federal, es la autoridad suprema gobernante y ejecutiva de la Confederación[458]. La Cancillería Federal es la oficina administrativa general del Consejo Federal. Está encabezada por un Canciller Federal[459].

2. Principios Generales de Orientación Fiscal.

2.1. *Sostenibilidad y Responsabilidad Fiscal*.

La Constitución dispone el principio de presupuesto balanceado, al señalar que la Confederación mantendrá sus ingresos y gastos en equilibrio a lo largo del tiempo[460].

Adicionalmente, la Constitución señala que, respecto del dinero y la banca, en los asuntos económicos exteriores y en el campo de las finanzas públicas, la Confederación puede, si es necesario, apartarse del principio de la libertad económica[461].

Por último, se prescribe que la Confederación, los Cantones y los Municipios tendrán en cuenta la situación económica en sus políticas de ingresos y gastos[462].

---

[455] Constitución de Suiza de 1999 con enmiendas hasta el 2014. Extraída de *Constitute Project*, PDF generado el 26 de agosto de 2021.
[456] Artículo 148 N° 1.
[457] Artículo 148 N° 2.
[458] Artículo 174.
[459] Artículo 179.
[460] Artículo 126 N° 1.
[461] Artículo 100 N° 3. Por ejemplo, el N° 6 del mismo artículo establece que la Confederación podrá obligar a las empresas a acumular reservas para la creación de puestos de trabajo; a tal efecto, otorgará ventajas fiscales y podrá exigir a los Cantones que hagan lo mismo. Tras la liberación de las reservas, las empresas serán libres de decidir cómo se aplican los fondos dentro del alcance de los usos permitidos por la ley.
[462] Artículo 100 N° 4.

2.2. *Potestad para Establecer Ingresos, Egresos y Gastos.*

2.2.1. *Ingreso y Egreso*.

Deben ser establecidos por ley, a través de la Asamblea Federal. De acuerdo con el artículo 160 N° 1 de la constitución suiza, todo miembro del Consejo, grupo parlamentario, comité parlamentario o Cantón tiene derecho a presentar una iniciativa a la Asamblea Federal.

Adicionalmente, para estabilizar la situación económica, la Confederación podrá imponer temporalmente recargos o conceder rebajas en los impuestos y derechos federales.

Los fondos acumulados deben mantenerse en reserva; después de su liberación, los impuestos directos se reembolsarán individualmente y los impuestos indirectos se utilizarán para otorgar descuentos o para crear puestos de trabajo[463].

2.2.2. *Gastos*.

La Asamblea Federal determina los gastos de la Confederación[464].

2.3. *Contratación de Deuda y Pasivos Financieros Fiscales*.

Se requiere el consentimiento de la mayoría absoluta de los miembros de cada uno de los dos Consejos para las disposiciones sobre subvenciones, créditos de garantía o límites máximos de gasto que impliquen nuevos gastos no recurrentes de más de 20 millones de francos o nuevos gastos recurrentes de más de 2 millones de francos[465].

3. Reglas Fiscales.

La Constitución prescribe que el límite máximo de gasto total a aprobar en el presupuesto se basa en los ingresos previstos teniendo en cuenta la situación económica[466], sin perjuicio de la excepción que se señala en el punto 5 infra.

[463] Artículo 100 N° 5.
[464] Artículo 167.
[465] Artículo 159 N° 3 letra b.
[466] Artículo 126 N° 2.

4. Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

4.1. *Regulación del Presupuesto Público*.

4.1.1. *Iniciativa.*

El Consejo Federal elabora el proyecto de presupuesto[467].

4.1.2. *Aprobación.*

La Asamblea Federal aprueba el presupuesto y aprueba las cuentas federales[468].

4.1.3. *Rendición de cuentas*.

El Consejo Federal prepara las cuentas federales y asegura una gestión financiera ordenada[469].

4.2. *Institucionalidad de Control Presupuestario*.

La Asamblea Federal aprueba las cuentas federales[470].

5. Mecanismos de Cumplimiento, Corrección y Responsabilidad.

De acuerdo con lo señalado más arriba, por regla general, la Constitución prohíbe presupuestar mayores gastos que los ingresos disponibles. Excepcionalmente, en caso de necesidades financieras se puede presupuestar mayores gastos[471]. Para esto, la Asamblea Federal decidirá sobre cualquier aumento con la mayoría absoluta de los miembros de los dos Consejos[472].

Si el gasto total en las cuentas federales excede los ingresos, la compensación de este gasto adicional deberá efectuarse en los años siguientes[473].

[467] Artículo 183.
[468] Artículo 167.
[469] Artículo 183.
[470] Artículo 167.
[471] Artículo 126 N° 3.
[472] Artículo 159 N° 3 letra C.
[473] Artículo 126 N° 4.

6. Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

6.1 *Tributos*.

6.1.1. *Principios*[474].

La Constitución establece que las principales características estructurales de todo impuesto, en particular los sujetos pasivos, el objeto del impuesto y su liquidación, se regulan por ley.

Luego agrega que siempre que la naturaleza del impuesto lo permita, se aplican los principios de universalidad y uniformidad de la tributación, así como el principio de tributación según la capacidad de pago.

Por último, prohíbe la doble imposición intercantonal. La Confederación debe tomar las medidas necesarias si esto ocurre.

6.1.2. *Impuestos directos*.[475]

La Constitución indica que La Confederación puede imponer un impuesto directo de un máximo del 11,5 por ciento sobre los ingresos de los particulares; o de un máximo del 8,5 por ciento de la utilidad neta de las personas jurídicas.

Luego agrega que, al fijar las tasas impositivas, se debe tener en cuenta la carga de los impuestos directos impuesta por los Cantones y Municipios.

En relación con el impuesto sobre la renta de las personas físicas, se realizarán revisiones periódicas para compensar las consecuencias del aumento de la presión fiscal por efecto de la inflación.

El impuesto es liquidado y recaudado por los Cantones. Un mínimo del 17 por ciento de los ingresos brutos de los impuestos se asigna a los Cantones. Esta participación podrá reducirse al 15 por ciento si las consecuencias de la compensación financiera así lo exigen.

Por último, la Constitución dispone que la Confederación puede también imponer impuestos al consumo de carburantes para motores y otros impuestos de circulación[476].

---

[474] Artículo 127.
[475] Artículo 128.
[476] Artículo 86.

6.1.3. *Armonización*.

La Constitución prescribe que la Confederación establecerá principios de armonización con relación a las facultades de establecer impuestos por los cantones[477]. Todo aquello que esté declarado por la legislación federal sujeto o exento del impuesto al valor agregado, impuestos especiales a los consumos, impuesto de timbre y retención, no podrá ser sujeto de impuestos similares por parte de los Cantones o comunas[478].

6.1.4. *Otros Aspectos de Relevancia Tributaria*.

Adicionalmente, la Constitución detalla aspectos del impuesto al valor agregado[479], impuestos especiales al consumo[480], impuesto de timbre y retención[481], y aranceles aduaneros[482].

6.2. *Regulación de Ingresos y Gastos a Nivel Subnacional*.

La Constitución establece que los Cantones son autónomos y que la Confederación debe dejarlos con distintas fuentes de financiamiento para poder cumplir con sus obligaciones[483].

La Confederación dictará normas sobre la equiparación equitativa de los recursos financieros y las cargas entre la Confederación y los Cantones, así como entre los Cantones[484].

Respecto de los ingresos, en particular, un mínimo de dos tercios de los beneficios netos obtenidos por el Banco Nacional Suizo debe ser asignado a los Cantones[485].

[477] Artículo 129.
[478] Artículo 134.
[479] Artículo 130.
[480] Artículo 131.
[481] Artículo 132.
[482] Artículo 133.
[483] Artículo 47.
[484] Artículo 135 N° 1. De acuerdo con el N° 2 del mismo artículo, la equiparación de recursos y cargas financieras tiene por objeto, en particular: a. reducir las diferencias de capacidad financiera entre los Cantones; b. garantizar a los Cantones un nivel mínimo de recursos financieros
[485] Artículo 99.

II.14. REPÚBLICA DE AUSTRIA[486].

1. Consideraciones de Organización Política y Territorial.

La constitución de Austria contempla un sistema federal, definiendo de forma precisa las atribuciones que le corresponden a la Federación y a los nueve Gobiernos Regionales o *Länder*. Los *Länder* cuentan con órganos legislativos y ejecutivos propios, que les permiten ejercer su autonomía, además de contar con mecanismos de control efectivos sobre los actos del Gobierno Federal.

Las competencias del Gobierno Federal y de los *Länder* en materia de impuestos están prescritas en la Ley Constitucional Fiscal. Esta última norma establece la relación financiera de la Federación con los *Länder* y los Municipios. Entra las materias que regula esta ley constitucional se encuentran las facultades para imponer impuestos y el reparto de los ingresos provenientes de éstos. Adicionalmente, existe la Ley Federal de Igualación Fiscal, encargada de regular y determinar los impuestos que deben repartirse entre la Federación, los *Länder* y los Municipios

2. Principios Generales de Orientación Fiscal.

2.1. *Sostenibilidad y Responsabilidad Fiscal*.

Como principio fiscal general y en línea con los principios promulgados por la Unión Europea, la Constitución austriaca establece que la federación, los *Länder* y las Municipalidades deben aspirar a garantizar un equilibrio general y presupuestos equilibrados y sostenibles en la conducción de sus asuntos económicos. Adicionalmente, establece el deber de estas organizaciones de coordinar sus presupuestos para cumplir estas metas[487].

2.2. *Potestad para Establecer Ingresos, Egresos y Gastos*.

El parlamento de Austria se divide en dos cámaras, la cámara baja llamada "*Nationalrat*" y la cámara alta o "*Bundesrat*", siendo la primera quien estaría dotada de la mayor parte de las atribuciones legislativas.

Gozan de iniciativa legal los miembros del *Nationalrat*, el *Bundesrat* o un tercio de sus miembros, y el Gobierno Federal. Asimismo, están autorizados a ingresar iniciativas legales 100.000 electores o un sexto del total del padrón electoral de tres *Länder*[488]. Al igual que el sistema legislativo alemán, el sistema austriaco consiste en un bicameralismo asimétrico.

---

[486] Constitución de Austria de 1920, restituida en 1983, con enmiendas hasta 2013. Extraída de *Constitute Project*, PDF generado el 18 de marzo de 2022.
[487] Artículo 13 N°2.
[488] Artículo 41 N°1 y 2.

Las iniciativas de leyes son ingresadas al *Nationalrat* y una vez aprobadas deben enviarse al *Bundesrat* para su revisión. De ser aceptadas por dicha cámara o en caso de no llegar a una decisión, el proyecto de ley debe ser promulgado. Por regla general, el rechazo del *Bundesrat* no significa que el proyecto de ley no pueda ser aprobado, salvo ciertas materias particulares que requieren de la aprobación del *Bundesrat,* definidas y que son indicadas en la misma Constitución[489].

En temas financieros, la facultad de revisión del *Bundesrat* se ve fuertemente limitada, no teniendo potestades para participar en proyectos de ley aprobados por el *Nationalrat* que consistan en leyes federales que regulen la elaboración del presupuesto federal, de la hacienda pública de la federación, la contratación de deuda monetaria federal, la revisión de la cuenta del presupuesto federal, entre otros.[490]

2.2.1. *Ingresos*.

La Constitución austriaca le otorga facultades exclusivas a la Federación respecto a legislar y ejecutar sobre las finanzas federales, y respecto a impuestos que deben ser recaudados en todo o parte por el Gobierno Federal[491]. La legislación sobre impuestos cuyos ingresos no sean destinados a la Federación, quedan bajo la facultad legislativa de los *Länder*.

No obstante lo anterior, la Constitución austriaca deja en general la distribución de las competencias impositivas entre la Federación y los *Länder*, a la Ley Federal de Finanzas[492].

En cuanto a la distribución de los ingresos entre la Federación, los *Länder* y las Municipalidades es encargada a la Ley Federal de Igualación Fiscal.

Finalmente, la Constitución Austriaca no establece reglas especiales en cuanto a la iniciativa de normas sobre ingresos fiscales.

2.2.2. Egresos y Gastos.

La Constitución de Austria no establece reglas especiales respecto a la potestad de iniciar normas que signifiquen una menor recaudación, salvo que implique modificaciones a los impuestos mencionados en el apartado anterior, en cuyo caso

[489] Artículo 41 N°1 y Artículo 42 N°1.
[490] Artículo 42 N°5.
[491] Artículo 10 párrafo primero N°4.
[492] Artículo 13 N°1.

deberá ser votado por el parlamento de la Federación, y tampoco sobre normas que aumenten los gastos fiscales.

2.3. Contratación de Deuda y Pasivos Financieros Fiscales.

La Constitución de Austria no limita la posibilidad de los *Länder* y Municipalidades de contraer deudas, no obstante que puede limitarse por la legislación de cada uno de sus *Länder*.

Desde una perspectiva de la institucionalidad para controlar las obligaciones financieras fiscales, en particular respecto al control de la deuda pública, la Constitución ordena esta misión a la Ley Federal de Finanzas[493]. Por otra parte, y como ya mencionamos, para efectos de controlar el endeudamiento de la Federación, todos los comprobantes de deuda de la Federación deben ser firmadas por el Presidente de la Oficina de Auditoría Pública[494].

3. Reglas Fiscales.

La Constitución austriaca no contempla una regla fiscal que limite el endeudamiento o gasto fiscal de manera directa. No obstante, la Ley Federal de Estabilidad promulgada en 2013 estableció una regla fiscal de límite de endeudamiento, además de una regla que limita el crecimiento del gasto público.

4. Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

4.1. *Regulación del Presupuesto Público*.

La Federación, los *Länder* y las Municipalidades elaboran de forma independiente sus propios presupuestos.

El procedimiento de elaboración del presupuesto federal se encuentra regulado en los artículos 51 y siguientes de la constitución de Austria.

Se establece como principios rectores en la administración del presupuesto federal, la eficiencia, principalmente en lo que respecta a la igualdad de género, la transparencia, la eficacia y la imagen fiel de la situación financiera de la Federación[495].

[493] Artículo 51 párrafo primero N°10.
[494] Artículo 121.
[495] Artículo 51 N°8.

4.1.1. *Iniciativa.*

El Gobierno Federal debe presentar anualmente al *Nationalrat*, el proyecto de la Ley Federal Marco de Finanzas o un proyecto de Ley Federal de Finanzas que modifique la Ley Federal Marco de Finanzas. La Ley Federal Marco de Finanzas establece los límites máximos que podrá gastar el Gobierno Federal para los próximos cuatro_ejercicios. El plazo máximo para su ingreso es regulado por una ley federal[496].

Al mismo tiempo, el Gobierno Federal deberá presentar al *Nationalrat* el proyecto de Ley de Finanzas al menos 10 semanas antes del próximo año fiscal[497] [498].

De forma excepcional, el Gobierno Federal está autorizado a presentar un borrador de Ley Federal de Finanzas que considere los siguientes dos ejercicios fiscales. En este último caso, el Gobierno Federal deberá presentar de todas formas al año siguiente, al menos 10 semanas antes del término del año fiscal, un proyecto de ley federal que modifique la Ley Federal de Finanzas[499].

De omitir el Gobierno Federal la presentación del proyecto de Ley Federal Marco de Finanzas o el borrador de la Ley Federal de Finanzas en los plazos mencionados, el *Nationalrat* podrá presentar sus propios proyectos. De presentar el Gobierno Federal un proyecto luego que el *Nationalrat* haya presentado su propio borrador, el *Nationalrat* podrá votar por cualquiera de los proyectos disponibles para su votación.

4.1.2. *Aprobación*.

Es facultad exclusiva del *Nationalrat* aprobar la Ley Federal Marco de Finanzas y la Ley Federal de Finanzas, en base a la propuesta presentada por el Gobierno Federal[500].

---

[496] Artículo 51 N°2. "La Ley Marco Federal de Finanzas contendrá los límites máximos para el siguiente ejercicio y los tres ejercicios siguientes para la utilización de fondos a nivel de partidas que serán aprobadas por el Consejo Nacional en la respectiva Ley Federal de Finanzas, así como las características básicas del plan de personal, con la excepción de la utilización de fondos para el reembolso de deudas financieras y pasivos monetarios contraídos con el fin de reforzar temporalmente la posición de tesorería, así como la utilización de fondos como resultado de un intercambio de capital en el caso de los acuerdos de cambio de moneda. Para otros desgloses, se facilitarán los límites máximos para el ejercicio siguiente y los tres ejercicios siguientes."
[497] Artículo 51 N°3, párrafo segundo.
[498] Artículo 51 N°5 "La Ley Federal de Finanzas deberá incluir como anexos las estimaciones del presupuesto federal y la planificación del personal, así como otros elementos materiales para la gestión de la hacienda pública."
[499] Artículo 51 N°4.
[500] Artículo 51.

De no aprobarse un proyecto de Ley Federal Marco de Finanzas en un ejercicio financiero, se aplicarán los límites máximos del último ejercicio financiero para el que se hayan determinado los límites máximos[501].

En caso que el *Nationalrat* no apruebe un proyecto de Ley Federal de Finanzas en un ejercicio financiero y no establezca medidas temporales mediante una ley federal, la hacienda pública deberá administrarse conforme a las provisiones establecidas en la última Ley Federal de Finanzas. Las deudas monetarias sólo pueden contraerse hasta la mitad de los importes máximos previstos respectivamente, así como los compromisos a corto plazo para el refuerzo temporal de la tesorería[502].

4.1.3. *Rendición de Cuentas.*

El Ministro Federal de Finanzas tiene como deber reportar de forma regular a los miembros del Gobierno Federal y a las otras entidades de control presupuestarios respecto a la implementación del presupuesto.

4.2 Institucionalidad de Control Presupuestario.

4.2.1 Poder Legislativo.

En primer lugar, tanto el *Nationalrat* como el *Bundesrat* tienen facultades de supervisión de la administración del Gobierno Federal[503].

4.2.2 Oficina de Auditoría Pública

La facultad específica de supervisar los fondos públicos administrados por la Federación, los *Länder*, las Asociaciones de Municipalidades, y los Municipios, está encargada a la Oficina de Auditoría Pública. Esta entidad es la comisionada de elaborar las cuentas definitivas del presupuesto federal y presentarlas ante el *Nationalrat*. Al mismo tiempo, controla la emisión de deuda, al requerirse que todos los comprobantes sobre deudas financieras de la Federación lleven la firma de su Presidente [504].

La Oficina de Auditoría Pública es subordinada al *Nationalrat* actuando como representante de este último en asuntos de la administración de los fondos públicos y administración financiera de corporaciones que estén subordinadas a la autoridad de la Federación. Por otra parte, representan a los cuerpos legislativos regionales respecto a los mismos asuntos mencionados que estén subordinadas a las autoridades de los

[501] Artículo 51ª N°3.
[502] Artículo 51a N°4.
[503] Artículo 52 N°1.
[504] Artículo 121 N°1.

Länder.[505] Expresamente, se establece que la Oficina de Auditoría Pública goza de independencia del poder ejecutivo[506].

La Oficina de Auditoría Pública cuenta con un presidente elegido por el *Nationalrat*, quien durará en su cargo por un periodo de 12 años y podrá participar de los debates llevados por dicho órgano en materias relativas a los informes presentados por dicha oficina, en las cuentas finales del presupuesto federal y otros temas relacionados a las acciones que debe tomar la Oficina de Auditoría pública[507].

A este órgano se le encarga la examinación de toda la gestión de la Federación, de los *Länder* y Municipalidades, fondos e instituciones administradas por dichas entidades, la administración de empresas públicas, o aquellas en que la Federación, *Länder* o Municipalidades mantengan derechos de más del 50% en su propiedad o capital, corporaciones que utilicen fondos federales, regionales o municipales, e instituciones de seguridad social, entre otras[508].

4.2.3 Tribunal Constitucional

Entre las facultades que le corresponden al Tribunal Constitucional, se encuentra pronunciarse sobre las reclamaciones pecuniarias contra la Federación, *Länder*, Municipios y Asociaciones Municipales que no puedan ser resueltas por vía judicial ordinaria o por autoridad administrativa y resolver los problemas de competencia entre los distintos niveles de gobierno[509].

Adicionalmente, le corresponde resolver las disputas que existen entre la Oficina de Auditoría Pública y otras entidades legales, respecto a las competencias de la primera[510].

4.2.4 Federación y Länder

La Federación y los *Länder* supervisan los actos de las Municipalidades. En particular, los *Länder* tienen la facultad de examinar la administración financiera de las Municipalidades respecto a su ahorro, eficiencia y eficacia[511].

---

[505] Artículo 122 N°1.
[506] Artículo 122 N°2.
[507] Artículo 123a N°1.
[508] Artículo 126b, 126c,127, 127a y 127b.
[509] Artículo 138.
[510] Artículo 126a.
[511] Artículo 119a N°s 1 y 2.

5. Mecanismos de Cumplimiento, Corrección y Responsabilidad.

Como primer mecanismo de responsabilidad, la Constitución de Austria no permite superar los límites máximos establecidos en las partidas de la Ley Federal Marco de Finanzas. Tampoco se pueden superar o autorizar superar los límites superiores determinados por una Ley Federal de Finanzas, salvo que se dicte una ley federal que autorice su superación, con la aprobación del Ministro de Finanzas[512].

Como excepción a las reglas mencionadas, el Gobierno Federal podrá autorizar la superación de los límites en caso de peligro inminente y en el caso de defensa militar, cumpliéndose ciertos requisitos adicionales que establece la Constitución[513].

Adicionalmente, el *Nationalrat* podrá autorizar la superación de los límites establecidos en la Ley Federal de Finanzas. Dicha autorización sólo podrá concederse en la medida en que la exención esté vinculada a condiciones anteriores por motivos sustanciales y esté especificada o sea computable en su cuantía. Adicionalmente, está autorizado superar los límites si, con acuerdo del Ministro de Finanzas, se tratan de obligaciones legales, en el caso de deudas financieras preexistentes o en base a acuerdos de intercambio de monedas, o en base a obligaciones existentes al momento de en que entró en vigor la Ley Federal Financiera[514].

6 Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

6.1 Regulación de Ingresos y Gastos a Nivel Subnacional.

Como fue mencionado anteriormente, las facultades de la Federación y Länder en los aspectos impositivos son encargadas a una ley especial federal.

Al mismo tiempo, cada uno de los niveles de gobierno deben elaborar sus propios presupuestos.

En particular, las Municipalidades son entidades económicas independientes, que tienen derecho, entre los límites establecidos por la leyes federales y estatales, a poseer, adquirir y disponer de cualquier tipo de activos, operar empresas, y en el marco de normas financieras de la Constitución, a gestionar su presupuesto de forma independiente y establecer gravámenes[515].

---

[512] Artículo 51 N°6.
[513] Artículo 51 N°7.
[514] Artículo 51C N°2. "La aprobación sobre la base de las disposiciones de este párrafo sólo puede ser concederse en caso de necesidad imprevista y sólo en la medida en que la cobertura y en la medida en que se garantice la cobertura y no se superen los límites máximos obligatorios aplicables."
[515] Artículo 116 N°2.

6.2 Regulación de Empresas de Propiedad del Estado.

La Constitución austriaca contempla la posibilidad de que el estado en todos sus niveles sea propietario de empresas.

II.15. REPÚBLICA DE FINLANDIA[516].

1. Consideraciones de Organización Política y Territorial.

La Constitución de Finlandia entró en vigor en 2000 y establece una república soberana semipresidencial cuyo parlamento consiste en una cámara única.

2. Principios Generales de Orientación Fiscal.

2.1. *Sostenibilidad y Responsabilidad Fiscal*.

La sostenibilidad y responsabilidad fiscal del estado, se establece mediante reglas claras para la elaboración del presupuesto.

Adicionalmente, Finlandia como miembro de la Unión Europea le es aplicable las normas establecidas bajo el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

2.2. *Potestad para Establecer Ingresos, Egresos y Gastos*.

Como regla general, los miembros del Parlamento y el Gobierno pueden ingresar proyectos de normas[517]. Además, existe la posibilidad de ingresar proyecto de normas al Parlamento mediante iniciativa popular, bajo el requisito de estar respaldadas con un mínimo de 50.000 firmas de ciudadanos habilitados para sufragar[518].

2.2.1. *Ingresos*.

> Los impuestos estatales están establecidos por ley que deberá regular el hecho gravado y la tasa, así como los remedios disponibles para los sujetos pasivos.
>
> Los criterios generales que rigen las tasas que se aplican a las funciones, servicios y otras actividades de las autoridades del Estado, así como el monto, se establecen por ley[519].

[516] Constitución de Finlandia de 1999. Extraída de *Constitute Project*, PDF generado el 26 de agosto de 2021.
[517] Secciones 39 y 70.
[518] Sección 53 párrafo segundo.
[519] Artículo 81.

No se establece normas especiales respecto a la iniciativa de normas que impongan, modifiquen o eliminen impuestos.

2.2.2. *Egresos y Gastos*.

No existen regulaciones especiales en cuanto a esta materia.

2.3. *Contratación de Deuda y Pasivos Financieros Fiscales*.

A pesar que no existe una norma especial en cuanto a la iniciativa de ley, la Constitución de Finlandia requiere del consentimiento del Parlamento para incurrir en deuda del Estado, conjuntamente de indicar el máximo nivel de nueva deuda o el total de deuda en que puede incurrir el Estado[520].

Desde una perspectiva de la institucionalidad del control de obligaciones financieras fiscales, ésta recae en el Parlamento[521].

3. Reglas Fiscales.

No existen normas fiscales establecidas a nivel constitucional, no obstante que se han establecido normas a nivel legal.

4. Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

4.1. *Regulación del Presupuesto Público*.

4.1.1. *Cuestiones Generales*.

El presupuesto del estado debe incluir las previsiones de los ingresos anuales y los créditos para los gastos anuales del Estado, las razones de los créditos y otras justificaciones del presupuesto. Se incluye la posibilidad de establecer por ley que, para determinados ingresos y gastos inmediatamente vinculados entre sí, pueda incorporarse en el presupuesto una previsión de ingresos o un crédito correspondiente a su diferencia[522].

Las asignaciones del presupuesto pueden ser fijas, estimadas o transferibles. Una asignación estimada puede ser superado y una asignación transferible trasladada para ser utilizada en ejercicios presupuestarios posteriores, según lo dispuesto por una ley.

[520] Sección 82.
[521] Sección 82.
[522] Sección 84 párrafo primero.

No se podrá rebasar una asignación fija ni una transferible, ni transferir una fija, salvo que una ley lo permita[523].

Las previsiones de ingresos en el presupuesto deben cubrir necesariamente las asignaciones[524].

4.1.2. *Iniciativa y aprobación*.

El Parlamento aprueba el presupuesto público de forma anual, cuya propuesta debe ser presentada por el Gobierno en un periodo razonable antes del inicio del próximo año presupuestario[525].

Una vez emitido el reporte del Comité Financiero del Parlamento, la propuesta de presupuesto se vota en una única lectura.

Los miembros del Parlamento pueden, en base al presupuesto presentado por el Gobierno, buscar incluir nuevas asignaciones o realizar otros cambios a la propuesta del Gobierno[526].

De no aprobarse en el presupuesto antes del próximo año presupuestario, se aplicará de forma provisional la nueva propuesta de presupuesto del Gobierno en la forma que decida el Parlamento.

4.2. *Institucionalidad de Control Presupuestario*.

4.2.1 Parlamento.

La tarea de supervisar las finanzas del estado conforme al presupuesto recae en el Parlamento. Para esta función el Parlamento deberá contar con un Comité de Auditoría, encargado de reportar al Parlamento cualquier descubrimiento significativo que realice en el cumplimiento de sus deberes[527].

[523] Sección 85 párrafo primero.
[524] Sección 84 párrafo segundo.
[525] Sección 83 párrafos primero y segundo.
[526] Sección 83 párrafo tercero.
[527] Sección 90.

4.2.2 Oficina de Auditoría Nacional

Adicionalmente, para auditar las finanzas del estado y cumplimiento del presupuesto, se establece una Oficina de Auditoría Nacional, órgano independiente que trabaja en conexión con el Parlamento[528].

5. Mecanismos de Cumplimiento, Corrección y Responsabilidad.

No existen disposiciones constitucionales al respecto.

6. Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

6.1 Regulación de ingresos y gastos a nivel subnacional.

Finlandia está dividida en Municipios, cuya administración se basa en el autogobierno de sus habitantes. Las disposiciones sobre los principios generales que rigen administración municipal y los deberes de los municipios se establecen en una ley[529].

Los Municipios tienen derecho a recaudar el impuesto municipal. Las disposiciones sobre los principios generales de la obligación tributaria y los motivos del impuesto, así como sobre los de las personas o entidades sujetas al impuesto deben ser reguladas por ley[530].

6.2 Regulación de Empresas de Propiedad del Estado.

Los principios generales sobre las funciones y las finanzas de las empresas estatales ordenan que sean reguladas por una ley. En el caso de las empresas públicas, las previsiones de ingresos o los créditos se incluyen en el presupuesto sólo en la medida en que están previstos por una ley. Al examinar el presupuesto, el Parlamento debe aprobar los objetivos de servicio más importantes y otros objetivos de las empresas públicas[531].

II.16. REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA[532].

1. Consideraciones de Organización Política y Territorial.

La República Federal de Alemania es una república democrática de carácter federal y parlamentaria.

---

[528] Ídem.
[529] Sección 121 párrafo primero.
[530] Sección 121 párrafo segundo.
[531] Sección 84, párrafo cuarto.
[532] Constitución de Alemania de 1949, con enmiendas hasta 2014. Extraída de *Constitute Project*, PDF generado el 26 de agosto de 2021.

2. Principios generales de orientación fiscal.

2.1. *Sostenibilidad y Responsabilidad Fiscal*.

En línea con los requerimientos impuestos por la Unión Europea, la Constitución alemana[533] establece un principio general de responsabilidad fiscal que exige que los presupuestos federales y de cada uno de los *Länder* (estados federados) sean financieramente balanceados, y prohíbe contabilizar ingresos provenientes de endeudamiento[534].

Además, la Constitución alemana incluye expresamente su deber de cumplir con las obligaciones que imponga la Comunidad Europea (Unión Europea) para el mantenimiento de la disciplina presupuestaria en virtud del Artículo 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y tendrán en cuenta las exigencias del equilibrio económico global[535].

2.2. *Potestad para Establecer Ingresos, Egresos y Gastos*.

Como regla general, la Constitución alemana le otorga la facultad de ingresar proyectos de ley tanto al Gobierno Federal como a los miembros del *Bundesrat*[536] y *Bundestag*[537].

Mientras que los miembros del *Bundestag* son elegidos por votación directa, representando así la voluntad popular directa, los miembros del *Bundesrat* son elegidos por los gobiernos regionales, representando una voluntad popular indirecta considerando su distribución geográfica y, por consiguiente, con un acento político regional.

Por regla general, las normas federales deben ser aprobadas únicamente por el *Bundestag*, donde el *Bundesrat* sólo participa observando los proyectos aprobados, en cuyo caso el *Bundestag* debe volver a votar el proyecto requiriéndose en este caso de mayoría absoluta para su aprobación[538]. No obstante, en materias que pudiesen afectar sustancialmente los intereses de los *Länder*, se requiere también el consentimiento del *Bundesrat* para la aprobación de un proyecto de ley, pudiendo por lo tanto vetar las decisiones tomadas por el

[533] En estricto rigor, su traducción es "Ley Fundamental", pero para efectos de este trabajo, la denominaremos "Constitución".
[534] Artículo 109 N°3. Agrega el Artículo 10 N°4 que una ley federal que requiere el consentimiento del *Bundesrat* puede establecer principios aplicables tanto a la Federación como a los *Länder* que regulen el derecho presupuestario, la capacidad de respuesta de la gestión presupuestaria a la evolución económica y la planificación financiera a largo plazo.
[535] Artículo 109 N°4.
[536] Órgano constitucional federativo y legislativo.
[537] Cámara baja del Parlamento Alemán.
[538] Artículo 76 N°1

Bundestag.[539] Por ejemplo. las leyes federales relativas a los impuestos cuyos ingresos corresponden total o parcialmente a los *Länder* requerirán el consentimiento del *Bundesrat*[540].

En consideración de las distintas facultades que le corresponden a cada una de las cámaras del Parlamento alemán, y que sólo en ciertos casos la cámara alta actúa como revisora de la cámara baja, se le conoce como sistema bicameral asimétrico.

Característico de la Constitución alemana es el establecimiento de un sistema de Gobierno Federal que regula detalladamente la distribución de potestades legislativas entre las que ostenta el Estado Federal y los sistemas legislativos regionales[541]; pero bajo el presupuesto que los *Länder* tienen derecho a legislar respecto a todas las materias que no son entregados expresamente a matera de ley federal.

2.2.1. *Ingresos*.

La Constitución alemana no limita la potestad para proponer normas sobre ingresos fiscales al poder ejecutivo, por lo que en un principio deja abierta la posibilidad a que cualquiera de las cámaras del parlamento inicie un proyecto que establezca ingresos fiscales tales como los que consideren nuevos impuestos o aumento de tasas respecto de alguno existente.

En línea con su carácter federal, esta Constitución también contempla la distribución entre la federación y los Länder de las facultades sobre legislación en materia de ingresos[542].

En este sentido, la norma le entrega facultades exclusivas a la Federación para legislar respecto a aranceles aduaneros y monopolios fiscales. Al mismo tiempo, le otorga facultades concurrentes a la Federación en materia de impuestos a la renta que se distribuyan totalmente o en parte a la Federación y en temas cuya materia deban ser reguladas preferentemente por leyes federales.

Por otra parte, le entrega a los *Länder* la facultad expresa de legislar sobre impuestos locales o al consumo y gastos, siempre y cuando no se traten de impuestos similares regulados por alguna ley federal[543].

---

[539] Artículo 77 N°2.
[540] Artículo 105 N°3.
[541] Los artículos 70 y siguientes definen las materias respecto a las cuales tienen facultades de legislar la Federación y los *Länder*. En particular, distingue entre las materias que pueden ser reguladas únicamente por leyes federales y aquellas donde existen facultades concurrentes entre la Federación y los estados federales. En este último caso, los *Länder* no pueden legislar respecto a materias ya reguladas por una ley federal.
[542] Artículo 105.
[543] Artículo 105 N°2a.

En cuanto a las Municipalidades, el texto constitucional les asegura su autonomía financiera, que incluye expresamente el derecho a una fuente de ingresos proveniente de impuestos y establecer tasas sobre estas vías de ingresos[544].

2.2.2. *Egresos y Gastos*.

Leyes que aumenten los gastos presupuestarios propuestos por el Gobierno Federal, que impliquen nuevos gastos, o signifiquen una disminución de ingresos fiscales, requieren la aprobación del Gobierno Federal para poder ser aprobados[545].

El Gobierno Federal podrá exigir la postergación de la votación sobre el proyecto de ley que implique alguna de las situaciones descritas por hasta un plazo de 6 semanas. Adicionalmente, dentro del plazo de 4 semanas contado desde que el *Bundestag* apruebe un proyecto de ley de estas características, podrá exigir que sea votado nuevamente[546].

2.3. *Contratación de Deuda y Pasivos Financieros Fiscales*.

Hasta 2020, la Constitución alemana autorizaba a la Federación y los *Länder* a contraer deuda; sin embargo, la facultad de los *Länder* fue limitada al entrar en vigor una modificación constitucional que ordena mantener un presupuesto estructuralmente balanceado, requisito que conforme al mismo texto es cumplido al no existir ingresos provenientes de deuda[547].

Por otra parte, la Constitución ordena que toda deuda, garantía u otro compromiso que adquiera la Federación y que pueda aparejar gastos en ejercicios fiscales futuros, debe ser autorizada por una ley federal, que debe especificar o permitir calcular los montos involucrados[548].

Desde una perspectiva institucional del control de obligaciones financieras fiscales, como mencionamos, para que la Federación pueda contraer deuda pública, se requiere una ley federal que lo autorice y que expresamente especifique o permita calcular los montos involucrados[549]. De esta forma, el poder legislativo sirve como contrapeso a la facultad de endeudamiento de la Federación.

[544] Artículo 28 N°1.
[545] Artículo 113 N°1.
[546] Artículo 113 N°2.
[547] Artículo 109 N°3.
[548] Artículo 115 N°1.
[549] Artículo 115 N°1.

3. Reglas Fiscales.

Según lo comentado, la Constitución establece como principio que el presupuesto de la Federación y de los *Länder* deben ser balanceados.

Para que el presupuesto federal se considere balanceado, dicha norma indica que los ingresos provenientes de créditos no deberán superar el 0,35% del producto interno bruto[550], fijando así una regla fiscal de control del endeudamiento.

Para efectos de aplicar el límite mencionado en el párrafo anterior, la Constitución entrega la posibilidad a la Federación y a los *Länder* de introducir reglas que permitan recoger, de forma simétrica, en épocas de bonanza y crisis, los efectos de la evolución del mercado que lo desvíen de sus condiciones normales. Para estos efectos, se deberá llevar una cuenta separada, que tenga por objeto controlar la desviación del límite mencionado, y de superarse el umbral de 1,5% sobre el producto interno bruto, se deberá establecer medidas para reducir el endeudamiento al límite de 0,35% en función del ciclo económico. La regulación específica de esta materia es encargada a una ley federal.

Por otra parte, en el caso de los *Länder* se entenderá que su presupuesto está balanceado cuando no contemple ingresos provenientes de créditos.

4. Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

4.1 *Regulación del Presupuesto Público*.

En primer lugar, la Constitución alemana reconoce la autonomía e independencia en la administración de los presupuestos de la Federación y los *Länder*[551]. No obstante, esta facultad no es absoluta al agregar que una ley federal, que requiere el consentimiento del *Bundesrat*, puede establecer principios aplicables tanto a la Federación como a los *Länder* que regulen el derecho presupuestario, la capacidad de respuesta de la gestión presupuestaria a las tendencias económicas y la planificación financiera a largo plazo[552].

En cuanto al presupuesto federal, indica que deberá incluir todos los ingresos y gastos de la Federación y los presupuestos para uno o más periodos fiscales deben ser fijados en una ley anterior al primer año considerado en dicho presupuesto[553].

[550] Artículo 109 N°3.
[551] Artículo 109 N°1.
[552] Artículo 109 N°4.
[553] Artículo 110 N°1.

4.1.1. *Iniciativa*.

La ley de presupuesto federal o las leyes que buscan modificar dicho presupuesto deben ser ingresadas por el Gobierno Federal simultáneamente al *Bundesrat* y *Bundestag*.

4.1.2. *Aprobación*.

Para entregar su opinión sobre la propuesta presentada por el Gobierno Federal, el *Bundesrat* tendrá un plazo de 6 o 3 semanas que dependerá de si se trata de un nuevo presupuesto o una ley que busca enmendar uno anterior[554]. Luego, para su aprobación requiere la aprobación de la mayoría de los miembros del *Bundestag*.

De no ser aprobado el presupuesto al inicio de un año fiscal, el Gobierno Federal podrá realizar gastos relacionados con la mantención de instituciones establecidas por la ley, cumplir con las obligaciones legales de la Federación y cumplir con otros pagos que fueron autorizados en presupuestos anteriores.

4.1.3. *Rendición de Cuentas.*

Anualmente, el Ministro de Hacienda deberá presentar al *Bundestag* y al *Bundesrat* una cuenta de todos los ingresos y gastos, así como de los activos y las deudas de la Federación del año fiscal anterior, con el objetivo de aprobar la gestión del Gobierno federal[555].

4.2. *Institucionalidad de Control Presupuestario*.

4.2.1. *Tribunal Federal de Cuentas*.

Este órgano tiene el control presupuestario, supervisando la cuenta que el Primer Ministro debe presentar anualmente al *Bundestag* y *Bundesrat*, además de determinar si las finanzas públicas han sido administradas eficiente y apropiadamente. Para cumplir debidamente con sus funciones, los miembros del Tribunal Federal de Cuentas están investidos de independencia judicial. Sus facultades son remitidas a una ley federal especial[556].

[554] Artículo 110 N°3.
[555] Artículo 114 N°1.
[556] Artículo 114 N°2.

4.2.2. *Otros Controles*.

Adicionalmente, para efectos de impedir situaciones de emergencias presupuestarias, la Constitución alemana ordena que una ley federal, que requiere el consentimiento del *Bundesrat,* regule un órgano común que supervise la gestión presupuestaria de la Federación y los *Länder*, determine las condiciones y procedimientos para determinar una emergencia presupuestaria y la determinación de procedimientos para resolver dichas amenazas[557]. Este órgano se llama Consejo de Estabilidad *(Stabilitätsrat).*

5. Mecanismos de Cumplimiento, Corrección y Responsabilidad.

Todos los gastos de la Federación y los *Länder* deben estar contemplados en sus presupuestos respectivos.

Al mismo tiempo, los *Länder* tienen prohibido contraer deuda y la Federación no podrá contratar nuevos créditos cuando la deuda sea superior al 0,35% del producto interno bruto nominal. Sin perjuicio de lo anterior, la Constitución alemana contempla cláusulas de escape. Así, en catástrofes naturales o situaciones de emergencia inusuales que escapen al control gubernamentales y resulten sustancialmente perjudiciales para la capacidad financiera del Estado, estos límites de crédito pueden ser superados por decisión de la mayoría de los diputados del *Bundestag*[558].

Adicionalmente, la Constitución autoriza al Gobierno Federal de incurrir en gastos que no estén considerados en el presupuesto, cuando estos gastos sean autorizados por el Ministerio de Hacienda y exista alguna necesidad inevitable e inesperada[559].

Por otra parte, la norma fundamental dispone que la Federación y los *Länder* podrán establecer reglas que permitan a tener en cuenta, de forma simétrica en épocas de alza y de baja, los efectos de la evolución del mercado que se desvíe de las condiciones normales, así como las excepciones para las catástrofes naturales o las situaciones de emergencia inusuales que escapen al control gubernamental y que sean sustancialmente perjudiciales para la capacidad financiera del Estado[560].

En cuanto a la responsabilidad de cuidar las finanzas públicas, la Constitución alemana regula que las sanciones que pueda imponer la Unión Europea por incumplir la disciplina presupuestaria deberán ser soportadas tanto por la Federación como por cada uno de los *Länder* en una proporción de 65% y 35% respectivamente.

---

[557] Artículo 109a.
[558] Artículo 115 N°2.
[559] Artículo 112.
[560] Artículo 109 N° 3.

Todo lo anterior debe ir en línea con el principio mencionado en la sección 2.1, en cuanto a que el endeudamiento interno y externo del gobierno y de los entes territoriales no debe superar su capacidad de pago[561].

6. Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

6.1 Tributos.

Respecto al impuesto a la renta la Constitución le ordena a la Federación y a los *Länder* coordinarse para efectos de establecer un balance justo y evitar cargas excesivas a los contribuyentes y asegurar uniformidad de los estándares de vida a lo largo del país[562].

6.2 Regulación de Ingresos y Gastos a Nivel Subnacional

6.2.1 Principios Generales.

Conforme a la naturaleza federal de Alemania, los Länder tiene atribuciones para determinar ingresos y gastos dentro de las facultades que les entrega la Constitución. Al mismo tiempo les entrega autonomía financiera a las Municipalidades.

De acuerdo con lo anterior, la Constitución ordena que la Federación y los *Länder* deben administrar sus propios presupuestos[563] y financiar sus los gastos respectivos en que deben incurrir conforme a las responsabilidades que les dictamina la propia Constitución[564].

Para cumplir con esto, la Constitución alemana soluciona la forma de distribuir los ingresos entre la Federación, los *Länder* y las Municipales o Asociaciones Municipales[565].

6.2.2 *Ingresos de la Federación.*

Los siguientes ingresos le corresponden a la Federación:

- Aranceles aduaneros
- Impuestos al consumo mientras no le correspondan a los *Länder*, a estos en conjunto con la Federación, o a las Municipalidades.

[561] Artículo 364
[562] Artículo 106 párrafo tercero N°2.
[563] Artículo109.
[564] Artículo 104a.
[565] Artículos 106, 106ª y 106b.

- Impuesto sobre transporte de mercancías por carretera, impuesto sobre vehículos motorizados[566] y otros impuestos que graven las transacciones relacionadas con vehículos motorizados.
- Impuestos a transacciones de capital, seguros y las notas de crédito.
- Impuestos únicos que graven la propiedad o contribuciones que busquen la nivelación de las cargas.

6.2.3 *Ingresos de los Länder.*

Los siguientes ingresos están destinados a los Länder:

- Impuesto al patrimonio.
- Impuesto a la herencia.
- Impuesto a los vehículos motorizados.
- Impuestos a las transacciones que no le corresponden a la Federación o a esta en conjunto con los *Länder*.
- Impuesto a la cerveza.
- Impuesto a los establecimientos de apuestas.

Los ingresos provenientes de impuestos a la renta, impuestos corporativos e impuestos a las ganancias le corresponden tanto a la Federación como a los *Länder*, salvo que correspondan a las Municipalidades.

6.2.4 *Ingresos de Municipalidades.*

Los siguientes ingresos están destinados a las Municipalidades.

- Una porción de los ingresos del impuesto a las rentas.
- Una porción de los ingresos provenientes del impuesto a las ganancias.
- Ingresos de los impuestos a los bienes raíces, del comercio y al consumo y gasto. En este último caso, conforme a la Ley de cada *Länder*, también le puede corresponder a una asociación de Municipios. Por ley federal, se puede regular que la Federación y los *Länder* también participen de las ganancias de impuestos al comercio.
- Un porcentaje sobre los impuestos que le corresponden en conjunto a la Federación y a los *Länder*. Este porcentaje debe ser determinado por la ley estatal.

[566] Los Länder tienen derecho sobre un porcentaje de este impuesto que debe ser determinado por una ley federal que requiere el consentimiento del *Bundesrat*.

6.2.5 Reglas sobre distribución de ingresos entre Länder.

Adicionalmente, la Constitución de Alemania contempla reglas para distribuir los ingresos entre los *Länder* que buscan redistribuir los recursos, teniendo en cuenta las capacidades y necesidades financieras[567].

La Constitución ordena que la Federación y los *Länder* deben compartir equitativamente los ingresos de impuestos a la renta e impuestos corporativos. Por otra parte, la forma de distribuirse el ingreso proveniente de impuestos a las ganancias se deja a una ley federal que requiere el consentimiento del *Bundesrat.* La forma de distribución debe permitirle a la Federación y Länders cubrir sus gastos necesarios y debe existir una coordinación entre ellos para evitar cargas excesivas de los contribuyentes y uniformar la calidad de vida en el territorio federal.

6.3 Regulación de Empresas de Propiedad del Estado.

Se reconoce la posibilidad que el estado sea dueño de empresas.

En temas financieros, los pagos hechos a empresas del Estado, o las remesas realizadas por dichas entidades deben incluirse en el presupuesto de la nación[568].

[567] Artículo 107.
[568] Artículo 110 N°1.

III. PROFUNDIZACIÓN: LOS EFECTOS DE CUATRO EXPERIENCIAS CONSTITUCIONALES INTERNACIONALES.

III.1. Confederación Suiza.

1. Profundización del Análisis Constitucional.

1.1. *Institucionalidad Fiscal a Nivel Constitucional e Instituciones Fiscales Independientes*.

La constitución suiza establece que las funciones fiscales se encuentran radicadas en dos órganos: la Asamblea Federal y el Consejo Federal.

Órgano	*Potestades Fiscales*
Asamblea Federal	Establece, por ley, los ingresos, egresos y gastos de la Confederación[569]. Adicionalmente, debe aprobar el presupuesto y las cuentas federales[570]. Por último, tanto el Consejo Nacional como el Consejo de Estado, deben aprobar por mayoría absoluta un aumento en el gasto en caso de necesidades extraordinarias[571].
Consejo Federal	Elabora el proyecto de presupuesto[572].

Adicionalmente, se debe considerar que en Suiza no existe una institución fiscal independiente creada por una norma infra constitucional.

1.2. *Gobiernos Subnacionales: Reglas Fiscales de Rango Constitucional e Interacción con órganos*.

Como fuere mencionado, la constitución suiza establece como principio que los Cantones son autónomos y que la Confederación debe dejarlos con distintas fuentes de financiamiento para poder cumplir con sus obligaciones[573].

Ante dicho principio, se han establecido incentivos para que los gobiernos subnacionales mantengan una política fiscal sostenible. En efecto, la mayoría de los Cantones dictaron normas que obligan a los gobiernos subnacionales a seguir estrictamente una política sostenible. En este sentido, la política de sostenibilidad

[569] Artículo 100.
[570] Artículo 167.
[571] Artículo 159 N°3 letra C.
[572] Artículo 183.
[573] Artículo 47.

fiscal ha sido asegurada mediante el establecimiento de reglas de freno al endeudamiento a nivel cantonal[574].

En este sentido, se ha concluido que en la Confederación Suiza son dos los mecanismos que han permitido asegurar la sostenibilidad fiscal a nivel cantonal:

"Están, por un lado, las votaciones populares directas, en particular el referéndum fiscal, que permiten a los ciudadanos expresar sus preferencias fiscales. Hay, por otro lado, mecanismos de tope de deuda, es decir, instituciones, que impiden que los gastos y los ingresos se distancien demasiado para limitar los posibles déficits. Ambos juntos, referéndums fiscales y límites de deuda, permiten a los cantones llevar a cabo una política fiscal sostenible. Esto también es válido, y es particularmente importante, para aquellos cantones que son financieramente débiles, como, por ejemplo, los dos cantones con la tradición más larga de limitación a la deuda, St. Gallen y Friburgo. El éxito de estas instituciones no puede demostrarse únicamente mediante análisis descriptivo, pero también está respaldado por análisis econométricos."[575]

El estudio precitado añade que el éxito de la experiencia Suiza viene determinada por la autonomía presupuestaria y contributiva. Asimismo, demuestra empíricamente que,

"[l]os cantones con referéndum fiscal tienen gastos e ingresos significativamente menores que los otros cantones. Sin embargo, dado que la reducción es más fuerte en el caso de los ingresos, el déficit es significativamente mayor. En consecuencia, la deuda pública también es mayor, aunque el coeficiente correspondiente no es significativamente diferente de cero. La restricción fiscal, por otro lado, conduce a un gasto algo más bajo pero a un ingreso más alto. Esto conduce a un déficit significativamente menor y también a una deuda significativamente menor. Así, la combinación del referéndum fiscal y el freno de la deuda tiene un efecto estabilizador sobre las finanzas públicas. Esto no conduce necesariamente a una carga fiscal más baja, pero en todo caso a un menor déficit y menor deuda pública."[576]

1.3. *Iniciativas de Gasto, Tributación, Deuda y Presupuesto.*

De acuerdo con el artículo 160 N°1 de la constitución suiza, todo miembro del Consejo, grupo parlamentario, comité parlamentario o cantón, tiene derecho a presentar una iniciativa a la Asamblea Federal.

[574] Kirchgässner (2013), p. 141.
[575] Kirchgässner (2013), pp. 161 y 162.
[576] Kirchgässner (2013), pp. 153 y 154.

En particular, se debe considerar que:

- La Asamblea Federal determina los gastos de la Confederación[577].
- Los impuestos siempre deben ser establecidos por ley[578].
- El Consejo Federal elabora el proyecto de presupuesto[579].
- Respecto de la deuda, se requiere el consentimiento de la mayoría absoluta de los miembros de cada uno de los dos Consejos para aprobar su contratación[580].

2. Regulación de Asuntos Fiscales a Nivel Legal.

Las normas fiscales establecidas en la constitución han sido profundizadas en la Ley de Presupuesto Financiero SR 611.0 (en adelante, "LPF").

En efecto, el artículo 1 de la LPF establece que su objeto es que la Asamblea Federal y el Consejo Federal puedan:

- Ejercer efectivamente sus facultades constitucionales en materia financiera;
- Contar con los instrumentos necesarios para la toma de decisiones respecto del manejo de las finanzas federales con base en objetivos y resultados; y
- Promover la gestión de la administración de acuerdo con los principios de la economía empresarial, y el uso económico y eficiente de los fondos públicos.

De acuerdo con lo anterior, la LPF establece en su artículo 12 los principios generales de la administración financiera de la Confederación, a saber:

- La Asamblea Federal y el Consejo Federal finalmente equilibran los gastos y los ingresos; se basan para ello en el artículo 126 de la Constitución -i.e., regla fiscal.
- La Asamblea Federal y el Consejo Federal administran las finanzas de la Confederación teniendo en cuenta tanto el aspecto de financiamiento como el de resultado.

[577] Artículo 167.
[578] Artículo 127.
[579] Artículo 183.
[580] Artículo 159 N° 3 letra b.

- La Asamblea Federal y el Consejo Federal armonizan sus decisiones legislativas con sus decisiones financieras en la medida de lo posible.

- El Consejo Federal y la administración dirigen las finanzas de la Confederación según los principios de legalidad, urgencia y uso cuidadoso de los recursos. Aseguran el uso eficiente y económico de los recursos.

Asimismo, la LPF regula pormenorizadamente la forma en la que el Consejo Federal debe rendir su cuenta. En primer lugar, establece que el Consejo Federal debe someter anualmente las cuentas del Estado a la aprobación de la Asamblea Federal[581]. Añade que la cuenta debe incluir: (i) un comentario sobre las finanzas, (ii) las cuentas de la Confederación[582]; (iii) las cuentas de diversas instituciones y unidades administrativas[583]; y (iv) las cuentas anuales de las unidades de la administración federal descentralizada y de los fondos de la Confederación que llevan su propia contabilidad sujeta a la aprobación de la Asamblea Federal[584].

Luego, entre los artículos 13 y 18, la LPF hace operativa la regla constitucional que prescribe que el límite máximo de gasto total a aprobar en el presupuesto se basa en los ingresos previstos teniendo en cuenta la situación económica -i.e., regla de freno de deuda[585]. En este sentido, la LPF establece que el límite máximo de gasto a aprobar corresponde al producto de los ingresos estimados y el factor cíclico[586]. Los ingresos estimados no tienen en cuenta los ingresos extraordinarios. En particular, se consideran tales los ingresos extraordinarios por inversiones, patentes o concesiones[587]. El factor cíclico corresponde al cociente del valor tendencial del producto interno bruto real, determinado según una suavización del producto interno bruto de largo plazo, y el valor probable del producto interno bruto real, para el ejercicio en cuestión[588].

De acuerdo con lo expuesto:

> "[l]a regla de freno de la deuda, se debe considerar que fue diseñada para evitar desequilibrios estructurales en las finanzas del gobierno federal. Al mismo

[581] Artículo 4 de la Ley de Presupuesto Financiero.
[582] Esto considera: (i) la cuenta de resultados, de inversión y de flujo de fondos; (ii) el balance; (iiii) el estado del patrimonio; y (iv) una certificación sobre el cumplimiento del tope de endeudamiento. Cada uno de estos aspectos se regula en el artículo 8 y ss. de la Ley de Presupuesto Financiero.
[583] Asamblea Federal y Servicios Parlamentarios; Tribunales Federales, Juntas de Apelación y Arbitraje; Ministerio Público Federal y su superintendencia; Consejo Federal; Departamentos, Secretarías Generales y Cancillería Federal; y unidades de la administración federal descentralizada que no cuenten con cuentas propias.
[584] Artículo 5 de la Ley de Presupuesto Financiero. El contenido de esta cuenta se regula en el artículo 11 de la Ley de Presupuesto Financiero.
[585] Artículo 126 N° 2.
[586] Artículo 13 N°1 de la Ley de Presupuesto Financiero.
[587] Artículo 13 N°2 de la Ley de Presupuesto Financiero.
[588] Artículo 13 N°3 de la Ley de Presupuesto Financiero.

tiempo, garantiza una política fiscal anticíclica al permitir déficits cíclicos limitados durante las fases de recesión del ciclo económico y exigir superávits cuando la economía está en auge. El freno de la deuda responde, por tanto, a dos objetivos clásicos de la política fiscal: garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y equilibrar las fluctuaciones del ciclo económico y del crecimiento.

La deuda nominal se estabilizará a largo plazo con el freno de la deuda. Si esto tiene éxito, la deuda en relación con el valor agregado (índice de deuda) disminuye cuando la economía crece. Sin embargo, en el marco del presupuesto y el plan financiero, el Consejo Federal y el Parlamento pueden luchar por un objetivo más ambicioso en el sentido de una disminución nominal de la deuda."[589]

Adicionalmente, respecto de la regla del freno de la deuda, la LPF estable que:

- Al considerar cualquier proyecto con implicaciones financieras, el Consejo Federal y la Asamblea Federal deben considerar el techo total de gastos[590].

- Al aprobar el presupuesto o sus suplementos, la Asamblea Federal puede aumentar el límite máximo previsto en caso de eventos extraordinarios o si se deben hacer adaptaciones al modelo contable. No obstante, sólo se puede autorizar un aumento si las necesidades financieras adicionales alcanzan al menos el 0,5 % del límite máximo de gasto total[591].

- Después de la adopción de la cuenta del Estado, el límite máximo de gasto total del año anterior se debe ajustar de acuerdo con los ingresos ordinarios reales. Si el gasto total que figura en la cuenta del Estado es superior o inferior al tope de gasto corregido, la diferencia se cargará en una cuenta de compensación ajena a la cuenta del Estado o se abonará en la cuenta de que se trate[592].

- Cualquier sobregiro de la cuenta de compensación se compensa durante varios años, sujeto a una reducción del límite máximo. Si el sobregiro supera el 6% del gasto total realizado durante el ejercicio contable anterior, el exceso se elimina durante los tres ejercicios contables siguientes[593].

- Los ingresos y gastos extraordinarios que consten en la cuenta del Estado se registran como prima o gasto en una cuenta de amortización mantenida fuera de la cuenta del

[589] Ver: https://www.efv.admin.ch/efv/en/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/schuldenbremse.html
[590] Artículo 14 de la Ley de Presupuesto Financiero.
[591] Artículo 15 de la Ley de Presupuesto Financiero.
[592] Artículo 16 de la Ley de Presupuesto Financiero.
[593] Artículo 17 de la Ley de Presupuesto Financiero.

Estado. No se debe registrar en la cuenta de depreciación los ingresos extraordinarios asignados por ley ni los gastos extraordinarios que están cubiertos por ingresos[594].

- Cuando la cuenta de amortización se cierre al final del ejercicio, ésta se compensará durante los seis ejercicios siguientes. En casos especiales, la Asamblea Federal podrá prorrogar los plazos[595].

- Para compensar los sobregiros previsibles en la cuenta de amortización, la Asamblea Federal podrá rebajar el tope que se fije al aprobar el presupuesto[596].

Por último, respecto de la regla del freno de la deuda, la LPF regula:

- La planificación financiera[597] y límite de gasto;

- Los compromisos financieros que vayan más allá del ejercicio presupuestario;

- El presupuesto y sus suplementos; y

- La gestión financiera de la administración.

3. Efectos Económicos de Principios Tributarios con Implicancias en Materia Fiscal Consagrados Constitucionalmente.

No hay estudios en la literatura académica de economía respecto a los efectos económicos de principios tributarios en la Constitución. La razón principal es econométrica, de acuerdo con lo que se expondrá en la Tercera Parte de este estudio.

4. Régimen Constitucional y Legal de Relevancia Fiscal para las Empresas de Propiedad del Estado.

La Constitución de empresas públicas o mixtas debe realizarse mediante la promulgación de una ley por el Congreso de iniciativa del Gobierno[598].

Al mismo tiempo, le corresponde a las Asambleas Departamentales o a los Consejos autorizar la creación de empresas del departamento o de la municipalidad respectivamente.

---

[594] Artículo 17 A de la Ley de Presupuesto Financiero.
[595] Artículo 17 B de la Ley de Presupuesto Financiero.
[596] Artículo 17 C de la Ley de Presupuesto Financiero.
[597] De acuerdo con el artículo 19 de la Ley de Presupuesto Financiero, el plan financiero debe ser plurianual y debe cubrir los tres años siguientes al ejercicio presupuestario.
[598] Artículo 150 N°7.

No existen normas expresas a nivel constitucional ni en la LPF respecto de las formas y mecanismos para controlar su financiamiento y retorno.

III.2. REPÚBLICA DE COLOMBIA.

1. Profundización del Análisis Constitucional.

1.1 *Institucionalidad Fiscal a Nivel Constitucional e Instituciones Fiscales Independientes.*

En Colombia existen varios organismos reconocidos constitucionalmente que juegan un papel en el ámbito fiscal.

La siguiente tabla muestra las funciones que cumple cada uno de estos organismos en la elaboración del presupuesto y en la vigilancia de su cumplimiento.

Órgano	Presupuesto y ley de apropiaciones	Vigilancia
Gobierno	Formular anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que debe ser presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura[599].	No se identifican facultades a nivel constitucional .
Cámara de Representantes	Aprobar el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones presentado por el Gobierno.	Examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto que presenta el Contralor General de la República.
Senado	Aprobar el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones presentado por el Gobierno.	No se identifican facultades a nivel constitucional .

[599] Artículo 346.

Contraloría General de la República	Sin información relevante.	Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General[600]. Ejercer la vigila de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación[601].
Auditor General de la República	No se identifican facultades a nivel constitucional.	Vigilar la gestión fiscal de la Contraloría General de la República[602].
Contador General	Uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que	Sin información relevante.

[600] Artículo 268 párrafo segundo.
[601] Artículo 267.
[602] Artículo 274.

	deben regir en el país, conforme a la ley[603].	

El año 2021 se creó el Comité Autónomo de la Regla Fiscal ("CARF") que reemplazó al Comité Consultivo para la Regla Fiscal ("CCRF").

El Comité Autónomo de la Regla Fiscal en un organismo de carácter técnico, permanente e independiente, que tiene como principal objeto realizar el seguimiento a la regla fiscal, así como propender por la sostenibilidad de las finanzas públicas por medio de conceptos no vinculantes.

Este comité está compuesto por cinco miembros expertos en materia de finanzas públicas y por dos de los presidentes de las comisiones de asuntos económicos del Congreso de la República, bajo un sistema de alternancia. Los miembros expertos tendrán periodos de cuatro años, prorrogables por una única vez en un periodo igual.

1.2 *Gobiernos Subnacionales: Reglas Fiscales de Rango Constitucional e Interacción con Órganos.*

Como fue mencionado anteriormente, la Constitución de Colombia le otorga a las entidades territoriales autonomía para la gestión de sus intereses, quedando únicamente limitada a la Constitución y las leyes.

Para cumplir con sus funciones, las entidades territoriales podrán administrar libremente sus recursos, establecer tributos, participar de las rentas nacionales que le sean asignadas y endeudarse mientras que no se exceda su capacidad de pago[604].

Procederemos a analizar cada una de las fuentes de ingreso mencionadas.

En primer lugar, respecto a la facultad de establecer tributos en Colombia, la Constitución en tiempos de paz le entrega esta atribución al Congreso, a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Distritales y Municipales, quienes podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Deben fijar directamente los sujetos pasivos, los hechos y bases gravables y las tarifas de los impuestos[605].

Como fue mencionado previamente, al Congreso le corresponde establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley, mientras que las Asambleas Departamentales podrán mediante

[603] Artículo 354 párrafo segundo.
[604] Artículo 364.
[605] Artículo 338 párrafo primero.

ordenanzas Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales[606].

Para efectos de resguardar la autoridad tributaria de los entes territoriales, se le otorga a los impuestos departamentales y municipales protección constitucional, impidiendo que las rentas de dichos impuestos sean trasladadas al presupuesto de la Nación en tiempos de paz[607]. De igual manera, se prohíbe que la Ley establezca exenciones, tratamientos preferentes o recargos a los impuestos de las entidades territoriales[608].

Respecto a la participación en las rentas nacionales, la Constitución establece que no hay rentas nacionales de destinación específica, salvo en ciertas excepciones como las participaciones previstas en la Constitución en favor de los Departamentos, Distritos y Municipios[609].

En la determinación de los recursos que debe destinar la Nación a los entes territoriales, la Constitución ordena la creación del Sistema General de Participaciones, que determina los recursos que el gobierno central transfiere a las entidades territoriales para que sean destinados a fines específicos o propósitos generales. Se delega a la ley el detalle de los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios[610].

Como última fuente de ingresos de los entes territoriales, la Constitución autoriza a estos entes a endeudarse para obtener recursos con el fin de financiar sus actividades.

En efecto, los entes territoriales pueden emitir títulos y bonos de deuda pública, y contratar crédito externo, conforme a lo establecido en la ley[611]. En el caso de los Departamentos, se exige que las Asambleas Departamentales autoricen a los Gobernadores para contratar empréstitos.

No obstante las facultades de endeudamiento entregadas a los gobiernos regionales, la Constitución colombiana, previendo la posibilidad que estas entidades descuiden sus finanzas, prohíbe que las deudas de una entidad territorial sean superiores a su capacidad de pago, y ordena la regulación de esta materia a la ley.

---

[606] Artículo 300 N° 4.
[607] Artículo 362 párrafo segundo.
[608] Artículo 294.
[609] Artículo 359.
[610] Artículo 356 párrafo sexto.
[611] Artículo 295.

1.3. *Iniciativas de Gasto, Tributación, Deuda y Presupuesto*.

Iniciativa de Gasto	Iniciativa de Impuestos	Iniciativa de Deuda	Iniciativa Ley de Presupuesto
No existe iniciativa exclusiva respecto a gasto. Sin embargo, es facultad exclusiva del Gobierno Nacional ingresar proyectos de normas que fijen exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales[612].	No existe iniciativa exclusiva respecto a impuestos. No obstante, las leyes sobre tributos deben ingresarse a la Cámara de Representantes	Le corresponde al Congreso mediante ley, conceder autorizaciones al Gobierno para negociar y contratar empréstitos[613].	El Gobierno debe elaborar el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones[614].

2. <u>Regulación de Asuntos Fiscales a Nivel Legal.</u>

Como mencionamos, la Constitución le dejó a la ley la forma de distribuir las rentas nacionales entre la Nación y los entes territoriales, y los mecanismos para regular el nivel de deuda de estos organismos.

En primer lugar, la Ley 617 de 2000 categoriza a las entidades territoriales en función de su población e ingresos corrientes de libre distribución[615], lo cual determina los recursos que reciben de las rentas nacionales para financiar los servicios a su cargo, limita los gastos de funcionamiento en que pueden incurrir y determina el nivel de deuda que se puede contraer.

Agrega la Ley 617 de 2000 que "los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas"[616].

La forma en que se distribuyen los recursos que la Nación transfiere a las entidades territoriales y su destino, es regulado principalmente mediante la Ley 715 de 2001.

[612] Artículo 154 párrafo segundo.
[613] Artículo 150 N°9.
[614] Artículo 346
[615] Artículo 1 de la Ley 617 de 2000.
[616] Artículo 3 de la Ley 358 de 1997.

Respecto al control del endeudamiento público, la Ley 358 de 1997 define "capacidad de pago" como "el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones"[617].

Se presume que existe capacidad de pago cuando los intereses de una nueva deuda no superaran el 40% del ahorro operacional. De superarse dicho límite, es necesario que las entidades territoriales obtengan ciertas autorizaciones para celebrar operaciones de crédito público, las cuales son definidas por la misma Ley 358 de 1997[618].

De esta forma, podemos ver como el legislador en Colombia buscó establecer contrapesos a las facultades de endeudamiento de las entidades territoriales.

3. Efectos Económicos de Principios Tributarios con Implicancias en Materia Fiscal Consagrados Constitucionalmente.

No hay estudios en la literatura académica de economía respecto a los efectos económicos de principios tributarios en la Constitución. La razón principal es econométrica, de acuerdo con lo que se expondrá en la Tercera Parte de este estudio.

4. Régimen Constitucional y Legal de Relevancia Fiscal para las Empresas de Propiedad del Estado.

La Constitución considera a la empresas industriales o comerciales del Estado como parte de la Rama Ejecutiva[619].

Para efectos de constituir empresas públicas o mixtas, la Constitución requiere la autorización del Congreso, Asambleas Departamentales o a los Consejos[620]. Los proyectos de leyes que busquen autorizar aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales son de iniciativa exclusiva del Gobierno.

En línea con el artículo 210 de la Constitución, la Ley 489 de 1998 establece que las empresas industriales y comerciales del Estado podrán ser creadas por ley o con autorización de la misma. Las sociedades de economía mixta serán constituidas en virtud de autorización legal. Las empresas mixtas en que el estado tenga un 90% o más de su capital quedan sometidas al régimen previsto a las empresas del Estado[621].

[617] Artículo 1 de la Ley 358 de 1997.
[618] Artículo 5 de la ley 358 de 1997.
[619] Artículo 115 párrafo cuarto.
[620] Artículo 150 N°7.
[621] Artículo 38, Parágrafo 1.

Las empresas industriales y comerciales del Estado son entidades descentralizadas, con personalidad jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. No obstante, siguen sujetas al control político y a la dirección del Ministerio a que están vinculadas[622].

La autonomía administrativa y financiera de las empresas industriales y comerciales del Estado se ejercerá conforme a los actos que las rigen y deberán regirse por la ley o norma que las creó o autorizó, y en su reglamento interno, en el cumplimiento de sus actividades[623].

Estas entidades deberán contar con una Junta Directa y un Gerente o Presidente que dirijan y administren las empresas estatales[624].

Por otra parte, las sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley[625].

En cuanto a las empresas creadas por entidades territoriales, es atribución de los Gobernadores y Alcaldes nombrar y remover a los gerentes o directores de las empresas del Departamento o locales, según corresponda.

Finalmente, el Contralor General de la República cuenta con la facultad de exigirle informes sobre la gestión fiscal a los empleados de las empresas públicas o privadas que administre fondos o bienes de la Nación[626].

III.3. REINO DE ESPAÑA.

1. Profundización del Análisis Constitucional.

1.1. *Institucionalidad Fiscal a Nivel Constitucional e Instituciones Fiscales Independientes*.

En España existen dos organismos de relevancia fiscal establecidos a nivel constitucional, según se expone en la siguiente tabla:

[622] Artículo 68 de la Ley 489.
[623] Artículo 86 de la Ley 489.
[624] Artículo 89 de la Ley 489.
[625] Artículo 97 de la Ley 489.
[626] Artículo 268 N°4.

Órgano	*Potestades Fiscales*	*Otros Aspectos Relevantes*
Cortes Generales	Al regir el principio de legalidad para el establecimiento de ingresos, egresos y gastos, las Cortes Generales tienen un rol fundamental en la aprobación de las referidas leyes[627].	Adicionalmente, controlan la acción del Gobierno de manera amplia, por lo que tienen un rol de vigilancia permanente[628].
Tribunal de Cuentas	Fiscaliza las cuentas y la gestión económica del Estado.	Adicionalmente, comunica infracciones a las Cortes Generales

Sin perjuicio de lo expuesto, España cuenta con una Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal ("AIReF"). Esta institución fue creada por la Ley Orgánica 6/2013, la que "[ ] se justifica en el desarrollo del principio de estabilidad presupuestaria consagrado en el artículo 135 de la Constitución [ ]."[629]

El perímetro de sus atribuciones consiste en "[velar] por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas. Con ese fin, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal valorará las previsiones macroeconómicas que se incorporen a los proyectos de presupuestos y escenarios a medio plazo y analizará la implementación y la ejecución de las políticas fiscales, con la finalidad de detectar de forma temprana las posibles desviaciones en los objetivos perseguidos. Además, podrá formular, cuando considere, las opiniones que estime oportunas sobre los asuntos previstos en ésta u otras leyes."[630]

Respecto de su diseño, actúa con plena independencia orgánica y funcional[631]. En este contexto, es dirigida y representada por un Presidente de dedicación exclusiva, que debe ser de reconocido prestigio y experiencia en materias de análisis presupuestario, económico y financiero del sector público. El Presidente debe ser nombrado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y aprobado por el Congreso[632]. Adicionalmente, la AIReF se organiza en divisiones dirigidas cada una por un director nombrado por el Consejo de Ministros a

[627] Ver sección 2.2. del apartado II.8.
[628] Artículo 66 N°3 de la constitución española.
[629] Preámbulo de la Ley Orgánica 6/2013.
[630] Preámbulo de la Ley Orgánica 6/2013.
[631] Artículo 7 de la Ley Orgánica 6/2013.
[632] Artículo 14 de la Ley Orgánica 6/2013

propuesta del Presidente de la AIReF. Los directores en conjunto integran el Comité Directivo[633].

Por último, desde una perspectiva de interacción con las estructuras territoriales subnacionales, respecto de las comunidades autónomas, "[a]probados por el Gobierno los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda [ ], el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, previo informe de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, formulará una propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Comunidades Autónomas. A partir de la mencionada propuesta, el Gobierno previo informe de Consejo de Política Fiscal y Financiera que deberá pronunciarse en el plazo improrrogable de quince días desde la recepción de la propuesta en la Secretaría del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de ellas"[634] Respecto de los Estados, antes del 15 de octubre de cada año, la AIReF hará público un informe sobre la adecuación de los objetivos de estabilidad, de deuda y a la regla de gasto del proyecto de Presupuestos Generales del Estado, entre otros. Adicionalmente, antes del 1 de abril de cada año elevará al Gobierno un informe sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública en los Presupuestos iniciales de las Administraciones Públicas[635].

1.2. *Gobiernos Subnacionales: Reglas Fiscales de Rango Constitucional e Interacción con órganos*.

Provincias y Municipios. La Constitución no establece reglas para esta categoría de entes subnacionales. La autorización del Estado, o en su caso de las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, debe tener en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como al cumplimiento de los principios y las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley[636].

Comunidades Autónomas. La Constitución establece que no podrán incurrir en un déficit estructural[637] que supere los límites establecidos por la Unión Europea[638]. El déficit estructural máximo será establecido por una ley con relación al producto interior bruto[639].

---

[633] Artículo 27 de la Ley Orgánica 6/2013
[634] Disposición final primera Uno de la Ley Orgánica 6/2013.
[635] Disposición final primera Dosde la Ley Orgánica 6/2013.
[636] Artículo 11.5.
[637] De acuerdo con el artículo 11 N° 2 de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiero, déficit estructural se define como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales.
[638] Artículo 135 N° 2.
[639] Artículo 135 N° 2.

De acuerdo con sus respectivos estatutos, deben adoptar disposiciones para dar aplicación efectiva al principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias[640].

Por su parte, las Comunidades Autónomas pueden emitir deuda pública o contraer crédito, mediando una ley que les autorice[641]. Este dispositivo constitucional se reitera en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, la "LOEPSF")[642]. Asimismo, la LOEPSF precisa que la autorización del Estado a las Comunidades Autónomas para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda debe considerar los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, entre otros[643].

Otros. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes[644].

Por último, en 1980 a través de Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas se creó el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, con el objetivo de adecuar la coordinación entre la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la Hacienda del Estado. Este Consejo lo compone el Titular del Ministerio de Hacienda y los titulares de la Consejería de Hacienda de cada Comunidad Autónoma.

1.3. *Iniciativas de Gasto, Tributación, Deuda y Presupuesto*.

Iniciativa de Gasto	Iniciativa de Impuestos	Iniciativa de Deuda	Iniciativa Ley de Presupuesto
La Ley de Presupuesto debe contener la totalidad de los gastos del sector público.[645] El Gobierno tiene iniciativa exclusiva para presentar	La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al	No existe iniciativa exclusiva, sin embargo, toda proposición o enmienda que suponga aumento	La elaboración de los Presupuestos Generales del Estado corresponde al Gobierno.[649]

[640] Artículo 135 N° 6.
[641] Artículo 135 N° 3. En este sentido, el artículo 87 N° 1 señala que la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado. Luego, el 87 N° 2 añade que las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.
[642] Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/lo/2012/04/27/2/con
[643] En cumplimiento de lo establecido en el artículo 14.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas
[644] Artículo 133 N° 3.
[645] Artículo 134 N° 2.
[649] Artículo 134 N° 1.

proyectos de ley que impliquen un aumento del gasto público en el mismo ejercicio presupuestario.[646]	Estado, mediante ley.[647] No existe mención expresa acerca de quien tiene iniciativa por lo que no habría un estatuto excepcional.	de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.[648]	

2. Regulación de Asuntos Fiscales a Nivel Legal.

Los asuntos fiscales a nivel legal estatal están regulados principalmente en la LOEPSF[650]. Con la aprobación de esta ley se dio cumplimiento al mandato constitucional de desarrollar a nivel legal el artículo 135 de la constitución española, que introdujo como regla fiscal el límite del déficit público estructural y de la deuda pública en el país al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En consecuencia, la LOEPSF tiene como objetivo

> "[g]arantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones Públicas; fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española; y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria. El logro de estos tres objetivos contribuirá a consolidar el marco de la política económica orientada al crecimiento económico y la creación del empleo."[651]

La LOEPSF establece reglas de equilibrio o superávit estructural, límite de endeudamiento y regla de gasto.[652] Respecto del *equilibrio o superávit estructural*, el artículo 11 de la LOEPSF establece la concreción legal del principio de estabilidad presupuestaria contenido en la constitución española. Para esto, define que el déficit estructural corresponde al déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales, y, como regla general, establece que la Administración Pública no puede incurrir en déficit.

Frente a la regla anterior, establece dos excepciones. Primero, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios de largo plazo, el déficit estructural máximo del conjunto de Administraciones Públicas podrá ser, alternativamente: (a) del 0,4% del Producto

[646] Artículo 134 N° 5.
[647] Artículo 133 N° 1.
[648] Artículo 134 N° 6.
[650] Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/lo/2012/04/27/2/con
[651] Preámbulo de la LOEPSF.
[652] Ver, en este sentido: https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/LOEPSreglasfiscales.aspx

Interior Bruto nacional expresado en términos nominales; o (b) el establecido en las normas europeas cuando este fuera inferior.

Segundo, en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en una desviación temporal. En estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento.

Por su parte, respecto de la *limitación del endeudamiento*, la LOEPSF establece en su artículo 13 la concreción legal del principio de sostenibilidad financiera que debe ser concordado con la constitución española al establecer que el volumen del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interno bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea[653]. Para esto, establece que el volumen de deuda pública del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar el 60% del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea. Adicionalmente, la LOEPSF establece que este 60% se debe distribuir de la siguiente forma: 44% para la Administración central, 13% para el conjunto de Comunidades Autónomas[654] y 3% por ciento para el conjunto de Corporaciones Locales.

Los límites establecidos sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social – cláusulas de escape –. En estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita alcanzar el límite de deuda teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento – mecanismos de corrección –.

Por último, respecto de la *limitación al gasto*, la LOEPSF establece que la variación del gasto computable[655] de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las

[653] Artículo 135 N° 3.
[654] El límite de deuda pública de cada una de las Comunidades Autónomas no podrá superar el 13% de su Producto Interior Bruto regional.
[655] Se entenderá por gasto computable a los efectos previstos en el apartado anterior, los empleos no financieros definidos en términos del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, excluidos los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras Administraciones Públicas y las transferencias a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales vinculadas a los sistemas de financiación

Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto[656] de medio plazo de la economía española.

Los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública.

3. Efectos Económicos de Principios Tributarios con Implicancias en Materia Fiscal Consagrados Constitucionalmente.

No hay estudios en la literatura académica de economía respecto a los efectos económicos de principios tributarios en la Constitución. La razón principal es econométrica, de acuerdo con lo que se expondrá en la Tercera Parte de este estudio.

4. Régimen Constitucional y Legal de Relevancia Fiscal para las Empresas de Propiedad del Estado.

En la constitución española se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general[657].

Sin embargo, no existen normas expresas a nivel constitucional ni en la LOEPSF respecto de las formas y mecanismos para controlar su financiamiento y retorno.

III.4. REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA.

1. Profundización del Análisis Constitucional.

1.1 *Institucionalidad Fiscal a Nivel Constitucional e Instituciones Fiscales Independientes.*

Tal como ocurre en gran parte de las constituciones, la constitución de Alemania regula los principales órganos de relevancia fiscal.

[656] Corresponde al Ministerio de Economía y Competitividad calcular la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española, de acuerdo con la metodología utilizada por la Comisión Europea en aplicación de su normativa. Esta tasa se publicará en el informe de situación de la economía española al que se refiere el artículo 15.5 de esta Ley. Será la referencia a tener en cuenta por la Administración Central y cada una de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales en la elaboración de sus respectivos Presupuestos.

[657] Artículo 128 N° 2. Adicionalmente, el artículo 131 N° 2 establece que: "El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley."

La siguiente tabla muestra las funciones que cumple cada uno de estos organismos en la elaboración del presupuesto y en la vigilancia de su cumplimiento.

Órgano	*Presupuesto*	*Vigilancia*
Gobierno Federal	El Gobierno Federal debe presentar ante el *Bundesrat* y *Bundestag* los proyectos de Ley sobre el presupuesto federal. De igual manera, los proyectos de ley que incrementen los gastos presupuestados por el Gobierno Federal, requieren el consentimiento de este último[658].	Anualmente, el Ministro de Hacienda debe presentar al *Bundestag* y al *Bundesrat* una cuenta de todos los ingresos y gastos, así como de los activos y las deudas de la Federación del año fiscal anterior, con el objetivo de aprobar la gestión del Gobierno Federal[659].
Bundesrat	El Bundesrat tiene un plazo de seis semanas para comentar el presupuesto presentado por el Gobierno Federal[660].	El Bundesrat realiza tiene la facultad de revisar la cuenta y presenta una resolución donde recomienda o no al Bundestag aprobar el presupuesto.
Bundestag	Votar la ley de presupuesto en base al borrador presentado por el Gobierno Federal.[661]	Aprobar anualmente la gestión financiera del Gobierno Federal durante el ejercicio anterior[662].
Tribunal Federal de Cuentas		Llevar el control presupuestario de la Federación, debiendo supervisar la cuenta anual que presenta el Ministerio de Hacienda y determinar si las finanzas públicas han sido administradas eficiente y apropiadamente. Debe presentar un reporte anual al

[658] Artículo 113 N°1.
[659] Artículo 114 N°1.
[660] Artículo 110 N°3.
[661] Artículo 110 N°3.
[662] Artículo 114 N°1.

		Bundestag, *Bundesrat* y Gobierno Federal[663].
Consejo de Estabilidad (*Stabilitätsrat*)		Encargado de supervisar continuamente la administración presupuestaria de la Federación y de los *Länder,* con el fin de identificar prematuramente emergencias presupuestarias[664]. Está compuesto por el Ministro Federal de Hacienda, los Ministros de Hacienda de los *Länder* y el Ministro Federal de Economía.

Adicionalmente a las instituciones mencionadas, desde 2013 en Alemania existe el Directorio Asesor Independiente del Consejo de Estabilidad, que consiste en un organismo independiente de expertos que asiste al Consejo de Estabilidad en monitorear el cumplimiento de la regla fiscal sobre déficit estructural[665]. El consejo elabora declaraciones y recomendaciones que sustentan las bases del trabajo del Consejo de Estabilidad.

Esta institución emite su opinión sobre las cuestiones que implican el cumplimiento del límite máximo del déficit estructural de las administraciones públicas. En caso necesario, el consejo formula recomendaciones sobre medidas para eliminar los déficits excesivos. Las declaraciones y recomendaciones del consejo, así como otros documentos relevantes, se publican aquí. El propio consejo determina si se publican los documentos y cuáles.

El Directorio Asesor Independiente del Consejo de Estabilidad está compuesto por un representante del Banco Federal de Alemania, y del Consejo Alemán de Expertos Económicos, un representante de los Institutos de Investigación que participan en la Elaboración de las Previsiones Económicas Conjuntas, cuatro expertos designados por un periodo de cinco años por los representantes de la Federación y los *Länder* en el Consejo de Estabilidad, y dos expertos designados por un periodo de cinco años por las asociaciones nacionales de las Cajas de Seguridad.

[663] Artículo 114 N°2.
[664] Artículo 109 N°1.
[665] Artículo 7 de la Ley sobre el Consejo de Estabilidad (Stabilitätsratsgesetz).

1.2 *Gobiernos Subnacionales: Reglas Fiscales de Rango Constitucional e Interacción con Órganos.*

En su calidad de república federada, la constitución de Alemania le entrega amplias facultades fiscales a los *Länder.* En este sentido, el texto constitucional dedica varios artículos a la distribución de facultades impositivas entre la Federación y los Länder; la distribución de los recursos provenientes de los impuestos y monopolios fiscales; y sobre el origen de los recursos necesarios para incurrir en los gastos de cada una de estas entidades.

Considerando que ya fue revisada la distribución de potestades impositivas y de ingresos que hace el texto constitucional, a continuación, estudiaremos únicamente las normas comunes respecto a la elaboración del presupuesto y el financiamiento de los gastos de lo *Länder*.

Como mencionamos anteriormente, la Constitución alemana indica que la Federación y los *Länder* deberán ser autónomos e independientes entre ellos en la administración de sus presupuestos[666], no obstante, esta autonomía no es absoluta.

En primer lugar, la Constitución deja la posibilidad que una ley federal que requiere el consentimiento del *Bundesrat* establezca los principios aplicables tanto para la Federación como para los *Länder* que regulen las normas sobre elaboración de sus presupuestos, la capacidad de respuesta de la gestión presupuestaria a las tendencias económicas y la planificación financiera a largo plazo[667].

Por otra parte, como ya fue mencionado la Constitución también limita esta autonomía al ordenar que los presupuestos estatales deben ser inicialmente balanceados, sin contabilizar los ingresos provenientes de créditos. En este sentido, a pesar que la Constitución establece que los estados podrán regular los detalles de su elaboración, para que se consideren balanceados y cumplan con lo establecido en la Constitución, los presupuestos no podrán incluir ingresos provenientes de créditos[668] restringiéndose así la capacidad que tienen estas entidades de financiar gastos mediante deuda. La Constitución le entrega la posibilidad a los *Länder* para introducir reglas que permitan incluir en este cálculo los ciclos económicos y excepciones en caso de catástrofes naturales o de emergencia que afecten la capacidad financiera del Estado[669].

En cuanto al financiamiento de sus gastos, la Federación y los *Länder* deben financiar los gastos derivados del cumplimiento de sus respectivas competencias, siempre que la Constitución no establezca lo contrario, y los gastos administrativos incurridos por sus propias

[666] Artículo 109 N°1.
[667] Artículo 109 N°4.
[668] Artículo 109 N°3
[669] Artículo 190 N°3.

autoridades. En el caso que un estado actúe por encargo federal, la Federación deberá financiar los gastos correspondientes[670].

Para efectos de hacer responsables a los *Länder* en la administración de recursos, la Constitución establece que la Federación y los *Länder* deben cumplir en conjunto las obligaciones contraídas por la República de Alemania, en virtud del Artículo 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (Unión Europea).

De no cumplirse con las normas de disciplina presupuestaria aplicadas en base al artículo mencionada, las multas impuestas deberán ser soportada por la Federación y por los *Länder* en una proporción de 65% y 35% respectivamente[671].

1.3. *Iniciativas de Gasto, Tributación, Deuda y Presupuesto*.

Iniciativa de Gasto	Iniciativa de Impuestos	Iniciativa de Deuda	Iniciativa Ley de Presupuesto
Las Leyes que aumenten los gastos presupuestarios propuestos por el Gobierno Federal o que impliquen nuevos gastos requieren el consentimiento del Gobierno Federal[672].	No existe iniciativa exclusiva respecto a la potestad de establecer impuestos. No obstante, una ley que implique la disminución de ingresos fiscales requiere la aprobación del Gobierno Federal[673].	No existe iniciativa exclusiva respecto a la potestad de contraer deuda.	El Gobierno Federal debe presentar ante el *Bundesrat* y *Bundestag* los proyectos de Ley del presupuesto federal[674]

2. <u>Regulación de Asuntos Fiscales a Nivel Legal.</u>

El proceso de elaboración de los presupuestos se encuentra regulado principalmente a través de dos normas legales, la Ley de Principios Presupuestarios (*Haushaltsgrundsätzgesetz*) y el Código Presupuestario Federal (*Bundeshaushaltsordnung*), ambos promulgados el año 1969. Como bien puede deducirse de su nombre, la Ley de Principios Presupuestarios establece los principios básicos en que debe sustentarse la legislación presupuestaria de la Federación y los

[670] Artículo 104a.
[671] Artículo 109 N°5.
[672] Artículo 113 N°1.
[673] Ídem.
[674] Artículo 110 N°3.

Länder. Por otra parte, Código Presupuestario Federal establece el procedimiento para la elaboración del presupuesto federal.

En cuanto a la regulación de la regla fiscal, durante el año 2010 se promulgó la Ley sobre la Implementación del Artículo 115 (*Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes) y* su reglamento (*Artikel 115-Verordnung*).

La Ley sobre la Implementación del Artículo 115 indica que, al presupuestar los ingresos y los gastos en condiciones económicas normales, los ingresos y los gastos deberán estar equilibrados y se deberán ajustar para transacciones financieras. Se permitirá un endeudamiento de hasta 0,35% del producto interno bruto nominal del ejercicio anterior. De preverse una tendencia económica que se desvíe de las condiciones normales para un ejercicio, como componente cíclico, el límite de ingresos autorizados variará en la cuantía de dichos ingresos o en la cuantía de los superávits que corresponde al efecto de la tendencia económica en el presupuesto. La Oficina Federal de Estadística (*Statistisches Bundesamt*) está encargada de calcular el producto interno bruto que se utiliza como base para el cálculo mencionado.

Por su parte, el reglamento mencionado, se encarga de regular la determinación del componente cíclico en la preparación del presupuesto federal.

3. Efectos Económicos de Principios Tributarios con Implicancias en Materia Fiscal Consagrados Constitucionalmente.

No hay estudios en la literatura académica de economía respecto a los efectos económicos de principios tributarios en la Constitución. La razón principal es econométrica, de acuerdo con lo que se expondrá en la Tercera Parte de este estudio.

4. Régimen Constitucional y Legal de Relevancia Fiscal para las Empresas de Propiedad del Estado.

Como se mencionó anteriormente, la Constitución alemana establece que los pagos hechos a las empresas del Estado, o las remesas realizadas por estas entidades, deben incluirse en el presupuesto de la nación[675].

Luego, el Código Presupuestario Federal establece que las empresas federales o estatales deberán preparar un presupuesto operacional si no es práctico para ellas ser administradas en base al presupuesto federal o estatal. Agrega esta norma que el presupuesto operacional o un resumen de éste deberá adjuntarse al presupuesto federal o estatal como anexo o en las notas

[675] Artículo 110 N°1.

explicativas. Los presupuestos federales o estatales deben incluir los fondos que serán suministrados o las transferencias que serán recibidas desde estas entidades[676].

Al mismo tiempo, el código mencionado establece como función de los Tribunales de Cuenta auditar la administración presupuestaria y financiera de las empresas federales y estatales[677] así como la participación directa e indirecta que tengan en empresas de derecho privado[678].

En el caso de empresas de derecho privado, si la subdivisión política posee más del 50% de la propiedad, o posee al menos un cuarto de las acciones y en conjunto con otra subdivisión posee la mayoría de las acciones, podrá solicitar que su gestión se haga al marco de las auditorías de las cuentas anuales dispuestas en esta ley y requerir que los auditores incluyan determinadas materias en sus reportes[679].

[676] Sección 18 N°1 del Código Presupuestario Federal.
[677] Sección 42 N°1 del Código Presupuestario Federal.
[678] Sección 44 N°1 del Código Presupuestario Federal.
[679] Sección 53 del Código Presupuestario Federal.

SEGUNDA PARTE
ESTUDIO DE CHILE

I. CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA.

1. C1828 [680].

Considerada como el punto cúlmine de la emancipación de la otrora capitanía general, la C1828 vino a sentar las bases institucionales del desarrollo constitucional en Chile haciéndose cargo de la discusión sobre la organización territorial del Estado existente a la época, la que se debatía entre el modelo federalista, o el modelo unitario, el que finalmente perseveró[681].

Por su parte, con relación al régimen político, se ampliaron las facultades del Congreso y se redujeron las del Presidente de la República. El Congreso Nacional fue concebido como el *poder supremo de la nación*[682] y el Presidente de la República como el *tutor de los intereses generales*[683]. Lo expuesto se ve reflejado en los asuntos fiscales regulados a nivel constitucional. La C1828 materializa una descentralización de la potestad y del control fiscal en dos niveles -i.e., nacional y provincial.

[680] La C1828, promulgada el 8 de agosto de 1828, durante el gobierno de Francisco Antonio Pinto. Su génesis se encuentra en una consulta efectuada a las Asamblea Provinciales, sobre la forma de gobierno, convocándose a un Congreso Constituyente compuesto principalmente por representantes de corte liberal. Véase: Constitución Política de la República de Chile - Constituciones políticas y Actas constitucionales - Historia Política - Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (bcn.cl)
[681] Ossa (2007), p. 120.
[682] Mensaje C1828 "Tenéis asegurado el inapreciable bien de la elección directa; calculada la representación con arreglo a la población de nuestro territorio; removido todo temor de engrandecimiento, de perpetuidad, de transgresión en el Cuerpo Legislativo, organizada la grande obra de la legislación, de modo que sus resultados presenten la mayor probabilidad de acierto [ ]: en fin, el Poder Supremo de la Nación, el que reúne en sí la plenitud de la soberanía, está tan lejos de la nulidad a que lo condenan en otras partes las aspiraciones del Gobierno, como de la omnipotencia parlamentaria, que rompiendo el equilibrio de las fuerzas políticas ha sido siempre el azote de los pueblos."
[683] Mensaje C1828 "Nuestros legisladores han dado al Poder Ejecutivo todo el vigor que necesita para obrar el bien, privándolo de las armas que pudiera emplear en sentido contrario. El Gobierno no puede ser de ahora en adelante en Chile, sino el tutor solícito de los intereses generales; el fiel administrador de todo lo que constituye la ventura de las masas; el servidor fiel y exacto de la Nación; el observador escrupuloso de las leyes, y el órgano de nuestras relaciones externas. Posee bastante dignidad para hacer respetable el nombre de Chile en la escena de la política, bastante energía para poner freno al crimen y dar recompensa a la virtud; bastante estabilidad para hacer frente por sí solo a las maniobras de la rebeldía, y a los desórdenes de la inobediencia. La dichosa imposibilidad en que se halla colocado, de injuriar en lo más pequeño los derechos que forman la ciudadanía, disipará a vuestros ojos el temor que en naciones menos felices infunde su nombre."

Sin perjuicio de su corta vigencia, se ha señalado que la C1828 sirvió para difundir los principios políticos, económicos y culturales de la emancipación, y fue la base para el diseño de la C1833[684].

2. C1833 [685].

La promulgación de la C1833 tuvo una especial motivación en oponerse a las tendencias liberales consagradas en la C1828; de ahí que, respecto de la organización territorial del Estado, la C1833 estableció que Chile es un Estado unitario[686]. Respecto del régimen político, la C1833 mantiene la división de poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la C1828, pero, a diferencia de su antecesora, las atribuciones del Poder Ejecutivo exceden a las del Poder Legislativo. En efecto, de acuerdo con el artículo 50, el Presidente de la República administra el Estado, y es el *Jefe Supremo* de la Nación.

Sin perjuicio de lo anterior, en la medida que la C1833 fue siendo reformada con el transcurso de los años bajo la influencia de gobiernos de corte liberal[687], las atribuciones presidenciales fueron atenuándose y las del Congreso aumentando. En efecto, es precisamente la invariable potestad del Congreso respecto del presupuesto público junto con la evaluación anual del instrumento lo que en definitiva impide la instalación de un sistema presidencialista robusto: la guerra civil de 1891 es evidencia de este argumento, en circunstancias que el Presidente Balmaceda no consiguió el respaldo del Congreso para aprobar la ley de presupuesto de ese año[688].

---

[684] Véase Ossa (2007).

[685] Fue promulgada el 25 de mayo de 1833, durante el gobierno de José Joaquín Prieto. Su génesis se encuentra en el trabajo de la Gran Convención que de acuerdo con una ley dictada el 1° de octubre de 1831 fue llamada a reformar la C1828. Desde una perspectiva histórica, esta constitución tiene como trasfondo la Batalla de Lircay, que dio el poder político a grupos conservadores.

[686] En este sentido, el artículo 2° señala que la República de Chile es una e indivisible.

[687] Biblioteca Congreso Nacional. Disponible en: Constitución de la República chilena, jurada y promulgada el 25 de mayo de 1833 - Constituciones políticas y Actas constitucionales - Historia Política - Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (bcn.cl)

[688] Pineda (2000) p. 379. Cita Enrique Evans, "Informe en Derecho", presentado a la Comisión de Constitución, Legislación. Justicia y Reglamento del Senado, el 7 de octubre de 1992, con el fin de informarla sobre una consulta de la Sala del Senado sobre la legalidad de los gastos públicos. ("Con estos antecedentes no puede resultar extraño que unos años después y ya estabilizada la vida institucional del país, el Gobierno del Presidente Prieto promulgara, en 1839, una ordenanza complementaria de la Constitución que dispuso la organización de las primeras oficinas dedicadas a controlar la ejecución del presupuesto aprobado por el Congreso. En efecto, se atribuyó a la Contaduría Mayor la facultad de tomar razón de las leyes, decretos, reglamentos, presupuestos de gastos y resoluciones administrativas que comprometieran fondos públicos o que tuvieran alguna relación con fondos del Estado, exigiéndose que cuando dichos decretos o resoluciones no estuvieran de acuerdo con las normas legales, debían ser representados ante el Ejecutivo. La aplicación de estas normas constitucionales y legales creó diversos problemas interpretativos y políticos. La máxima expresión de ellos fue precisamente la crisis política del año 1891, conflicto en el cual el Presidente Balmaceda no contó con el apoyo del Congreso para su proyecto de ley de presupuestos.")

De acuerdo con lo expuesto, en las secciones siguientes se analiza el texto constitucional que contiene las reformas efectuadas hasta el 10 de agosto de 1888. En lo referente a asuntos fiscales, la única diferencia entre la C1828 y la C1833 radica en la potestad de órganos subnacionales.

3. C1925 [689].

Desde una perspectiva histórica, se ha señalado que "[l]a Constitución de 1925 se elaboró bajo una concepción política absolutamente negativa al pseudo-parlamentarismo que había imperado en el país"[690]. La C1925 fue reformada en diversas oportunidades, siendo en materia de asuntos fiscales la reforma de 1943 la más relevante[691].

En cuanto a la organización territorial del Estado, la C1925 sigue consolidando el establecimiento de un Estado unitario, en donde los territorios subnacionales son gobernados por agentes bajo el control del poder central[692].

Respecto del régimen político, la C1925 mantiene la división de poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la C1828 y C1833, pero, continuando con los fundamentos de su antecesora en sus orígenes, las atribuciones del Poder Ejecutivo siguen aumentando, consolidando un régimen presidencialista. Igual que en la C1833, de acuerdo con el artículo 60, el Presidente de la República administra el Estado, y es el *Jefe Supremo* de la Nación.

De acuerdo con lo expuesto, en las secciones siguientes se analiza el texto constitucional de acuerdo con su última versión de 12 de marzo de 1977. En aquellos casos en que sea relevante para asuntos de orden fiscal, este capítulo hará las precisiones necesarias acerca de las reformas que se le efectuaron al texto.

En variados casos las constituciones definen qué poder del Estado tiene la atribución de normar gastos, tributos y deuda. En el caso de Chile, esta facultad está radicada en el Presidente de

[689] La C1925 fue promulgada el 18 de septiembre de 1925, durante el gobierno del Presidente Arturo Alessandri. Su génesis se encuentra en el trabajo de una subcomisión de 15 personas presidida por Alessandri, todos integrantes de una Comisión Consultiva compuesta por 122 integrantes designada por Alessandri. La C1925 fue refrendada por un plebiscito.
[690] Pineda (2000) p. 380.
[691] Las enmiendas se realizaron a través de las Leyes Nº 7.727 de 23 de Noviembre de 1943, Nº 12.548 de 30 de Septiembre de 1957, Nº 13.296 de 2 de Marzo de 1959, Nº 15.295 de 8 de Octubre de 1963, Nº 16.615 de 20 de Enero de 1967, Nº 16.672 de 2 de Octubre de 1967, Nº 17.284 de 23 de Enero de 1970 y Nº 17.398 de 9 de Enero de 1971, cuyo último texto fue fijado por Decreto Nº 519 de 24 de Marzo de 1970, publicado el 6 de Mayo de 1970.
[692] En la C1925 original, el artículo 1 señalaba que el Estado de Chile es unitario. Este artículo fue formalmente derogado por el DL 1551 de 1976. Sin embargo, se debe considerar que el DL 1551 también establecía expresamente que el Estado de Chile es unitario. Por lo tanto, en este caso si bien hubo una derogación formal, la regla mantuvo su vigencia.

la República, en función de la cual sólo quien ostenta dicho cargo puede iniciar trámites legislativos ante el Congreso en estos asuntos. En particular, esta atribución presidencial tiene larga data en Chile, siendo su primer antecedente la C1925, habiéndose fortalecido posteriormente a través de sucesivos cambios constitucionales.

4. C1980[693].

El texto vigente de la C1980 no contiene innovaciones sustantivas respecto de asuntos fiscales. Esto se debe, por un lado, a que mantiene la organización territorial del Estado de la C1925 consolidando el Estado unitario reconocido en su artículo 3°.

Respecto del régimen político la C1980 mantiene la división de poderes ejecutivo, legislativo y judicial de sus antecesoras y mantiene un régimen presidencialista. Similar que en las C1833 y C1925, de acuerdo con el artículo 24, el Presidente de la República gobierna y administra el Estado, y es el *Jefe del Estado.*

Si bien el texto de la C1980 fue refundido, coordinado y sistematizado a través del Decreto 100, promulgado el 17 de septiembre de 2005, durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, esto no alteró la regulación de asuntos fiscales (con excepción del fortalecimiento de organizaciones subnacionales). En este sentido, la Constitución vigente contiene

> "[una] enfática asignación al Presidente de la iniciativa de proyectos de ley para ingresos y gastos, y la regulada participación del Congreso para aceptarlos o rechazarlos, configura claramente la preeminencia del Poder Ejecutivo en la marcha económica de la Administración"[694].

De acuerdo con lo expuesto, en las secciones siguientes se analiza el texto constitucional que contiene las reformas efectuadas hasta la fecha, distinguiendo cuando sea relevante aquellas contenidas en el texto original de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política o aquellas que corresponden a reformas posteriores.

[693] La C1980 fue promulgada el 21 de octubre de 1980, durante la tiranía del general Augusto Pinochet. Su génesis se encuentra en el trabajo de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política. Fue refrendada por un plebiscito nacional.
[694] Endress (2009), p. 110.

II. ANÁLISIS EXEGÉTICO Y SISTEMÁTICO DE LAS CONSTITUCIONES DE CHILE.

Este Capítulo analiza los asuntos fiscales que la experiencia constitucional chilena ha regulado. En este sentido, si simplificamos los ámbitos de análisis, se observa que invariablemente el Poder Ejecutivo ha tenido el deber o la atribución de cuidar los ingresos (*i.e.*, la recaudación de las contribuciones) y decretar los gastos legalmente autorizados (*i.e.*, decretar su inversión con arreglo a la ley).

Cuadro comparativo de Atribución Presidencial

C1828	C1833	C1925	C1980
Es deber del Poder Ejecutivo "[c]uidar de la recaudación de las contribuciones generales, y decretar su inversión con arreglo a las leyes"[695].	Es atribución especial del Presidente "[c]uidar de la recaudación de las rentas públicas, y decretar su inversión con arreglo a la ley"[696].	Es atribución especial del Presidente "[c]uidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley"[697].	Es atribución especial del Presidente "[c]uidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley"[698].

Dicho lo anterior, en el transcurso de la experiencia constitucional chilena se han ido desarrollando diferentes mecanismos funcionales a la recaudación de ingresos y la instrucción de gastos.

En las próximas secciones se revisa: la consagración de principios de orientación fiscal (§ 1.); el establecimiento de reglas fiscales (§ 2.); mecanismos de resguardo y cumplimiento de normas fiscales (§ 3.); mecanismos de cumplimiento corrección y responsabilidad (§ 4.); y otros aspectos de especial relevancia fiscal (§ 5.).

1. Principios generales de orientación fiscal.

1.1. *Sostenibilidad y responsabilidad fiscal*.

Ninguna constitución chilena ha establecido, a la fecha, el principio de la sostenibilidad del gasto público en función de los ingresos fiscales y patrimonio del tesoro.

En este sentido, la C1828 incluso establece que es una atribución exclusiva del Congreso establecer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de gastos presentado por

[695] Artículo 84 N° 2.o.
[696] Artículo 73 N° 12.o.
[697] Artículo 72 N° 10.
[698] Artículo 32 N° 20°.

el Poder Ejecutivo[699]. Luego, de este antecedente es posible interpretar que, en la referida constitución, el establecimiento de las fuentes de ingreso (por parte del Congreso) queda supeditada a las necesidades financieras del Estado de manera *ex post*. Sin embargo, esta norma no fue recogida por constituciones posteriores.

Respecto del principio de responsabilidad fiscal y financiera, la doctrina[700] ha sostenido que éste se consagra en la C1980 al establecer que es materia de ley "la celebración de cualquier clase de operaciones que puedan comprometer en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, sus organismos y las municipalidades"[701]. Este artículo no tiene precedente en constituciones anteriores.

1.2. *Potestad para Establecer Ingresos, Egresos y Gastos.*

De acuerdo con las constituciones estudiadas, la instrucción de ingresos (*i.e.*, establecimiento de impuestos y contribuciones), egresos (*i.e.*, supresión de impuestos y contribuciones) y gastos (*i.e.*, inversión de ingresos, presupuesto público[702]) en Chile siempre ha estado supeditada a la dictación de una ley.

Sistematización de la Exigencia de Ley

Texto	Ingreso y Egreso	Gasto	Poder Ejecutivo y Formación de Ley
C1828	El Poder Legislativo reside en el Congreso[703]. Es una atribución exclusiva del Congreso establecer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos del gobierno y suprimir o reformar las existentes[704].	El Poder Legislativo reside en el Congreso[705]. Es una atribución exclusiva del Congreso aprobar o reprobar, aumentar o disminuir los presupuestos de gasto que el Gobierno Presente[706].	El Poder Ejecutivo puede observar, objetar o promulgar derechamente[707].

[699] Artículo 46 N° 3.o.
[700] Endress (2009), p. 112.
[701] Artículo 63 N° 8.
[702] Este apartado excluye el análisis respecto de las atribuciones para el pago de remuneraciones a personas funcionarias del Estado, pensiones y otro tipo de derechos previsionales.
[703] Artículo 23.
[704] Artículo 46 N° 3.o.
[705] Artículo 23.
[706] Artículo 46 N° 3.o.
[707] Artículo 53 y ss.

C1833	El Poder Legislativo reside en el Congreso[708]. Sólo una ley puede imponer contribuciones de cualesquiera clase o naturaleza, suprimir las existentes[709].	El Poder Legislativo reside en el Congreso[710]. Sólo una ley puede fijar anualmente los gastos de la administración pública[711].	El Presidente de la República concurre a la formación de ley, sancionándolas y promulgándolas[712].
C1925	Sólo en virtud de una ley se puede imponer contribuciones de cualesquiera clase o naturaleza, y suprimir las existentes[713].	Sólo en virtud de una ley se puede aprobar anualmente el cálculo de entradas y fijar en la misma ley los gastos de la administración pública[714].	Es atribución especial del Presidente concurrir a la formación de ley con arreglo a la Constitución, sancionarlas y promulgarlas[715].
C1980	Son materias de ley aquellas que la Constitución establece como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente[716], siendo este el caso de aquella que imponen, suprimen, reducen o condonan tributos de cualquier clase o naturaleza, establecen exenciones o modifican las existentes, y determinan su forma, proporcionalidad o progresión[717].	El principio de legalidad se reconoce al establecerse por la Constitución que el Presidente de la República debe presentar un proyecto de Ley de Presupuestos[718] y que éste debe ser ingresado en la Cámara de Diputados[719].	Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones, pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto[720]. Presidente puede formular observaciones y debe promulgar[721].

[708] Artículo 11.
[709] Artículo 28 N° 1.°.
[710] Artículo 11.
[711] Artículo 28 N° 2.°.
[712] Artículo 73 N°1.
[713] Artículo 44 N° 1.
[714] Artículo 44 N° 4.
[715] Artículo 72 N° 1.°.
[716] Artículo 63 N° 14.
[717] Artículo 65 inciso cuarto N° 1.
[718] Artículo 67 inciso primero.
[719] Artículo 65 inciso segundo.
[720] Artículo 69.
[721] Artículo 71 y ss.

En cuanto a la iniciativa de ley para establecer fuentes de ingresos, y de definir egresos y gastos, ésta se define según qué órgano del Estado tiene iniciativa de ley a este respecto.

Del análisis de la experiencia constitucional doméstica, es posible concluir que la potestad para establecer ingresos y egresos transitó de ser una exclusiva del Congreso (Cámara de Diputados) en las C1828 y C1833, a una de iniciativa exclusiva del Presidente de la República en las C1925 y C1980, según se expone en la siguiente tabla.

Iniciativa para Establecer Ingresos y Egresos

Texto	Ingresos (Titularidad)	Egresos (Titularidad)
C1828	Congreso. Es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados proponer leyes sobre impuestos y contribuciones, considerando las modificaciones del Senado[722].	Congreso. La atribución se compone de la facultad para suprimir o reformar las contribuciones existentes[723].
C1833	Congreso[724]. Es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados proponer leyes sobre contribuciones[725]. Ninguna autoridad del Estado o individuo podrá imponerlas sin su autorización[726].	Congreso. Es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados proponer leyes sobre contribuciones[727].
C1925	Congreso (moción) y Presidente de la República (mensaje). Las leyes sobre contribuciones de cualquier naturaleza deben tener origen en la Cámara de Diputados[728].	Presidente. Los mensajes pueden suprimir, reducir o condonar impuestos o contribuciones de cualquier clase, sus intereses o sanciones, postergar o consolidar su pago y establecer exenciones tributarias totales o parciales[729].
C1980	Presidente. Tiene iniciativa exclusiva de ley para imponer tributos[730]. El mensaje sólo puede ser ingresado en la Cámara de Diputados[731].	Presidente. Tiene iniciativa exclusiva de ley para suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y

[722] Artículo 47 N° 1.o en concordancia con el artículo 49.
[723] Artículo 46 N° 3.o.
[724] De acuerdo con el proceso de formación de ley de la C1833 y el artículo 73 número 1.°, es atribución especial del Presidente concurrir a la formación de ley, sancionarlas y promulgarlas.
[725] Artículo 31.
[726] Artículo 139.
[727] Artículo 31.
[728] Artículo 45 inciso cuarto.
[729] Artículo 45 inciso segundo.
[730] Artículo 65 N° 1° inciso cuarto.
[731] Artículo 65 inciso segundo.

		determinar su forma, proporcionalidad o progresión[732].

De acuerdo con lo expuesto, en materia de ingresos y egresos la potestad de iniciativa legislativa ha sido transferida al Presidente de la República, en perjuicio del Congreso[733].

Respecto de los gastos, la iniciativa legislativa ha estado consistentemente radicada en el Poder Ejecutivo. De este modo, la intensidad de la atribución varía según la (des)centralización de facultades paralelas a este respecto y los controles del ejercicio de esa potestad.

En efecto, al analizar la experiencia constitucional doméstica, es posible concluir que, si bien la potestad siempre ha sido radicada en el Poder Ejecutivo, ésta transitó de ser descentralizada con contrapesos fuertes en la C1828, a una cada vez más centralizada desde la C1833, según se resume en la siguiente Tabla 4.

Adicionalmente, como se revisará, la potestad presidencial fue acompañada por la adición de diversas prerrogativas en el diseño, aprobación y rendición de cuentas del presupuesto público (ver Capítulo II. § 3.1) y una atomización y debilitamiento en la institucionalidad de control (ver Capítulo II. § 3.2). Ambas variables han dado curso a un amplio poder presidencial centralizado y con menores controles *ex post* en materia de gasto público.

Iniciativa para Establecer Gastos

Texto	Titularidad
C1828	(i) Poder Ejecutivo con aprobación de y rendición de cuentas al Congreso; y (ii) Municipalidades con aprobación y reglamentación de las Asambleas Provinciales. Los recursos que distribuyen las Asambleas Provinciales los determina el Congreso[734].
C1833	Poder Ejecutivo (Ministros del Despacho) y rendición de cuentas al Congreso[735]. A diferencia de la C1828, los órganos subnacionales pierden sus facultades[736].
C1925	Presidente de la República con rendición de cuentas al Congreso[737].

[732] Artículo 65 N° 1° inciso cuarto.
[733] Aldunate (2005) p. 24.
[734] Artículo 46 N°3.o.
[735] Artículo 27 N° 1.o en concordancia con el artículo 28 N°2.o.
[736] En el caso de las Municipalidades, estas quedan supeditadas a la voluntad de los poderes centrales del Estado. De acuerdo con el artículo 119 número 8° corresponde a las Municipalidades "[d]irigir al Congreso cada año, por el conducto del Intendente y el Presidente de la República, las peticiones que tuvieren por conveniente, ya sea sobre objetos relativos al buen general del Estado, o al particular del departamento, especialmente para establecer propios, y ocurrir a los gastos extraordinarios que exigiesen las obras nuevas de utilidad común del departamento, o la reparación de las antiguas."
[737] Artículo 45 inciso segundo.

C1980	Presidente de la República sin mecanismo regulado de rendición de cuentas (ver sección II. § 3.1.).

1.3. *Contratación de Deuda y Pasivos Financieros Fiscales*.

En materia de deuda, también se requiere una ley para su aprobación; y al igual que en el caso anterior (ingresos y gastos) el poder a transitado progresivamente desde el Congreso al Presidente de la República[738].

En un comienzo (C1828) la iniciativa en materia de endeudamiento estaba radicada en el Congreso. Luego, se autorizó al Presidente mediante mensaje, pero sin iniciativa exclusiva, para presentar proyectos a este respecto (C1833 y C1925).

Actualmente, con la C1980 el Presidente tiene iniciativa exclusiva para tramitar proyectos de ley con la finalidad de comprometer el crédito público. Sin embargo, a diferencia de sus antecesoras, la C1980 añade ciertos requisitos temporales y funcionales para la emisión de deuda (ver sección II. § 3.3). Lo expuesto, se resume en la siguiente tabla.

Mecanismo y Facultades de Emisión de Deuda

Texto	Titularidad
C1828	Ley, con atribución exclusiva del Congreso. Es atribución exclusiva del Congreso "[c]ontraer la deuda nacional, consolidarla, designar sus garantías y reglamentar el crédito público"[739].
C1833	Ley, sin iniciativa exclusiva. "Sólo en virtud de una ley se puede contraer deudas, reconocer las contraídas hasta el día, y designar fondos para cubrirlas" [740] .
C1925	Ley, sin iniciativa exclusiva. "Sólo en virtud de una ley se puede autorizar la contratación de empréstitos o de cualquiera clase de operaciones que puedan comprometer el crédito y la responsabilidad financiera del Estado"[741]. Respecto del procedimiento administrativo, sólo en virtud de una ley se puede autorizar al Presidente para que dicte disposiciones con fuerza de ley sobre la emisión de deuda[742].
C1980	Ley, con iniciativa exclusiva del Presidente. Son materia de Ley las que autoricen al Estado, a sus organismos y a las municipalidades, para contratar empréstitos[743]. El Presidente tiene iniciativa exclusiva para "[c]ontratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la

[738] Aldunate (2005) p. 24.
[739] Artículo 46 N° 5.o.
[740] Artículo 28 N° 4°
[741] Artículo 44 N° 2°.
[742] Artículo 44 N° 15, en concordancia con el N° 2° del mismo artículo.
[743] Artículo 63 N°7.

	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, entre otros[744].

1.4. *Principios Constitucionales Relativos al Financiamiento de Políticas Públicas*.

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.

1.4.1. *La C1828.* Establece que es atribución de las Asambleas Provinciales proponer al Gobierno las medidas y planes conducentes al bien de la provincia en cualquiera ramo[745]. En este sentido, el "bien de la provincia" tiene que ver con la distribución de recursos necesarios de acuerdo con el interés de los habitantes de dicha unidad territorial. Respecto de las garantías fundamentales, si bien la C1828 establece derechos civiles y políticos como derechos garantizados constitucionalmente, ésta no contempla la obligación del Estado de establecer mecanismos de financiamiento monetario para su realización[746].

1.4.2. *La C1833*. En el Capítulo IV, al igual que la C1828, consagra derechos políticos sin contemplar la obligación del Estado de proveer medios de financiamiento directo. Adicionalmente, el artículo 144 consagra que la educación pública es una atención preferente del Gobierno y que el Congreso formará un plan general de educación nacional que debe ser ejecutado por el Ejecutivo. Sin embargo, ésta no expresa la obligación explícita del estado de financiar la educación pública, como lo hace, por ejemplo, el actual texto vigente sobre el derecho a la educación en la C1980.

1.4.3. *C1925*. En el Capítulo III del texto original aprobado el año de su promulgación, establece diversos derechos civiles y políticos, añadiendo derechos económicos y sociales[747]. En este sentido:

> "La Constitución asegura a todos los habitantes de la República la protección al trabajo, a la industria, y a las obras de previsión social,

[744] Artículo 65 inciso cuarto N° 3.
[745] Artículo 114 N°10.
[746] El mensaje de la C1828 señala que ésta "[ ] establece las más formidables garantías contra los abusos de toda especie de autoridad; de todo exceso de poder. La libertad, la igualdad, la propiedad, la facultad de publicar vuestras opiniones, la de presentar vuestras reclamaciones y quejas a los diferentes órganos de la soberanía nacional, están al abrigo de todo ataque. Leed con atención, meditad profundamente el capítulo que afianza el uso de estos preciosos dones, y os penetraréis de gratitud para con la mano sabia y benéfica que os asegura su completo goce."
[747] Artículo 10 N° 14.

> especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia. La ley regulará esta organización.
> El Estado propenderá a la conveniente división de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar.
> Ninguna clase de trabajo o industria puede ser prohibida a menos que se oponga a las buenas costumbres, a la seguridad o a la salubridad públicas, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así.
> Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salubridad." (destacado propio)

En este sentido, este es el primer registro explícito de disposición de gasto orientado al financiamiento de garantías fundamentales por un texto constitucional. En efecto, es por esta razón que la C1925 se ha entendido como una que sitúa al Estado al centro del desarrollo social de las personas. Sin embargo, en 1976, este artículo, junto a otras garantías, fue suprimido.

1.4.4. *C1980*. El texto vigente, en su artículo 19 establece una serie de garantías fundamentales que han ido ampliándose con el transcurso de los años. Actualmente, dos derechos van acompañados de una obligación financiera explícita para el Estado.

Primero, respecto al derecho a la educación, es obligatorio para el Estado financiar: (i) un sistema gratuito de educación parvularia a partir del nivel medio menor[748]; y (ii) un sistema gratuito de educación básica y educación media[749].

Segundo, respecto del derecho a la propiedad, es obligatorio para el Estado financiar el pago de indemnizaciones por daños patrimoniales en casos de expropiaciones[750].

Adicionalmente, desde una perspectiva sistemática, se debe considerar que en 1989 se añadió un inciso segundo al artículo 5°, que señala:

> "El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es

[748] Artículo 19 N°10 inciso segundo, incorporado por la Ley N° 20.710.
[749] Ley 19.876.
[750] Artículo 19 N° 24 inciso cuarto.

> deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes."

En este sentido, el inciso precitado suele ser concordado (*e.g.*, en procesos judiciales) con el artículo 2.1 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratificado por Chile, entre otros, para dar cumplimiento a la obligación del Estado de financiar progresivamente, con el máximo de recursos disponibles, los derechos contenidos en el referido Pacto. El precitado artículo indica que:

> "Cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos." (destacado propio)

2. Reglas Fiscales.

Ninguna constitución chilena ha establecido reglas fiscales.

3. Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

3.1. *Regulación del presupuesto público*.

El presupuesto es la principal institución regulada a nivel constitucional respecto del gasto público. Desde la C1828 existen registros acerca de la titularidad de la iniciativa, la aprobación y el mecanismo de rendición de cuentas. A partir de la C1925 las facultades presidenciales respecto del presupuesto comienzan a ampliarse, en perjuicio del Poder Legislativo.

3.1.1. *Iniciativa.* En todas las constituciones estudiadas corresponde al Poder Ejecutivo. En ciertos casos, los Ministros de Estado tienen un rol central respecto del presupuesto necesario para cumplir con los programas de sus ministerios (i.e., C1833 y C1925).

En cuanto al contenido y estructura de la ley de presupuesto, existe escasa regulación en las constituciones analizadas. En las C1829, C1833 y C1925 existía una mención genérica a la forma en la que los Ministros de Estado informaban al Presidente respecto del estado de sus respectivas carteras. Por su parte, la C1980 no establece ninguna

norma relativa al contenido o estructura de la ley de presupuesto (*i.e.*, detalle de partidas de gasto, consignar fuente de financiamiento, etc.)

Por último, en la experiencia constitucional chilena no se ha regulado la existencia de una autoridad técnica presupuestaria que apoye en el diseño del presupuesto.

3.1.2. *Aprobación.* Todas las constituciones analizadas establecen que el presupuesto debe ser aprobado por el Congreso Nacional.

A partir de la C1925 se incorpora la norma en virtud de la que, de no ser aprobado por el Congreso el proyecto de Ley de Presupuestos en un intervalo de tiempo determinado, éste comenzará a regir de pleno Derecho. La C1980 mantiene la referida fórmula, acotando todavía más los plazos que tiene el Congreso para tramitar el proyecto de ley.

3.1.3. *Rendición de cuentas*. Las C1828, C1833 y C1925 establecían una obligación expresa del Presidente de rendir cuenta de la inversión de las rentas fiscales.

Sin embargo, la C1980 establece una obligación genérica de rendición de cuenta anual de su gestión, sin requerir una rendición detallada. Es más, la C1980 no establece una instancia específica de examen y aprobación de la cuenta pública del Poder Ejecutivo[751].

En la siguiente tabla se expone cómo ha evolucionado el procedimiento de iniciativa, aprobación y rendición de cuentas en materia presupuestaria a nivel constitucional. Para simplificar la lectura de este capítulo, las adiciones y modificaciones que realizan textos nuevos respecto de los antiguos se han destacado.

Procedimiento presupuestario

Texto	Iniciativa	Aprobación	Rendición de Cuentas
C1828	Poder Ejecutivo. Debe presentar cada año al Congreso el presupuesto de los gastos necesarios[752].	Congreso. Puede aprobar o reprobar, aumentar o disminuir el presupuesto del Gobierno[753].	Poder Ejecutivo debe dar cuenta instruida de la inversión del presupuesto correspondiente al ejercicio anterior[754]. El Congreso puede aprobar o reprobar la

[751] Aldunate (2005) p. 24.
[752] Artículo 84 N° 3.o.
[753] Artículo 46 N° 3.o. Adicionalmente, el Congreso tiene la facultad de determinar el orden de recaudación e inversión de las contribuciones.
[754] Artículo 84 N° 3.o.

			cuenta, en todo o en parte, anualmente[755].
C1833	Poder Ejecutivo (Ministros de Despacho). Deben presentar al Congreso el presupuesto anual de los gastos que deban hacerse en sus departamentos[756].	Consejo de Estado[757] y Congreso. Primero, el Presidente debe proponer a deliberación del Consejo, para que dictamine el presupuesto anual[758]. Luego, una vez que el Congreso abra sus sesiones, los Ministros deben presentarlo al Congreso.	Poder Ejecutivo (Ministros de Despacho). Deben dar cuenta de la inversión de sumas decretadas para llenar los gastos del año anterior[759]. Es atribución exclusiva del Congreso aprobar o reprobar anualmente la cuenta[760].
C1925	Poder Ejecutivo. Los Ministros de Estado deben presentar al Presidente el presupuesto anual de los gastos que deban hacerse en sus Ministerios[761]. *Atribuciones presidenciales*. -Iniciativa exclusiva para: (i) proponer suplementos o partidas o ítem de la ley general de Presupuestos[762]; (ii) aumentar gastos	Congreso. Sólo en virtud de una ley se puede aprobar anualmente el cálculo de entradas y fijar en la misma los gastos de la administración (i.e., Ley de Presupuestos)[764]. *Mecanismo*[765]. -El proyecto de ley se debe presentar cuatro meses antes de su vigencia. Expirado este plazo sin aprobación, rige el proyecto de pleno derecho[766].	Es una obligación del Presidente, que se produce en dos etapas. Primero, los Ministros deben dar cuenta al Presidente del estado de la Nación, sobre sus Ministerios y la inversión de las sumas decretadas para llenar los gastos del año anterior[770]. Segundo, el Presidente rinde esta cuenta al Congreso[771]. Es atribución exclusiva del Congreso aprobar o reprobar anualmente la

[755] Artículo 46) N° 4.o.
[756] Artículo 80.
[757] Órgano regulado en el artículo 91 y ss.
[758] Artículo 96 N° 4°.
[759] Artículo 80.
[760] Artículo 27 N° 1.°.
[761] Artículo 77 inciso segundo.
[762] Artículo 45 inciso segundo.
[764] Artículo 44 N° 4.
[765] Texto original C1925.
[766] Artículo 44 N° 4.
[770] Artículo 77 inciso segundo.
[771] Artículo 77 inciso primero.

	variables y (iii) alterar cálculo de entradas[763].	*Restricciones a la Ley de Presupuestos*[767]. -No puede alterar gastos permanentes o contribuciones acordados en leyes[768]. - El Congreso no puede aprobar nuevos gastos con cargo al Fisco, sin crear o indicar, la fuente de recursos[769].	cuenta rendida por el Presidente[772].
C1980	Poder Ejecutivo. Debe presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos al Congreso[773]. El mecanismo de diseño del proyecto no tiene regulación constitucional. *Atribuciones presidenciales*. -Atribución exclusiva para establecer la estimación del rendimiento de los ingresos, previo	Congreso. Son materia de materias de ley, la que la Constitución exige que sean reguladas por una ley (i.e., Ley de Presupuestos)[775]. *Mecanismo*. -El proyecto de ley se debe presentar tres meses antes de su vigencia[776]. Transcurridos 60 días sin aprobación, rige el proyecto ingresado de pleno derecho[777]. *Restricciones a la Ley de Presupuesto*.	La C1980 en su versión original estableció que "El Presidente de la República, a lo menos una vez al año, dará cuenta al país del estado administrativo y político de la Nación"[782] Este artículo actualmente indica que "[e]l 1 de junio de cada año, el Presidente de la República dará cuenta al país del estado administrativo y político de la Nación ante el Congreso Pleno"[783].

[763] Artículo 44 número 4°.
[767] Texto original C1925.
[768] Artículo 44 número 4°.
[769] Artículo 44 número 4°.
[772] Artículo 43 N°1.
[773] Artículo 67 inciso primero
[775] Artículo 63 N° 2 en concordancia con el 67.
[776] Artículo 67 inciso tercero.
[777] Aldunate (2005) p. 24. De acuerdo con lo expuesto, se ha señalado que "[ ] la disposición sobre aprobación táctica del presupuesto propuesto por el Presidente de la República [ ] fuerza al Congreso a un examen absolutamente superficial de las respectivas partidas, sin que sea materialmente posible un cuestionamiento fundado sobre el empleo de las mismas, ante la ausencia de organismos asesores y de tiempo para dicho examen."
[782] Artículo 24 inciso tercero.
[783] Artículo 24 inciso tercero.

	informe de organismos técnicos[774].	-Congreso no puede alterar la estimación de ingresos[778]. En la C1925 estaba facultado[779]. -Congreso sólo puede reducir gastos, con excepción de los establecidos en leyes permanentes[780]. -Congreso no puede aprobar nuevos gastos con cargo al Fisco, sin crear o indicar, la fuente de recursos[781].	

Por último, no existe en las constituciones estudiadas regulación sistemática de los gastos extrapresupuestarios (i.e., exigencias, condiciones y límites) que no queden comprendidos en el estatuto excepcional (ver Capítulo II. § 4.2.). Excepcionalmente, la C1828 y C1833 contemplaban gastos extraordinarios a nivel subnacional, pero este principio no se mantuvo en constituciones posteriores[784].

3.2. *Institucionalidad de Control Presupuestario*.

Como ha sido expuesto en las secciones anteriores, los distintos textos constitucionales estudiados regulan el gasto, principalmente, a través de la Ley de Presupuestos. Asimismo, los textos estudiados entregan en mayor o menor medida la responsabilidad del diseño de dicha ley al Poder Ejecutivo.

[774] Artículo 67 inciso tercero.
[778] Artículo 67 inciso segundo.
[779] Artículo 44 N° 4.
[780] Artículo 67 inciso segundo.
[781] Artículo 67 inciso cuarto. En este sentido, el artículo 67 inciso quinto establece que "[s]i la fuente de recursos otorgada por el Congreso fuere insuficiente para financiar cualquier nuevo gasto que se apruebe, el Presidente de la República, al promulgar la ley, previo informe favorable del servicio o institución a través del cual se recaude el nuevo ingreso, refrendado por la Contraloría General de la República, deberá reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera que sea su naturaleza."
[784] La C1828 en el artículo 114 disposición 7.a señala que son atribuciones de la Asamblea Provincial aprobar o reprobar los gastos extraordinarios que propongan las Municipalidades. Por su parte el artículo 119 N° 8.o. de la C1833 señala que corresponde a las Municipalidades en sus territorios dirigir al Congreso, por intermedio del Intendente y el Presidente de la República peticiones sobre gastos extraordinarios. Una provisión similar a las expuestas fue discutida en la decimocuarta sesión de la subcomisión de reformas constitucionales de 1 de junio de 1925. Sin embargo, la discusión fue dada en el marco del objetivo de brindar mayor autonomía a entes subnacionales, asunto que no prosperó en el texto final de la C1925.

Como contrapeso, a lo largo de la historia constitucional se pueden reconocer diferentes instituciones que han tenido atribuciones de fiscalización, con mayor o menor intensidad. Éstas se resumen en la siguiente tabla, estando marcadas con color rojo aquellas instituciones con una atribución de fiscalización intensa, con naranjo mediana y amarillo baja.

Instituciones con Reconocimiento Constitucional

Instituciones	C1828	C1833	C1925	C1980
Congreso Nacional	✓	✓	✓	✓
Tesorerías de Estado		✓	✓	✓
Consejo de Estado		✓		
Contraloría			✓	✓

3.2.1. *Congreso Nacional*. De acuerdo con lo expuesto en la Tabla Procedimiento Presupuestario, el Congreso corresponde a la institución en la cual se rinde cuenta de la inversión de las rentas de la Nación. Adicionalmente, la Cámara de Diputados tanto en la C1925[785] como en la C1980[786] tiene facultades para fiscalizar los actos de Gobierno.

Sin perjuicio de lo expuesto, el Congreso ha visto reducida sus facultades de intervención durante la tramitación de la Ley de Presupuestos, ya que no puede alterar la estimación de ingresos y sólo puede reducir gastos (ver Tabla Procedimiento Presupuestario). Asimismo, como se indica en la sección anterior, en la C1980 no existe una obligación expresa del Ejecutivo de presentar una cuenta pública presupuestaria, ni una instancia formal de examen y aprobación de la misma por parte del Congreso Nacional.

3.2.2. *Tesorerías del Estado*. Esta institución ha sido consagrada constitucionalmente desde la C1833, sin mayores variaciones. Su función principal es verificar que los pagos que se solicitan tienen un fundamento legal.

[785] Artículo 39 N° 2°.
[786] Artículo 52 N° 1.

Reconocimiento de las Tesorerías del Estado

C1833[787]	C1925[788]	C1980[789]
Ningún pago se admitirá en cuenta a las tesorerías del Estado, si no se hiciese en virtud de un decreto en que se exprese la ley, o la parte del presupuesto aprobado por las Cámaras en que se autoriza aquel gasto.	Las Tesorerías del Estado no podrán efectuar ningún pago sino en virtud de un decreto expedido por autoridad competente, en que se exprese la ley o la parte del Presupuesto que autorice aquel gasto.	Las Tesorerías del Estado no podrán efectuar ningún pago sino en virtud de un decreto o resolución expedido por autoridad competente, en que se exprese la ley o la parte del presupuesto que autorice aquel gasto. Los pagos se efectuarán considerando, además, el orden cronológico establecido en ella y previa refrendación presupuestaria del documento que ordene el pago.

3.2.3. *Consejo de Estado*. Esta institución integrada por diferentes actores públicos sólo tuvo reconocimiento constitucional en la C1833. Respecto de materias presupuestarias era una instancia consultiva (sin facultad resolutiva) a la que el Presidente debía presentar su proyecto de gastos previo a la instancia ante el Congreso. Las constituciones posteriores no contemplan a esta institución[790].

3.2.4. *Contraloría*. Fue instaurada en la C1925 mediante la reforma de 1943 que incorporó el artículo 21 inciso segundo y siguientes[791] que fue reproducido por el artículo 98 inciso primero y 99 de la C1980, de acuerdo con la que expone la siguiente tabla:

Facultades de la Contraloría

C1925	C1980
	Ejercerá el control de legalidad de los actos de la Administración.
Fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades, de la Beneficencia Pública y de los otros servicios que determinen las leyes.	Fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes.

[787] Artículo 146.
[788] Artículo 21 inciso primero.
[789] Artículo 100.
[790] Ver artículo 93 y ss. de la C1833.
[791] Reforma efectuada por Ley N° 7.727.

Examinará y juzgará las cuentas de personas que tengan a su cargo bienes del Fisco, las Municipalidades, la Beneficencia Pública y de los otros servicios que determinen las leyes.	Examinará y juzgará las cuentas de personas que tengan a su cargo bienes del Fisco, las Municipalidades, y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes.
Llevará la contabilidad general de la Nación.	Llevará la contabilidad general de la Nación.
Desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley.	Desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley.
No dará curso a decretos que excedan el 2% de gasto extrapresupuestario y remitirá información a Cámara de Diputados.	En ningún caso dará curso a los decretos de gastos que excedan el límite señalado en la en la Constitución y remitirá información a la Cámara de Diputados[792].
Enviará copia a Cámara de Diputados de los decretos que tome razón, suscritos por todos los ministros.	

La Contraloría fue diseñada en la C1925 como la institución responsable de la contabilidad nacional. Sin embargo, al añadírsele la función de control de legalidad en la C1980 sus atribuciones se dispersaron. A este respecto, se ha señalado que su creación "se inserta dentro de un proceso de empobrecimiento en el régimen de control financiero público inaugurado bajo la Constitución de 1925 y profundizado durante su vigencia y la posterior adopción de la Constitución de 1980" [793].

3.3. *Institucionalidad de Control de Obligaciones Financieras Fiscales*.

En la C1828, C1833 y C1925 no existen exigencias adicionales a la aprobación legal para comprometer el crédito público por parte del Estado, de acuerdo con lo expuesto en la § 1.3. Por lo tanto, no existen requisitos en cuanto uso de los fondos ni al financiamiento del servicio de la deuda, ni mecanismos de control *ex post*.

La C1980, en cambio, estableció los siguientes requisitos para los empréstitos: (i) deberán estar destinados a financiar proyectos específicos; y (ii) se debe indicar las fuentes de recursos con cargo a los cuales deba hacerse el servicio de la deuda.[794] Adicionalmente, se requerirá de una ley de quórum calificado para autorizar la contratación de aquellos empréstitos cuyo vencimiento exceda del término de duración del respectivo período presidencial en el que se solicita[795].

[792] Artículo 99 inciso primero.
[793] Aldunate (2005) p. 20.
[794] Artículo 63 N°7.
[795] Artículo 63 N°7.

En adición a lo anterior, el Banco Central: (i) sólo puede efectuar operaciones con instituciones financieras públicas o privadas, sin poder otorgar su garantía[796]; (ii) no puede adquirir documentos emitidos por el Estado, sus organismos o empresas[797]; y (iii) no puede financiar mediante créditos directos ni indirectos el gasto público o préstamos[798].

El texto original de la C1980 establece una hipótesis en la que el Banco Central puede obtener, otorgar o financiar créditos al Estado y entidades públicas o privadas: en caso de guerra exterior o peligro de ella, previa calificación del Consejo de Seguridad Nacional[799].

En 2020 producto de la emergencia sanitaria provocada por el COVID 19[800], se añadió una hipótesis adicional que expande las facultades crediticias del Banco Central. En este sentido se agregó un inciso segundo al artículo 109, el que señala lo siguiente:

> "[ ] en situaciones excepcionales y transitorias, en las que así lo requiera la preservación del normal funcionamiento de los pagos internos y externos, el Banco Central podrá comprar durante un período determinado y vender, en el mercado secundario abierto, instrumentos de deuda emitidos por el Fisco, de conformidad a lo establecido en su ley orgánica constitucional."

De acuerdo con lo expuesto, el Banco Central tiene atribuciones relacionadas a la deuda pública de manera excepcional y en el mercado secundario, de acuerdo con el artículo precitado.

4. Mecanismos de Cumplimiento, Corrección y Responsabilidad.

4.1. *Estatuto General*.

En virtud de lo expuesto en los párrafos precedentes, los asuntos de ingreso, egreso, gasto y deuda fiscal se encuentran controlados principalmente antes de su ejecución, en virtud de la exigencia de ley para su autorización. El presupuesto, en los libros, es prácticamente el único instrumento fiscal con controles ex post a nivel constitucional (*e.g.*, función contable de la Contraloría).

Respecto de los procedimientos de corrección, no es posible distinguir en la experiencia constitucional chilena su consagración.

---

[796] Artículo 109 inciso primero.
[797] Artículo 109 inciso primero.
[798] Artículo 109 inciso tercero.
[799] Artículo 109 inciso cuarto.
[800] Ley N° 21.253, cuya moción parlamentaria se encuentra disponible en: https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7777/

Por último, en materia de responsabilidad, salvo en aquellos casos vinculados al estatuto excepcional que al que se refiere la próxima § 4.2., no existe un estatuto diferenciado y específico a asuntos fiscales de rango constitucional.

4.2. *Estatuto Excepcional*.

Constitucionalmente, ante situaciones de especial gravedad permiten incurrir en gastos que se encuentran fuera de los márgenes de la Ley de Presupuestos.

En primer lugar, la C1925 facultó extraordinariamente al Presidente para enfrentar circunstancias que atendida su gravedad podrían afectar el interés público. En este sentido, en 1943 se incorporó al artículo 72 número 10 una cláusula habilitante para tales efectos. La C1980 reproduce el texto constitucional de la C1925 en el actual artículo 32 número 20. En efecto, como se exhibe en la siguiente tabla, ambos artículos son idénticos respecto de su mecanismo de activación.

Mecanismo de Activación (C1925 y C1980)

Potestad	Presidente de la República con la firma de todos los Ministros de Estado
Facultad	Decretar pagos no autorizados por la ley, sólo para atender necesidades impostergables.
Umbral	El total de los giros que se hagan con estos objetos no podrá exceder anualmente del dos por ciento (2%) del monto de los gastos que autorice la Ley General de Presupuestos.
Resp. Civil	Ministros de Estado o funcionarios que autoricen o den curso: solidaria y personal del reintegro.
Resp. Penal	Ministros de Estado o funcionarios que autoricen o den curso: Malversación de caudales públicos.

La única diferencia, es que, como exhibe en la siguiente tabla la C1980 en el caso de agotamiento de recursos reemplaza el requisito de “grave daño” de la C1925 por el de “serio perjuicio”. Adicionalmente, añade la circunstancia de “grave daño o peligro para la seguridad nacional”.

Circunstancias que Desencadenan su Aplicación (necesidades impostergables)

C1925	C1980[801]
Calamidades públicas	Calamidades públicas
Agresión exterior	Agresión exterior
Conmoción interna	Conmoción interna
Agotamiento de recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin *grave daño* para el país	Agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin *serio perjuicio* para el país.
	Grave daño o peligro para la seguridad nacional

Dicho lo anterior, en lo relevante para esta sección del capítulo, la cláusula precitada sólo contempla mecanismos de responsabilidad *ex post* con relación a las autoridades que abusen de esta facultad. Sin embargo, no se establece constitucionalmente un mecanismo de corrección forzosa en virtud del impacto que la aplicación de esta cláusula puede tener en los gastos.

En segundo lugar, como fuere señalado en la § 3.3. precedente respecto de las atribuciones del Banco Central, la expansión de sus facultades crediticias en reacción a la pandemia del COVID 19, fue asimilada por los parlamentarios que presentaron la moción a las facultades del Presidente de la República respecto de las hipótesis que permiten acudir a este mecanismo excepcional de financiamiento extrapresupuestario establecido en el artículo 32 N° 20 de la C1980. Sin embargo, tampoco se contempla una cláusula de corrección forzosa.

5. Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

5.1 *Tributos*.

5.1.1. *Principios*. De acuerdo con lo expuesto en la § 1.2. precedente, el aspecto sustantivo de la potestad respecto de la iniciativa para establecer ingresos se vincula a las contribuciones o tributos decretadas por parte del Estado. En este sentido, la experiencia constitucional chilena ha establecido normas tendientes a orientar los principios que rigen a las leyes que establecen tributos, de acuerdo con lo que se expone en la siguiente tabla.

[801] Algunos ejemplos recientes de aplicación de este dispositivo constitucional son el: Decreto N° 1178 del Ministerio de Hacienda para atender los gastos necesarios para asegurar la continuidad del servicio y el funcionamiento del sistema de transporte público de la ciudad de Santiago; y el Decreto N° 333 del Ministerio de Hacienda de 2020 para atender los gastos necesarios derivados de la epidemia del coronavirus, “Covid-19”.

Principios Tributarios

Texto	Consagración
C1828	Todos deben contribuir a las cargas del Estado en proporción de sus haberes[802].
C1833	La Constitución asegura a todos los habitantes de la República la igual repartición de los impuestos y contribuciones a proporción de los haberes[803].
C1925	Sólo en virtud de una ley se puede determinar la proporcionalidad o progresión de las contribuciones[804].
C1980	La Constitución asegura a todas las personas 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[805].

De acuerdo con lo expuesto, la proporcionalidad en materia tributaria ha sido consagrada desde la C1828 y la progresividad es un principio vigente desde la C1925.

Adicionalmente, la C1980 en su versión original añadió respecto de la afectación tributaria que "[l]os tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado"[806]. El mismo texto estableció que, excepcionalmente "la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional."

Por último, el texto de la C1980 establecía una atribución regional que fue modificada, según se expone de manera destacada en la siguiente tabla:

Distribución Subnacional de Tributos

Texto Original	Texto modificado por Ley 19.097 de 1991
La ley podrá autorizar que los tributos que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación local puedan ser establecidos, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades comunales y destinados a obras de desarrollo comunal.	La ley podrá autorizar que los tributos 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.

[802] Artículo 126.
[803] Artículo 10 N° 3.
[804] Artículo 44 N° 1.
[805] Artículo 19 N° 20 inciso primero y segundo.
[806] Artículo 19 N° 20 inciso tercero.

5.1.2. *Institucionalidad*. Ninguna de las constituciones estudiadas dispone instituciones encargadas de la recaudación.

De acuerdo con lo expuesto en la Tabla Cuadro comparativo de Atribución Presidencial, en todos y cada uno de los textos estudiados es el Presidente el encargado de "cuidar de la recaudación de las rentas" sin embargo la forma no tiene un diseño administrativo de rango constitucional.

5.2. *Regulación de Ingresos y Gastos a Nivel Subnacional*[807].

5.2.1. *C1828*. De acuerdo con lo expuesto en la § 1. del Capítulo I., este texto constitucional es el más descentralizado a nivel de organización territorial[808]. En este sentido, tanto la unidad territorial de las Asambleas Provinciales, como la de las Municipalidades tenían facultades en materia de ingresos y gasto.

Respecto de las primeras, éstas autorizan y reglamentan: (i) anualmente los presupuestos municipales[809]; (ii) los gastos extraordinarios[810] y (iii) distribuyen contribuciones entre los pueblos de la provincia[811].

Por su parte, la Municipalidades, dentro de sus atribuciones, administran e invierten caudales propios y arbitrios de acuerdo con el reglamento de la Asamblea Provincial[812] y hacen la repartición de las contribuciones que hayan cabido a su distrito[813].

5.2.2. *C1833*. Esta constitución reduce la autonomía subnacional. En este sentido, consagra que sólo en virtud de una ley se puede determinar en caso de ser necesario la repartición de contribuciones entre las provincias o departamentos[814]. De acuerdo con

[807] Este acápite excluye el análisis sobre la facultad de endeudamiento a nivel subnacional. A este respecto, se debe considerar que ninguna de las constituciones estudiadas aborda este tema de manera expresa. La capacidad para contraer deuda sólo se regula a nivel constitucional en la forma abordada de la sección 1.3 de este capítulo.
[808] Respecto de la autonomía de los gobiernos subnacionales y formas de gobierno el mensaje de la C1828 consagraba que "Las provincias no fluctuarán en lo sucesivo entre turbulencias peligrosas y una dependencia ilimitada del Gobierno. La Constitución ha modelado su mecanismo, conforme lo aconsejaban las lecciones de la experiencia, y las circunstancias peculiares al país. Ellas no harán el sacrificio de su individualidad, ni se verán segregadas del cuerpo respetable a que pertenecen. La prudente determinación de sus facultades y atribuciones impondrá perpetuo silencio a quejas infundadas, y a reclamaciones imprudentes; y seguras del bien que pueden hacer, sin exceder aquellos límites, la ventura que ellas mismas se fabricarán, formará la ventura de la Nación entera, y contribuirá esencialmente a su reposo y a su armonía."
[809] Artículo 144 N°7.a.
[810] Artículo 144 N°7.a.
[811] Artículo 144 N°12.
[812] Artículo 122 N° 3.a.
[813] Artículo 122 N°4.a.
[814] Artículo 28 número 1.°.

lo anterior, corresponde a las Municipalidades, en sus territorios, hacer la repartición de contribuciones que le hubiesen cabido, salvo que la ley lo haya encomendado a otra persona y autoridad[815].

5.2.3. *C1925*. Esta constitución mantiene el principio de la C1925 respecto que sólo en virtud de una ley se puede determinar en caso de ser necesario la repartición de contribuciones entre las provincias o departamentos[816].

Por su parte, las Municipalidades, dentro de sus atribuciones, administran e invierten caudales propios y arbitrios de acuerdo con la ley[817].

Adicionalmente, se señala que la ley puede imponer a las Municipalidades una cuota proporcional a sus entradas anuales, para contribuir a los gastos generales de la provincia[818].

5.2.4. *C1980*. Originalmente, la C1980 establecía que la Ley de Presupuestos debía solventar los gastos de funcionamiento de las regiones y municipalidades[819]. Además, establecía un fondo de desarrollo regional[820].

Desde una perspectiva regional, con la reforma de 1991[821], se estableció que la Ley de Presupuestos de la Nación contemplará, gastos correspondientes a inversiones sectoriales de asignación regional cuya distribución entre regiones responderá a criterios de equidad y eficiencia, tomando en consideración los programas nacionales de inversión correspondientes. La asignación de tales gastos al interior de cada región corresponderá al gobierno regional[822].

Desde una perspectiva municipal, con la reforma de 1991[823], se estableció la autonomía de las municipalidades para la administración de sus finanzas[824] y que la Ley de Presupuestos puede asignarles recursos[825]. Además, se dispuso la creación de un fondo nacional de desarrollo anclado en el principio de redistribución solidaria, permitiéndose celebrar convenios anuales y plurianuales de inversión pública.

---

[815] Artículo 119 N° 7.°.
[816] Artículo 44 N° 1.
[817] Artículo 105 N° 5°.
[818] Artículo 105 inciso segundo.
[819] Artículo 111.
[820] Artículo 104.
[821] Ley 19.097.
[822] Artículo 115 inciso tercero.
[823] Ley 19.097.
[824] Luego, por disposición constitucional, las Municipalidades gozan de grados de autonomía fiscal que no tienen los gobiernos regionales.
[825] Artículo 122.

Adicionalmente, con la reforma de 2005 a la C1980[826] se añadió que los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional, lo cual debe ser regulado por una ley orgánica constitucional, incorporándose nuevos principios de relevancia fiscal a nivel subnacional[827].

5.3. *Empresas de Propiedad del Estado*.

La regulación de las empresas de propiedad del Estado a nivel constitucional es relativamente reciente y se encuentra estrechamente vinculada a la minería del cobre.

En este sentido, en 1971, en virtud de una reforma promovida por el Presidente Allende a través de la Ley N° 17.450, se incorporó la disposición transitoria decimoséptima a la C1925 que nacionalizaba las empresas que constituían la Gran Minería del Cobre[828]. Luego, la nacionalización y consecuente incorporación al pleno y exclusivo dominio de la Nación de las trajo consigo la obligación de indemnizar a las empresas privadas afectadas. El monto de dicha indemnización debía ser fijado por el Contralor General de la República[829].

Con la entrada en vigor de la C1980 el estatuto constitucional respecto de la Gran Minería del Cobre se habría mantenido invariable[830]. Sin embargo, no ocurrió lo mismo respecto de la actividad empresarial estatal en general.

En efecto, la C1980 regula la actividad empresarial del Estado a modo de excepción a la regla general del derecho a desarrollar cualquier actividad económica que establece el artículo 19

[826] Ley 20.050.
[827] Artículo 3° inciso segundo.
[828] En este sentido, se ha señalado que "[e]l proceso de recuperación [de la Gran Minería del Cobre] comenzó en 1955, durante el Gobierno del Presidente Frei Montalva. En ese momento el aumento sostenido de la pobreza incidió en que se comenzara a legislar sobre la producción del cobre, especialmente en materia tributaria. Posteriormente, en 1966, se dictó la Ley de Chilenización del Cobre, la cual establece la participación estatal en la propiedad de las empresas productoras del mineral, a través de sociedades de propiedad mixta, para luego concluir con la realización de la nacionalización pactada, que finalizaría con la adquisición de la empresa." Véase: Parra (2017), pp. 15 y 16.
Adicionalmente, se debe considerar que la Ley N° 17.450 modificó el artículo 10 N° 10 inciso tercero de la C1925 estableciendo que "[c]uando el interés de la comunidad nacional lo exijan, la ley podrá reservar al Estado el dominio exclusivo de recursos naturales, bienes de producción u otros, que declare de importancia preeminente para la vida económica, social o cultural del país. Propenderá, asimismo, a la conveniente distribución de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar.
[829] Disposición decimoséptima transitoria.
[830] En efecto, la C1980 estableció la disposición tercera transitoria, que estable que "[l]a gran minería del cobre y las empresas consideradas como tal, nacionalizadas en virtud de lo prescrito en la disposición 17a. transitoria de la Constitución Política de 1925, continuarán rigiéndose por las normas constitucionales vigentes a la fecha de promulgación de esta Constitución." Para un análisis respecto de esta disposición y el régimen constitucional aplicable a Codelco, véase Parra (2017).

N° 21. Así, el Estado para desarrollar o participar en actividades requiere una ley de quórum calificado[831]. Adicionalmente, la C1980 estableció la forma en que las empresas de propiedad del Estado pueden emitir deuda, señalando que son materias de ley las que fijen las normas con arreglo a las cuales las empresas del Estado y aquellas en que éste tenga participación puedan contratar empréstitos, los que, en ningún caso, podrán efectuarse con el Estado, sus organismos o empresas[832]. A este respecto, la emisión de deuda por parte de empresas de propiedad estatal forma parte, en general, de la potestad de emisión de deuda del Poder Ejecutivo, en tanto este ostenta la propiedad y administración de dichas sociedades.

Con todo, las constituciones no han regulado el cómo deben materializarse los aportes de financiamiento -e.g., capital basal y aumentos subsiguientes- ni menos los requisitos de rentabilidad o las métricas aplicables para hacer tales mediciones y sus efectos.

[831] De conformidad con el artículo 66 inciso tercero de la C1980, las normas legales de quórum calificado son aquellas que se establecen, modifican o derogan por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio.
[832] Artículo 63 N° 9.

TERCERA PARTE
¿ES POSIBLE UN ANÁLISIS DE LOS EFECTOS ECONÓMICOS DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL?

I. EFECTOS ECONÓMICOS DE INSTITUCIONES FISCALES A NIVEL CONSTITUCIONAL.

Si bien no existe una única definición de sustentabilidad fiscal, en la literatura económica se entiende como la capacidad de largo plazo del gobierno para financiar consistentemente sus compromisos de gasto con los recursos disponibles (Rose, 2010).

Una de las preguntas relevantes, tanto en el mundo académico como en el de las políticas públicas, es si es posible tener algún tipo de institucionalidad que incentive o incluso garantice la sustentabilidad fiscal y que tipo de institucionalidad podría ser efectiva para ese objetivo. La razón para tener algún tipo de institucionalidad fiscal es que, en general, los gobiernos tienen incentivos a maximizar el gasto fiscal para beneficiar a sus votantes, pero tienen menos incentivos para aumentar impuestos que permitan financiar en forma permanente ese gasto (Amick et al., 2020). Como resultado, el gasto fiscal suele ser mayor que los ingresos fiscales y los gobiernos financian la diferencia con deuda, lo cual lleva a un equilibrio con un déficit fiscal persistente y una deuda pública creciente.

En este contexto se han planteado dos tipos de institucionalidad, una política y otra económica (Besley y Case, 2003). La política, que está fuera del objeto de este trabajo, considera como se toman las decisiones políticas y los efectos de distintos tipos de institucionalidad sobre ellas (democracia directa, democracia representativa, límites a la reelección, separación e independencia de poderes del estado, etc.). La económica, que es el foco de este trabajo, considera posibles restricciones que limiten las decisiones políticas que se toman respecto a los ingresos y gastos del estado, el déficit fiscal y la deuda pública.

Si bien este tipo de institucionalidad económica puede ser una herramienta efectiva para reducir o limitar tanto la deuda pública como los déficits fiscales, lo cual aumentaría el bienestar y la eficiencia económica al impedir déficits fiscales persistentes, también puede generar costos y efectos económicos no deseados. La preocupación principal en esta dimensión es que este tipo de limitaciones impidan implementar una política fiscal contracíclica óptima, lo que generaría sub-provisión de bienes públicos e inversión pública e impediría un crecimiento económico estable al exacerbar los ciclos económicos (Kondo y Svec, 2012; Stone, 2015; Asatryan, 2018).

Una pregunta relevante entonces, en la cuál precisamente se ha concentrado la literatura académica, se refiere a los efectos de los distintos tipos de limitaciones fiscales. Complementariamente, aunque menos explorado en trabajos empíricos, es relevante la pregunta respecto a si los efectos económicos cambian dependiendo del nivel legal en que se encuentren consagradas las restricciones. Hay distintos niveles en los cuales se puede implementar este tipo de institucionalidad, desde Tratados entre países, como el Maastricht en la Unión Europea, hasta constituciones o leyes en un país, como la ley Gramm-Rudman-Hollings en Estados Unidos, o incluso en estados o provincias de un país, como las leyes y constituciones de los estados en Estados Unidos.

Si bien la literatura académica se ha concentrado en analizar los efectos de distintas limitaciones fiscales, empíricamente esto no es una tarea fácil por dos razones. La primera razón, es la dificultad para poder identificar los efectos causales de una institucionalidad fiscal en las variables relevantes: gasto público, recaudación tributaria, déficit fiscal y deuda pública. El origen de la institucionalidad fiscal puede haber sido precisamente la existencia de déficit fiscales persistentes o el aumento del gasto y/o la deuda pública. En ese caso la causalidad es la contraria, ya que el diseño e implementación de la institucionalidad fiscal es el resultado de la evolución y comportamiento de las mismas variables relevantes sobre las cuales se quieren medir los efectos de la institucionalidad fiscal. La segunda razón, es que las variables relevantes sobre las que se quiere medir el efecto de la institucionalidad fiscal son permanentemente afectadas por otras dimensiones y factores que es necesario considerar explícitamente, como por ejemplo, la política cambiaria, la política monetaria, la apertura comercial, los shocks externos, los cambios tributarios, y los términos de intercambio.

Desde el punto de vista econométrico, se requiere al menos tener variabilidad en los datos, idealmente tanto temporal como seccional, de tal forma de poder identificar los efectos de las variables deseadas y aislar los efectos de otras variables. En el caso de instituciones fiscales, esa variación no es fácil de encontrar, ya que cambian en forma infrecuente en el tiempo y, en general, afectan solo a una unidad seccional (un país). Por esta razón, la evidencia existente se ha concentrado en la comparación de distintas reglas fiscales estatales en un país, lo cual permite aislar las variables y factores temporales que afectaron simultáneamente a todos los estados. En particular, la evidencia se basa mayoritariamente en las reglas fiscales existentes en los distintos estados de Estados Unidos, ya que no solo cada estado tiene distintas reglas fiscales, sino que adicionalmente fueron aprobadas en distintos momentos en el tiempo.

Es así como los trabajos pioneros en la literatura académica intentando determinar y cuantificar la efectividad de distintas instituciones fiscales respecto a sus objetivos fueron los de Crain y Miller (1990), Elder (1992), y luego Poterba (1994, 1996, 1997), quienes analizaron para estos efectos las distintas restricciones fiscales que existen en los estados en Estados Unidos.

En el caso de los distintos estados en Estados Unidos, las restricciones más comunes exigen que el gobernador envíe al congreso estatal un presupuesto balanceado (no deficitario), que el

Congreso apruebe un presupuesto balanceado y/o que el gobernador firme un presupuesto balanceado una vez aprobado por el Congreso. Adicionalmente, hay algunos estados que tienen limitaciones más estrictas, las más comunes son la prohibición de extender un déficit fiscal al período presupuestario siguiente (no carry-over), limitaciones al crecimiento del gasto público y/o de la recaudación tributaria basado en algún indicador (ingreso, inflación o población) y la exigencia de mayoría calificadas para aprobar aumentos de impuestos. Por último, hay estados con limitaciones a la deuda pública, lo más restrictivos la prohíben, hay algunos que la permiten solo para casos especiales (inversión pública en servicios básicos, emergencias, otros que exigen la aprobación por mayoría en un referéndum y otros que le ponen un límite (absoluto en dólares o como porcentaje de los ingresos fiscales).

Crain y Miller (op.cit.) muestran que en el período 1979-1986 las restricciones constitucionales en los estados tuvieron como efecto reducir la tasa de crecimiento del gasto fiscal en 1%. En un trabajo similar, Elder (op.cit) analiza los efectos de distintas leyes, la mayoría aprobadas a principios de los 70s, que restringen tanto el aumento de impuestos como de gastos a nivel estatal. La conclusión principal es que este tipo de limitaciones, al comparar estados que las implementaron respecto a los que no, ha sido efectivas para limitar el aumento de la carga tributaria a nivel estatal desde que fueron instauradas hasta principios de los 90.

Estos primeros trabajos tenían algunos problemas metodológicos al comparar distintas definiciones de déficit entre estados y no considerar los efectos de otras políticas estatales en el déficit (Bohn e Inman, 1996). Ambos problemas fueron corregidos en el trabajo de Poterba (1994), que evalúa la magnitud, velocidad y tipo de respuesta, en el corto plazo, de los estados ante shocks inesperados dependiendo de las limitaciones legales y constitucionales que tienen respecto a endeudamiento y plazos para reducir déficits fiscales. En particular, el análisis empírico considera las respuestas de gasto e ingresos fiscales frente a shocks no anticipados en el período 1988-1992, que generaron un déficit fiscal después de aprobado el presupuesto. Sus resultados muestran que estados que tienen pocas limitaciones para tener o mantener déficits fiscales reducen menos sus gastos ante shocks negativos respecto a los estados que tienen limitaciones más estrictas. En particular, por cada aumento de US$100 en el déficit fiscal producto de un shock inesperado, un estado con pocas restricciones reduce los gastos en US$17, mientras que estados con restricciones mayores lo hacen en US$44.

En los estados en los que, adicionalmente a las restricciones anti-déficit existen limitaciones específicas para aumentar impuestos, el ajuste para reducir un déficit fiscal inesperado vía mayor recaudación tributaria es menor. En particular, por cada US$100 de déficit fiscal los estados sin restricciones suben impuestos por el equivalente a US$103, mientras que los estados que enfrentan este tipo de restricciones lo hacen por el equivalente a US$47. Por último, los estados que tienen restricciones fiscales que limitan los déficits responden más rápidamente, recortando gastos o subiendo impuestos, que los que no los tienen. Este último es resultado es similar al encontrado por Alt y Lowry (1994) para el período 1968-1997, si bien

el énfasis de su trabajo es el efecto que tienen los límites fiscales en el costo de la deuda pública y las diferencias de respuesta entre estados con gobernador Republicano y Demócrata.

Profundizando en algún grado el trabajo de Poterba (op.cit) al considerar tanto los límites constitucionales como los legales, Bohn e Inman (op.cit) analizan los estados en Estados Unidos para el período 1970-1991. Sus resultados muestran que, en general, las limitaciones fiscales constitucionales tienen mayor efecto en reducir los déficits fiscales estatales en Estados Unidos que las limitaciones legales. En particular, la limitación a arrastrar déficits fiscales al período siguiente es la más efectiva. Sin embargo, un resultado interesante es que solo las limitaciones constitucionales tienen efecto y las legales no.

Extendiendo este mismo tipo de análisis a otros niveles de gobierno, Shadbegian (1998) estudia el impacto de las restricciones fiscales impuestas por los distintos estados en Estados Unidos a los gobiernos locales. Analizando el periodo 1972-1992 el análisis muestra que las limitaciones al aumento del gasto y de la recaudación tributaria tuvieron como efecto reducir el nivel y el crecimiento del gasto público y la recaudación tributaria local. En particular, respecto a la recaudación tributaria el impacto mayor ocurrió en disminuir el nivel y el crecimiento de la recaudación por impuestos a las propiedades.

En un primer paso hacia considerar los efectos que tiene el nivel de restrictividad de las limitaciones fiscales, Alesina y Bayoumi (1996) estudian las limitaciones en los estados en Estados Unidos para el período 1965-1992 clasificándolas en distintos niveles de restricción, desde las menos restrictivas como solo tener que presentar ante el Congreso estatal un presupuesto balanceado, hasta las más restrictivas como no poder traspasar déficit de un período a otro. Sus resultados muestran que mientras más restrictiva es la limitación mayor es el efecto en tener superávit fiscal y que al comparar la existencia versus la ausencia de reglas, tener reglas restrictivas reduce la varianza cíclica del balance fiscal en 40%.

Estudios posteriores extendieron el análisis de las restricciones fiscales de las constituciones en los estados de Estados Unidos agregando otras dimensiones respecto a sus efectos fiscales: restricciones específicas para aumentos de impuestos, ciclos económicos, composición del gasto público. Hay tres trabajos relevantes en estas dimensiones.

El primero, es el de Knight (2000) que estudia el efecto que tiene en las tasas de impuestos la restricción constitucional de exigir una supra-mayoría aprobar aumentos impuestos en los estados en Estados Unidos. El análisis empírico considera el período 1963-1995 y los resultados muestran que, en promedio, que la exigencia de aprobar impuestos con mayorías calificadas reduce las tasas de impuestos estatales en 8%.

Luego, el de Von Hagen (2002) que analiza los efectos de las limitaciones constitucionales en los estados de Estados Unidos en la deuda y su composición. La evidencia muestra que se reduce la deuda respecto al nivel de ingresos fiscales del estado, pero aumenta la deuda en

otras entidades estatales que no están consideradas en el presupuesto. Este resultado es consistente con la evidencia que presenta Strauch (1998) respecto a que los límites constitucionales no reducen el gasto público total, si no que generan una disminución en los gastos operacionales del gobierno, sujetos a los límites fiscales presupuestarios, y aumentan los gastos de inversión, que no están sujetos al límite constitucional.

Por último, el trabajo de Hong (2015) que analiza las reglas fiscales en los estados en Estados Unidos y su efecto en la política fiscal en el período 2004-2010 dependiendo del ciclo económico. Sus resultados muestran que los límites fiscales son más efectivos en limitar el déficit fiscal en períodos recesivos y que las reducciones presupuestarias son mayores ante un shock inesperado en recaudación tributaria que ante un shock inesperado en el gasto.

En una dimensión distinta y muy relevante respecto a la pregunta sobre los potenciales efectos negativos que pueden tener restricciones que limitan la flexibilidad de la política fiscal, Kondo y Svec (2012) analizan el impacto que tienen las limitaciones fiscales constitucionales en la capacidad de los estados en Estados Unidos para implementar políticas fiscales contracíclicas. Para ello distinguen en limitaciones fiscales ex-ante, como presentar o aprobar un presupuesto no deficitario, respecto a limitaciones fiscales ex-post, como las que impiden tener déficit fiscal a fin de cada año u obligan a llevarlo a cero al año siguiente. Por un lado, sus resultados muestran que las limitaciones fiscales ex-ante no tiene efectos en la capacidad de los estados para implementar una política fiscal anti-cíclica, el mismo resultado que anteriormente habían encontrado (Bohn e Inman, 1996). Por otro lado, tal como se esperaría, sus resultados muestran que las reglas fiscales ex-post aumentan el ciclo fiscal, el mismo resultado que previamente habían encontrado Bayoumi e Eichengreen (1995) para el período 1971-1990 y Levinson (1998) para el período 1969-1995. Estados que tienen estas restricciones tienen una política de gasto público que es 2/3 de una desviación estándar más pro-cíclica que las de estados que no tienen esas restricciones. El efecto en crecimiento económico de tener una política contracíclica mayor es positivo, aunque no de magnitud muy importante. En promedio, un estado puede aumentar su tasa de crecimiento anual en 0,4% si eliminara las restricciones fiscales ex-post.

En un análisis complementario al de Kondo y Svec (op.cit.), ya que considera uno de los potenciales efectos positivos que pueden generar algunas restricciones fiscales en el largo plazo, Stone (2015) explora la posibilidad de que las restricciones fiscales que limitan la deuda pública, permitiéndola solo para financiar infraestructura pública o servicios básicos, pueda aumentar el crecimiento económico. Ello podría ocurrir porque la inversión pública tiene efectos mayores en productividad que otros gastos para los cuales un estado suele endeudarse o porque, tal como muestran Alt y Lowry (1994), estas restricciones permiten deuda más barata. Analizando el período 1957-2007, la evidencia es que este tipo de restricciones fiscales aumentan el crecimiento económico en los estados al hacer más “productiva” la deuda pública mediante alguno de los dos mecanismos mencionados anteriormente. En particular, cuando no existen este tipo de restricciones a la deuda pública, la evidencia es que un aumento de una

desviación estándar en el stock de deuda -equivalente a un aumento de 5.6% en el ingreso- disminuye la tasa de crecimiento en alrededor de 3% anual. Por el contrario, la existencia de restricciones llevaría a que un aumento de una desviación estándar en el stock de deuda tenga como efecto un aumento en la tasa de crecimiento económico de un estado de alrededor de 15%.

Tal como se observa en esta revisión de la literatura académica, la mayoría de los trabajos presentan evidencia para los estados de Estados Unidos. La razón de ello es que al tener cada estado su propia constitución, cada una con distintas restricciones fiscales, las que además fueron incorporadas en fechas distintas, es posible obtener suficientes datos con variación significativa entre estados y a lo largo del tiempo para poder identificar estadísticamente los efectos de este tipo de restricciones. De hecho, para el gobierno federal en Estados Unidos la evidencia es escasa y no muy robusta. Tal como describe Poterba (1997), los dos cambios relevantes durante la postguerra que tuvieron por objetivo limitar el aumento del déficit fiscal federal fueron la ley Gramm-Rudman-Hollings en 1985 y la Budget Enforcement Act de 1990.[833]

En el caso de la ley Gramm-Rudman-Hollings, estable que el presidente debe enviar un presupuesto al Congreso Nacional que no tenga un déficit mayor a una meta preestablecida (la meta final era llegar a cero déficit en 1991); las estimaciones de ingresos, gastos y el déficit resultante deben ser realizadas por la Office of Management and Budget (OMB), que depende la Casa Blanca, y por el Congressional Budget Office (CBO), que es un organismo asesor del Congreso; si el promedio de las estimaciones de déficit es superior a la meta, el presidente tiene dos semanas para reducir los gastos de gobierno con la excepción de los que están contractualmente comprometidos. La evidencia respecto a los efectos de esta ley si bien es mixta, un par de estudios muestran que logró reducir el gasto en defensa y con ello el déficit fiscal, mientras otros muestran que no tuvo efectos, parece haber acuerdo en que fue poco efectiva. Las razones de la poca efectividad son principalmente dos. La primera es que el Congreso y el Presidente pueden acordar, tal como ocurrió, nuevas metas de déficit fiscal cada año haciéndola menos restrictiva. La segunda, es que el gobierno puede hacer cambios contables y traspasos de recursos entre distintas instituciones gubernamentales, a distintos niveles de gobierno, que permiten gastar más en la práctica. Si bien es imposible estimar un contrafactual sin la existencia de esta ley, en cuyo caso el déficit fiscal podría haber sido aún mayor, la evidencia es que el déficit fiscal en el período 1987-1991 aumentó y no se cumplió la meta final de cero déficit en 1991.

La Budget Enforcement Act de 1990 agregó la restricción de que no se pueden aprobar nuevos gastos si no se recortan otros gastos o se suben impuestos para financiarlos, de tal forma de no aumentar el déficit existente, y, adicionalmente, estableció limites anuales a los gastos discrecionales del gobierno. Al igual que en el caso anterior, no hay evidencia robusta respecto

[833] Formalmente, la ley Gramm-Rudman-Hollings fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema, pero fue reformulada en el Senado y la nueva ley que solucionaba el reparo constitucional se aprobó en 1987.

a los efectos de esta ley, pero la evidencia tiende a mostrar que se redujeron los gastos discrecionales del gobierno y que se aprobaron gastos que no aumentaban el déficit en los siguientes 5 años pero sí lo hacían después, con lo cual se redujo el déficit en el corto plazo y se aumentó en el largo plazo (Auerbach, 1994).

Al considerar la escasa evidencia para otros países, es relevante destacar dos trabajos. El primero es el de Blume y Voigt (2013), que analizan los efectos que tienen tanto la existencia de restricciones a nivel constitucional como la transparencia del proceso presupuestario en la política fiscal de un país. Sus resultados muestran que límites constitucionales al gasto fiscal están correlacionados con un gasto total menor de un gobierno, aunque en el caso del Tratado de Maastrich no hay efectos y los países firmantes tienen incluso mayor gasto fiscal que los no firmantes. Por otro lado, la mayor transparencia en el proceso presupuestario, en particular la información pública disponible para todos los votantes, si bien no tiene efecto en la magnitud del gasto, sí está correlacionada con menor corrupción y gasto del gobierno más efectivo.

Finalmente, en uno de los estudios más completos en la literatura, al considerar evidencia histórica para un grupo grande de países, Asatryan et al (2018) analizan específicamente el efecto de reglas fiscales constitucionales en la deuda pública de 132 países durante el período 1945-2015. Para estos efectos definen que un país tiene una restricción constitucional respecto a tener un presupuesto balanceado y así impedir déficits fiscales persistentes si se cumplen dos condiciones en su constitución. La primera, es que la constitución exija la aprobación del presupuesto fiscal mediante una ley, la cual explicite los gastos e ingresos para cada período presupuestario. La segunda, es que la constitución exija que el presupuesto sea balanceado. El análisis empírico muestra que, en promedio, la existencia de una restricción fiscal constitucional reduce fracción de deuda pública respecto al PIB en 11 puntos porcentuales. Consistente con este resultado, se muestra que la probabilidad de tener una crisis de deuda soberana disminuye en forma significativa. La consolidación fiscal que impide un aumento en el déficit o en la deuda se produce a través de una reducción los gastos y no un aumento de impuestos. Un aspecto interesante del análisis, es que al comparar los resultados usando la misma metodología con la misma muestra de países para el mismo período de tiempo, pero considerando las reglas fiscales que se encuentran en leyes en vez de en la constitución, no hay efectos en términos de restringir la magnitud de la deuda pública respecto al PIB o de disminuir la probabilidad de una crisis de deuda soberana. Este resultado confirma la hipótesis de que las reglas constitucionales tienen un efecto mayor que las legales, ya que es más costoso para los gobiernos cambiar la regla o no respetarla. Utilizando datos para 52 países en el período 1950-2011, Amick et al (2020) también concluyen que las reglas constitucionales tienen mayor efecto que las legales, aunque las legales sí tienen algún impacto. Sus resultados muestran, más específicamente, que tener una regla constitucional se asocia, en promedio, con un balance fiscal primario mayor de alrededor de 1,65% del PIB respecto a países que tienen reglas fiscales constitucionales.

II. EVIDENCIA PARA CHILE.

No existen trabajos académicos que analicen, teórica o empíricamente, los efectos de las distintas constituciones que ha tenido Chile a lo largo de su historia en la economía o en la política fiscal.

Para América Latina, hay algunos trabajos que analizan que tan sostenible es la política fiscal en los países tomando en cuenta la institucionalidad que tienen, pero sin sacar conclusiones respecto a los efectos de esa institucionalidad en la política fiscal. Es así como Campo-Robledo y Melo-Velanda (2015) analizan la sustentabilidad fiscal en América Latina utilizando datos para 8 países durante el período 1960-2009 (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú, Paraguay y Uruguay). El análisis evalúa, en particular, si la trayectoria de gastos e ingresos fiscales son sostenibles en el largo plazo. Sus resultados empíricos muestran que, en promedio, la sustentabilidad fiscal de este grupo de países es relativamente débil.

Hay algunos trabajos que intentan explicar el origen y la evolución del déficit fiscal en Chile en distintos períodos de la segunda mitad del siglo XX. Por ejemplo, el estudio de Scheetz (1987) analiza la evolución del gasto fiscal y su composición en Chile, con el objeto de determinar el origen de los déficits fiscales y los ajustes para reducirlos. El análisis considera en detalle las distintas partidas de gasto público a distintos niveles e instituciones del estado, con el objeto de tener una serie comparable en el tiempo para el período 1969-1983. Los resultados muestran que parte del déficit fiscales en Chile se debió a un aumento significativo del gasto en defensa a partir de 1975, el cuál fue disfrazado al traspasarlo a empresas públicas y cuentas en el Ministerio de Hacienda. Es así como el gasto en defensa pasó de 4,9% en 1969 a 8,7% en 1975 y bajó levemente a 8,3% en la crisis de 1982. Por otro lado, el gasto social fue el que más se redujo para disminuir el déficit fiscal de los 80.

La mayoría de los estudios para Chile se concentran en los efectos de la regla fiscal que existe desde el año 2001. En esa línea, Velasco y Parrado (2012) analizan los efectos que tuvo el cambio en la política fiscal como resultado de la aplicación de la política de balance estructural. El análisis muestra que al haber implementado una política fiscal contra-cíclica tuvo efectos positivos en estabilizar precios y la actividad económica. En particular, la implementación de una política fiscal levemente contra-cíclica permitió una reducción en la deuda pública, generó superávit fiscal importantes en magnitud en los años de precios del cobre altos y redujo la volatilidad del tipo de cambio real y la tasa de crecimiento económico.

En forma complementaria, Piasecki y Bentancourt (2013) analizan la evolución del déficit y superávit fiscal en Chile, considerando que es un país con fuerte dependencia del precio del cobre, e intentan sacar conclusiones de política para países similares en esa dimensión como Arabia Saudita que depende del precio del petróleo. Para el caso de países pequeños, abiertos al mundo y dependientes de recursos naturales, los autores plantean que mantener un pequeño superávit fiscal tiene ventajas importantes. En particular, entrega mayor flexibilidad a

los gobiernos, ya que pueden implementar proyectos de inversión pública o paquetes de gasto que estimulen la economía en períodos recesivos; permite tener una tasa de interés más baja; y reduce la volatilidad del PIB. Una regla fiscal que permita que no existan déficit sostenidos o incluso obliguen a tener un superávit fiscal mínimo contribuyen en estas dimensiones. Al respecto, muestran que en Chile la tasa de deuda pública respecto al PIB se redujo de 23% en el periodo 1990-2000 a 9% en el período 2001-2011 y el costo de endeudamiento bajó de 7% en 1999 a 3.35% en 2011. Adicionalmente, la volatilidad del PIB se redujo en 32% después de que se implementó la regla fiscal. Un elemento importante que plantean en el análisis es que el éxito de la regla fiscal en Chile es producto también de la existencia de un Banco Central autónomo que establece una meta de inflación para la política monetaria, lo cual permite tener consistencia en la política macroeconómica.

Finalmente, Ffrench-Davis (2016) analiza en mayor detalle la evolución de la regla fiscal en Chile desde que se instauró explícitamente el año 2001 hasta que se formalizó como ley en 2006, para luego analizar sus efectos durante la crisis de 2008-2009.

El análisis muestra que los shocks de 2008 y 2009 tuvieron como impacto una caída en los ingresos fiscales de 9,5% y 23,4% respectivamente. Sin embargo, producto de la regla fiscal, el gasto público aumentó en 2% el 2008 y 3% el 2009, generando un déficit fiscal transitorio (déficit efectivo de 4,4% y estructural de 1,2% del PIB)[834]. Como resultado, se suavizó la actividad económica, la que cayó en 3,1% en el primer semestre de 2009 a una positiva de casi 4% en el último bimestre de 2009. Posteriormente, entre otras cosas debido al terremoto de 2010, no se normalizó el gasto fiscal contra-cícilico de 2008-2009, generando un desequilibrio fiscal importante que no se hizo explícito porque el precio de cobre se mantenía alto. Es así como gastos fiscales permanentes fueron financiados con ingresos fiscales transitorios producto del aumento en el precio del cobre, lo cual al año 2013 había generado un desequilibrio que la regla fiscal intentaba evitar y que debía ser corregido en los siguientes. Una lección de esta experiencia que plantea el autor es buscar mecanismos para minimizar los sesgos procíclicos de las estimaciones de PIB tendencial y precio del cobre futuro.

[834] Posteriormente en 2010, la Comisión Corbo et al. (2011) consideró la rebaja tributaria de 2009 como una disminución en los ingresos estructurales, con lo cual determinó que el déficit fiscal estructural de 2009 era de 2,9%.

Consideraciones Finales

1. Cuestiones Generales.

Este estudio, presenta evidencia comparada que permite inferir la inexistencia de un modelo constitucional único que asegure el cumplimiento de principios o reglas fiscales. Si bien, prácticamente todas las constituciones revisadas hacen referencias a este tipo de asuntos, los niveles de profundidad difieren, lo mismo que los protocolos y procedimientos de aprobación, y sus efectos.

Asimismo, 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, 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.

En el caso chileno, es posible inferir que los elementos fundamentales de diseño fiscal contenidos en los distintos cuerpos constitucionales se han mantenido prácticamente invariables con el devenir histórico; es decir, podemos enunciar una verdadera "tradición constitucional chilena en materia fiscal". Sin embargo, la invariabilidad institucional descrita ha sido alterada por la determinación de los titulares de las potestades vinculadas a algunas de las instituciones referidas.

2. Constituciones Comparadas.

2.1. *Análisis Sinóptico Global*.

- Un 35,6% de los países establecen normas especiales respecto a los poderes del Estado con facultades para ingresar proyectos de ley que establecen o modifican tributos, contribuciones o cargas monetarias que representen un ingreso fiscal o aumenten la tasa de estos. En estos casos, al no existir una regla especial, es aplicable la regla general en cuanto a los poderes que pueden ingresar proyectos de ley, o a las normas de carácter legal que regulan esta materia.

- Por otra parte, una mayoría de constituciones dan pie a los poderes ejecutivo y legislativo para ingresar proyectos legales que conlleven un aumento de los gastos fiscales ya acordados en la ley de presupuesto. El porcentaje de constituciones que contemplan

normas especiales que restringen la iniciativa, normalmente, entregándola privativamente al poder ejecutivo encarnado en el presidente de la república, cuando lo hubiere, es de 42,41%.

- 57 constituciones -equivalente al 29,8% del total analizado- contemplan expresamente la facultad de sus entidades subterritoriales para establecer impuestos. De estas 57 constituciones, 15 pertenecen a países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)[835], lo que representa un 39,5% de sus miembros. En América, 14 constituciones contemplan explícitamente esta facultad, equivalente al 41,1% del total de las naciones de esta región.

- 35 constituciones -equivalente al 18,3% del total analizado- contienen expresamente la facultad de sus entidades subterritoriales para contraer deuda pública con el fin de financiar sus gastos. Por su parte, a nivel OCDE, siete constituciones contemplan normas de este tipo, lo que es equivalente al 18,4% de sus miembros. En América, 14 constituciones reconocen esta facultad a sus entidades subterritoriales, representando 41,2% de los países. Cabe mencionar, que 10 constituciones de países americanos otorgan expresamente tanto facultades para establecer ingresos como de contraer deuda pública a sus entidades subterritoriales.

- Del análisis realizado, 32 países -equivalente al 16,8% del total analizado- contemplan en sus textos constitucionales un principio de sostenibilidad fiscal; 11 están ubicados en África[836], nueve en América[837], tres en Asia[838] y nueve en Europa[839]. A nivel OCDE, 10 países incluyen un principio de sostenibilidad en sus textos constitucionales, representando 26,3% del total de sus miembros. A nivel de G8[840], tres países contienen un principio de sostenibilidad fiscal en sus constituciones: Alemania, Francia e Italia.

- Ocho países contemplan reglas fiscales en sus constituciones: Alemania, Brasil, España, Hungría, Italia, Polonia, Singapur y Suiza, seis de los cuales son actuales miembros de la OCDE.

---

[835] Entre los miembros de la OCDE se encuentra Nueva Zelandia y el Reino Unido que para efectos de esta sección del estudio se considera que no tienen constituciones.
[836] Los países en África que contemplan un principio fiscal en sus respectivas constituciones son los siguientes: Benín, Cabo Verde, Comoras, Costa de Marfil, Gabón, Kenia, Madagascar, Mauritania, Níger, Túnez y la República Centroafricana.
[837] Los países en América que contemplan un principio fiscal en sus respectivas constituciones son los siguientes: Bolivia, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Panamá, Perú y Venezuela.
[838] Los países en Asia que contemplan un principio fiscal en sus respectivas constituciones son los siguientes: Bután, Georgia, y Tailandia.
[839] Los países en Europa que contemplan un principio fiscal en sus respectivas constituciones son los siguientes: Alemania, Austria, España, Francia, Hungría, Italia, Eslovenia, Suiza y Ucrania.
[840] El G8 está compuesto por Alemania, Canadá, Francia, Italia, Japón, Rusia y Reino Unido.

2.2. *Estudio 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[841] --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[842], sólo Colombia y Ecuador contienes tales principios. Respecto de las constituciones recurrentemente citadas como modelos ejemplares –i.e., Hungría, España, Estonia, Sudáfrica, Eslovaquia y Francia[843]-, se observa que ninguno de sus constituciones establece los principios de responsabilidad o sostenibilidad fiscal de manera expresa

Por último, respecto de los principios es importante destacar que: Hungría es el único caso de las 16 constituciones estudiadas, en la que se establece la importancia de considerar a las generaciones futuras; y España, Sudáfrica y Perú, establecen la importancia de realizar una asignación de los recursos públicos, basado en la eficiencia.

· *Reglas de Orientación Fiscal*.

De las constituciones estudiadas, las constituciones que establecen reglas son las siguientes: Hungría –i.e., la deuda no puede superar la mitad del Producto Interno Bruto; España –i.e., el límite se remite a los estándares de la Unión Europea y prohíbe incurrir en déficit estructural; Alemania –i.e., limita el endeudamiento público al 0,35% del producto interno bruto y se revisa anualmente; i.e.; Suiza, se establece que el límite máximo de gasto se debe basar en el ingreso.

De aquellas constituciones cuyo sustrato social, sistema económico cultural o histórico es útil e ilustrativo para la experiencia chilena, se observa, con relación a las cinco constituciones estudiadas[844] que ninguna contiene reglas fiscales.

· *Potestades para Establecer Ingresos y Gastos.*

---

[841] De acuerdo con este estudio, corresponden a Suiza, Austria, Finlandia y Alemania.
[842] De acuerdo con este estudio, corresponden a Argentina, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay.
[843] 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.
[844] De acuerdo con este estudio, corresponden a Argentina, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay.

Respecto al, o los poderes que tienen facultades para ingresar proyectos de ley que signifiquen ingresos o gastos para el Estado, no es posible distinguir una tendencia clara.

A nivel latinoamericano, destacan las constituciones argentinas y uruguayas al entregarle exclusivamente al poder legislativo la iniciativa para presentar proyectos de ley que establezcan impuestos corresponde al poder legislativo. Respecto de los gastos que deben ser financiados por el erario, la iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde al poder ejecutivo exclusivamente (Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay), Argentina faculta también al poder legislativo.

Respecto de las constituciones reconocidas por expertos y citadas como modelos ejemplares, Sudáfrica es la única que le entrega ambas facultades de forma exclusiva al poder ejecutivo.

Respecto de constituciones con un modelo fiscal moderno y sustentable, llama la atención que ninguno de los países analizados restringe al poder ejecutivo la potestad para proponer normas sobre ingresos fiscales. En cuanto a la iniciativa de leyes que requieran gastos públicos, las constituciones de Francia y Alemania entregan esta potestad al poder ejecutivo.

- *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. En algunos casos, la constitución respectiva establece que la rendición de cuentas al congreso debe ser apoyada por las entidades administrativas superiores de fiscalización –i.e., Argentina, Colombia, Perú.

Adicionalmente la constitución de Hungría establece que el poder ejecutivo, al ejecutar el presupuesto, debe hacerlo de manera lícita y expedita, con un manejo eficiente de los fondos públicos y asegurando la transparencia.

2.3 *Profundización: Los Efectos de Cuatro Experiencias Constitucionales Internacionales*.

- Todos los países estudiados han regulado mediante leyes de manera pormenorizada sus respectivas constituciones en lo referente a asuntos fiscales.

- Ninguno de los países estudiados tiene normas relevantes respecto de las formas y mecanismos para controlar el financiamiento y retorno de las empresas de propiedad del

Estado. Sin embargo, Alemania establece como mecanismo de control la obligación de incluir el financiamiento y las remesas en el presupuesto de la nación. Por su parte, Colombia ha establecido expresamente la facultad de la Contraloría de vigilar la gestión fiscal de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

- Respecto de los gobiernos subnacionales, todas las constituciones estudiadas hacen algún tipo de referencia a asuntos fiscales, con miras a propiciar la responsabilidad en esta materia. En el caso de la Confederación Suiza, ésta debe otorgar a los cantones fuentes de financiamiento y se han propiciado incentivos para asegurar la sostenibilidad fiscal a nivel subnacional. Respecto de las Comunidades Autónomas en España, se establece que éstas no pueden incurrir en déficit estructural. En el caso de Colombia, si bien se permite el endeudamiento a los gobiernos subnacionales, ésta no puede exceder su capacidad de pago. Por su parte, Alemania, ha prohibido expresamente el endeudamiento por parte de entes subnacionales.

3. Constituciones de Chile.

3.1. *Consideraciones Generales*.

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[845]; 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 sí 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 de las facultades del Presidente de la República en contraposición a las del Congreso en materia de ingresos, egresos y gastos.

Por lo anterior, como se revisó, hemos transitado desde un Congreso Nacional con amplias facultades en contraposición a un Presidente de la República con funciones meramente administrativas, hasta un Congreso Nacional con facultades cada vez más reducidas y limitada

[845] 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.

capacidad de control respecto de un Presidente de la República 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 busca la concentración progresiva de poder por parte del Presidente de la República.

Así las cosas, la concentración de poder por parte del Presidente de la República, encuentra su fundamento en diferentes disposiciones que pueden ser organizadas en tres categorías: la tramitación de la ley de presupuesto, la iniciativa exclusiva de ley y la delimitación de la discusión legislativa al momento de ser presentado un proyecto de ley.

3.2. *Tramitación del Proyecto de Ley de Presupuesto*.

En lo referido a la Ley de Presupuestos, el desarrollo más notable consiste en aquel introducido por la C1925 que incorpora una sanción al Congreso frente a la demora en tramitar dicho proyecto de ley por más de cuatro meses desde su presentación, en cuyo caso el proyecto será promulgado entrando en vigor de pleno Derecho.

Luego, la C1980 mantiene la referida fórmula, acotando todavía más los plazos que tiene el Congreso para tramitar el proyecto de ley –i.e., 60 días desde su ingreso.

Las restricciones temporales descritas deben ser entendidas en el contexto histórico en que fueron escritas. Recordemos que la historia de Chile tiene un antecedente doloroso ocurrido en 1890, año en el que el Congreso no aprobó la Ley de Presupuesto de la época; ante lo que el Presidente Balmaceda renovó la ley que rigió para el año anterior, derivando esto una de las causas de la Guerra Civil de 1891[846]. El impacto generado por estos eventos tuvo un directo reflejo en el diseño constitucional impulsado luego y que devino en la promulgación de la C1925, que tuvo como objetivo evitar que el Congreso tuviera un poder veto sobre la administración pública a través de los asuntos fiscales, redactando las restricciones que hemos expuesto.

3.3. *Iniciativa Exclusiva*

Como fuera analizado, en el ámbito del principio de legalidad respecto de los asuntos fiscales, desde la C1925 se estableció con relación a las leyes relativas a la administración financiera o presupuestaria del Estado, que sólo puede legislarse cuando se originen por mensaje del Presidente de la República al Congreso.

[846] Para un estudio que vincula los asuntos fiscales con las causas de la guerra civil de 1981, véase Barría, Diego (2018).

A este respecto, se han efectuado estudios que han revisado pormenorizadamente las razones que llevaron al constituyente a establecer dicha disposición, sosteniendo que la iniciativa exclusiva "[ ] *proviene de una tensa evolución histórica y constitucional entre presidentes y congresos, que tuvo lugar por más de 45 años*"[847].

Luego, desde una perspectiva temporal, si bien la C1925 en su texto original no limitaba las facultades legislativas del Congreso en materia de gasto público, prácticamente 20 años después de su promulgación, en 1943 la Ley N° 7.727 limitó la iniciativa parlamentaria en lo relativo a gastos públicos.

En efecto, la Ley N° 7.727, impulsada por el Presidente Ríos y su Ministro de Justicia Oscar Gajardo, se origina en virtud de las críticas que estaba recibiendo el Congreso, por ejemplo, por aprobar leyes sin financiamiento[848]. En este sentido, los Profesores Fermandois y García (2018) mediante la revisión de actas constitucionales y la historia de la ley, recopilaron los siguientes fundamentos para la reforma impulsada: la inestabilidad en la organización administrativa, la influencia política en los servicios públicos, el desorden y desequilibrio presupuestario, y la merma en la autoridad financiera del poder ejecutivo[849].

Posteriormente, en 1970 a través de la Ley N° 17.284 se estableció que era iniciativa exclusiva del Presidente de la República la proposición de suplementos o partidas o ítem de la ley general de presupuestos (gasto); y la supresión, reducción o condonación de impuestos o contribuciones (egreso). Respecto de esta ley Fermandois y García compilaron los siguientes argumentos: en primer lugar, para el Presidente Alessandri, ya en 1964, era claro que si el Presidente de la República era el responsable de los asuntos fiscales y financieros, lo lógico era que los parlamentarios no tuvieran iniciativa en estos asuntos[850]. Luego, en 1969, el Presidente Frei Montalva al proponer la reforma destacó su importancia, argumentando que

> "*la eficacia de la gestión económica del Estado, a la que están ligados todos los sectores de la Nación, hace inevitable radicar esta responsabilidad en el Poder Ejecutivo, el que, por su estructura y la asistencia técnica de que dispone, está en situación de actuar con la coherencia y la continuidad que el Congreso Nacional no puede dar y que son esenciales en todos los países, pero especialmente en los que están en desarrollo como el nuestro*"[851].

[847] Fermandois, Arturo y García, José Francisco (2009) p. 297.
[848] Silva Bascuñán, Alejandro (2000) p. 200. En Fermandois y García (2009).
[849] Gajardo, Óscar citado por FREI (1970) p. 37. En Fermandois y García (2009).
[850] Silva Bascuñán, Alejandro (2000) p. 109. En Fermandois y García (2009) p. 297.
[851] Piedrabunea (1970) p. 155. En Fermandois y García (2009) p. 297.

Finalmente, con la C1980 el Presidente tiene iniciativa exclusiva respecto de leyes que establecen o eliminan impuestos[852]; y tiene, además, la obligación de presentar el proyecto de Ley de Presupuestos[853].

3.4. *Delimitación de la Discusión Legislativa*.

En virtud de lo expuesto, respecto de la iniciativa de ley, es dable sostener que, al requerirse una ley para autorizar ingresos y gastos, en realidad existe una suerte de equilibrio entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Sin embargo, este análisis es incompleto, pues existe un segundo elemento que debe ser considerado, a saber: que todo proyecto de ley puede ser objeto de adiciones o correcciones, pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto[854].

Esta provisión constitucional tiene por objeto el de "[ ] *inhibir la presentación de indicaciones inconexas a la problemática central abordada por un determinado proyecto de ley, práctica parlamentaria impropia, y de gran uso en el periodo 1925-1970 que derivaban en las llamadas leyes misceláneas*"[855].

La consecuencia de las leyes misceláneas, eran leyes confusas y engorrosas en su aplicación y cumplimiento[856] y procesos legislativos carentes de debate técnico[857].

Por lo tanto, si a la iniciativa exclusiva de ley le añadimos el concepto de ideas matrices como perímetro de la discusión legislativa resulta preclaro que en materia de ingresos, egresos y gastos la iniciativa legislativa ha sido transferida al Presidente de la República, en perjuicio del Congreso[858].

4. *Efectos Económicos.*

En primer lugar, es importante señalar que la gran mayoría de los trabajos empíricos respecto a efectos de normas constitucionales o legales en los resultados fiscales de un país, como el déficit y la deuda pública, se concentran en Estados Unidos. La razón es de identificación econométrica, ya que se requiere suficiente variación en los datos para poder identificar efectos

[852] Artículo 65 inciso cuarto N° 1.
[853] Artículo 65 inciso segundo.
[854] Artículo 69.
[855] Fermandois y García (2009) p. 283.
[856] Véase Fermandois y García (2009) p. 286, citando Primer Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, de 1 de septiembre de 1969.
[857] Fermandois y García (2009) p. 288.
[858] Aldunate (2005) p. 24.

y causalidad, lo cual es algo difícil de encontrar respecto a normas constitucionales ya que se modifican muy infrecuentemente. El hecho de que en Estados Unidos cada estado tenga su propia constitución y que las normas fiscales en cada constitución se hayan establecido en momentos distintos en el tiempo, genera un tipo de variación en los datos que permite realizar un análisis empírico que identifique algunos efectos.

Dado que la mayoría de los estudios se concentran en Estados Unidos, el rango de análisis se ve limitado al tipo de normas fiscales que tienen los estados en sus constituciones, las cuales se refieren principalmente a poner límites fiscales al déficit, a la deuda pública, a tener presupuestos balanceados y al crecimiento de los gastos y recaudación tributaria.

En este contexto de estudios que se concentran en Estados Unidos y al tipo de restricciones fiscales existentes en las constituciones estatales, y en un grado menor en la constitución federal, hay dos conclusiones principales que se desprenden de la revisión de la literatura académica.

La primera, es que las limitaciones fiscales tienden a ser efectivas en reducir los déficits fiscales estatales en Estados Unidos y no lo han sido respecto al déficit fiscal federal. Adicionalmente, es relevante destacar que las limitaciones constitucionales tienen mayor efecto que las limitaciones legales, y que el tipo de limitaciones ex-post -como aprobar un presupuesto no deficitario- tienen mayor efecto que las limitaciones ex-ante, como la prohibición de traspasar déficit fiscal al período siguiente. La evidencia es menos robusta respecto al efecto de las limitaciones fiscales en reducir la deuda pública y limitar el crecimiento del gasto.

La segunda conclusión, es que este tipo de limitaciones fiscales pueden potencialmente generar un costo importante al exacerbar los ciclos económicos, ya que reducen la capacidad de los gobiernos estatales para implementar políticas contracíclicas. En este sentido, una regla fiscal contracíclica puede ser más beneficiosa que limitaciones fiscales específicas.

Bibliografía

Alesina, A. y T. Bayoumi (1996), The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from U.S. States, NBER Working Paper No. 5614.

Aldunate, Eduardo. (2005), La Evolución de la Función de Control de la Contraloría General de la República", Revista de Derechos de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Vol. 26 N° 2.

Alt, J. E. y R.C. Lowry (1994), Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States, American Political Science Review 88.

Amick, J, T. Chapman y Z. Elkins (2020), On Constitutionalizing a Balanced Budget, The Journal of Politics 82(3).

Asatryan, Z., C. Castellón y T. Stratmann (2018), Balanced Budget Rules and Fiscal Outcomes: Evidence from Historical Constitutions, Journal of Public Economics 167.

Auerbach, A. (1994), The U.S. Fiscal Problem: Where We Are, How We Got Here, and Where We Are Going, NBER Macroeconomics Annual 9.

Azzimonti, M., 2013. The political economy of balance budget amendments. Business Review Q1

Barría, D. (2018), La Reforma Constitucional y Financiera de Balmaceda Durante la Crisis Política Chilena, 1890-1891. Revista Chilena de Derecho, vol. 45 N°3, pp571-596.

Bayoumi, T. y B. Eichengreen (1995), Restraining Yourself: The Implications of Fiscal Rules for Economic Stabilization, International Monetary Fund Staff Papers42 (1)

Blume, L. y S. Voigt (2013), The Economic Effects of Constitutional Budget Institutions, European Journal of Political Economy 29.

Bohn, H. y R. Inman, 1996. Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the States, NBER, Working Paper 5533

Campo-Robledo, J. y L.F. Melo-Velanda (2015), Sustainability of Latin American Fiscal Deficits: A Panel Data Approach, Empirical Economics 49.

Corbo, V., Caballero, R., Marcel, M. et al. (2011), Propuestas para Perfeccionar la Regla Fiscal, Informe final del Comité Asesor, Santiago: Ministerio de Hacienda.

Crain, W.M. y J.C. Miller (1990), Budget Process and Spending Growth, William and Mary Law Review 31(4.)

Elder, H.W. (1992), Exploring the Tax Revolt: An Analysis of the Effects of State Tax and Expenditure Limitation Laws, Public Finance Review 20(1)

Endress, Sergio (2014), Derecho Presupuestario Chileno: Notas sobre sus Actores, Procedimiento y Principios en la Constitución. Revista de Derecho Público.

Fermandois, Arturo, & García, José Francisco (2009), Origen del Presidencialismo Chileno: Reforma Constitucional de 1970, Ideas Matrices e Iniciativa Legislativa Exclusiva. *Revista chilena de derecho*, *36*(2), 281-311.

French-Davis, R. (2016). La Experiencia de Chile con el Balance Fiscal Estructural, Cuadernos de Economía, 35(67).

Kirchgässner, Gebhard (2013), Fiscal Institutions at the Cantonal Level in Switzerland. Swiss Journal of Economics and Statistics (SJES), vol. 149, issue II, 139-166.

Knight, B.G. (2000), Supermajority voting requirements for tax increases: evidence from the states, Journal of Public Economics 76(1).

Kondo, A. y J. Svec (2012), Fiscal Policy Cyclicality and Growth within the U.S. States, The B.E. Journal of Macroeconomics 12(2).

Levinson, A. (1998), Balanced Budgets and Business Cycles: Evidence from the States, National Tax Journal 51(4).

Ossa, Juan Luis (2007), La Actividad Política de Francisco Antonio Pinto: 1823-1828. Notas Para una Revisión Biográfica. Historia N° 40, Vol. I.

Parra, Alejandra (2017), La Propiedad y la Administración de la Corporación Nacional del Cobre de Chile debido a las Innovaciones Introducidas desde la Vigencia de la Ley N° 20.392 de 2009. Memoria para optar al grado académico de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile.

Piasecki, R. y E.W. Betancourt (2013), Chile Fiscal Policy Management, Comparative Economic Research 16(2).

Pineda, Rodrigo (2000). Las Potestades Constitucionales del Gobierno y el Congreso Nacional en Materia de Gasto Público". Revista Chilena de Derecho, Vol. 27 N° 2.

Poterba, J.M. (1994), State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics, Journal of Political Economy 102(41).

Poterba, J.M. (1996), Budget Institutions and Fiscal Policy in the U.S. States, American Economic Review 86(2).

Poterba, J.M. (1997), Do Budget Rules Work?, en A. Auerbach (ed.), Fiscal Policy: Lessons From Empirical Research, Cambridge: MIT Press.

Precht, Jorge (1993), Principios Jurídicos de Hacienda Pública. Revista Chilena de Derecho, Vol. 20.

Rose, S. (2010), Institutions and Fiscal Sustainability, National tax Journal 63(4).

Scheetz, T. (1987), Public Sector Expenditures and Financial Crisis in Chile, World Development 15(8).

Shadbegian, R.J. (1998), Do Tax and Expenditure Limitations Affect Local Government Budgets? Evidence From Panel Data, Public Finance Review 26(2)

Stone, J.A. (2015), Do Balanced Budget Rules Increase Growth?, Bulletin of Economic Research 68(1).

Velasco, A. y E. Parrado (2012), The Political Economy of Fiscal Policy: The Experience of Chile, The Oxford Handbook of Latin American Political Economy.

Anexo

I. Cuadro resumen con las características principales de las seis dimensiones analizadas para facilitar comparación entre estos 16 países.

Países	*Organización Política y Territorial*	*Principios Generales de Orientación Fiscal*	*Reglas Fiscales*	*Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales*	*Mecanismos de Cumplimiento, Corrección y Responsabilidad*	*Otros Aspectos de Relevancia Fiscal*
Argentina	-País republicano federal.	-No existen principios generales de orientación fiscal en el texto constitucional de Argentina.	-No hay reglas fiscales consagradas en la constitución de Argentina.	-El presupuesto debe ser aprobado por el Congreso Nacional en base a la propuesta del Poder Ejecutivo. - El control externo del sector público nacional materias patrimoniales, económicos, financieros está a cargo del del Poder legislativo con asistencia de	-El Presidente de la Nación y el Jefe del Gabinete de Ministros tienen responsabilidad política por la administración del país.	-Cada provincia dicta su propia constitución, reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

				Auditoría General de la Nación.		
Colombia	-Estado social de derecho, de carácter presidencialista	-La constitución colombiana consagra en diversas oportunidades el principio de responsabilidad fiscal. - Se establece como límite a las acciones de los órganos del poder público la sostenibilidad fiscal. - Este límite no puede ser interpretado para restringir los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.	-No hay reglas fiscales consagradas en la constitución.	-Todo ingreso y gasto con cargo al tesoro deben estar considerados en el presupuesto. - El Congreso promulga el Presupuesto General de Rentas y la Ley de Apropiaciones en base a la propuesta presentada por el Gobierno. - El Contralor General de la República certifica el balance general y el congreso la Cuenta General de Presupuesto.	-No existen disposiciones constitucionales al respecto.	-Las Entidades Territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución, pudiendo administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
Ecuador	-Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano,	-Las finanzas públicas, deben conducirse de forma sostenible, responsable y	-La Constitución de Ecuador no contempla reglas fiscales.	-La elaboración del presupuesto es encargada al poder ejecutivo y debe ser aprobado por la	-No existen disposiciones constitucionales al respecto.	-Los Gobierno Autónomos Descentralizados gozan de autonomía política, administrativa y

	independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, organizado como república.	transparente y procurarán la estabilidad económica. - Los egresos permanentes se deben financiar con ingresos permanentes. - Se regula de forma exhaustiva la contratación de deuda pública.		Asamblea Nacional.		financiera, generando sus propios recursos en base a los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad. - La contratación de deuda pública está sujeta a la autorización de un comité de deuda y financiamiento.
Perú	-Gobierno unitario, representativo, descentralizado, con separación de poderes.	-Asignación equitativa de los recursos. -Ejecución eficiente de acuerdo con necesidades sociales y descentralización. -Presidente administra la hacienda pública. -Congreso no puede crea ni aumentar gastos públicos. -El endeudamiento se aprueba por ley.	-La Constitución solamente establece el requerimiento de presupuesto balanceado, sin embargo, no lo define.	-El presupuesto se establece por ley de iniciativa presidencial, con aprobación del Congreso. -Existen distintas etapas de rendición de cuentas.	-El Presidente puede dictar medidas extraordinarias en materia financiera, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley.	-El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo. -Gobiernos Regionales y Locales inciden en tasas dentro de su jurisdicción, y aprueban su propio presupuesto.

Uruguay	-Gobierno unitario, democrático y republicano.	-No se consagran principios constitucionales. -Los ingresos, egresos y gastos, por regla general, se establecen por ley.	-No se consagran reglas constitucionales.	-El Poder Ejecutivo proyecta el presupuesto, estructurado en la forma establecida en la Constitución. -El Congreso debe aprobar el presupuesto y las cuentas de su ejecución.	-La Constitución no contiene disposiciones a este respecto.	-Corresponden al Intendente las funciones ejecutivas y administrativas en el Gobierno Departamental, incluyendo facultades tributarias. -La Junta Departamental ejerce las funciones de contralor.
Hungría	-República, democracia parlamentaria. - Se divide en capital, condados, ciudades, pueblos, y aldeas.	-La protección de los activos se basa en interés público, considerando las necesidades de generaciones futuras. -Los ingresos, Egresos y Gastos se establecen por lay, a través de la Asamblea General.	-La Asamblea Nacional no puede aprobar una ley sobre el presupuesto en virtud de la que la deuda del Estado supere la mitad del Producto Interno Bruto.	-El Gobierno debe presentar el proyecto de ley sobre el presupuesto central a la Asamblea Nacional. - La Constitución dispone que el Gobierno estará obligado a ejecutar el presupuesto central de manera lícita y expedita, con un manejo eficiente de los fondos públicos y	-La regla fiscal dispuesta en la Constitución admite desviaciones transitorias en circunstancias especiales.	-Los Gobiernos Locales tienen facultades sobre los tipos y tasas de impuestos locales, y los gastos locales.

				asegurando la transparencia.		
Nueva Zelanda	-Monarquía parlamentaria. -Estado descentralizado con autonomías indígenas.	-Se requiere una Ley del Parlamento para: (i) establecer impuestos; (ii) contratar deuda; y (iii) gastar fondos públicos.	-Sin aplicación.	-Sin aplicación.	-Sin aplicación.	-Sin aplicación.
España	-Monarquía parlamentaria, Estado social y democrático de derecho. -Se consagra autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación y la solidaridad entre ellas.	-El gasto público debe realizar una asignación equitativa de los recursos públicos, basado en criterios de eficiencia y economía -La Administración Pública se rigen por el principio de estabilidad presupuestaria; y - Las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario. -Los ingresos, egresos y gastos deben	-La Constitución establece que el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los límites establecidos por la Unión Europea.	-El presupuesto se establece mediante ley a propuesta del Gobierno y aprobada por las Cortes Generales.	-Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en casos específicos.	-Las Comunidades Autónomas, como las Corporaciones Locales pueden establecer y exigir tributos.

		establecerse por ley.				
Estonia	-Estonia está organizada como una república parlamentaria, cuyo Presidente y Primer Ministro son elegidos por *Riigikogu,* parlamento unicameral.	-Toda enmienda que se haga el presupuesto estatal o al su borrador de presupuesto que signifique aumentar los gastos o trasferir gastos, debe informar el origen de los fondos para cubrirlos.	-La Constitución de Estonia no contempla reglas fiscales.	-El Gobierno prepara el borrador del presupuesto estatal, el que deberá aprobarlo el *Riigikogu.* -El Gobierno de la República debe rendir cuenta ante el Riigikogu. - La Oficina de Auditoria Estatal se encarga del control económico del estado.	-No existen disposiciones constitucionales al respecto.	-Los Gobiernos Locales tiene derecho conforme a la ley a gravar y recolectar impuestos e imponer tasas.
Sudáfrica	-Estado democrático soberano fundado en la dignidad humana, la realización de la igualdad y el avance de los derechos humanos y de las libertades.	-La Administración Pública debe velar por el el uso eficiente, económico y efectivo de los recursos. -La Constitución dispone la categoría de Ley Económica, la cual incluye todos los aspectos	-No se han establecido reglas consagradas constitucionalmente.	-No existe un mecanismo establecido a nivel constitucional respecto de la iniciativa, aprobación y rendición de cuentas en materia presupuestaria.	-La Constitución no contiene disposiciones a este respecto.	-Las empresas de propiedad del Estado, deben ser gobernadas por los valores democráticos y los principios recogidos en la Constitución, incluyendo el uso eficiente, económico y efectivo de los recursos.

		vinculados a ingresos, egresos y gastos.				
Eslovaquia	-Eslovaquia consiste en un estado democrático y unitario, cuyo poder legislativo recae en el Consejo Nacional, único órgano constitucional y legislativo.	-No menciona expresamente principios sobre sostenibilidad y responsabilidad fiscal, si contempla normas básicas que pretenden asegurar estos objetivos.	-La norma fundamental de Eslovaquia no contempla reglas fiscales, no obstante que se han implementado a nivel legal.	-El Gobierno debe elaborar presupuesto estatal y luego presentarlo ante el Consejo Nacional quien debe aprobarlo. - El Gobierno debe rendir cuentas ante el Consejo Nacional.	-No existen disposiciones constitucionales al respecto.	La Constitución reconoce la existencia de impuestos estatales, locales y tasas. Los impuestos y tasas deben estar estipulados por ley.
Francia	-República semi presidencial. -El territorio es indivisible.	-Las leyes de financiamiento del seguro social deben determinar las condiciones generales de su equilibrio financiero. -No hay regulación pormenorizada respecto de ingresos, egresos y gastos.	-La Constitución no establece reglas fiscales.	-Los proyectos de leyes de presupuestos y de las leyes de financiamiento de la seguridad social serán sometidas a la Asamblea Nacional por el Gobierno.	-La Constitución no contiene disposiciones a este respecto.	-Se establece que una ley debe regular los ingresos y gastos a nivel subnacional, y los asuntos vinculados a empresas de propiedad del estado.
Suiza	-Gobierno Federal de democracia directa.	-Se establece que la Confederación mantendrá sus ingresos y gastos	- El límite máximo de gasto total a aprobar en el presupuesto se basa en los ingresos previstos teniendo	-El Consejo Federal debe preparar el presupuesto, que debe ser	-Por regla general, se prohíbe presupuestar mayores gastos que los ingresos	-La Constitución regula pormenorizadamente diferentes asuntos tributarios.

		en equilibrio a lo largo del tiempo. -Los ingresos, egresos y gastos deben ser establecidos por ley.	en cuenta la situación económica.	aprobado por y rendido ante la Asamblea Federal.	disponibles. Excepcionalmente, en caso de necesidades financieras se puede presupuestar mayores gastos.	-A nivel subnacional, la Constitución establece que los Cantones son autónomos y que la Confederación debe dejarlos con distintas fuentes de financiamiento para poder cumplir con sus obligaciones.
Austria	-República democrática y de carácter federal. Se define de forma precisa las atribuciones que le corresponden a la Federación y a los nueve Gobiernos Regionales o Länder.	- La federación, los Länder y las Municipalidades deben aspirar a garantizar un equilibrio general y presupuestos equilibrados y sostenibles en la conducción de sus asuntos económicos.	-La Constitución austriaca no contempla una regla fiscal.	-La Federación, los Länder y las Municipalidades elaboran de forma independiente sus propios presupuestos que deben aprobar los órganos legislativos.. - El Ministro Federal de Finanzas tiene como deber reportar de forma regular a los miembros del Gobierno Federal y a las otras entidades de control presupuestarios	-Los gastos incurridos por la Federación no pueden superar los límites máximos establecidos en las partidas de la Ley Federal Marco de Finanzas.	-Cada uno de los niveles de gobierno deben elaborar sus propios presupuestos.

				respecto a la implementación del presupuesto.		
Finlandia	-República soberana semipresidencial con un parlamento unicameral.	-La sostenibilidad y responsabilidad fiscal del estado, se establece mediante reglas claras para la elaboración del presupuesto.	-No existen normas fiscales establecidas a nivel constitucional.	-El Parlamento aprueba el presupuesto público de forma anual, cuya propuesta debe ser presentada por el Gobierno.	- No existen disposiciones constitucionales al respecto.	-Los Municipios tienen derecho a recaudar el impuesto municipal. Las disposiciones sobre los principios generales de la obligación tributaria y los motivos del impuesto, así como sobre los de las personas o entidades sujetas al impuesto deben ser reguladas por ley.
Alemania	-República democrática de carácter federal y parlamentaria.	-Se establece un principio general de responsabilidad fiscal que exige que los presupuestos federales y de cada uno de los Länder (estados federados) ser financieramente balanceados, y prohíbe contabilizar ingresos	-Se establece una regla fiscal de que limita el endeudamiento público al 0,35% del producto interno bruto. - Los Länder, no pueden tener ingresos provenientes de créditos.	-El presupuesto federal es propuesto por el Gobierno Federal y debe ser aprobado por el *Bundetag.* - Anualmente, el Ministro de Hacienda debe rendir cuentas al *Bundestag* y *Bundesrat.* -El Consejo de Estabilidad *(Stabilitätsrat)* Pase encarga de	- Todos los gastos de la Federación y los Länder deben estar contemplados en sus presupuestos respectivos. - Los Länder tienen prohibido contraer deuda y la Federación no podrá contratar nuevos créditos cuando la deuda sea superior al 0,35% del	-Los Länder tiene atribuciones para determinar ingresos y gastos dentro de las facultades que les entrega la Constitución.

		provenientes de endeudamiento.		impedir situaciones de emergencias presupuestaria.	producto interno bruto nominal. -Existe una cláusula de escape, pero requiere la autorización de la mayoría del *Bundestag*.	

Constituciones cuyo sustrato social, sistema económico, cultural o histórico es útil e ilustrativo
Constituciones de Países Reconocidos por Políticos o Economistas y Frecuentemente Citados Como Modelos Ejemplares.
Constituciones de Países que Han Incorporado un Modelo Fiscal Reconocidamente Moderno y Sustentable.

II. Cuadro resumen respecto de la profundización de efectos de cuatro experiencias.

País	*Institucionalidad Fiscal*	*Gobiernos Subnacionales*	*Potestades Constitucionales*	*Efectos Legales*	*Empresas de Propiedad del Estado*
Suiza	-Asamblea Federal -Consejo Federal	-Se han establecido incentivos para que los gobiernos subnacionales mantengan una política fiscal sostenible. La mayoría de los Cantones dictaron normas que obligan a los gobiernos subnacionales a seguir estrictamente una política sostenible.	-La Asamblea Federal determina los gastos de la Confederación. -Los impuestos siempre deben ser establecidos por ley. -El Consejo Federal elabora el proyecto de presupuesto. -Respecto de la deuda, se requiere el consentimiento de la mayoría absoluta de los miembros de cada uno de los dos Consejos para aprobar su contratación.	-Las normas fiscales establecidas en la constitución han sido profundizadas en la Ley de Presupuesto Financiero SR 611.0.	-No existen normas expresas a nivel constitucional legal respecto de las formas y mecanismos para controlar su financiamiento y retorno.
Colombia	-Gobierno -Cámara de Representantes -Senado - Contraloría General de la República - Auditor General de la República - Contador General	-Las entidades territoriales poseen autonomía para la gestión de sus intereses, quedando únicamente limitada a la Constitución y las leyes. -Para cumplir con sus funciones, éstas podrán administrar libremente sus recursos, establecer	- Es de iniciativa exclusiva respecto a gasto. -No existe iniciativa exclusiva respecto a impuestos. - El Congreso mediante ley le concede autorización al Gobierno para negociar y contratar empréstitos.	-La Ley 715 de 2001 establece la forma en que se distribuyen los recursos desde la Nación a las entidades territoriales. -La Ley 358 de 1997 define el concepto de “capacidad de pago”, para efectos del límite del endeudamiento público.	- Se considera a la empresas industriales o comerciales del Estado como parte de la Rama Ejecutiva. - Para efectos de constituir empresas públicas o mixtas, se requiere la autorización del Congreso, Asambleas

		tributos, participar de las rentas nacionales que le sean asignadas y endeudarse mientras que no se exceda su capacidad de pago.	- El Gobierno debe elaborar el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.	- Se presume que existe capacidad de pago cuando los intereses de una nueva deuda no superan el 40% del ahorro operacional.	Departamentales o de los Consejos. -El Contralor General de la República cuenta con la facultad de exigirle informes sobre la gestión fiscal a los empleados de las empresas públicas o privadas que administre fondos o bienes de la Nación
España	-Gobierno -Cortes Generales. -Tribunal de Cuentas.	-Provincias y Municipios. La Constitución no establece reglas para esta categoría de entes subnacionales. -Comunidades Autónomas. La Constitución establece que no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los límites establecidos por la Unión Europea.	- El Gobierno tiene iniciativa exclusiva para presentar proyectos de ley que impliquen un aumento del gasto público. -La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley. -No existe iniciativa exclusiva en materia de deuda. - La elaboración de los Presupuestos Generales del Estado corresponde al Gobierno.	-Los asuntos fiscales a nivel legal estatal están regulados principalmente en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.	-No existen normas expresas a nivel constitucional ni legal respecto de las formas y mecanismos para controlar su financiamiento y retorno.
Alemania	- Gobierno Federal - *Bundesrat*	-En su calidad de república federada, la	- Las leyes que incrementen el gasto	- La Ley de Principios Presupuestarios y el Código	-Los pagos hechos a o las remesas desde las

	- *Bundestag* - Tribunal Federal de Cuentas - Consejo de Estabilidad	constitución de Alemania le entrega amplias facultades fiscales a los Länder. -La constitución se encarga de distribuir entre la Federación y los *Länder* las facultades impositivas y los recursos provenientes de los impuestos y monopolios fiscales. - Se establece la corresponsabilidad entre la Federación y los *Länder* en el cumplimiento de las obligaciones con la Unión Europea.	requieren el consentimiento del Gobierno Federal. - No existe iniciativa exclusiva respecto a la potestad de establecer impuestos. - No existe iniciativa exclusiva respecto a la potestad de contraer deuda. - El Gobierno Federal es el encargado de elaborar el borrador de presupuesto.	Presupuestario Federal regulan la elaboración del presupuesto federal. - La Ley sobre la Implementación del Artículo 115 se encarga de regular la regla fiscal. -El Reglamento del Artículo 115 regula la determinación del componente cíclico en el cálculo de la regla fiscal.	empresas del Estado deben incluirse en el presupuesto de la nación. - En el presupuesto federal o estatal deberá incluirse los fondos que se vayan a suministrar o las transferencias que se vayan a recibir desde estas entidades.

III. Lista de Países Considerados en el Panorama Sinóptico Global.

1. Afganistán
2. Albania
3. Alemania
4. Andorra
5. Angola
6. Antigua y Barbuda
7. Arabia Saudí
8. Argelia
9. Argentina
10. Armenia
11. Australia
12. Austria
13. Azerbaiyán
14. Bahamas
15. Bahrein
16. Bangladesh
17. Barbados
18. Bélgica
19. Belice
20. Benin
21. Bhután
22. Bielorrusia
23. Bolivia
24. Bosnia-Herzegovina
25. Botswana
26. Brasil
27. Brunei Darussalam
28. Bulgaria
29. Burkina Faso
30. Burundi
31. Cabo Verde
32. Camboya
33. Camerún
34. Canadá
35. Chad
36. Chile
37. China
38. Chipre
39. Colombia
40. Comoras
41. Congo (República del)
42. Congo (República Democrática del)
43. Corea (República de)
44. Corea (República Popular Democrática de)
45. Costa de Marfil
46. Costa Rica
47. Croacia
48. Cuba
49. Dinamarca
50. Dominica
51. Ecuador
52. Egipto
53. El Salvador
54. Emiratos Árabes Unidos
55. Eritrea
56. Eslovaquia
57. Eslovenia
58. España
59. Estados Unidos de América
60. Estonia
61. Esuatini
62. Etiopía
63. Federación de Rusia
64. Fiji
65. Filipinas
66. Finlandia
67. Francia
68. Gabón
69. Gambia
70. Georgia
71. Ghana
72. Granada
73. Grecia
74. Guatemala
75. Guinea Ecuatorial
76. Guinea-Bissau
77. Guyana
78. Haití
79. Honduras

80. Hungría
81. India
82. Indonesio
83. Irak
84. Irán
85. Irlanda
86. Islandia
87. Islas Marshall
88. Islas Salomón
89. Israel
90. Italia
91. Jamaica
92. Japón
93. Jordania
94. Kazajstán
95. Kenia
96. Kirguizistán
97. Kiribati
98. Kosovo
99. Kuwait
100. Lesotho
101. Letonia
102. Líbano
103. Liberia
104. Libia
105. Liechtenstein
106. Lituania
107. Luxemburgo
108. Macedonia del Norte (República de)
109. Madagascar
110. Malasia
111. Malawi
112. Maldivas
113. Malta
114. Marruecos
115. Mauricio
116. Mauritania
117. México
118. Micronesia (Estados Federados de)
119. Moldova (República de)
120. Mónaco
121. Mongolia
122. Montenegro
123. Mozambique
124. Myanmar
125. Namibia
126. Nauru
127. Nepal
128. Nicaragua
129. Níger
130. Nigeria
131. Noruega
132. Omán
133. Países Bajos
134. Pakistán
135. Palau
136. Palestina
137. Panamá
138. Papúa Nueva Guinea
139. Paraguay
140. Perú
141. Polonia
142. Portugal
143. Qatar
144. República Árabe Siria
145. República Centroafricana
146. República Checa
147. República Democrática Popular Lao
148. República Dominicana
149. Ruanda
150. Rumania
151. Samoa
152. San Cristóbal y Nieves
153. San Vicente y las Granadinas
154. Santa Lucía
155. Santo Tomé y Príncipe
156. Senegal
157. Serbia
158. Seychelles
159. Sierra Leona
160. Singapur
161. Somalia
162. Sri Lanka
163. Sudáfrica
164. Sudán
165. Sudán del Sur
166. Suecia
167. Suiza
168. Suriname
169. Tailandia
170. Taiwán (República de China)
171. Tanzanía (República Unida de)
172. Tayikistán

173. Timor Oriental
174. Togo
175. Tonga
176. Trinidad y Tobago
177. Túnez
178. Turkmenistán
179. Turquía
180. Tuvalu
181. Ucrania
182. Uganda
183. Uruguay
184. Uzbekistán
185. Vanuatu
186. Venezuela
187. Vietnam
188. Yemen
189. Yibuti
190. Zambia
191. Zimbabue