

ESTUDIO
ASUNTOS FISCALES
EN LA EXPERIENCIA CONSTITUCIONAL COMPARADA
(NACIONAL E INTERNACIONAL)

Max Spiess
Matías Kunstmann
Claudio Agostini
Rodrigo Correa

Agosto 2023

Resumen ejecutivo

1. Consideraciones Metodológicas.

El estudio 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 y cruzar los datos estadísticos obtenido, con la intención de elaborar alguna hipótesis que demuestre la relación entre la inclusión de asuntos fiscales en la constitución, la morfología de la organización política y administrativa del Estado con el desempeño fiscal de los países. Luego, se revisa una selección de 16 constituciones extranjeras vigentes consideradas significativas para el proceso constituyente chileno por tratarse de textos cuyo sustrato social, sistema económico (modelo de desarrollo y matriz productiva), cultural o histórico es útil e ilustrativo¹ para Chile; o porque son países reconocidos y frecuentemente citados como modelos ejemplares²; o que han incorporado un modelo fiscal reconocidamente moderno y sustentable³⁴.

La revisión se efectuó en base a los textos traducidos al idioma inglés contenidos en la base de datos de Constitute Project⁵. Adicionalmente, se utilizó como fuente de documentación la base que lleva el Fondo Monetario Internacional sobre reglas fiscales⁶. El Índice de desempeño fiscal fue elaborado por el CFA conforme se explica en el anexo adjunto al final de este estudio.

El segundo capítulo 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, el tercer capítulo intenta responder 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 García-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.

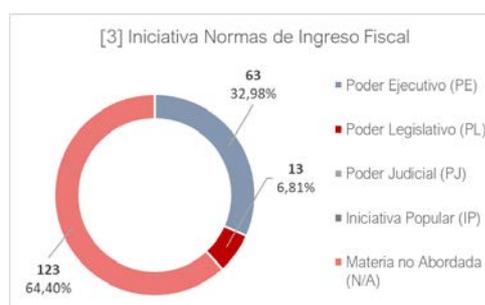
Identificación de aquellas constituciones que incluyen expresamente un principio de sostenibilidad o responsabilidad fiscal⁷.



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 constituciones⁸.



Identificación de los poderes facultados por cada una de las constituciones para presentar iniciativas o proyectos legales, que establezcan o modifiquen normas sobre ingreso fiscal⁹



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.

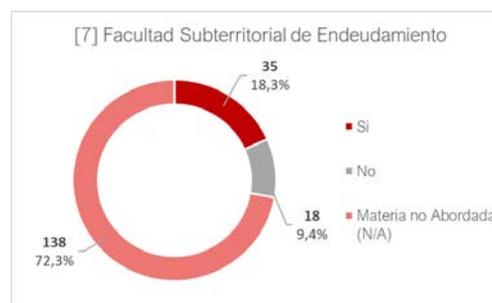
Identificación de los poderes facultados por cada una de las constituciones para presentar iniciativas o proyectos legales, que establezcan normas de gasto¹⁰.



Identificación de los poderes facultados por cada constitución para elaborar y presentar al órgano competente (poder legislativo u otro) el presupuesto fiscal¹¹.



Identificación del número de constituciones que le otorgan a unidades subterritoriales facultades para contraer deuda pública¹².

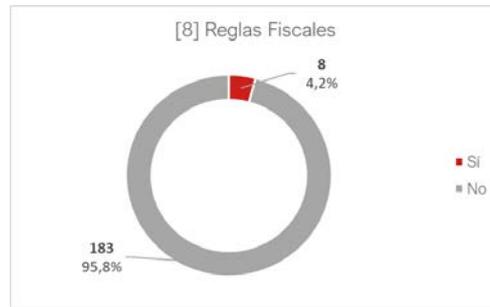


¹⁰ Ídem.

¹¹ Ídem.

¹² 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.

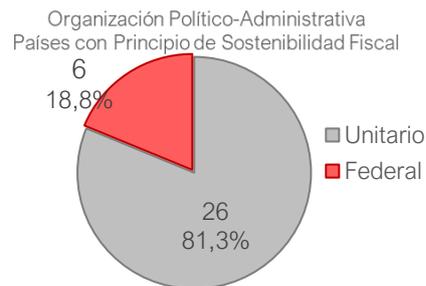
Identificación del número de constituciones que contienen reglas fiscales sustantivas¹³.



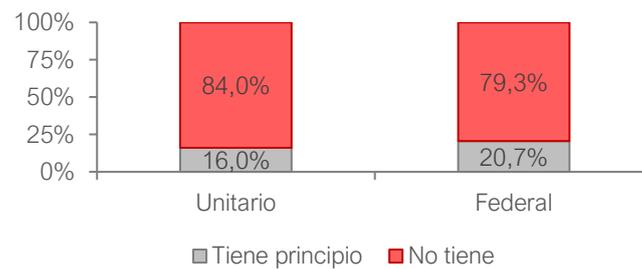
3. Análisis Cuantitativo en base a Factores Cruzados.

3.1 Presencia de Principios de Sostenibilidad.

(a) Organización Político-Administrativa.

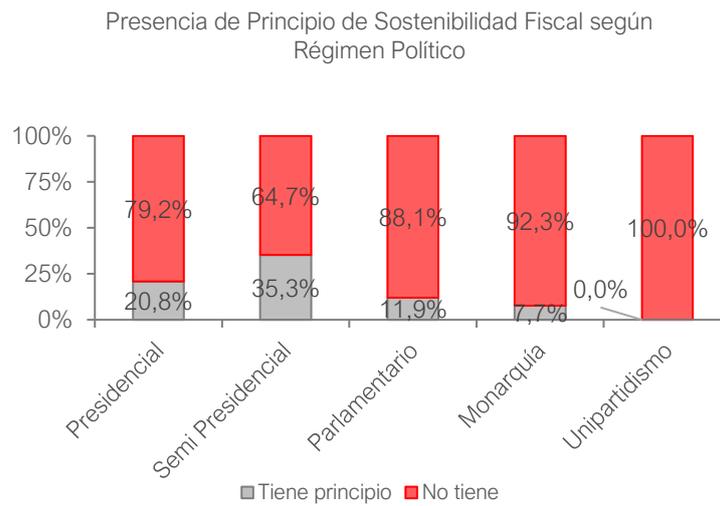
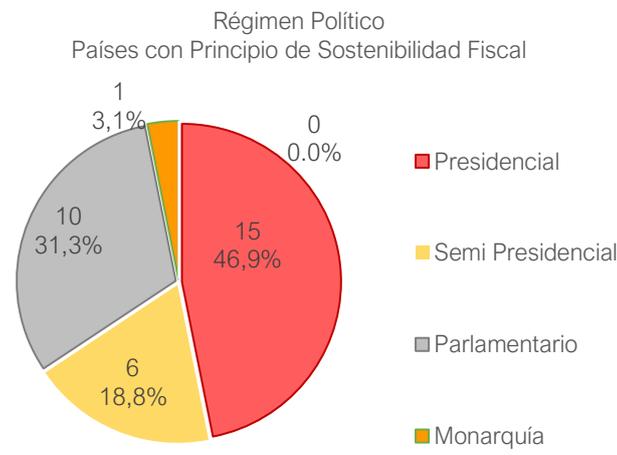


Presencia de Principio de Sostenibilidad Fiscal según organización Político-Administrativa



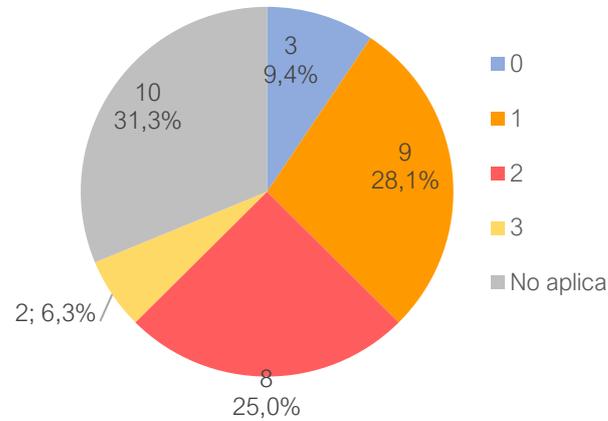
¹³ Alemania, Brasil, España, Hungría, Italia, Polonia, Singapur y Suiza.

(b) Régimen Político.

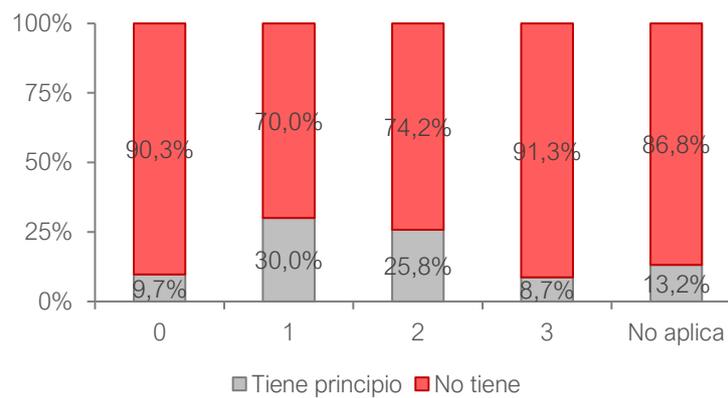


(c) Índice de Desempeño Fiscal.

Países con Principio de Sostenibilidad Fiscal, según Índice de Desempeño Fiscal



Presencia de Principio de Sostenibilidad Fiscal / Índice de Desempeño Fiscal



(d) Años de inclusión del Principio de Sostenibilidad Fiscal

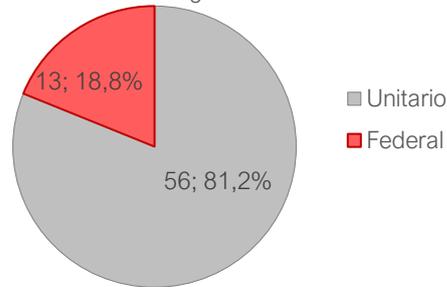
Cantidad Acumulada de Países con Principio de Sostenibilidad Fiscal, según Año de Inclusión



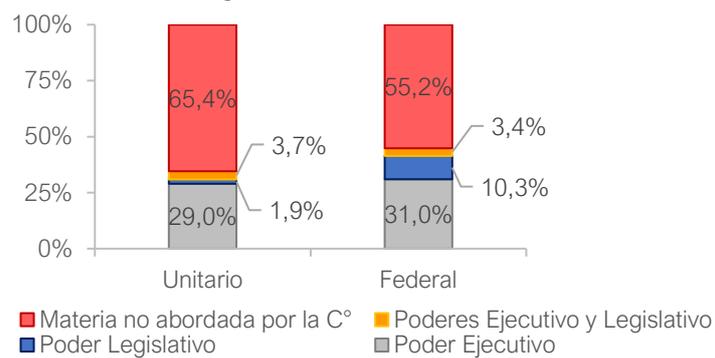
3.2. Iniciativa de Normas de Ingreso Fiscal.

(a) Organización Político-Administrativa.

Organización Político-Administrativa Países con Normas de Ingreso Fiscal

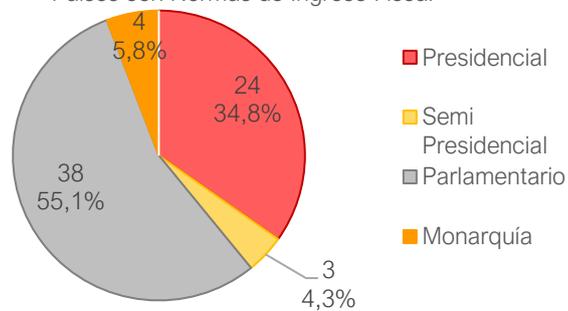


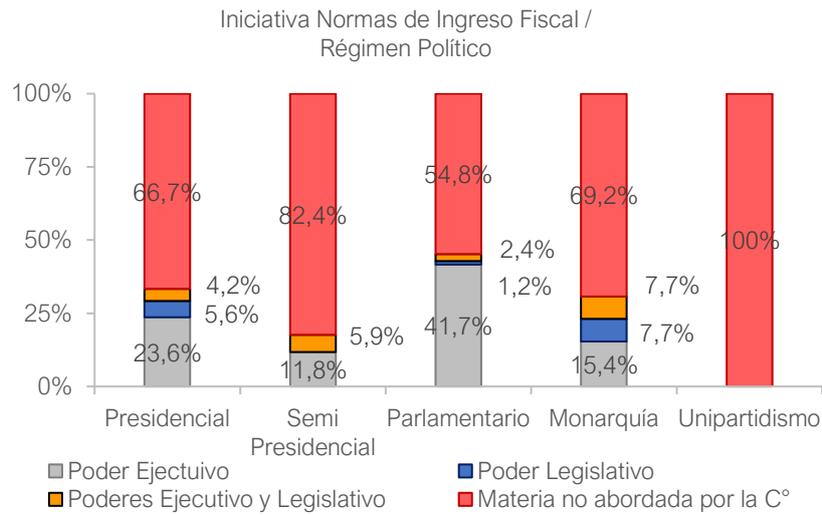
Iniciativa Normas de Ingreso Fiscal / Organización Político-Administrativa



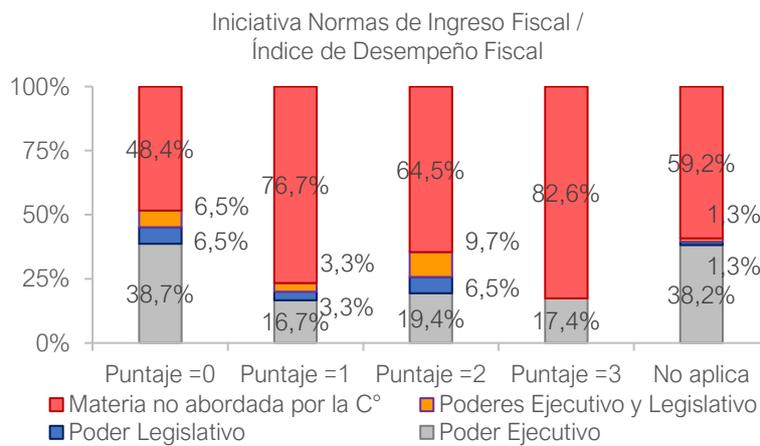
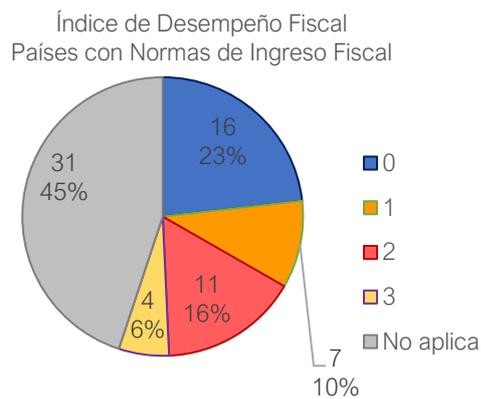
(b) Régimen Político.

Régimen Político Países con Normas de Ingreso Fiscal





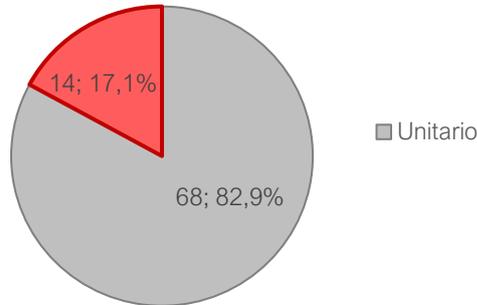
(c) Índice de Desempeño Fiscal.



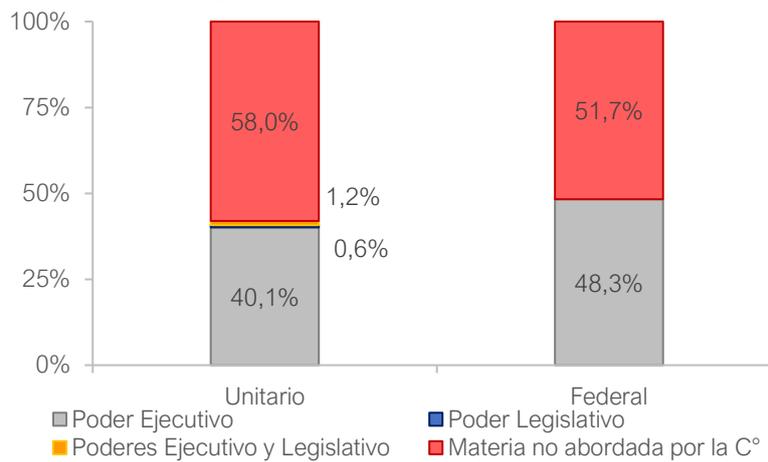
3.3. Iniciativa de Normas de Gasto Fiscal.

(a) Organización Político-Administrativa.

Organización Político-Administrativa Países con Normas de Gasto Fiscal

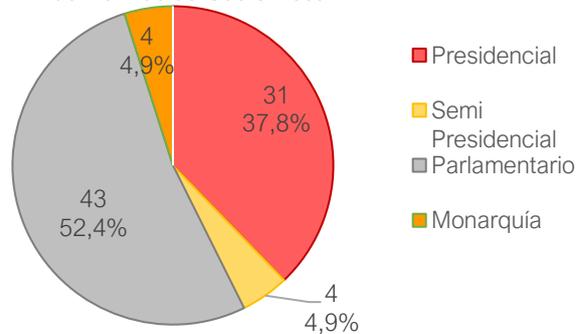


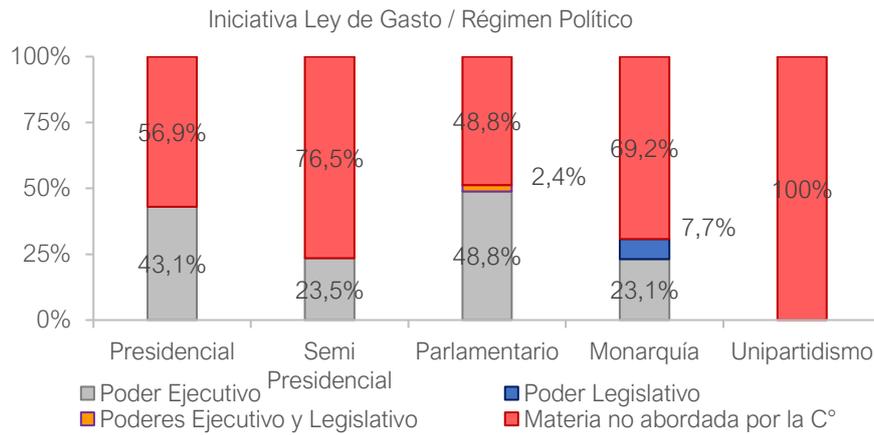
Iniciativa Ley de Gasto Organización Político-Administrativa



(b) Régimen Político.

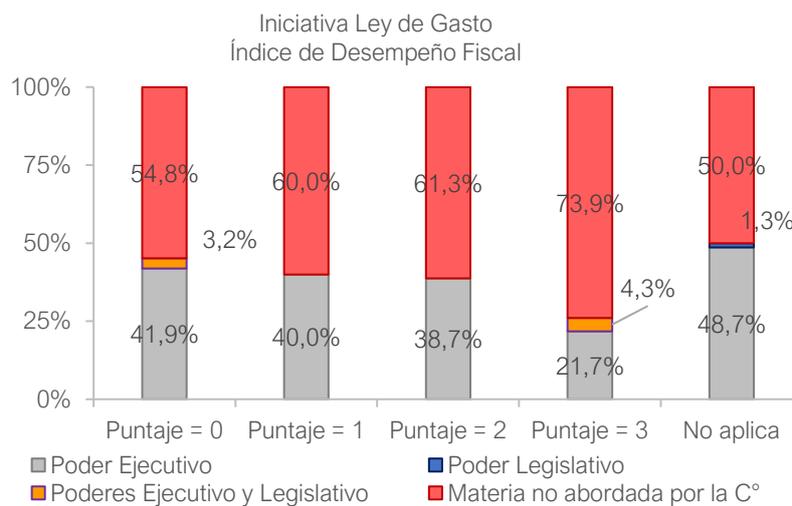
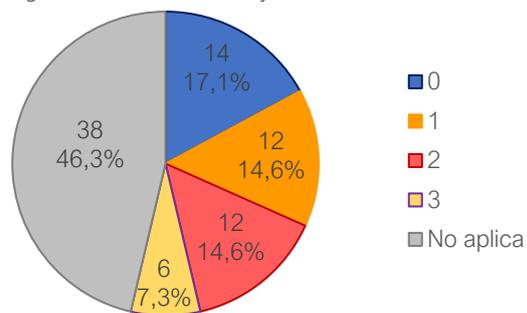
Régimen Político de Países con reglas especiales sobre Ingreso de Normas de Gasto Fiscal





(c) Índice de Desempeño Fiscal.

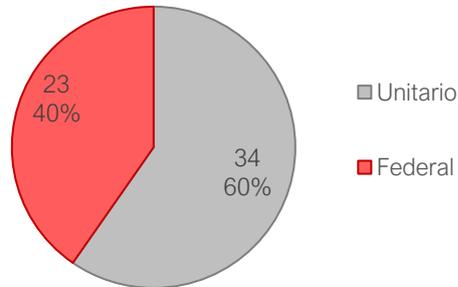
Índice de Desempeño Fiscal
Países con Reglas de Iniciativa de Ley de Gasto



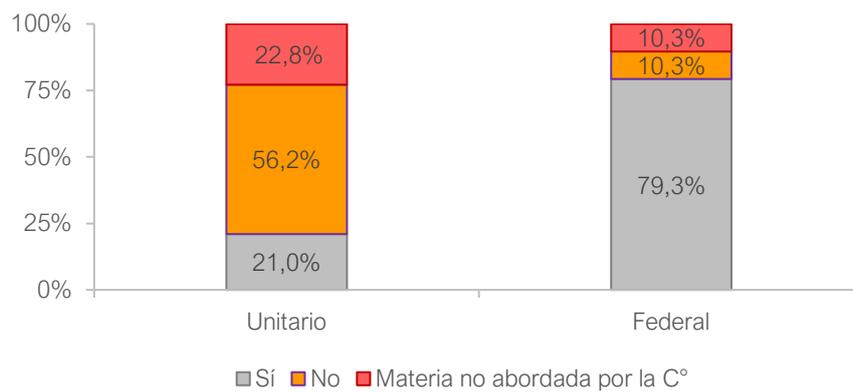
3.4. Facultad Subterritorial de Establecer Normas de Ingreso.

(a) Organización Político-Administrativa.

Organización Político-Administrativa
Países con Facultad Subterritorial de Impuestos

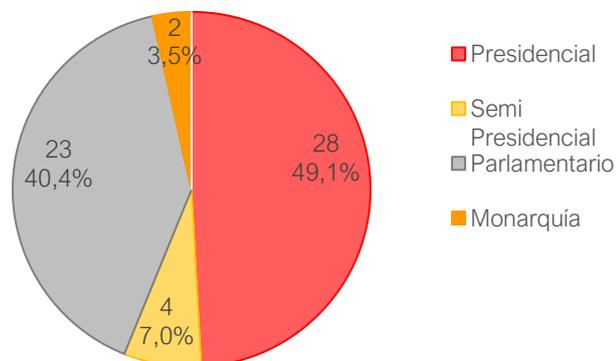


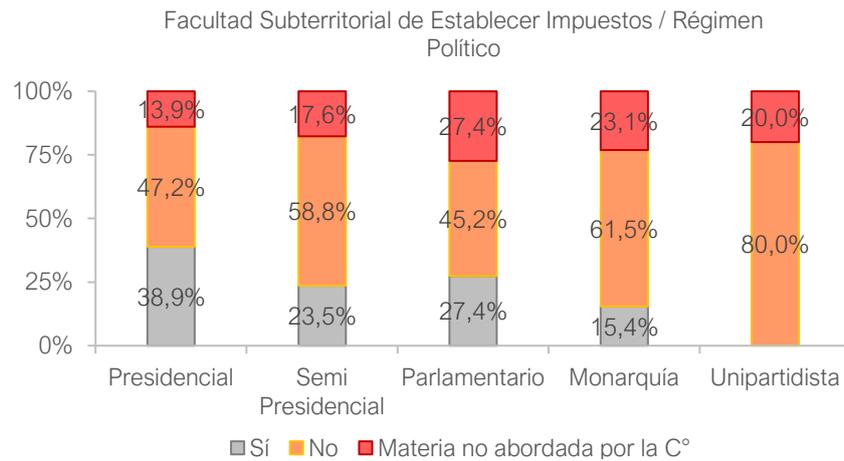
Facultad Subterritorial de Establecer Impuestos / Organización Político-Administrativa



(b) Régimen Político.

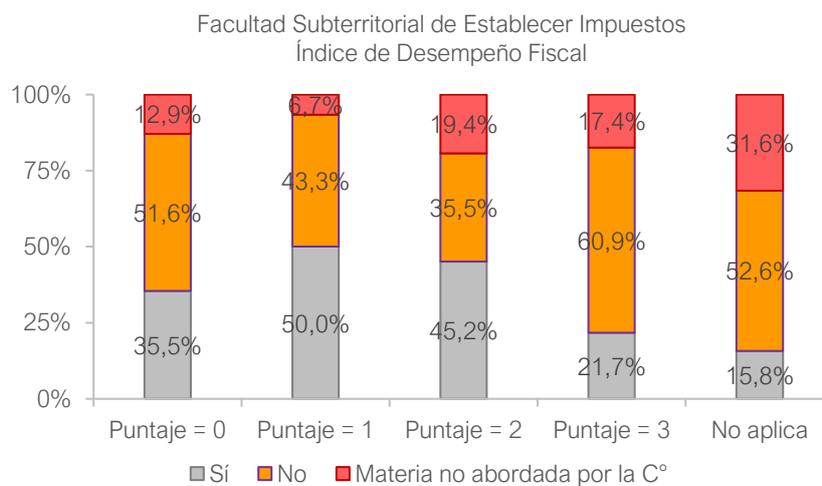
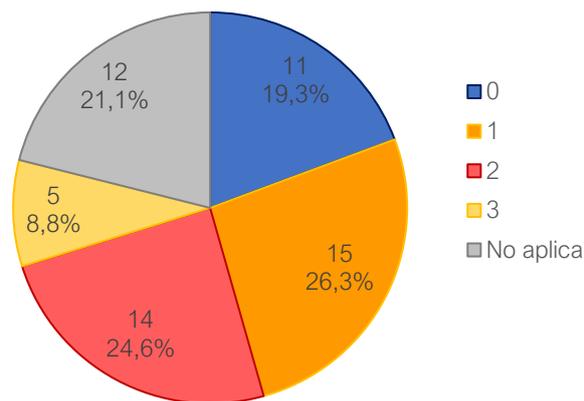
Régimen Político
Países con Facultad Subterritorial Impositiva





(c) Índice de Desempeño Fiscal.

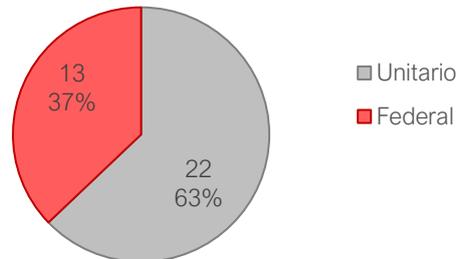
Índice de Desempeño Fiscal
Países con Facultades Subterritoriales Impositivas



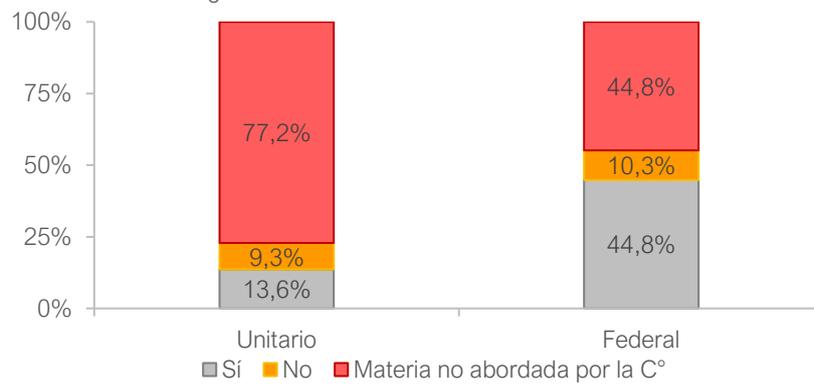
3.5. Facultad Subterritorial de Endeudamiento.

(a) Organización Político-Administrativa.

Origen Político-Administrativo
Países con Facultad Subterritorial de Endeudamiento

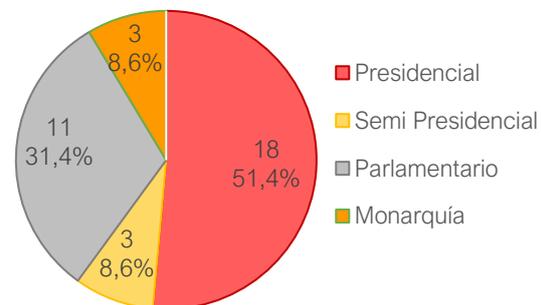


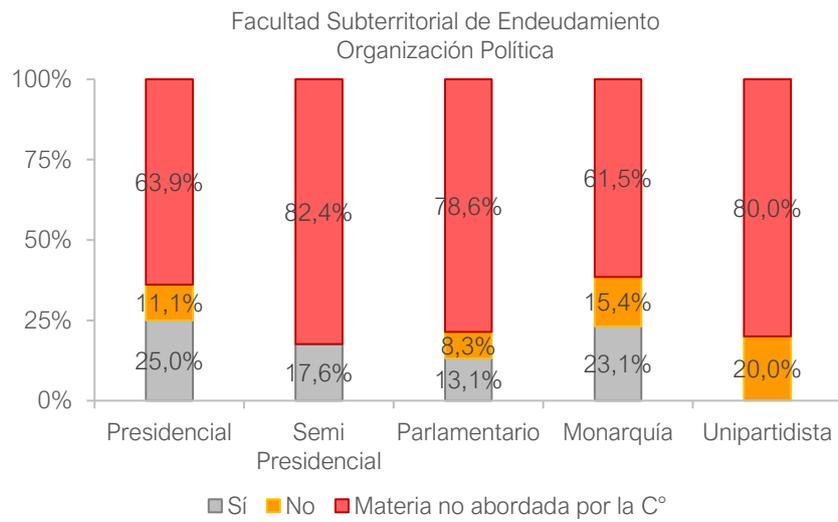
Facultad Subterritorial de Endeudamiento /
Organización Político-Administrativa



(b) Régimen Político.

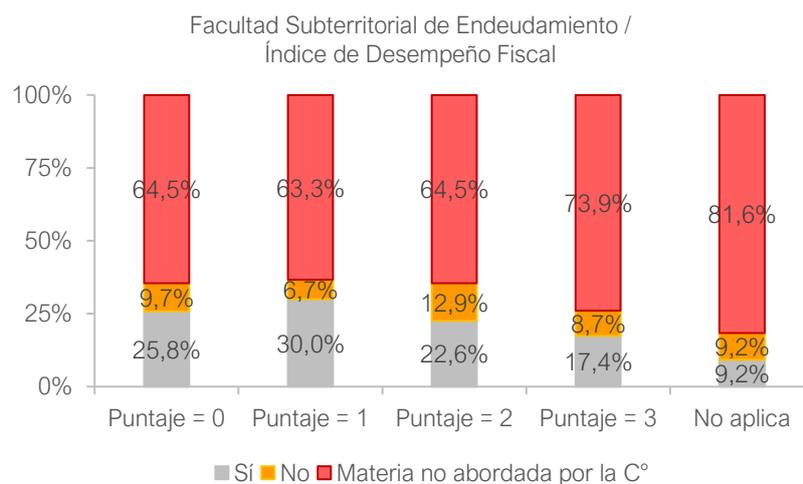
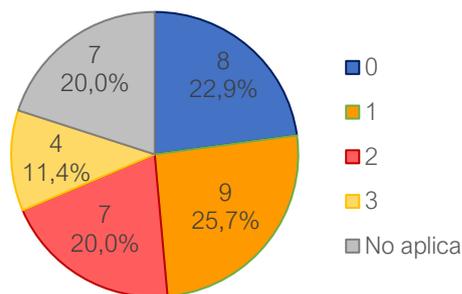
Organización Política de Países
con Facultades de Endeudamiento Subterritoriales





(c) Índice de Desempeño Fiscal¹⁴.

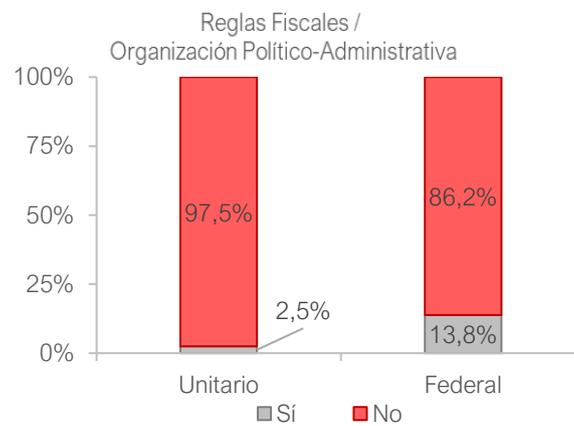
Índice de Desempeño Fiscal de Países
con Facultades Subterritoriales de Endeudamiento



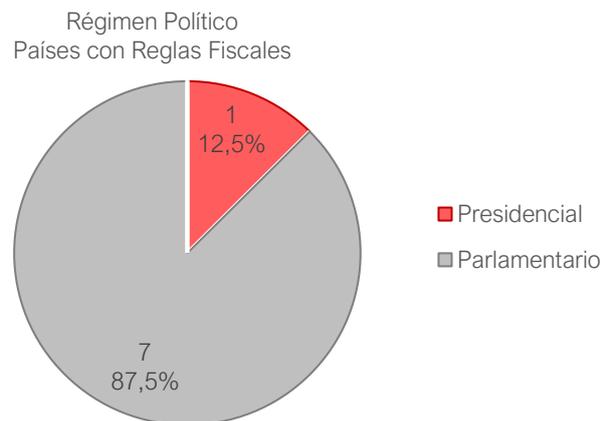
¹⁴ Para efectos de los cálculos, y en particular para la determinación de los porcentajes, se tomaron en consideración únicamente aquellos países incluidos en este análisis y evaluados por el Consejo Fiscal Autónomo (151).

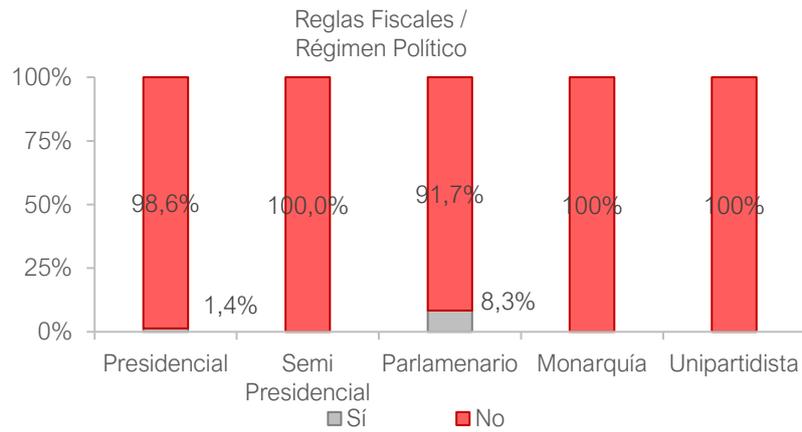
3.6. Reglas Fiscales.

(a) Organización Político-Administrativa.

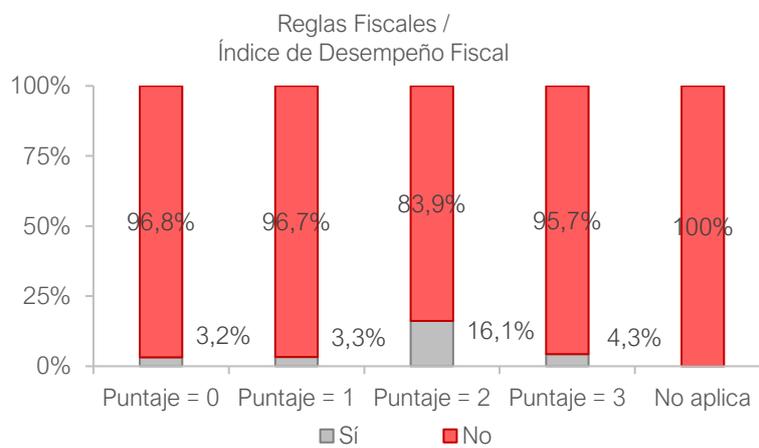
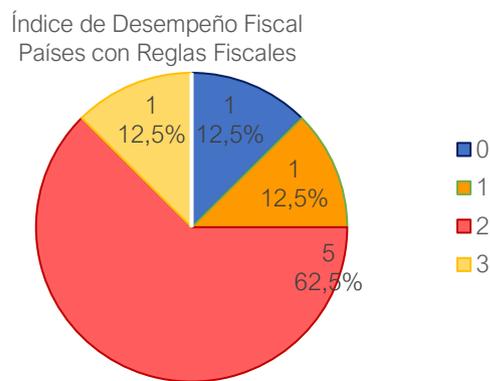


(b) Régimen Político.

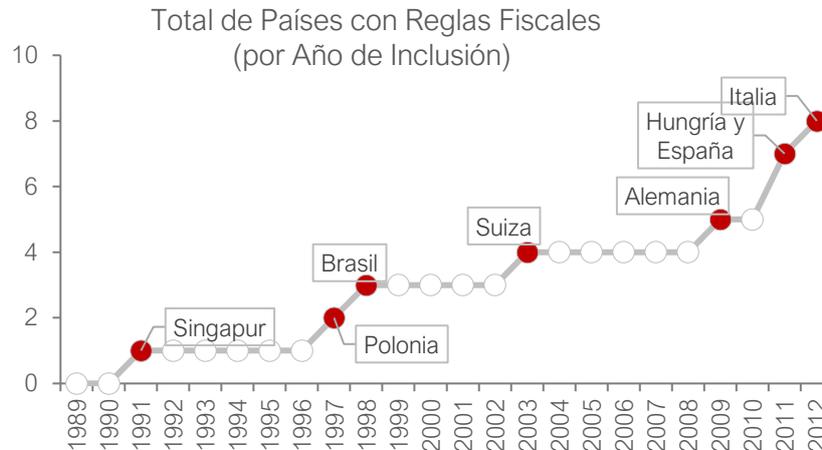




(c) Índice de Desempeño Fiscal.



3.7. Antigüedad de inclusión de la Regla Fiscal



4. Conclusiones.

A partir del examen sinóptico de las 191 constituciones escritas existentes y revisadas para este informe, se puede inferir lo siguiente:

- Una amplia mayoría de constituciones contiene, al menos, alguna referencia a asuntos fiscales; particularmente en materia presupuestaria.
- Lo anterior no implica que pueda concluirse que exista algo cercano a un modelo constitucional estándar o que no lleve a considerar ciertas materias como densamente presentes.
- Al contrario, los textos constitucionales son altamente diversos en profundidad, protocolos, procedimientos de aprobación, y efectos en el tratamiento fiscal y presupuestario.
- No se observa una tendencia marcada o correlación fuerte entre organización Político-Administrativa e inclusión de principios de sostenibilidad fiscal a nivel constitucional.
- Con todo, es mayor la tendencia en países con regímenes presidenciales y semi-presidenciales a incluir principios de sostenibilidad fiscal en sus constituciones.
- Tampoco se observa una correlación fuerte entre el desempeño fiscal de un país y la inclusión de principios de sostenibilidad fiscal en su constitución, contrario a lo que un observador no ilustrado podría haber considerado.
- Desde el año 2000, el número de textos constitucionales que incluyen principios de sostenibilidad fiscal aumentó desde 7 a 28 lo que representa en términos absolutos, un incremento del 300%. Esto nos indica que, si bien no alcanza a ser una tendencia decididamente marcada, es un giro técnico posmoderno y es esperable que los países

que entren en un proceso de reemplazo o modificación constitucional profundo en el futuro, tengan la predisposición a incluirlos expresamente¹⁵.

- Tanto en términos absolutos como porcentuales, la mayoría de las constituciones entrega la facultad exclusiva de ingresar proyectos de ley que propendan a un incremento de cargas tributarias al poder ejecutivo, como lo mismo es aplicable en términos porcentuales al examinar cada uno de los distintos regímenes de gobierno¹⁶.
- En el caso de aquellas constituciones que especifican qué poder del Estado está facultado para ingresar proyectos de ley que propendan a un incremento de cargas tributarias o que conlleven un aumento de los gastos fiscales ya acordados en la ley de presupuesto, el poder ejecutivo es el apuntado con esta facultad en la gran mayoría de las ocasiones¹⁷.
- No es sorprendente que una mayoría de las constituciones de países de organización federal entreguen facultades impositivas a sus unidades subterritoriales (79,3%), mientras que en el caso de los países de organización unitaria la tendencia es justamente opuesta, como, asimismo, el número total de constituciones que entregan estas facultades a sus unidades subterritoriales es notablemente menor (21,0%).
- Ahora, cuando se trata de facultades de contraer pasivos, el porcentaje de constituciones de organización federal que lo contempla para sus unidades subterritoriales asciende a 44,8%, mientras que en constituciones organización unitaria este modelo llega sólo al 13,6%¹⁸.
- Proporcionalmente, las constituciones de aquellos países con mejor desempeño fiscal (Nota 3 en el Índice de Desempeño Fiscal) son más restrictivas a la hora de entregar autoridad para establecer impuestos a sus unidades subterritoriales.
- En la misma línea de lo precedentemente señalado, de los datos recolectados, es posible advertir que el grupo de países con mejor rendimiento fiscal (Nota 2 y 3 de Índice de Desempeño Fiscal) otorgan con menor frecuencia la facultad para contraer deuda pública a sus unidades subterritoriales.

Sobre una Muestra de 16 Constituciones Internacionales podemos observar lo siguiente:

- 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

¹⁵ Lamentablemente, aun cuando este estudio intentó hacer un catastro, no existen fuentes de datos confiables y actualizadas como para saber efectiva y fehacientemente cuántos países que han entrado en procesos constituyentes de modificación o reemplazo han incluido principios de sostenibilidad fiscal en sus constituciones actualmente vigentes, desde el 2000.

¹⁶ En este sentido, conviene notar que la tendencia arriba señalada, es más acentuada en los países con régimen parlamentario al ecualizar los datos de todos los regímenes.

¹⁷ Independientemente de la organización político-administrativa o régimen político del país.

¹⁸ Como esbozábamos más arriba, es muy posible que esto sea un correlato natural o análogo de la forma de organización de la matriz de la fuente del derecho.

constituciones que la doctrina suele destacar como modernos y sustentables¹⁹ --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 estudiadas²⁰, sólo Colombia y Ecuador contienen tales principios. Respecto de las constituciones recurrentemente citadas como modelos ejemplares – i.e., Hungría, España, Estonia, Sudáfrica, Eslovaquia y Francia²¹-, 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.

Sobre la Evolución Constitucional Chilena podemos señalar lo siguiente:

- 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 públicas²²; y (iv) no se regulan principios ni reglas fiscales, al menos en lo que concierne el orden constitucional.

¹⁹ De acuerdo con este estudio, corresponden a Suiza, Austria, Finlandia y Alemania.

²⁰ De acuerdo con este estudio, corresponden a Argentina, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay.

²¹ 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 acápite precedentes.

²² 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.

Respecto de la Evidencia Económica, podemos indicar que, 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.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	23
PRIMER CAPÍTULO	
ESTUDIO CONSTITUCIONAL INTERNACIONAL COMPARADO	
1. Panorama Sinóptico Global	26
2. Análisis Cuantitativo del Análisis	32
3. Conclusiones Análisis Sinóptico	58
4. Estudio de 16 constituciones internacionales	59
4.1 Constituciones cuyo sustrato social, sistema económico cultura o histórico es útil e ilustrativo	61
4.1.1. República Argentina.	61
4.1.2. República de Colombia	65
4.1.3. República del Ecuador	72
4.1.4. República del Perú	80
4.1.5. República Oriental del Uruguay	88
4.2. Constituciones de Países Reconocidos por Políticos o Economistas y Frecuentemente Citados Como Modelos Ejemplares	95
4.2.1. Hungría	95
4.2.2. Nueva Zelanda	99
4.2.3. Reino de España	100
4.2.4. República de Estonia	107
4.2.5. República de Sudáfrica	111
4.2.6. República Eslovaca	117
4.2.7. República Francesa	120
4.3. Constituciones de Países que Han Incorporado un Modelo Fiscal Reconocidamente Moderno y Sustentable	124
4.3.1. Confederación Suiza	124
4.3.2. República de Austria	129
4.3.3. República de Finlandia	135
4.3.4. República Federal de Alemania	139
4.4. Profundización: Los Efectos de Cuatro Experiencias Constitucionales Internacionales	148
4.4.1. Confederación Suiza	148
4.4.2. República de Colombia	157
4.4.3. Reino de España	166
4.4.4. República Federal de Alemania	175
5. Sistematización del Análisis Fiscal de Constituciones Seleccionadas	184
SEGUNDO CAPÍTULO	
ESTUDIO DE CHILE	
1. Contextualización Histórica	188
2. Análisis Exegético y Sistemático de las Constituciones de Chile	191
TERCER CAPÍTULO	
¿ES POSIBLE UN ANÁLISIS DE LOS EFECTOS ECONÓMICOS DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL?	
1. Efectos Económicos de Instituciones Fiscales a Nivel Constitucional	224
2. Evidencia para Chile	230
CONSIDERACIONES FINALES	233
BIBLIOGRAFÍA	244
ANEXO	247

Introducción

Presentamos a continuación, los resultados del estudio intitulado “Estudio sobre Asuntos Fiscales en la Experiencia Constitucional Comparada (Nacional e Internacional)” encomendado por el Consejo Fiscal Autónomo (en adelante, el “CFA”) en el marco del proceso constituyente chileno iniciado en noviembre de 2019.

El reporte se divide en tres capítulos. En el primero, se presenta un análisis sinóptico de 191 constituciones que busca identificar –elementos fiscales que cada una de estas considera. A saber, se identifica (i) el establecimiento de Principios de Sostenibilidad Fiscal; (ii) el establecimiento de Normas de Carácter Sustantivo (regla) en materia de Sostenibilidad Fiscal; (iii) identificar el poder en que se radica la Iniciativa Legislativa y definir el contenido sustantivo de normas presupuestarias y tributarias; (iv) indicar la existencia de facultades autónomas en materia fiscal, contributiva y de endeudamiento de entidades subterritoriales (estados federados, territorios independientes, unidades territoriales); (v) Organización Político-Administrativa de las jurisdicciones consideradas bajo el estudio; (vi) su tipo de Régimen Político; (vii) categorización según su Índice de Desempeño Fiscal; (viii) antigüedad del texto constitucional según su año de promulgación; y (ix) el año de incorporación del Principio de Sostenibilidad Fiscal o de Regla Fiscal.

En la segunda parte del primer capítulo, 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 ilustrativo²³; (ii) reconocidos por políticos o economistas y frecuentemente citados como modelos ejemplares²⁴; o (iii) que han incorporado un modelo fiscal reconocidamente moderno y sustentable²⁵. 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 objetivo de esta sección de análisis 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. Luego, 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. Por último, se hace una revisión en detalle de diversos aspectos fiscalmente relevantes tendientes a, primero, comprobar su inclusión en cada texto estudiado y, luego, para

²³ I.e., República Argentina, República de Colombia, República del Ecuador, República del Perú, República Oriental del Uruguay.

²⁴ I.e., Hungría, Nueva Zelanda, Reino de España, República de Estonia, República de Sudáfrica, República Eslovaca, República Francesa.

²⁵ I.e., Confederación Suiza, República de Austria, República de Finlandia, República Federal de Alemania.

aquellos casos en que hayan sido incorporados en las constituciones respectivas, analizar la forma en que tales aspectos relevantes han sido regulados.

El capítulo 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.

Luego, en el segundo Capítulo 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 este segundo Capítulo 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 exegético²⁶ 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, el tercer Capítulo 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

²⁶ Método de interpretación de textos legales en función de su lenguaje expreso.

procedimientos de aprobación, y sus efectos. Asimismo, si bien hay algunos estudios que muestran una correlación positiva entre límites fiscales en las normas constitucionales, 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 “tradicción 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. También nos referimos a la obligación de alcanzar cierta Eficiencia del Gasto Público, donde salvo España, países no tienen mandato de eficiencia del gasto público a nivel constitucional. También en materia de Equidad del Gasto Público, todos los países exhiben principios de equidad del gasto público a nivel constitucional, pero sólo España, Alemania y Suiza lo hacen en función geográfica, y Colombia en función social. En cuanto al contenido de Principios Tributarios en las constituciones analizadas, salvo Alemania, todos los demás países analizados contemplan uno o algunos principios tributarios básicos en sus constituciones.

PRIMER CAPÍTULO ESTUDIO CONSTITUCIONAL COMPARADO

1 Panorama Sinóptico Global.

1.1 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.

1.2 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.org²⁷. 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

²⁷ 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.

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 fiscales²⁸.

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.

1.3 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:

1.3.1 Principio de Sostenibilidad Fiscal²⁹.

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.

²⁸ 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>

²⁹ 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.

1.3.2 Iniciativa General de Leyes³⁰.

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.

1.3.3 Iniciativa de Normas de Ingreso Fiscal³¹.

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.

³⁰ 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).

³¹ 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.

1.3.4 Iniciativa de Normas de Gasto Fiscal³².

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.

1.3.5 Iniciativa de ley de presupuesto³³.

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.

1.3.6 Facultad subterritorial de establecer normas de ingreso³⁴.

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.

³² 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.

³³ Esta categoría segrega la iniciativa de ley en las siguientes categorías: (PE) Poder Ejecutivo; (PL) Poder Legislativo; (PJ) Poder Judicial; e (IP) Iniciativa Popular.

³⁴ Esta categoría distingue entre los textos constitucionales que consagran expresamente la facultad indicada (Si), 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).

1.3.7 Facultad subterritorial de endeudamiento³⁵.

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.

1.3.8 Reglas Fiscales³⁶.

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 del Principio de Equilibrio y Sostenibilidad Fiscal en que, en este caso, es posible verificar empíricamente el cumplimiento o incumplimiento de la norma.

1.3.9 Factores de Análisis Cruzado.

(a) Organización Político-Administrativa.

Esta categoría identifica la forma o estructura de división política territorial y organización nacional o sub estadual, distinguiendo entre países unitarios y federales.

Su objetivo es mostrar diferencias o similitudes en el tratamiento de las materias fiscales a nivel constitucional, entre países que hayan optado por organizarse a nivel territorial como estados unitarios o federales.

Para efectos de esta clasificación, se revisó y cotejó la información entregada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), disponible en: <https://www.sng-wofi.org/data>, y el Foro de Federaciones, disponible en

³⁵ 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.

³⁶ 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.

<https://forumfed.org/federal-countries> para definir aquellos países organizados federalmente³⁷.

En caso de incongruencia entre ambas bases de datos, revisamos las constituciones de los países correspondientes para determinar su clasificación. Adicionalmente, tomamos una muestra de control de 40 constituciones al azar para verificar su correcta tipificación.

(b) Régimen Político.

Esta categoría identifica la forma o régimen de gobierno de cada jurisdicción, distinguiendo entre jurisdicciones de régimen presidencial, semi-presidencial, parlamentario, monárquico o unipartidista.

Al igual que el parámetro anterior, esta clasificación busca determinar diferencias o similitudes en el tratamiento de materias fiscales a nivel constitucional, entre países cuyo régimen de gobierno es presidencial, semi-presidencial, parlamentario, monárquico o unipartidista.

Para efectos de esta clasificación, se cotejó y revisó la información entregada por Global Data on National Parliaments (IPU Parline), que se encuentra disponible en: <https://data.ipu.org/content/parline-global-data-national-parliaments>, y por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que se encuentra disponible en: <https://www.sng-wofi.org/data/>. En los casos de incongruencias entre ambas bases de datos, se revisaron las constituciones de los países correspondientes para determinar su clasificación. Adicionalmente, se tomó una muestra de 40 constituciones al azar para verificar su correcta tipificación a modo de muestra de control.

(c) Índice de Desempeño Fiscal.

Esta categoría clasifica los países según su desempeño fiscal, antecedente recogido de un análisis elaborado por el Consejo Fiscal Autónomo para estos efectos, que clasifica a los países en 4 grupos. Un Índice de Desempeño Fiscal de 0 representa el peor rendimiento fiscal, mientras que un valor de 3, el mejor.

Este parámetro tiene por objetivo identificar si existen correlaciones entre el tratamiento de materias fiscales a nivel constituciones con el desempeño fiscal.

El análisis elaborado por el Consejo Fiscal Autónomo estudia el desempeño fiscal de 117 países en base a las siguientes variables aplicables a cada jurisdicción respectivamente: (i) su deuda bruta promedio entre 2000-2020, medido como un porcentaje de su producto interno bruto; (ii) el número de eventos de morosidad de su deuda pública internacional entre 2000-2020 en que el país hubiere incurrido; y (iii) el ranqueo crediticio del país al 2020. Adicionalmente, se cuenta con información sobre el grado de dependencia a la exportación de materias primas básicas en 2018-2019 expresado como un porcentaje del

³⁷ Los países cuya organización político-administrativa es federal son: Argentina, Austria, Australia, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Canadá, Comoras, República Democrática del Congo, Chipre, Etiopía, Alemania, India, Irak, Malasia, México, Micronesia, Nepal, Nigeria, Pakistán, Rusia, San Cristóbal y Nieves, Somalia, Sudáfrica, España, Suiza, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos de América y Venezuela.

total de su balanza comercial, y a su nivel de desarrollo económico, clasificados entre países de bajos ingresos, emergentes o desarrollados.

El análisis en cuestión se encuentra disponible en el Anexo II y en el Anexo III se incluye una lista con la calificación de cada uno de los países analizados.

Es importante considerar que el análisis realizado por el Consejo Fiscal Autónomo evalúa 115 de las 191 jurisdicciones incluidas en este estudio³⁸.

A continuación, se presenta un resumen de los países según su desempeño fiscal:

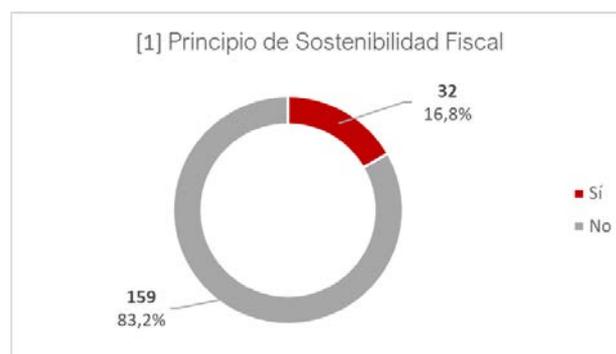
(d) Año de Inclusión del Principio de Sostenibilidad Fiscal o de Regla Fiscal.

Con el propósito de obtener esta información, fue necesario efectuar una revisión de la historia de las constituciones que incluyen un principio de sostenibilidad fiscal para efectos de determinar la fecha de su inclusión. La información fue obtenida desde la página web www.constituteproject.org³⁹ o en las páginas web oficiales de los órganos públicos de cada país.

La información recolectada sobre cada uno de los parámetros fue incorporada en la base de datos en formato Excel que acompaña este informe y que se erige en uno de los productos principales del presente estudio. A partir de la nueva base de datos construida, se obtienen nuevas conclusiones respecto a las tendencias observadas.

2. Análisis Cuantitativo del Análisis.

2.1 Identificación de aquellas constituciones que incluyen expresamente un principio de sostenibilidad o responsabilidad fiscal⁴⁰.

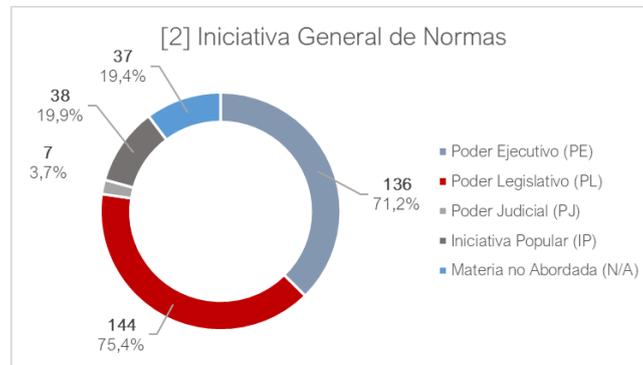


³⁸ Los países que no son considerados por este estudio y que se encuentran en el análisis elaborado por el Consejo Fiscal Autónomo son el Reino Unido y Nueva Zelandia.

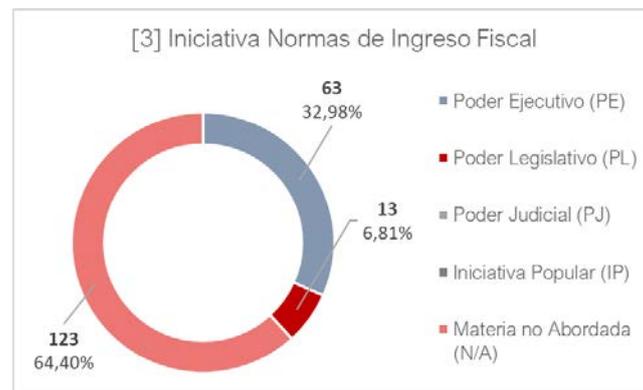
³⁹ Se hace presente que varios textos constitucionales contenidos en la página web mencionada no se encuentran actualizados a la fecha del presente informe. La situación anterior puede llevar a que ciertas conclusiones no coincidan con el texto actual de las constituciones analizadas.

⁴⁰ 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.

2.2 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 constituciones⁴¹.



2.3 Identificación de los poderes facultados por cada una de las constituciones para presentar iniciativas o proyectos legales, que establezcan o modifiquen normas sobre ingreso fiscal⁴².



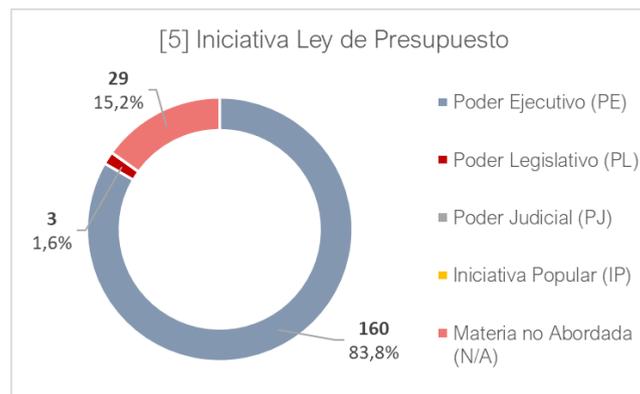
⁴¹ El porcentaje de cada sección se calcula sobre el total de constituciones.

⁴² El porcentaje de cada sección se calcula sobre el total de constituciones.

2.4 Identificación de los poderes facultados por cada una de las constituciones para presentar iniciativas o proyectos legales, que establezcan normas de gasto⁴³.



2.5 Identificación de los poderes facultados por cada constitución para elaborar y presentar al órgano competente (poder legislativo u otro) el presupuesto fiscal⁴⁴.



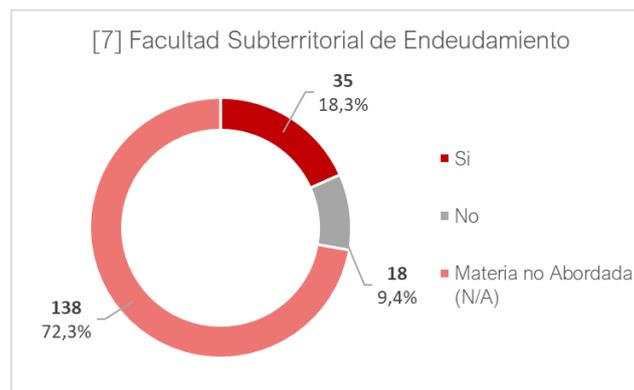
⁴³ El porcentaje de cada sección se calcula sobre el total de constituciones.

⁴⁴ El porcentaje de cada sección se calcula sobre el total de constituciones.

2.6 Identificación del número de constituciones que envisten a unidades subterritoriales con facultades para dictar normas que establezcan, modifiquen o deroguen normas tributarias⁴⁵.



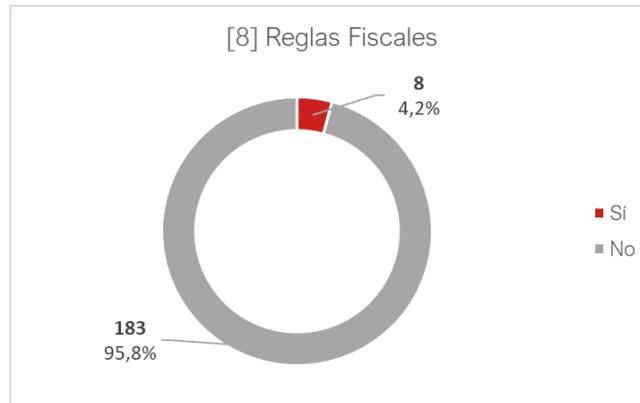
2.7 Identificación del número de constituciones que le otorgan a unidades subterritoriales facultades para contraer deuda pública⁴⁶.



⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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.

2.8 Identificación del número de constituciones que contienen reglas fiscales sustantivas⁴⁷.



2.9 Análisis Cuantitativo en base a Factores Cruzados.

2.9.1 Presencia de Principios de Sostenibilidad.

(a) Organización Político-Administrativa.

Desde una perspectiva político-administrativa, de los 161 países que exhiben un régimen unitario tan sólo 16,0% de ellos tienen principios de sostenibilidad fiscal en sus constituciones. Si aguzamos la base muestral, del total de 32 constituciones que contemplan un principio de sostenibilidad fiscal, 26 de ellas pertenecen a países de organización político-administrativa de carácter unitario⁴⁸, lo que equivale al 81,3% del total de dichas constituciones-.

Por su parte, de los 29 países que se organizan bajo un sistema federal, sólo 6 países⁴⁹ poseen constituciones que exhiben principios de sostenibilidad fiscal. Esto equivale al 20,7% respecto del total de países bajo un sistema de carácter federal y a un 18,8% del total de países que contemplan un principio de sostenibilidad fiscal en su constitución.

De los datos recolectados no es posible determinar la existencia de una tendencia o relación entre organización Político-Administrativa y la inclusión de principios de sostenibilidad fiscal a nivel constitucional. Sin embargo, países federalmente organizados tienen una levemente mayor tendencia (20,7% versus 16,1%) a incluir

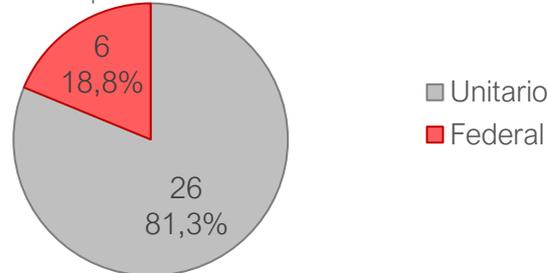
⁴⁷ Alemania, Brasil, España, Hungría, Italia, Polonia, Singapur y Suiza.

⁴⁸ Los países unitarios que contemplan un principio fiscal en sus constituciones son los siguientes: Benín, Bolivia, Bután, Cabo Verde, República Centroafricana, Colombia, Costa de Marfil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Eslovenia, Francia, Gabón, Georgia, Hungría, Italia, Kenia, Madagascar, Mauritania, Níger, Panamá, Perú, República Dominicana, Tailandia, Túnez y Ucrania.

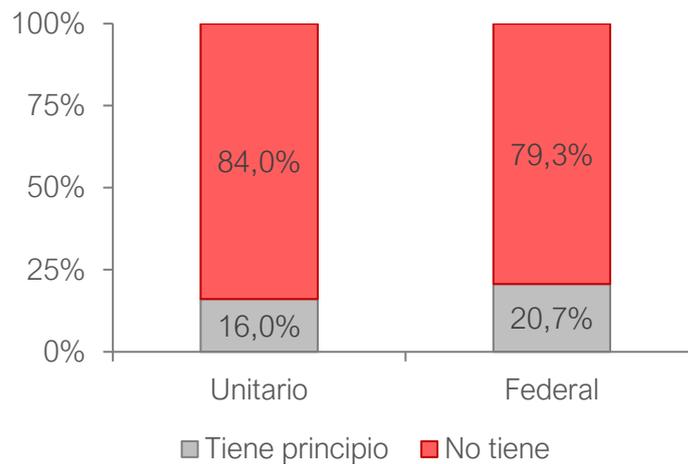
⁴⁹ Los países federales que contemplan un principio fiscal en sus respectivas constituciones son los siguientes: Alemania, Austria, Comoras, España, Suiza y Venezuela.

principios de sostenibilidad en sus constituciones por sobre los unitariamente organizados. Una hipótesis que podría explicar esta diferencia es la necesidad de hacer explícito el principio de sostenibilidad en países con una organización política menos centralizada y más costosa de controlar.

Organización Político-Administrativa
Países con Principio de Sostenibilidad Fiscal



Presencia de Principio de Sostenibilidad Fiscal
según organización Político-Administrativa



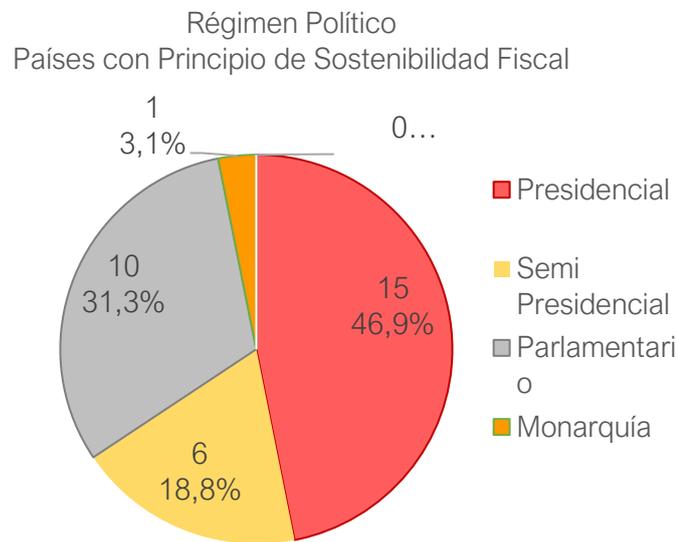
(b) Régimen Político.

En números gruesos, 72 países –37,7% del total- tienen un régimen presidencial; 17 países –8,9% del total- tienen un régimen semi-presidencial; 84 países –44,0% del total- tienen un régimen parlamentario; 13 países –6,8% del total- tienen un régimen monárquico; y 5 países –6,8% del total- tienen un régimen unipartidista.

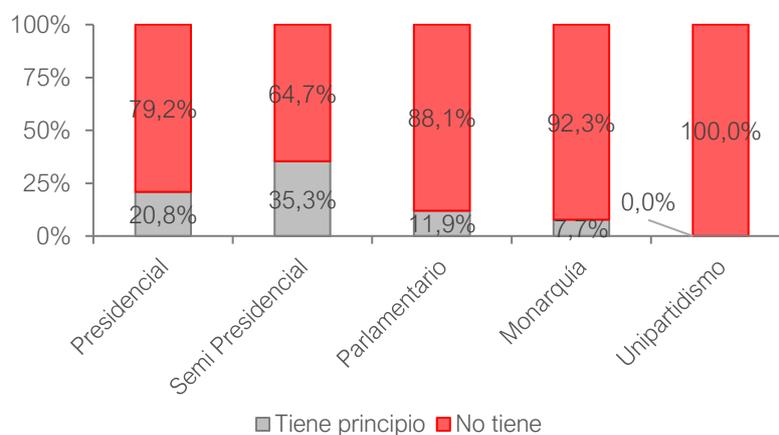
Luego, las 32 constituciones con principios de sostenibilidad fiscal se distribuyen de la siguiente forma según su régimen político: 15 constituciones con tales principios se encuentran en países de régimen político presidencial (46,9%); 6 constituciones con principios se encuentran en países de régimen político semi-presidencial (18,8%); 10 constituciones con principios se encuentran en países de régimen político parlamentario (31,3%); y 1 constituciones con principios se encuentran en países de régimen político monárquico (3,1%).

Notamos que según su régimen político, el 20,8% de los países con régimen presidencial cuentan con principios de sostenibilidad fiscal en sus constituciones; 35,3% de los países con régimen semi-presidencial cuentan con principios de sostenibilidad fiscal en sus constituciones; 11,9% de los países con régimen parlamentario cuentan con principios de sostenibilidad fiscal en sus constituciones; y 7,7% de los países con régimen monárquico cuentan con principios de sostenibilidad fiscal en sus constituciones.

Entonces, vemos una tendencia más clara entre países con regímenes semi-presidenciales y presidenciales, a incluir principios de sostenibilidad fiscal en sus constituciones; posiblemente como una forma de poner resguardos al mayor poder e iniciativa del ejecutivo en materia presupuestaria en tanto en los países de régimen parlamentario, ese resguardo podría estar confiado a la natural gestión de mayorías en el órgano deliberativo.



Presencia de Principio de Sostenibilidad Fiscal según Régimen Político



(c) Índice de Desempeño Fiscal.

La cantidad de países evaluados por el Consejo Fiscal Autónomo y que incluyen un principio de sostenibilidad fiscal asciende a 22.

De estos 22 países, 3 países obtuvieron una Nota 0 en el Índice de Desempeño Fiscal -equivalente al 9,7% de los países con esta calificación⁻⁵⁰; 9 obtuvieron Nota 1 -equivalente al 30,0% de los países con esta calificación⁻⁵¹; otros 8 obtuvieron Nota 2-equivalente al 25,8% de los países con esta calificación⁻⁵²; 2 obtuvieron Nota 3-equivalente al 8,7% de los países con esta calificación⁻⁵³; y 10 países no pudieron ser incluidos en estudio elaborado por el Consejo Fiscal Autónomo por faltar información fidedigna sobre ellos⁵⁴.

De los datos recolectados, es posible observar que los países con peor y mejor Índice de Desempeño Fiscal (notas 0 y 3), tienen una menor tendencia de contar con un principio de sostenibilidad fiscal en sus constituciones que aquellos con un desempeño regular (notas 1 y 2). Se puede plantear como hipótesis, que los países de mal desempeño tienen regímenes jurídicos laxos y la inclusión de principios no sería respetada necesariamente; donde, por el contrario, los países de buen desempeño tienen un mayor capital cultural y la inclusión explícita del principio no marca diferencias respecto de una norma razonable para sus experiencias fiscales consuetudinarias. Por su parte, la inclusión de un principio de sostenibilidad en los países de desempeño intermedio podría darse por su afán de avanzar en consolidar su posición fiscal.

Con todo, a nivel global, no es posible determinar una correspondencia entre la tenencia de un principio de sostenibilidad fiscal a nivel constitucional y el rendimiento fiscal de un país.

⁵⁰ Los países que contemplan principios fiscales en sus constituciones y obtuvieron una Nota 0 en su Índice de Desempeño Fiscal son: Bolivia, El Salvador y Venezuela.

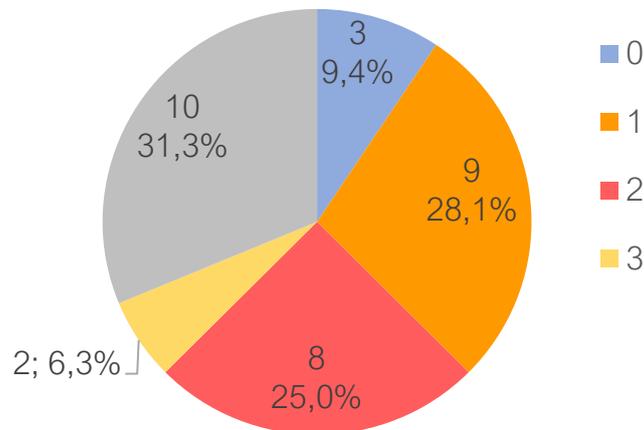
⁵¹ Los países que contemplan principios fiscales en sus constituciones y obtuvieron una Nota 1 en su Índice de Desempeño Fiscal son: Benín, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Georgia, Hungría, Kenia, República Dominicana y Ucrania.

⁵² Los países que contemplan principios fiscales en sus constituciones y obtuvieron una Nota 2 en su Índice de Desempeño Fiscal son: Alemania, Austria, España, Francia, Italia, Panamá, Perú y Tailandia.

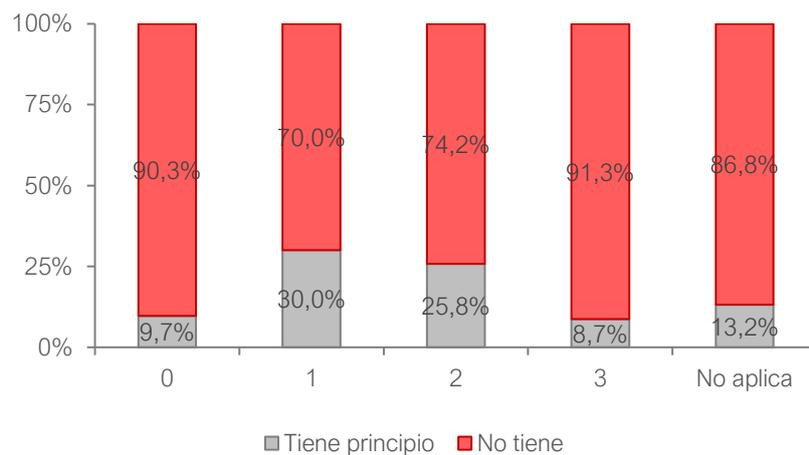
⁵³ Los países que contemplan principios fiscales en sus constituciones y obtuvieron una Nota 3 en su Índice de Desempeño Fiscal son: Eslovenia y Suiza.

⁵⁴ Los países que contemplan principios fiscales en sus constituciones y que cuyo índice no pudo ser determinado por el Consejo Fiscal Autónomo son: Bután, Cabo Verde, Comoras, Costa de Marfil, Gabón, Madagascar, Mauritania, Níger, República Centroafricana y Túnez.

Países con Principio de Sostenibilidad Fiscal,
según Índice de Desempeño Fiscal



Presencia de Principio de Sostenibilidad Fiscal /
Índice de Desempeño Fiscal



(d) Años de inclusión del Principio de Sostenibilidad Fiscal

De acuerdo con la información obtenida, sólo un país incorporó en su constitución un principio de sostenibilidad fiscal durante la década de los ochenta, 6 durante la década de los noventa, 8 entre el primer decenio del siglo XXI y 13 desde el 2010 en adelante. Hay 4 países que incorporaron dicho principio para los cuales no fue posible evidenciar su año de inclusión. Ahora, es notable que desde el año 2008 en adelante, 18 países (56,3% del total de países con principios de sostenibilidad fiscal) han incluido un principio de sostenibilidad a nivel constitucional, lo que eventualmente podría tener como explicación la crisis subprime que afectó al mundo desde el año 2007 y que provocó, entre otras consecuencias, que organismos multilaterales, gobiernos y uniones continentales condicionaran su apoyo financiero a la inclusión en sus constituciones, de normas de resguardo fiscal.



2.9.2 Iniciativa de Normas de Ingreso Fiscal.

69 constituciones –equivalente a un 36,1% de los países analizados- 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 los otros casos, al no existir una regla especial, asumiremos que, entonces, los poderes habilitados para ingresar leyes en general pueden ingresar proyectos de ley que regulan estas materias.

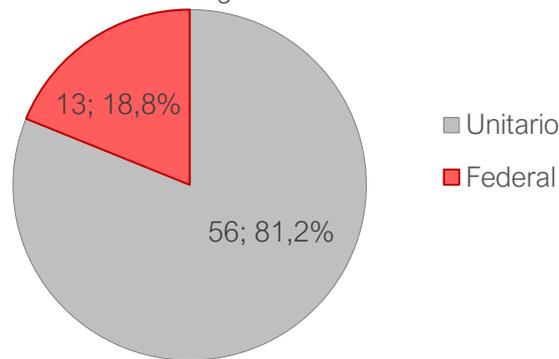
(a) Organización Político-Administrativa.

Al revisar la totalidad de las constitucionales unitarias, es posible identificar que 47 de ellas –equivalente a un 29,0% del total de países calificados como tales- le entrega esta facultad exclusivamente a su poder ejecutivo; 3 constituciones –equivalente a un 1,9% del total de países calificados como tales- se la reconoce exclusivamente a su poder legislativo; y 6 constituciones unitarias –equivalente a un 3,7% del total de países calificados como tales- se las entrega conjuntamente a su poder ejecutivo y legislativo.

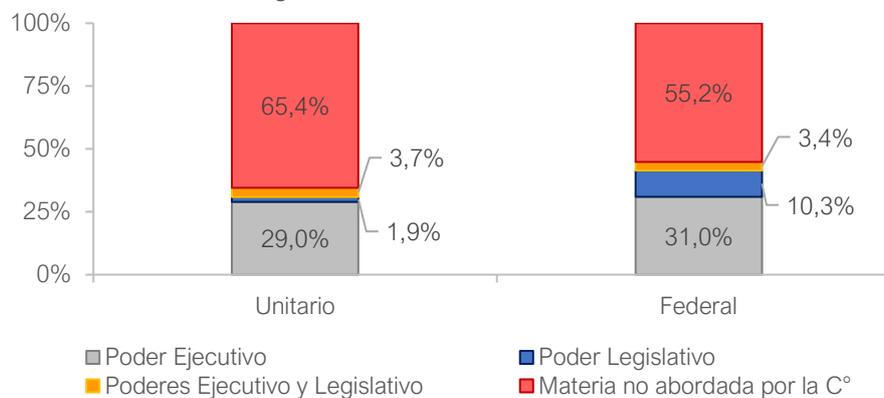
Por otra parte, al disgregar la totalidad de constituciones federales (29), 9 de ellas –equivalente a un 31,0% del total de países calificados como tales -otorgan expresamente este tipo de facultades al poder ejecutivo, 3 jurisdicciones –equivalente al 10,3% de este tipo de jurisdicciones- se las concede exclusivamente al poder legislativo y 1 constitución –equivalente al 3,4% de este tipo de jurisdicciones- se las entrega conjuntamente a su poder ejecutivo y legislativo.

En términos relativos, las constituciones de jurisdicciones federalmente organizadas están más abiertas a entregar facultades en materia fiscal a su poder legislativo que aquellas unitarias, aunque sea en conjunto con su poder ejecutivo (13,7% y 5,6% del total de estos países respectivamente).

Organización Político-Administrativa Países con Normas de Ingreso Fiscal



Iniciativa Normas de Ingreso Fiscal / Organización Político-Administrativa



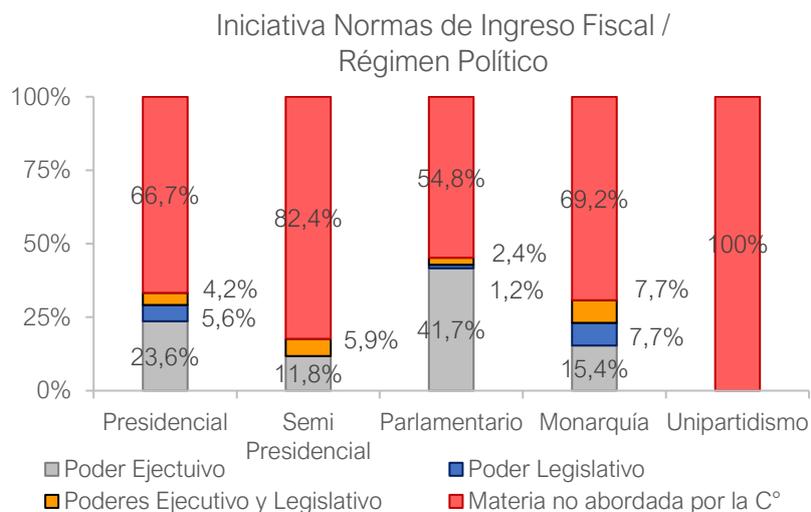
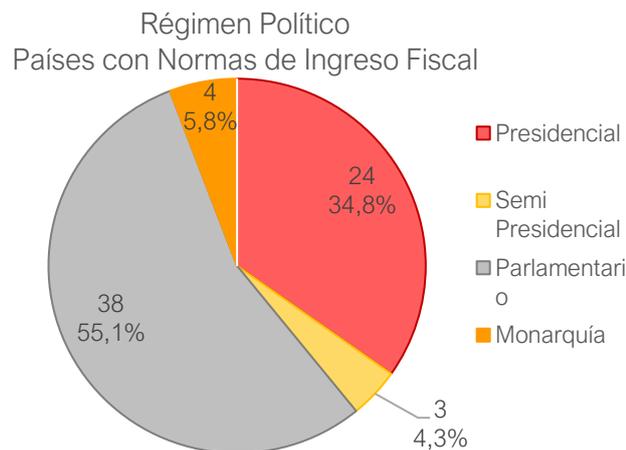
(b) Régimen Político.

Desde una perspectiva del régimen político, 24 de 72 constituciones presidenciales contienen normas especiales sobre iniciativa de normas de ingreso fiscal. 17 de estas constituciones entregan exclusivamente la facultad para modificar tributos y contribuciones o cargas monetarias que representen un ingreso fiscal o aumenten la tasa de estos a su poder ejecutivo –representando el 23,6% del total de países con este régimen político, tengan normas o no-. 7 constituciones de países con régimen presidencial –equivalente al 5,6% de los países con este régimen político, tengan normas o no- le entregan esta facultad al poder legislativo; y 3 constituciones presidenciales se la entregan conjuntamente a su poder ejecutivo y legislativo -equivalente al 5,6% de los países con este régimen político, tengan normas o no.

Por su parte, 3 de 17 constituciones semi-presidenciales contemplan normas de este tipo. Específicamente, 2 de estas constituciones le conceden exclusivamente a su poder ejecutivo estas facultades -equivalente al 11,8% de los países con este régimen político, tengan normas o no- y 1 constitución le entrega esta facultad conjuntamente a su poder ejecutivo y legislativo -equivalente al 5,9% de los países con este régimen político, tengan normas o no.

En el caso de países parlamentarios, 38 de 84 constituciones contemplan normas sobre iniciativa de normas sobre ingreso fiscal. 35 constituciones otorgan expresamente este tipo de facultades exclusivamente al poder ejecutivo – equivalente al 41,7% de los países con este régimen político, tengan normas o no-, 1 constitución se lo entrega exclusivamente al poder legislativo –equivalente al 1,2% de los países con este régimen político, tengan normas o no- y 2 constituciones de países parlamentarios –equivalente al 2,4% de los países con este régimen político, tengan normas o no- le otorgan esta facultad al poder legislativo.

Es posible observar que los países parlamentarios son más restrictivos en cuanto a otorgar estas facultades a su poder legislativo. Una hipótesis explicativa de este fenómeno puede ser que, en dicho tipo de regímenes, es precisamente la mayoría parlamentaria la que conforma el Poder Ejecutivo, lo que tendería a hacer menos categórica esta diferencia de facultad. Naturalmente, esto no se da en aquellos casos de regímenes en los que el parlamento conforma un comité ejecutivo que asemeja un poder ejecutivo bajo la subordinación del parlamento, o si designa al líder de esa repartición.

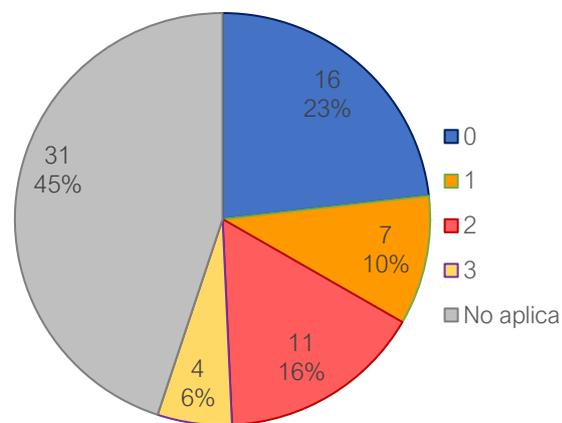


(c) Índice de Desempeño Fiscal.

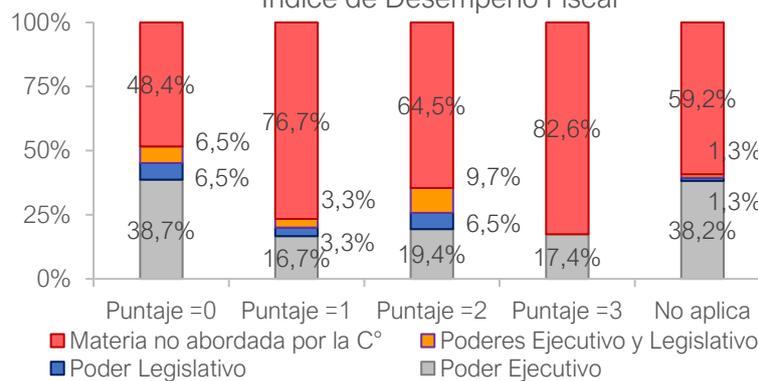
A nivel global no se logra observar una correlación entre desempeño fiscal de un país y los poderes del estado que están autorizados para ingresar proyectos de ingreso fiscal.

Sin embargo, es importante tener en consideración que todos los países que obtuvieron nota 3 en el Índice de Desempeño Fiscal que contemplan normas expresas sobre el poder con facultades para ingresar proyectos para crear, modificar o extinguir impuestos, le reconoce esta facultad exclusivamente a su poder ejecutivo.

Índice de Desempeño Fiscal
Países con Normas de Ingreso Fiscal



Iniciativa Normas de Ingreso Fiscal /
Índice de Desempeño Fiscal



2.9.3 Iniciativa de Normas de Gasto Fiscal.

82 constituciones -equivalente a un 42,9% de los países analizados- contemplan normas referidas a las facultades de los poderes del Estado en lo concerniente al ingreso de proyectos de ley que conlleven un aumento de los gastos fiscales ya acordados en la ley de presupuesto. En los otros casos, al no existir una regla especial, entendemos que es

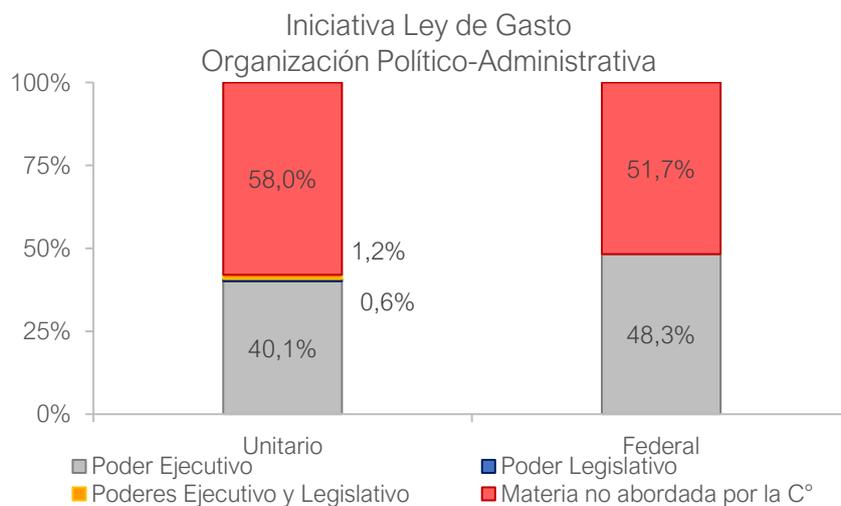
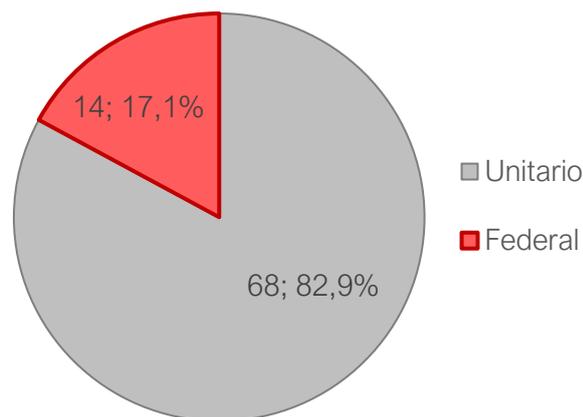
aplicable la regla general de derecho público en cuanto a que un poder del Estado que tiene una facultad explicitada en la constitución o la ley implica que tal materia le está vedada.

(a) Organización Político-Administrativa.

Al revisar los datos de los poderes con iniciativa en esta materia con el tipo de organización política de estos países, se desprende que 65 jurisdicciones unitarias –equivalente al 40,1% de las jurisdicciones unitarias- le adjudican esta facultad exclusivamente al poder ejecutivo, 1 se la concede exclusivamente al poder legislativo –equivalente al 0,6% del total de las jurisdicciones unitarias- y 2 constituciones –equivalente al 1,2% del total de las jurisdicciones unitarias- le entrega esta facultad tanto al poder ejecutivo como legislativo.

En el caso de los países federales, 14 de las constituciones –equivalente al 48,3% de este tipo de constituciones- le entrega esta facultad exclusivamente al poder ejecutivo, lo que equivale a la totalidad de las constituciones analizadas que contemplan reglas especiales sobre iniciativa de normas de gasto.

Organización Político-Administrativa Países con Normas de Gasto Fiscal

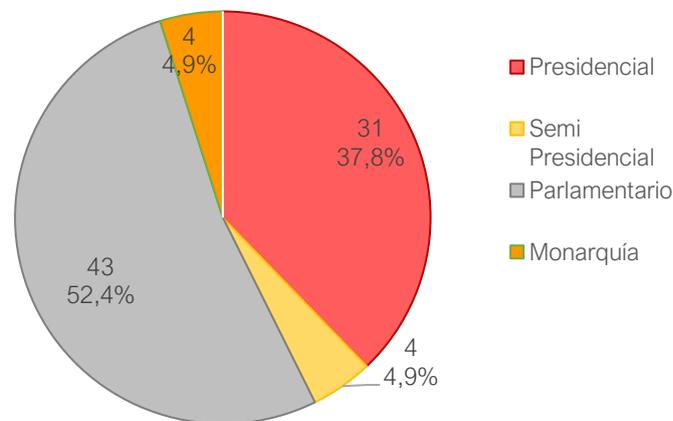


(b) Régimen Político.

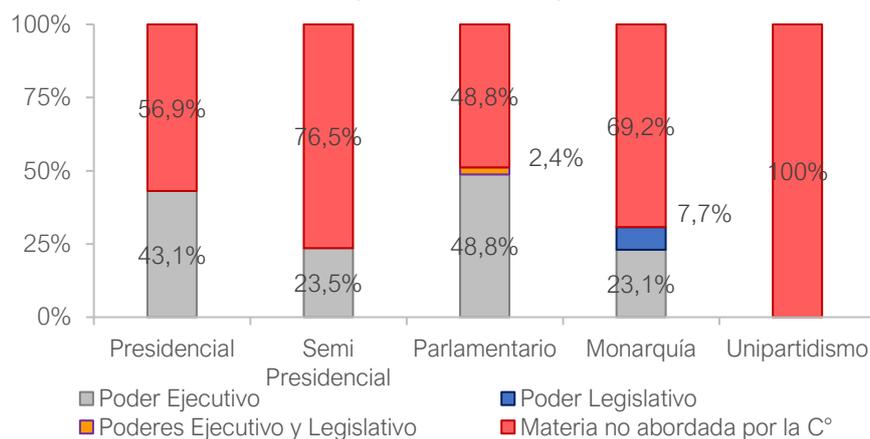
Todos los países con régimen político presidencial o semi-presidencial que contiene normas especiales en sus constituciones en cuanto a las facultades con que están dotados los distintos poderes del Estado para ingresar normas de gasto, le otorgan esta facultad exclusivamente a su poder ejecutivo, mientras que 2 países de sistema parlamentario –equivalente al 4,7% del total de constituciones con este tipo de régimen- le entrega conjuntamente esta facultad a su poder ejecutivo y legislativo.

La gran mayoría de las constituciones concede, con carácter exclusivo, la facultad de ingresar proyectos de ley que conlleven un aumento de los gastos fiscales ya acordados en la ley de presupuesto, a su poder ejecutivo.

Régimen Político de Países con reglas especiales sobre Ingreso de Normas de Gasto Fiscal



Iniciativa Ley de Gasto / Régimen Político



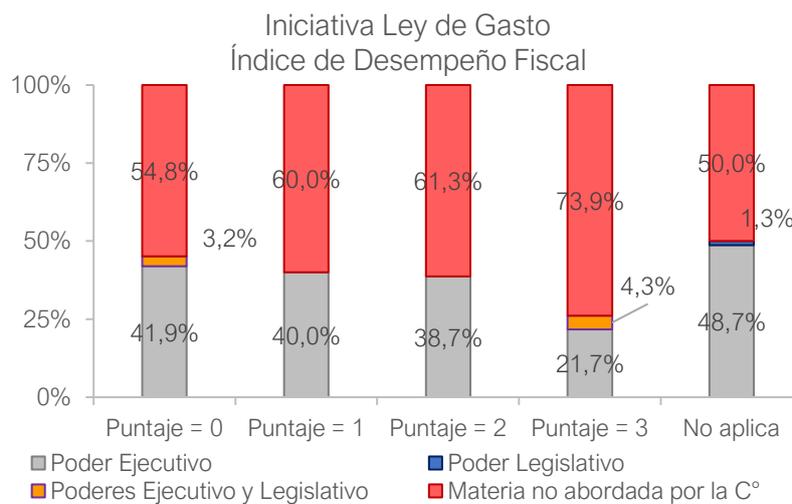
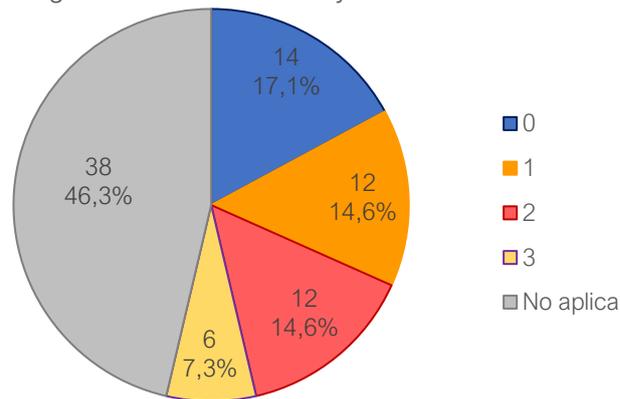
(c) Índice de Desempeño Fiscal.

De los países evaluados por el Consejo Fiscal Autónomo, la totalidad de estos le entrega la facultad para ingresar proyectos de gastos al poder ejecutivo, con la

salvedad que dos de ellos le entregan esta facultad adicionalmente a su poder legislativo⁵⁵.

No se ve una tendencia a que países con distinto nivel de desempeño fiscal regulen de forma diferente los poderes que tengan iniciativa sobre proyectos de ley que aumenten los gastos fiscales ya acordados en la ley de presupuesto.

Índice de Desempeño Fiscal
Países con Reglas de Iniciativa de Ley de Gasto



2.9.4 Facultad Subterritorial de Establecer Normas de Ingreso.

57 constituciones –equivalente al 29,8% del total analizado- contemplan expresamente la facultad de sus unidades subterritoriales para establecer impuestos, mientras que 94 constituciones –equivalente al 49,2% del total analizado- no lo permiten. Las 40 constituciones restantes no abordan esta materia.

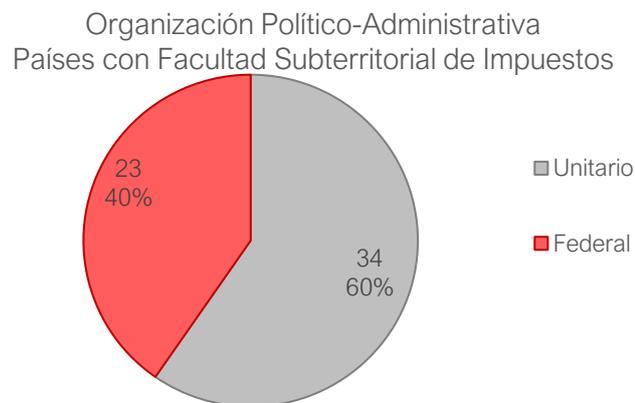
⁵⁵ Tonga es el único país que le entrega esta facultad exclusivamente a su poder legislativo, pero no fue considerado en el estudio del Consejo Fiscal Autónomo.

A continuación, contrastaremos estos datos con los parámetros de análisis considerados para este estudio.

(a) Organización Político-Administrativa.

De estos datos es posible observar que la mayor parte de las constituciones de países federales (79,3%) le reconocen expresamente a sus unidades subterritoriales la facultad de crear o establecer impuestos, mientras que en el caso de países unitarios esta tendencia se invierte y tan sólo 21% de las constituciones le reconocen expresamente esta facultad. Este hallazgo puede explicarse desde la hipótesis de la coherencia de poderes análogos a la organización de la fuente del poder: es decir, otorgar este tipo de atribuciones a las unidades subterritoriales es una proyección analógica de la morfología de los poderes del que proviene el derecho delegado. En palabras sencillas, allí donde el poder es segmentado en unidades territoriales, se replica ese modelo en las unidades de base, o subterritorios.

Adicionalmente, es posible advertir que las constituciones de países organizados federalmente tienden a regular esta materia con mayor frecuencia que las constituciones de países unitarios. Mientras que un 89,7% de jurisdicciones federales contemplan normas constitucionales que regulan expresamente esta materia, el porcentaje en los países unitarios desciende a 77,2%.

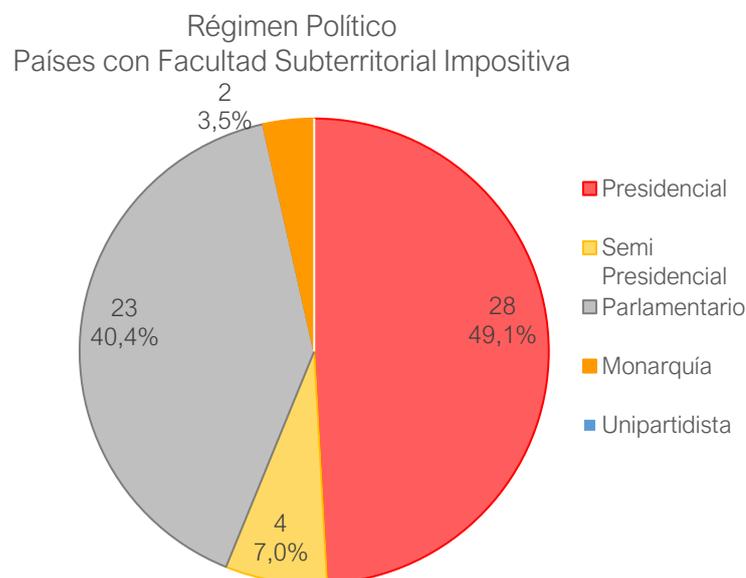


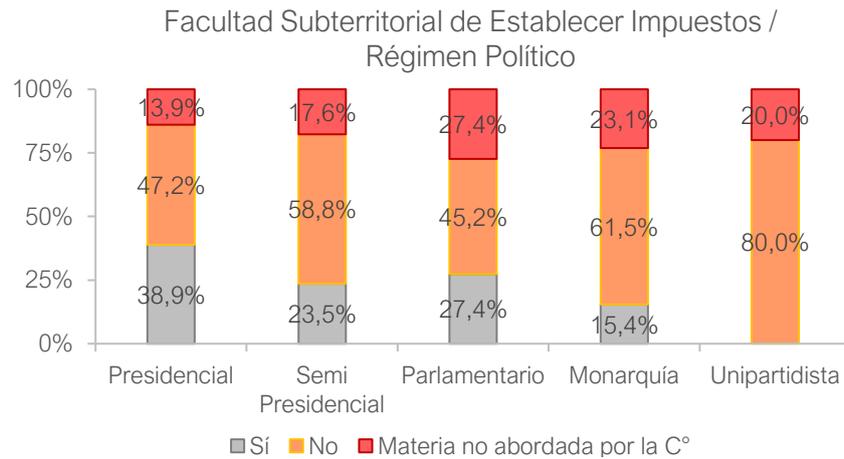
(b) Régimen Político.

Un 38,9% de las constituciones de países con régimen presidencial autorizan expresamente a las unidades subterritoriales dictar normas que establezcan, modifiquen o deroguen normas tributarias, lo que podría conllevar a un incremento de la carga impositiva. Este porcentaje es más bajo en el caso de países con régimen semi-presidencial y parlamentario, siendo 23,5% y 27,4% --calculado sobre el total de constituciones con el mismo régimen político, respectivamente.

Los países con regímenes unipartidistas y monárquicos tienen una tendencia mayor en impedir expresamente que sus unidades subterritoriales determinen impuestos. En el caso de jurisdicciones unipartidistas un 80% de ellas lo prohíbe expresamente y en el caso de países monárquicos el porcentaje asciende a 61,5%. Es posible que la concentración de poder en un “polit-bureau” o una casta familiar, correlacione ese factor con un fuerte control central del de las rentas fiscales derivadas de los tributos impuestos forzosamente sobre los ciudadanos. Si esta hipótesis es correcta, en los regímenes políticos en los que el poder está mayormente desconcentrado –como los sistemas democráticos liberales modernos-, el ciudadano, junto con exigir mayor control en el gasto fiscal, resiste la imposición de nuevas cargas tributarias y lo hace valer por medio del voto.

Finalmente, podemos advertir que es mayor la tendencia en constituciones de países con régimen presidencial, de regular expresamente estas materias en sus constituciones.

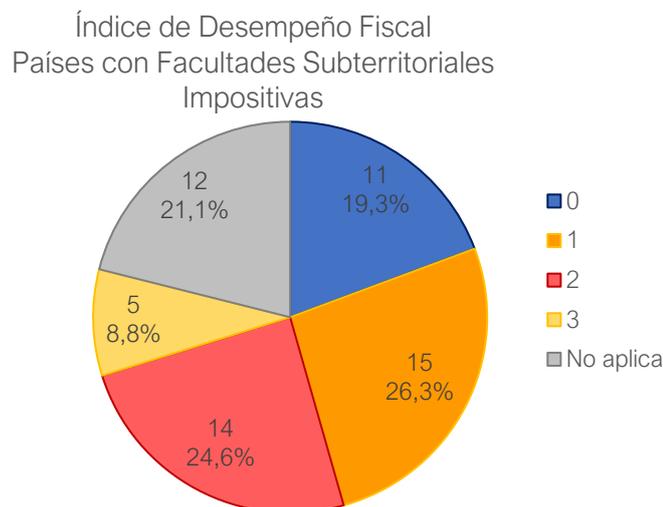


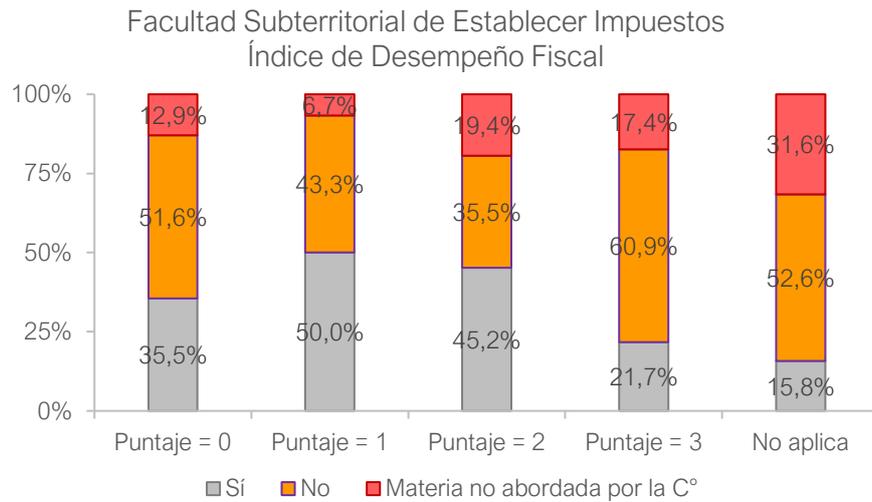


(c) Índice de Desempeño Fiscal.

11 países que entregan constitucionalmente la facultad para establecer impuestos a sus unidades subterritoriales obtuvieron una nota 0 en su Índice de Desempeño Fiscal –equivalente a un 35,5% de los países en esta categoría-; 15 países con una nota 1 –equivalente a un 50,0% de los países en esta categoría-; 14 países con una nota 2 –equivalente a un 45,2% de los países en esta categoría-; y 5 países con una calificación 3 –equivalente a un 21,7% de los países en esta categoría-.

De los datos es posible observar que el menor porcentaje de países que entregan facultades de establecer impuestos a sus unidades subterritoriales son aquellos calificados con nota 3. Sin embargo, no observamos una correlación fuerte entre ambos criterios.





2.9.5 Facultad Subterritorial de Endeudamiento.

35 constituciones -equivalente al 18,3% del total analizado en dicho estudio- entregan expresamente a sus unidades subterritoriales la facultad de contraer deuda pública con el fin de financiar sus gastos internos, mientras que 18 constituciones –equivalente al 9,4% del total analizado- lo prohíben expresamente. Las 138 constituciones restantes -equivalente al 72,3% del total analizado- no incluyen una norma que permita o prohíba expresamente contraer deuda a sus unidades subterritoriales.

(a) Organización Político-Administrativa.

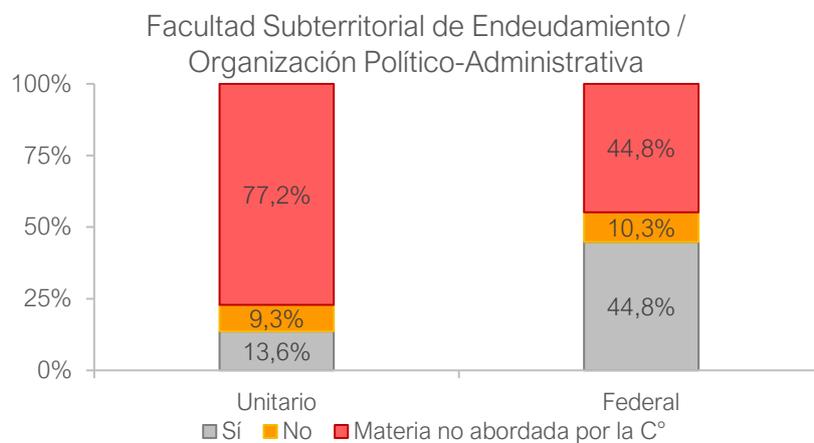
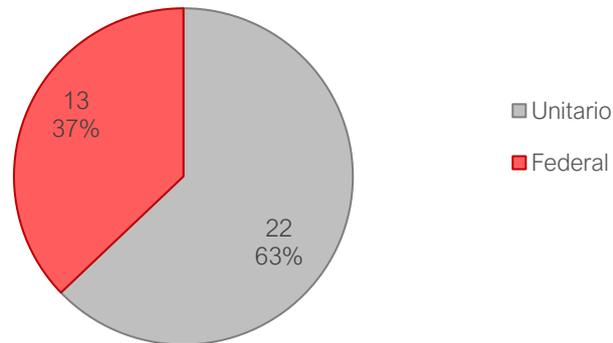
Si contabilizamos únicamente las 35 constituciones que facultan a sus unidades subterritoriales para contraer deuda pública, 22 corresponden a países organizados unitariamente –equivalente a un 63% de este grupo- y 13 a países federales –equivalente al 37% del segmento.

Al invertir la función de análisis y revisamos la totalidad de los países analizados, tenemos que un 13,6% del total de jurisdicciones unitarias contemplan la facultad de sus unidades subterritoriales para contraer deuda, mientras que en el caso de las jurisdicciones federales la función se eleva al 44,8%, lo que es consistente con la descentralización del poder en el caso de los sistemas federales.

Por su parte, un 77,2% de las constituciones de países unitariamente organizados no regulan este tema, mientras que el porcentaje baja a 44,8% en el caso de constituciones federales; lo que va en línea con la centralización del poder fiscal en el caso de las jurisdicciones de organización unitaria.

Luego, por contrapartida podemos inferir que existe una tendencia en los países federales de entregar mayores facultades de endeudamiento a sus unidades subterritoriales (44,8% versus 13,6%), lo que resultaría consistente con dicho tipo de organización político-administrativa.

Origen Político-Administrativo
Países con Facultad Subterritorial de Endeudamiento

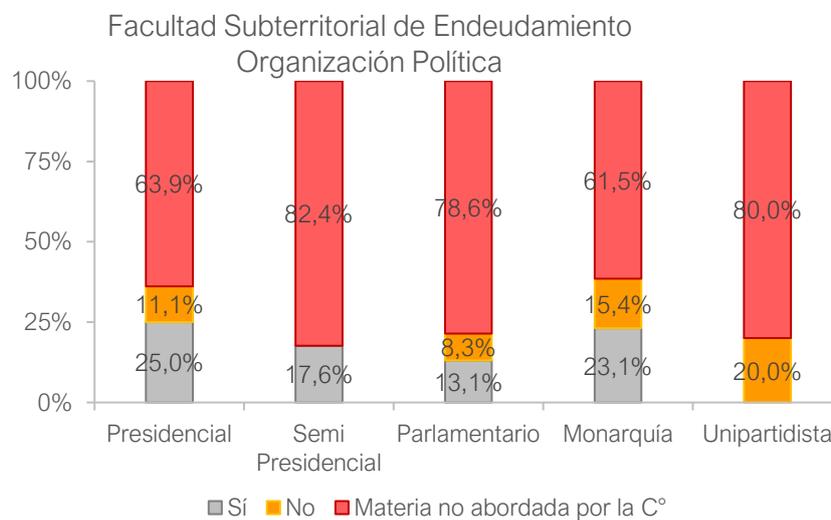
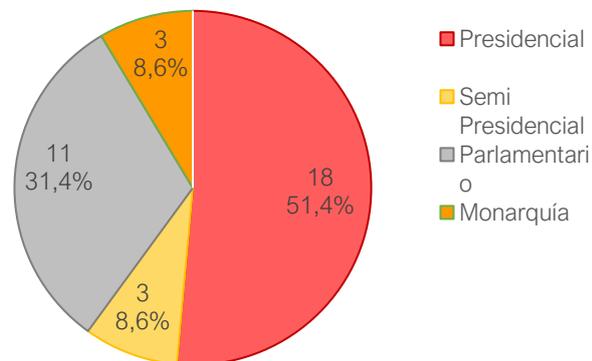


(b) Régimen Político.

Al contrastar esta información con el sistema de organización política de los países respectivos, se observa que 18 constituciones de jurisdicciones presidenciales facultan a sus unidades para contraer deuda –equivalente sólo al 25,0% de este tipo de jurisdicciones-; 3 constituciones de países semi-presidenciales –equivalente a 17,6% de este tipo de jurisdicciones-; 11 constituciones de países parlamentarios –equivalente a 13,1% de este tipo de jurisdicciones; y 3 países monárquicos –equivalente a 23,1% de este tipo de jurisdicciones.

Por lo tanto, los datos muestran que los países de régimen político parlamentario y unipartidista son menos propensos a entregar este tipo de facultades a sus unidades subterritoriales. Sin embargo, no es posible identificar una tendencia clara al respecto, dado que la mayoría de las constituciones no regulan expresamente esta materia.

Organización Política de Países
con Facultades de Endeudamiento
Subterritoriales



(c) Índice de Desempeño Fiscal⁵⁶.

8 países que entregan constitucionalmente la facultad a sus unidades subterritoriales para contraer deuda fueron calificados con una nota 0 –equivalente al 25,8% del total de países que obtuvieron este puntaje-; 9 países calificados con una nota 1 –equivalente al 30,0% del total de países obtuvieron este puntaje-; 7 países calificados con una nota 2 –equivalente al 22,6% del total de países que obtuvieron este puntaje-; y 4 países calificados con una nota 3 –equivalente al 17,4% del total de países que obtuvieron este puntaje.

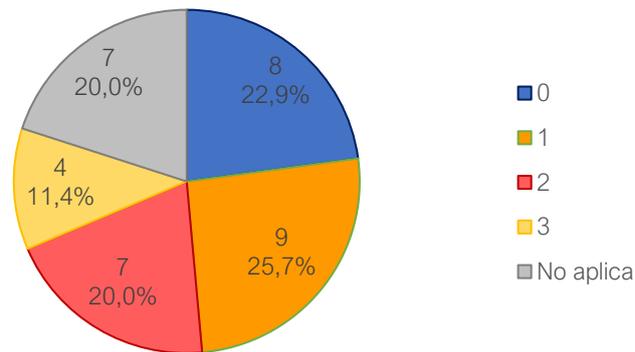
Desde una perspectiva opuesta, de las 11 constituciones que prohíben expresamente a sus unidades subterritoriales a contraer deuda e incluidas en el estudio elaborado por el Consejo Fiscal Autónomo: 3 pertenecen a países que obtuvieron nota 0 en el índice de desempeño fiscal –equivalente al 9,7% de los

⁵⁶ Para efectos de los cálculos, y en particular para la determinación de los porcentajes, se tomaron en consideración únicamente aquellos países incluidos en este análisis y evaluados por el Consejo Fiscal Autónomo (151).

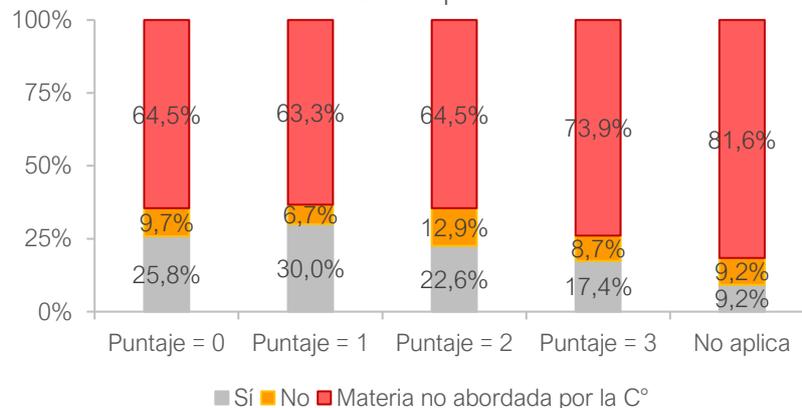
países con esta calificación-; 2 a países que obtuvieron nota 1 –equivalente al 6,7% de los países con esta calificación; 4 a países que obtuvieron nota 2 –equivalente al 12,9% de los países con esta calificación-; y 2 a países que obtuvieron nota 3 - equivalente al 8,7% de los países con esta calificación-.

Por lo tanto, no observamos claramente una correlación entre facultades subterritoriales de endeudamiento y desempeño fiscal, pero no deja de ser llamativo que 8 países con tal prerrogativa son de peor desempeño de un total de 11.

Índice de Desempeño Fiscal de Países con Facultades Subterritoriales de Endeudamiento



Facultad Subterritorial de Endeudamiento / Índice de Desempeño Fiscal



2.9.6 Reglas Fiscales.

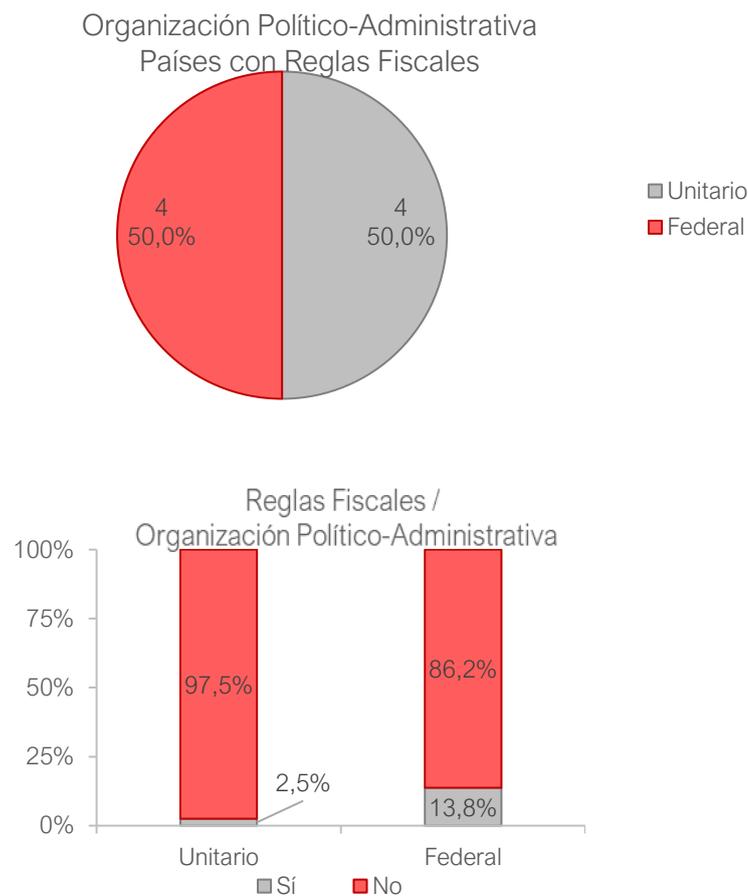
Sólo 8 países –equivalente al 4,19% del total analizado- contemplan reglas fiscales en sus constituciones. Estos son: Alemania, Brasil, España, Hungría, Italia, Polonia, Singapur y Suiza.

(a) Organización Político-Administrativa.

De las 8 jurisdicciones que incluyen reglas fiscales en sus constituciones, 4 se organizan como estados unitarios –equivalente a un 2,5% del total de 162 países

unitarios- y 4 como estados federales -equivalente a un 13,8% del total de 29 países federales.

Proporcionalmente, los países federales incluyen con mayor frecuencia reglas sustantivas fiscales que países unitarios (13,8% versus 2,5%). Si bien por su magnitud no es un hallazgo significativo, una hipótesis para explicar estos datos puede encontrarse en las limitaciones inherentes de un modelo de organización federal, que, por su naturaleza operativa, puede conllevar un mayor riesgo de descontrol fiscal, por lo que los países tienden a recurrir a reglas explícitas para aminorar dichos riesgos.

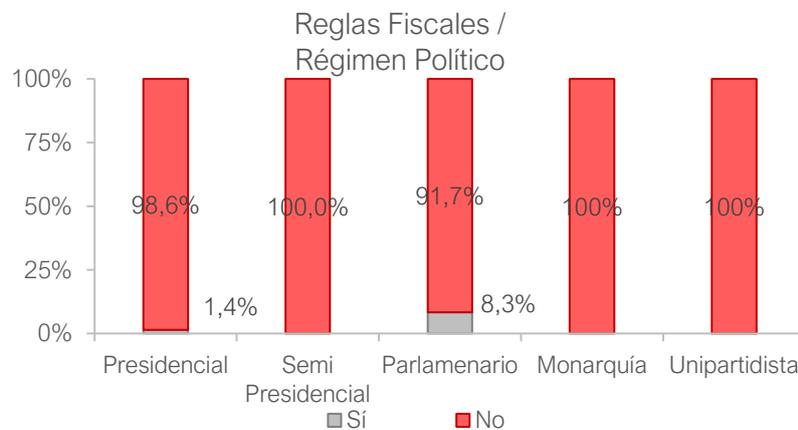
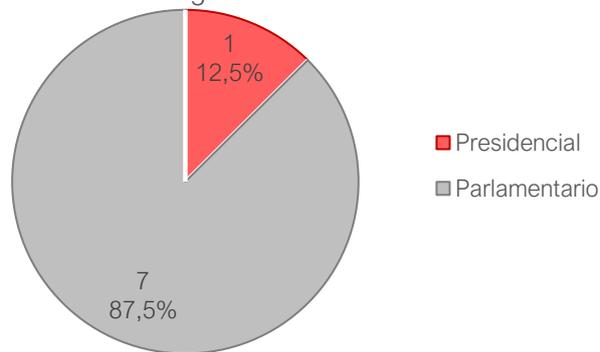


(b) Régimen Político.

Considerando su régimen político, 7 de las 8 jurisdicciones que cuentan con reglas fiscales en sus constituciones se encuentran en países con regímenes parlamentarios –equivalente a 8,3% del total de 84 jurisdicciones parlamentarias- y una en un país presidencial –equivalente a 1,4% del total de 72 jurisdicciones de régimen presidencial-.

Los datos estadísticos no son lo suficientemente concluyentes como para atrevernos a elaborar una hipótesis explicativa del fenómeno cuantitativo encontrado. En todo caso, debemos sí considerar que la tendencia de incluir normas de detalle es un proceso muy moderno, lo que no puede ser considerado una tendencia definida, todavía.

Régimen Político
Países con Reglas Fiscales

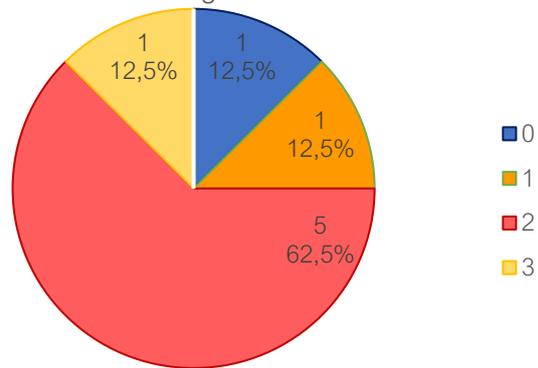


(c) Índice de Desempeño Fiscal.

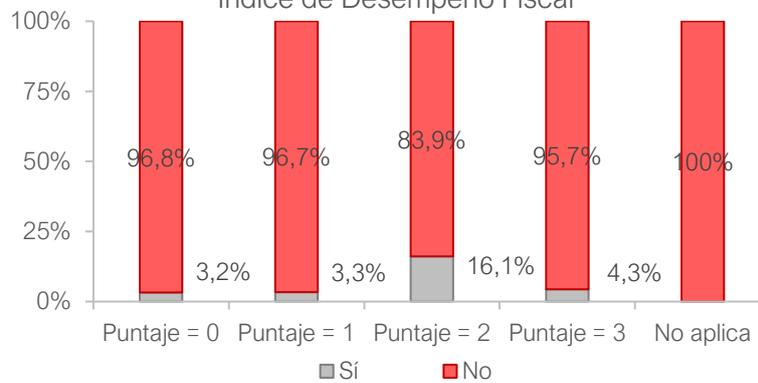
De las 8 jurisdicciones que incluyen reglas fiscales en sus constituciones, 1 pertenece a un país con un Índice de Desempeño Fiscal 0 –equivalente a un 3,2% del total de 31 países que obtuvo esta nota-, 1 a un país con un Índice de Desempeño Fiscal 1 –equivalente a un 3,3% del total de 30 países que obtuvo este índice-, 5 a países con Índice de Desempeño Fiscal 2 –equivalente a un 16,1% del total de 31 países que obtuvo este índice-; y una a países con Índice de Desempeño Fiscal 3 –equivalente a un 4,3% del total de 23 países con este índice-.

Nuevamente, los datos estadísticos no son lo suficientemente concluyentes como para atrevernos a elaborar una hipótesis explicativa del fenómeno cuantitativo encontrado. En todo caso, debemos sí considerar que la tendencia de incluir normas de detalle es un proceso muy moderno, lo que no puede ser considerado una tendencia definida, todavía.

Índice de Desempeño Fiscal
Países con Reglas Fiscales



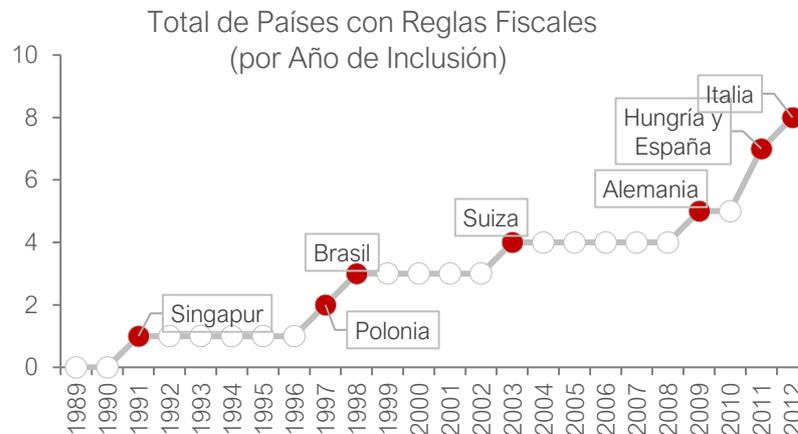
Reglas Fiscales /
Índice de Desempeño Fiscal



2.9.4 Antigüedad de inclusión de la Regla Fiscal

Como puede observarse en el gráfico, 8 países incluyeron reglas fiscales en sus textos constitucionales entre los años 1991 y 2012. De los países con reglas fiscales en sus constituciones, la mitad las incorporó entre el 2009 y el 2012, lo que es explicado por la dolorosa experiencia de la llamada crisis subprime y por la iniciativa tomada por la Unión Europea para asegurar la estabilidad de las finanzas públicas de sus países miembros. No

obstante, esta tendencia no permeó más allá y desde el año 2012 y no encontramos nuevos países que hayan incorporado reglas a sus textos constitucionales a contar de ese año.



3. Conclusiones al Análisis Sinóptico.

A partir del examen sinóptico de las 191 constituciones escritas existentes y revisadas para este informe, se puede inferir lo siguiente:

- Una amplia mayoría de constituciones contiene, al menos, alguna referencia a asuntos fiscales; particularmente en materia presupuestaria.
- Lo anterior no implica que pueda concluirse que exista algo cercano a un modelo constitucional estándar o que no lleve a considerar ciertas materias como densamente presentes.
- Al contrario, los textos constitucionales son altamente diversos en profundidad, protocolos, procedimientos de aprobación, y efectos en el tratamiento fiscal y presupuestario.
- No se observa una tendencia marcada o correlación fuerte entre organización Político-Administrativa e inclusión de principios de sostenibilidad fiscal a nivel constitucional.
- Con todo, es mayor la tendencia en países con regímenes presidenciales y semi-presidenciales a incluir principios de sostenibilidad fiscal en sus constituciones.
- Tampoco se observa una correlación fuerte entre el desempeño fiscal de un país y la inclusión de principios de sostenibilidad fiscal en su constitución, contrario a lo que un observador no ilustrado podría haber considerado.
- Desde el año 2000, el número de textos constitucionales que incluyen principios de sostenibilidad fiscal aumentó desde 7 a 28 lo que representa en términos absolutos, un incremento del 300%. Esto nos indica que, si bien no alcanza a ser una tendencia decididamente marcada, es un giro técnico posmoderno y es

esperable que los países que entren en un proceso de reemplazo o modificación constitucional profundo en el futuro, tengan la predisposición a incluirlos expresamente⁵⁷.

- Tanto en términos absolutos como porcentuales, la mayoría de las constituciones entrega la facultad exclusiva de ingresar proyectos de ley que propendan a un incremento de cargas tributarias al poder ejecutivo, como lo mismo es aplicable en términos porcentuales al examinar cada uno de los distintos regímenes de gobierno⁵⁸.
- En el caso de aquellas constituciones que especifican qué poder del Estado está facultado para ingresar proyectos de ley que propendan a un incremento de cargas tributarias o que conlleven un aumento de los gastos fiscales ya acordados en la ley de presupuesto, el poder ejecutivo es el apuntado con esta facultad en la gran mayoría de las ocasiones⁵⁹.
- No es sorprendente que una mayoría de las constituciones de países de organización federal entreguen facultades impositivas a sus unidades subterritoriales (79,3%), mientras que en el caso de los países de organización unitaria la tendencia es justamente opuesta, como, asimismo, el número total de constituciones que entregan estas facultades a sus unidades subterritoriales es notablemente menor (21,0%).
- Ahora, cuando se trata de facultades de contraer pasivos, el porcentaje de constituciones de organización federal que lo contempla para sus unidades subterritoriales asciende a 44,8%, mientras que en constituciones organización unitaria este modelo llega sólo al 13,6%⁶⁰.
- Proporcionalmente, las constituciones de aquellos países con mejor desempeño fiscal (Nota 3 en el Índice de Desempeño Fiscal) son más restrictivas a la hora de entregar autoridad para establecer impuestos a sus unidades subterritoriales.
- En la misma línea de lo precedentemente señalado, de los datos recolectados, es posible advertir que el grupo de países con mejor rendimiento fiscal (Nota 2 y 3 de Índice de Desempeño Fiscal) otorgan con menor frecuencia la facultad para contraer deuda pública a sus unidades subterritoriales.

4. Estudio de 16 Constituciones Internacionales Seleccionadas.

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

⁵⁷ Lamentablemente, aun cuando este estudio intentó hacer un catastro, no existen fuentes de datos confiables y actualizadas como para saber efectiva y fehacientemente cuántos países que han entrado en procesos constituyentes de modificación o reemplazo han incluido principios de sostenibilidad fiscal en sus constituciones actualmente vigentes, desde el 2000.

⁵⁸ En este sentido, conviene notar que la tendencia arriba señalada, es más acentuada en los países con régimen parlamentario al ecualizar los datos de todos los regímenes.

⁵⁹ Independientemente de la organización político-administrativa o régimen político del país.

⁶⁰ Como esbozábamos más arriba, es muy posible que esto sea un correlato natural o análogo de la forma de organización de la matriz de la fuente del derecho.

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.

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

4.1.1 República Federal de Argentina⁶¹.

(a) Consideraciones de Organización Política y Territorial.

En virtud de su condición de país republicano federal, la Constitución de la República Argentina⁶² 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.

(b) Principios Generales de Orientación Fiscal.

(i) Sostenibilidad y Responsabilidad Fiscal.

La Constitución argentina no considera un principio de orientación fiscal.

(ii) 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 Senado⁶³. 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 general⁶⁴. Adicionalmente, se pueden ingresar proyectos de leyes al Congreso Nacional mediante iniciativas populares⁶⁵.

· Ingresos.

Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la iniciativa de leyes sobre contribuciones⁶⁶.

Respecto a la distribución de facultades entre el Congreso Nacional y las Provincias para imponer impuestos, la Constitución de Argentina

⁶¹ Constitución de Argentina de 1983, restituida en 1983, con enmiendas hasta 1994. Extraída de Constitute Project, PDF generado el 26 de agosto de 2021.

⁶² En adelante, simplemente "Argentina".

⁶³ Artículo 45.

⁶⁴ Artículo 77.

⁶⁵ Artículo 39 párrafo primero.

⁶⁶ Artículo 52.

indica que la facultad de legislar en materia aduanera⁶⁷ e imponer impuestos directos, por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, le corresponde al Congreso Nacional⁶⁸. Por otra parte, la facultad de imponer impuestos indirectos es entregada al Congreso Nacional y a las Provincias de forma concurrente.

- Egresos y Gastos.

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

- (iii) 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 pública⁶⁹.

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 Nación⁷⁰.

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 Nación⁷¹.

- (c) Reglas Fiscales.

La Constitución argentina no contempla reglas fiscales.

- (d) Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

- (i) Regulación del Presupuesto Público.

- 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 Nacional⁷².
- Aprobación. La aprobación del presupuesto nacional corresponde al Congreso Nacional, en base a la propuesta presentada por el Jefe del

⁶⁷ Artículo 75 N°1.

⁶⁸ Artículo 75 N°2.

⁶⁹ Artículo 4 y 75 N°4.

⁷⁰ Artículo 75 N°4.

⁷¹ Artículo 124.

⁷² Artículo 100 N°6.

Gabinete de Ministros⁷³. 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.

- 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 Nación⁷⁴. Adicionalmente, el Jefe de Gabinete debe concurrir al menos una vez al mes al Congreso Nacional para informar sobre la marcha del gobierno⁷⁵.

(ii) Institucionalidad de Control Presupuestario.

- 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 Ministros⁷⁶.

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 ejecutivo⁷⁷.

- 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 Nacional⁷⁸.

⁷³ Artículo 75 N°8.

⁷⁴ Artículo 99 párrafo primero N°8.

⁷⁵ Artículo 101.

⁷⁶ Artículo 100 N° 7.

⁷⁷ Artículo 99 N°10.

⁷⁸ Artículo 85, párrafo primero.

- 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 descentralizada⁷⁹.

El Presidente de este órgano debe ser designado a propuesta del partido político con mayor representación en el Congreso Nacional⁸⁰.

- 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 financieras⁸¹.

- (e) 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 país⁸².

- (f) Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

- (i) Tributos.

La Constitución argentina reconoce la igualdad como base del impuesto y de las cargas públicas de los impuestos y las cargas públicas⁸³.

- (ii) 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 financieros⁸⁴.

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

⁷⁹ Artículo 85, párrafo cuarto.

⁸⁰ Artículo 85, párrafo tercero.

⁸¹ Artículo 86.

⁸² Artículos 99 párrafo primero N°1 y 100 párrafo segundo N°2.

⁸³ Artículo 16.

⁸⁴ Artículo 123.

contribuciones que imponga o de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso Nacional⁸⁵.

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 recursos⁸⁶.

(iii) 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 estado⁸⁷.

4.1.2. República de Colombia⁸⁸.

(a) Consideraciones de Organización Política y Territorial.

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

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.

(b) Principios Generales de Orientación Fiscal.

(i) 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

⁸⁵ Artículo 4.

⁸⁶ Artículo 75 N°2.

⁸⁷ Artículo 4.

⁸⁸ Constitución de Colombia de 1991, con enmiendas hasta 2015. Extraída de Constitute Project, PDF generado el 18 de marzo de 2022.

fiscal⁸⁹. 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 efectiva⁹⁰.

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 nación⁹¹.

También se exige responsabilidad fiscal al poder ejecutivo y legislativo al momento de preparar y aprobar el presupuesto de renta y la ley de apropiaciones⁹².

A nivel de endeudamiento público interno y externo, la Nación y las entidades territoriales, deben resguardar su capacidad de pago⁹³.

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 principio⁹⁴.

(ii) 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 Constitución⁹⁵.

. Ingresos.

Conforme a la Constitución de Colombia, le incumbe al Congreso Nacional la función de establecer, mediante leyes, contribuciones fiscales, y excepcionalmente contribuciones parafiscales⁹⁶, 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

⁸⁹ Artículo 334 párrafo primero y tercero.

⁹⁰ Artículo 334 párrafo.

⁹¹ Artículo 339 párrafo primero.

⁹² Artículo 346 párrafo segundo.

⁹³ Artículo 364.

⁹⁴ Artículo 48 párrafo séptimo.

⁹⁵ Artículo 154 párrafo segundo.

⁹⁶ Artículo 150 N°9.

suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales. Los proyectos relacionados a los tributos deberán iniciarse en la Cámara de Representantes^{97 98}.

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 comisarías⁹⁹.

- Egresos.

Es facultad exclusiva del Gobierno Nacional la iniciativa de normas que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales¹⁰⁰.

- Gastos.

También corresponde al Gobierno Nacional la facultad de iniciar normas que fijen los gastos de la administración¹⁰¹. 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 Finanzas¹⁰².

(iii) Contratación de Deuda y Pasivos Financieros Fiscales.

Le corresponde al Congreso mediante ley¹⁰³, conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos¹⁰⁴. 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 República¹⁰⁵.

⁹⁷ Artículo 154 párrafo segundo.

⁹⁸ 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”.

⁹⁹ Artículo 359.

¹⁰⁰ Artículo 154 párrafo segundo.

¹⁰¹ Ídem.

¹⁰² Artículo 351 párrafo primero.

¹⁰³ Mayoría de los votos de los asistentes.

¹⁰⁴ Artículo 154 párrafo segundo.

¹⁰⁵ Artículo 150 N°9.

Asimismo, las Asambleas Departamentales mediante ordenanzas municipales autorizan a los Gobernadores de los Departamentos para negociar empréstitos¹⁰⁶. 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 pago¹⁰⁷.

(c) Reglas Fiscales.

A pesar del hecho que Colombia cuenta con reglas fiscales desde 2000, éstas no se encuentran reguladas a nivel constitucional, sino que simplemente a rango legal¹⁰⁸.

(d) Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

(i) 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 presupuesto¹⁰⁹. 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 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 territoriales¹¹⁰.

. 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^{111 112}. Respecto a los gastos, la ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva¹¹³ 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

¹⁰⁶ Artículo 300 N°9.

¹⁰⁷ Artículo 364

¹⁰⁸ Leyes 617 de 2000, 819 de 2003, 1473 de 2011 y 2155 de 2021, entre otras.

¹⁰⁹ Artículo 345.

¹¹⁰ Artículo 151.

¹¹¹ Cada legislatura inicia el 20 de julio y finaliza el 20 de junio del año siguiente.

¹¹² Artículo 346 párrafo primero.

¹¹³ Artículo 346 párrafo segundo.

la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados¹¹⁴.

- 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 Apropriaciones en un plazo de tres meses desde el comienzo de cada legislatura¹¹⁵. 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 gastos¹¹⁶.

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 Congreso¹¹⁷.

- 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 hacienda¹¹⁸. Por otra parte, le corresponde al Contralor General de la República certificar dicho balance general y presentar ante el congreso la Cuenta General del Presupuesto¹¹⁹.

- (ii) Institucionalidad de Control Presupuestario.

- Cámara de Representantes

La Cámara de Representantes, examina y fenece la cuenta general del presupuesto que presenta el Contralor General de la República¹²⁰.

¹¹⁴ Artículo 347 párrafo primero.

¹¹⁵ Artículo 348.

¹¹⁶ Artículo 348.

¹¹⁷ Artículo 351.

¹¹⁸ Artículo 354.

¹¹⁹ Artículo 268 inciso segundo.

¹²⁰ Artículo 178 N°2.

- Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República ejerce la vigilancia de la gestión fiscal del Estado¹²¹. Para estos efectos, la Contraloría General de la República consiste en una entidad de carácter técnico que goza de autonomía administrativa y patrimonial¹²². De igual manera, la vigilancia de la gestión fiscal de las entidades subterritoriales corresponde a las contralorías locales¹²³.

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 presupuesto¹²⁴.

- Auditoría General de la República.

Ejerce la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República¹²⁵.

(e) Mecanismos de Cumplimiento, Corrección y Responsabilidad.

No existen disposiciones constitucionales al respecto.

(f) Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

(i) 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 justicia¹²⁶.

(ii) Regulación de Ingresos y Gastos a Nivel Subnacional.

- 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

¹²¹ Artículo 267 párrafo primero.

¹²² Artículo 267 párrafo cuarto.

¹²³ Artículo 272

¹²⁴ Artículo 268.

¹²⁵ Artículo 274.

¹²⁶ Artículo 95 párrafo tercero N°9.

Constitución, considerándose entre otros derechos, el de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones¹²⁷. 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 impuestos¹²⁸.

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.¹²⁹

Adicionalmente, la Constitución reconoce la facultad de las Entidades Territoriales de contraer deuda, en conformidad con la ley que regule la materia¹³⁰.

- 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 gastos¹³¹.

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 Nación¹³².

- 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 gastos¹³³.

¹²⁷ Artículo 287.

¹²⁸ Artículo 338.

¹²⁹ Artículo 356 y siguientes.

¹³⁰ Artículo 295.

¹³¹ Artículo 300 N°4 y 5.

¹³² Artículo 305 N°11.

¹³³ Artículo 313 N°4 y 5.

Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización¹³⁴.

Le corresponde a los Alcaldes Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto¹³⁵.

- 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 distribuir sus recursos.

- (iii) 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 Gobierno¹³⁶. Al mismo tiempo, le corresponde a las Asambleas Departamentales o a los Consejos autorizar la creación de empresas del departamento o de la municipalidad respectivamente¹³⁷.

A su vez, la Constitución ordena al Estado la venta de las empresas monopólicas de su propiedad, cuando éstas no sean eficientes¹³⁸.

4.1.3. República del Ecuador¹³⁹.

- (a) 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 república¹⁴⁰.

El poder legislativo recae en una cámara única llamada Asamblea Nacional¹⁴¹.

¹³⁴ Artículo 317 párrafo primero.

¹³⁵ Artículo 315 N°9.

¹³⁶ Artículo 150 N°7.

¹³⁷ Artículo 300 N°7.

¹³⁸ Artículo 336 N°7

¹³⁹ Constitución de Colombia de 2008. Extraída de Constitute Project, PDF generado el 26 de agosto de 2021.

¹⁴⁰ Artículo 1.

¹⁴¹ Artículo 118.

(b) Principios Generales de Orientación Fiscal.

(i) 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”¹⁴². 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.

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 financiera¹⁴³.

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.

(ii) 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 Constitución¹⁴⁴.

. 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 República¹⁴⁵.

No obstante lo anterior, los Gobiernos Municipales cuentan con la facultad de crear, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones especiales de mejoras mediante ordenanzas¹⁴⁶.

¹⁴² Artículo 286.

¹⁴³ Artículo 302 N°2.

¹⁴⁴ Artículo 134.

¹⁴⁵ Artículos 135 y 301.

¹⁴⁶ Artículo 264 N°5 y 301.

- 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 República¹⁴⁷. 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 obligaciones¹⁴⁸.

- (iii) 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 naturaleza¹⁴⁹.

Luego, exige que cualquier deuda que decida contratar el Estado, en cualquiera de sus niveles, debe ser autorizada por un comité de deuda y financiamiento¹⁵⁰, ordenándole adicionalmente al Estado preparar mecanismos para que la ciudadanía pueda supervisar el endeudamiento público¹⁵¹.

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 pago¹⁵²¹⁵³.

A su vez, la Constitución ecuatoriana contempla expresamente la prohibición que el estado asuma la deuda de privados¹⁵⁴ 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

¹⁴⁷ Artículo 135.

¹⁴⁸ Artículo 287.

¹⁴⁹ Artículo 290 N°1, 2 y 3.

¹⁵⁰ El funcionamiento y la conformación del comité de deuda y financiamiento es regulado por ley.

¹⁵¹ Artículo 289.

¹⁵² Artículo 290 N°3. Además, este párrafo limita el refinanciamiento de deuda a condiciones más favorables del crédito para Ecuador.

¹⁵³ 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".

¹⁵⁴ Artículo 290 N°7.

endeudamiento público de la nación, además que le encarga a este órgano público su vigilancia¹⁵⁵.

(c) 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.

(d) Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

(i) Regulación del Presupuesto Público

Como principios generales respecto al presupuesto, la Constitución ecuatoriana ordena que los egresos permanentes deben financiarse con ingresos permanentes¹⁵⁶ y requiere que toda norma que genere una obligación que deba ser financiada con recursos públicos incluya la fuente para su financiamiento¹⁵⁷.

. Iniciativa.

La elaboración del presupuesto¹⁵⁸ 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 ejercicios¹⁵⁹.

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 política¹⁶⁰.

. 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 cuatrienal. Si no se pronuncia en ese plazo, entrarán en vigor sin la necesidad de ser aprobados por el poder legislativo¹⁶¹.

¹⁵⁵ Artículo 120 N°12.

¹⁵⁶ Artículo 286 párrafo segundo.

¹⁵⁷ Artículo 287.

¹⁵⁸ 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".

¹⁵⁹ Artículo 295.

¹⁶⁰ Artículo 147 N°7.

¹⁶¹ Artículo 295 párrafo primero.

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 original¹⁶².

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 oportunidad¹⁶³. Hasta que no se apruebe un nuevo presupuesto, seguirá vigente el presupuesto que regía el ejercicio anterior¹⁶⁴.

- 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 correspondientes¹⁶⁵.

(ii) Institucionalidad de Control Presupuestario.

- 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.

- Asamblea Nacional.

El primer órgano llamado a ejercer control sobre la ejecución del presupuesto es la Asamblea Nacional¹⁶⁶.

- 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 Estado¹⁶⁷. 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 universal¹⁶⁸.

¹⁶² Artículo 295 párrafo segundo

¹⁶³ Artículo 295 párrafo tercero.

¹⁶⁴ Artículo 295 párrafo cuarto.

¹⁶⁵ Artículo 296

¹⁶⁶ Artículo 120 N°12.

¹⁶⁷ Artículo 211.

¹⁶⁸ Artículo 208.

(e) Mecanismos de Cumplimiento, Corrección y Responsabilidad.

No existen disposiciones constitucionales al respecto.

(f) Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

(i) 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 riqueza¹⁶⁹.

(ii) Regulación de Ingresos y Gastos a Nivel Subnacional.

. 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 especiales¹⁷⁰.

Cada una de estas unidades cuenta con un Gobierno Autónomo Descentralizado, que goza de autonomía política, administrativa y financiera¹⁷¹¹⁷². 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 reglamentarias¹⁷³.

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

¹⁶⁹ Artículo 300.

¹⁷⁰ Artículo 242 párrafo primero.

¹⁷¹ Artículo 238 párrafo primero.

¹⁷² Artículo 238 párrafo segundo: "Constituyen gobiernos autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los concejos provinciales y los concejos regionales".

¹⁷³ Artículo 240.

- 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^{174 175}.

El mecanismo de distribución de recursos entre los Gobiernos Autónomos Descentralizados es regulado por ley¹⁷⁶. 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 ley¹⁷⁷.

Como fue mencionado previamente, los gobiernos municipales cuentan con facultades para crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras¹⁷⁸.

- 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 leyes¹⁷⁹.

¹⁷⁴ Artículo 270.

¹⁷⁵ 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".

¹⁷⁶ Artículo 272.

¹⁷⁷ Artículo 274.

¹⁷⁸ Artículo 264 N°5.

¹⁷⁹ 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 recursos¹⁸⁰.

Únicamente en caso de catástrofe existirán asignaciones discrecionales no permanentes para los Gobiernos Autónomos Descentralizados¹⁸¹.

- 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 ley¹⁸².

De igual manera, los Gobiernos Autónomos Descentralizados están sometidos a normas sobre endeudamiento interno, análogas a las revisadas para efectos del Presupuesto General del Estado¹⁸³.

(iii) 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 estratégicos¹⁸⁴. 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 económicas¹⁸⁵.

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 ley¹⁸⁶.

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 Estado¹⁸⁷.

¹⁸⁰ Artículo 273 párrafo primero.

¹⁸¹ Artículo 273 párrafo tercero

¹⁸² Artículo 289.

¹⁸³ 293 párrafo segundo.

¹⁸⁴ Artículo 313.

¹⁸⁵ Artículo 315 párrafo primero.

¹⁸⁶ Artículo 316.

¹⁸⁷ Artículo 315 párrafo tercero.

4.1.4. República del Perú¹⁸⁸.

(a) 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 poderes¹⁸⁹.

El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, unicameral¹⁹⁰. El Presidente de la República es el Jefe del Estado¹⁹¹. El Consejo de Ministros debe aprobar los proyectos de ley que el Presidente de la República somete al Congreso¹⁹².

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 poblados¹⁹³.

(b) Principios Generales de Orientación Fiscal.

(i) 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 descentralización¹⁹⁴.

Adicionalmente, el proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado¹⁹⁵, sin definir la Constitución el significado de dicho precepto.

¹⁸⁸ Constitución de Perú de 1993 con enmiendas hasta 2021. Extraída de Constitute Project, PDF generado el 26 de agosto de 2021.

¹⁸⁹ Artículo 43°.

¹⁹⁰ Artículo 90° inciso primero.

¹⁹¹ Artículo 110° inciso primero.

¹⁹² Artículo 125° N° 1.

¹⁹³ Artículo 189.

¹⁹⁴ Artículo 77 inciso segundo.

¹⁹⁵ Artículo 78 inciso tercero.

(ii) Potestad para Establecer Ingresos, Egresos y Gastos.

. 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 Finanzas¹⁹⁶.

En segundo lugar, los aranceles y tasas se regulan mediante decreto supremo del Presidente de la República¹⁹⁷.

. Gastos.

Corresponde al Presidente de la República administrar la hacienda pública¹⁹⁸.

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 públicos¹⁹⁹.

(iii) Contratación de Deuda y Pasivos Financieros Fiscales.

Corresponde al Presidente negociar los empréstitos²⁰⁰, sin perjuicio que las operaciones de endeudamiento interno y externo del Estado deben ser aprobadas por ley²⁰¹. Dado lo anterior, la Constitución establece que es potestad del Congreso autorizar empréstitos, conforme a la Constitución²⁰² y que no pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente²⁰³.

El Estado sólo garantiza el pago de la deuda pública contraída por gobiernos constitucionales de acuerdo con la Constitución y la ley²⁰⁴.

¹⁹⁶ Artículo 79 inciso tercero.

¹⁹⁷ Artículo 74°, en concordancia con el Artículo 118° N° 20.

¹⁹⁸ Artículo 118° N°17.

¹⁹⁹ Artículo 79 inciso primero.

²⁰⁰ Artículo 118° N° 18.

²⁰¹ Artículo 75 inciso segundo.

²⁰² Artículo 102° N° 5.

²⁰³ Artículo 78.

²⁰⁴ 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 legal²⁰⁵.

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

(c) 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).

(d) Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

(i) Regulación del Presupuesto Público.

. 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 financiero²⁰⁶.

La estructura del presupuesto del sector público debe contener dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas²⁰⁷.

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 promulgación²⁰⁸.

Por último, la Constitución dispone que no puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública²⁰⁹.

. Aprobación.

El Congreso debe aprobar el presupuesto.

²⁰⁵ Artículo 75 inciso tercero.

²⁰⁶ Artículo 78 inciso primero.

²⁰⁷ Artículo 77.

²⁰⁸ Artículo 74° inciso tercero.

²⁰⁹ Artículo 78.

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 legislativo²¹⁰.

- 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 correspondiente²¹¹.

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 República²¹².

- 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 presupuesto²¹³.

- (ii) Institucionalidad de Control Presupuestario.

- Congreso Nacional.

Son atribuciones del Congreso aprobar el Presupuesto y la Cuenta General²¹⁴.

²¹⁰ Artículo 80.

²¹¹ Artículo 80.

²¹² Artículo 81.

²¹³ Artículo 80.

²¹⁴ Artículo 102° N°4.

Por su parte, son atribuciones de la Comisión Permanente²¹⁵ aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del presupuesto, durante el receso parlamentario²¹⁶.

- 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 control²¹⁷.

- (e) 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 inmediatamente²¹⁸.

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 ley²¹⁹.

Excepcionalmente, puede efectuar operaciones y celebrar convenios de crédito para cubrir desequilibrios transitorios en la posición de las reservas internacionales. Para esto, requiere 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 Congreso²²⁰.

²¹⁵ 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.

²¹⁶ Artículo 101° inciso segundo N°3

²¹⁷ Artículo 82.

²¹⁸ Artículo 128 inciso segundo.

²¹⁹ Artículo 84.

²²⁰ Artículo 85.

(f) Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

(i) 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 confiscatorio²²¹.

El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo²²². Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios del Congreso, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país²²³.

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 tributarios²²⁴. 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 canon²²⁵.

Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación²²⁶.

(ii) 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 ley²²⁷.

. Gobiernos Regionales.

Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las Municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones²²⁸.

²²¹ Artículo 74° inciso segundo.

²²² 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.

²²³ Artículo 79 inciso cuarto.

²²⁴ Artículo 19°.

²²⁵ Artículo 77 inciso segundo.

²²⁶ Artículo 74° inciso tercero. Las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el artículo 74° son ineficaces.

²²⁷ Artículo 188.

²²⁸ Artículo 191.

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 ley²²⁹.

Respecto de sus gastos, puede aprobar su presupuesto²³⁰ y administrar sus bienes y rentas²³¹.

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.

· Gobiernos Locales.

Las Municipalidades provinciales y distritales son los órganos de Gobierno Local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia²³².

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.²³³

Adicionalmente, son competentes para administrar sus bienes y rentas²³⁴, 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:

²²⁹ Artículo 74° inciso segundo.

²³⁰ Artículo 192 N° 1.

²³¹ Artículo 193°.

²³² Artículo 194.

²³³ Artículo 74° inciso segundo.

²³⁴ Artículo 196°.

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.
- . 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.

Los mencionados gobiernos formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley²³⁵.

(iii) 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 nacional²³⁶.

²³⁵ Artículo 199.

²³⁶ Artículo 60° inciso segundo.

4.1.5. República Oriental del Uruguay²³⁷.

(a) 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 Constitución²³⁸.

El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros²³⁹. El Poder Legislativo es ejercido por la Asamblea General²⁴⁰, 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 Departamental²⁴¹.

(b) Principios Generales de Orientación Fiscal.

(i) Sostenibilidad y Responsabilidad fiscal.

La Constitución no contiene disposiciones a este respecto.

(ii) Potestad para Establecer Ingresos, Egresos y Gastos.

. 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 existentes²⁴².

Respecto de los egresos, requiere la iniciativa del Poder Ejecutivo todo proyecto de ley que determine exoneraciones tributarias²⁴³. El Poder Legislativo no podrá aumentar las exoneraciones tributarias. Compete a la Asamblea General suprimir las contribuciones existentes²⁴⁴.

²³⁷ Constitución de Uruguay, 1966, restituida en 1985, con enmiendas hasta 2004. Extraída de Constitute Project, PDF generado el 26 de agosto de 2021.

²³⁸ Artículo 82.

²³⁹ Artículo 149.

²⁴⁰ Artículo 83.

²⁴¹ Artículo 274.

²⁴² Artículo 85 A N° 4°.

²⁴³ Artículo 86.

²⁴⁴ Artículo 85 A N° 4°.

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 corresponda²⁴⁵.

- . 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 anteriores²⁴⁶.

(iii) 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 Cámara²⁴⁷.

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 Estado²⁴⁸.

(c) Reglas Fiscales.

La Constitución no contiene disposiciones a este respecto.

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

(d) Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

(i) Regulación del Presupuesto Público.

- . 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 mandato²⁴⁹.

El Consejo de Ministros tiene competencia privativa para preparar y presentar a la Asamblea General los presupuestos²⁵⁰.

²⁴⁵ Artículo 168 N° 18.

²⁴⁶ Artículo 168 N° 19.

²⁴⁷ Artículo 85 A N° 6°.

²⁴⁸ Artículo 181.

²⁴⁹ Artículo 214 inciso primero.

²⁵⁰ Artículo 168 N° 24.

La Constitución establece la estructura que el presupuesto nacional debe tener²⁵¹, 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

- 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 vigentes²⁵².

- 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 rechazados²⁵³.

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.²⁵⁴

²⁵¹ Artículo 214 inciso segundo.

²⁵² Artículo 216 inciso tercero.

²⁵³ 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.

²⁵⁴ Artículo 215.

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 ordinarias²⁵⁵.

- 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 justificadas²⁵⁶.

Podrá por ley establecerse una sección especial en los presupuestos que comprenda los gastos ordinarios permanentes de la Administración cuya revisión periódica no sea indispensable²⁵⁷.

El Consejo de Ministros tiene competencia privativa para dar cuenta instruida a la Asamblea General de la inversión hecha de los presupuestos del año anterior²⁵⁸.

Compete a la Asamblea General aprobar o reprobado, en todo o en parte, las cuentas que presente el Poder Ejecutivo²⁵⁹.

- (ii) Institucionalidad de Control Presupuestario.

- 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 fiscalización²⁶⁰.

- 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 pública²⁶¹.

²⁵⁵ Artículo 129.

²⁵⁶ Artículo 214 inciso final.

²⁵⁷ Artículo 216 inciso primero.

²⁵⁸ Artículo 168 número 24.

²⁵⁹ Artículo 85 A N° 5°.

²⁶⁰ Artículo 119.

²⁶¹ Artículo 228.

En particular, le compete²⁶²:

- 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;
 - 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.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Asesora al Poder Ejecutivo en asuntos presupuestarios. Su cargo es de particular confianza del Presidente de la República²⁶³.

(e) Mecanismos de Cumplimiento, Corrección y Responsabilidad.
La Constitución no contiene disposiciones a este respecto.

(f) Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

(i) Regulación de Ingresos y Gastos a Nivel Subnacional.

Corresponden al Intendente las funciones ejecutivas y administrativas en el Gobierno Departamental²⁶⁴.

²⁶² Artículo 211.

²⁶³ Artículo 230.

²⁶⁴ Artículo 274.

- 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 permisos²⁶⁵.

Con relación a los gastos, estos se autorizan mediante leyes de presupuesto,²⁶⁶ corresponde al Intendente preparar el presupuesto y someterlo a la aprobación de la Junta Departamental²⁶⁷. Cada Intendente proyectará el Presupuesto Departamental que regirá para su período de Gobierno y lo someterá a la consideración dentro de los seis primeros meses del ejercicio de su mandato²⁶⁸.

- Atribuciones de la Junta Departamental.

Ejerce las funciones legislativas y de contralor en el Gobierno Departamental.²⁶⁹

Respecto de los ingresos, le corresponde crear o fijar los impuestos, tasas, contribuciones, tarifas y precios de los servicios que presten, a propuesta del Intendente²⁷⁰.

Respecto de los gastos, debe sancionar los presupuestos presentado por el Intendente²⁷¹, dentro de los cuatro meses de su presentación²⁷². Vencido el plazo sin que la Junta Departamental hubiese tomado resolución definitiva, se considerará rechazado el proyecto de presupuesto remitido por el Intendente²⁷³.

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 déficit²⁷⁴.

²⁶⁵ Artículo 275 N° 4.

²⁶⁶ Artículo 222 en concordancia con el 86. Toda ley que implique gastos para el Tesoro Nacional debe indicar los recursos con que serán cubiertos.

²⁶⁷ Artículo 275 N° 3.

²⁶⁸ Artículo 223.

²⁶⁹ Artículo 273.

²⁷⁰ Artículo 273 N° 3.

²⁷¹ Artículo 273 N° 2.

²⁷² Artículo 224.

²⁷³ Artículo 226.

²⁷⁴ Artículo 225 inciso primero.

- 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 Cuentas²⁷⁵.

Respecto de la fiscalización, el Tribunal de Cuentas podrá informar a la Junta Departamental sobre cuestiones relativas a la hacienda o a la Administración Departamental²⁷⁶. En particular, informa a la Junta Departamental (previo a la sanción del presupuesto), pudiendo únicamente formular observaciones sobre error en el cálculo de los recursos, omisión de obligaciones presupuestales o violación de disposiciones constitucionales o de leyes aplicables²⁷⁷.

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 sancionado²⁷⁸.

Por último, los Intendentes y los miembros de la Junta Departamental podrán ser acusados ante la Cámara de Senadores²⁷⁹, quien podrá hacerlos cesar en sus cargos²⁸⁰.

- (ii) 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 Nacional²⁸¹.

²⁷⁵ Artículo 302.

²⁷⁶ Artículo 273 número 4.

²⁷⁷ Artículo 225 inciso segundo.

²⁷⁸ Artículo 225 inciso final.

²⁷⁹ Artículo 269.

²⁸⁰ Artículo 93.

²⁸¹ Artículo 221.

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

4.2.1. Hungría²⁸².

(a) 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 Ministro²⁸³.

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 distritos²⁸⁴.

(b) Principios Generales de Orientación Fiscal.

(i) 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 futuras²⁸⁵.

Respecto del presupuesto, se establece que éste debe ser balanceado, transparente y sostenible²⁸⁶, siendo responsabilidad de la Asamblea Nacional y el Gobierno resguardar los referidos principios²⁸⁷. Los Gobiernos Locales y otros órganos del Estado, también deben observar los principios antes mencionados²⁸⁸.

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 público²⁸⁹.

²⁸² Constitución de Hungría de 2011 con enmiendas hasta 2016. Extraída de Constitute Project, PDF generado el 26 de agosto de 2021.

²⁸³ Artículo 1 número 2 letra e y f.

²⁸⁴ Artículo F.

²⁸⁵ Artículo 37 N° 1.

²⁸⁶ Artículo N N° 1.

²⁸⁷ Artículo N N° 2.

²⁸⁸ Artículo N N° 3.

²⁸⁹ Artículo 39 N° 2.

(ii) 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 presupuesto²⁹⁰.

(iii) 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 Bruto²⁹¹. 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 originado²⁹².

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 Bruto²⁹³.

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

(c) 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 Bruto²⁹⁴.

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 Bruto²⁹⁵.

Por último, la Constitución establece que es materia de ley el método de cálculo de la deuda estatal y del Producto Interno Bruto²⁹⁶.

²⁹⁰ Artículo 8 N° 3 letra b.

²⁹¹ Artículo 37 N° 2.

²⁹² 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.

²⁹³ Artículo 37 N° 3.

²⁹⁴ Artículo 36 N° 4.

²⁹⁵ Artículo 36 N° 5.

²⁹⁶ Artículo 37 N° 6.

(d) Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

(i) Regulación del Presupuesto Público.

. 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 ley²⁹⁷.

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 razonable²⁹⁸.

. Aprobación.

La Asamblea Nacional adoptará una ley sobre el presupuesto central y su ejecución para cada año²⁹⁹.

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 prorrateada³⁰⁰.

El Presidente puede disolver la Asamblea Nacional si es que no aprueba la ley de presupuestos al 31 de marzo³⁰¹.

. 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 transparencia³⁰².

²⁹⁷ Artículo 36 N° 1.

²⁹⁸ Artículo 36 N° 2.

²⁹⁹ Artículo 36 N° 1.

³⁰⁰ Artículo 36 N° 7.

³⁰¹ Artículo 3 N° 3 letra b.

³⁰² Artículo 37 N° 1.

(ii) Institucionalidad de Control Presupuestario.

- 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 preparación³⁰³.

- Asamblea Nacional.

Fiscaliza los actos del Presidente de la República de manera transversal.³⁰⁴

- 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 nacionales³⁰⁵.

- 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 humanos³⁰⁶.

(e) Mecanismos de Cumplimiento, Corrección y Responsabilidad.

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 nacional³⁰⁷.

³⁰³ Artículo 44.

³⁰⁴ Artículo 7 N° 1.

³⁰⁵ Artículo 43 N° 1.

³⁰⁶ Artículo 37 N° 4.

³⁰⁷ Artículo 36 N° 6.

(f) Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

(i) 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 implica³⁰⁸.

(ii) Regulación de Ingresos y Gastos a Nivel Subnacional.

Respecto de los ingresos, los Gobiernos Locales deciden los tipos y tasas de impuestos locales³⁰⁹. Respecto de los gastos, los Gobiernos Locales pueden determinar su presupuesto y administrarse autónomamente³¹⁰.

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 necesidades³¹¹.

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 balanceado³¹².

(iii) 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 eficiente³¹³.

4.2.2. Nueva Zelanda³¹⁴.

(a) 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.

³⁰⁸ Artículo XXX N°2.

³⁰⁹ Artículo 32 N° 1 letra f.

³¹⁰ Artículo 32 N° 1 letra f.

³¹¹ Artículo 34 N° 1.

³¹² Artículo 34 N° 5.

³¹³ Artículo 38 N° 5.

³¹⁴ 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.

(b) Análisis Exegético.

La Constitución establece, exclusivamente que se requiere una Ley del Parlamento para: (i) establecer impuestos; (ii) contratar deuda; y (iii) gastar fondos públicos³¹⁵.

4.2.3. Reino de España³¹⁶.

(a) Consideraciones de Organización Política y Territorial.

La Constitución establece que España es un Estado social y democrático de derecho³¹⁷. La forma política del Estado es la monarquía parlamentaria³¹⁸. La Constitución garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación y la solidaridad entre ellas³¹⁹.

El Rey es el Jefe del Estado³²⁰, su persona no está sujeta a responsabilidad³²¹ y le corresponde sancionar y promulgar las leyes³²².

El Gobierno dirige la política interior³²³. Se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley³²⁴. El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno.

³¹⁵ Artículo 22.

³¹⁶ Constitución de España, 1978, con enmiendas hasta 2011. Extraída de Constitute Project, PDF generado el 26 de agosto de 2021.

³¹⁷ Artículo 1 N° 1.

³¹⁸ Artículo 1 N° 3.

³¹⁹ Artículo 2.

³²⁰ Artículo 56 N° 1.

³²¹ Artículo 56 N° 3.

³²² Artículo 62 letra a.

³²³ Artículo 97.

³²⁴ 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 territorial³²⁵.

El Estado se organiza territorialmente en Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses³²⁶.

(b) Principios Generales de Orientación Fiscal.

(i) 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 derecho³²⁷.

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 economía³²⁸; (ii) las Administraciones Públicas se rigen por el principio de estabilidad presupuestaria³²⁹; y (iii) las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario³³⁰.

(ii) Potestad para Establecer Ingresos, Egresos y Gastos.

. Ingresos.

La potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley³³¹. No procede la iniciativa popular de ley respecto de asuntos tributarios³³².

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 distribución³³³.

³²⁵ Artículo 69 N° 1.

³²⁶ Artículo 137.

³²⁷ Artículo 103 N° 1.

³²⁸ Artículo 31 N° 2.

³²⁹ Artículo 135 N° 1.

³³⁰ Artículo 135 N° 2.

³³¹ Artículo 133 N° 1.

³³² Artículo 87 N° 3.

³³³ Artículo 131 N° 1.

El Estado tiene competencia exclusiva sobre el régimen aduanero y arancelario³³⁴.

- . Egresos.

Todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado deberá establecerse en virtud de una ley³³⁵.

- . Gastos.

Deben establecerse por ley³³⁶. El Estado tiene competencia exclusiva en materia de hacienda general³³⁷.

(iii) 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 autorice³³⁸. El Estado tiene competencia exclusiva sobre la deuda nacional³³⁹.

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 emisión³⁴⁰.

Las Administraciones Públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes que se dicten³⁴¹.

(c) Reglas Fiscales.

La Constitución establece que el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural³⁴² que supere los límites establecidos por la Unión

³³⁴ Artículo 149 disposición 10ª.

³³⁵ Artículo 133 N° 3.

³³⁶ Artículo 31 N° 3.

³³⁷ Artículo 149 disposición 14ª.

³³⁸ 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.

³³⁹ Artículo 149 disposición 14ª.

³⁴⁰ Artículo 135 N° 3.

³⁴¹ Artículo 133 N° 4.

³⁴² De acuerdo con el artículo 11 N° 2 de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, déficit estructural se define como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales.

Europea³⁴³. El déficit estructural máximo será establecido por una ley con relación al producto interior bruto³⁴⁴.

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 presupuestarias³⁴⁵.

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 Europea³⁴⁶.

(d) Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

(i) Regulación del Presupuesto Público.

. Iniciativa.

Corresponde al Gobierno la elaboración de los presupuestos generales del Estado³⁴⁷.

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 Estado³⁴⁸.

La Constitución señala que la Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Solamente podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo disponga³⁴⁹.

. Aprobación.

Corresponde a las Cortes Generales el examen, enmienda y aprobación de los presupuestos generales del Estado³⁵⁰. 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 anterior³⁵¹.

³⁴³ Artículo 135 N° 2.

³⁴⁴ Artículo 135 N° 2.

³⁴⁵ Artículo 135 N° 6.

³⁴⁶ Artículo 135 N° 3.

³⁴⁷ Artículo 134 N° 1.

³⁴⁸ Artículo 134 N° 2.

³⁴⁹ Artículo 134 N° 7.

³⁵⁰ Artículo 134 N° 1.

³⁵¹ Artículo 134 N° 3.

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 nuevos³⁵².

- 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 Cortes³⁵³.

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 Estado³⁵⁴.

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 presupuestario³⁵⁵.

Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación³⁵⁶.

- (ii) Institucionalidad de Control Presupuestario.

- Cortes Generales.

El Gobierno responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso de los Diputados³⁵⁷.

- 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.

³⁵² Artículo 134 N° 4.

³⁵³ Artículo 136 N° 1.

³⁵⁴ Artículo 134 N° 2.

³⁵⁵ Artículo 134 N° 5.

³⁵⁶ Artículo 134 N° 6.

³⁵⁷ Artículo 108.

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 incurrido³⁵⁸.

(e) 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 Diputados³⁵⁹.

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 presupuestaria³⁶⁰.

(f) Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

(i) 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 confiscatorio³⁶¹.

(ii) Regulación de Ingresos y Gastos a Nivel Subnacional.

. Principios Generales.

Se ha entendido que la Constitución establece un sistema cuasi federal³⁶². 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 leyes³⁶³.

³⁵⁸ Artículo 136 N° 1 y 2.

³⁵⁹ Artículo 135 N° 4.

³⁶⁰ Artículo 135 N° 5.

³⁶¹ Artículo 31 N° 1.

³⁶² Ver OECD (2022)

³⁶³ Artículo 133 N° 2.

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 insular³⁶⁴.

- 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 Estado³⁶⁵. La Constitución garantiza la autonomía de los Municipios³⁶⁶.

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 Autónomas³⁶⁷.

- 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 españoles³⁶⁸.

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 Estatutos³⁶⁹.

Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por³⁷⁰:

- 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;

³⁶⁴ Artículo 138 N° 1.

³⁶⁵ Artículo 141 N° 1.

³⁶⁶ Artículo 140.

³⁶⁷ Artículo 142.

³⁶⁸ Artículo 156 N° 1.

³⁶⁹ Artículo 156 N° 2.

³⁷⁰ Artículo 157 N° 1.

- 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 español³⁷¹.

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 caso³⁷².

(iii) 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 general³⁷³.

4.2.4. República de Estonia³⁷⁴.

(a) 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 proporcionalidad³⁷⁵.

³⁷¹ Artículo 158 N° 1.

³⁷² Artículo 158 N° 2.

³⁷³ 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."

³⁷⁴ Constitución de Estonia de 1992, con enmiendas hasta 2015. Extraída de Constitute Project, PDF generado el 26 de agosto de 2021.

³⁷⁵ Artículo 59 y 60.

(b) Principios Generales de Orientación Fiscal.

(i) 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 transferir gastos, debe informar el origen de los fondos necesarios para cubrir dichos gastos³⁷⁶.

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.

(ii) Potestad para Establecer Ingresos, Egresos y Gastos.

Pueden ingresar proyectos de ley al Riigikogu, sus miembros, una facción o comité del Riigikogu y el Gobierno³⁷⁷.

. 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 pública³⁷⁸.

. Egresos y Gastos.

No hay norma especial sobre esta materia.

(iii) 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 República³⁷⁹.

(c) Reglas Fiscales.

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

³⁷⁶ Artículo 116.

³⁷⁷ Artículo 103.

³⁷⁸ Artículo 106.

³⁷⁹ Artículo 65 N°10.

(d) Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

(i) Regulación del Presupuesto Público.

Se debe aprobar anualmente una ley de presupuesto que incluya todos los ingresos y gastos del Estado³⁸⁰. La Constitución encarga a una norma de carácter legal el procedimiento que debe seguirse para la elaboración del borrador de presupuesto y su votación³⁸¹.

. Iniciativa.

Recae en el Gobierno de la República preparar el borrador del presupuesto estatal y presentarlo ante el Riigikogu³⁸². El borrador deberá ser presentado a más tardar tres meses antes del inicio del próximo año presupuestario³⁸³. A solicitud del Gobierno, el Riigikogu podrá aprobar un presupuesto suplementario durante un año presupuestario³⁸⁴.

. Aprobación.

Una vez recibido el borrador del presupuesto estatal, el Riigikogu deberá votarlo junto con el reporte para su implementación³⁸⁵. 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 anterior³⁸⁶. 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.

. Rendición de cuentas.

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

³⁸⁰ Artículo 115 párrafo primero.

³⁸¹ Artículo 117.

³⁸² Artículo 87N°5.

³⁸³ Artículo 115 párrafo segundo.

³⁸⁴ Artículo 115 párrafo tercero.

³⁸⁵ Artículo 65 N°6

³⁸⁶ Artículo 118.

(ii) Institucionalidad de Control Presupuestario.

. 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 estatal³⁸⁷.

. Oficina de Auditoria Estatal.

El control económico del estado recae en la Oficina de Auditoria Estatal, organismo público de carácter independiente³⁸⁸. 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 estado³⁸⁹.

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 años³⁹⁰.

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 presupuestario³⁹¹.

(d) Mecanismos de Cumplimiento, Corrección y Responsabilidad.

No existen disposiciones constitucionales al respecto.

(e) Otros Aspectos de Relevancia Fiscal

(i) Regulación de Ingresos y Gastos a Nivel Subnacional.

Los Gobiernos locales son las Municipalidades Rurales y las Ciudades³⁹². Todos los asuntos locales serán resueltos y gestionados por los Gobiernos Locales, que operarán de forma independiente de acuerdo con la ley³⁹³. Para cumplir

³⁸⁷ Artículo 65 N°6.

³⁸⁸ Artículo 132.

³⁸⁹ Artículo 133.

³⁹⁰ Artículo 134.

³⁹¹ Artículo 135.

³⁹² Art 155 párrafo primero.

³⁹³ Artículo 154 párrafo primero.

con lo anterior, estas entidades deben llevar presupuestos independientes, cuya elaboración deberá realizarse conforme a la ley³⁹⁴.

Los Gobiernos Locales tiene derecho conforme a la ley a gravar y recolectar impuestos e imponer tasas³⁹⁵.

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.

(ii) 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.

4.2.5. República de Sudáfrica³⁹⁶.

(a) 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 libertades³⁹⁷.

El gobierno está constituido de un Gobierno Nacional, Provincial y Local, que son distintivos, interdependientes e interrelacionados³⁹⁸.

La autoridad ejecutiva de la República está otorgada al Presidente³⁹⁹, quien es el Jefe del Estado y Jefe del Poder Ejecutivo nacional⁴⁰⁰.

La autoridad legislativa de la República corresponde al Parlamento, que se compone de la Asamblea Nacional⁴⁰¹ y el Consejo Nacional de Provincias⁴⁰². La

³⁹⁴ Artículo 157 párrafo primero.

³⁹⁵ Artículo 157 párrafo segundo.

³⁹⁶ Constitución de Sudáfrica de 1996 con enmiendas hasta 2012. Extraída de Constitute Project, PDF generado el 26 de agosto de 2021.

³⁹⁷ Artículo 1 letra a.

³⁹⁸ Artículo 40 N° 1.

³⁹⁹ Artículo 81 N° 1.

⁴⁰⁰ Artículo 83 letra a.

⁴⁰¹ 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.

⁴⁰² 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.

autoridad legislativa provincial corresponde a sus propios órganos y en la esfera local corresponde a los Consejos Municipales⁴⁰³.

(b) Principios Generales de Orientación Fiscal.

(i) 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 todo⁴⁰⁴.

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 recursos⁴⁰⁵.

Asimismo, la Administración Pública debe ser responsable⁴⁰⁶.

La transparencia debe ser fomentada proveyendo al público de información oportuna, accesible y precisa⁴⁰⁷.

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 público⁴⁰⁸.

(ii) 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 Ingresos⁴⁰⁹.

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 Nacional⁴¹⁰.

⁴⁰³ Artículo 43.

⁴⁰⁴ Artículo 41 letra c.

⁴⁰⁵ Artículo 195 N°1 letra b.

⁴⁰⁶ Artículo 195 N° 1 letra f.

⁴⁰⁷ Artículo 195 N° 1 letra g.

⁴⁰⁸ Artículo 215 N° 1.

⁴⁰⁹ Artículo 77 N° 1.

⁴¹⁰ Artículo 73 N° 2.

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 legislativo⁴¹¹.

(iii) 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 gastos corrientes pueden obtenerse sólo como créditos de corto plazo en el mismo año fiscal⁴¹².

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 municipio⁴¹³.

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 otorgado⁴¹⁴.

(c) Reglas Fiscales.

No se han establecido reglas consagradas constitucionalmente.

(d) Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

(i) 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 nacional⁴¹⁵.

⁴¹¹ Artículo 119.

⁴¹² Artículo 230 N° 1.

⁴¹³ Artículo 230A N° 1.

⁴¹⁴ Artículo 218.

⁴¹⁵ Artículo 215 N° 2.

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 subsiguiente⁴¹⁶.

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 tesorería⁴¹⁷.

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 comunidad⁴¹⁸.

(ii) Institucionalidad de Control Presupuestario.

• 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 auditoría⁴¹⁹.

• 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 ley⁴²⁰. Para retirar dinero del Fondo, se requiere una disposición constitucional o una ley⁴²¹. Una participación equitativa de la provincia en los ingresos recogidos nacionalmente es una carga directa en contra del Fondo de Ingresos Nacionales⁴²².

⁴¹⁶ Artículo 215 N° 3.

⁴¹⁷ Artículo 216 N° 1.

⁴¹⁸ Artículo 153 letra a.

⁴¹⁹ Artículo 188 N° 2.

⁴²⁰ Artículo 213 N° 1.

⁴²¹ Artículo 213 N° 2.

⁴²² Artículo 213 N° 3.

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 ley⁴²³. Para retirar dinero del Fondo, se requiere una disposición constitucional o una ley⁴²⁴. De este Fondo Provincial deben debitarse los ingresos asignados a un gobierno local⁴²⁵.

• 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 General⁴²⁶.

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 público⁴²⁷.

Todos los informes del Auditor General son públicos⁴²⁸.

• 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 imparcial⁴²⁹.

⁴²³ Artículo 226 N° 1.

⁴²⁴ Artículo 226 N° 2.

⁴²⁵ Artículo 226 N° 3.

⁴²⁶ Artículo 188 N° 1.

⁴²⁷ Artículo 188 N° 2.

⁴²⁸ Artículo 188 N° 3.

⁴²⁹ Artículo 220.

- 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 inconstitucional⁴³⁰.

- 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 perjuicio⁴³¹.

- (e) Mecanismos de Cumplimiento, Corrección y Responsabilidad.

La Constitución no contiene disposiciones a este respecto.

- (f) Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

- (i) Tributos.

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

- (ii) 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 repartos⁴³².

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 otros⁴³³.

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 tributaria⁴³⁴. Adicionalmente, una provincia debe proveerse de los recursos que

⁴³⁰ Artículo 80 N° 1.

⁴³¹ Artículo 182 N° 1.

⁴³² Artículo 214 N° 1.

⁴³³ Artículo 214 N° 2.

⁴³⁴ Artículo 227 N° 1.

requiera, en términos de una disposición de su constitución provincial, que sean adicionales a los requisitos previstos en la Constitución⁴³⁵. En este sentido, la Constitución establece los impuestos provinciales que una legislatura puede imponer en una provincia⁴³⁶ y en los municipios⁴³⁷.

(iii) 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 recursos⁴³⁸.

4.2.6. República Eslovaca⁴³⁹.

(a) 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 legislativo⁴⁴⁰. La Constitución de Eslovaquia entró en vigor en 1992.

(b) Principios Generales de Orientación Fiscal.

(i) 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.

(ii) 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 República⁴⁴¹.

. 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 referendos⁴⁴².

⁴³⁵ Artículo 227 N° 4.

⁴³⁶ Ver artículo 228.

⁴³⁷ Ver artículo 229.

⁴³⁸ Artículo 195 N° 1 letra b.

⁴³⁹ Constitución de Eslovaquia de 1992. Extraída de Constitute Project, PDF generado el 26 de agosto de 2021.

⁴⁴⁰ Artículo 72.

⁴⁴¹ Artículo 87 N°1.

⁴⁴² Artículo 93 N°3.

- . 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.

- (iii) Contratación de Deuda y Pasivos Financieros Fiscales.

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

- (c) Reglas Fiscales.

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

- (d) Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

- (i) 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 estatal⁴⁴³. El presupuesto estatal es determinado por ley y las normas específicas respecto a su elaboración son encargadas a una norma de carácter legal⁴⁴⁴.

- . Iniciativa.

El Gobierno debe elaborar presupuesto estatal y luego presentarlo ante el Consejo Nacional⁴⁴⁵.

- . Aprobación.

Le corresponde al Consejo Nacional aprobar el presupuesto estatal presentado por el Consejo Nacional⁴⁴⁶.

- . Rendición de cuentas.

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

⁴⁴³ Artículo 58 N°1.

⁴⁴⁴ Artículo 58 N°2.

⁴⁴⁵ Artículo 119 letra e.

⁴⁴⁶ Artículo 86 letra g.

(ii) Institucionalidad de Control Presupuestario.

- Consejo Nacional.

El principal órgano de control presupuestario es el Consejo Nacional.

- Oficina Superior de Auditoría.

La Oficina Superior de Auditoría es un órgano independiente encargado, 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.⁴⁴⁷ 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 años⁴⁴⁸.

(e) Mecanismos de Cumplimiento, Corrección y Responsabilidad.

No existen disposiciones constitucionales al respecto.

(f) Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

(i) Tributos.

La Constitución reconoce la existencia de impuestos estatales, locales y tasas. Los impuestos y tasas deben estar estipulados por ley⁴⁴⁹.

(ii) Regulación de Ingresos y Gastos a Nivel Subnacional.

Las municipalidades y unidades territoriales superiores son personas jurídicas que deben gestionar 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 Estado. Se encarga a la ley determinar qué impuestos y tasas son ingresos de los municipios y qué impuestos y tasas son ingresos de las unidades territoriales superiores⁴⁵⁰.

⁴⁴⁷ Artículo 60.

⁴⁴⁸ Artículo 61.

⁴⁴⁹ Artículo 59.

⁴⁵⁰ Artículo 65.

4.2.7. República Francesa⁴⁵¹.

(a) 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 Ministro⁴⁵² y controlada por el Parlamento bicameral (Senado y Asamblea Nacional). El Parlamento vota las leyes y evalúa las políticas públicas⁴⁵³.

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.

(b) Principios Generales de Orientación Fiscal.

(i) 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 orgánica⁴⁵⁴.

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 cuentas⁴⁵⁵.

(ii) Potestad para Establecer Ingresos, Egresos y Gastos.

. 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 otros⁴⁵⁶.

⁴⁵¹ 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.

⁴⁵² Artículo 21.

⁴⁵³ Artículo 24.

⁴⁵⁴ Artículo 34 inciso quinto.

⁴⁵⁵ Artículo 34 inciso séptimo, en concordancia con el inciso sexto.

⁴⁵⁶ Artículo 11.

- . Ingresos.

Una ley debe fijar las normas sobre la base, tipo y modalidades de recaudación de los impuestos de toda clase⁴⁵⁷. Las leyes de presupuestos establecerán los ingresos del Estado⁴⁵⁸.

- . Egresos.

No existen disposiciones particulares establecidas en la Constitución.

- . Gastos.

Las leyes de presupuestos autorizan los gastos respecto del Estado en las condiciones y con las reservas establecidas por una ley orgánica⁴⁵⁹.

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 público⁴⁶⁰.

(iii) Contratación de Deuda y Pasivos Financieros Fiscales.

La Constitución no contiene disposiciones a este respecto.

(c) 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).

(d) Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

(i) Regulación del Presupuesto Público.

- . 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 Gobierno⁴⁶¹.

⁴⁵⁷ Artículo 34 inciso primero.

⁴⁵⁸ Artículo 34 inciso cuarto.

⁴⁵⁹ Artículo 34 inciso cuarto.

⁴⁶⁰ Artículo 40.

⁴⁶¹ Artículo 39 inciso segundo.

- 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 presentada⁴⁶².

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 Cámara⁴⁶³.

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 días⁴⁶⁴.

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 reunido⁴⁶⁵.

- Rendición de Cuentas.

La obligación se radica constitucionalmente en el Parlamento y en el Gobierno con asistencia del Tribunal de Cuentas⁴⁶⁶.

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 financiera⁴⁶⁷.

⁴⁶² Artículo 49 inciso tercero.

⁴⁶³ Artículo 42 inciso segundo.

⁴⁶⁴ Artículo 47.

⁴⁶⁵ Artículo 47.

⁴⁶⁶ Artículo 47-2 inciso primero.

⁴⁶⁷ Artículo 47-2 inciso segundo.

(ii) Institucionalidad de Control Presupuestario.

. 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.

. 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 Constitución⁴⁶⁸. Este puede ser el caso de las leyes de presupuesto.

. 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 dictamen⁴⁶⁹.

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

(e) Mecanismos de Cumplimiento, Corrección y Responsabilidad.

La Constitución no contiene disposiciones a este respecto.

(f) Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

(i) 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)⁴⁷⁰.

⁴⁶⁸ Artículo 61.

⁴⁶⁹ Artículo 70.

⁴⁷⁰ Artículo 34 inciso tercero.

Las entidades territoriales se benefician de los recursos que pueden disponer libremente en las condiciones establecidas por la ley⁴⁷¹. En este sentido, las entidades territoriales pueden percibir⁴⁷²: (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 competencias⁴⁷³.

(ii) 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.⁴⁷⁴

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

4.3.1. Confederación Suiza⁴⁷⁵.

(a) 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 Confederación⁴⁷⁶. Se compone de dos cámaras: el Consejo Nacional y el Consejo de Estados⁴⁷⁷.

El Consejo Federal, es la autoridad suprema gobernante y ejecutiva de la Confederación⁴⁷⁸. La Cancillería Federal es la oficina administrativa general del Consejo Federal. Está encabezada por un Canciller Federal⁴⁷⁹.

⁴⁷¹ Artículo 72-2.

⁴⁷² Artículo 72-2.

⁴⁷³ Artículo 72 inciso tercero.

⁴⁷⁴ Artículo 34 inciso segundo.

⁴⁷⁵ Constitución de Suiza de 1999 con enmiendas hasta el 2014. Extraída de Constitute Project, PDF generado el 26 de agosto de 2021.

⁴⁷⁶ Artículo 148 N° 1.

⁴⁷⁷ Artículo 148 N° 2.

⁴⁷⁸ Artículo 174.

⁴⁷⁹ Artículo 179.

(b) Principios Generales de Orientación Fiscal.

(i) 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 tiempo⁴⁸⁰.

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 económica⁴⁸¹.

Por último, se prescribe que la Confederación, los Cantones y los Municipios tendrán en cuenta la situación económica en sus políticas de ingresos y gastos⁴⁸².

(ii) Potestad para Establecer Ingresos, Egresos y Gastos.

. 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 trabajo⁴⁸³.

. Gastos.

La Asamblea Federal determina los gastos de la Confederación⁴⁸⁴.

⁴⁸⁰ Artículo 126 N° 1.

⁴⁸¹ 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.

⁴⁸² Artículo 100 N° 4.

⁴⁸³ Artículo 100 N° 5.

⁴⁸⁴ Artículo 167.

(iii) 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 francos⁴⁸⁵.

(c) 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 económica⁴⁸⁶, sin perjuicio de la excepción que se señala en el punto 5 infra.

(d) Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

(i) Regulación del Presupuesto Público.

. Iniciativa.

El Consejo Federal elabora el proyecto de presupuesto⁴⁸⁷.

. Aprobación.

La Asamblea Federal aprueba el presupuesto y aprueba las cuentas federales⁴⁸⁸.

. Rendición de cuentas.

El Consejo Federal prepara las cuentas federales y asegura una gestión financiera ordenada⁴⁸⁹.

(ii) Institucionalidad de Control Presupuestario.

La Asamblea Federal aprueba las cuentas federales⁴⁹⁰.

(e) 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

⁴⁸⁵ Artículo 159 N° 3 letra b.

⁴⁸⁶ Artículo 126 N° 2.

⁴⁸⁷ Artículo 183.

⁴⁸⁸ Artículo 167.

⁴⁸⁹ Artículo 183.

⁴⁹⁰ Artículo 167.

caso de necesidades financieras se puede presupuestar mayores gastos⁴⁹¹. Para esto, la Asamblea Federal decidirá sobre cualquier aumento con la mayoría absoluta de los miembros de los dos Consejos⁴⁹².

Si el gasto total en las cuentas federales excede los ingresos, la compensación de este gasto adicional deberá efectuarse en los años siguientes⁴⁹³.

(f) Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

(i) Tributos.

• Principios⁴⁹⁴.

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.

• Impuestos directos.⁴⁹⁵

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.

⁴⁹¹ Artículo 126 N° 3.

⁴⁹² Artículo 159 N° 3 letra C.

⁴⁹³ Artículo 126 N° 4.

⁴⁹⁴ Artículo 127.

⁴⁹⁵ Artículo 128.

Por último, la Constitución dispone que la Confederación puede también imponer impuestos al consumo de carburantes para motores y otros impuestos de circulación⁴⁹⁶.

- Armonización.

La Constitución prescribe que la Confederación establecerá principios de armonización con relación a las facultades de establecer impuestos por los cantones⁴⁹⁷. 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 comunas⁴⁹⁸.

- Otros Aspectos de Relevancia Tributaria.

Adicionalmente, la Constitución detalla aspectos del impuesto al valor agregado⁴⁹⁹, impuestos especiales al consumo⁵⁰⁰, impuesto de timbre y retención⁵⁰¹, y aranceles aduaneros⁵⁰².

- (ii) 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 obligaciones⁵⁰³.

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 Cantones⁵⁰⁴.

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 Cantones⁵⁰⁵.

⁴⁹⁶ Artículo 86.

⁴⁹⁷ Artículo 129.

⁴⁹⁸ Artículo 134.

⁴⁹⁹ Artículo 130.

⁵⁰⁰ Artículo 131.

⁵⁰¹ Artículo 132.

⁵⁰² Artículo 133.

⁵⁰³ Artículo 47.

⁵⁰⁴ 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

⁵⁰⁵ Artículo 99.

4.3.2. República de Austria⁵⁰⁶.

(a) 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

(b) Principios Generales de Orientación Fiscal.

(i) 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 metas⁵⁰⁷.

(ii) 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 Länder⁵⁰⁸. Al igual que el sistema legislativo alemán, el sistema austriaco consiste en un bicameralismo asimétrico.

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

⁵⁰⁶ Constitución de Austria de 1920, restituida en 1983, con enmiendas hasta 2013. Extraída de Constitute Project, PDF generado el 18 de marzo de 2022.

⁵⁰⁷ Artículo 13 N°2.

⁵⁰⁸ Artículo 41 N°1 y 2.

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 Constitución⁵⁰⁹.

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.⁵¹⁰

- 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 Federal⁵¹¹. 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 Finanzas⁵¹².

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.

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

⁵⁰⁹ Artículo 41 N°1 y Artículo 42 N°1.

⁵¹⁰ Artículo 42 N°5.

⁵¹¹ Artículo 10 párrafo primero N°4.

⁵¹² Artículo 13 N°1.

(iii) 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 Finanzas⁵¹³. 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 Pública⁵¹⁴.

(c) 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.

(d) Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

(i) 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 Federación⁵¹⁵.

. 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

⁵¹³ Artículo 51 párrafo primero N°10.

⁵¹⁴ Artículo 121.

⁵¹⁵ Artículo 51 N°8.

Gobierno Federal para los próximos cuatro ejercicios. El plazo máximo para su ingreso es regulado por una ley federal⁵¹⁶.

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^{517 518}.

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 Finanzas⁵¹⁹.

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.

. 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 Federal⁵²⁰.

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 máximos⁵²¹.

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

⁵¹⁶ 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.”

⁵¹⁷ Artículo 51 N°3, párrafo segundo.

⁵¹⁸ 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.”

⁵¹⁹ Artículo 51 N°4.

⁵²⁰ Artículo 51.

⁵²¹ Artículo 51^a N°3.

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 tesorería⁵²².

- 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.

(ii) Institucionalidad de Control Presupuestario.

- Poder Legislativo.

En primer lugar, tanto el Nationalrat como el Bundesrat tienen facultades de supervisión de la administración del Gobierno Federal⁵²³.

- 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 Presidente⁵²⁴.

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 Länder.⁵²⁵ Expresamente, se establece que la Oficina de Auditoría Pública goza de independencia del poder ejecutivo⁵²⁶.

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

⁵²² Artículo 51a N°4.

⁵²³ Artículo 52 N°1.

⁵²⁴ Artículo 121 N°1.

⁵²⁵ Artículo 122 N°1.

⁵²⁶ Artículo 122 N°2.

presupuesto federal y otros temas relacionados a las acciones que debe tomar la Oficina de Auditoría pública⁵²⁷.

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 otras⁵²⁸.

- 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 gobierno⁵²⁹.

Adicionalmente, le corresponde resolver las disputas que existen entre la Oficina de Auditoría Pública y otras entidades legales, respecto a las competencias de la primera⁵³⁰.

- 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 eficacia⁵³¹.

(e) 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 Finanzas⁵³².

⁵²⁷ Artículo 123a N°1.

⁵²⁸ Artículo 126b, 126c, 127, 127a y 127b.

⁵²⁹ Artículo 138.

⁵³⁰ Artículo 126a.

⁵³¹ Artículo 119a N°s 1 y 2.

⁵³² Artículo 51 N°6.

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 Constitución⁵³³.

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 Financiera⁵³⁴.

(f) Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

(i) 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 gravámenes⁵³⁵.

(ii) 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.

4.3.3. República de Finlandia⁵³⁶.

(a) 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.

⁵³³ Artículo 51 N°7.

⁵³⁴ 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."

⁵³⁵ Artículo 116 N°2.

⁵³⁶ Constitución de Finlandia de 1999. Extraída de Constitute Project, PDF generado el 26 de agosto de 2021.

(b) Principios Generales de Orientación Fiscal.

(i) 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.

(ii) Potestad para Establecer Ingresos, Egresos y Gastos.

Como regla general, los miembros del Parlamento y el Gobierno pueden ingresar proyectos de normas⁵³⁷. 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 sufragar⁵³⁸.

. 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 ley⁵³⁹.

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

. Egresos y Gastos.

No existen regulaciones especiales en cuanto a esta materia.

(iii) 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 Estado⁵⁴⁰.

⁵³⁷ Secciones 39 y 70.

⁵³⁸ Sección 53 párrafo segundo.

⁵³⁹ Artículo 81.

⁵⁴⁰ Sección 82.

Desde una perspectiva de la institucionalidad del control de obligaciones financieras fiscales, ésta recae en el Parlamento⁵⁴¹.

(c) Reglas Fiscales.

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

(d) Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

(i) Regulación del Presupuesto Público.

. 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 diferencia⁵⁴².

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. No se podrá rebasar una asignación fija ni una transferible, ni transferir una fija, salvo que una ley lo permita⁵⁴³.

Las previsiones de ingresos en el presupuesto deben cubrir necesariamente las asignaciones⁵⁴⁴.

. 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 presupuestario⁵⁴⁵.

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

⁵⁴¹ Sección 82.

⁵⁴² Sección 84 párrafo primero.

⁵⁴³ Sección 85 párrafo primero.

⁵⁴⁴ Sección 84 párrafo segundo.

⁵⁴⁵ Sección 83 párrafos primero y segundo.

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 Gobierno⁵⁴⁶.

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.

(ii) Institucionalidad de Control Presupuestario.

. 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 deberes⁵⁴⁷.

. 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 Parlamento⁵⁴⁸.

(e) Mecanismos de Cumplimiento, Corrección y Responsabilidad.

No existen disposiciones constitucionales al respecto.

(f) Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

(i) 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 ley⁵⁴⁹.

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 ley⁵⁵⁰.

⁵⁴⁶ Sección 83 párrafo tercero.

⁵⁴⁷ Sección 90.

⁵⁴⁸ Ídem.

⁵⁴⁹ Sección 121 párrafo primero.

⁵⁵⁰ Sección 121 párrafo segundo.

(ii) 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 públicas⁵⁵¹.

4.3.4. República Federal de Alemania⁵⁵².

(a) Consideraciones de Organización Política y Territorial.

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

(b) Principios generales de orientación fiscal.

(i) Sostenibilidad y Responsabilidad Fiscal.

En línea con los requerimientos impuestos por la Unión Europea, la Constitución alemana⁵⁵³ 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 endeudamiento⁵⁵⁴.

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 global⁵⁵⁵.

⁵⁵¹ Sección 84, párrafo cuarto.

⁵⁵² Constitución de Alemania de 1949, con enmiendas hasta 2014. Extraída de Constitute Project, PDF generado el 26 de agosto de 2021.

⁵⁵³ En estricto rigor, su traducción es “Ley Fundamental”, pero para efectos de este trabajo, la denominaremos “Constitución”.

⁵⁵⁴ 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.

⁵⁵⁵ Artículo 109 N°4.

(ii) 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 Bundesrat⁵⁵⁶ y Bundestag⁵⁵⁷.

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 aprobación⁵⁵⁸. 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 Bundestag.⁵⁵⁹ Por ejemplo, las leyes federales relativas a los impuestos cuyos ingresos corresponden total o parcialmente a los Länder requerirán el consentimiento del Bundesrat⁵⁶⁰.

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 regionales⁵⁶¹; pero bajo el presupuesto que los Länder tienen derecho a legislar respecto a todas las materias que no son entregados expresamente a materia de ley federal.

. 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

⁵⁵⁶ Órgano constitucional federativo y legislativo.

⁵⁵⁷ Cámara baja del Parlamento Alemán.

⁵⁵⁸ Artículo 76 N°1

⁵⁵⁹ Artículo 77 N°2.

⁵⁶⁰ Artículo 105 N°3.

⁵⁶¹ 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.

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 ingresos⁵⁶².

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 federal⁵⁶³.

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 ingresos⁵⁶⁴.

- 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 aprobados⁵⁶⁵.

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 nuevamente⁵⁶⁶.

(iii) 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

⁵⁶² Artículo 105.

⁵⁶³ Artículo 105 N°2a.

⁵⁶⁴ Artículo 28 N°1.

⁵⁶⁵ Artículo 113 N°1.

⁵⁶⁶ Artículo 113 N°2.

estructuralmente balanceado, requisito que conforme al mismo texto es cumplido al no existir ingresos provenientes de deuda⁵⁶⁷.

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 involucrados⁵⁶⁸.

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 involucrados⁵⁶⁹. De esta forma, el poder legislativo sirve como contrapeso a la facultad de endeudamiento de la Federación.

(c) 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 bruto⁵⁷⁰, 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.

(d) Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

(i) 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

⁵⁶⁷ Artículo 109 N°3.

⁵⁶⁸ Artículo 115 N°1.

⁵⁶⁹ Artículo 115 N°1.

⁵⁷⁰ Artículo 109 N°3.

Länder⁵⁷¹. 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 plazo⁵⁷².

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 presupuesto⁵⁷³.

- 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.

- 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 anterior⁵⁷⁴. 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.

- 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 federal⁵⁷⁵.

⁵⁷¹ Artículo 109 N°1.

⁵⁷² Artículo 109 N°4.

⁵⁷³ Artículo 110 N°1.

⁵⁷⁴ Artículo 110 N°3.

⁵⁷⁵ Artículo 114 N°1.

(ii) Institucionalidad de Control Presupuestario.

- 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 especial⁵⁷⁶.

- 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 amenazas⁵⁷⁷. Este órgano se llama Consejo de Estabilidad (Stabilitätsrat).

(e) 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 Bundestag⁵⁷⁸.

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 inesperada⁵⁷⁹.

⁵⁷⁶ Artículo 114 N°2.

⁵⁷⁷ Artículo 109a.

⁵⁷⁸ Artículo 115 N°2.

⁵⁷⁹ Artículo 112.

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 Estado⁵⁸⁰.

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.

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 pago⁵⁸¹.

(f) Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

(i) 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 país⁵⁸².

(ii) Regulación de Ingresos y Gastos a Nivel Subnacional

. 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 presupuestos⁵⁸³ y financiar sus los gastos respectivos en que deben incurrir conforme a las responsabilidades que les dictamina la propia Constitución⁵⁸⁴.

⁵⁸⁰ Artículo 109 N° 3.

⁵⁸¹ Artículo 364

⁵⁸² Artículo 106 párrafo tercero N°2.

⁵⁸³ Artículo 109.

⁵⁸⁴ Artículo 104a.

Para cumplir con esto, la Constitución alemana soluciona la forma de distribuir los ingresos entre la Federación, los Länder y las Municipales o Asociaciones Municipales⁵⁸⁵.

- 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.
- Impuesto sobre transporte de mercancías por carretera, impuesto sobre vehículos motorizados⁵⁸⁶ 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.

- 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.

⁵⁸⁵ Artículos 106, 106^a y 106b.

⁵⁸⁶ Los Länder tienen derecho sobre un porcentaje de este impuesto que debe ser determinado por una ley federal que requiere el consentimiento del Bundesrat.

- 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.

- 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 financieras⁵⁸⁷.

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 Länder 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.

- (iii) 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 nación⁵⁸⁸.

⁵⁸⁷ Artículo 107.

⁵⁸⁸ Artículo 110 N°1.

4.4. Profundización: Los Efectos de Cuatro Experiencias Constitucionales Internacionales.

4.4.1. Confederación Suiza.

(a) Profundización del Análisis Constitucional.

- (i) 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	<p>Establece, por ley, los ingresos, egresos y gastos de la Confederación⁵⁸⁹. Adicionalmente, debe aprobar el presupuesto y las cuentas federales⁵⁹⁰.</p> <p>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 extraordinarias⁵⁹¹.</p>
Consejo Federal	Elabora el proyecto de presupuesto ⁵⁹² .

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

- (ii) 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 obligaciones⁵⁹³.

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 fiscal ha sido asegurada mediante el establecimiento de reglas de freno al endeudamiento a nivel cantonal⁵⁹⁴.

⁵⁸⁹ Artículo 100.

⁵⁹⁰ Artículo 167.

⁵⁹¹ Artículo 159 N°3 letra C.

⁵⁹² Artículo 183.

⁵⁹³ Artículo 47.

⁵⁹⁴ Kirchgässner (2013), p. 141.

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.”⁵⁹⁵

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”.⁵⁹⁶

(iii) 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.

En particular, se debe considerar que:

- La Asamblea Federal determina los gastos de la Confederación⁵⁹⁷.

⁵⁹⁵ Kirchgässner (2013), pp. 161 y 162.

⁵⁹⁶ Kirchgässner (2013), pp. 153 y 154.

⁵⁹⁷ Artículo 167.

- Los impuestos siempre deben ser establecidos por ley⁵⁹⁸.
- El Consejo Federal elabora el proyecto de presupuesto⁵⁹⁹.
- 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 contratación⁶⁰⁰.

(b) 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.
- 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

⁵⁹⁸ Artículo 127.

⁵⁹⁹ Artículo 183.

⁶⁰⁰ Artículo 159 N° 3 letra b.

Federal⁶⁰¹. Añade que la cuenta debe incluir: (i) un comentario sobre las finanzas, (ii) las cuentas de la Confederación⁶⁰²; (iii) las cuentas de diversas instituciones y unidades administrativas⁶⁰³; 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 Federal⁶⁰⁴.

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 deuda⁶⁰⁵. En este sentido, la LPF establece que el límite máximo de gasto a aprobar corresponde al producto de los ingresos estimados y el factor cíclico⁶⁰⁶. Los ingresos estimados no tienen en cuenta los ingresos extraordinarios. En particular, se consideran tales los ingresos extraordinarios por inversiones, patentes o concesiones⁶⁰⁷. 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 cuestión⁶⁰⁸.

De acuerdo con lo expuesto:

“[I]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 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

⁶⁰¹ Artículo 4 de la Ley de Presupuesto Financiero.

⁶⁰² Esto considera: (i) la cuenta de resultados, de inversión y de flujo de fondos; (ii) el balance; (iii) 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.

⁶⁰³ 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.

⁶⁰⁴ 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.

⁶⁰⁵ Artículo 126 N° 2.

⁶⁰⁶ Artículo 13 N°1 de la Ley de Presupuesto Financiero.

⁶⁰⁷ Artículo 13 N°2 de la Ley de Presupuesto Financiero.

⁶⁰⁸ Artículo 13 N°3 de la Ley de Presupuesto Financiero.

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”.⁶⁰⁹

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

- Al considerar cualquier proyecto con implicaciones financieras, el Consejo Federal y la Asamblea Federal deben considerar el techo total de gastos⁶¹⁰.
- 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 total⁶¹¹.
- 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 trate⁶¹².
- 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 siguientes⁶¹³.
- 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 Estado. No se debe registrar en la cuenta de depreciación los ingresos extraordinarios asignados por ley ni los gastos extraordinarios que están cubiertos por ingresos⁶¹⁴.
- 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 plazos⁶¹⁵.

⁶⁰⁹ Ver: https://www.efv.admin.ch/efv/en/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/schuldenbremse.html

⁶¹⁰ Artículo 14 de la Ley de Presupuesto Financiero.

⁶¹¹ Artículo 15 de la Ley de Presupuesto Financiero.

⁶¹² Artículo 16 de la Ley de Presupuesto Financiero.

⁶¹³ Artículo 17 de la Ley de Presupuesto Financiero.

⁶¹⁴ Artículo 17 A de la Ley de Presupuesto Financiero.

⁶¹⁵ Artículo 17 B de la Ley de Presupuesto Financiero.

- Para compensar los sobregiros previsible en la cuenta de amortización, la Asamblea Federal podrá rebajar el tope que se fije al aprobar el presupuesto⁶¹⁶.

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

- La planificación financiera⁶¹⁷ 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.
- (c) 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.

- (d) 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 Gobierno⁶¹⁸.

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.

No existen normas expresas a nivel constitucional ni en la LPF respecto de las formas y mecanismos para controlar su financiamiento y retorno.

⁶¹⁶ Artículo 17 C de la Ley de Presupuesto Financiero.

⁶¹⁷ 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.

⁶¹⁸ Artículo 150 N°7.

(e) Profundización Fiscal de la Constitución Federal de la Confederación Suiza de 1999 (CCH)⁶¹⁹.

(i) Rendición de Cuentas del Gasto Público.

El Consejo Federal (órgano que ejerce las funciones ejecutivas de gobierno) es el organismo encargado de preparar las cuentas federales, garantizando una gestión financiera ordenada⁶²⁰.

Por su parte, la Asamblea Federal aprueba las cuentas federales⁶²¹.

(ii) Transparencia Fiscal.

Si bien Suiza no dispone de una norma explícita sobre el acceso a la información pública en la CCH, puede observarse lo dispuesto por la Ley Federal sobre el Principio de Publicidad de la Administración –Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung^{622 623}.

El objeto de la ley es promover la transparencia en cuanto al mandato, organización y actividades de la Administración. Con este fin, contribuye a informar al público asegurando el acceso a los documentos oficiales.⁶²⁴

(iii) Mandato de Eficiencia e Impacto en el Gasto Público.

La CCH no establece expresamente un principio de eficiencia o impacto del gasto público⁶²⁵.

⁶¹⁹ CCH de 1999 con enmiendas hasta el 2014. Extraída de Constitute Project, archivo PDF generado el 26 de agosto de 2021.

⁶²⁰ Artículo 183 de la CCH.

⁶²¹ Artículo 167 de la CCH.

⁶²² Ley disponible en: <http://bcn.cl/6vss> (marzo, 2012).

⁶²³ Informe BCN (2012): Acceso a Información Pública: Experiencia Comparada, Biblioteca del Congreso Nacional.

⁶²⁴ Artículo 1 Ley Federal de Libertad de Información en la Administración.

⁶²⁵ A pesar de lo anterior, la Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt o Ley de Presupuesto Financiero (LPE), en su artículo 1 establece que su objeto es, por un lado, permitir a la Asamblea Federal y al Consejo Federal ejercitar eficazmente sus facultades financieras constitucionales, y disponer de los instrumentos básicos de decisión necesarios para una gestión de las finanzas federales orientadas a alcanzar objetividad y resultados; y por el otro lado, mantener la gestión de la administración de acuerdo con los principios de la economía empresarial, favorecer la aplicación económica y eficaz de los fondos públicos.

A ello se le suma lo dispuesto en el artículo 12 de la misma ley, que establece los principios generales de la gestión financiera de la Confederación. En este sentido, su párrafo 4 establece que el Consejo Federal y la administración dirigen las finanzas de la Confederación según los principios de legalidad, urgencia y uso cuidadoso de los recursos, asegurando el uso eficaz y económico de los recursos.

(iv) Mandato de Equidad en el Gasto Público.

El mandato de equidad lo establece el artículo 135 de la CCH, que trata sobre la equiparación de recursos económicos y cargas.

Así, la CCH dispone que la Confederación dictará reglamentos sobre la equiparación equitativa de los recursos financieros y las cargas entre la Confederación y los Cantones, así como entre los Cantones; con los siguientes objetivos:

- Reducir las diferencias de capacidad financiera entre los Cantones;
- Garantizar a los Cantones un nivel mínimo de recursos financieros para sus necesidades;
- Compensar las cargas financieras excesivas de los cantones individualmente considerados, producto de factores geotopográficos o sociodemográficos;
- Fomentar la cooperación intercantonal en materia de nivelación de cargas;
- Mantener la competitividad fiscal de los Cantones por comparación nacional e internacional.

Con el fin de reducir diferencias entre cantones, se han establecido mecanismos de compensación financiera. Esta redistribución de recursos públicos garantiza el equilibrio presupuestario federal y el cumplimiento de los objetivos estatales.

El artículo 135 de la CCH, el Consejo Federal puede y debe regular la compensación vertical (cargas de la Confederación) y la compensación horizontal (carga entre cantones). Estas compensaciones deben establecerse cada cuatro años por la Asamblea Federal.

Para conseguir esa compensación financiera se emplean dos instrumentos: la equiparación de recursos y la distribución de la carga.

Por un lado, con la equiparación de recursos se busca compensar las diferencias existentes en la capacidad financiera entre los cantones de mayor y menor ingreso. En este sentido, se trata de asegurar a cada cantón, al menos, unos ingresos o fuentes de ingresos propios mínimos y suficientes en función de sus necesidades y condiciones propias.

Por el otro lado, con la distribución de cargas, tal y como se recoge en el artículo 135.3 de la CCH, se establece que al menos dos tercios, y como máximo el 80%, de las cargas de la Confederación les corresponderá a los cantones. Adicionalmente, se deben fijar –cada cuatrienio y por la Asamblea Federal- las

cantidades a compensar por las autoridades federales y por las cantonales, respectivamente.⁶²⁶

(v) Principios Tributarios.

La CCH establece principios de legalidad, universalidad, uniformidad, de capacidad económica y armonización tributaria, según lo dispone su artículo 127.

En primer lugar, encontramos el principio de legalidad en virtud del cual los sujetos pasivos, objeto y determinación del impuesto deben estar regulados necesariamente por una ley, a saber:

“todas las disposiciones significativas que establezcan normas jurídicas vinculantes deben promulgarse en forma de ley federal. Estas incluyen, en particular, disposiciones fundamentales sobre: [] d) los sujetos pasivos del impuesto, así como el objeto y liquidación de los impuestos y derechos.”.

En segundo lugar, y siempre que la naturaleza del impuesto lo permita, se deberá respetar la aplicación de los principios de universalidad, uniformidad y proporcionalidad de la tributación.

El Comité de Información de la Conferencia Fiscal Suiza y la Administración Tributaria Federal de la Confederación Suiza (FTA), en la edición 2019 del “Sistema Fiscal Suizo” tratan estos principios al indicarlo como sigue:

“la carga tributaria debe distribuirse equitativamente entre los contribuyentes, en cumplimiento de los principios constitucionales de universalidad y uniformidad de la imposición, así como el principio de proporcionalidad (tributación en función de la capacidad de pago). Los impuestos deben estructurarse de tal manera que la carga para el contribuyente sea lo más baja posible y se minimice el efecto adverso sobre la actividad económica. Si los servicios estatales producen un beneficio individual y asignable, la financiación total o parcial mediante tasas e importes orientados al originador⁶²⁷.”

A ello, se suma el principio de armonización tributaria y prohibición de la doble tributación interna establecido en el artículo 129 de la CCH que dispone lo siguiente:

“[] la Confederación establecerá principios sobre la armonización de los impuestos directos impuestos por la Confederación, los Cantones y los municipios; tendrá en

⁶²⁶ Arenas Ramiro, Mónica: LA REFORMA CONSTITUCIONAL SUIZA: EL ORIGEN DE LA «REGLA DE ORO FISCAL», UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 30, 2012, pp. 455-480.

⁶²⁷ Comité de Información de la Conferencia Fiscal Suiza y Administración Fiscal Federal de la Confederación Suiza: El Sistema Fiscal Suizo, edición 2019, página 27.

cuenta los esfuerzos de armonización realizados por los cantones.

La armonización se extenderá a la obligación tributaria, el objeto del impuesto y el período impositivo, la ley procesal y la ley relativa a los delitos fiscales. Las materias excluidas de la armonización incluirán, en particular, las escalas impositivas, los tipos impositivos y las desgravaciones fiscales.

La Confederación podrá dictar reglamentos para evitar beneficios fiscales injustificados.”

4.4.2. República de Colombia.

(a) Profundización del Análisis Constitucional.

(i) 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 ⁶²⁸ .	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.
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

⁶²⁸ Artículo 346

		<p>balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General⁶²⁹.</p> <p>Ejercer la vigila de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación⁶³⁰.</p>
Auditor General de la República	No se identifican facultades a nivel constitucional.	Vigilar la gestión fiscal de la Contraloría General de la República ⁶³¹ .
Contador General	Uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley ⁶³² .	Sin información relevante.

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.

⁶²⁹ Artículo 268 párrafo segundo.

⁶³⁰ Artículo 267.

⁶³¹ Artículo 274.

⁶³² Artículo 354 párrafo segundo.

(ii) 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 pago⁶³³.

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 impuestos⁶³⁴.

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 ordenanzas Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales⁶³⁵.

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 paz⁶³⁶. De igual manera, se prohíbe que la Ley establezca exenciones, tratamientos preferentes o recargos a los impuestos de las entidades territoriales⁶³⁷.

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 Municipios⁶³⁸.

⁶³³ Artículo 364.

⁶³⁴ Artículo 338 párrafo primero.

⁶³⁵ Artículo 300 N° 4.

⁶³⁶ Artículo 362 párrafo segundo.

⁶³⁷ Artículo 294.

⁶³⁸ Artículo 359.

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 transfiera 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 Municipios⁶³⁹.

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 ley⁶⁴⁰.

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.

(iii) 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 ⁶⁴¹ .	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 ⁶⁴² .	El Gobierno debe elaborar el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones ⁶⁴³ .

⁶³⁹ Artículo 356 párrafo sexto.

⁶⁴⁰ Artículo 295.

⁶⁴¹ Artículo 154 párrafo segundo.

⁶⁴² Artículo 150 N°9.

⁶⁴³ Artículo 346

(b) Regulación de Asuntos Fiscales a Nivel Legal.

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 distribución⁶⁴⁴, 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”⁶⁴⁵.

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.

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”⁶⁴⁶.

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 1997⁶⁴⁷.

De esta forma, podemos ver como el legislador en Colombia buscó establecer contrapesos a las facultades de endeudamiento de las entidades territoriales.

(c) 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.

⁶⁴⁴ Artículo 1 de la Ley 617 de 2000.

⁶⁴⁵ Artículo 3 de la Ley 358 de 1997.

⁶⁴⁶ Artículo 1 de la Ley 358 de 1997.

⁶⁴⁷ Artículo 5 de la ley 358 de 1997.

- (d) 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 Ejecutiva⁶⁴⁸.

Para efectos de constituir empresas públicas o mixtas, la Constitución requiere la autorización del Congreso, Asambleas Departamentales o a los Consejos⁶⁴⁹. 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 Estado⁶⁵⁰.

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 vinculadas⁶⁵¹.

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 actividades⁶⁵².

Estas entidades deberán contar con una Junta Directa y un Gerente o Presidente que dirijan y administren las empresas estatales⁶⁵³.

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 ley⁶⁵⁴.

⁶⁴⁸ Artículo 115 párrafo cuarto.

⁶⁴⁹ Artículo 150 N°7.

⁶⁵⁰ Artículo 38, Parágrafo 1.

⁶⁵¹ Artículo 68 de la Ley 489.

⁶⁵² Artículo 86 de la Ley 489.

⁶⁵³ Artículo 89 de la Ley 489.

⁶⁵⁴ Artículo 97 de la Ley 489.

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 Nación⁶⁵⁵.

- (e) Profundización Fiscal de la Constitución Política de la República de Colombia (CCOL)⁶⁵⁶.
 - (i) Rendición de cuentas del Gasto Público.

En el primer artículo de su capítulo quinto que trata la función administrativa, la CCOL establece los principios rectores de las actuaciones de la administración pública. Entre estos principios, la CCOL establece que la Administración Pública deberá llevar un control interno en todos sus órdenes, encargándole a la ley definir los mecanismos específicos que deberán ser implementados⁶⁵⁷.

Por otra parte, el control fiscal externo de la Administración Pública es entregado a la Contraloría General de la República⁶⁵⁸. En este contexto, el Contralor deberá prescribir los métodos y la forma que deberán rendir cuentas los responsables de la conducción de los recursos de la Nación⁶⁵⁹.

Sin perjuicio del papel que juegan la Contraloría General de la República y su Contralor, la CCOL incluye también el cargo de Contador General de la República. Se trata de una persona encargada de llevar la contabilidad general de la Nación, incluyendo aquella de las entidades territoriales⁶⁶⁰, contabilidad que luego es utilizada como base para elaborar el balance de la Hacienda. La Contraloría General de la República audita el balance para luego ser presentado ante el Congreso Nacional⁶⁶¹.

Al establecer las reglas en la distribución de recursos y competencias a las unidades subterritoriales, la CCOL le encarga al Gobierno Nacional definir una estrategia de monitoreo seguimiento y control integral al gasto ejecutado por ellas con recursos del Sistema General de Participaciones, y así asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. Agrega la norma que la

⁶⁵⁵ Artículo 268 N°4.

⁶⁵⁶ CCOL de 1991, con enmiendas hasta 2015. Extraída de Constitute Project, PDF generado el 18 de marzo de 2022.

⁶⁵⁷ Artículo 209 de la CCOL.

⁶⁵⁸ Artículo 267 de la CCOL.

⁶⁵⁹ Artículo 268 N°1 de la CCOL.

⁶⁶⁰ Artículo 354 de la CCOL.

⁶⁶¹ Artículo 268, párrafo segundo de la CCOL.

estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas⁶⁶².

Finalmente, en materia de electoral, los partidos políticos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos también quedan obligados a rendir públicamente cuentas sobre sus ingresos y gastos⁶⁶³.

(ii) Transparencia Fiscal.

La CCOL no contiene un principio transparencia fiscal y sólo incluye el principio de publicidad de la función administrativa⁶⁶⁴.

No obstante, mediante los mecanismos específicos de elaboración del presupuesto público, las funciones de control ex post que debe realizar la Contraloría General de la República, y la publicidad que debe existir en cada uno de estos procedimientos, se busca entregar más información sobre las cuentas públicas⁶⁶⁵.

(iii) Mandato de Eficiencia e Impacto en el Gasto Público.

No obstante que la constitución no entrega un principio general sobre la eficiencia e impacto del gasto público, distintas normas tienen como finalidad lograr que el gasto sea utilizado de forma eficiente y que genere un impacto real en la Nación.

Así, entre las funciones entregadas a la Contraloría General de la República, al ejercer el control financiero deberá tomar en cuenta la eficiencia, economía, equidad y costos ambientales de las decisiones tomadas por la administración pública⁶⁶⁶.

De igual manera, el Contralor General deberá determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía los gastos de la administración⁶⁶⁷ y está encargado de evaluar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal de los organismos del Estado⁶⁶⁸.

⁶⁶² Artículo 359 de la CCOL.

⁶⁶³ Artículo 190, párrafo octavo de la CCOL.

⁶⁶⁴ Artículo 209, párrafo primero de la CCOL.

⁶⁶⁵ A nivel legal, los deberes activos y pasivos de transparencia se contienen en la Ley 1712/2014, o Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional.

Por su parte, a través del artículo 239 de la Ley 1753/2015 se crea el Portal Central de Transparencia Fiscal (PCTF) que tiene por objeto promover la transparencia de la información sobre gestión fiscal, administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (<https://www.ptf.gov.co/Index.>).

⁶⁶⁶ Artículo 267, párrafo tercero de la CCOL.

⁶⁶⁷ Artículo 268, número 2 de la CCOL.

⁶⁶⁸ Artículo 268, número 6 de la CCOL.

Finalmente, respecto a la intervención directa del Estado en actividades productivas, la CCOL obliga al Gobierno a deshacerse de las empresas del Estado en caso de que estas no sean eficientes en la forma que determina la ley.

Finalmente, para efectos de la distribución territorial del gasto público social, entre otros criterios, se deberá tener en cuenta la eficiencia fiscal y administrativa⁶⁶⁹.

(iv) Mandato de Equidad en el Gasto Público.

Para efectos de priorizar el uso de recursos públicos ante la infinidad de necesidades que debe resolver el Estado, la CCOL califica ciertos desembolsos como prioritarios, a los que define como “gasto público social”. Este tipo de desembolso tiene prelación sobre cualquier otra asignación, salvo en el caso de guerra o razones de seguridad nacional⁶⁷⁰. Para su distribución en el territorio, se deberá tomar en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, conforme a los mecanismos que establezca la ley⁶⁷¹.

Por su parte, para efectos de repartir los recursos públicos a lo largo del territorio, la CCOL crea un mecanismo para estos efectos denominado Sistema General de Participaciones. Esta herramienta busca proveer a entidades territoriales (Departamentos, Distritos y Municipios) de los recursos necesarios para financiar los servicios que éstas deban proveer, debiendo priorizar los servicios de salud, educación y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

Los criterios que deberá utilizar el Sistema General de Participaciones para distribuir los recursos son dejados a la ley. Sin embargo, ésta deberá cumplir con determinados requisitos preestablecidos en la misma Constitución⁶⁷². Así, en el caso de recursos para educación, salud y agua potable y saneamiento básico, deberá contemplarse la población atendida y por atender, el reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad, además de criterios que favorezcan a la población con menos recursos. Para otro tipo de desembolsos, se deberá tomar en cuenta la magnitud de población, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y la pobreza relativa de la población.

(v) Principios Tributarios.

⁶⁶⁹ Artículo 350, párrafo segundo de la CCOL.

⁶⁷⁰ Artículo 350, párrafo primero de la CCOL.

⁶⁷¹ Artículo 350, párrafo segundo de la CCOL.

⁶⁷² Artículo 356 de la CCOL.

De acuerdo con la CCOL, el sistema tributario se deberá fundar en los principios de equidad, eficiencia, progresividad e irretroactividad⁶⁷³.

Adicionalmente, el artículo 338 de la CCOL contempla el principio de legalidad de los impuestos señalando lo siguiente:

“[e]n tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. 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”.

4.4.3. Reino de España.

(a) Profundización del Análisis Constitucional.

(i) 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:

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 ⁶⁷⁴ .	Adicionalmente, controlan la acción del Gobierno de manera amplia, por lo que tienen un rol de vigilancia permanente ⁶⁷⁵ .
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 []”⁶⁷⁶.

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

⁶⁷³ Artículo 363 de la CCOL.

⁶⁷⁴ Ver sección 2.2. del apartado II.8.

⁶⁷⁵ Artículo 66 N°3 de la constitución española.

⁶⁷⁶ Preámbulo de la Ley Orgánica 6/2013.

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 esta u otras leyes.”⁶⁷⁷

Respecto de su diseño, actúa con plena independencia orgánica y funcional⁶⁷⁸. 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 Congreso⁶⁷⁹. Adicionalmente, la AIReF se organiza en divisiones dirigidas cada una por un director nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del Presidente de la AIReF. Los directores en conjunto integran el Comité Directivo⁶⁸⁰.

Por último, desde una perspectiva de interacción con las estructuras territoriales subnacionales, respecto de las comunidades autónomas, téngase presente lo siguiente:

“[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”⁶⁸¹ 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

⁶⁷⁷ Preámbulo de la Ley Orgánica 6/2013.

⁶⁷⁸ Artículo 7 de la Ley Orgánica 6/2013.

⁶⁷⁹ Artículo 14 de la Ley Orgánica 6/2013

⁶⁸⁰ Artículo 27 de la Ley Orgánica 6/2013

⁶⁸¹ Disposición final primera Uno de la Ley Orgánica 6/2013.

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 Públicas⁶⁸².

(ii) 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 Ley⁶⁸³.

- Comunidades Autónomas.

La Constitución establece que no podrán incurrir en un déficit estructural⁶⁸⁴ que supere los límites establecidos por la Unión Europea⁶⁸⁵. El déficit estructural máximo será establecido por una ley con relación al producto interior bruto⁶⁸⁶.

De acuerdo con sus respectivos estatutos, deben adoptar disposiciones para dar aplicación efectiva al principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias⁶⁸⁷.

Por su parte, las Comunidades Autónomas pueden emitir deuda pública o contraer crédito, mediando una ley que les autorice⁶⁸⁸. 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")⁶⁸⁹. Asimismo, la LOEPSF precisa que la autorización del

⁶⁸² Disposición final primera Dosde la Ley Orgánica 6/2013.

⁶⁸³ Artículo 11.5.

⁶⁸⁴ 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.

⁶⁸⁵ Artículo 135 N° 2.

⁶⁸⁶ Artículo 135 N° 2.

⁶⁸⁷ Artículo 135 N° 6.

⁶⁸⁸ 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.

⁶⁸⁹ Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2012/04/27/2/con>

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 otros⁶⁹⁰.

- Otros.

Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes⁶⁹¹.

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.

- (iii) 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. ⁶⁹² El Gobierno tiene iniciativa exclusiva para presentar proyectos de ley que impliquen un aumento del gasto público en el mismo ejercicio presupuestario. ⁶⁹³	La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley. ⁶⁹⁴ No existe mención expresa acerca de quien tiene iniciativa por lo que no habría un estatuto excepcional.	No existe iniciativa exclusiva, sin embargo, toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación. ⁶⁹⁵	La elaboración de los Presupuestos Generales del Estado corresponde al Gobierno. ⁶⁹⁶

⁶⁹⁰ 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

⁶⁹¹ Artículo 133 N° 3.

⁶⁹² Artículo 134 N° 2.

⁶⁹³ Artículo 134 N° 5.

⁶⁹⁴ Artículo 133 N° 1.

⁶⁹⁵ Artículo 134 N° 6.

⁶⁹⁶ Artículo 134 N° 1.

(b) Regulación de Asuntos Fiscales a Nivel Legal.

Los asuntos fiscales a nivel legal estatal están regulados principalmente en la LOEPSF⁶⁹⁷. 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”.⁶⁹⁸

La LOEPSF establece reglas de equilibrio o superávit estructural, límite de endeudamiento y regla de gasto.⁶⁹⁹ 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 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

⁶⁹⁷ Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2012/04/27/2/con>

⁶⁹⁸ Preámbulo de la LOEPSF.

⁶⁹⁹ Ver, en este sentido: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/LOEPSreglasfiscales.aspx>

bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁷⁰⁰. 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 Autónomas⁷⁰¹ 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 computable⁷⁰² de la Administración Central, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto⁷⁰³ 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.

- (c) 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 expuso en la Tercera Parte de este estudio.

⁷⁰⁰ Artículo 135 N° 3.

⁷⁰¹ El límite de deuda pública de cada una de las Comunidades Autónomas no podrá superar el 13% de su Producto Interior Bruto regional.

⁷⁰² 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

⁷⁰³ 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.

- (d) 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 general⁷⁰⁴.

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.

- (e) Profundización Fiscal de la Constitución Española (CES)⁷⁰⁵.

- (i) Rendición de Cuentas del Gasto Público.

Como principio general respecto al gasto público la CES dispone que todos contribuirán al sostenimiento del gasto público de acuerdo con su capacidad económica, mediante un sistema tributario justo basado en los principios de igualdad y progresividad fiscal, que en ningún caso tendrá alcance confiscatorio. Así, el gasto público deberá efectuar una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución deberán ajustarse a criterios de eficiencia y economía⁷⁰⁶.

En cuanto a la rendición de cuentas del gasto público en particular, el Estado estará facultado por ley para planificar la actividad económica general con el fin de satisfacer las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y la riqueza y su más equitativa distribución⁷⁰⁷.

Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, modificación y aprobación. Los Presupuestos Generales se elaborarán anualmente y comprenderán la totalidad de los gastos e ingresos de sector público.

Corresponde al Tribunal de Cuentas, la fiscalización de las cuentas y la gestión financiera del Estado, así como del sector público⁷⁰⁸.

⁷⁰⁴ 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."

⁷⁰⁵ CES de 1978, con enmiendas hasta 2011. Extraída de Constitute Project, PDF generado el 26 de agosto de 2021.

⁷⁰⁶ Sección 31 de la CES.

⁷⁰⁷ Artículo 131 N°1 de la CES.

⁷⁰⁸ Artículo 134 N°1 y 2 de la CES.

En ese sentido, todas las instituciones, incluyendo las administraciones públicas y las Comunidades Autónomas, se sujetan al principio de estabilidad presupuestaria y deben someterse a un control presupuestario y financiero.

(ii) Transparencia Fiscal.

Si bien la constitución no cuenta con una norma explícita sobre el tema, la transparencia y el buen gobierno se encuentran regulados a nivel legal⁷⁰⁹.

(iii) Mandato de Eficiencia e Impacto en el Gasto Público.

La CES en su artículo 31.2 establece el mandato de eficiencia en el gasto público al dictar que el gasto público deberá efectuar una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución deberán ajustarse a criterios de eficiencia y economía⁷¹⁰.

⁷⁰⁹ La Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LOEPSF), en su artículo 9 trata la información de relevancia económica, presupuestaria y estadística. Así, se establece lo siguiente:

“un amplio catálogo que debe ser accesible y entendible para los ciudadanos, dado su carácter de instrumento óptimo para el control de la gestión y utilización de los recursos públicos” (Preámbulo Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno española.).

Otro mecanismo de acceso a información es el “Portal de Transparencia” del Tribunal de Cuentas, el que pone la disposición siguiente:

“de forma centralizada, toda la información sujeta a la obligación de publicidad activa, prevista en la Ley de Transparencia, junto con otras adicionales que se han considerado de especial relevancia” (Disponible en: <https://www.tcu.es/es/transparencia/index.html>).

Junto con ello, la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, la “LOEPSF”) dispone un principio de transparencia en su artículo 6.1, a saber:

“la contabilidad de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, así como sus Presupuestos y liquidaciones, deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea en esta materia. A este respecto, los Presupuestos y cuentas generales de las distintas Administraciones integrarán información sobre todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley.” (Disponible en: <https://www.boe.es/eli/es/lo/2012/04/27/2/con>).

⁷¹⁰ A ello se le suma el principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos dispuesto de la LOEPSF: La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público (Artículo 7.2 LOEPSF).

Según Bayrona de Perogordo, la eficiencia es un criterio de “eminente naturaleza fáctica que vendría a exigir que los gastos públicos se realicen”. Agrega, además, lo siguiente:

“El principio de eficiencia acentúa el carácter funcional del procedimiento de gasto público y conlleva la exigencia de su efectiva realización, y en el nivel de los flujos monetarios, por último, el principio de eficiencia comporta la exigencia de que los mismos se efectúen puntualmente, supuesto el cumplimiento de los demás requisitos que lo hacen procedente” (Bayona de Perogordo, Juan José (1982): El procedimiento de gasto público y su control, Presupuesto y Gasto Público N° 13, página 31.).

(iv) Mandato de Equidad en el Gasto Público.

Martínez Giner, nuevamente, nos ilustra de la siguiente forma:

“es en el Capítulo III del Título I de la [Constitución] (De los principios rectores de la política social y económica) "donde debemos encontrar los valores que, según el pensamiento del constituyente, aparecen como merecedores de la protección y atención del Estado, hasta el punto de exigir al menos en determinados casos, el concurso positivo de la acción de los poderes públicos para su efectividad (F. Pérez Royo (1988), 134.)”⁷¹¹.

El artículo 31.2 de la CES dispone que el gasto público deberá efectuar una asignación equitativa de los recursos públicos, en línea con lo establecido en su artículo 40.1, como sigue:

“[L]os poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica.”.

(v) Principios Tributarios.

El artículo 31.1 de la CES dispone que todos contribuirán al sostenimiento del gasto público de acuerdo con su capacidad económica, mediante un sistema tributario justo basado en los principios de igualdad y progresividad fiscal, que en ningún caso tendrá alcance confiscatorio. Luego, el artículo 31.3 de la CES indica que únicamente podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley, similar a lo mencionado en su artículo 133.1.

Así se desprenden los siguientes principios:

- Principio de universalidad o generalidad y capacidad económica: Este principio se manifiesta de dos formas. Primero, “las cargas públicas se imputen a los que se encuentren y desarrollen su actividad económica en el territorio español, más allá de que tengan la condición de nacional o extranjero”⁷¹².

Por su parte, Martínez Giner considera lo siguiente:

“la eficiencia comporta la consecución real de los fines propuestos, y entronca en cierto modo con la eficacia, pero además está dotado de un cierto matiz referente a la consecución de tales objetivos mediante la adecuada combinación de los elementos y medios de los que disponen” (Martínez Giner, Luis Alfonso (2013): La ordenación constitucional del gasto público en España, Universidad de Alicante, páginas 37 y 38).

⁷¹¹ Martínez Giner, páginas 35 y 36.

⁷¹²<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=31&tipo=2#:~:text=Se%C3%B1ala%20el%20art%C3%ADculo%2031%20de,caso%2C%20tendr%C3%A1%20alcance%20confiscatorio%22>

Por otra parte, “el legislador debe tipificar como hecho imponible todo acto o negocio jurídico que demuestre capacidad económica. Es decir, con carácter general se prohíben las exenciones y bonificaciones que puedan resultar discriminatorias. Sin embargo, ello no supone que no se puedan conceder beneficios tributarios por razones de política económica”⁷¹³.

- Principio de igualdad: “[d]icho principio se expresa en la capacidad contributiva de los ciudadanos, en el sentido de que situaciones económicas iguales conllevan una imposición fiscal igual. Es decir, nuevamente, se prohíben los tratos discriminatorios, pero no el tratamiento diferencial derivado de distintas situaciones de hecho”⁷¹⁴.
- Principio de progresividad fiscal: este principio hace referencia que un contribuyente con mayores capacidades económicas deberá contribuir en mayor proporción al sostenimiento de los gastos públicos⁷¹⁵.
- Principio de falta de efecto confiscatorio: la facultad impositiva del estado no puede significarle la pérdida de todo o gran parte del patrimonio del contribuyente.
- Principio de Reserva de Ley: Como garantía para evitar el abuso por parte del Estado, las contribuciones personales o patrimoniales para fines públicos deben imponerse de conformidad con la ley.

2.4.4. República Federal de Alemania.

(a) Profundización del Análisis Constitucional.

(i) 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.

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	Anualmente, el Ministro de Hacienda debe presentar al Bundestag y al Bundesrat una cuenta de todos los ingresos y gastos, así como

⁷¹³ Ídem supra.

⁷¹⁴ Ídem supra.

⁷¹⁵ Sanz Gómez, R. (2020). Progresividad fiscal (España). Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, pp. 311-326.

	proyectos de ley que incrementen los gastos presupuestados por el Gobierno Federal, requieren el consentimiento de este último ⁷¹⁶ .	de los activos y las deudas de la Federación del año fiscal anterior, con el objetivo de aprobar la gestión del Gobierno Federal ⁷¹⁷ .
Bundesrat	El Bundesrat tiene un plazo de seis semanas para comentar el presupuesto presentado por el Gobierno Federal ⁷¹⁸ .	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. ⁷¹⁹	Aprobar anualmente la gestión financiera del Gobierno Federal durante el ejercicio anterior ⁷²⁰ .
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 Bundestag, Bundesrat y Gobierno Federal ⁷²¹ .
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 ⁷²² . Está compuesto por el Ministro Federal de Hacienda, los Ministros de Hacienda de los

⁷¹⁶ Artículo 113 N°1.

⁷¹⁷ Artículo 114 N°1.

⁷¹⁸ Artículo 110 N°3.

⁷¹⁹ Artículo 110 N°3.

⁷²⁰ Artículo 114 N°1.

⁷²¹ Artículo 114 N°2.

⁷²² Artículo 109 N°1.

		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 estructural⁷²³. 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.

(ii) 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 presupuestos⁷²⁴, no obstante, esta autonomía no es absoluta.

⁷²³ Artículo 7 de la Ley sobre el Consejo de Estabilidad (Stabilitätsratsgesetz).

⁷²⁴ Artículo 109 N°1.

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 plazo⁷²⁵.

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 créditos⁷²⁶ 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 Estado⁷²⁷.

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 autoridades. En el caso que un estado actúe por encargo federal, la Federación deberá financiar los gastos correspondientes⁷²⁸.

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% respectivamente⁷²⁹.

⁷²⁵ Artículo 109 N°4.

⁷²⁶ Artículo 109 N°3

⁷²⁷ Artículo 190 N°3.

⁷²⁸ Artículo 104a.

⁷²⁹ Artículo 109 N°5.

(iii) 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 ⁷³⁰ .	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 ⁷³¹ .	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 ⁷³²

(b) Regulación de Asuntos Fiscales a Nivel Legal.

El proceso de elaboración de los presupuestos se encuentra regulado principalmente a través de dos normas legales, la Ley de Principios Presupuestarios (Haushaltsgrundsatzgesetz) 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 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.

⁷³⁰ Artículo 113 N°1.

⁷³¹ Ídem.

⁷³² Artículo 110 N°3.

Por su parte, el reglamento mencionado, se encarga de regular la determinación del componente cíclico en la preparación del presupuesto federal.

- (c) 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.

- (d) 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 nación⁷³³.

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 explicativas. Los presupuestos federales o estatales deben incluir los fondos que serán suministrados o las transferencias que serán recibidas desde estas entidades⁷³⁴.

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 estatales⁷³⁵ así como la participación directa e indirecta que tengan en empresas de derecho privado⁷³⁶.

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 reportes⁷³⁷.

⁷³³ Artículo 110 N°1.

⁷³⁴ Sección 18 N°1 del Código Presupuestario Federal.

⁷³⁵ Sección 42 N°1 del Código Presupuestario Federal.

⁷³⁶ Sección 44 N°1 del Código Presupuestario Federal.

⁷³⁷ Sección 53 del Código Presupuestario Federal.

(e) Profundización Fiscal de la Fundamental de la República Federal de Alemania (CDE)⁷³⁸.

(i) Rendición de cuentas del Gasto Público.

La CDE le otorga autonomía a los Länder (estados regionales) para elaborar sus presupuestos estatales, sin perjuicio que permite que normas federales que obtengan la aprobación del Bundesrat (Cámara de los Estados) puedan establecer principios generales que deben ser seguidos por los Länder en sus procedimientos presupuestarios, incluyendo la rendición de cuentas⁷³⁹.

A nivel federal, la CDE le encarga al Ministerio Federal de Hacienda, la tarea de rendir cuenta frente al Bundestag y Bundesrat⁷⁴⁰ respecto a la gestión del Gobierno Federal del ejercicio precedente.

Por su parte, el Tribunal Federal de Cuentas (Bundesrechnungshof) es la entidad comisionada para revisar las cuentas, la economía y la legalidad de la gestión presupuestario y económica del Gobierno Federal y rendida por el Ministerio Federal de Hacienda, debiendo informar anualmente al parlamento y al mismo Gobierno Federal⁷⁴¹. La función de revisión del Tribunal Federal de Cuentas incluye la revisión de las cuentas de empresas donde tenga participación el Estado⁷⁴².

(ii) Transparencia Fiscal.

La CDE no contempla un principio general respecto a la recopilación y disponibilidad de la información fiscal generada por el Gobierno Federal o por los Länder, por lo que en un principio los gobiernos regionales se rigen en esta materia por sus constituciones propias. Sin perjuicio de lo anterior, la CDE se encarga exhaustivamente de definir las funciones, ingresos y responsabilidades fiscales que le corresponden al Gobierno Federales, a los Länder y a las municipalidades, facilitando la revisión de las cuentas de cada uno de los niveles de gobierno.

⁷³⁸ CDE de 1949, con enmiendas hasta 2014. Extraída de Constitute Project, PDF generado el 26 de agosto de 2021.

⁷³⁹ Artículo 109 de la CDE.

⁷⁴⁰ Artículo 114 N°1 de la CDE.

⁷⁴¹ Artículo 114 N°2 de la CDE.

⁷⁴² Una ley federal llamada Ley de Principios Presupuestarios (Haushaltsgrundsatzgesetz) promulgada en 1969, vinculante tanto para el Gobierno Federal como para los Länder, establece reglas generales que deben ser consideradas para la elaboración de los presupuestos y en el proceso de rendición de cuentas, tal como ciertas pautas básicas sobre la forma en que se debe llevar la contabilidad.

En cuanto a los poderes y obligaciones del Tribunal Federal de Cuentas, estos se encuentran contenidos en la Ley sobre el Tribunal Federal de Cuentas (Bundesrechnungshofgesetz) promulgada en 1985.

Respecto a los partidos políticos, la CDE los obliga a dar cuenta públicamente de la procedencia y uso de sus recursos⁷⁴³⁻⁷⁴⁴.

(iii) Mandato de Eficiencia e Impacto en el Gasto Público.

La CDE no considera expresamente un principio general de eficiencia o impacto del gasto público del Gobierno Federal o de los gobiernos regionales. Sin embargo, entre las facultades del Tribunal Federal de Cuentas, se encuentra determinar si las finanzas públicas fueron administradas de forma eficiente y adecuada, lo que deberá reportar al Gobierno Federal, Bundesrat y Bundestag⁷⁴⁵.

(iv) Mandato de Equidad en el Gasto Público.

Para efectos de lograr equidad en el gasto público, la CDE se encarga de repartir equitativamente los recursos entre los Länder. En efecto, dado el alto nivel de autonomía que poseen estas unidades, al traspasarles recursos, se espera que ellas regulen internamente la forma en que estos serán distribuidos.

Para lograr lo anterior, la CDE regula meticulosamente el nivel de gobierno encargado de la recolección del impuesto y la forma de distribuir las rentas derivadas de dichos impuestos⁷⁴⁶.

Adicionalmente, en Alemania existen mecanismos de equalización que buscan distribuir los recursos entre los Länder y las municipalidades más pobres. En este sentido, la CDE establece que el ingreso proveniente del impuesto sobre el volumen de negocios se repartirá entre los Länder en proporción a su número de habitantes. De igual forma, se garantiza la compensación financiera para

⁷⁴³ Artículo 21 N°1 de la CDE.

⁷⁴⁴ A nivel legal, podemos encontrar que la Ley de Principios Presupuestarios establece un sistema unitario de contabilidad para el Gobierno Federal y los Länder para efectos de uniformar la contabilidad de todos los niveles de gobierno. Para cumplir con este objetivo, el Gobierno Federal está autorizado para regular, a través de un reglamento autorizado por el Bundesrat, disposiciones la forma de llevar las principales partidas contables de las entidades públicas (Artículo 49a N° de la Ley de Principios Presupuestarios).

Por otra parte, la norma citada señala que la Federación y los Länder facilitarán a través de sus ministerios responsables de asuntos financieros, al Consejo de Estabilidad (Stabilitätsrat), entidad encargada de supervisar la administración presupuestaria de la Federación y los Länder, la información necesaria para coordinar la planificación presupuestaria y financiera de la Federación, y en consideración con las obligaciones fiscales establecidas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Finalmente, para efectos estadísticos, el Gobierno Federal y los Länder deberán tener a disposición, de acuerdo con las instrucciones correspondientes, los datos fiscales con el fin de cumplir los requisitos de las estadísticas financieras, incluidos los de la contabilidad nacional, así como para otras obligaciones de información (Artículo 49b N° de la Ley de Principios Presupuestarios).

⁷⁴⁵ A nivel legal, la Ley de Principios Presupuestarios establece que, el Gobierno federal y los gobiernos estatales al preparar y ejecutar el presupuesto, deberán respetar los principios de eficiencia y economía, junto con realizar un análisis de la eficiencia de todas las medidas que tengan incidencia financiera (Artículo 6 de la Ley de Principios Presupuestarios).

⁷⁴⁶ Artículos 106, 106A y 106^a de la CDE.

aquellos Länder con menores recursos⁷⁴⁷. Finalmente, la CDE también permite al gobierno federal entregar ayudas financieras a los Länder para inversiones especialmente relevantes para compensar la desigualdad en su poder económico o para fomentar su crecimiento económico⁷⁴⁸.

(v) Principios Tributarios.

La CDE se encarga únicamente de establecer principios en cuanto a la distribución de facultades entre el Gobierno Federal, los Länder y municipales para establecer impuestos y/o recibir ingresos de éstos, materia que fue tratada en la sección 6.1, título II de la Primera Parte del Estudio Comparado. La CDE no contempla principios respecto a las características que deberá tener el sistema tributario federal.

⁷⁴⁷ Artículo 107 N°2 de la CDE.

⁷⁴⁸ Artículo 104B de la CDE.

5. Sistematización del Análisis Fiscal de Constituciones Seleccionadas.

MATERIA	REPÚBLICA DE CHILE	CONFEDERACIÓN SUIZA	REPÚBLICA DE COLOMBIA	REINO DE ESPAÑA	REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA	RESUMEN
Rendición de Cuentas del Gasto Público	<p>No se contempla en la C80 un principio general sobre rendición del gasto público.</p> <p>Se establece la obligación genérica del Presidente de la República de rendir cuenta anual de su gestión al Congreso Nacional.</p>	No se contempla en la CCH un principio general sobre rendición del gasto público.	<p>La CCOL no establece un principio general de rendición del gasto público.</p> <p>Únicamente le entrega a la Contraloría General de la República el control fiscal externo de la Administración Pública.</p>	<p>No se contempla en la CES un principio general sobre rendición del gasto público.</p> <p>La CES regula únicamente que la rendición de cuentas de la gestión del Gobierno Federal está encargada al Ministerio Federal de Hacienda, mientras que el Tribunal Federal de Cuentas es el órgano encargado</p>	<p>No se contempla en la CDE un principio general sobre rendición del gasto público.</p> <p>Sin embargo, la CDE le encarga al Ministerio Federal de Hacienda, la tarea de rendir cuenta frente al Bundestag y Bundesrat⁷⁵⁰ respecto a la gestión del Gobierno Federal del ejercicio precedente.</p>	<p>Ninguna de las constituciones considera un principio per se de rendición de cuentas de los gastos públicos. Sin embargo, todas ellas contemplan reglas, más o menos detalladas, sobre este proceso y los organismos que participan en la revisión de las cuentas públicas.</p>

⁷⁵⁰ Artículo 114 N°1 de la CDE.

MATERIA	REPÚBLICA DE CHILE	CONFEDERACIÓN SUIZA	REPÚBLICA DE COLOMBIA	REINO DE ESPAÑA	REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA	RESUMEN
				de su fiscalización ⁷⁴⁹ .		
Transparencia Fiscal	No se contempla en la C80 un principio general sobre transparencia fiscal. El artículo 8° incluye un principio general de publicidad de la función pública.	No se contempla en la CCH un principio general sobre transparencia fiscal.	No se contempla en la CCOL un principio general sobre transparencia fiscal. Se incluye un principio de publicidad de la función administrativa ⁷⁵¹ .	No se contempla en la CES un principio general sobre transparencia fiscal.	No se contempla en la CDE un principio general sobre transparencia fiscal.	Ninguna de las constituciones analizadas contempla un principio de transparencia fiscal a nivel constitucional.
Mandato de Eficiencia e Impacto en el Gasto Público	La C80 no establece expresamente un principio de eficiencia o de	La CCH no establece expresamente un principio de eficiencia o	La CCOL no establece expresamente un principio de eficiencia o	La CES ordena que el gasto público deberá efectuar una asignación equitativa de los	La CDE no establece expresamente un principio de eficiencia o	No se encontraron mandatos de eficiencia e impacto en el gasto público en las constituciones

⁷⁴⁹ Artículo 134 N°1 y 2 de la CES.

⁷⁵¹ Artículo 209, párrafo primero de la CCOL.

MATERIA	REPÚBLICA DE CHILE	CONFEDERACIÓN SUIZA	REPÚBLICA DE COLOMBIA	REINO DE ESPAÑA	REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA	RESUMEN
	<p>impacto del gasto público.</p> <p>Es posible extraer un germen de este principio del inciso tercero del artículo primero al establecer los principios básicos del estado.</p>	<p>impacto del gasto público.</p>	<p>impacto del gasto público, pero ordena que la ejecución del gasto público se ajuste a criterios de eficiencia y economía</p>	<p>recursos públicos, y su programación y ejecución deberán ajustarse a criterios de eficiencia y economía⁷⁵².</p>	<p>impacto del gasto público.</p>	<p>analizadas, salvo la CES que, por su parte, ordena la programación y ejecución del gasto público ajustándose a criterios de eficiencia y economía.</p>
Mandato de Equidad en el Gasto Público	<p>La C80 se encarga de definir el marco de la distribución de recursos a nivel territorial, sin establecer principios generales en cuanto al uso que se le deberá dar a éstos.</p>	<p>No se contempla en la CCH un principio general de equidad en el gasto público. No obstante, la CCH contempla normas sobre la equiparación de recursos entre Cantones⁷⁵³.</p>	<p>La CCOL no contiene un principio de equidad del gasto público. No obstante, crea una categoría preferente de gasto, denominado “gasto público social” el que</p>	<p>El gasto público deberá efectuar una asignación equitativa de los recursos públicos⁷⁵⁴.</p>	<p>La CDE se encarga de distribuir los ingresos y cargas fiscales entre los distintos niveles de gobierno.</p>	<p>No se encontraron mandatos de equidad en el gasto público. Sin perjuicio de lo anterior, resulta interesante el hecho que la CCOL considera ciertos gastos como preferentes, denominados “gasto público social”.</p>

⁷⁵² Artículo 31° N°2 de la CES.

⁷⁵³ Artículo 135° de la CCH.

⁷⁵⁴ ídem.

MATERIA	REPÚBLICA DE CHILE	CONFEDERACIÓN SUIZA	REPÚBLICA DE COLOMBIA	REINO DE ESPAÑA	REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA	RESUMEN
			tendrá prioridad frente a otros desembolsos y establece criterios de equidad para su reparto a nivel territorial.			
Principios Tributarios.	A diferencia de lo que ocurre en otras constituciones, la C80 no considera fines específicos al sistema tributario, pero incluye los principios de reserva legal, igualdad tributaria y proporcional, prohibición de efecto confiscatorio y falta de afectación de destino	La CCH establece principios de legalidad, universalidad, uniformidad, de capacidad económica y armonización tributaria ⁷⁵⁵ .	La CCOL establece los principios de equidad, eficiencia, progresividad, irretroactividad y legalidad.	La CES incorpora los principios de universalidad o generalidad y capacidad económica, igualdad, progresividad fiscal, prohibición de efecto confiscatorio y de reserva legal.	La CDE no contempla principios tributarios y se encarga de distribuir las facultades entre el Gobierno Federal, los Länder y las municipales para establecer impuestos y/o recibir ingresos de éstos.	Todas las constituciones analizadas, salvo por el caso de la CDE, establecen expresamente principios básicos que orientan el sistema tributario.

⁷⁵⁵ Artículo 127 de la CCH.

SEGUNDO CAPÍTULO ESTUDIO DE CHILE

1. Contextualización Histórica.

1.1 C1828 ⁷⁵⁶.

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 perseveró⁷⁵⁷.

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 nación⁷⁵⁸ y el Presidente de la República como el tutor de los intereses generales⁷⁵⁹. 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.

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 C1833⁷⁶⁰.

⁷⁵⁶ 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 Asambleas 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)

⁷⁵⁷ Ossa (2007), p. 120.

⁷⁵⁸ 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."

⁷⁵⁹ 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."

⁷⁶⁰ Véase Ossa (2007).

1.2. C1833 ⁷⁶¹.

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 unitario⁷⁶². 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 liberal⁷⁶³, 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 año⁷⁶⁴.

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.

⁷⁶¹ 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.

⁷⁶² En este sentido, el artículo 2° señala que la República de Chile es una e indivisible.

⁷⁶³ 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)

⁷⁶⁴ 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.")

1.3. C1925 ⁷⁶⁵.

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”⁷⁶⁶. La C1925 fue reformada en diversas oportunidades, siendo en materia de asuntos fiscales la reforma de 1943 la más relevante⁷⁶⁷.

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 central⁷⁶⁸.

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 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.

⁷⁶⁵ 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.

⁷⁶⁶ Pineda (2000) p. 380.

⁷⁶⁷ Las enmiendas se realizaron a través de las Leyes N° 7.727 de 23 de Noviembre de 1943, N° 12.548 de 30 de Septiembre de 1957, N° 13.296 de 2 de Marzo de 1959, N° 15.295 de 8 de Octubre de 1963, N° 16.615 de 20 de Enero de 1967, N° 16.672 de 2 de Octubre de 1967, N° 17.284 de 23 de Enero de 1970 y N° 17.398 de 9 de Enero de 1971, cuyo último texto fue fijado por Decreto N° 519 de 24 de Marzo de 1970, publicado el 6 de Mayo de 1970.

⁷⁶⁸ 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.

1.4. C1980⁷⁶⁹.

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”⁷⁷⁰.

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.

2. 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).

⁷⁶⁹ 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.

⁷⁷⁰ Endress (2009), p. 110.

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” ⁷⁷¹ .	Es atribución especial del Presidente “[c]uidar de la recaudación de las rentas públicas, y decretar su inversión con arreglo a la ley” ⁷⁷² .	Es atribución especial del Presidente “[c]uidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley” ⁷⁷³ .	Es atribución especial del Presidente “[c]uidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley” ⁷⁷⁴ .

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.).

(a) Principios generales de orientación fiscal.

(i) 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 el Poder Ejecutivo⁷⁷⁵. 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.

⁷⁷¹ Artículo 84 N° 2.o.

⁷⁷² Artículo 73 N° 12.o.

⁷⁷³ Artículo 72 N° 10.

⁷⁷⁴ Artículo 32 N° 20°.

⁷⁷⁵ Artículo 46 N° 3.o.

Respecto del principio de responsabilidad fiscal y financiera, la doctrina⁷⁷⁶ 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”⁷⁷⁷. Este artículo no tiene precedente en constituciones anteriores.

(ii) 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 público⁷⁷⁸) 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 ⁷⁷⁹ . Es una atribución exclusiva del Congreso establecer las contribuciones necesarias para cubrir los gastos del gobierno y suprimir o reformar las existentes ⁷⁸⁰ .	El Poder Legislativo reside en el Congreso ⁷⁸¹ . Es una atribución exclusiva del Congreso aprobar o reprobar, aumentar o disminuir los presupuestos de gasto que el Gobierno Presente ⁷⁸² .	El Poder Ejecutivo puede observar, objetar o promulgar derechamente ⁷⁸³ .
C1833	El Poder Legislativo reside en el Congreso ⁷⁸⁴ .	El Poder Legislativo reside en el Congreso ⁷⁸⁶ . Sólo	El Presidente de la República concurre a la

⁷⁷⁶ Endress (2009), p. 112.

⁷⁷⁷ Artículo 63 N° 8.

⁷⁷⁸ 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.

⁷⁷⁹ Artículo 23.

⁷⁸⁰ Artículo 46 N° 3.o.

⁷⁸¹ Artículo 23.

⁷⁸² Artículo 46 N° 3.o.

⁷⁸³ Artículo 53 y ss.

⁷⁸⁴ Artículo 11.

⁷⁸⁶ Artículo 11.

	Sólo una ley puede imponer contribuciones de cualesquiera clase o naturaleza, suprimir las existentes ⁷⁸⁵ .	una ley puede fijar anualmente los gastos de la administración pública ⁷⁸⁷ .	formación de ley, sancionándolas y promulgándolas ⁷⁸⁸ .
C1925	Sólo en virtud de una ley se puede imponer contribuciones de cualesquiera clase o naturaleza, y suprimir las existentes ⁷⁸⁹ .	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 ⁷⁹⁰ .	Es atribución especial del Presidente concurrir a la formación de ley con arreglo a la Constitución, sancionarlas y promulgarlas ⁷⁹¹ .
C1980	Son materias de ley aquellas que la Constitución establece como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente ⁷⁹² , 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 ⁷⁹³ .	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 ⁷⁹⁴ y que éste debe ser ingresado en la Cámara de Diputados ⁷⁹⁵ .	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 ⁷⁹⁶ . Presidente puede formular observaciones y debe promulgar ⁷⁹⁷ .

⁷⁸⁵ Artículo 28 N° 1.º.

⁷⁸⁷ Artículo 28 N° 2.º.

⁷⁸⁸ Artículo 73 N°1.

⁷⁸⁹ Artículo 44 N° 1.

⁷⁹⁰ Artículo 44 N° 4.

⁷⁹¹ Artículo 72 N° 1.º.

⁷⁹² Artículo 63 N° 14.

⁷⁹³ Artículo 65 inciso cuarto N° 1.

⁷⁹⁴ Artículo 67 inciso primero.

⁷⁹⁵ Artículo 65 inciso segundo.

⁷⁹⁶ Artículo 69.

⁷⁹⁷ 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 ⁷⁹⁸ .	Congreso. La atribución se compone de la facultad para suprimir o reformar las contribuciones existentes ⁷⁹⁹ .
C1833	Congreso ⁸⁰⁰ . Es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados proponer leyes sobre contribuciones ⁸⁰¹ . Ninguna autoridad del Estado o individuo podrá imponerlas sin su autorización ⁸⁰² .	Congreso. Es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados proponer leyes sobre contribuciones ⁸⁰³ .
C1925	Congreso (moción) y Presidente de la República (mensaje). Las leyes sobre contribuciones de cualquier naturaleza deben tener origen en la Cámara de Diputados ⁸⁰⁴ .	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 ⁸⁰⁵ .

⁷⁹⁸ Artículo 47 N° 1.o en concordancia con el artículo 49.

⁷⁹⁹ Artículo 46 N° 3.o.

⁸⁰⁰ De acuerdo con el proceso de formación de ley de la C1833 y el artículo 73 número 1.º, es atribución especial del Presidente concurrir a la formación de ley, sancionarlas y promulgarlas.

⁸⁰¹ Artículo 31.

⁸⁰² Artículo 139.

⁸⁰³ Artículo 31.

⁸⁰⁴ Artículo 45 inciso cuarto.

⁸⁰⁵ Artículo 45 inciso segundo.

C1980	Presidente. Tiene iniciativa exclusiva de ley para imponer tributos ⁸⁰⁶ . El mensaje sólo puede ser ingresado en la Cámara de Diputados ⁸⁰⁷ .	Presidente. Tiene iniciativa exclusiva de ley para suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión ⁸⁰⁸ .
-------	---	---

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 Congreso⁸⁰⁹.

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.

⁸⁰⁶ Artículo 65 N° 1° inciso cuarto.

⁸⁰⁷ Artículo 65 inciso segundo.

⁸⁰⁸ Artículo 65 N° 1° inciso cuarto.

⁸⁰⁹ Aldunate (2005) p. 24.

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 ⁸¹⁰ .
C1833	Poder Ejecutivo (Ministros del Despacho) y rendición de cuentas al Congreso ⁸¹¹ . A diferencia de la C1828, los órganos subnacionales pierden sus facultades ⁸¹² .
C1925	Presidente de la República con rendición de cuentas al Congreso ⁸¹³ .
C1980	Presidente de la República sin mecanismo regulado de rendición de cuentas (ver sección II. § 3.1.).

(iii) 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 República⁸¹⁴.

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.

⁸¹⁰ Artículo 46 N°3.o.

⁸¹¹ Artículo 27 N° 1.o en concordancia con el artículo 28 N°2.o.

⁸¹² 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.”

⁸¹³ Artículo 45 inciso segundo.

⁸¹⁴ Aldunate (2005) p. 24.

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” ⁸¹⁵ .
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” ⁸¹⁶ .
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” ⁸¹⁷ . 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 ⁸¹⁸ .
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 ⁸¹⁹ . El Presidente tiene iniciativa exclusiva para “[c]ontratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas en favor del Fisco, entre otros” ⁸²⁰ .

(iv) 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.

- La C1828.

Establece que es atribución de las Asambleas Provinciales proponer al Gobierno las medidas y planes conducentes al bien de la provincia en

⁸¹⁵ Artículo 46 N° 5.o.

⁸¹⁶ Artículo 28 N° 4°

⁸¹⁷ Artículo 44 N° 2°.

⁸¹⁸ Artículo 44 N° 15, en concordancia con el N° 2° del mismo artículo.

⁸¹⁹ Artículo 63 N°7.

⁸²⁰ Artículo 65 inciso cuarto N° 3.

cualquiera ramo⁸²¹. 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 realización⁸²².

- 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.

- C1925.

En el Capítulo III del texto original aprobado el año de su promulgación, establece diversos derechos civiles y políticos, añadiendo derechos económicos y sociales⁸²³. 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, 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.

⁸²¹ Artículo 114 N°10.

⁸²² 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, medita 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.”

⁸²³ Artículo 10 N° 14.

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.

· 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 menor⁸²⁴; y (ii) un sistema gratuito de educación básica y educación media⁸²⁵.

Segundo, respecto del derecho a la propiedad, es obligatorio para el Estado financiar el pago de indemnizaciones por daños patrimoniales en casos de expropiaciones⁸²⁶.

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 deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos,

⁸²⁴ Artículo 19 N°10 inciso segundo, incorporado por la Ley N° 20.710.

⁸²⁵ Ley 19.876.

⁸²⁶ Artículo 19 N° 24 inciso cuarto.

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)

(b) Reglas Fiscales.

Ninguna constitución chilena ha establecido reglas fiscales.

(c) Mecanismos de Resguardo y Cumplimiento de Normas Fiscales.

(i) 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.

· 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.

- 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.

- 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 Ejecutivo⁸²⁷.

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 ⁸²⁸ .	<u>Congreso</u> . Puede aprobar o reprobado, aumentar o disminuir el presupuesto del Gobierno ⁸²⁹ .	<u>Poder Ejecutivo debe dar cuenta instruida</u> de la inversión del presupuesto correspondiente al ejercicio

⁸²⁷ Aldunate (2005) p. 24.

⁸²⁸ Artículo 84 N° 3.o.

⁸²⁹ Artículo 46 N° 3.o. Adicionalmente, el Congreso tiene la facultad de determinar el orden de recaudación e inversión de las contribuciones.

			anterior ⁸³⁰ . El Congreso puede aprobar o reprobado la cuenta, en todo o en parte, anualmente ⁸³¹ .
C1833	<u>Poder Ejecutivo (Ministros de Despacho)</u> . Deben presentar al Congreso el presupuesto anual de los gastos que deban hacerse en sus departamentos ⁸³² .	<u>Consejo de Estado⁸³³ y Congreso</u> . Primero, el Presidente debe proponer a deliberación del Consejo, para que dictamine el presupuesto anual ⁸³⁴ . Luego, una vez que el Congreso abra sus sesiones, los Ministros deben presentarlo al Congreso.	<u>Poder Ejecutivo (Ministros de Despacho)</u> . Deben dar cuenta de la inversión de sumas decretadas para llenar los gastos del año anterior ⁸³⁵ . Es atribución exclusiva del Congreso aprobar o reprobado anualmente la cuenta ⁸³⁶ .
C1925	<u>Poder Ejecutivo</u> . Los Ministros de Estado deben presentar al Presidente el presupuesto anual de los gastos que deban hacerse en sus Ministerios ⁸³⁷ . Atribuciones presidenciales. -Iniciativa exclusiva para: (i) proponer	<u>Congreso</u> . 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) ⁸⁴⁰ . Mecanismo ⁸⁴¹ . -El proyecto de ley se debe presentar cuatro meses antes de su vigencia. Expirado este	<u>Es una obligación del Presidente, que se produce en dos etapas</u> . 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 ⁸⁴⁶ . Segundo, el Presidente rinde esta cuenta al Congreso ⁸⁴⁷ .

⁸³⁰ Artículo 84 N° 3.o.

⁸³¹ Artículo 46) N° 4.o.

⁸³² Artículo 80.

⁸³³ Órgano regulado en el artículo 91 y ss.

⁸³⁴ Artículo 96 N° 4°.

⁸³⁵ Artículo 80.

⁸³⁶ Artículo 27 N° 1.°.

⁸³⁷ Artículo 77 inciso segundo.

⁸⁴⁰ Artículo 44 N° 4.

⁸⁴¹ Texto original C1925.

⁸⁴⁶ Artículo 77 inciso segundo.

⁸⁴⁷ Artículo 77 inciso primero.

	<p>suplementos o partidas o ítem de la ley general de Presupuestos⁸³⁸; (ii) aumentar gastos variables y (iii) alterar cálculo de entradas⁸³⁹.</p>	<p>plazo sin aprobación, rige el proyecto de pleno derecho⁸⁴².</p> <p>Restricciones a la Ley de Presupuestos⁸⁴³.</p> <p>-No puede alterar gastos permanentes o contribuciones acordados en leyes⁸⁴⁴.</p> <p>- El Congreso no puede aprobar nuevos gastos con cargo al Fisco, sin crear o indicar, la fuente de recursos⁸⁴⁵.</p>	<p>Es atribución exclusiva del Congreso aprobar o reprobado anualmente la cuenta rendida por el Presidente⁸⁴⁸.</p>
C1980	<p><u>Poder Ejecutivo.</u> Debe presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos al Congreso⁸⁴⁹. El mecanismo de diseño del proyecto no tiene regulación constitucional.</p> <p>Atribuciones presidenciales. -Atribución exclusiva para establecer la estimación del</p>	<p><u>Congreso.</u> Son materia de materias de ley, la que la Constitución exige que sean reguladas por una ley (i.e., Ley de Presupuestos)⁸⁵¹.</p> <p>Mecanismo. -El proyecto de ley se debe presentar tres meses antes de su vigencia⁸⁵². Transcurridos 60 días sin aprobación,</p>	<p>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”⁸⁵⁸ 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</p>

⁸³⁸ Artículo 45 inciso segundo.

⁸³⁹ Artículo 44 número 4°.

⁸⁴² Artículo 44 N° 4.

⁸⁴³ Texto original C1925.

⁸⁴⁴ Artículo 44 número 4°.

⁸⁴⁵ Artículo 44 número 4°.

⁸⁴⁸ Artículo 43 N°1.

⁸⁴⁹ Artículo 67 inciso primero

⁸⁵¹ Artículo 63 N° 2 en concordancia con el 67.

⁸⁵² Artículo 67 inciso tercero.

⁸⁵⁸ Artículo 24 inciso tercero.

	<p>rendimiento de los ingresos, informe de organismos técnicos⁸⁵⁰.</p>	<p>rige el proyecto ingresado de pleno derecho⁸⁵³. Restricciones a la Ley de Presupuesto. -Congreso no puede alterar la estimación de ingresos⁸⁵⁴. En la C1925 estaba facultado⁸⁵⁵. -Congreso sólo puede reducir gastos, con excepción de los establecidos en leyes permanentes⁸⁵⁶. -Congreso no puede aprobar nuevos gastos con cargo al Fisco, sin crear o indicar, la fuente de recursos⁸⁵⁷.</p>	<p>la Nación ante el Congreso Pleno”⁸⁵⁹.</p>
--	---	--	---

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 posteriores⁸⁶⁰.

⁸⁵⁰ Artículo 67 inciso tercero.

⁸⁵³ 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.”

⁸⁵⁴ Artículo 67 inciso segundo.

⁸⁵⁵ Artículo 44 N° 4.

⁸⁵⁶ Artículo 67 inciso segundo.

⁸⁵⁷ 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.”

⁸⁵⁹ Artículo 24 inciso tercero.

⁸⁶⁰ 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

(ii) 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.

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 naranja mediana y amarillo baja.

Instituciones con Reconocimiento Constitucional

Instituciones	C182 8	C183 3	C1925	C198 0
Congreso Nacional	✓	✓	✓	✓
Tesorerías de Estado		✓	✓	✓
Consejo de Estado		✓		
Contraloría			✓	✓

- 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 C1925⁸⁶¹ como en la C1980⁸⁶² 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

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.

⁸⁶¹ Artículo 39 N° 2°.

⁸⁶² Artículo 52 N° 1.

presupuestaria, ni una instancia formal de examen y aprobación de la misma por parte del Congreso Nacional.

- 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.

Reconocimiento de las Tesorerías del Estado

C1833 ⁸⁶³	C1925 ⁸⁶⁴	C1980 ⁸⁶⁵
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.

- 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 resolutive) 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 institución⁸⁶⁶.

⁸⁶³ Artículo 146.

⁸⁶⁴ Artículo 21 inciso primero.

⁸⁶⁵ Artículo 100.

⁸⁶⁶ Ver artículo 93 y ss. de la C1833.

- Contraloría.

Fue instaurada en la C1925 mediante la reforma de 1943 que incorporó el artículo 21 inciso segundo y siguientes⁸⁶⁷ 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.
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 <u>contabilidad general</u> de la Nación.	Llevará la <u>contabilidad general</u> 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 ⁸⁶⁸ .
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 añadirse 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”⁸⁶⁹.

⁸⁶⁷ Reforma efectuada por Ley N° 7.727.

⁸⁶⁸ Artículo 99 inciso primero.

⁸⁶⁹ Aldunate (2005) p. 20.

(iii) 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.⁸⁷⁰ 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 solicita⁸⁷¹.

En adición a lo anterior, el Banco Central: (i) sólo puede efectuar operaciones con instituciones financieras públicas o privadas, sin poder otorgar su garantía⁸⁷²; (ii) no puede adquirir documentos emitidos por el Estado, sus organismos o empresas⁸⁷³; y (iii) no puede financiar mediante créditos directos ni indirectos el gasto público o préstamos⁸⁷⁴.

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 Nacional⁸⁷⁵.

En 2020 producto de la emergencia sanitaria provocada por el COVID 19⁸⁷⁶, 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:

⁸⁷⁰ Artículo 63 N°7.

⁸⁷¹ Artículo 63 N°7.

⁸⁷² Artículo 109 inciso primero.

⁸⁷³ Artículo 109 inciso primero.

⁸⁷⁴ Artículo 109 inciso tercero.

⁸⁷⁵ Artículo 109 inciso cuarto.

⁸⁷⁶ Ley N° 21.253, cuya moción parlamentaria se encuentra disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7777/>

“[] 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.

(d) Mecanismos de Cumplimiento, Corrección y Responsabilidad.

(i) 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.

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.

(ii) 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 ⁸⁷⁷
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

⁸⁷⁷ 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”.



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.

(e) Otros Aspectos de Relevancia Fiscal.

(i) Tributos.

· 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.

Principios Tributarios

Texto	Consagración
C1828	Todos deben contribuir a las cargas del Estado en proporción de sus haberes ⁸⁷⁸ .
C1833	La Constitución asegura a todos los habitantes de la República la igual repartición de los impuestos y contribuciones a proporción de los haberes ⁸⁷⁹ .
C1925	Sólo en virtud de una ley se puede determinar la proporcionalidad o progresión de las contribuciones ⁸⁸⁰ .
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 ⁸⁸¹ .

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

⁸⁷⁸ Artículo 126.

⁸⁷⁹ Artículo 10 N° 3.

⁸⁸⁰ Artículo 44 N° 1.

⁸⁸¹ Artículo 19 N° 20 inciso primero y segundo.

estar afectos a un destino determinado”⁸⁸². 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.

- 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.

- Regulación de Ingresos y Gastos a Nivel Subnacional⁸⁸³.
 - C1828. De acuerdo con lo expuesto en la § 1. del Capítulo I., este texto constitucional es el más descentralizado a nivel de organización territorial⁸⁸⁴. En este sentido, tanto la unidad

⁸⁸² Artículo 19 N° 20 inciso tercero.

⁸⁸³ 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.

⁸⁸⁴ 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

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 municipales⁸⁸⁵; (ii) los gastos extraordinarios⁸⁸⁶ y (iii) distribuyen contribuciones entre los pueblos de la provincia⁸⁸⁷.

Por su parte, la Municipalidades, dentro de sus atribuciones, administran e invierten caudales propios y arbitrios de acuerdo con el reglamento de la Asamblea Provincial⁸⁸⁸ y hacen la repartición de las contribuciones que hayan cabido a su distrito⁸⁸⁹.

- 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 departamentos⁸⁹⁰. De acuerdo con 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 autoridad⁸⁹¹.
- 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 departamentos⁸⁹².

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.”

⁸⁸⁵ Artículo 144 N°7.a.

⁸⁸⁶ Artículo 144 N°7.a.

⁸⁸⁷ Artículo 144 N°12.

⁸⁸⁸ Artículo 122 N° 3.a.

⁸⁸⁹ Artículo 122 N°4.a.

⁸⁹⁰ Artículo 28 número 1.º.

⁸⁹¹ Artículo 119 N° 7.º.

⁸⁹² Artículo 44 N° 1.

Por su parte, las Municipalidades, dentro de sus atribuciones, administran e invierten caudales propios y arbitrios de acuerdo con la ley⁸⁹³.

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 provincia⁸⁹⁴.

- C1980. Originalmente, la C1980 establecía que la Ley de Presupuestos debía solventar los gastos de funcionamiento de las regiones y municipalidades⁸⁹⁵. Además, establecía un fondo de desarrollo regional⁸⁹⁶.

Desde una perspectiva regional, con la reforma de 1991⁸⁹⁷, 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 regional⁸⁹⁸.

Desde una perspectiva municipal, con la reforma de 1991⁸⁹⁹, se estableció la autonomía de las municipalidades para la administración de sus finanzas⁹⁰⁰ y que la Ley de Presupuestos puede asignarles recursos⁹⁰¹. 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.

⁸⁹³ Artículo 105 N° 5°.

⁸⁹⁴ Artículo 105 inciso segundo.

⁸⁹⁵ Artículo 111.

⁸⁹⁶ Artículo 104.

⁸⁹⁷ Ley 19.097.

⁸⁹⁸ Artículo 115 inciso tercero.

⁸⁹⁹ Ley 19.097.

⁹⁰⁰ Luego, por disposición constitucional, las Municipalidades gozan de grados de autonomía fiscal que no tienen los gobiernos regionales.

⁹⁰¹ Artículo 122.

Adicionalmente, con la reforma de 2005 a la C1980⁹⁰² 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 subnacional⁹⁰³.

- 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 Cobre⁹⁰⁴. 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 República⁹⁰⁵.

Con la entrada en vigor de la C1980 el estatuto constitucional respecto de la Gran Minería del Cobre se habría mantenido invariable⁹⁰⁶. Sin

⁹⁰² Ley 20.050.

⁹⁰³ Artículo 3° inciso segundo.

⁹⁰⁴ 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.

⁹⁰⁵ Disposición decimoséptima transitoria.

⁹⁰⁶ En efecto, la C1980 estableció la disposición tercera transitoria, que establece 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).

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 N° 21. Así, el Estado para desarrollar o participar en actividades requiere una ley de quórum calificado⁹⁰⁷. 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 empresas⁹⁰⁸. 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.

- (f) Constitución Política de la República de Chile de 1980 (C80).
 - (i) Rendición de Cuentas del Gasto Público.

El proceso de rendición de cuentas es parte fundamental del sistema de control financiero de un Estado. Éste consiste en un sistema de control ex post que busca demostrar que los recursos otorgados a la administración Estado, fueron destinados a los fines previstos, de manera oportuna, eficiente y transparente, comprobando si las autoridades correspondientes han dado cumplimiento a las normas legales y reglamentarias que rigen su aplicación o gasto; así como comprobar la veracidad y fidelidad de las cuentas del Estado, la autenticidad de la documentación respectiva y la exactitud de las operaciones aritméticas y de su contabilidad.⁹⁰⁹

A nivel de principios, no encontramos en la C80 un deber general de la administración pública que la obligue a rendir cuentas del uso de los recursos públicos asignados correspondientemente. Al respecto, la C80 establece

⁹⁰⁷ 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.

⁹⁰⁸ Artículo 63 N° 9.

⁹⁰⁹ Dictamen N° 22.749 de Contraloría General de la República, de 12 de septiembre de 2018.

simplemente una obligación genérica del Presidente de la República de rendir cuenta anual de su gestión, sin requerir una rendición detallada.⁹¹⁰

No obstante, si es posible encontrar referencia a este procedimiento en el inciso primero del artículo 98 de la C80, el que detalla las funciones de la Contraloría General de la República, como sigue:

“Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, 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; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva.”^{911 912}

⁹¹⁰ Artículo 24 inciso segundo de la Constitución Política de la República de Chile

⁹¹¹ El subrayado es nuestro.

⁹¹²A nivel legal, el artículo primero de la Ley N° 10.336 sobre la Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República señala:

“[I]a Contraloría General de la República, independiente de todos los Ministerios, autoridades y oficinas del Estado, tendrá por objeto fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades, de la Beneficencia Pública y de los otros Servicios que determinen las leyes; verificar el examen y juzgamiento de las cuentas que deben rendir las personas o entidades que tengan a su cargo fondos o bienes de esas instituciones y de los demás Servicios o entidades sometidos por ley a su fiscalización, y la inspección de las oficinas correspondientes; llevar la contabilidad general de la Nación; pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos y de las resoluciones de los Jefes de Servicios, que deben tramitarse por la Contraloría General; vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Estatuto Administrativo y desempeñar, finalmente, todas las otras funciones que le encomiende esta ley y los demás preceptos vigentes o que se dicten en el futuro, que le den intervención.”

Luego, en su artículo 85 se establece un principio general de rendición de cuentas como sigue:

“[t]odo funcionario, como asimismo toda persona o entidad que reciba, custodie, administre o pague fondos de los mencionados en el artículo 1°, rendirá a la Contraloría las cuentas comprobadas de su manejo en la forma y plazos que determina esta ley.”

Por su parte, a efectos de cumplir con su función, la Contraloría General de la República está facultada para exigir a los servicios públicos los informes necesarios que le permitan comprobar los ingresos y gastos de su gestión (Artículo 53 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado).

Mayores detalles del procedimiento de rendición de cuentas de las entidades públicas que caen dentro del ámbito de revisión de la Contraloría General de la República se encuentran en la Resolución N° 30 del año 2015 de este organismo.

(ii) Transparencia Fiscal.

El artículo 8° de la C80 establece el principio de publicidad de la función pública en, cuyo inciso segundo establece lo siguiente:

“[s]on públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional.”

Como es posible observar, se trata de un principio general de publicidad de los actos del Estado, y no un principio de transparencia de las finanzas públicas. Lo anterior es coherente y coincide con lo dispuesto por la Ley Orgánica Constitucional N° 18.575 sobre Bases Generales de la Administración del Estado, particularmente sus artículos 3° y 13.⁹¹³

Finalmente, de estimarlo necesario luego del examen y juzgamiento de las cuentas, el Contralor General o algún funcionario de la Contraloría General de la República, especialmente facultado por aquél, podrá ordenar, la instrucción de sumarios administrativos, así como suspender a los responsables, y poner a los comprometidos en casos de desfalcos o irregularidades graves, a disposición de la justicia ordinaria (Artículo 117 Ley 10.336 sobre la Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República).

⁹¹³ Adicionalmente, en 2009 entró en vigor la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública y de acceso a la Información de la Administración del Estado, que tiene por objeto regular el principio de transparencia, el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información.

El deber de transparencia impuesto por esta ley a los organismos de Estado considera dos dimensiones. Por una parte, está el deber de transparencia activa de las entidades públicas, que implica tener a disposición permanente de la población la información sobre los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos (Artículo 7° y siguientes de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública y de acceso a la Información de la Administración del Estado). Por otro lado, está la transparencia pasiva, que implica la obligación que tienen los órganos del estado de recibir solicitudes de información y entregar ésta, salvo en casos calificados de secreto o reserva (Artículo 10 Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública y de acceso a la Información de la Administración del Estado).

El artículo 7° de esta ley incluye la información que los órganos de la Administración del Estado deberán mantener permanentemente a disposición del público (transparencia activa). Entre esta podemos encontrar los siguientes datos con relevancia fiscal: (i) la planta del personal y el personal a contrata y a honorarios, con las correspondientes remuneraciones; (ii) las contrataciones para el suministro de bienes muebles, para la prestación de servicios, para la ejecución de acciones de apoyo y para la ejecución de obras, y las contrataciones de estudios, asesorías y consultorías relacionadas con proyectos de inversión, con indicación de los contratistas e identificación de los socios y accionistas principales de las sociedades o empresas prestadoras, en su caso; (iii) las transferencias de fondos públicos que efectúen, incluyendo todo aporte económico entregado a personas jurídicas o naturales, directamente o mediante procedimientos concursales, sin que éstas o aquéllas realicen una contraprestación recíproca en bienes o servicios; (iv) la información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos previstos en la respectiva

(iii) Mandato de Eficiencia e Impacto en el Gasto Público.

La C80 no establece expresamente un principio de eficiencia o de impacto del gasto público. Sin embargo, es posible sustraer un germen de este principio del inciso tercero del artículo primero al indicar lo siguiente:

“[e]l Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.”.

Por otra parte, existe referencia a la eficiencia del gasto público en la C80 al momento de ordenar que la Ley de Presupuestos de la Nación contemple gastos sectoriales para las regiones cuya determinación corresponderá, entre otros criterios, a la eficiencia, tomando en cuenta los programas nacionales de inversión⁹¹⁴. Sin embargo, consideramos que no es posible tomar esta norma como un principio que organice el gasto público en general en tanto el concepto “eficiencia” no está debidamente caracterizado y requerirá que la ley lo dote de sustancia jurídica⁹¹⁵.

ley anual de presupuestos; (v) los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestario del respectivo órgano y, en su caso, las aclaraciones que procedan.

En la consolidación de la información financiera del Estado, hay dos organismos que juegan un rol fundamental: la Contraloría General de la República y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

La Contraloría General de la República es la encargada de consolidar los balances de ingresos y gastos, y el estado de situación financiera de todos los servicios públicos establecidos en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado (Artículo 69° de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado).

La Dirección de Presupuestos por su parte, es la encargada de establecer un sistema de información administrativa y financiera general entre los órganos del servicio público. En efecto, este organismo es el encargado de consolidar la información sobre las estadísticas de las finanzas públicas (Artículo 71 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado). Esta información se puede encontrar en: <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-channel.html>.

⁹¹⁴ Artículo 115, inciso tercero de la C80.

⁹¹⁵ A nivel legal, existen varias normas que consagran el principio general sobre la eficiencia e impacto de las actuaciones de los organismos del estado. Entre ellas, los artículos 3, 5, 11 y 62 N° 8 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. Así, el inciso segundo del artículo 3 de la Ley N° 18.575 indica lo siguiente:

“[I]a Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas y participación ciudadana en la gestión pública, y garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos, respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica en conformidad con la Constitución Política y las leyes”.

(iv) Mandato de Equidad en el Gasto Público.

La C80 ordena que la Administración del Estado debe propender al desarrollo equitativo del territorio.

Así, el artículo 115 establece lo siguiente:

“[p]ara el gobierno y administración interior del Estado a que se refiere el presente capítulo se observará como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo. Las leyes que se dicten al efecto deberán velar por el cumplimiento y aplicación de dicho principio, incorporando asimismo criterios de solidaridad entre las regiones, como al interior de ellas, en lo referente a la distribución de los recursos públicos.”

[]

La Ley de Presupuestos de la Nación contemplará, asimismo, gastos correspondientes a inversiones sectoriales de asignación regional

En particular, el principio de eficiencia específicamente respecto al gasto público se puede encontrar en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, ordenando lo siguiente:

“[l]as autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública.”.

Es importante mencionar que existe discusión en la doctrina respecto a la extensión de la función de control de la Contraloría General de la República. En particular, si el control de legalidad que debe ejecutar este organismo permite revisar criterios de discrecionalidad como la eficiencia, eficacia u otros principios, o si esta facultad queda arraigada exclusivamente en la administración del estado. (AYLWIN AZÓCAR, Arturo, Algunas reflexiones sobre el trámite de toma de razón Cuadernos de análisis jurídico (Valparaíso, Chile, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 1992), p. 65; o BERMÚDEZ SOTO, J., Derecho Administrativo general, 2ª edición actualizada, Thomson Reuters, p. 394).

En efecto, el inciso segundo del artículo 52 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado indica lo siguiente:

“[l]a verificación y evaluación del cumplimiento de los fines y de la obtención de las metas programadas para los servicios públicos son funciones que competen a la Administración del Estado y cuyo ejercicio corresponde al Ejecutivo.”

Luego, el inciso tercero menciona que, de acuerdo con el inciso anterior, se deberá efectuar anualmente una evaluación de los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional incluidos en los presupuestos de los servicios públicos que se determinen mediante uno o más decretos del Ministerio de Hacienda. Agrega este inciso que los órganos y servicios públicos regidos deberán confeccionar y difundir anualmente un informe que incluya una cuenta de gestión operativa y económica del año precedente, con el cumplimiento de objetivos, tareas y metas, según las instrucciones que imparta el Ministerio de Hacienda.

Sin embargo, téngase presente que el artículo 21 B de la Ley N° 10.336 sobre la Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República indica como sigue:

“[l]a Contraloría General, con motivo del control de legalidad o de las auditorías, no podrá evaluar los aspectos de mérito o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas”.

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”.

Por su parte, el artículo 3 de la C80 expone lo siguiente:

“[l]os 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”⁹¹⁶.

A nivel municipal también, la C80 dispone la creación de un fondo nacional de desarrollo sujeto al principio de redistribución solidaria⁹¹⁷.

Como es posible observar de las normas citadas, la C80 se encarga de definir el marco de la distribución de recursos a nivel territorial, sin establecer principios generales en cuanto al uso que se le deberá dar a éstos, pero establece principios generales de redistribución geográfica equitativa lo que es coherente con el continuo debate político entre las regiones y la ciudad capital, Santiago

(v) Principios Tributarios.

A diferencia de lo que ocurre en otras constituciones, la C80 no considera fines específicos al sistema tributario. Sin embargo, es posible identificar cuatro principios que orientan nuestro sistema impositivo:

- Principio de Reserva Legal.

Conforme a este principio, la creación, modificación o eliminación de un tributo (incluyendo cada uno de sus elementos esenciales: hecho gravado, base imponible, tasa aplicable y sujeto pasivo) deben ser establecidos por ley⁹¹⁸. Adicionalmente, el Presidente de la República es el único con facultad para ingresar proyectos de ley sobre materias tributarias y la Cámara de Diputados deberá actuar siempre como cámara de origen.

- Principio de igualdad tributaria y proporcionalidad.

Conforme a este principio, los impuestos deberán ser repartidos de igual manera en la población, sin discriminaciones arbitrarias, aplicando

⁹¹⁶ El subrayado es nuestro.

⁹¹⁷ Artículo 122 de la C80.

⁹¹⁸ Artículo 65 de la C80.

criterios de proporcionalidad según el nivel de ingreso de los contribuyentes⁹¹⁹.

- Prohibición de Efecto Confiscatorio.
- La C80 indica que “[e]n ningún caso la ley podrá establecer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos”⁹²⁰.
- Prohibición de Destinación Afectada.

Por regla general, los impuestos recaudados no podrán tener un destino determinado, salvo para fines de defensa nacional, o en aquellos casos que los tributos tengan clara identificación regional o local para efectos de aplicarlos al financiamiento de obras de desarrollo para aquellas regiones o localidades.

* * * * *

⁹¹⁹ Artículo 19 N° 20, inciso primero de la C80.

⁹²⁰ Artículo 19 N° 20, inciso segundo de la C80.

Artículo 19 N° 20, incisos tercero y cuarto de la C80.

TERCER CAPÍTULO
¿ES POSIBLE UN ANÁLISIS DE LOS EFECTOS
ECONÓMICOS DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL?

1. 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 cual, 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 efectiva 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 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 período 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 1990.⁹²¹

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 tuvo efecto, 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 límites anuales a los gastos discrecionales del gobierno. Al igual que en el caso anterior, no hay evidencia robusta respecto 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

⁹²¹ 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.

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 explicita 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.

2. 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 período 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)⁹²². 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-cíclico 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.

⁹²² 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 límites fiscales en las normas constitucionales, 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)⁹²³, 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 África⁹²⁴, nueve en América⁹²⁵, tres en Asia⁹²⁶ y nueve en Europa⁹²⁷. 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 G8⁹²⁸, 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.
- No se observa una tendencia marcada o correlación fuerte entre organización Político-Administrativa e inclusión de principios de sostenibilidad fiscal a nivel constitucional.

⁹²³ 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.

⁹²⁴ 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.

⁹²⁵ 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.

⁹²⁶ Los países en Asia que contemplan un principio fiscal en sus respectivas constituciones son los siguientes: Bután, Georgia, y Tailandia.

⁹²⁷ 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.

⁹²⁸ El G8 está compuesto por Alemania, Canadá, Francia, Italia, Japón, Rusia y Reino Unido.

- Con todo, es mayor la tendencia en países con regímenes presidenciales y semi-presidenciales a incluir principios de sostenibilidad fiscal en sus constituciones.
- Tampoco se observa una correlación fuerte entre el desempeño fiscal de un país y la inclusión de principios de sostenibilidad fiscal en su constitución, contrario a lo que un observador no ilustrado podría haber considerado.
- Desde el año 2000, el número de textos constitucionales que incluyen principios de sostenibilidad fiscal aumentó desde 7 a 28 lo que representa en términos absolutos, un incremento del 300%. Esto nos indica que, si bien no alcanza a ser una tendencia decididamente marcada, es un giro técnico posmoderno y es esperable que los países que entren en un proceso de reemplazo o modificación constitucional profundo en el futuro, tengan la predisposición a incluirlos expresamente⁹²⁹.
- Tanto en términos absolutos como porcentuales, la mayoría de las constituciones entrega la facultad exclusiva de ingresar proyectos de ley que propendan a un incremento de cargas tributarias al poder ejecutivo, como lo mismo es aplicable en términos porcentuales al examinar cada uno de los distintos regímenes de gobierno⁹³⁰.
- En el caso de aquellas constituciones que especifican qué poder del Estado está facultado para ingresar proyectos de ley que propendan a un incremento de cargas tributarias o que conlleven un aumento de los gastos fiscales ya acordados en la ley de presupuesto, el poder ejecutivo es el apuntado con esta facultad en la gran mayoría de las ocasiones⁹³¹.
- No es sorprendente que una mayoría de las constituciones de países de organización federal entreguen facultades impositivas a sus unidades subterritoriales (79,3%), mientras que en el caso de los países de organización unitaria la tendencia es justamente opuesta, como, asimismo, el número total de constituciones que entregan estas facultades a sus unidades subterritoriales es notablemente menor (21,0%).
- Ahora, cuando se trata de facultades de contraer pasivos, el porcentaje de constituciones de organización federal que lo contempla para sus unidades

⁹²⁹ Lamentablemente, aun cuando este estudio intentó hacer un catastro, no existen fuentes de datos confiables y actualizadas como para saber efectiva y fehacientemente cuántos países que han entrado en procesos constituyentes de modificación o reemplazo han incluido principios de sostenibilidad fiscal en sus constituciones actualmente vigentes, desde el 2000.

⁹³⁰ En este sentido, conviene notar que la tendencia arriba señalada, es más acentuada en los países con régimen parlamentario al ecualizar los datos de todos los regímenes.

⁹³¹ Independientemente de la organización político-administrativa o régimen político del país.

subterritoriales asciende a 44,8%, mientras que en constituciones organización unitaria este modelo llega sólo al 13,6%⁹³².

- Proporcionalmente, las constituciones de aquellos países con mejor desempeño fiscal (Nota 3 en el Índice de Desempeño Fiscal) son más restrictivas a la hora de entregar autoridad para establecer impuestos a sus unidades subterritoriales.
- En la misma línea de lo precedentemente señalado, de los datos recolectados, es posible advertir que el grupo de países con mejor rendimiento fiscal (Nota 2 y 3 de Índice de Desempeño Fiscal) otorgan con menor frecuencia la facultad para contraer deuda pública a sus unidades subterritoriales.

2.1. 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 sustentables⁹³³ --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 estudiadas⁹³⁴, sólo Colombia y Ecuador contienen tales principios. Respecto de las constituciones recurrentemente citadas como modelos ejemplares --i.e., Hungría, España, Estonia, Sudáfrica, Eslovaquia y Francia⁹³⁵-, 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.

⁹³² Como esbozábamos más arriba, es muy posible que esto sea un correlato natural o analógico de la forma de organización de la matriz de la fuente del derecho.

⁹³³ De acuerdo con este estudio, corresponden a Suiza, Austria, Finlandia y Alemania.

⁹³⁴ De acuerdo con este estudio, corresponden a Argentina, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay.

⁹³⁵ 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.

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 estudiadas⁹³⁶ que ninguna contiene reglas fiscales.

- Potestades para establecer Ingresos y Gastos.

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

⁹³⁶ De acuerdo con este estudio, corresponden a Argentina, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay.

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 las facultades de la Contraloría respecto de la rendición de cuentas de estos países.
- 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 públicas⁹³⁷; 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 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.

⁹³⁷ 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.

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 1891⁹³⁸. 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.

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”⁹³⁹.

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 financiamiento⁹⁴⁰. 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 ejecutivo⁹⁴¹.

⁹³⁸ Para un estudio que vincula los asuntos fiscales con las causas de la guerra civil de 1981, véase Barriá, Diego (2018).

⁹³⁹ Fermandois, Arturo y García, José Francisco (2009) p. 297.

⁹⁴⁰ Silva Bascuñán, Alejandro (2000) p. 200. En Fermandois y García (2009).

⁹⁴¹ Gajardo, Óscar citado por FREI (1970) p. 37. En Fermandois y García (2009).

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 Fernandois 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 asuntos⁹⁴². 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”⁹⁴³.

Finalmente, con la C1980 el Presidente tiene iniciativa exclusiva respecto de leyes que establecen o eliminan impuestos⁹⁴⁴; y tiene, además, la obligación de presentar el proyecto de Ley de Presupuestos⁹⁴⁵.

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 proyecto⁹⁴⁶.

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”⁹⁴⁷.

⁹⁴² Silva Bascuñán, Alejandro (2000) p. 109. En Fernandois y García (2009) p. 297.

⁹⁴³ Piedrabuena (1970) p. 155. En Fernandois y García (2009) p. 297.

⁹⁴⁴ Artículo 65 inciso cuarto N° 1.

⁹⁴⁵ Artículo 65 inciso segundo.

⁹⁴⁶ Artículo 69.

⁹⁴⁷ Fernandois y García (2009) p. 283.

La consecuencia de las leyes misceláneas, eran leyes confusas y engorrosas en su aplicación y cumplimiento⁹⁴⁸ y procesos legislativos carentes de debate técnico⁹⁴⁹.

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 Congreso⁹⁵⁰.

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 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.

⁹⁴⁸ Véase Fernandois 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.

⁹⁴⁹ Fernandois y García (2009) p. 288.

⁹⁵⁰ Aldunate (2005) p. 24.

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*.

Fernandois, 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 Cyclicity 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

1. 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 Auditoría General de la Nación.	-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.
Colombia	-Estado social de derecho, de	-La constitución colombiana	-No hay reglas fiscales	-Todo ingreso y gasto con cargo	-No existen disposiciones	-Las Entidades Territoriales gozan de

	<p>carácter presidencialista</p>	<p>consagra en diversas oportunidades el principio de responsabilidad fiscal.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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. 	<p>consagradas en la constitución.</p>	<p>al tesoro deben estar considerados en el presupuesto.</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Congreso promulga el Presupuesto General de Rentas y la Ley de Apropiaaciones 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. 	<p>constitucionales al respecto.</p>	<p>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.</p>
Ecuador	<p>-Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico,</p>	<p>-Las finanzas públicas, deben conducirse de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los 	<p>-La Constitución de Ecuador no contempla reglas fiscales.</p>	<p>-La elaboración del presupuesto es encargada al poder ejecutivo y debe ser aprobado por la Asamblea Nacional.</p>	<p>-No existen disposiciones constitucionales al respecto.</p>	<p>-Los Gobierno Autónomos Descentralizados gozan de autonomía política, administrativa y financiera, generando sus propios recursos en base a los principios de subsidiariedad,</p>

	organizado como república.	egresos permanentes se deben financiar con ingresos permanentes. - Se regula de forma exhaustiva la contratación de deuda pública.				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 crear 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,	-No se consagran reglas constitucionales.	-El Poder Ejecutivo proyecta el presupuesto, estructurado en la forma	-La Constitución no contiene disposiciones a este respecto.	-Corresponden al Intendente las funciones ejecutivas y administrativas en el Gobierno Departamental,

		se establecen por ley.		establecida en la Constitución. -El Congreso debe aprobar el presupuesto y las cuentas de su ejecución.		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 ley, 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 asegurando la transparencia.	-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.
Nueva Zelanda	-Monarquía parlamentaria. -Estado descentralizado	-Se requiere una Ley del Parlamento para: (i) establecer	-Sin aplicación.	-Sin aplicación.	-Sin aplicación.	-Sin aplicación.

	con autonomías indígenas.	impuestos; (ii) contratar deuda; y (iii) gastar fondos públicos.				
España	<p>-Monarquía parlamentaria, Estado social y democrático de derecho.</p> <p>-Se consagra autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación y la solidaridad entre ellas.</p>	<p>-El gasto público debe realizar una asignación equitativa de los recursos públicos, basado en criterios de eficiencia y economía</p> <p>-La Administración Pública se rigen por el principio de estabilidad presupuestaria; y</p> <p>- Las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario.</p> <p>-Los ingresos, egresos y gastos deben establecerse por ley.</p>	<p>-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.</p>	<p>-El presupuesto se establece mediante ley a propuesta del Gobierno y aprobada por las Cortes Generales.</p>	<p>-Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en casos específicos.</p>	<p>-Las Comunidades Autónomas, como las Corporaciones Locales pueden establecer y exigir tributos.</p>
Estonia	<p>-Estonia está organizada como una república parlamentaria,</p>	<p>-Toda enmienda que se haga el presupuesto estatal o al su borrador de</p>	<p>-La Constitución de Estonia no contempla reglas fiscales.</p>	<p>-El Gobierno prepara el borrador del presupuesto estatal, el que</p>	<p>-No existen disposiciones constitucionales al respecto.</p>	<p>-Los Gobiernos Locales tiene derecho conforme a la ley a gravar y</p>

	cuyo Presidente y Primer Ministro son elegidos por Riigikogu, parlamento unicameral.	presupuesto que signifique aumentar los gastos o transferir gastos, debe informar el origen de los fondos para cubrirlos.		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.		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 uso eficiente, económico y efectivo de los recursos. -La Constitución dispone la categoría de Ley Económica, la cual incluye todos los aspectos vinculados a ingresos, egresos y gastos.	-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.
Eslovaquia	-Eslovaquia consiste en un estado democrático y unitario, cuyo	-No menciona expresamente principios sobre sostenibilidad y responsabilidad	-La norma fundamental de Eslovaquia no contempla reglas fiscales, no obstante	-El Gobierno debe elaborar presupuesto estatal y luego presentarlo ante	-No existen disposiciones constitucionales al respecto.	La Constitución reconoce la existencia de impuestos estatales, locales y tasas. Los

	poder legislativo recae en el Consejo Nacional, único órgano constitucional y legislativo.	fiscal, si contempla normas básicas que pretenden asegurar estos objetivos.	que se han implementado a nivel legal.	el Consejo Nacional quien debe aprobarlo. - El Gobierno debe rendir cuentas ante el Consejo Nacional.		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 en equilibrio a lo largo del tiempo. -Los ingresos, egresos y gastos deben ser establecidos por ley.	- El límite máximo de gasto total a aprobar en el presupuesto se basa en los ingresos previstos teniendo en cuenta la situación económica.	-El Consejo Federal debe preparar el presupuesto, que debe ser aprobado por y rendido ante la Asamblea Federal.	-Por regla general, se prohíbe presupuestar mayores gastos que los ingresos disponibles. Excepcionalmente, en caso de necesidades financieras se puede presupuestar mayores gastos.	-La Constitución regula pormenorizadamente diferentes asuntos tributarios. -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	<p>-República democrática y de carácter federal.</p> <p>Se define de forma precisa las atribuciones que le corresponden a la Federación y a los nueve Gobiernos Regionales o Länder.</p>	<p>- 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.</p>	<p>-La Constitución austriaca no contempla una regla fiscal.</p>	<p>-La Federación, los Länder y las Municipalidades elaboran de forma independiente sus propios presupuestos que deben aprobar los órganos legislativos..</p> <p>- 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.</p>	<p>-Los gastos incurridos por la Federación no pueden superar los límites máximos establecidos en las partidas de la Ley Federal Marco de Finanzas.</p>	<p>-Cada uno de los niveles de gobierno deben elaborar sus propios presupuestos.</p>
Finlandia	<p>-República soberana semipresidencial con un</p>	<p>-La sostenibilidad y responsabilidad fiscal del estado, se establece mediante reglas</p>	<p>-No existen normas fiscales establecidas a nivel constitucional.</p>	<p>-El Parlamento aprueba el presupuesto público de forma anual, cuya</p>	<p>- No existen disposiciones constitucionales al respecto.</p>	<p>-Los Municipios tienen derecho a recaudar el impuesto municipal. Las disposiciones sobre</p>

	parlamento unicameral.	claras para la elaboración del presupuesto.		propuesta debe ser presentada por el Gobierno.		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 provenientes de endeudamiento.	-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 impedir situaciones de emergencias presupuestaria.	- 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 producto interno bruto nominal. -Existe una cláusula de escape, pero requiere la autorización de la mayoría del Bundestag.	-Los Länder tiene atribuciones para determinar ingresos y gastos dentro de las facultades que les entrega la Constitución.

-  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.

2. 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 - Bundestag - Tribunal Federal de Cuentas	-En su calidad de república federada, la constitución de Alemania le entrega amplias	- Las leyes que incrementen el gasto requieren el consentimiento del Gobierno Federal.	- La Ley de Principios Presupuestarios y el Código Presupuestario Federal regulan la elaboración del presupuesto federal.	-Los pagos hechos a o las remesas desde las empresas del Estado deben incluirse en el

	<p>- Consejo de Estabilidad</p>	<p>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.</p>	<p>- 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.</p>	<p>- 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.</p>	<p>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.</p>
--	---------------------------------	---	--	--	--

3. 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. Tanzania (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

ANEXO 4
Indicador de Desempeño Fiscal
Consejo Fiscal Autónomo – Gerencia de Estudios
(Marzo 2023)

1. Datos.

Se construye una base de datos para 117 países con las siguientes variables: (i) la deuda promedio bruta entre 2000-2020 (% del PIB)⁹⁵¹; (ii) el número de defaults entre 2000-2020⁹⁵²; y (iii) el rating crediticio al 2020⁹⁵³. Además, se cuenta con información sobre el grado de dependencia a la exportación de commodities entre 2018-2019 (%)⁹⁵⁴, y el grupo económico al que pertenece cada país (“bajos ingresos”, “emergentes” o “desarrollados”)⁹⁵⁵.

2. Metodología.

A partir del rating crediticio, se define la variable **“investment grade”** de la siguiente manera. Si el rating crediticio es AAA, AA+, AA, AA-, A+, A, A-, BBB+, BBB o BBB-, “investment grade” toma el valor de 1, mientras que si el rating crediticio es BB+, BB, BB-, B+, B, B-, CCC+, CCC, CCC-, CC, C o D, “investment grade” toma el valor de 0.

Los países emergentes son divididos en dos categorías: aquellos con una alta dependencia a la exportación de commodities (75 % o más) y aquellos con una dependencia baja o media de la misma (menos del 75%)⁹⁵⁶. Luego se define la variable **“low debt”** como 1 si la deuda bruta del país es menor que el promedio del grupo al que pertenece, y como 0 en caso contrario.

Utilizando el número de defaults entre 2000-2020, se construye la variable **“non-default”**. Esta variable toma el valor 1 si el país no hizo default en dicho período, y 0 si hizo al menos uno.

Por último, se define la variable de interés **“fiscal performance index”**, la cual se obtiene de sumar las tres variables mencionadas anteriormente. Esta variable es

⁹⁵¹ World Economic Outlook Databases, Fondo Monetario Internacional (2000-2020). Cabe mencionar que 106 países cuentan con información completa sobre deuda bruta para el período 2000-2020. Los 11 países restantes presentan una falta de datos que oscila entre 1 y 8 años.

⁹⁵² BoC–BoE Sovereign Default Database, Banco de Canadá (2022).

⁹⁵³ Standard & Poor’s (diciembre 2020).

⁹⁵⁴ State of Commodity Dependence, Organización de las Naciones Unidas (2021).

⁹⁵⁵ Fiscal Monitor, Fondo Monetario Internacional (octubre 2022).

⁹⁵⁶ No se realiza esta división para los grupos “bajos ingresos” y “desarrollados” ya que en algunos de ellos quedarían muy pocas observaciones.

discreta y toma valores entre 0 y 3 (ambos incluidos). Un valor de 0 representa el peor desempeño fiscal, mientras que un valor de 3 el mejor.

3. Resultados.

El cuadro 1 resume la cantidad total de países para cada valor del indicador.

Cuadro 1: Número total de países según fiscal performance index

<u>Fiscal performance index</u>	<u>N</u>	<u>%</u>
0	31	26,5
1	30	25,6
2	32	27,4
3	24	20,5
Total	117	100

Fuente: Elaboración propia del CFA.

Asimismo, en el cuadro 2 se presenta una lista de todos los países bajo análisis, clasificados según el valor del indicador. Nótese que Chile obtiene un fiscal performance index igual a 3, debido a su calificación de “investment grade”, una deuda bruta inferior al promedio de países emergentes con una alta dependencia a la exportación de commodities y su ausencia de defaults entre 2000-2020.

Calificación 0	Calificación 1	Calificación 2	Calificación 3
Albania Angola Argentina Barbados Belice Bolivia Brasil Congo (República del) Congo (República Democrática del) Egipto El Salvador Etiopía Fiji Ghana Grecia Irak Jamaica Jordania Líbano Marruecos Mongolia Montenegro Mozambique Nicaragua Pakistán	Azerbaiyán Bangladesh Benín Bielorrusia Bosnia y Herzegovina Camerún Chipre Colombia Costa Rica Ecuador Georgia Guatemala Honduras Hungría Kenia Nigeria Papúa Nueva Guinea Paraguay Portugal República Dominicana Ruanda Senegal Sudáfrica Surinam Turquía	Austria Alemania Bahamas Bahréin Bélgica Botsuana Bulgaria Canadá Croacia España Estados Unidos de América Federación de Rusia Filipinas Francia India Indonesia Irlanda Islandia Israel Italia Japón Kazajstán Letonia México Omán	Arabia Saudita Australia Corea Chile China Dinamarca Emiratos Árabes Unidos Eslovenia Estonia Finlandia Kuwait Lituania Luxemburgo Malasia Malta Noruega Nueva Zelanda Países Bajos Qatar República Checa República Eslovaca Suecia Suiza Trinidad y Tobago

Calificación 0	Calificación 1	Calificación 2	Calificación 3
Serbia Sri Lanka Tayikistán Togo Venezuela Zambia	Ucrania Uganda Uruguay Uzbekistán Vietnam	Panamá Perú Polonia Reino Unido Rumania Singapur Tailandia	