

Fecha: 06-12-2020

Fuente: Dialogo Sur

Título: **¿Quién debe tener la iniciativa exclusiva en materia fiscal? La discusión constitucional que reabrió el segundo retiro "¢ Diálogo Sur**

Link: <https://dialogosur.cl/quien-debe-tener-la-iniciativa-exclusiva-en-materia-fiscal-la-discusion-constitucional-que-reabrio-el-segundo-retiro/>

Visitas: 30.576

VPE: 102.430

Favorabilidad: ☐ No Definida

Santiago. 6 diciembre 2020. Que el Congreso se estaría inmiscuyendo en atribuciones del Ejecutivo. Esa ha sido una de las críticas escuchadas en el debate tanto en el primero como en el segundo retiro del 10% de los fondos de pensiones. Aunque también durante la discusión del posnata de emergencia y el proyecto de 40 horas. Más allá de eso, lo cierto es que ha iniciado una discusión respecto a la facultad que tiene el Presidente de la República para presentar iniciativas en materia económica.

En el artículo 65 de la Constitución se lee que el Presidente tiene la iniciativa exclusiva, "con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos (...) Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión". También para "establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que inciden en ella, tanto del sector público como del sector privado". El tema se ha posicionado, desde algunos sectores, como prioritario para la discusión que se verá en la Convención Constitucional e indudablemente está asociado al debate sobre qué hacer con el presidencialismo que caracteriza al régimen político del país.

Para Diego Pardow, presidente ejecutivo de Espacio Público, la actual iniciativa exclusiva del Presidente es "una rareza" en el constitucionalismo comparado, pues en otros países "el Congreso tiene mayores atribuciones para influir en el gasto público". Respecto a Chile, dice que, "una de las manifestaciones más claras que tiene el hiperpresidencialismo es el gasto público". Pardow opina que quienes apoyan la actual facultad exclusiva del Presidente señalan que, "es una mejor garantía para la sostenibilidad del gasto público, que no se dispare la capacidad de endeudamiento", mientras que los contrarios creen que en el "hiperpresidencialismo" chileno se le da tanto poder al Presidente que el Congreso "se transforma en un actor que da señales sin hacerse responsable de la sostenibilidad de los proyectos (...) no tiene herramientas reales, entonces, puede proponer cualquier cosa, y eso es nocivo". Según el experto se genera una "dinámica de infantilización" donde "el padre" (el Ejecutivo), controla el gasto, mientras que "el hijo", (el Congreso), "pide y pide". ¿Cómo mejorar el actual sistema? Pardow indica que se podría avanzar hacia una "medianía" entre el Congreso y el Presidente, pues "tampoco es razonable pasar por ejemplo, a un hiperparlamentarismo". Una tradición presidencialista Guillermo Larraín, profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile, quien ha asesorado a países sobre los sistemas previsionales, y fue Superintendente de Pensiones entre 2003 y 2006, destaca la tradición chilena de otorgar ciertas decisiones que solo sean desde el Ejecutivo. "Creo que hay una lógica bastante clara detrás del hecho de que el poder Ejecutivo tenga iniciativa exclusiva, en particular en materia del gasto agregado de la economía, o sea el gasto total. Y la razón es que cuando está en otras manos, por ejemplo en el mundo parlamentario, cada parlamentario tiene el incentivo a maximizar la parte que le toca a él de presupuesto, y eso pierde de vista la globalidad". Por esto, opina que existe "una lógica en que el Poder Ejecutivo tenga una visión sobre el gasto a nivel agregado.

Esa fue la tradición que se fue construyendo a través de la historia". Solo en los inicios de la República y en la crisis de fin del Siglo XIX hubo un auge del poder parlamentario, auge frenado con la Constitución de 1925, y en especial las reformas hechas a ella en 1943.

Como explicó la académica Ana María García de la Universidad de Chile en el Diario Constitucional: "En 1943 se le otorgó (al Ejecutivo) iniciativa legal exclusiva en determinadas materias, dándole una impronta poderosa en lo referente a materia económica, autorizándolo, además, para dictar decretos de emergencia económica.

Luego, en 1970, se amplió y fortaleció la iniciativa legislativa exclusiva y se le reconoció, además, la facultad constitucional para dictar decretos con fuerza de ley, lo que desde 1927 era una práctica política". Pese a esa tradición, Larraín resalta que no quiere decir que no haya que buscar formas para una mayor participación parlamentaria. Una forma "que me parece la pena pensarlo es el francés.

Lo que ellos tienen es una disposición que permite al Congreso afectar la composición del gasto, una parte de la composición del gasto (...) Entonces no afecta el total del gasto, que es resorte del Gobierno, pero sí la composición". En Chile y Ecuador la iniciativa parlamentaria es inexistente, como indicaron en una columna en agosto en Ciper Académico, Laura Mansilla y Javiera Martínez, abogada e ingeniera industrial de la Universidad Católica

¿Quién debe tener la iniciativa exclusiva en materia fiscal? La discusión constitucional que reabrió el segundo retiro "¢ Diálogo Sur

domingo, 6 de diciembre de 2020, Fuente: Diálogo Sur



Santiago. 6 diciembre 2020. Que el Congreso se estaría inmiscuyendo en atribuciones del Ejecutivo. Esa ha sido una de las críticas escuchadas en el debate tanto en el primero como en el segundo retiro del 10% de los fondos de pensiones. Aunque también durante la discusión del posnata de emergencia y el proyecto de 40 horas. Más allá de eso, lo cierto es que ha iniciado una discusión respecto a la facultad que tiene el Presidente de la República para presentar iniciativas en materia económica. En el artículo 65 de la Constitución se lee que el Presidente tiene la iniciativa exclusiva, "con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos (...) Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión". También para "establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que inciden en ella, tanto del sector público como del sector privado". El tema se ha posicionado, desde algunos sectores, como prioritario para la discusión que se verá en la Convención Constitucional e indudablemente está asociado al debate sobre qué hacer con el presidencialismo que caracteriza al régimen político del país. Para Diego Pardow, presidente ejecutivo de Espacio Público, la actual iniciativa exclusiva del Presidente es "una rareza" en el constitucionalismo comparado, pues en otros países "el Congreso tiene mayores atribuciones para influir en el gasto público". Respecto a Chile, dice que, "una de las manifestaciones más claras que tiene el hiperpresidencialismo es el gasto público". Pardow opina que quienes apoyan la actual facultad exclusiva del Presidente señalan que, "es una mejor garantía para la sostenibilidad del gasto público, que no se dispare la capacidad de endeudamiento", mientras que los contrarios creen que en el "hiperpresidencialismo" chileno se le da tanto poder al Presidente que el Congreso "se transforma en un actor que da señales sin hacerse responsable de la sostenibilidad de los proyectos (...) no tiene herramientas reales, entonces, puede proponer cualquier cosa, y eso es nocivo". Según el experto se genera una "dinámica de infantilización" donde "el padre" (el Ejecutivo), controla el gasto, mientras que "el hijo", (el Congreso), "pide y pide". ¿Cómo mejorar el actual sistema? Pardow indica que se podría avanzar hacia una "medianía" entre el Congreso y el Presidente, pues "tampoco es razonable pasar por ejemplo, a un hiperparlamentarismo". Una tradición presidencialista Guillermo Larraín, profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile, quien ha asesorado a países sobre los sistemas previsionales, y fue Superintendente de Pensiones entre 2003 y 2006, destaca la tradición chilena de otorgar ciertas decisiones que solo sean desde el Ejecutivo. "Creo que hay una lógica bastante clara detrás del hecho de que el poder Ejecutivo tenga iniciativa exclusiva, en particular en materia del gasto agregado de la economía, o sea el gasto total. Y la razón es que cuando está en otras manos, por ejemplo en el mundo parlamentario, cada parlamentario tiene el incentivo a maximizar la parte que le toca a él de presupuesto, y eso pierde de vista la globalidad". Por esto, opina que existe "una lógica en que el Poder Ejecutivo tenga una visión sobre el gasto a nivel agregado.

Esa fue la tradición que se fue construyendo a través de la historia". Solo en los inicios de la República y en la crisis de fin del Siglo XIX hubo un auge del poder parlamentario, auge frenado con la Constitución de 1925, y en especial las reformas hechas a ella en 1943.

Como explicó la académica Ana María García de la Universidad de Chile en el Diario Constitucional: "En 1943 se le otorgó (al Ejecutivo) iniciativa legal exclusiva en determinadas materias, dándole una impronta poderosa en lo referente a materia económica, autorizándolo, además, para dictar decretos de emergencia económica. Luego, en 1970, se amplió y fortaleció la iniciativa legislativa exclusiva y se le reconoció, además, la facultad constitucional para dictar decretos con fuerza de ley, lo que desde 1927 era una práctica política". Pese a esa tradición, Larraín resalta que no quiere decir que no haya que buscar formas para una mayor participación parlamentaria. Una forma "que me parece la pena pensarlo es el francés.

Lo que ellos tienen es una disposición que permite al Congreso afectar la composición del gasto, una parte de la composición del gasto (...) Entonces no afecta el total del gasto, que es resorte del Gobierno, pero sí la composición". En Chile y Ecuador la iniciativa parlamentaria es inexistente, como indicaron en una columna en agosto en Ciper Académico, Laura Mansilla y Javiera Martínez, abogada e ingeniera industrial de la Universidad Católica

respectivamente.

En ella destacaron que países como Alemania, Canadá, Australia, España, Grecia, Irlanda y Reino Unido, “se exige que el gobierno “vise’ o consienta la tramitación del proyecto de ley, generalmente a través de una resolución financiera”. ¿Hacia dónde avanzar? El director ejecutivo del centro de estudios Horizontal, Sebastián Izquierdo, destaca para esto la importancia de la cooperación entre el Presidente y el Congreso, por lo tanto se podría avanzar hacia un régimen semipresidencial, como lo indicó la propuesta del centro de estudios dada a conocer hace unas semanas atrás.

Izquierdo opina que “específicamente sobre la iniciativa exclusiva en materia presupuestaria, se trata de una herramienta importante para asegurar la coherencia y estabilidad del gasto público, y con ello la disciplina y el orden fiscal en el largo plazo. Así creemos que es razonable mantenerla en el Ejecutivo (Primer Ministro)”, más aún si se avanza en la coordinación y cooperación entre Ejecutivo y Legislativo.

“No debemos confundir la existencia misma de la iniciativa exclusiva en materia de gasto público con el que un gobierno en particular trate de darle el alcance más amplio posible a esta atribución con el fin de limitar la intervención de parlamentarios en una discusión política particular”, dice Luis Eugenio García-Huidobro, investigador del **CEP**, esto porque lo primero tiene carácter histórico en nuestra tradición, mientras que lo segundo “es materia de interpretación constitucional y, por lo tanto, es política y eminentemente discutible.

Para el experto esta iniciativa exclusiva no debe interpretarse como una defensa al presidencialismo chileno, pues por ejemplo en EE.UU., que tiene un Ejecutivo fuerte, el Congreso no tiene restricciones en cosas presupuestaria, mientras que en países de parlamentos fuertes como el Reino Unido, “el parlamento está muy atado de manos respecto de sus atribuciones en materia presupuestaria”, indica.

García-Huidobro opina que a futuro se podrían crear mecanismos para “moderar” el desequilibrio entre Congreso y Presidente, como ocurre en el Reino Unido con el Comité Parlamentario para las Cuentas Públicas (Public Accounts Committee) “a cargo de supervigilar el gasto público y asegurar que ello sea hecho en forma eficiente y honesta.

Una particularidad de este comité es que siempre está encabezado por un parlamentario de oposición”. Con menos de medio año para la elección de los convencionales, ¿Qué consejos se pueden dar en esta materia? Para García-Huidobro es importante no “piñerizar” la discusión sobre iniciativa exclusiva, en el sentido de que no debe evaluarse la conveniencia de si mantener o no esta institución únicamente en base a lo que ha ocurrido durante el presente gobierno. “Por décadas esta atribución presidencial ha ayudado mucho a la estabilidad fiscal y la focalización del gasto”. Además existen eventuales peligros de ir hacia el otro extremo. Como explica García -Huidobro, en EE.UU.

“los parlamentarios tienen muchos conflictos y tentaciones político-electorales en caso de poder asignar legislativamente gasto público (algo que suele llamarse pork barrel en Ciencia Política), lo que muchas veces repercute en un profundo desorden fiscal”. Comenta