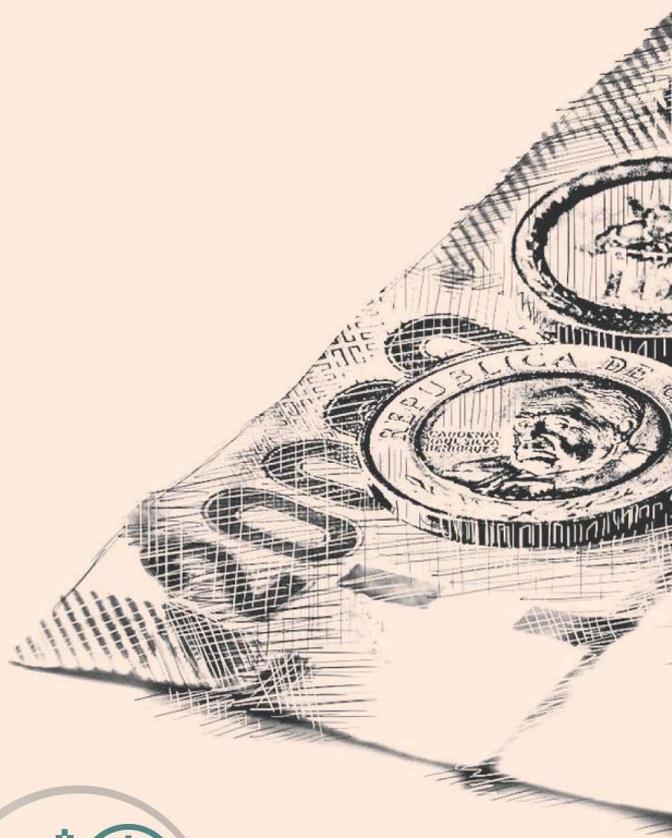


Propuesta de Constitución: ¿Más o menos presión para el gasto público?

- En términos generales se valora la inclusión de los principios de sostenibilidad y responsabilidad fiscal, pero se plantean dudas al contrastarlos con la integridad del texto.
- Este lunes el pleno de la Convención Constitucional entrega al Presidente Gabriel Boric el texto de nueva Constitución. La próxima fecha clave será el plebiscito del 4 de septiembre, cuando los chilenos voten si lo aprueban o rechazan. POR PAMELA FIERRO



La pandemia y los coletazos del conflicto social de 2019 deterioraron las arcas fiscales. Las últimas proyecciones de Hacienda apuntan a que en el escenario central el déficit estructural bajará a 1,1% del PIB con una deuda pública estabilizada en 43,9% a 2025, y un gasto promedio de 1,7% entre el próximo año y 2025.

De ahí que los ojos del mercado se vuelquen al rol que jugará en el gasto público la nueva carta fundamental de aprobarse el próximo 4 de septiembre en el plebiscito de salida.

¿Habrá más o menos presión para las arcas fiscales que en la actualidad? Esa es la pregunta, que se acrecentará luego que este lunes el pleno de la Convención Constitucional le entregue al Presidente Gabriel Boric la redacción definitiva de una nueva Constitución.

Sostenibilidad fiscal

Desde fines de abril el ministro de Hacienda, Mario Marcel, ha expresado una opinión favorable a los cambios propuestos en el ámbito económico, destacando la aprobación de algunos principios de responsabilidad fiscal y de transparencia, que no existen en la Constitución del '80.

En el artículo 183 se señala que las finanzas públicas se conducirán conforme a los principios de

sostenibilidad y responsabilidad fiscal, los que guiarán el actuar del Estado en todas sus instituciones y en todos sus niveles.

Los expertos valoran esta inclusión, pero tienen dudas respecto de sus alcances al ponderarla con el texto en su integridad.

“Elevar dentro de los principios constitucionales la sostenibilidad y responsabilidad fiscal en la conducción de las finanzas públicas es novedoso y positivo”, afirma el coordinador académico del Centro de Estudios Públicos (CEP), Sebastián Izquierdo.

Sin embargo, añade, en una mirada sistémica del texto del borrador, este principio se ve tensionado por una serie de configuraciones (otras reglas y principios) que terminan por debilitarlo, descartando entonces que se pueda afirmar que la propuesta es más responsable fiscalmente que la vigente.

En la misma línea, el académico de la U. de Chile y exsubsecretario de Hacienda, Alejandro Micco, precisa: “Es bueno, es una señal positiva que se cuadre con la sostenibilidad fiscal, pero esto se contrapone con otra serie de normas y al final del día se pondrá todo en una balanza y se verá qué pesa más. Se puede abrir una serie de flancos que presionen por mayor gasto público”.

Macarena García, economista

senior LyD, asegura que la sola inclusión del principio de responsabilidad fiscal no asegura su cumplimiento. “La propuesta elimina algunos elementos importantes de la actual institucionalidad e incorpora otros que dificultarán seriamente la puesta en práctica de este principio”, puntualiza.

¿Cuáles son los elementos que a juicio de estos expertos se contraponen al principio de sostenibilidad y responsabilidad fiscal?

Más presión política

Para los economistas la inclusión de las leyes de concurrencia presidencial necesaria (artículo 265) abre un abanico que puede ser peligroso a la hora de contener el gasto fiscal, pues los legisladores pueden presentar iniciativas que irroguen gastos al Estado, abordar impuestos, contratar empréstitos, modificaciones a la Ley de Presupuestos, entre otras.

“Si bien la nueva regla buscaría equiparar las atribuciones del Presidente y el Congreso en el proceso legislativo, el diseño propuesto se ve deteriorado al ser ambiguo frente al plazo establecido para que



dichos proyectos puedan ser patrocinados por el Ejecutivo”, indica Izquierdo y sostiene que, en un escenario de populismo, los legisladores pueden ocupar el plazo máximo para apremiar al Presidente, pudiendo terminar en el deterioro de las arcas fiscales.

Según el texto de la nueva carta fundamental, un proyecto puede ser patrocinado por el Ejecutivo en cualquier momento hasta transcurridos 15 días desde que haya sido despachado para su votación general por la comisión respectiva. Si no se patrocina, se entiende rechazado.

Desde la experiencia, Micco teme una fuerte presión por el gasto público. “Supongamos que tenemos como propuesta el aumento de los pagos del ingreso universal y estamos en la última etapa de la votación. Obviamente, el Congreso dirá tenemos una inmensa mayoría favor de esto y el Ejecutivo no va a poder parar eso, porque políticamente es muy difícil”, ejemplifica.

“Claramente, se generarán una serie de presiones desde el parlamento o de distintos grupos de presión para aprobar modificacio-

nes tributarias que beneficien en particular a algunos”, sentencia García.

Autonomías

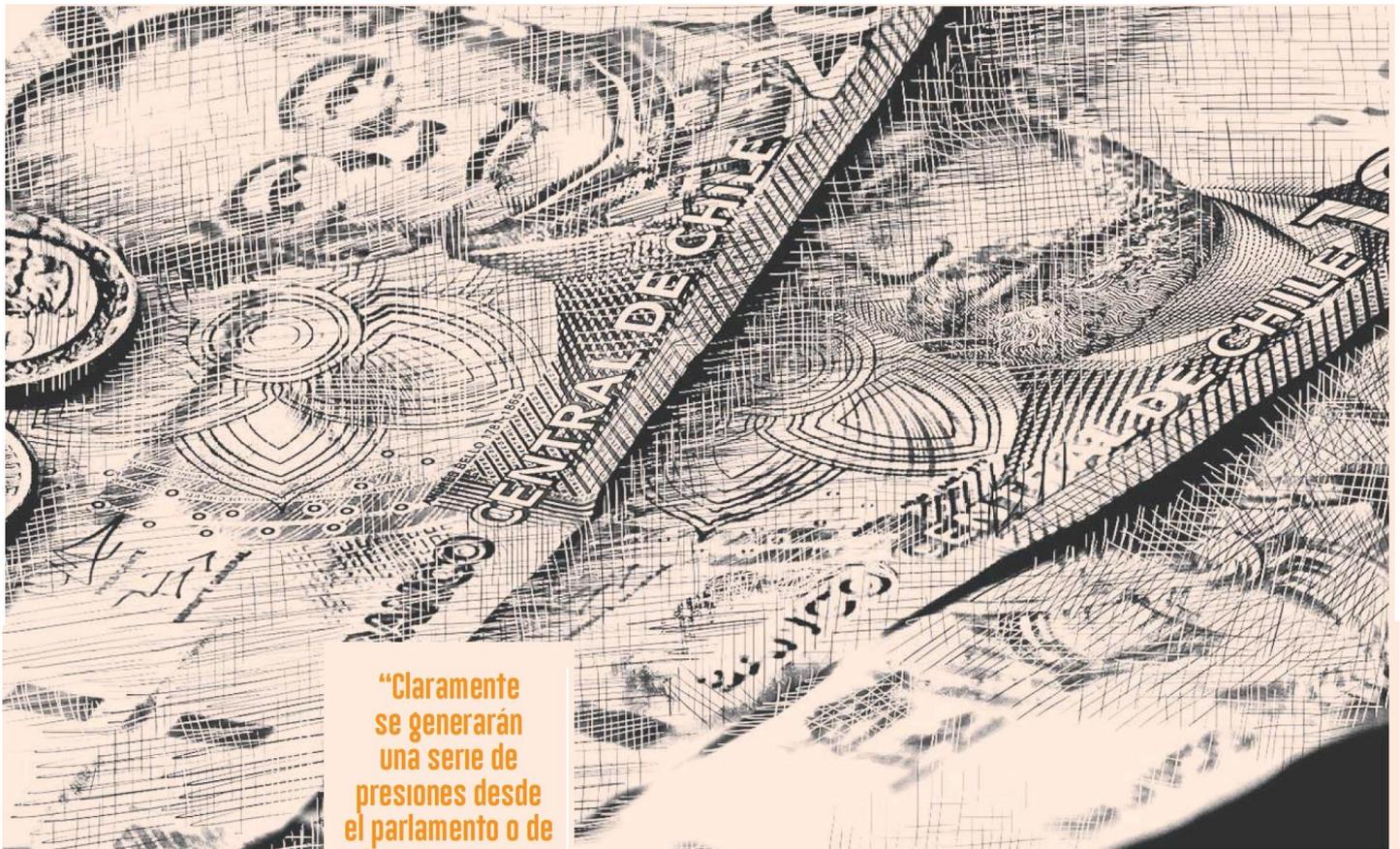
Desde el artículo 243 se establece la autonomía fiscal de las entidades territoriales delineando sus fuentes de ingresos y gastos. En términos generales se permite establecer tasas y contribuciones dentro de su territorio (previa autorización por ley) e incluso emitir deuda, bajo el principio de sostenibilidad fiscal y creación de empresas públicas regionales.

García entiende que se debe avanzar en la descentralización, pero cree que ello debiera ser por la vía de asignar más recursos desde el Presupuesto de la Nación.

La propuesta, a su juicio, atomiza las decisiones de política fiscal, reduciendo la coherencia y coordinación entre las distintas entidades territoriales.

En este esquema, no habría un único responsable que administre la política fiscal del país, o que decida cuánto se gasta a nivel agregado, dado su impacto macroeconómico. “Difícilmente, se podría implementar un recorte en el gasto público como el implementado este año, en caso de haberlo necesitado”, advierte.

“Sin duda, habrá una variabilidad



“Claramente se generarán una serie de presiones desde el parlamento o de distintos grupos de presión”

MACARENA GARCÍA,
LYD

“Hay un elemento de incertidumbre no menor en estas innovaciones (autonomías financieras)”

SEBASTIÁN IZQUIERDO,
CEP

“Para cumplir con las expectativas se requiere tener los recursos y buenas políticas públicas, no basta con tenerlo en la Constitución”

ALEJANDRO MICCO,
EXSUBSECRETARIO DE
HACIENDA.

en nuestro sistema tributario que hará muy difícil predecir las finanzas fiscales. Por ejemplo, ¿la posibilidad de endeudamiento municipal vendrá acompañada por una disciplina crediticia? Muchas de estas interrogantes se determinarán bajo la conformidad de lo que establezca una ley, de la que aún no sabemos cuáles serán sus regulaciones mínimas, es decir, hay un elemento de incertidumbre no menor en estas innovaciones”, precisa Izquierdo.

Micco señala que si bien se establece que los gobiernos regionales y locales podrán emitir deuda sin contar con el aval del gobierno central, en la práctica será imposible dejar caer en quiebra a una empresa regional, municipio o región y alude a lo que ocurre hoy con la deuda hospitalaria, a la que debe hacer frente el Ejecutivo cada fin de año. “¿Quién nos dice que esto no pueda pasar con las empresas de una región donde el incentivo va a ser exactamente el mismo? Eso puede ser complicado y generar presiones de gastos importantes para el gobierno central”, asevera.

El peso de las tutelas

Otro ámbito que a juicio de los expertos será complejo a la hora de maniobrar el gasto público, es el de la tutela de los derechos e intereses. En el artículo 108 se establece que

toda persona tiene derecho al pleno acceso a la justicia y a requerir de los tribunales de justicia la tutela efectiva de sus derechos e intereses legítimos, de manera oportuna y eficaz conforme a los principios y estándares reconocido en la Constitución y las leyes.

Para Izquierdo, al establecer de manera programática los detalles de la materialización de múltiples derechos sociales y su exigibilidad, se incentivaría aún más a que los tribunales, a través de la acción de tutela, sean los que tomen decisiones de política pública.

Macarena García califica de preocupante el cambio desde el actual recurso de protección fijado para algunos de los derechos establecidos en la Constitución

a la acción de tutela de todos los derechos fundamentales, pues se “terminará traspasando parte de la política fiscal a los jueces, teniendo estos el control sobre el presupuesto del Gobierno e incidirán en la configuración de las políticas públicas”.

Micco valora que los derechos sociales se mencionen como un norte en la Constitución porque indican el camino a seguir. Sin embargo, le preocupa la “inflación de expectativas” que se está generando porque muchos entienden que al estar consignados en la Constitución se tendrá salud y educación de calidad y viviendas dignas. “Para poder cumplir con las expectativas, se requiere tener los recursos y buenas políticas públicas,

no basta con tenerlo escrito en la Constitución”, recalca.

El exsubsecretario de Hacienda indica que hay varios estudios internacionales que dicen que incorporar estos temas en la Constitución no implica un aumento de los gastos. La experiencia empírica, detalla, muestra que la mitad los subió y la otra mitad los mantuvo o bajó.

Ley de Presupuesto

En materia presupuestaria a Izquierdo le preocupa la modificación de la regla de la disminución de gastos permanentes. La Constitución actual dice que “el Congreso” puede disminuir gastos contenidos en la ley de Presupuestos, salvo aquellos que sean gastos permanentes. En cambio, la regla del proyecto de texto quedó “la comisión especial”, según art. 277. Es decir, la sala (el “pleno” si se quiere) podría aumentar gastos o, incluso, disminuir gastos permanentes, pues la prohibición solo aplica a la comisión. Esta posible interpretación junto con la ambigüedad en el plazo del patrocinio, por supuesto, que podrían tener repercusiones en la responsabilidad fiscal.

García añade que con la figura de concurrencia presidencial “se abre la puerta a que surjan diversas presiones políticas por parte del Congreso para aprobar diversas mociones de mayor gasto a cambio de aprobar la ley de Presupuestos”.