LITORALPRESS

Fecha: 15-03-2020
Medio: El Mercurio
Supl. : El Mercurio - Cuerpo B
Tipo: Economía
Título: LA INICIATIVA ECONÓMICA EXCLUSIVA PRESIDENCIAL y la no afectación tributaria

Pág. : 8
Cm2: 1.144,9
VPE: $ 15.039.517

Tiraje: 126.654
Lectoría: 320.543
Favorabilidad: Positiva

Debate constitucional en la economía

LA INICIATIVA ECONÓMICA EXCLUSIVA PRESIDENCIAL y la no afectación tributaria

• RAMÓN RIVERA Y AZUCENA GONZÁLEZ

La iniciativa económica exclusiva presidencial determina que solo el primer mandatario puede proponer proyectos de ley sobre materias relativas al manejo de las finanzas públicas, como tributos, creación de servicios o empresas fiscales, créditos y remuneraciones del sector público. La norma general en torno a los impuestos establece que la recaudación que estos generan son para la nación y no pueden "afectarse", es decir, destinarse a un fin específico, considerando como excepción —si una ley lo autoriza—, que aquellos que tengan una identificación regional o local sean aplicados por esas autoridades para financiar obras de desarrollo (ver recuadro). "No se puede aumentar un solo centavo del gasto público sin iniciativa del Presidente", resume Javier Couso, abogado constitucionalista y académico UDP.

¿DE DÓNDE VIENEN?

"Las facultades del Presidente en materia de iniciativa legal en Chile han sido históricamente muy fuertes, incluso antes del texto de 1980", explica Javier Couso. Detalla que las constituciones chilenas, desde la de 1828, han seguido el modelo de EE.UU., que configura un Presidente fuerte, aunque —aclara— en dicha nación esto se da en mayor equilibrio con el Congreso, pues no existe la atribución exclusiva del Presidente, y el Congreso elabora el presupuesto.

Las prerrogativas del Ejecutivo se fueron acumulando en nuestro país especialmente a raíz de dos hechos históricos: la Guerra Civil de 1891 —que enfrentó al Congreso y al Presidente José Manuel Balmaceda por el Presupuesto de la Nación— y la crisis de gobernabilidad que detonó el fin de la República Parlamentaria y la promulgación de la Constitución de 1925, a fines de la primera presidencia de Arturo Alessandri Palma, que dio mayor poder al mandatario.

Para Arturo Fermandois, abogado constitucionalista nombrado a la Mesa Técnica Constitucional por la UDI, la exclusividad presidencial económica data de la Constitución de 1925, que reconocía al Ejecutivo iniciativa exclusiva en algunas materias de Ley de Presupuestos. Explica que esta facultad se intensifica con las reformas constitucionales de 1943 y 1970, "adquiriendo una fisonomía muy similar a la actual, que solo sufrirá ligeras modificaciones en la Constitución de 1980", dice. Asimismo, sitúa el origen del principio de no afectación tributaria en la Constitución de 1980. "Los textos constitucionales anteriores no hacían mención a este".

"La ciencia política estudia el sistema chileno como 'hiperpresidencialismo', fundamentalmente por las atribuciones de iniciativa exclusiva", estima Pamela Figueroa, designada a la Mesa Técnica Constitucional por el PPD.

¿SE TRADUCEN ESTAS NORMAS EN RESPONSABILIDAD FISCAL?

Rodrigo Valdés, ministro de Hacienda durante parte del segundo mandato de la Presidenta Michelle Bachelet, opina que "varios elementos de la Constitución, como la iniciativa exclusiva, han ayudado a que tengamos finanzas públicas más sanas que otros países, porque facilitan el control del gasto estándar y también del gasto tributario. Sin embargo, estos beneficios también tienen precio: un Congreso que siente que tiene poco poder también genera algunos problemas", relata. Añade que la herramienta tiene contrapesos, como el poder de la propia Contraloría y los límites al endeudamiento. "Y más importante —como mostró el caso de la pensión básica solidaria en el presupuesto del año pasado—, en los hechos, la iniciativa exclusiva tiene filtraciones importantes, especialmente en un gobierno débil y de minoría". También dice que la no afectación es una buena práctica internacional: "Permite que la deliberación destine los recursos a su mejor uso posible, y hace un poco más difícil el trabajo de los grupos de interés que buscan apropiarse de recursos comunes".

Javier Couso argumenta que la iniciativa exclusiva "ha tenido como consecuencia una cierta infantilización del Congreso. Se parte de la base de que los parlamentarios son irresponsables y el Presidente siempre es virtuoso. Hay que tener cuidado con eso, porque hemos tenido presidentes irresponsables, y el país ha sufrido problemas de inflación por falta de responsabilidad fiscal", dice, citando como ejemplos gobiernos radicales y el de la Unidad Popular.

"Hoy el contrapeso que exhibe el Congreso a un Presidente frívolo o populista es muy bajo", indica Couso, siendo recomendable "buscar un punto medio" que agregue una dosis mayor de equilibrio entre ambos poderes.

Arturo Fermandois opina que tanto la iniciativa exclusiva como la no afectación "han contribuido directamente a la estabilidad financiera de Chile, evitando la distribución de recursos con lógicas puramente electorales y conteniendo la presión inflacionaria". Añade que la no afectación ha evitado la rigidización del presupuesto fiscal, "que debe decidirse democráticamente año a año, atender la satisfacción de necesidades esencialmente mutables y no quedar atado a afectaciones decididas años y décadas antes".


MANUEL HERRERA

Javier Couso, abogado constitucionalista y académico de la Universidad Diego Portales.


ALEX MORENO

Rodrigo Valdés, exministro de Hacienda durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet.


CARLA PINILLA

Ana María García, abogada, presidenta de la Asociación Chilena de Derecho Constitucional y académica de la U. de Chile.


MACARENA PÉREZ

Arturo Fermandois, abogado, académico UC y exembajador en Estados Unidos.


ALEJANDRO BALART

Pamela Figueroa, académica de la Universidad de Santiago, Usach.

Qué artículos abordan la iniciativa económica exclusiva presidencial y la no afectación tributaria

Artículo 65, inciso 3: *"Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con (...) la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos". La normativa también agrega las materias señaladas en el número 10 del artículo 63, esto es, que solo son materias de ley: "las que fijen las normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión".*

"Corresponderá, asimismo al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:

1° Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión".

2° Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones".

3° Contratar empréstitos o celebrar cualquier 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 o de los organismo o entidades referidos.

4° Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquier otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la Administración Pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos.

5° Establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar.

6° Establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como privado".

El Congreso Nacional solo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República".

Esta norma se complementa con el Artículo 69: "Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto".

Artículo 19 sobre derechos y deberes, en su N° 20: *"La igual repartición de 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".*

"Los tributos que se recauden cualquiera, que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado.

Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tenga 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".

¿QUÉ DICEN OTRAS CONSTITUCIONES EN EL MUNDO?

La situación chilena frente a las atribuciones presidenciales en materias económicas no tiene símiles en otros países, indica Javier Couso. "Chile tiene el Presidente que en materia de iniciativa y control del proceso legislativo es el más poderoso del mundo. El Presidente es el gran legislador en Chile, no es el Congreso", señala el académico, en gran parte, por la facultad exclusiva de determinar qué proyectos serán discutidos con urgencia, algo que "no resiste análisis". "Es como si el Congreso pudiera definir la agenda de lo que el Presidente puede hacer en su Poder Ejecutivo".

"En Estados Unidos no existe ninguna materia que un miembro del Congreso no pueda presentar", añade. El presidencialismo es principalmente una tradición latinoamericana.

Arturo Fermandois concede que la iniciativa exclusiva presidencial es una institución relativamente excepcional en el mundo, pero agrega que son también excepcionales los países que han mantenido su deuda pública bajo control. "Como embajador en Estados Unidos pude constatar la admiración que producía Chile (en 2010-2012), y su bajísima deuda pública en relación al PIB —en un marco de países sobreendeudados—, una de cuyas explicaciones es precisamente este instrumento constitucional", enfatiza.

Y coincide en que, aunque no es la regla general en constituciones, "algunas Cartas latinoamericanas contemplan la iniciativa exclusiva presidencial en materia de gasto público y administración financiera del Estado, como es el caso de Brasil, Colombia, Uruguay y Perú, entre otros".

El principio de no afectación se encuentra también recogido explícitamente en la Constitución del Perú (art. 79°), e implícitamente en el caso de la Constitución de México (art. 31).

¿MODIFICAR O MANTENER? ¿SI SE QUITAN, QUEDA EN RIESGO LA SALUD FISCAL?

Cambiar o no las atribuciones exclusivas en materias fiscales "depende del sistema político que tengamos y de qué otras herramientas pueda tener el ordenamiento jurídico. Si seguimos con un sistema marcadamente presidencialista, probablemente sea necesario resguardar este poder con varias de estas herramientas. Un sistema presidencial y uno parlamentario podrían necesitar distintas reglas", indica Rodrigo Valdés.

Pamela Figueroa mantendría la exclusividad en materias presupuestarias, ya que "es el mismo Presidente el que debe dar cuenta de la ejecución del presupuesto del Estado. En países donde ha habido iniciativa parlamentaria para los presupuestos, generalmente presentan mociones de ley para sus territorios, en miras a su reelección". Con esto, "se pierde el incentivo de desarrollo de país que en un Estado unitario como el nuestro se hace desde el Ejecutivo", señala.

También partidaria de mantener al Presidente esta atribución exclusiva es Ana María García, presidenta de la Asociación Chilena de Derecho Constitucional, ya que "corresponden al Presidente el gobierno y la administración del Estado y para ello debe contar con recursos. Además, el Presidente actúa como colegislador junto al Congreso".

"Me parece que son reglas correctas, adecuadas y convenientes", opina Arturo Fermandois. De quitársele al Presidente la facultad exclusiva financiera, estima que "el golpe a las finanzas públicas sería inmediato. La evidencia internacional es arrolladora". Relata que la creación de esta norma se debió al notable alza en los gastos que experimentaban los proyectos del Ejecutivo durante su discusión parlamentaria, o en los proyectos de ley iniciados en el Congreso. "Si se pretende conservar un equilibrio de las finanzas públicas, es más razonable una regla que concentre en el Ejecutivo la iniciativa de ley en materias de gasto público, que una que la extienda a los miembros del Congreso", afirma, pensando incluso en profundizar la responsabilidad fiscal en la Constitución, agregando preceptos comunes en Europa, como el límite de endeudamiento público como porcentaje del PIB.

¿AFECTAR IMPUESTOS PARA FINES ESPECÍFICOS? ¿AMPLIAR TRIBUTOS LOCALES?

"La posibilidad de cobrar impuestos regionales adicionales a los nacionales es algo que vale la pena discutir en serio. El riesgo clave, sin embargo, no es que consigan más recursos propios, sino que gasten más de lo que tienen. Esa es la restricción que nos debe ocupar", plantea Rodrigo Valdés.

Pamela Figueroa no descarta crear impuestos regionales, pero indica que —de hacerlo— habría que resguardar una mejor redistribución, "porque si no, las regiones más ricas van a recaudar más impuestos, y eso puede generar desequilibrios". De forma análoga, Javier Couso sugiere llegar "a una situación de punto medio. Pasar de la casi total centralización a algo razonable".

Ana María García cree que "no es conveniente comprometer anticipadamente recursos del Estado hacia objetivos que pueden ser variables en el tiempo; se trata de evitar compromisos que pueden generar dificultades en la administración de las finanzas". Recuerda que existen excepciones ya definidas por la Constitución, como algunas obras de desarrollo comunal, lo que "es importante, porque contribuye al desarrollo de la descentralización del Estado".

Fermandois precisa que hay impuestos de afectación que son anteriores a la Constitución de 1980 y conservan su vigencia, debido a una disposición transitoria.

www.litoralpress.cl