



# Propuesta de nueva Constitución: tributos, creación y distribución

Humberto A. Borges. Doctor © en Contabilidad y Finanzas en la Universidad de Zaragoza, España. Académico FEN-UAH. Director del Diplomado en Gestión Tributaria UAH. Investigador asociado al Centro Interdisciplinario de Políticas Públicas, CiPP.

Uno de los temas importantes al estudiar la propuesta de nueva Constitución son los tributos. El presente análisis se enfoca en ellos, su creación y distribución.

Primero, la base de los tributos se encuentra en los art. 184 y 185 de la propuesta, (Cap. V, Buen Gobierno y Función Pública), exponiendo que "...se funda en los principios de igualdad, progresividad, solidaridad y justicia material, el cual, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio. Tendrá dentro de sus objetivos la reducción de las desigualdades y la pobreza". Ahora bien, a mi entender el principio de transparencia debería reforzarse (art. 185, 2), ya que uno de los temas centrales para los ciudadanos que pagan impuestos es exigir transparencia

y "accountability" de los gastos fiscales<sup>1</sup>. Por otra parte, destaco como positivo los impuestos medioambientales y los bienes naturales, esenciales dentro de la crisis climática.

La creación de tributos se especifica en el subtítulo referido a "La ley"<sup>2</sup>, indicando que estos son de concurrencia presidencial, es decir, el crear, suprimir, reducir o condonar tributos debe ser concordado entre las nuevas autoridades legislativas y la presidencial. Es esencial mantener una estructura donde ambos poderes se vigilen, para evitar la posibilidad de que se pueda realizar "populismo tributario", por lo cual mi crítica se centra en la (re)elección de parlamentarios y de la presidencia, ya que por esas circunstancias (mayorías en el congreso y presidencia) pueden ser tentados a utilizar los tributos como instrumento político electoral, olvidando lo importante de evitar desórdenes fiscales constantes.

Además, podemos indicar que la presentación de iniciativas populares e iniciativas de

cambio constitucional (art. 157 y 158), pueden convertirse en leyes de letra muerta al generar en forma indirecta gastos. Es decir, se aplicaría el art. 277 n°6, respecto a la Ley de Presupuestos, que indica que no se aprobará ningún nuevo gasto con cargo al erario sin que se indiquen, "al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dichos gastos", convirtiéndose en una medida de seriedad ante leyes que puedan crear más desórdenes fiscales. Pero, finalmente, pueden generar nuevos impuestos en futuros periodos.

Segundo, la distribución de los ingresos fiscales<sup>3</sup> se encuentra en el subtítulo de "Autonomía fiscal", fijándose en los principios de autonomía financiera en ingresos y gastos, como son de suficiencia, coordinación, equilibrio presupuestario, solidaridad y compensación interterritorial, sostenibilidad, responsabilidad y eficiencia económica. Sobre las fuentes de ingreso territoriales, indica impuestos en favor de la entidad territorial, además, la distribución por medio de los fondos y transferencia fiscal interterritorial. En conclusión, se crea un federalismo tributario<sup>4</sup>.

Por otra parte, se establecen los fondos de compensación para entidades territoriales con una menor capacidad fiscal, fondo de contingencia y estabilización macroeconómica y, además, transferencias directas "incondicionales" (TDI), por la Administración Central, a las entidades territoriales, todo esto en virtud de la solidaridad interterritorial (art. 249). Además, se indica que se creará un órgano competente, que, con criterios objetivos, sugerirá a los legisladores los recursos que serán integrados a estos fondos. Esto puede ser un punto crítico, ya que no indica que sea un órgano "autónomo y técnico", además, no indica la competencia sobre las TDI. Lo importante es la discriminación de territorios por capacidad fiscal, que es una medida muy distorsionadora de la distribución del desarrollo de los países. En este sentido es mejor el índice de desarrollo humano del PNUD<sup>5</sup>. **OE**

“ Destaco como positivo los impuestos medioambientales y los bienes naturales, esenciales dentro de la crisis climática ”

(1) Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2002). *Accountability social: la otra cara del control. Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, 23-53.  
 (2) Art. 264 a y en el art. 266 d, art. 267 (moción) y art. 268 d  
 (3) Art. 245, art. 247 b, c, e y f; art. 248; art. 249.  
 (4) Borges, H. (2022). *Convención Constituyente Visión de normas autónomas territoriales que afectan la equidad tributaria: Iniciativa Popular e Iniciativa Constituyente. Observatorio Económico*, (164), 2-4. <https://doi.org/10.11565/oe.vi164.440>  
 (5) Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).