

La función de la legislatura en los procesos presupuestarios

Ian Lienert

Departamento de Finanzas Públicas

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Departamento de Finanzas Públicas

La función de la legislatura en los procesos presupuestarios

Preparado por Ian Lienert

Autorizada su distribución por Carlo Cottarelli

Abril de 2010

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD: La presente Nota Técnica de Orientación no debe considerarse representativa de la opinión del FMI. Las opiniones expresadas en esta Nota son las de los autores y no necesariamente representan las del FMI, o las políticas del FMI.

Números de clasificación JEL:	H11, H60, H61, H62, H63, H68, H80, H83
Palabras clave:	aprobación del presupuesto, parlamento, legislatura, gobierno, rendición de cuentas
Dirección electrónica del autor:	ilienert@imf.org

NOTAS TÉCNICAS Y MANUALES

La función de la legislatura en los procesos presupuestarios

Ian Lienert

Esta nota¹ trata las siguientes cuestiones principales:

- ¿En qué momento del ciclo presupuestario debería participar el parlamento?
- ¿Qué aspectos aprueba normalmente el parlamento, a diferencia de los aspectos que revisa?
- ¿Con qué estructura interna y apoyo debería contar el parlamento para examinar los proyectos de presupuesto preparados por el gobierno y el presupuesto aprobado?
- ¿Qué requisitos legales y de rendición de cuentas debería imponer el parlamento al poder ejecutivo?
- ¿De qué manera debería formalizarse la participación de la legislatura en los procesos presupuestarios en las leyes y reglamentaciones?

Introducción

Las constituciones especifican la función de la legislatura² y su relación con el poder ejecutivo (en adelante el “gobierno”). Las constituciones y/o las leyes del sistema presupuestario establecen las funciones y facultades presupuestarias de la legislatura. Las restricciones legales y las prácticas presupuestarias varían significativamente entre los distintos países (Lienert, 2005; Stapenhurst *et al.* 2008; Wehner, 2006). Además, la función de la legislatura está cambiando (Posner y Park, 2007), con parlamentos que desempeñan un papel más activo en las cuestiones presupuestarias, especialmente en los países en desarrollo.

A fin de promover la buena gestión de gobierno y la transparencia fiscal, es esencial que la legislatura tenga un compromiso activo en el proceso presupuestario. Cuando las políticas fiscales y los objetivos presupuestarios a mediano plazo se debaten en el parlamento, hay un sentido más amplio de pertenencia de las estrategias y políticas presupuestarias. Sin embargo, una participación más activa de la legislatura crea el riesgo de que la disciplina fiscal se deteriore. Esto se debe a que

¹Esta nota se ha enriquecido con las revisiones y comentarios de R. Allen, M. Cangiano, A. Cherif, I. Fainboim, B. Goldsworthy, D. Jacobs, J. Kapsoli y T. Prakash, del Departamento de Finanzas Públicas, y los profesores M. Joyce de Queens University, Canadá, y J. Wehner, de la London School of Economics, Reino Unido.

²Los términos “legislatura” y “parlamento” se utilizan como sinónimos en esta nota para indicar el órgano legislativo de un país, aun cuando el término “parlamento” es más apropiado en los sistemas de gobierno parlamentario y “legislatura” es más apropiado en los sistemas de gobierno de tipo presidenciales.

el problema de “fondo”, observado en la etapa de elaboración del presupuesto dentro del gobierno, puede ser una etapa prolongada de aprobación parlamentaria. En particular, en los países donde la legislatura tiene facultades ilimitadas para modificar el presupuesto, el parlamento es proclive a introducir cambios que incrementan los gastos o reducen los impuestos.

Dentro de este contexto, esta nota tiene los siguientes objetivos principales:

- Examinar la variedad de prácticas de las funciones parlamentarias en los procesos presupuestarios. La atención se centra particularmente en las prácticas seguidas por los países de la OCDE ya que en estos países, desde hace mucho tiempo, el parlamento tiene una función activa en las cuestiones presupuestarias³.
- Determinar en los parlamentos procedimientos presupuestarios donde la buena práctica puede ser identificada, así como identificar áreas en la revisión y la aprobación del presupuesto por el parlamento donde no es posible ofrecer directrices válidas para todos los países.

Los factores políticos pueden tener considerable influencia en el proceso de toma de decisiones presupuestarias en el parlamento, que incluyen: el papel y la organización de los partidos políticos; la composición de la legislatura (unicameral o bicameral); la forma en que se llega al consenso dentro de la legislatura (incluidos los procedimientos para resolver las diferencias entre las dos cámaras); los incentivos de reelección que puedan tener los legisladores para exigirle al gobierno que rinda cuentas; información asimétrica entre los legisladores y el gobierno; las alianzas entre políticos y burócratas; y (dentro del parlamento) los problemas de coordinación de las actividades de las comisiones parlamentarias y de la legislatura en pleno⁴. La influencia de estos factores puede ser muy importante. Sin embargo, los mismos están fuera del alcance de esta nota, que se centra en las cuestiones enumeradas en los cinco puntos resaltados en el recuadro precedente. Dado que la legislatura cumple distintas funciones y está sujeta a diversas limitaciones, en este estudio no se establece el orden de prioridades de reforma, que necesariamente deben adaptarse a las necesidades del parlamento de cada país envuelto en los asuntos presupuestarios.

I. ¿Cuándo debe participar el parlamento?

Las principales funciones del parlamento son analizar y debatir ex ante el borrador del proyecto de presupuesto preparado por el gobierno (incluidas las estimaciones de ingresos y los planes de gasto) y autorizar los gastos para ejecutar el plan presupuestario anual. El parlamento también examina la ejecución del presupuesto y, en algunos países, aprueba formalmente y da su visto bueno a la ejecución del presupuesto público anual. El parlamento también puede intervenir en otras etapas, como por ejemplo en los debates previos sobre el presupuesto; el examen de la estrategia a mediano plazo en el presupuesto del gobierno; la aprobación de los presupuestos complementarios que modifican el presupuesto inicial adoptado por la legislatura y el examen del informe de auditoría

³La encuesta realizada por la OCDE en 2007 sobre prácticas presupuestarias se utiliza como principal fuente de información. En algunos casos se complementa con la encuesta realizada por la OCDE en 2003, que es más detallada. Al interpretar los resultados debe tenerse en cuenta que la calidad de las encuestas de la OCDE difiere según el país.

⁴Saalfeld, 2000, quien aplica la teoría de agente-principal a las relaciones entre el parlamento y el gobierno, analiza varias de estas cuestiones.

externa. Las siguientes directrices se fundamentan en las prácticas típicas que se siguen normalmente para la aprobación del presupuesto anual⁵.

A. Debates parlamentarios previos al presupuesto

Antes de adoptar el presupuesto anual, próximo al inicio de un nuevo ejercicio fiscal, en un conjunto de países tiene lugar un debate en el parlamento que se lleva a cabo aproximadamente a mediados del año anterior al nuevo ejercicio presupuestario. Este debate tiene dos propósitos principales: 1) **información**, para que el parlamento tome conocimiento de las intenciones de política fiscal del gobierno, es decir, este presenta una actualización de su estrategia presupuestaria anual y de mediano plazo así como de sus prioridades de política económica. En el caso de Francia, el debate sobre la

⁵Casi todos los países adoptan un presupuesto anual. Eslovenia y algunos estados de Estados Unidos adoptan presupuestos bienales. En la mayoría de los casos, “bienal” significa presupuestos para dos períodos consecutivos de 12 meses, presentados en forma rotatoria. La legislatura de Uruguay adopta un presupuesto quinquenal al comienzo de cada período de gobierno.

Recuadro 1. Debates previos sobre el presupuesto y leyes de orientación: Ejemplos de distintos países

- **Francia.** En la Ley Orgánica de Presupuesto de 2001 se establece el requerimiento de que el gobierno presente sus orientaciones presupuestarias generales para el año siguiente (+1), así como los informes de ejecución del año anterior (-1). El principal objetivo es permitir el debate en la Asamblea Nacional, alrededor de 6 a 7 meses antes del inicio del nuevo ejercicio fiscal, sobre los objetivos presupuestarios y las prioridades de política para el año (+1).
- **Brasil.** Para finales de junio de cada año (6 meses antes del nuevo ejercicio fiscal), el Congreso adopta una Ley de Directrices Presupuestarias, que tiene tres objetivos principales: 1) es un presupuesto previo que estimula los debates sobre los agregados presupuestarios; 2) establece los gastos que se consideran “obligatorios” para el año siguiente, es decir, los programas que estarán exentos de toda reducción en el decreto presidencial anual por el que se ejecuta el presupuesto; y 3) se formalizan las metas presupuestarias para el próximo ejercicio¹, así como los principales supuestos en que se fundamenta el presupuesto.
- **Suecia.** Durante el período 1994–2002 habían dos etapas en el proceso de aprobación del presupuesto bajo las cuales el parlamento adoptaba en la primavera topes de gasto estrictos impuestos “de arriba hacia abajo” para los 3 años siguientes. Posteriormente, 3 meses antes del nuevo ejercicio (+1), se presentaban estimaciones detalladas en una ley aprobada en el otoño. En 2002, el sistema cambió. El gobierno actualmente presenta propuestas de política presupuestaria en el mes de abril, 8 meses antes del año (+1). El parlamento ya no aprueba los topes en esta etapa: los topes globales y específicos para las 27 partidas de gasto se presentan al parlamento en septiembre y se aprueban posteriormente. La razón principal de este cambio fue que el parlamento decidió no realizar dos procesos de aprobación presupuestaria todos los años.

¹En la práctica, es posible eludir estas metas si el presidente adopta un decreto de ejecución del presupuesto con partidas agregadas (y detalladas) diferentes de las establecidas en las directrices del Congreso.

orientación presupuestaria se programa de modo que coincida con la presentación al parlamento de los informes detallados sobre la ejecución presupuestaria del ejercicio anterior (recuadro 1); y 2) **establecer metas fiscales y/o topes de gasto plurianuales estrictos**, que el gobierno debe respetar cuando prepara sus estimaciones detalladas de gastos para el ejercicio siguiente.

Buena práctica:

- La legislatura debería tener la oportunidad de realizar un examen previo a la aprobación del presupuesto sobre las principales orientaciones presupuestarias del gobierno y sus propuestas para los ejercicios siguientes, sobre todo la estrategia con respecto al presupuesto anual del siguiente ejercicio y los principales agregados.

B. Fechas de presentación y aprobación de los presupuestos anuales en el parlamento

Fecha de presentación

En alrededor del 85% de los países de la OCDE, el presupuesto se presenta de 2 a 4 meses antes del inicio del nuevo ejercicio fiscal. Sin embargo, hay amplias variaciones de cero a ocho meses (cuadro 1): Estados Unidos en un extremo y el Reino Unido y los países de herencia británica en el otro extremo⁶.

Fecha de aprobación del presupuesto

En varios países las leyes exigen que la ley de presupuesto anual se adopte antes del nuevo ejercicio fiscal. Aun cuando no se fije una fecha obligatoria desde el punto de vista legal, en la mayoría de los

⁶En los países que siguen el modelo parlamentario Westminster, el “ministro de Hacienda” normalmente presenta el presupuesto anual al parlamento en una fecha cercana al comienzo del nuevo ejercicio fiscal. Durante 1993–97, el gobierno del Reino Unido modificó este ciclo radicalmente; véase la nota 16 del estudio sobre el caso del Reino Unido en Lienert y Jung, 2004. Asimismo, en estos países, las medidas impositivas se anuncian en la noche de aprobación del presupuesto y se ponen en práctica inmediatamente, sin aprobación parlamentaria.

Cuadro 1. Plazos para presentar el presupuesto a la legislatura

Número de meses con antelación al ejercicio	Norma que establece la obligación			Práctica (no hay norma legal al respecto)
	Constitución	Ley	Reglamentación parlamentaria	
Más de 6 meses		Estados Unidos (8 meses)		
4-6 meses	Dinamarca (4 meses), Finlandia ¹	Alemania (4 meses)	Noruega (4 meses)	
2-4 meses	Francia, España (3 meses), Corea (90 días)	Japón (2-3 meses), Suecia (3½ meses)		
0-2 meses				Canadá
Después que comienza el ejercicio		Nueva Zelanda (a más tardar un mes después del comienzo del ejercicio)		Reino Unido

¹La Constitución de Finlandia exige que el presupuesto se presente "con gran antelación". De acuerdo con este precepto, el presupuesto normalmente se presenta unos 4 meses antes de que se inicie el nuevo ejercicio fiscal.

Fuente: Lienert y Jung, 2004.

países de la OCDE el parlamento adopta la ley de presupuesto anual antes de que se inicie el nuevo ejercicio. Las excepciones son el Reino Unido y los países bajo la influencia del sistema británico (por ejemplo, Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda, los países africanos anglófonos), que en general aprueban sus leyes de asignaciones presupuestarias anuales antes del nuevo del ejercicio (OCDE, 2007).

Plazo durante el cual el parlamento puede examinar el presupuesto

Antes del inicio del nuevo ejercicio fiscal, los parlamentos disponen de 2 a 3 meses para examinar el presupuesto en detalle. Este período de tiempo suele ser suficiente. No obstante, en Estados Unidos el plazo es mucho más largo (8 meses) en razón de que las funciones legislativas son más complejas y abarcan varios comités congresionales de la legislatura bicameral. En los países con gobiernos fuertes y parlamento relativamente débil, el plazo para debatir las estimaciones presupuestarias puede ser bastante corto.

Buena práctica:

- El gobierno debería someter su proyecto de presupuesto anual al parlamento 2 a 4 meses antes del nuevo ejercicio fiscal.
- Al parlamento debería permitírsele un período de 2 a 4 meses para sus exámenes, debates y proponer políticas presupuestarias alternativas (dentro de límites de costo), previo a la adopción y promulgación del presupuesto anual con anterioridad al nuevo ejercicio fiscal.

C. Presupuestos provisionales

Si la legislatura no aprueba el presupuesto antes del inicio del nuevo ejercicio fiscal, es importante tener reglas claras que aseguren la continuidad de los programas de gobierno desde el primer día del nuevo ejercicio fiscal. Casi todos los países tienen procedimientos para evitar la paralización del gobierno. Muchos países tienen procedimientos para ejecutar el presupuesto en forma mensual, calculado como la duodécima parte del presupuesto anual del ejercicio anterior. Hay dos opciones básicas con respecto a los presupuestos para revertir un presupuesto provisional, que suelen especificarse en la ley del sistema presupuestario adoptada por el parlamento:

- El presupuesto propuesto por el poder ejecutivo entra en vigor, incluidos los cambios en las políticas, normalmente por un período limitado (Finlandia, Alemania y Japón son ejemplos de esta opción).
- El presupuesto del año anterior entra en vigor normalmente sobre la base de que no habrá cambios en las políticas: ningún proyecto nuevo de gran envergadura ni expansiones de los programas existentes, salvo tal vez debido a ajustes de los gastos por inflación.

Buena práctica:

- Cuando el parlamento no aprueba el presupuesto para el año N+1 a más tardar al final del año N, el poder ejecutivo debería comenzar a aplicar los gastos del presupuesto del ejercicio anterior a razón de la duodécima parte por mes (en el caso de algunos gastos deberán tenerse en cuenta las variaciones estacionales). Esto requiere reglas claras con respecto a qué significa “sobre la base de las políticas en vigor”, así como también a la duración del plazo (número de meses) para el cual el presupuesto del ejercicio anterior se reactivaría automáticamente.
- La ley debe establecer claramente la base de la reversión de los presupuestos provisionales.

D. Presupuestos complementarios o rectificativos

En la mayoría de los países el poder ejecutivo tiene la facultad de presentar un presupuesto suplementario al parlamento en el curso de un ejercicio fiscal. Las dos razones principales por las cuales los países adoptan presupuestos complementarios son porque se plantean “nuevas políticas” o porque “las circunstancias cambian” (OCDE, 2007). Esto también puede obedecer a otras razones, como desastres naturales, emergencias y obligaciones establecidas por ley, por ejemplo la aprobación parlamentaria de cambios dentro de las categorías de gastos y el uso de fondos de contingencia no asignados a fines específicos, la cancelación de gastos aprobados, o el ajuste de las cuentas al final del ejercicio.

El parlamento puede adoptar una ley que especifique las razones para elaborar presupuestos complementarios. Por ejemplo, en Japón, la Ley de Finanzas Públicas de 1947 permite al Gabinete presentar un proyecto de presupuesto a la Dieta complementario para: 1) complementar los fondos necesarios para cumplir con obligaciones legales o contractuales del gobierno no previstas en el presupuesto inicial; y 2) modificar el presupuesto para cubrir necesidades de gasto adicionales surgidas después de la aprobación del presupuesto por la Dieta. Algunos países de América Latina (por ejemplo, Paraguay, Perú) adoptan presupuestos complementarios cuando tienen una nueva y segura fuente de financiamiento (el presupuesto anual inicial está basado sólo en financiamiento asegurado). Una práctica preferible sería que la legislatura aprobara topes al financiamiento total así como una propuesta de estrategia del gobierno de gestión de la deuda, que incluya los nuevos préstamos.

Algunos países adoptan varios presupuestos anuales complementarios. Esto puede deberse a que los procedimientos para la elaboración del presupuesto son deficientes, a que el cálculo del costo de las políticas no es apropiado, y/o a que los gobiernos no se atienen a las políticas presupuestarias anunciadas. No es inusual que el parlamento adopte una ley que restringe el número de presupuestos complementarios o el momento en que puede adoptarse un presupuesto complementario.

Buena práctica

- Especificar por ley las principales razones por las que se pueden adoptar presupuestos complementarios.
- Evitar la adopción de un número excesivo de presupuestos complementarios, previendo cambios significativos de política con antelación a la aprobación del presupuesto anual. Resulta útil que se realicen revisiones regulares del presupuesto (por ejemplo, a mitad del ejercicio) o revisiones periódicas integrales del gasto.

II. ¿Qué debe revisar y aprobar el parlamento?

Esta sección examina qué aprueba normalmente la legislatura, y qué aspectos de una buena gestión fiscal debería revisar.

A. Reglas fiscales y estrategia con respecto a la deuda

Una regla fiscal es una restricción duradera sobre la discrecionalidad presupuestaria, frecuentemente establecida mediante límites numéricos sobre los agregados presupuestarios, tales como el saldo fiscal, el ingreso total, el gasto total y/o la deuda⁷. Las reglas fiscales pueden ser aprobadas por la

⁷Estas limitaciones pueden ser absolutas (en términos nominales o reales) o, lo que es más frecuente, como proporciones del PIB.

legislatura, bien de manera formal incorporándolas en la ley, o de manera informal revisándolas. En general, las reglas fiscales se aplican a los agregados de amplia cobertura, aunque esto varía de un país a otro. Las reglas sobre gastos aplicadas en los países de la OCDE, cuando son de carácter integral, pueden tener varias ventajas (Anderson *et al*, 2006). En términos más generales, las reglas fiscales son más efectivas cuando hay consenso político para exigir que se cumplan y cuando son flexibles para hacer frente a shocks adversos.

La adopción de reglas fiscales por parte de la legislatura transmite una señal de que a los representantes electos les preocupa la disciplina fiscal. Sin embargo, las reglas fiscales no son una panacea. La experiencia muestra que las reglas fiscales cuantitativas, aun cuando han sido adoptadas por la legislatura, han fracasado cuando los objetivos no son realistas, cuando el compromiso político es inadecuado, o cuando los mecanismos para su cumplimiento son inefectivos (Schick, 2003; Corbacho y Schwartz, 2007).

Si la elevada deuda pública y la sostenibilidad fiscal a largo plazo plantean problemas, la aprobación por la legislatura de una estrategia de gestión de deuda actualizada anualmente (concebida en el contexto de un marco fiscal a mediano plazo; véase más abajo), al igual que las reglas fiscales, puede ser útil para que la legislatura participe en los esfuerzos encaminados a lograr y mantener la disciplina fiscal.

Buena práctica:

- Cuando la sostenibilidad fiscal se ve comprometida y/o la consolidación fiscal haya comenzado, la adopción de reglas fiscales por la legislatura puede ser útil para respaldar el logro de los objetivos acordados de sostenibilidad de la deuda y los saldos fiscales a mediano plazo (FMI, 2009).
- Incorporar reglas fiscales cuantitativas en la ley solo si las metas son realistas, con adecuado compromiso político y mecanismos eficaces para lograrlas.
- La legislatura debería revisar y aprobar el plan anual de gestión de la deuda pública preparado por el gobierno (o mejor aun, su plan de gestión de los activos y pasivos), en consistencia con los objetivos a mediano plazo acordados con respecto a la deuda bruta y neta.

B. Marco macrofiscal

Aunque la mayoría de los gobiernos de la OCDE proponen a sus legislaturas un marco fiscal y una estrategia presupuestaria a mediano plazo, su credibilidad es mayor cuando la legislatura los aprueba. En este contexto, un órgano público independiente (un “consejo fiscal”) puede ser útil para que proporcione análisis presupuestarios alternativos (Debrun *et al*, 2008).

Supuestos macroeconómicos en que se basan las proyecciones presupuestarias

Los principales supuestos macroeconómicos en que se basan las proyecciones presupuestarias anuales se presentan con claridad al parlamento en el 93% de los países de la OCDE (OCDE, 2007). Sin embargo, la mayoría de los parlamentos no examina estos supuestos en profundidad, ni modifica los supuestos básicos propuestos por el poder ejecutivo. En algunos países, una entidad independiente prepara los supuestos en que se basan las proyecciones presupuestarias o influye en su preparación (por ejemplo, en Canadá el promedio de los pronósticos del sector privado es uno de los datos utilizados por el gobierno; en los Países Bajos la Oficina de Planificación

Central). En el Reino Unido, los supuestos en que se basan las proyecciones presupuestarias se presentan a la Oficina Nacional de Auditoría para su revisión. En algunos países, la legislatura tiene una oficina de presupuesto no vinculada a ningún partido político, que provee opiniones independientes sobre dichos supuestos y las políticas presupuestarias. Estas prácticas minimizan los cuestionamientos del Parlamento a los supuestos económicos en que se basan las proyecciones presupuestarias.

Proyecciones de ingresos

La metodología y los supuestos en que se basan las proyecciones de ingresos utilizadas para elaborar el presupuesto son públicas en la mayoría de los países de la OCDE (OCDE, 2007). Varios países proyectan los ingresos públicos conservadoramente⁸. Sin embargo, en la mayoría de los países sus parlamentos no centran su atención en las proyecciones de ingresos per se. En cambio, las comisiones parlamentarias focalizan su atención en las políticas de ingreso y cambios operados en las mismas que el gobierno propone para alcanzar las metas fiscales.

Marco presupuestario a mediano plazo

El parlamento puede ejercer influencia en las políticas presupuestarias y facilitar ajustes fiscales deseables, adoptando un marco presupuestario a mediano plazo (MPMP), o al menos avalando los objetivos presupuestarios a mediano plazo propuestos por el gobierno. Generalmente, el MPMP abarca dos años, como mínimo, más allá del nuevo ejercicio presupuestario. Aunque no son jurídicamente vinculantes en el sentido de que el parlamento aprueba formalmente una ley con gastos agregados anuales para cada uno de los años comprendidos en el mediano plazo⁹, los agregados de gasto para cada año son, no obstante, topes superiores firmes del gasto total, es decir, una guía para el presupuesto anual o los presupuestos complementarios.

Buena práctica

- Proporcionar a la legislatura, en el contexto del proyecto de presupuesto anual, un conjunto claro de supuestos macrofiscales, preferiblemente con insumos o revisado por un órgano independiente (“consejo fiscal”).
- Los gobiernos deberían presentar al parlamento un MPMP, que abarque como mínimo los tres ejercicios siguientes. El parlamento debería, o bien avalar el MPMP para considerar el proyecto de presupuesto anual, o bien adoptar su propio MPMP que plantee en forma transparente los agregados que la legislatura acuerda obtener en los años posteriores al presupuesto anual.

⁸En una muestra de 11 países avanzados, 8 proyectaban el total de ingresos públicos de manera prudente. Véanse los errores de pronóstico de los ingresos fiscales/PIB en el cuadro 7 de Muhleisen *et al*, 2005. Durante algunos años, Canadá sistemáticamente incorporó un factor de prudencia en su marco fiscal, entre otras formas proyectando los ingresos no “de manera realista” sino “de manera conservadora”, para facilitar el logro de las metas con respecto al presupuesto/deuda, en el caso de que los ingresos públicos no alcanzaran el nivel proyectado.

⁹A fin de hacer frente a su gigantesco déficit fiscal en 1993 (12% del PIB), Suecia adoptó una restricción plurianual del gasto por el método de “arriba hacia abajo” en los años noventa: los límites trienales al gasto total establecidos por el gobierno eran aprobados anualmente por el parlamento sueco en etapa previa a la aprobación del presupuesto (“ley de la primavera”). Véase Ljungman, 2009.

C. Estructura, clasificación, tipo y duración de las asignaciones presupuestarias anuales

Estructura y clasificación

La estructura de la clasificación presupuestaria para los gastos, utilizada en las leyes de apropiaciones presupuestarias anuales, suele ser una combinación de los siguientes componentes¹⁰:

- Unidad administrativa (ministerios de gobierno/agencias y departamentos/divisiones dentro de las agencias).
- Programa/subprograma/actividad/proyecto; o alternativamente, resultados y/o productos.
- Tipo económico (“insumos” como los salarios, transferencias, otros gastos corrientes no salariales, gastos de capital).
- Funciones y subfunciones (siguiendo la clasificación internacional).

La legislatura puede aprobar la estructura y el formato de las apropiaciones presupuestarias anuales. Las prácticas varían por países. En un extremo, el Congreso de Estados Unidos modifica efectivamente el formato de las apropiaciones presupuestarias anuales todos los años, dado que agrega miles de partidas específicas por medio de gastos destinados a fines específicos. En el otro extremo, el parlamento británico no puede modificar el formato de las estimaciones anuales de gasto: basándose en una antigua tradición, solo el gobierno británico tiene la prerrogativa de proponer el formato de las estimaciones, sujeto al control parlamentario.

Entre estos dos extremos, el parlamento puede adoptar una ley que especifique el formato de las apropiaciones presupuestarias anuales para cada ministerio. Por ejemplo, en Alemania, la ley de principios presupuestarios exige que se apliquen clasificaciones económicas y funcionales detalladas a todos los niveles de gobierno: federal, provincial y municipal. En Francia, la Ley Orgánica de Presupuesto de 2001 exige apropiaciones presupuestarias por misión y programa. El parlamento francés inició esta ley, que simplificó considerablemente la estructura de las apropiaciones presupuestarias.

¹⁰Las cuentas anuales —y posiblemente el presupuesto anual— pueden incorporar clasificaciones basadas en otros criterios, entre ellos 1) por ubicación (gobierno central—ciudad capital y gasto desconcentrados; gobiernos locales) y 2) por fuentes de financiamiento (ingresos internos, incluidos los impuestos afectados a fines específicos; préstamos o donaciones del exterior).

Cuadro 2. Número de partidas presupuestarias en los presupuestos anuales de los países de la OCDE

Número de partidas presupuestarias	Número de países	Porcentaje	Países
Hasta 200	8	26,7	Australia, Canadá, Corea del Sur, Francia, Luxemburgo, México, Países Bajos, Polonia
De 201 a 500	3	10,0	Bélgica, Finlandia, Suecia
De 501 a 1000	8	26,7	Eslovaquia, Grecia, Hungría, Irlanda, Japón, Nueva Zelanda, Portugal, República Checa
De 1001 a 2000	7	23,3	Austria, Dinamarca, Estados Unidos, Islandia, Italia, Noruega, Suiza
Más de 2000	3	10,0	Alemania, España, Turquía
No declarado	1	3,2	Reino Unido

Fuente: OCDE, 2007.

Si el parlamento desea que el gobierno sea responsable de su desempeño, de los “productos” y resultados, debería abandonar un presupuesto con un alto grado de detalle de los “insumos” y el control de cada partida presupuestaria. En este contexto, si bien no existe un número óptimo de partidas presupuestarias para el presupuesto anual, es evidente que cuando son más de 1.000 partidas, por ejemplo, los principales objetivos presupuestarios pierden transparencia. Las grandes diferencias en el número de partidas presupuestarias incluidas en los presupuestos anuales (cuadro 2) reflejan en gran medida el grado de atención que el parlamento desea poner en los resultados, en lugar de controlar los insumos.

Flexibilidad para intercambiar recursos entre partidas presupuestarias

Independientemente de si el parlamento aprueba las apropiaciones presupuestarias para cada ministerio/agencia, programa, categoría económica, etc., este puede exigir que el poder ejecutivo obtenga aprobación para modificar: 1) cada partida presupuestaria; 2) la mayoría de las partidas presupuestarias, pero delegando al ministerio de hacienda algunas facultades para decidir en qué medida el gasto ministerial puede cambiar dentro del detalle de las partidas del presupuesto; o 3) solo algunas apropiaciones presupuestarias relativamente grandes.

Nuevamente, las prácticas seguidas por países difieren. Por ejemplo, en 30 países de la OCDE, 6 no pueden incrementar los gastos discrecionales; en otros 6 no hay restricciones para incrementar dichos gastos (OCDE, 2007). De los 18 países restantes, normalmente se requiere la aprobación previa de la legislatura antes de aumentar esos gastos, aunque en algunos países la aprobación parlamentaria para el intercambio de recursos entre partidas presupuestarias tiene lugar ex post.

Fondos de reserva para contingencias

En muchos países el parlamento otorga al poder ejecutivo la autoridad para gastar con cargo a una reserva contingente controlada centralmente y no asignada a ningún fin específico. Los fondos de reserva proporcionan flexibilidad al gobierno en la ejecución del presupuesto anual, especialmente para atender gastos urgentes e imprevistos. Estas reservas deben estar sujetas a condiciones, considerando su tamaño, la naturaleza del gasto, el acceso a la reserva por ministerios ejecutores del gasto (normalmente la reserva es controlada por el ministerio de Hacienda), o la frecuencia de los informes al parlamento sobre los gastos efectivos realizados con cargo a la reserva. Si la reserva contingente es grande, el parlamento delega considerables facultades al poder ejecutivo para decidir cómo asignar los recursos en el presupuesto anual. Es necesario establecer un adecuado balance entre la inexistencia de una reserva contingente y la reserva que otorga al poder ejecutivo demasiado poder para gastar sin aprobación parlamentaria.

Tipos y duración de las asignaciones presupuestarias anuales

La aprobación de gastos por el parlamento no tiene lugar necesariamente por medio de apropiaciones presupuestarias anuales. Por ejemplo, en países con régimen federal (como Australia, Canadá, Estados Unidos), solo una pequeña proporción de los gastos anuales se autoriza por medio de leyes de apropiaciones presupuestarias anuales. Otras leyes otorgan facultades en lo que respecta al financiamiento, por ejemplo, las leyes sobre transferencias a los gobiernos subnacionales o los

sistemas públicos de seguridad social. Sin embargo, en muchos países las leyes de apropiaciones anuales son más integrales e incluyen todas las transferencias.

Puede efectuarse una clara distinción entre la “autoridad para gastar” y los “pagos en efectivo”. En algunos países (por ejemplo, Alemania) la ley de presupuesto anual establece límites tanto a los compromisos de gasto como a los pagos en efectivo, con gran nivel de detalle. En la mayoría de los países se aplica un sistema de base caja, aunque en unos pocos (por ejemplo, Reino Unido), las apropiaciones presupuestarias se presentan en base devengado.

Se aplican topes estrictos a la mayoría de los gastos, aunque en algunos países la ley especifica ciertas excepciones¹¹. Por ejemplo, la ley de presupuesto de Finlandia especifica los siguientes tipos de apropiaciones presupuestarias:

- **Apropiaciones presupuestarias fijas.** Estas asignaciones presupuestarias nunca pueden ser sobrepasadas: el presupuesto anual establece topes de gasto jurídicamente vinculantes.
- **Apropiaciones presupuestarias plurianuales.** Estas son también apropiaciones que nunca pueden sobrepasarse. Sin embargo, el presupuesto no utilizado puede utilizarse en ejercicios subsiguientes, hasta un máximo de dos años después del ejercicio presupuestario en el que se aprobó la apropiación.

En lo que respecta a la duración de las apropiaciones presupuestarias, en la mayoría de los países de la OCDE el parlamento autoriza al gobierno a trasladar los fondos no utilizados al ejercicio siguiente, especialmente para gastos de inversión. El traslado de apropiaciones presupuestarias al ejercicio siguiente tiene restricciones. Como mínimo, se requiere la aprobación del ministerio de Hacienda y en varios países las apropiaciones presupuestarias anuales pendientes al final del ejercicio solo pueden trasladarse al ejercicio siguiente previa aprobación de la legislatura.

Buena práctica:

En todos los aspectos de la gestión presupuestaria no existe una práctica universal que pueda aplicarse al parlamento de todos los países. Esto refleja diferencias en el grado de flexibilidad de la gestión presupuestaria que la legislatura ha delegado a los gobiernos, que a su vez resulta de la diversidad de mecanismos constitucionales, institucionales y organizativos y de prácticas acumuladas a lo largo de muchas décadas (o incluso siglos). Por consiguiente, a continuación se enumeran algunas “directrices” tentativas:

- En lo que respecta a la **estructura de las apropiaciones presupuestarias anuales**, el parlamento podría adoptar una ley que establezca un formato “permanente” para el presupuesto anual, especialmente si el interés es presentar en forma transparente los objetivos y los resultados esperados (desempeño) con las políticas presupuestarias propuestas por el gobierno.
- En cuanto al **intercambio de recursos entre partidas presupuestarias**, si el parlamento centra su atención en los resultados de las políticas presupuestarias, más que en los intereses particulares de sus electores, puede aprobar la distribución de las apropiaciones presupuestarias anuales en

¹¹Una ley del sistema presupuestario puede establecer una distinción entre las apropiaciones presupuestarias que no pueden sobrepasarse (sin incurrir en sanciones graves) y aquellas cuyo tope máximo puede superarse, es decir, los pagos pueden efectuarse porque es una obligación impuesta por ley (por ejemplo, pagar puntualmente el servicio de la deuda), independientemente de que las estimaciones presupuestarias preparadas por el ministerio de Hacienda, basadas en supuestos con respecto a las tasas de interés nominales, etc., sean correctas o no.

grupos generales e imponer al gobierno solo unas pocas limitaciones para transferir recursos entre partidas, por ejemplo, no reducir el gasto de inversión para aumentar los salarios. Si, en cambio, el parlamento decide mantener una estructura de apropiaciones presupuestarias detalladas, la buena práctica sería delegar al gobierno la facultad de intercambiar gastos entre partidas presupuestarias, especialmente al mayor nivel de detalle (el ministerio de Hacienda podría regular esto por decreto).

- En lo que respecta a la **reserva presupuestaria anual para contingencias**, el parlamento puede aprobar (con carácter permanente) una reserva equivalente entre 1%–3% de los gastos totales, que el poder ejecutivo podría usar para gastos en caso de emergencias genuinas no previstas. Por razones de rendición de cuentas, el gobierno debería informar al parlamento, con intervalos regulares, el importe y el objeto del gasto.
- En cuanto a los **tipos de apropiaciones presupuestarias**, en una ley del sistema presupuestario, el parlamento puede especificar que en las leyes de apropiaciones presupuestarias anuales, el gobierno está facultado para gastar: 1) en las etapas del gasto compuestas por compromiso, devengo o pago en efectivo y 2) unos pocos tipos de apropiaciones presupuestarias anuales (por ejemplo, servicio de la deuda) que se pueden sobrepasar sin autorización parlamentaria previa.
- **Gastos no incluidos en las leyes de apropiaciones presupuestarias**. Debe informarse al parlamento de los gastos anuales que están excluidos de las leyes de apropiaciones presupuestarias anuales. Para este fin resulta útil el marco presupuestario a mediano plazo, anualmente actualizado, que incluye gastos basados en la autoridad de otras leyes.
- **Duración de las apropiaciones presupuestarias anuales**. Mientras el principio de anualidad sea mantenido, las excepciones pueden estar justificadas. El parlamento debería conferir la facultad para establecer excepciones, especialmente para el traslado de apropiaciones presupuestarias de un ejercicio a otro. Las restricciones sobre el traslado de apropiaciones resultan apropiadas, especialmente en el caso de los gastos corrientes¹².

D. Facultades para modificar el presupuesto

En alrededor de la mitad de los 30 países de la OCDE, el parlamento tiene facultades legales ilimitadas para modificar el proyecto de presupuesto. El presidente puede tener poder para vetar partidas específicas o pleno poder de veto para rechazar modificaciones al presupuesto impulsadas por el poder legislativo. Asimismo, aunque en algunos países con gobiernos de coalición el parlamento tiene la autoridad legal irrestricta para modificar el presupuesto, en la práctica, un parlamento posiblemente no sea capaz de ejercer tal poder, debido a posibles acuerdos de coalición entre los partidos políticos que integran el gobierno (que suelen tener la mayoría parlamentaria). Estos acuerdos actúan como una poderosa restricción durante el período en que el gobierno está en el poder. Esta limitación es importante en varios países europeos con gobiernos multipartidarios, entre ellos Alemania, Finlandia y los Países Bajos.

Las limitaciones al poder del parlamento para modificar el presupuesto contribuyen a la consolidación fiscal y posiciones fiscales sostenibles (Wehner, 2010). Si los representantes electos atienden primordialmente el interés de sus electores incrementando gastos específicos, en lugar

¹²Véase un análisis más completo en la nota de orientación sobre este tema “Guidance Note on Carryover of Budget Authority” preparada por I. Lienert y G. Ljungman, <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2009/01/carryover-of-budget-authority.html>.

de atender el interés nacional por lograr y mantener una posición fiscal sostenible, se justifica la imposición de restricciones formales al poder de la legislatura para introducir cambios.

En algunos países, es posible incrementar los gastos siempre que la legislatura también eleve los ingresos para financiar el aumento del gasto; en otros, el gasto total no puede incrementarse más allá de lo propuesto por el poder ejecutivo: la legislatura solo puede reasignar recursos entre las distintas líneas de gasto. Este enfoque ha resultado eficaz para preservar la sostenibilidad fiscal, como ha ocurrido en muchos países de América Latina (por ejemplo, Chile). La restricción más rigurosa es privarla totalmente de ese poder: la legislatura solo puede aprobar o rechazar el proyecto de presupuesto presentado por el poder ejecutivo.

Las facultades para introducir cambios pueden restringirse con el objeto de evitar que la legislatura aumente el saldo presupuestario propuesto (superávit o déficit). Para que las facultades modificatorias tengan un efecto neutral en el déficit, la legislatura debe actuar responsablemente y no transferir la presión fiscal del gasto actual a las futuras generaciones. Sin embargo, si el parlamento ejerce sus facultades para incrementar o reasignar los gastos, el resultado puede resultar de menor eficiencia del gasto, especialmente si los cambios introducidos por la legislatura se orientan a atender inquietudes de los electores.

Buena práctica:

- Si bien las preferencias nacionales dictarán en qué grado los legisladores elegidos democráticamente se verán limitados para tomar decisiones de gasto que puedan perjudicar la sostenibilidad fiscal, la limitación de no modificar el saldo fiscal propuesto por el poder ejecutivo otorga a la legislatura la capacidad de incrementar el gasto total siempre que, como contrapartida, también aumente la recaudación.

E. Fondos extrapresupuestarios, riesgos fiscales y gasto tributario

En varios países se realizan gastos extrapresupuestarios, es decir, fuera de lo autorizado por la ley anual de apropiaciones presupuestarias. Un ejemplo importante son los fondos de seguridad social. En una serie de países, el gasto anual en seguridad social es aprobado por el parlamento en un proceso independiente de la ley de apropiaciones anuales. El parlamento también puede aprobar fondos extrapresupuestarios. Por ejemplo, puede autorizarse a un organismo ejecutor para recaudar tasas, exigiéndose aprobación parlamentaria solo para los gastos netos. En general, no es aconsejable que los gastos extrapresupuestarios escapen al control parlamentario.

El panorama fiscal requiere no solo de proyecciones sino también de análisis de los diversos riesgos que amenazan la posición fiscal, por ejemplo, préstamos extrapresupuestarios, pasivos contingentes como las garantías de préstamos, o riesgos derivados de asociaciones público-privadas. El parlamento debe estar plenamente informado, a través de los documentos relativos al presupuesto, de los gastos extrapresupuestarios y los pasivos contingentes. La preparación de un listado de riesgos fiscales que incluya los reclamos potenciales contra el gobierno, y su cuantificación de ser posible, contribuye a que el parlamento tenga un mayor conocimiento de la situación al momento de evaluar y aprobar el presupuesto.

El gasto tributario puede ser otra forma de gasto extrapresupuestario. Son gastos tributarios las exenciones y otras concesiones impositivas no comprendidas en los parámetros impositivos usuales. Se adoptan para beneficiar a una actividad específica o a una determinada clase de contribuyentes. Aunque se debate cómo medir el gasto tributario, dada su naturaleza cuasipresupuestaria, es necesario que el parlamento esté informado de su amplitud para poder ejercer control sobre su tamaño.

Buena práctica:

- El parlamento debería evitar que se aprueben leyes que autoricen gastos extrapresupuestarios a menos que existan mecanismos sumamente transparentes para monitorear, registrar y auditar todas las transacciones financieras vinculadas a los mismos. Análogamente, si el parlamento debe introducir gastos tributarios (una práctica subóptima) no debería hacerlo fuera del ciclo presupuestario normal; es decir, el gasto tributario debería considerarse junto con el gasto presupuestario ordinario.
- El parlamento debería exigir al gobierno que proporcione informes completos y regulares sobre el gasto extrapresupuestario, los pasivos contingentes y las actividades cuasifiscales.
- Debería presentarse al parlamento un listado de los riesgos fiscales y las estimaciones de gastos tributarios, preferiblemente como parte de la documentación relativa al presupuesto anual.

F. Control del gasto, auditoría interna y contabilidad pública

En muchos países, el parlamento encomienda al gobierno la tarea de implementar el presupuesto anual. El control del gasto y la auditoría interna son normalmente responsabilidad del gobierno, que implementa los procedimientos para emitir decretos y regulaciones internas pertinentes. Es relativamente inusual que la legislatura tenga una participación importante en la ejecución del presupuesto, su control y contabilidad. Sin embargo, en tan solo unos pocos países la legislatura interviene en lo que normalmente se considera una prerrogativa reservada al poder ejecutivo¹³.

Sería muy raro que un parlamento iniciara modificaciones al sistema de contabilidad pública. Sin embargo, el parlamento debería examinar los cambios sustantivos que afecten a la base de la contabilidad pública, y las disposiciones generales relativas a la contabilidad pública pueden establecerse en una ley, para facilitar la supervisión parlamentaria del sistema de contabilidad pública. Aunque normalmente un Consejo de Normas de Contabilidad Pública recibe asesoramiento del ministerio de Hacienda (el cual puede establecer normas técnicas contables para su uso dentro del gobierno), la ley puede crear un consejo asesor con representantes de organismos o entidades fuera de ámbito del poder ejecutivo (véase, por ejemplo, la ley del Reino Unido sobre recursos y cuentas públicas de 2000). En los países donde las comisiones parlamentarias tienen fuerte peso y se ocupan de las cuentas públicas (Comisiones de Cuentas Públicas), las propuestas para modificar las normas contables podrían someterse al examen de estas comisiones.

¹³Estados Unidos es un excelente ejemplo. Las leyes federales incluyen: la Ley de Inspección General (Inspector General (IG) Act 1978); la Ley de Autoridades Financieras (Chief Financial Officers Act, 1990) y la Ley de Mejoras de la Gestión Financiera Federal (Federal Financial Management Improvement Act, 1996). La Ley de Inspección General exige que los inspectores generales de los ministerios del gobierno federal presenten informes no solo a la autoridad máxima del organismo gubernamental al que pertenecen sino también al Congreso. Esta última exigencia de información es muy inusual y desdibuja la distinción entre auditoría interna y externa.

Buena práctica:

- La mejor forma de comunicar los resultados de la supervisión parlamentaria de los sistemas de auditoría/control interno del gobierno es a través de informes del auditor externo. La participación de la legislatura en la supervisión directa del control interno y la auditoría interna de los organismos ejecutores debería ser limitada.
- El poder ejecutivo debería consultar al parlamento cuando planea introducir cambios importantes en el sistema de contabilidad pública, por ejemplo, la adopción del sistema de contabilidad en base devengado.

III. ¿Qué apoyo necesita el parlamento en sus actividades presupuestarias?

A. Comisiones parlamentarias

En la mayoría de los países el parlamento cuenta con una serie de comisiones sectoriales que se ocupan de cuestiones específicas relativas al presupuesto en el área de agricultura, defensa, educación, salud, etc. Alrededor del 40% de los países de la OCDE tienen una comisión de presupuesto especializada que examina el proyecto de presupuesto presentado por el gobierno. Una comisión de presupuesto fuerte puede desempeñar un papel importante, sobre todo si sus decisiones tienen carácter definitivo, es decir, las cámaras legislativas en pleno aprueban las decisiones de la comisión en materia presupuestaria¹⁴. Los países con parlamentos tipo Westminster tradicionalmente tienen una comisión de cuentas públicas que examina los resultados presupuestarios, pero una comisión que examina y propone cambios al proyecto de presupuesto ex ante presentado por el gobierno, en caso de existir, tiene escasa intervención (lo cual se debe a que en estos países el parlamento prácticamente no tiene ninguna autoridad para modificar el presupuesto).

Al tratar de lograr un balance entre la coherencia global de las políticas presupuestarias, la necesidad de disciplina fiscal en el parlamento y las prioridades de gastos sectoriales de los legisladores, las siguientes tres son las principales opciones con respecto a las facultades relativas otorgadas a las comisiones parlamentarias.

- Una comisión de presupuesto establece topes para el gasto agregado y para los gastos sectoriales; las comisiones sectoriales deciden sobre las apropiaciones presupuestarias detalladas específicas para cada sector, dentro de los topes establecidos por la comisión de presupuesto.
- Una comisión de presupuesto considera las políticas fiscales y los agregados de manera global, pero las comisiones sectoriales formulan recomendaciones que pueden dar como resultado mayores gastos sectoriales.

¹⁴En Estados Unidos, se crearon comisiones de presupuesto en cada cámara por una ley de 1974. La función de estas comisiones es presentar propuestas (“resoluciones presupuestarias”) de agregados fiscales que sirvan de guía para las comisiones sectoriales del Congreso. Sin embargo, estas resoluciones presupuestarias no limitan de manera jurídicamente vinculante el gasto total, en años recientes el Congreso no ha podido adoptar una resolución presupuestaria. Si bien la comisión de presupuesto ejerce influencia en el tamaño de cada una de las 13 leyes de asignaciones presupuestarias anuales, las poderosas comisiones de asignaciones presupuestarias (una para cada cámara del Congreso, cada una de las cuales tiene varias subcomisiones) determinan la distribución del presupuesto y el gasto total, y en muchos casos establecen la afectación de determinados gastos a fines particulares.

- Solo las comisiones sectoriales consideran y aprueban las apropiaciones presupuestarias en cada sector. La comisión de presupuesto, en caso de que exista, proporciona asistencia con respecto a la coherencia global de las políticas, pero no limita el total de gastos.

Cuando el parlamento es el responsable de los agregados fiscales, es decir, se ocupa de cómo afectan los cambios en el presupuesto al logro de los objetivos fiscales a mediano plazo y la sostenibilidad fiscal a más largo plazo, la primera opción —enfoque “de arriba hacia abajo”— provee el marco institucional más sólido para asegurar la disciplina fiscal por el parlamento. En Suecia, se reorganizaron las comisiones parlamentarias y se les asignó la responsabilidad de examinar “áreas de gasto” específicas cuando se adoptó un sistema presupuestario de “arriba hacia abajo” en los años noventa (Ljungman, 2009; 2007).

A fin de evitar la proliferación de comisiones, Francia limita el total de comisiones parlamentarias permanentes a seis. Sin embargo, en estos casos puede resultar necesario crear subcomisiones alineadas con la estructura administrativa, sectorial o por programas del proyecto de presupuesto. Asimismo, las comisiones requieren un adecuado apoyo en las tareas analíticas y de investigación.

Buena práctica:

- Establecer una comisión de presupuesto (o dos comisiones en el caso de las legislaturas bicamerales) encargadas de establecer (o aprobar) las metas de gasto y la apropiación del gasto a los distintos sectores. Esta comisión puede tener la responsabilidad de examinar el presupuesto ex ante presentado por el gobierno, así como la ejecución del presupuesto ex post.
- El trabajo de las comisiones parlamentarias sectoriales debería estar sujeto a topes de gasto propuestos por la comisión de presupuesto.
- Dotar a la comisión de presupuesto de facultades fuertes y proporcionarles el apoyo analítico adecuado para exigirles a las comisiones sectoriales disciplina en cuanto al gasto presupuestario.

B. Oficinas parlamentarias de presupuesto¹⁵

En asuntos presupuestarios, la legislatura puede recibir apoyo técnico y analítico de: 1) una oficina de presupuesto del congreso/oficina no partidaria independiente del parlamento; o 2) un número limitado de funcionarios (posiblemente, aunque no necesariamente, empleados públicos que realizan trabajos en el poder legislativo) quienes proporcionan apoyo analítico a la comisión de presupuesto u a otras comisiones parlamentarias. En 13 países de la OCDE se ha creado en la órbita de la legislatura algún tipo de oficina especializada en presupuesto. Algunas oficinas recientemente creadas en Canadá, Corea y México se han inspirado en la Oficina de Presupuesto del Congreso de Estados Unidos, creada por ley en 1974.

En algunos países el parlamento ha creado oficinas de presupuesto no partidarias con cuatro objetivos principales:

- Proporcionar análisis presupuestarios y asesoramiento independiente a los legisladores de partidos mayoritarios y minoritarios representados en la legislatura.

¹⁵Véase una explicación más detallada de la experiencia internacional al respecto en Anderson, 2008, y Johnson y Stapenhurst, 2008.

- Proporcionar a la legislatura proyecciones y escenarios fiscales a mediano plazo que pueden deferir de los preparados por el gobierno.
- Cuantificar el impacto de nuevas políticas de impuestos y gastos alternativos, sobre todo (aunque no exclusivamente) sobre el presupuesto para el siguiente ejercicio.
- Subsanan la falta de tiempo y de capacidad analítica que los representantes electos tienen para analizar los detalles de los proyectos de presupuesto y proponer políticas presupuestarias alternativas.

Buena práctica:

- La creación de una oficina parlamentaria de presupuesto puede ser útil para analizar las opciones de política presupuestaria, y de esa manera ampliar la capacidad del parlamento para evaluar los presupuestos presentados por el gobierno y proponer alternativas responsables.

C. Financiamiento del parlamento

El parlamento puede cumplir su función eficazmente cuando dispone de fondos suficientes y cuando tiene autonomía para preparar su propio presupuesto. En muchos países de la OCDE la legislatura prepara su propio presupuesto, que generalmente no es modificado por el poder ejecutivo. El presupuesto del parlamento es pequeño en relación con el presupuesto nacional, aunque en algunos países emergentes puede ser proporcionalmente mucho mayor¹⁶. Las variaciones entre países son atribuidas a diferencias en la remuneración de los legisladores, costos administrativos, donaciones a grupos políticos e inversión en edificios (Stapenhurst, 2007).

Buena práctica:

- Si bien el presupuesto de la legislatura debería prepararse de manera independiente del presupuesto del poder ejecutivo, la legislatura de todos modos debería estar sujeta a los mismos procedimientos generales para la ejecución y declaración del gasto de su propio presupuesto.
- En particular, el parlamento no debería abusar de sus facultades para incrementar sus gastos operativos y de inversión a un punto tal que sean desproporcionados en relación con los de otros órganos nacionales constitucionales (por ejemplo, los gastos del poder judicial o de la auditoría externa).

IV. Rendición de cuentas del poder ejecutivo a la legislatura sobre cuestiones presupuestarias

A. Informes al parlamento y leyes de responsabilidad fiscal

El parlamento en la mayoría de los países de la OCDE ha incluido en la ley un requisito de que el gobierno presente, junto con el presupuesto anual, proyecciones de ingresos y gastos públicos a mediano plazo, más allá del siguiente ejercicio fiscal. Resulta cada vez más común que 1) se distinga el impacto presupuestario a mediano plazo de las nuevas políticas de ingreso y gasto; 2) se incluyan escenarios sobre el impacto a mediano plazo de las alternativas de políticas presupuestarias; 3) se

¹⁶Según una encuesta realizada en 1998 por la Asociación de Secretarías Generales Parlamentarias (Association of Secretaries General of Parliaments), el presupuesto del parlamento de Indonesia representaba el 1,17% del presupuesto nacional, en comparación con 0,1% a 0,3% en los países de la OCDE.

Recuadro 2. Buenas prácticas para la presentación de informes fiscales al parlamento

- **Una propuesta estratégica del informe fiscal.** El gobierno debería agendar la estrategia fiscal en el parlamento conjuntamente con el proyecto anual de presupuesto. En dicho informe deberían establecerse: 1) los objetivos a largo plazo (10 años o más) para la política fiscal, por ejemplo, ingresos y gastos totales; saldos fiscales y deuda total; y 2) los objetivos fiscales a mediano plazo (3 años o más) que actualizan las proyecciones previas presentadas en el marco presupuestario a mediano plazo y justifiquen las razones de cualquier cambio que se introduzca (ya sea con respecto a una regla fiscal vinculante o a objetivos a mediano plazo fijados anteriormente).
- **Declaración anual sobre la política presupuestaria.** Detalla las prioridades estratégicas para el presupuesto siguiente, incluidas las metas generales de política, que deben ser coherentes con las intenciones fiscales a mediano plazo anunciadas o las reglas fiscales vinculantes más recientes. Debería describir: 1) las principales reformas impositivas propuestas; 2) las modificaciones de las políticas de gasto, y 3) los cambios en los activos y pasivos que influyen en los agregados presupuestarios, así como también cuantificar el impacto de cada una de las nuevas principales políticas (incluidos los cambios que afecten al gasto tributario).
- **Actualizaciones económicas y fiscales.** Cada actualización debería incluir pronósticos económicos y fiscales para el año al que se refiere la actualización y para los 2 años posteriores. Las siguientes actualizaciones podrían ser requeridas: 1) una actualización económica y fiscal, que se presentará con el presupuesto; 2) una actualización económica y fiscal de mitad de ejercicio, agendadas para el debate previo al presupuesto, y 3) una actualización económica y fiscal previa a las elecciones, que se presentará entre 20 y 30 días hábiles antes de la fecha de elección legislativa o presidencial. Además, debería presentarse información sobre todos los supuestos de importancia en los que se basan los pronósticos económicos (crecimiento del PIB, precios al consumidor, tipo de cambio, tasa de empleo/desempleo, etc.).
- **Informes fiscales a largo plazo.** Periódicamente, por ejemplo, cada 2 a 4 años, debería prepararse un informe sobre la posición fiscal a largo plazo, que abarque al menos 40 años. Estas proyecciones proporcionarían un informe completo sobre temas tales como los costos relacionados con el envejecimiento de la población o la atención de la salud en el largo plazo, que repercuten en el saldo fiscal y el patrimonio neto del gobierno. Estos informes contribuyen a que la legislatura tome decisiones de política fiscal responsables.

amplíe el período de las proyecciones más allá del “mediano plazo”, a través de análisis de largo plazo sobre el impacto en el presupuesto de los cambios proyectados en las variables demográficas (envejecimiento poblacional, tasa de natalidad, inmigración) u otros factores, tales como los gastos en salud o los costos ambientales.

La clara y a priori especificación de los informes presupuestarios requeridos puede ampliar la transparencia fiscal. Por esa razón, unos pocos países han adoptado Leyes de Responsabilidad Fiscal, que también pueden incluir reglas fiscales. Se exige a los gobiernos que publiquen sus

intenciones fiscales a mediano plazo y su estrategia presupuestaria anual (véanse las buenas prácticas en el recuadro 2).

Además de los requisitos de los informes ex ante, el parlamento puede exigir que el gobierno presente informes ex post, para garantizar que la supervisión parlamentaria de la ejecución del presupuesto o políticas fiscales de mediano plazo tenga lugar a intervalos regulares. En alrededor de una tercera parte de los países de la OCDE, la ley exige que se presente a la legislatura una comparación entre los gastos efectivos y los gastos presupuestados. En algunos países (sobre todo francófonos o hispanohablantes), el parlamento está obligado por ley a adoptar una Ley de Ejecución Presupuestaria. Para que la misma sea relevante, debe aprobarse unos pocos meses después del final del ejercicio fiscal y, de ser posible, coincidir con el debate parlamentario previo a la aprobación del presupuesto.

Buena práctica:

- El parlamento debería asegurarse de recibir informes adecuados y oportunos sobre el presupuesto para comprender el presupuesto ex ante (sobre todo para comprender en qué medida el presupuesto anual contribuye a lograr las metas fiscales a mediano plazo) y para exigirle al gobierno que rinda cuentas después de la ejecución del presupuesto anual. En este contexto, es importante que el parlamento reciba informes o rendiciones de cuenta finales que comparen, en un formato idéntico, los resultados presupuestarios con el presupuesto ex ante aprobado por el parlamento.
- También deberían prepararse proyecciones fiscales a largo plazo, que incluyan el impacto de los cambios demográficos.
- Deberían suministrarse al parlamento los informes sobre la ejecución del presupuesto y los informes de rendición de cuentas de los distintos organismos gubernamentales. Dependiendo del tipo de sistema presupuestario (por ejemplo, presupuesto por resultados), estas obligaciones pueden establecerse por ley, por ejemplo en la ley de responsabilidad fiscal (LRF).

B. Presentación y seguimiento del informe anual de auditoría externa presentado a la legislatura

El informe anual de la oficina de auditoría externa ofrece al parlamento una oportunidad de analizar los resultados del presupuesto del ejercicio anterior y, en caso necesario, tomar medidas. En casi todos los países de la OCDE los informes de la auditoría externa sobre las cuentas financieras anuales se publican dentro de los 12 meses; en poco menos de la mitad de estos 30 países, el parlamento los recibe dentro de los 6 meses posteriores a la finalización del ejercicio. En los países no miembros de la OCDE el retraso en la presentación de estos informes es mayor. En los países de bajo ingreso, se producen largos retrasos en las auditorías, lo que se debe, a menudo, a la tardanza con que la oficina de auditoría externa recibe las cuentas anuales del gobierno y a las limitaciones de la capacidad de auditoría de las oficinas de auditoría externa. En el *Manual de Transparencia Fiscal* del FMI (FMI, 2007) y en OCDE (2002) se recomienda un desfase de 6 meses como una buena práctica. En realidad, algunos países de la OCDE preparan estados financieros anuales auditados con un desfase de menos de 4 meses.

Los reglamentos y prácticas del parlamento determinan los procedimientos y el tiempo de que disponen las comisiones parlamentarias especializadas para analizar el informe del auditor externo

y dar seguimiento a sus recomendaciones. Los informes de la auditoría externa son circulados y debatidos en el seno del parlamento, ya sea en una comisión de presupuesto o en sesión plenaria. Muchos países de la OCDE han establecido un sistema para el seguimiento sistemático de la implementación de las recomendaciones formuladas en los informes de la auditoría externa. En varios países, la ley establece la obligación de dar seguimiento a las recomendaciones del auditor externo nacional.

Buena práctica:

- El informe de la auditoría externa sobre el desempeño presupuestario anual debería enviarse al parlamento dentro de los 6 meses, de modo que el informe de auditoría sobre el desempeño del año (-1) pueda utilizarse en los debates parlamentarios previos a la aprobación del presupuesto, considerando la estrategia presupuestaria para el año (+1).
- Establecer mecanismos institucionales formales en la legislatura para el seguimiento sistemático de los resultados de la auditoría externa; por ejemplo, la comisión de presupuesto del parlamento debería informar en qué medida el poder ejecutivo ha respondido a las recomendaciones del auditor externo.

C. Audiencias/interrogatorios parlamentarios

Es frecuente que los ministros y los directores de departamentos u otros organismos comparezcan ante las comisiones parlamentarias para responder a interrogatorios o presentar testimonios (OCDE, 2003). Se requieren reglas parlamentarias que aseguren que las preguntas estén debidamente enfocadas, el temario se distribuya con antelación a la sesión para que los interrogados puedan prepararse y las comisiones parlamentarias y los grupos representantes de los partidos políticos establezcan una coordinación que permita una interacción productiva con los funcionarios de gobierno. Son importantes los procedimientos para decidir cómo dirigir eficazmente la labor de las comisiones y sobre cómo se tomarán las decisiones y/o se llegará a un consenso.

Buena práctica:

- Requerir que los ministros y otros altos funcionarios comparezcan ante las comisiones parlamentarias especializadas y/o la comisión de presupuesto para responder a preguntas relativas al presupuesto ex ante, a la ejecución del presupuesto ex post y las cuentas.
- Las regulaciones internas del parlamento deberían especificar las reglas aplicables a las audiencias y los interrogatorios.

V. Formalización de las reglas y procedimientos presupuestarios de la legislatura

A. Incorporación de los procedimientos parlamentarios relativos al presupuesto en la legislación

Los parlamentos pueden contribuir a la falta de disciplina presupuestaria si aprueban gastos con cargo al “fondo común” destinados a fines no justificados en términos de objetivos presupuestarios explícitos. Este problema puede resolverse estableciendo restricciones firmes a las facultades del parlamento, incluyendo restricciones que limiten sus facultades para modificar el presupuesto (véase

la sección II D). Existe evidencia de que la aprobación del presupuesto mediante un proceso de “arriba hacia abajo” puede ser útil en la consolidación de las finanzas públicas (Ljungman, 2009).

Las diversas reglas presupuestarias, procedimientos, limitaciones y requisitos que deben cumplir tanto la legislatura como el poder ejecutivo se detallan en las constituciones, leyes y reglamentaciones y prácticas informales. Las normas constitucionales o las leyes del sistema presupuestario son útiles cuando establecen los principios de una buena práctica presupuestaria. Sin embargo, existe el peligro de sobrecargar las leyes del sistema presupuestario, al incluir estipulaciones detalladas que reducen la flexibilidad que necesita el poder ejecutivo para preparar y ejecutar los presupuestos anuales. Dependiendo del rol de la ley y del alcance de la separación de poderes entre la legislatura y el poder ejecutivo, en lo que atañe a los procesos presupuestarios, los mejores instrumentos legales para proporcionar al ejecutivo la flexibilidad presupuestaria que necesita, sin interferir con las prerrogativas de la legislatura en la materia, son los reglamentos del gobierno y otras leyes “secundarias”.

Buena práctica:

- Incluir principios y procedimientos presupuestarios en las leyes del sistema presupuestario, sobre todo cuando sea necesario para observar las normas constitucionales.
- Evitar sobrecargar las leyes, incluida la constitución, con reglas presupuestarias detalladas y delegando detalles a la reglamentación en el poder ejecutivo.

B. Procedimientos internos y reglamentos de la legislatura

Los reglamentos parlamentarios que se refieren, o afectan, el presupuesto anual y las estrategias fiscales a mediano plazo varían de un país a otro. Además, debido a facultades presupuestarias diversas de la legislatura (Lienert, 2005; Wehner, 2006), los arreglos organizativos internos para considerar el proyecto de presupuesto anual y examinar su ejecución y los estados financieros presentan grandes diferencias entre los distintos países. No es posible establecer un conjunto de “reglas parlamentarias sobre procesos presupuestarios” que sirvan para todos los casos. Sin embargo, algunas consideraciones generales son aplicables a todos los países.

Buena práctica:

- Formalizar las normas internas de la legislatura con respecto a los arreglos organizativos para aprobar y revisar el presupuesto.
- Evitar utilizar estas reglas como sustitutas de procedimientos y restricciones presupuestarios que deberían figurar en la ley y no en los reglamentos internos del parlamento.

Referencias

- Anderson, B., y J.J. Minarik, 2006, "Design Choices for Fiscal Policy Rules", estudio preparado para el Grupo de Trabajo de la OCDE "Working Party for Senior Budget Officials", GOV/PGC/SBO (2006).
- Anderson, Barry, 2008, "The Value of a Nonpartisan, Independent, Objective Analytic Unit to the Legislative Role in Budget Preparation", capítulo 9 de Stapenhurst *et al* (op. cit.).
- Corbacho, A., y G. Schwartz, 2007, "Fiscal Responsibility Laws", en *Promoting Fiscal Discipline*, T. Ter-Minassian y M. S. Kumar, a cargo de la edición, págs. 58–77 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Debrun, Xavier, David Hauner y Manmohan Kumar, 2008, "Independent Fiscal Agencies", *Journal of Economic Surveys*, vol. 23, No. 1, págs. 44–81.
- FMI, 2007, *Manual de Transparencia Fiscal*. Disponible en Internet: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm>.
- Johnson, John K., y Rick Stapenhurst, 2008, "Legislative Budget Offices: International Experience", capítulo 10 de Stapenhurst *et al* (op. cit.).
- Kumar, Manmohan, *et al.*, 2009, "Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances". Disponible en Internet: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>.
- Lienert, I., 2005, "Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?", IMF Working Paper 05/115 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- _____, y M.-K. Jung, 2004, "The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 4, No. 3, edición especial (París: OCDE).
- Ljungman, Gösta, 2009, "Top-Down Budgeting—An Instrument to Strengthen Budget Management", IMF Working Paper 09/243 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Mühleisen, Martin, Stephan Danninger, David Hauner, Kornélia Krajnyák y Bennet Sutton, 2005, "How Do Canadian Budget Forecasts Compare with Those of Other Industrial Countries?", IMF Working Paper 05/66 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- OCDE, 2002, "Best Practices for Budget Transparency", *OECD Journal of Budgeting*, vol. 1, No. 3, págs. 7–35 (París: OCDE).
- _____, 2003, "Budget Practices Survey". Disponible en Internet: <http://www.oecd.dyndns.org>.
- _____, 2007, "Budget Practices Survey", *OECD Surveys*. Disponible en Internet: <http://www.oecd.org/gov/budget/database>.
- Posner, Paul, y Chung-Keun Park, 2007, "Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations", *OECD Journal on Budgeting*, vol. 7, No. 3 (París: OCDE).
- Saalfeld, Thomas, 2000, "Members of Parliament and Government in Western Europe: Agency Relations and Problems of Oversight", *European Journal of Political Research*, 37: 353–376 (Países Bajos: Kluwer Academic Publishers).
- Schick, Allen, 2003, "The Role of Fiscal Rules in Budgeting", *OECD Journal of Budgeting*, vol. 3, No. 3, págs. 7–35 (París: OCDE).
- Stapenhurst, Rick, Riccardo Pelizzo, David Olson y Lisa von Trapp (a cargo de la edición), 2008, "Legislative Oversight and Budgeting: A World Perspective", *WBI Development Studies* (Washington: Banco Mundial).
- Wehner, Joachim, 2006, "Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions", *Political Studies*, vol. 54, No. 4, págs. 767–785.

- _____, 2006, “Budget Reform and Legislative Control in Sweden”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 14:2, págs. 3013–332.
- _____, 2010, “Institutional Constraints on Profligate Politicians: The Conditional Effect of Partisan Fragmentation on Budget Deficits”, *Comparative Political Studies*, vol. 43, No. 2.

TNM/10/04 (S)

Fondo Monetario Internacional
Departamento de Finanzas Públicas

700 19th Street NW
Washington, DC 20431
EE.UU.

Tel: 1-202-623-8554

Fax: 1-202-623-6073