

Reforma de las leyes del sistema presupuestario

Ian Lienert e Israel Fainboim

Departamento de Finanzas Públicas

Reforma de las leyes del sistema presupuestario

Ian Lienert e Israel Fainboim

Departamento de Finanzas Públicas

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Departamento de Finanzas Públicas

Reforma de las Leyes del Sistema Presupuestario

Ian Lienert e Israel Fainboim

Distribución autorizada por Carlo Cottarelli

Enero de 2010

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD: Esta 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, H50, H61, H62, H63, H68, H81, H83, K00
Palabras clave:	sistema presupuestario, ley, reforma, poder ejecutivo, poder legislativo
Correo electrónico de los autores:	ilienert@imf.org; ifainboim@imf.org

NOTAS TÉCNICAS Y MANUALES

Reforma de las leyes del sistema presupuestario

Preparada por Ian Lienert e Israel Fainboim

Esta nota técnica¹ aborda los siguientes temas principales:

- ¿Por qué adoptar una nueva ley en relación con el sistema presupuestario?
- ¿Cuál es la relación entre la ley del sistema presupuestario, la constitución y el marco jurídico general?
- ¿Cómo debe adaptarse un sistema presupuestario a la estructura política de un país?
- ¿Cómo deberían reflejarse las funciones de los poderes ejecutivo y legislativo respectivamente en la ley del sistema presupuestario?
- ¿Qué debería incluirse, y qué debería excluirse, en una ley del sistema presupuestario para las distintas etapas del proceso presupuestario anual?

Los resultados del proceso presupuestario dependen, en gran medida, de que haya reglas claras para la formulación, ejecución e información del presupuesto anual, así como una declaración precisa de los objetivos de la política fiscal a mediano plazo. Estas reglas normalmente se especifican en una ley —o conjunto de leyes— del sistema presupuestario², que establece los lineamientos para las diferentes etapas del proceso presupuestario y define las responsabilidades presupuestarias de los actores principales. Esta nota de orientación técnica se centra en las preguntas clave que deben plantearse los países cuando se propone la modificación o el reemplazo de la ley del sistema presupuestario vigente.

Una ley del sistema presupuestario es la expresión formal de las reglas que rigen las decisiones en materia presupuestaria adoptadas por los poderes legislativo y ejecutivo. Los objetivos de las reglas formales consisten en especificar *qué* etapas del proceso presupuestario prevé la ley, *quiénes* son responsables en cada etapa, y *en qué* momento deben tomarse medidas presupuestarias clave. El tema

¹Una versión anterior de esta nota se publicó en el marco de una serie de notas técnicas en el Blog Public Financial Management del FMI (<http://blog-pfm.imf.org>). La nota se ha beneficiado de los comentarios de varios colegas de las Divisiones de Gestión Financiera Pública del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

²En esta nota, el término “ley del sistema presupuestario” hace referencia a todas las leyes correspondientes al sistema presupuestario nacional, incluidas las “leyes de finanzas públicas”, las “leyes orgánicas de presupuesto”, las “leyes de administración/gestión financiera”, las “leyes de responsabilidad fiscal”, las “leyes de deuda pública”, las “leyes de tesorería”, y las “leyes de auditoría externa”. Esta lista no es exhaustiva.

de *cómo* se implementan los procesos presupuestarios también puede abordarse en la ley, aunque en muchos casos las normas de rango inferior son más adecuadas para este propósito.

El fundamento jurídico de la presupuestación varía considerablemente según el país —lo que obedece no sólo a diferencias en el sistema presupuestario, sino también a diferencias de índole política, administrativa, legal y cultural. En un extremo se hallan unos pocos países que no tienen una ley del sistema presupuestario aparte de la constitución³. En el otro, se hallan unos pocos países (entre ellos, Estados Unidos) que tienen muchas leyes que rigen el funcionamiento del sistema presupuestario. La mayoría de los países se encuentran entre estos dos extremos; habitualmente, hay tan solo unas pocas leyes que especifican los mecanismos del sistema presupuestario nacional.

Debido precisamente a la diversidad de prácticas en cuanto a la función que cumple la ley en el establecimiento de un marco presupuestario, en este documento no se propone una “ley modelo”. Así mismo, es importante enfatizar que antes de redactar modificaciones a una ley del sistema presupuestario vigente o de preparar una nueva ley para abordar aspectos concretos de los procesos presupuestarios, se deben tener en cuenta las características institucionales, jurídicas y culturales de cada país.

Esta nota técnica se divide en cinco secciones. En la primera sección se analizan las razones para adoptar una nueva ley del sistema presupuestario. En la segunda, se examina el marco jurídico para la nueva ley. En la tercera se evalúan sucintamente los aspectos jurídicos del sistema político que pueden repercutir en el presupuesto. La cuarta sección aborda las responsabilidades que prevé la ley para los actores involucrados en el presupuesto. Por último —lo que es más importante— la quinta sección analiza las distintas etapas del proceso presupuestario que podrían incluirse en una ley del sistema presupuestario, y se hace referencia a los principios presupuestarios descritos en el recuadro 3.

A. ¿Por qué adoptar una nueva ley en relación con el sistema presupuestario?

Los países adoptan una nueva ley, o modifican una vigente, por diversos motivos, entre los que cabe citar los siguientes: i) para abordar problemas específicos relacionados con el presupuesto; ii) para introducir nuevos principios presupuestarios, tales como transparencia, rendición de cuentas, estabilidad y sostenibilidad fiscal, y resultados presupuestarios; y/o iii) para abordar o clarificar las atribuciones de los poderes legislativo y ejecutivo⁴.

La ley del sistema presupuestario debe ser una herramienta que permita a las autoridades alcanzar los objetivos previstos en sus políticas. En particular, debe constituir el marco para alcanzar los cinco objetivos de un sistema de gestión financiera pública eficiente: i) lograr la estabilidad macrofiscal a corto plazo y la sostenibilidad fiscal a mediano plazo, ii) mejorar la asignación de los recursos

³A modo de ejemplo, en Dinamarca, “las Directrices Presupuestarias” del ministerio de finanzas cumplen la misma función que una ley del sistema presupuestario. En Panamá, en lugar de una ley del sistema presupuestario, cada ley de presupuesto anual incluye un numeroso articulado que normalmente correspondería a una ley del sistema presupuestario; estos artículos son aprobados todos los años por el congreso, habitualmente sin cambios.

⁴En este documento, el término “legislatura” o “poder legislativo” se refiere a todo tipo de órgano legislativo: congresos, parlamentos, etc. El término “poder ejecutivo” se utiliza para los organismos encargados de la aplicación de las leyes; el término se usa como sinónimo de “gobierno”.

presupuestarios, iii) mejorar la eficiencia técnica del gasto, lo que equivale a proveer bienes y servicios de manera eficiente, iv) asegurar una gestión óptima de tesorería y de deuda, y v) mejorar la calidad de la información presupuestaria que se presenta al poder legislativo y al público.

Los gobiernos y legisladores deben llegar a un consenso claro sobre los objetivos que se pretende alcanzar con la modificación de una ley del sistema presupuestario. En algunos casos, antes de que pueda proponerse algún cambio a la ley del sistema presupuestario para abordar cuestiones concretas del sistema de gestión financiera pública, es preciso hacer una revisión/diagnóstico del sistema presupuestario del país, sus instituciones fiscales y procesos decisorios. Una vez logrado el consenso, es importante reconocer que *no hay ley que pueda reemplazar el compromiso político con la implementación de cambios sistémicos*.

En los países donde no se respeta plenamente la ley, las medidas que se tomen para aumentar el compromiso político con los cambios al sistema presupuestario son más importantes que la adopción de una nueva ley cuyas disposiciones no se implementan, o se implementan parcialmente.

B. ¿Cuál es el contexto legal?

La constitución. La estructura jerárquica de las leyes y regulaciones varía según el país. En el nivel más alto, la constitución establece el marco de todo el ordenamiento jurídico. Cuando se elabora un proyecto de ley del sistema presupuestario debe tenerse en cuenta que la constitución posiblemente incluye normas relativas a alguna de las siguientes áreas que inciden en la redacción de esa ley:

- Las responsabilidades generales de los poderes ejecutivo y legislativo, las relaciones entre los dos poderes, y los procesos decisorios.
- Las relaciones entre el gobierno central/federal y los gobiernos subnacionales.
- Los principios generales que rigen el sistema presupuestario; las constituciones de algunos países destinan un capítulo completo a las finanzas públicas, que tienden a incluir varios de estos principios.
- La existencia de un órgano de auditoría externa independiente responsable de aprobar los estados financieros del gobierno.

Como se analiza en Lienert y Jung (2004), determinadas normas relacionadas con el presupuesto pueden revestir suficiente importancia para que se incluyan en la constitución.

Leyes superiores y ordinarias. En algunos países, todas las leyes del derecho positivo tienen el mismo rango y la ley del sistema presupuestario es una ley “ordinaria”. En otros países, sobre todo los que tienen influencia legal de Francia o España, la constitución exige que las finanzas públicas se rijan por una ley “orgánica”, una ley de rango superior cuyo procedimiento de adopción es más riguroso que el de las leyes ordinarias. Véase al respecto el ejemplo de Brasil (recuadro 1)⁵. Cuando existe ese marco constitucional, es importante no sobrecargar las leyes orgánicas, ya que las normas más detalladas pueden establecerse en normas o reglamentaciones de menor jerarquía jurídica. Por ejemplo, en 1996, Suecia adoptó la primera ley del sistema presupuestario en su historia; incluso después de su adopción, la mayoría de los procedimientos presupuestarios siguieron rigiéndose por reglamentaciones dictadas por el poder ejecutivo.

⁵En las constituciones de algunos países, el principio de jerarquía jurídica ubica a las leyes orgánicas por debajo de la Constitución pero sobre las leyes ordinarias. Para su adopción, puede ser necesaria una supermayoría (por ejemplo, dos tercios de ambas cámaras o la mayoría absoluta de todos los miembros del congreso).

Recuadro 1. Brasil: Características de las principales leyes del sistema presupuestario

Leyes principales: Jerarquía jurídica

Las leyes principales son la Constitución de 1988, la Ley n°. 4320 de 1964, la Ley de Responsabilidad Fiscal n°. 101 de 2000, y la ley de directrices presupuestarias, que se aprueba anualmente antes de cada ley de presupuesto anual. La Constitución confiere atribuciones presupuestarias a los poderes legislativo y ejecutivo. Asimismo, incluye una “regla de oro”, en virtud de la cual la deuda pública no puede superar los gastos de capital. Tanto la Ley n°. 4320 como la Ley de Responsabilidad Fiscal establecen las reglas generales para la preparación, ejecución, rendición de cuentas e información del presupuesto.

La Ley n°. 4320 y la Ley de Responsabilidad Fiscal también son leyes de rango superior (es decir, que prevalecen sobre las leyes ordinarias y no pueden ser modificadas por estas). Deben estar aprobadas por ambas cámaras del congreso por mayoría absoluta de miembros. Para poder **modificar** la Ley de Responsabilidad Fiscal se requiere una mayoría calificada (dos tercios) del Congreso. Ambas leyes son “leyes unitarias”, dado que establecen normas de presupuesto aplicables a los tres niveles de gobierno (con algunas normas específicas para cada nivel).

Características principales de la Ley de Responsabilidad Fiscal

La Ley de Responsabilidad Fiscal es una ley integral que incluye las siguientes características:

- Disposiciones detalladas para la preparación y ejecución del presupuesto.
- Límites numéricos para algunos indicadores fiscales (por ejemplo, la relación deuda pública neta/ ingresos netos; y la relación gastos de personal/ingresos netos).
- Disposiciones que limitan los compromisos de gastos en el último año de mandato.
- Límites al endeudamiento de los gobiernos nacionales.
- Reporte transparente de la información fiscal. El gobierno debe presentar: objetivos fiscales plurianuales; objetivos de saldo primario y deuda pública para los tres ejercicios fiscales siguientes; una descripción de los riesgos fiscales, con la determinación de pasivos fiscales contingentes.
- Fuertes sanciones por incumplimiento (la Ley de Delitos Fiscales complementa la Ley de Responsabilidad Fiscal).

Fuentes: FMI, 2001; Blondal *et al.*, 2003.

Reglamentaciones/decretos presidenciales y del gobierno y resoluciones/órdenes ministeriales.

Este tipo de normas deben regular en detalle los principios enunciados en la(s) ley(es) de rango superior. Existen tres criterios para determinar qué debe incluirse en la ley y qué en las reglamentaciones del gobierno:

- Las áreas de las finanzas públicas sobre las que el poder legislativo tiene máxima autoridad deben indicarse en la ley, mientras que las cuestiones presupuestarias respecto de las cuales se ha delegado la autoridad al poder ejecutivo deben regirse por reglamentaciones/decretos.
- Las atribuciones del poder ejecutivo en relación con el poder legislativo deben estar previstas en la ley.

- La persistencia (lo duradero) de las normas presupuestarias. Dado que las leyes son más difíciles de modificar que las reglamentaciones/decretos, no deben incluirse disposiciones en leyes si hay alto riesgo de que deban modificarse o derogarse en un plazo corto (de 1 a 3 años).

¿Qué leyes hay vigentes en materia presupuestaria? Antes de considerar el proyecto de una nueva ley del sistema presupuestario, debe analizarse toda la legislación existente relacionada con el sistema presupuestario, a fin de garantizar la coherencia de las nuevas disposiciones con las leyes existentes. Entre las preguntas a formular se incluyen las siguientes: 1) ¿Qué leyes relacionadas existen que puedan tener disposiciones superpuestas (por ejemplo, leyes relacionadas con gobiernos locales, la administración del Estado, el rol del parlamento, la deuda pública, tesorería, adquisiciones, auditoría externa)?, 2) ¿Es fundamental adoptar una nueva ley, o reformar la ley vigente sería una mejor opción?, y 3) ¿Qué regulaciones del gobierno tendrán que modificarse?

Número de leyes. El número de leyes que rigen el sistema presupuestario de un país depende en parte de su sistema jurídico y de la importancia que se le atribuye a la ley frente a las reglamentaciones (lo que a su vez puede obedecer al equilibrio que existe entre los poderes legislativo y ejecutivo). Por lo tanto, no es posible establecer una pauta rigurosa sobre el número preciso de leyes que es conveniente. Sin embargo, por lo general, hay sobradas razones para consolidar todas las áreas funcionales del sistema presupuestario en una única ley, si bien pueden adoptarse otras leyes “especializadas” para cubrir áreas concretas del presupuesto, tales como adquisiciones, gestión de la deuda y financiamiento de los gobiernos locales. En el caso de la auditoría externa, es preferible dictar una ley separada, debido al rango constitucional de la función de auditoría externa y a la importancia que reviste la independencia del órgano supremo de auditoría.

Examen jurídico y otras medidas preparatorias. Las siguientes preguntas son importantes: ¿Qué procedimientos/pasos deben seguirse antes de que el proyecto de ley preparado por el poder ejecutivo pueda promulgarse tras su sanción legislativa?, ¿Cuánto tiempo se necesita para cada etapa?, ¿Qué riesgos hay de que el proyecto de ley sea rechazado o quede paralizado en la legislatura (o el tribunal constitucional, en los países en los que se exige revisión jurídica)?, ¿Ya están disponibles los proyectos de nuevas reglamentaciones, a fin de agilizar la implementación de la nueva ley (algunos países han experimentado demoras en la implementación de la ley del sistema presupuestario porque las reglamentaciones no están listas)?

Aplicabilidad y sanciones. ¿Pueden aplicarse las nuevas disposiciones de la ley? De no ser así, ¿corresponde incluir estas disposiciones? Las sanciones contra organismos colectivos pueden estar comprendidas en otras leyes (por ejemplo, en los sistemas parlamentarios el incumplimiento de responsabilidades por parte del poder ejecutivo puede derivar en una moción de censura). Una ley nacional también puede especificar sanciones para gobiernos subnacionales (por ejemplo, en el caso de incumplimiento de obligaciones de información, o de límites de deuda). Las sanciones a funcionarios individuales que participan en el proceso presupuestario pueden ir más allá, dependiendo de la gravedad de la infracción cometida. Estas sanciones pueden incluir desde medidas administrativas (por ejemplo, remoción del funcionario), multas (por incumplimiento de normas específicas), hasta la aplicación de la ley penal (en casos graves de malversación de fondos, fraude o corrupción).

C. ¿Cuál es la estructura política?

Dado que los regímenes constitucionales de los poderes ejecutivo y legislativo difieren significativamente, al evaluar un proyecto de ley del sistema presupuestario, es importante considerar lo siguiente:

- **¿Tiene el país un régimen federal o unitario?** En los países federales, corresponde preguntarse si la ley establece limitaciones sobre los gobiernos subnacionales. Por ejemplo, para asegurar la estabilidad macrofiscal, ¿existe una ley aparte que limite los niveles de endeudamiento de los gobiernos subnacionales⁶ y exija que se informen las cifras de deuda y del presupuesto subnacional al gobierno federal/central usando normas de clasificación e información generalmente aceptadas?⁷
- **Sistemas presidenciales y parlamentarios.** Cuando existe división de poderes, como sucede en la mayoría de los sistemas presidenciales, ¿pueden resistir las nuevas normas legales un cambio de equilibrio político entre los poderes legislativo y ejecutivo? En los sistemas parlamentarios, en especial aquellos en los que el gobierno controla efectivamente el parlamento, ¿se adopta la nueva ley principalmente para la implementación de decisiones del gabinete de ministros? De ser así, ¿podrían algunas de las disposiciones propuestas incorporarse en instrumentos menos formales, tales como decretos o reglamentaciones?
- **Número de partidos políticos.** En países con representación proporcional en las leyes electorales, que conducen a sistemas políticos multipartidarios (por ejemplo, Alemania, los Países Bajos), los acuerdos presupuestarios plurianuales entre aliados de la coalición, hasta cierto punto, pueden reemplazar las disposiciones que se incluyen en las leyes de sistemas presupuestarios en otros países.
- **¿Legislatura bicameral o unicameral?** En países con legislaturas bicamerales, deben analizarse las atribuciones presupuestarias de ambas cámaras. Cuando ambas cámaras tienen atribuciones presupuestarias equivalentes, la ley del sistema presupuestario tiene que prever la necesidad de períodos más largos para la adopción de una ley de presupuesto anual.

D. Responsabilidades y atribuciones de los poderes legislativo y ejecutivo

El poder legislativo tiene la máxima autoridad en cuestiones presupuestarias, al menos en lo que atañe a la aprobación del presupuesto anual y presupuestos complementarios. Si no está previsto en la Constitución, la ley del sistema presupuestario debe establecer que todos los impuestos y gastos deben fijarse por ley. Este principio supone que ningún ingreso público, incluso los que exceden las proyecciones de ingreso del presupuesto, puede gastarse sin la previa aprobación del poder legislativo. La ley debe especificar cualquier excepción a esta regla.

Los países pueden adoptar leyes nuevas para fortalecer la función del poder legislativo en los procesos presupuestarios. Esto es lo que sucedió con Estados Unidos en 1974, cuando el equilibrio del poder presupuestario se inclinó a favor del congreso. Fue también el motivo por el que Francia

⁶ Ese tipo de disposición podría incluirse en la ley del sistema presupuestario, si es amplia, o en una ley de responsabilidad fiscal. Otra posibilidad sería incluirla en una ley sobre endeudamiento del sector público, o en una ley relacionada con los gobiernos subnacionales.

⁷ En concreto, la definición de “gobierno general” y la clasificación económica que figura en el *Manual de estadísticas de finanzas públicas* del FMI.

Recuadro 2. Ley orgánica de presupuesto de 2011 de Francia

En agosto de 2001, el parlamento adoptó una nueva ley que moderniza el sistema presupuestario de Francia. La nueva ley se desarrolla sobre la base de la Constitución de 1958, que incluye algunos artículos relacionados con los procesos presupuestarios. La ley rige exclusivamente los procedimientos presupuestarios del "Estado", lo que excluye a gobiernos locales y fondos de seguridad social, para los cuales se han adoptado leyes (orgánicas) separadas. Las principales innovaciones que introdujo esta ley son las siguientes:

- Modifica la presentación del presupuesto y la estructura de apropiaciones presupuestarias para transformarlo de un presupuesto basado en insumos ("input-based budget") en un presupuesto programático, en el que los objetivos de los programas del gobierno son muy explícitos.
- Asigna a los gerentes mayor responsabilidad por los resultados. Sin embargo, a diferencia de algunos países donde la administración de personal se ha descentralizado a los gerentes de presupuesto, la ley francesa mantiene la aprobación del número de empleados del sector público dentro de las atribuciones propias del parlamento.
- Proporciona al parlamento información presupuestaria más completa, incluida una enunciación clara de los objetivos de política fiscal a mediano plazo e informes anuales sobre los resultados de cada programa presupuestario que forma parte del presupuesto general. Estos informes son aprobados formalmente por el parlamento como anexos a la Ley de Revisión Presupuestaria anual.
- Amplía las atribuciones presupuestarias del parlamento, lo que implica conceder al parlamento la oportunidad de examinar programas completos, en lugar de analizar incrementos a "políticas existentes". Se fortalecieron las atribuciones de investigación de las comisiones de presupuesto dentro del parlamento.
- Mejora la calidad de la información financiera, mediante la adopción de estados financieros en valores devengados, que son certificados por un tribunal de cuentas. Dispone que las normas de contabilidad del sector público se aproximen más a las normas contables del sector privado.

Además de las disposiciones de la ley orgánica, la Constitución de 1958 incluye una limitación a las atribuciones del parlamento: no puede introducir medidas que aumenten el gasto sin incluir simultáneamente medidas que acrecienten los ingresos.

Fuente: Francia, Ministerio de Presupuesto, <http://www.performance-publique.gouv.fr>

adoptó una nueva ley de sistema presupuestario en 2001 (véase el recuadro 2), así como también en Paraguay (tras un largo período de dictadura), en el marco de un proceso destinado a fortalecer la rendición de cuentas. En cambio, en los sistemas presupuestarios con base en el derecho británico, las leyes de sistemas presupuestarios posiblemente hayan consolidado las atribuciones del poder ejecutivo (véase Lienert, 2005).

Es preciso delimitar las responsabilidades individuales dentro del poder ejecutivo en una ley, únicamente si quienes participan en el proceso presupuestario rinden cuentas directamente al poder legislativo. Las principales responsabilidades del poder ejecutivo son: 1) presentar un proyecto de ley de presupuesto al poder legislativo; y 2) informar sobre su ejecución. Habitualmente,

los principales actores son el presidente (en sistemas presidenciales) o el ministro de finanzas⁸ (en los sistemas parlamentarios). Las atribuciones o áreas de responsabilidad del ministro de finanzas (o funcionario equivalente) a enunciarse en la ley pueden ser amplias (véase, “Ejecución y control presupuestario” en la sección E más adelante).

Las responsabilidades de los ministros y otros administradores de presupuestos de informar al poder legislativo sobre la ejecución presupuestaria deben enunciarse claramente en la ley.

Los ministros y gerentes de presupuesto pueden estar obligados por ley a responder formalmente a interpelaciones o comparecer ante las comisiones de presupuesto del poder legislativo. Es conveniente que rindan cuenta por la gestión financiera de sus departamentos y por los resultados del presupuesto —tanto financieros como no financieros— tales como la optimización de la calidad del gasto (el “valor por dinero” alcanzado con el gasto) y el cumplimiento de objetivos de desempeño.

No es necesario que la ley enuncie las responsabilidades individuales exclusivas del poder ejecutivo. Las reglamentaciones internas son los instrumentos legales adecuados para definir las responsabilidades presupuestarias de quienes preparan, ejecutan, monitorean, o preparan cuentas o reportes sobre ejecución presupuestaria dentro del poder ejecutivo. Por ejemplo, las responsabilidades de quienes dirigen los ministerios u organismos dependientes del Ministerio de Finanzas que efectúan gastos, o bien de los directores de contabilidad o presupuesto dentro del Ministerio de Finanzas, pueden especificarse en reglamentaciones, decretos, o decretos reglamentarios dictados por el presidente, el gabinete de ministros, el primer ministro o el ministro de finanzas.

E. ¿Cuál debería ser el contenido principal de una ley del sistema presupuestario?

Antes de redactar una ley de naturaleza presupuestaria o de modificar una ley del sistema presupuestario existente, es importante preguntarse “¿qué principios presupuestarios ya están comprendidos en la legislación?”. A tal efecto puede hacerse referencia como mínimo a 11 principios rectores de la gestión presupuestaria (véase el recuadro 3). La ley del sistema presupuestario a menudo hace hincapié en uno o más de estos principios.

Los propósitos específicos de la ley del sistema presupuestario deben ser claros. La ley debe establecer, en sus artículos introductorios (o en un documento aparte), los principios y objetivos principales de la nueva legislación, su alcance, y definiciones claras de los términos empleados en la ley.

Es preciso clarificar la mayoría de las etapas de los procesos presupuestarios en una ley del sistema presupuestario. Los pasos clave son la preparación a cargo del poder ejecutivo y la presentación del proyecto de ley de presupuesto ante la legislatura; la aprobación de la legislatura (tanto del presupuesto anual como de los presupuestos complementarios); algunos aspectos de la ejecución presupuestaria, y los informes ex post a la legislatura. Los pasos y procedimientos detallados involucrados en la ejecución del presupuesto anual del ministerio de finanzas y de los ministerios/órganos que efectúan los gastos pueden establecerse en reglamentaciones, más que en la ley propiamente dicha. Sin embargo, en algunos países con un sistema presidencial de gobierno, en

⁸En algunos países, además del ministro de finanzas, otros ministros, como el primer ministro o un ministro de planificación/economía, tienen responsabilidades presupuestarias. Las leyes o reglamentaciones deben definir las funciones de tales ministros y clarificar las responsabilidades compartidas con el ministro de finanzas.

los que las atribuciones presupuestarias se dividen entre los dos poderes, o en países donde el poder legislativo tiene atribuciones especialmente fuertes en el área presupuestaria, la legislatura puede adoptar una ley que limite el margen de maniobra del poder ejecutivo a los fines de la ejecución presupuestaria.

El resto de esta nota analiza las seis áreas clave de presupuestación que, en general, deben definirse expresamente en la ley, más que en reglamentaciones subsidiarias. Estas áreas se relacionan con la presentación de presupuestos anuales a la legislatura, los documentos que acompañan al presupuesto anual, la aprobación del presupuesto por parte de la legislatura, la ejecución y el control del presupuesto, la contabilidad e informes gubernamentales, y la auditoría externa⁹.

1. Presentación de leyes de presupuesto anual o de apropiación ante la legislatura

- **Reglas fiscales.** Una regla fiscal es un límite numérico que se fija a los agregados (ingresos, gasto, deuda y balance presupuestario) y limita las atribuciones para la elaboración del presupuesto tanto del poder ejecutivo como del legislativo¹⁰. Las reglas fiscales, que suelen mantenerse vigentes durante varios años, cumplen cuanto menos cuatro objetivos: sostenibilidad fiscal, estabilización económica, control o reducción del tamaño del Estado, y apoyo de la equidad intergeneracional. En los últimos años, las reglas fiscales se están adoptando especialmente para alcanzar la sostenibilidad de la deuda. Así pues, los presupuestos anuales deben prepararse de conformidad con las reglas fiscales. La aprobación de las reglas fiscales por parte de la legislatura se analiza en el apartado 3 más adelante.
- **Presentación del presupuesto: calendario.** Si no se incluye en la Constitución, la ley del sistema presupuestario debe especificar la fecha límite para que el poder ejecutivo envíe el proyecto de ley de presupuesto anual a la legislatura. Esto normalmente se fija entre dos y cuatro meses antes del inicio del nuevo ejercicio fiscal¹¹. En los países con legislaturas bicamerales, se debe prever un plazo mayor para analizar el proyecto de ley, en especial si ambas cámaras tienen atribuciones para introducir modificaciones al proyecto.
- **¿Son las asignaciones presupuestarias límites máximos de gasto u obligaciones de gasto?** La ley del sistema presupuestario debe especificar si las asignaciones presupuestarias son límites máximos de gasto que deben respetarse obligatoriamente, u obligaciones de gasto. Ciertos gastos públicos se rigen por otras leyes o contratos jurídicamente vinculantes (por ejemplo, transferencias a hogares tales como prestaciones jubilatorias o por desempleo, servicio de la deuda, pagos ordenados por la justicia) independientemente del importe previsto en las

⁹ Como se señaló en otra sección de esta Nota, es preferible establecer las disposiciones principales sobre auditoría externa en una ley aparte, y no en la misma ley del sistema presupuestario (si bien es cierto que en algunos países, como por ejemplo, Tanzania, las funciones de auditoría externa y las presupuestarias se han consolidado en una misma ley).

¹⁰ Un número cada vez mayor de países está utilizando reglas fiscales cuantitativas; véase FMI (2009), donde se analizan la evolución, el impacto, el diseño y las cuestiones relativas a la implementación de las reglas fiscales.

¹¹ Algunos países adoptan una ley de presupuesto anual, que aprueba tanto los ingresos como los gastos anuales (y los cambios en las políticas impositivas y de gastos) en una única ley. Otros países introducen cambios tributarios en una o más leyes separadas de la ley o las leyes principales de apropiación anual de recursos; estas últimas se limitan a aprobar el gasto anual previa apropiación por parte de la legislatura (en algunos países, no todo el gasto está sujeto a asignaciones anuales; por el contrario, existen otras leyes que sientan las bases jurídicas de más del 50 % del gasto público anual).

Recuadro 3. Principios básicos para una ley del sistema presupuestario

Principio fundamental

1. Autoridad: La autoridad para la toma de decisiones se especifica claramente en la ley del sistema presupuestario. El poder ejecutivo prepara un proyecto de ley de presupuesto y los documentos respaldatorios; entre ellos, un documento de estrategia de política fiscal y un marco macrofiscal a mediano plazo. La legislatura aprueba el presupuesto anual, posiblemente después de introducir modificaciones; no se puede realizar ningún gasto sin la previa aprobación del poder legislativo; el poder ejecutivo implementa el presupuesto anual e informa sobre su ejecución. También está autorizado para cerrar y abrir cuentas bancarias. Las atribuciones para modificar una ley de presupuesto aprobada se especifican también en la ley del sistema presupuestario.

Principios clásicos

2. Base anual: Las atribuciones presupuestarias se establecen por un período de 12 meses. Las excepciones se establecen en la ley del sistema presupuestario, entre las que se incluyen las asignaciones presupuestarias plurianuales y el traslado de partidas no utilizadas a ejercicios siguientes. La ley anual de presupuesto se sanciona antes del inicio del ejercicio al que se refiere. Todas las operaciones se estiman teniendo en cuenta su efecto durante el ejercicio.

3. Exhaustividad: El "universo" (por ejemplo, gobierno central) se delimita claramente. Todos los ingresos y gastos se incluyen en el presupuesto sobre base bruta. Los gastos no se presentan compensados por los ingresos: la ley del sistema presupuestario especifica cualquier excepción. Los fondos extrapresupuestarios son mínimos, y se fijan por ley. Los fondos para contingencias se incluyen en la ley de presupuesto. Los gastos tributarios y las actividades cuasifiscales deben informarse.

4. Unidad: El presupuesto presenta, y el poder legislativo aprueba, todos los ingresos y pagos en la misma ley de presupuesto anual. En el caso de los gastos, no existe un sistema de presupuesto "dual" que divida las operaciones corrientes y en desarrollo (o de capital) (esto se implementa mejor si existe también una autoridad presupuestaria central). En el caso de los ingresos, se puede optar por i) aprobar todas las medidas relativas a la recaudación de ingresos en la ley de presupuesto

proyecciones presupuestarias¹². En tales casos, el gasto incluido en la(s) ley(es) de asignación de recursos públicos normalmente no constituye un límite máximo. Sin embargo, para gran parte del gasto público, las partidas asignadas anualmente son límites máximos jurídicamente vinculantes¹³.

- **Clasificación y tipo de apropiaciones.** La ley del sistema presupuestario debe especificar la clasificación general del gasto que se habrá de utilizar en las leyes anuales de apropiación de recursos públicos. Los sistemas de presupuesto orientados al cumplimiento de normas

¹²Otras leyes generalmente aclaran la naturaleza "permanente" de las asignaciones (por ejemplo, una ley de deuda pública puede indicar que el servicio de la deuda se pague con fondos apropiados, independientemente de las proyecciones presupuestarias).

¹³En algunos países que poseen sistemas de gobierno presidenciales (por ejemplo, Estados Unidos), se añaden cláusulas legales para garantizar que el ejecutivo utilice todas las asignaciones presupuestadas. Estas disposiciones le quitan al ejecutivo la flexibilidad que de otro modo tendría para adaptar el presupuesto a cambios marginales en circunstancias económicas.

Recuadro 3. (continuación)

anual, o ii) aprobarlas exclusivamente en otras leyes (el principio de exclusividad, que puede incluirse en la ley del sistema presupuestario).

5. **Base común (o fungibilidad) de los ingresos:** Todos los recursos se canalizan hacia un mismo fondo común.
6. **Especificidad:** Los ingresos y egresos se aprueban con cierto nivel de detalle en las estimaciones del presupuesto. Los gastos autorizados se destinan para fines particulares (insumos o programas/productos).
7. **Equilibrio:** Los desembolsos previstos en el presupuesto se compensan con cobros (equilibrio contable, con base caja). Los gastos del presupuesto se compensan con ingresos previstos en el presupuesto y financiamiento (base de devengo). El concepto de "equilibrio" se define claramente y puede estar sujeto a limitaciones impuestas por las leyes.

Principios modernos

8. **Rendición de cuentas:** El poder ejecutivo debe dar cuenta al poder legislativo del cumplimiento de sus responsabilidades al menos dos veces al año. Un órgano de auditoría externa independiente informa al menos anualmente a la legislatura sobre la ejecución presupuestaria y las cuentas anuales del gobierno. Dentro del poder ejecutivo, la rendición de cuentas de los gestores de presupuesto se define claramente.
9. **Transparencia:** Las funciones de los organismos públicos son claras. Se pone a disposición del público información oportuna y periódica de naturaleza financiera y no financiera del presupuesto. Los términos que se utilizan en la ley del sistema presupuestario están claramente definidos.
10. **Estabilidad:** Estabilidad de políticas a corto plazo: adopción de compromisos para alcanzar los objetivos de ingresos, gasto total, equilibrio fiscal o deuda pública, definidos en el contexto de un marco presupuestario a mediano plazo actualizado periódicamente. La sostenibilidad fiscal a mediano plazo es otro aspecto importante de la estabilidad.
11. **Desempeño:** Los resultados esperados y los resultados recientes (productos y/o resultados) de los programas presupuestarios se informan en el documento del presupuesto.

pueden incluir miles de partidas presupuestarias, cada una de las cuales es aprobada por la legislatura. En algunos países, la ley del sistema presupuestario ha re-especificado expresamente las apropiaciones presupuestarias, habitualmente bajo la forma de programas o productos. En tales sistemas, las reglamentaciones del poder ejecutivo especifican el grado en que tales gastos deben desagregarse para poder controlarlos. Los sistemas de clasificación detallada que se usan a efectos de la ejecución presupuestaria y reporte estadístico, como las clasificaciones económicas y funcionales compatibles con el *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas* del FMI, pueden especificarse en un decreto del poder ejecutivo.

- **Asignaciones brutas y netas.** En consonancia con el principio de exhaustividad, el gasto no debe presentarse compensado con los ingresos. Asimismo, las leyes del sistema presupuestario de algunos países permiten la afectación de ingresos para fines específicos (por ejemplo, la

afectación de los impuestos sobre el consumo específico de productos de petróleo para el gasto en mantenimiento vial). Otros países, con el fin de alentar a los ministerios /organismos del gobierno a seguir el ejemplo del sector privado, han adoptado disposiciones legales que permiten a las entidades del presupuesto recaudar y retener ingresos. En tales casos, la legislatura debe aprobar los ingresos proyectados de ese organismo y establecer pautas para fijar los cargos o comisiones que generen tales ingresos. Todo gasto que se produzca cuando se hayan excedido los ingresos proyectados de ese organismo debe contar con la aprobación del poder legislativo. Esas disposiciones en la ley de sistema presupuestario son esenciales para impedir que ministerios u organismos realicen gastos ilícitos con sus “propios” ingresos.

- **Base contable de las asignaciones anuales.** Tradicionalmente, todos los gastos se realizaban con base caja y estaban limitados a una duración de apenas 12 meses. Además de especificar que los gastos aprobados por el poder legislativo constituyen límites máximos en un sistema con base caja, la ley del sistema presupuestario puede también requerir la aprobación de compromisos de gasto (especialmente para fines de inversión) en el marco de la aprobación del presupuesto anual. O bien, la ley del sistema presupuestario puede ser un vehículo para la introducción de un sistema de contabilidad pública en valores devengados¹⁴ (es decir, un sistema basado en transferencias económicas en lugar de pagos de efectivo), en cuyo caso los detalles se establecen en las reglamentaciones.
- **Prórroga (“carryover”) de asignaciones presupuestarias.** Para permitir mayor flexibilidad de gasto hacia el final del ejercicio, la ley del sistema presupuestario de países con buenos mecanismos de control del gasto puede estipular que el gasto de inversión autorizado se prorrogue al próximo ejercicio fiscal. También puede permitirse la prórroga de determinados gastos corrientes. La ley del sistema presupuestario debe indicar el tipo de gastos y los límites que pueden prorrogarse¹⁵.
- **Asignación de partidas para contingencias.** La ley del sistema presupuestario puede prever que la ley anual de asignación de recursos públicos incluya una partida para contingencias destinada a sufragar gastos urgentes e imprevistos (por ejemplo, emergencias o grandes aumentos inesperados de obligaciones). La ley debe limitar el gasto sin asignación específica a un pequeño porcentaje del gasto total (normalmente, no superior al 3%) y supeditar el gasto al ámbito de competencia del Ministerio de Finanzas. Las reglamentaciones deberían enunciar detalladamente los procedimientos, los criterios de admisibilidad y las restricciones que rigen el gasto de asignaciones sin afectación específica. La ley del sistema presupuestario debe exigir que los gastos de contingencia se informen periódicamente al poder legislativo.

2. Documentos que acompañan el proyecto de ley del presupuesto anual

- **Proyecciones macroeconómicas y fiscales a mediano plazo, los supuestos subyacentes y otra información.** La ley del sistema presupuestario debe indicar los distintos documentos que el poder ejecutivo debe enviar a la legislatura junto con el proyecto de ley del presupuesto anual (recuadro 4). Una buena práctica consiste en solicitar al poder legislativo que examine y refrende

¹⁴Un número muy reducido de países ha adoptado asignaciones presupuestarias en valores devengados. Si se adoptara este enfoque deberían incluirse disposiciones acordes en la ley o leyes del sistema presupuestario.

¹⁵Véanse más detalles en Lienert y Ljungman, 2009.

Recuadro 4. Documentos que deben acompañar el proyecto de ley de presupuesto anual o la ley de apropiaciones

- Una estrategia fiscal a mediano plazo y los objetivos, el marco presupuestario a mediano plazo que exponga las proyecciones de ingresos, gastos, saldo presupuestario y deuda pública correspondiente, al menos a dos años vista del próximo ejercicio fiscal.
- Identificación y análisis de los supuestos económicos que subyacen a las proyecciones.
- Una declaración de los riesgos fiscales. Esta puede incluir i) la sensibilidad de las proyecciones fiscales y de deuda a cambios en los supuestos; b) los escenarios macrofiscales alternativos; iii) una evaluación de la sostenibilidad de la deuda y los riesgos asociados a la deuda; iv) los riesgos asociados a actividades cuasifiscales, garantías estatales y otros pasivos contingentes, empresas públicas, sector financiero, gobiernos subnacionales, fondos extrapresupuestarios y activos estatales (para más detalles, véase Cebotari *et al.* 2009, y Everaert *et al.* 2009).
- Identificación clara de las nuevas políticas incorporadas al presupuesto anual, con una estimación cuantitativa de su impacto en el presupuesto.
- Información comparativa sobre los ingresos y gastos ejecutados en los dos ejercicios anteriores y un pronóstico actualizado para el ejercicio en curso, con comentarios sobre cada uno de los programas de ingresos y gastos. Conciliación con los pronósticos incluidos en informes sobre presupuestos anteriores para el mismo período, junto con explicaciones de todos los desvíos significativos.
- Análisis de los gastos tributarios, pasivos contingentes y actividades cuasifiscales, en especial cuando sean importantes en términos cuantitativos.

Fuentes: OCDE (2002); FMI (2007); recuadro III.4 de Lienert y Jung (2004).

un marco presupuestario plurianual con actualizaciones anuales, el que debería cubrir todas las unidades institucionales que forman el “gobierno general”, tal como se define en el *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas* del FMI. La ley del sistema presupuestario también podría exigir que la legislatura formalmente apruebe la estrategia de deuda pública del gobierno¹⁶.

- **Información sobre fondos extrapresupuestarios**¹⁷. Esos fondos deben estar sujetos a límites tanto de número como de propósito. Si hay fundamentos sólidos para crear fondos especiales para fines específicos (por ejemplo, seguridad social), debe sancionarse una ley especial. Algunos

¹⁶La ley del sistema presupuestario, o una ley de deuda pública aparte, debería explicar detalladamente los requerimientos clave en materia de deuda pública, lo que incluye delimitar las responsabilidades de los principales organismos involucrados en la gestión de la deuda pública, definir expresamente la autoridad (delegada) del ministro de finanzas de actuar como único agente de endeudamiento del gobierno y seleccionar los instrumentos de endeudamiento, establecer la autoridad y las condiciones generales para el otorgamiento de garantías y préstamos a entidades públicas de préstamos externos soberanos, fijar un límite para la emisión total de deuda pública (con disposiciones claras para los gobiernos subnacionales), prever asignaciones parlamentarias permanentes para todo el servicio de la deuda, y establecer mecanismos de auditoría y contabilidad para la gestión de la deuda pública. En cuanto a la cobertura de la deuda, el “sector público” podría ser apropiado en países donde las empresas no financieras y/o financieras del sector público tienen un impacto considerable en los agregados fiscales o los riesgos fiscales.

¹⁷Véanse pautas adicionales en Allen y Radev, 2006.

países limitan la creación y la gestión financiera de fondos extrapresupuestarios. Por ejemplo, la constitución de Finlandia de 1999 incluye una disposición muy categórica: no pueden crearse fondos extrapresupuestarios sin la aprobación de una supermayoría en el parlamento, y en ese caso, únicamente si ello fuera necesario para llevar adelante una tarea esencial del Estado. En países con fondos extrapresupuestarios que no se incluyen en las asignaciones anuales, la ley del sistema presupuestario debe establecer que los agregados fiscales incluyan los ingresos y gastos proyectados de todas las actividades extrapresupuestarias y que se incluyan informes separados sobre fondos específicos entre los documentos que acompañan el presupuesto anual.

- **Información sobre objetivos de desempeño.** Los países que han adoptado un sistema presupuestario orientado a los resultados normalmente exigen en su ley del sistema presupuestario que se preparen informes de desempeño anual prospectivos por cada programa principal y/o cada ministerio.

3. Aprobación del presupuesto por parte de la legislatura, con inclusión de enmiendas y procedimientos

- **Aprobación de reglas fiscales.** Las reglas fiscales se han incluido en las leyes de responsabilidad fiscal de varios países. La inclusión de reglas fiscales en los ordenamientos jurídicos permite que dichas reglas no puedan modificarse fácilmente. Para que sea eficaz, una ley de responsabilidad fiscal debe cubrir todas las operaciones presupuestarias y cuasifiscales pertinentes del sector público, e incluir de manera integral requisitos de procedimiento y transparencia. La ley de responsabilidad fiscal de Brasil (recuadro 1) es un ejemplo de la incorporación exitosa de reglas fiscales en un ordenamiento jurídico, en parte porque la ley de responsabilidad fiscal prevé duras sanciones por incumplimiento. Sin embargo también hay muchos ejemplos de malogradas incorporaciones de reglas fiscales en la legislación¹⁸. Si bien en algunos países puede ser importante que el poder legislativo apruebe formalmente las reglas fiscales mediante la adopción de legislación del tipo de la ley de responsabilidad fiscal, es más importante garantizar que las reglas fiscales estén acompañadas por un fuerte compromiso político y mecanismos de rendición de cuentas, monitoreo y aplicación. Sin el compromiso de disciplina fiscal del poder legislativo, las reglas fiscales podrían terminar minando la credibilidad de las políticas¹⁹.
- **Un proceso de aprobación presupuestaria de dos etapas.** Algunos países exigen que el gobierno presente su marco presupuestario a mediano plazo y los agregados del presupuesto anual a la legislatura antes de que comience a debatirse el presupuesto, por ejemplo, hacia mediados del ejercicio anterior al ejercicio del nuevo presupuesto. Otros países exigen que los agregados del presupuesto anual —ingresos, financiamiento, gasto total, pagos de deuda— sean aprobados en forma agregada, para luego pasar a una segunda etapa parlamentaria de aprobación de las estimaciones pormenorizadas del gasto. La ventaja de estos procesos de aprobación

¹⁸Para mayor información sobre los fracasos en algunos países de la OCDE, véase Lienert y Jung (2004), pág. 90, y sobre las experiencias en países latinoamericanos, véase Corbacho y Schwartz (2007).

¹⁹Un enfoque alternativo para propiciar la disciplina fiscal es crear estrategias fiscales transparentes y creíbles, apoyadas en instituciones fiscales sólidas. Este enfoque ha funcionado en países como Australia y Nueva Zelandia. Esta alternativa por lo general comporta adoptar una perspectiva a mediano plazo para la preparación del presupuesto, procedimientos presupuestarios para minimizar el "sesgo hacia los déficits" (tales como los procedimientos presupuestarios de arriba hacia abajo (*top-down*)) y estrictos requerimientos de transparencia y supervisión pública.

presupuestaria de dos etapas radica en que, en una primera etapa, el poder legislativo se centra en la estrategia fiscal general y en los principales agregados, para luego pasar a la aprobación de gastos detallados. Una ley del sistema presupuestario puede incorporar un procedimiento como ese, en especial en países donde los procesos presupuestales descendentes (“*top-down*”) son considerados importantes para lograr la consolidación fiscal.

- **Limitaciones a las atribuciones del poder legislativo para cambiar el proyecto de ley de presupuesto enviado por el poder ejecutivo.** Una de las atribuciones potencialmente más importantes del poder legislativo es su capacidad para modificar el tamaño y la composición del presupuesto propuesto por el poder ejecutivo. Hay tres opciones principales que puede adoptar la ley del sistema presupuestario: atribuciones de modificación ilimitadas, atribuciones limitadas, o atribuciones mínimas (tal es el caso, “cuando cualquier modificación propuesta por el poder legislativo debe contar con la aprobación del poder ejecutivo”). Para la estabilidad fiscal a mediano plazo, es conveniente limitar las atribuciones del poder legislativo. Varios países permiten que la legislatura apruebe gastos adicionales siempre que se recauden ingresos adicionales de modo que no se altere el equilibrio fiscal. Otros sistemas no permiten que el poder legislativo aumente el gasto total, pero permiten que introduzca cambios en la composición de las categorías del gasto. Unos pocos países no permiten ningún cambio, salvo que afecten el marco presupuestario a mediano plazo de forma marginal (véanse más detalles en OECD, 2007).
- **Límites a las atribuciones del poder legislativo para incrementar las proyecciones de ingresos a fin de dar cabida a un mayor gasto.** Este requisito legal es particularmente importante en países donde hay una fuerte separación entre los poderes ejecutivo y legislativo (por ejemplo, los sistemas presidenciales de América Latina). También es adecuado, de ser necesario, incluir en la ley del sistema presupuestario controles sobre la creación y permanencia de afectaciones presupuestarias y gastos tributarios. En general, debe evitarse la afectación de ingresos a gastos específicos, pues es incompatible con el principio de la base común (fungibilidad). Pueden introducirse en la ley reglas de expiración de plazos (“*sunset clauses*”) para los gastos tributarios (por ejemplo, estableciendo que estos deben vencer a los 5 ó 10 años), y fijarse límites sobre el gasto tributario total (por ejemplo, como porcentaje del gasto anual total).
- **Procedimientos presupuestarios dentro del poder legislativo.** En muchos países estos procedimientos se especifican principalmente en las reglamentaciones internas. Sin embargo, las constituciones o leyes de algunos países establecen reglas especiales para la adopción de una ley de presupuesto anual (por ejemplo, el debate del proyecto de ley de presupuesto tiene prioridad respecto de las leyes no presupuestarias). Las responsabilidades que competen a cada cámara en relación con el presupuesto suelen estar especificadas en la ley. Las reglamentaciones del poder legislativo deben definir las responsabilidades y la autoridad de la comisión de presupuesto y de las comisiones sectoriales que funcionan en la legislatura.
- **Fecha límite para la aprobación del presupuesto por parte de la legislatura.** A fin de permitir una implementación inmediata del presupuesto anual, la ley del sistema presupuestario debe exigir la adopción del presupuesto anual a más tardar el último día del ejercicio inmediatamente anterior al nuevo ejercicio fiscal al que corresponde el presupuesto.

- **Reglas sobre no aprobación del presupuesto.** La ley del sistema presupuestario también debe establecer la norma que corresponda aplicar en el caso de que el presupuesto no haya sido aprobado para la fecha límite. Habitualmente, la ley del sistema presupuestario establece que el presupuesto en el nuevo ejercicio fiscal debe ejecutarse mensualmente a razón de una doceava parte de las asignaciones presupuestarias del ejercicio fiscal anterior (es decir, sin incluir ninguna actividad, política, o proyecto presupuestario nuevo). Para obligar al legislativo a aprobar el proyecto de ley del presupuesto, la legislación de algunos países limita la duración de la regla de la doceava parte (por ejemplo, cuatro meses a partir del inicio del nuevo ejercicio fiscal).
- **Reglas para la aprobación del presupuesto por parte del poder legislativo.** Si el poder legislativo tiene atribuciones para rechazar el presupuesto, la ley del sistema presupuestario posiblemente tenga que establecer reglas para asegurar la aprobación del presupuesto, e impedir que se produzcan estancamientos entre los poderes legislativo y ejecutivo. En los sistemas parlamentarios de gobierno, la única “arma” que tiene el parlamento es rechazar el presupuesto por completo, emitiendo una moción de censura (es decir, forzando la dimisión del gobierno). En tales casos, es importante incorporar una regla en el ordenamiento jurídico para el caso de que el presupuesto no sea aprobado. En los sistemas presidenciales, la legislatura puede rechazar el proyecto de ley de presupuesto enviado por el presidente. Por su parte, el presidente puede vetar la ley de presupuesto aprobada por el poder legislativo. En este caso también es importante disponer de un acuerdo formal —o mejor aún, un artículo en la ley— que establezca la prórroga del presupuesto del ejercicio anterior en caso de no aprobarse el nuevo presupuesto, para garantizar que el gobierno continúe funcionando mientras se procura conseguir consenso político para aprobar el nuevo presupuesto anual.
- **Presupuestos complementarios.** Una buena práctica presupuestaria consiste en exigir una revisión formal a mitad de año de la ejecución presupuestaria a cargo del poder legislativo, que puede, de ser preciso, aprobar una ley de reforma del presupuesto anual para incorporar los cambios que fueren necesarios. Esa ley puede autorizar 1) un mayor gasto, si los ingresos resultan ser superiores a los proyectados, o han surgido grandes gastos imprevistos que no pueden financiarse mediante recortes de otras partidas de gastos, 2) una reducción del gasto, especialmente cuando los ingresos son inferiores a los proyectados y el gobierno no desea apartarse de las metas de déficit/superávit anunciadas. Sin embargo, la ley del sistema presupuestario debe permitir que se aprueben presupuestos complementarios en cualquier momento en caso de ser necesario. Una forma sencilla de incorporar este requisito en la ley del sistema presupuestario, consiste en disponer que los principios y procedimientos incorporados en dicha ley se apliquen tanto al presupuesto anual como a los presupuestos complementarios²⁰.
- **Oficinas de presupuesto independientes.** Tales oficinas, que atienden las necesidades del poder legislativo, se han establecido en varios países; entre ellos, Canadá, Estados Unidos y México. La ley del sistema presupuestario, o una ley de la “oficina de presupuesto”, pueden definir funciones y responsabilidades, y asignar personal a la oficina de presupuesto del poder legislativo. A fin de asegurar la independencia de su asesoramiento, la oficina no debe ser partidista, y no se deben permitir nombramientos políticos.

²⁰ En países de habla francesa, la ley orgánica contiene dicha disposición, la cual se aplica también a la ley de ejecución presupuestaria, en virtud de la cual el parlamento aprueba de manera formal los cambios ex post en los ingresos y gastos.

4. Ejecución y control del presupuesto

Muchos de los procedimientos para la ejecución del presupuesto anual, entre los que se incluyen afectaciones (a entidades de presupuesto de menor rango –“*allotment*”), distribución del presupuesto (división del gasto del presupuesto anual en topes trimestrales –“*apportionment*”), mecanismos de control del gasto, control interno y auditoría interna, se definen mejor en los decretos y resoluciones ministeriales. Sin embargo, la ley del sistema presupuestario puede utilizarse en las siguientes áreas:

- **Flexibilidad para que el poder ejecutivo implemente el presupuesto.** La ley del sistema presupuestario puede estipular que el gasto de una partida determinada puede excederse siempre que, como contrapartida, se reduzca otra partida presupuestaria dentro de la misma categoría del gasto (transferencia –“*virement*”). La ley del sistema presupuestario debe definir expresamente las atribuciones de transferencia que competen al ministro de finanzas (por ejemplo, el porcentaje en que pueden excederse partidas de gasto específicas sin necesidad de tener que presentar un presupuesto complementario a la legislatura).
- **Autoridad al ministro de finanzas para recortar asignaciones.** La ley del sistema presupuestario debe establecer si el ministro tiene autoridad limitada, ilimitada o si carece de autoridad para recortar las asignaciones presupuestarias, y definir las condiciones en que tales acciones le son permitidas (por ejemplo, en caso de menores ingresos). Si bien las prácticas de los países varían, desde el punto de vista de la estabilidad macrofiscal y para impedir atrasos de pagos, la ley debe conferir al ministro de finanzas autoridad para recortar el gasto (hasta cierto porcentaje) antes de tener que verse obligado a recurrir al poder legislativo para pedir la aprobación de gasto adicional mediante un presupuesto complementario.
- **Atribuciones del ministro de finanzas respecto de los mecanismos bancarios del gobierno y la gestión de tesorería.** Para un control financiero eficaz, la ley del sistema presupuestario debe conferir al ministro de finanzas atribuciones amplias para la gestión (especialmente la apertura y cierre) de cuentas bancarias del gobierno. La ley del sistema presupuestario debe conferir al ministro amplios poderes para reducir al mínimo los saldos ociosos en cuentas públicas, e invertir adecuadamente cualquier superávit a corto plazo, con el propósito de minimizar los costos de endeudamiento y los riesgos para el gobierno.
- **Consolidación de todos los ingresos y creación de una cuenta única de tesorería.** La ley del sistema presupuestario debe incorporar el principio de la base común de ingresos: todos los ingresos deben ingresar a un mismo fondo común. Las excepciones a este principio deben especificarse en la ley. La ley del sistema presupuestario debe indicar la apertura de una cuenta única de tesorería en el banco central. La cuenta única de tesorería puede tener subcuentas²¹.

Los procedimientos de adquisiciones del sector público pueden establecerse en una ley especial.

Muchos países han adoptado una ley de adquisiciones del sector público que establece los principios y prácticas que rigen las adquisiciones; entre otros, el grado en que las adquisiciones se descentralizan entre los ministerios que efectúan gastos y la(s) entidad(es) administrativa(s) especial(es) que se establezca(n) para supervisar el sistema de adquisiciones del sector público en su conjunto.

²¹ Los reglamentos podrían esclarecer las responsabilidades de los titulares designados de subcuentas. En sistemas de pago descentralizados, otros ministros o autoridades delegadas pueden tener el derecho de firma sobre cuentas y efectuar pagos directamente (de manera electrónica o mediante emisión de cheques). En sistemas de pago centralizado, tan solo el ministro de finanzas, o las autoridades que este designe, poseen tales derechos.

Recuadro 5. Informes presupuestarios ex post

Informes trimestrales (o mensuales)

- Informes sobre ejecución presupuestaria mensuales y del año hasta la fecha, que deben generarse dentro de las cuatro semanas posteriores al cierre de cada período. Los datos deben estar acompañados de un breve comentario sobre los ingresos, gastos y el saldo.

Informe de mitad de año

- Una actualización exhaustiva sobre la implementación del presupuesto presentada dentro de las seis semanas siguientes al cierre de mitad de año. Esta debe analizar el impacto de los cambios en los supuestos económicos que subyacen al presupuesto, cualquier decisión política reciente vinculada al presupuesto y cualquier otra circunstancia que incida de manera significativa en el presupuesto. El informe debe contener las proyecciones presupuestarias actualizadas para el ejercicio fiscal actual y los dos ejercicios subsiguientes.

Cuentas al cierre e informe anual

- Las cuentas anuales deben mostrar el cumplimiento con los niveles de ingresos y gastos presupuestados, oportunamente aprobados por la legislatura. El formato de las cuentas debe ser idéntico al de la presentación del presupuesto. Debe mostrarse cualquier ajuste efectuado en el presupuesto original durante el ejercicio. Debe incluirse también información comparativa sobre ingresos y gastos del ejercicio anterior.
- Las cuentas anuales deben ser auditadas por el organismo de auditoría externo y presentadas al parlamento a más tardar a los 6-12 meses de cada cierre de ejercicio (los países más avanzados acortan este plazo).
- El informe presupuestario de cierre del ejercicio debe contener un análisis exhaustivo del resultado general presupuestario comparado con las metas ex ante de los totales de ingresos y categorías amplias de gastos. Asimismo, deben incluirse los informes sobre resultados presupuestarios del gasto de los ministerios.
- En los países con sistemas presupuestarios orientados a resultados, la ley debería exigir que los informes anuales contengan información sobre resultados no financieros, incluyendo una comparación de las metas de resultados y los resultados efectivamente alcanzados. Los informes sobre el ejercicio cerrado deben estar disponibles oportunamente para que la legislatura debata el presupuesto para el ejercicio en curso.

Fuentes: OCDE (2002); FMI (2007); y recuadro III.4 de Lienert y Jung (2004).

5. Cuentas públicas y presentación de informes a la legislatura

- **Sistemas y procedimientos contables.** Por lo general no se requiere una ley contable aparte, aunque un número de países disponen de esta. La contabilidad es mayormente una cuestión técnica, para la cual los datos deben proporcionarse según las normas y/o reglamentos emitidos por el Ministerio de Finanzas, o un consejo de normas contables independiente. No obstante, la ley del sistema presupuestario debe especificar las bases de contabilidad que han de utilizar las entidades que participan en la formulación del presupuesto y el organismo encargado de fijar las

normas contables. En algunos países (por ejemplo, en la Ley Orgánica Presupuestaria de Francia) se limita el establecimiento de las bases a declaraciones sencillas, tal como: “las normas contables del sector público difieren de las normas contables del sector privado tan solo en la medida en que el presupuesto y los procesos contables del gobierno sean exclusivos”. La ley puede exigir que las normas contables sean revisadas por expertos de los sectores público y privado.

- **Informes de ejecución presupuestaria ex post y cuentas financieras.** La ley del sistema presupuestario debe especificar los informes y cuentas que el poder ejecutivo debe preparar para presentar ante la legislatura. La presentación de informes reviste particular importancia a los efectos de cumplir con los principios de transparencia y rendición de cuentas. En los países que han adoptado un sistema presupuestario orientado a resultados, también se requieren informes anuales de desempeño. Los informes principales que deben especificarse en la ley del sistema presupuestario se indican en el recuadro 5. Algunos países han incorporado estos requerimientos en las leyes de responsabilidad fiscal, aunque probablemente sea más recomendable que estas obligaciones estén incluidas en la ley del sistema presupuestario principal.
- **Información presupuestaria e informes periódicos adicionales.** La presentación de información considerada como “mejor práctica” podría exigirse como un requerimiento legal (véase OCDE, 2002). La imposición de requerimientos legales de presentación de informes ante la legislatura debe evaluarse con sumo cuidado, ya que el poder legislativo no debería estar sobrecargado de información. Se ha de distinguir entre las necesidades de la legislatura y la información requerida para fines de gestión interna, habida cuenta de que esta última se rige por reglamentos y no por leyes.

6. Auditoría externa

- **Las facultades y responsabilidades principales de la entidad fiscalizadora superior (EFS) deben establecerse en la constitución.** La Declaración de Lima de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) fija normas internacionales, entre las cuales figura el requerimiento de que la constitución establezca la independencia de la EFS y la preparación de informes de auditoría para la legislatura²².
- **Una ley de auditoría externa aparte debería profundizar sobre las facultades, funciones y responsabilidades de la EFS,** la designación del auditor general o cuerpo colegiado²³ y el personal de la EFS (que debe ser independiente del servicio civil), y el tipo de auditoría— financiera, de legalidad y/o desempeño (“valor por dinero”) que ha de realizarse. El recuadro III.5 de Lienert y Jung (2005) contiene las normas mínimas de una ley de auditoría externa.

²² En 2007, la INTOSAI refinó las disposiciones en materia de independencia contenidas en la Declaración de Lima. La “Declaración de México” establece ocho pilares para la independencia de la auditoría pública externa. Para más detalles, véase <http://www.intosai.org/en^portal/documents/intosai^general^limaundmexikodeclaration>.

²³ En algunos países, las facultades de toma de decisiones para la auditoría externa recae principalmente en un individuo: el Auditor General o el Jefe de la Oficina de Auditoría; en otros países, esta función está a cargo de un organismo colegiado.

Referencias

- Allen, Richard, y Dimitar Radev, 2006, “Managing and Controlling Extrabudgetary Funds”, IMF Working Paper 06/286 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Blöndal, Jon, Chiara Goretti, y Jens Kristensen, 2003, “Budgeting in Brazil”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 3, No. 1 (París: OCDE).
- Cebotari, Aliona, Jeffrey Davis, Lusine Lusinyan, Amine Mati, Paolo Mauro, Murray Petrie, y Ricardo Velloso, 2009, *Fiscal Risks: Sources, Disclosure, and Management* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Corbacho, Ana, y Gerd Schwartz, 2007, “Fiscal Responsibility Laws”, en *Promoting Fiscal Discipline*, editado por T. Ter-Minassian y M.S. Kumar, págs. 58-77 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Everaert, Gretje, Manal Fouad, Edouard Martin, y Ricardo Velloso, 2009, “Disclosing Fiscal Risks in the Post-Crisis World”, IMF Staff Position Note 09/18 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- FMI, 2001, “Brazil: Report on Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module”. Disponible en Internet en: <http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp>.
- , 2007, *Manual de Transparencia Fiscal*. Disponible en Internet en: www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm.
- Kumar, Manmohan, *et al.*, 2009, “Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances”. Disponible en Internet en: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>.
- Lienert, Ian, 2005, “Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?”, IMF Working Paper 05/115 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- , y Moo-Kyung Jung, 2004, “The Legal Framework for Budget Systems—An International Comparison”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 4, No. 3 (París: OCDE).
- , y Gösta Ljungman, 2009, Carry-over of Budget Authority, IMF Technical Guidance Note. Disponible en Internet en: <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/fad-technical-guidance-notes-on-public-financial-management.html>.
- OCDE, 2002, “Best Practices for Budget Transparency”, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 1, No. 3, págs. 7-14 (París: OCDE).
- , 2007, “Budget Practices and Procedures Survey”, *OECD and World Bank Survey*. Disponible en Internet en: <http://webnet4.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx>.

TNM/10/01 (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