

7 Gobernanza fiscal

Este capítulo describe cómo los países de la OCDE han incorporado cuestiones de gestión fiscal en sus constituciones, estudiando la regulación de áreas como el alcance y el calendario del presupuesto, las normas fiscales, los procedimientos legislativos y las instituciones fiscales independientes. Destaca cómo determinadas disposiciones pueden contribuir a garantizar la adhesión de los gobiernos a principios de alto nivel de prudencia, transparencia y responsabilidad financiera. Analiza los beneficios potenciales de consagrar estas cuestiones en términos constitucionales, tales como las normas inamovibles por las que el electorado puede pedir cuentas a los sucesivos gobiernos, la reducción de los costes de los préstamos al garantizar a los mercados financieros los compromisos de sostenibilidad fiscal y un poder legislativo más informado para examinar la política fiscal. También evalúa los inconvenientes, en particular, el hecho de que pueden reducir la flexibilidad del gobierno para responder a acontecimientos inesperados y adaptar las normas a las nuevas prácticas.

Cuestiones clave

Definir en la constitución las prácticas presupuestarias y las limitaciones en la aplicación de la política fiscal puede proteger a un país de una gestión financiera deficiente. Debido a que estas leyes no pueden modificarse fácilmente, es difícil que los gobiernos electos puedan eludir los principios que su país ha consagrado en sus documentos rectores más importantes. Sin embargo, las normas fiscales se incluyen solamente en raras ocasiones en las constituciones, e incluso cuando lo hacen, las disposiciones específicas se desarrollan en otras leyes.

- *Los principios de gestión financiera pueden establecerse constitucionalmente bajo diversos rubros*, incluyendo la forma del presupuesto, los procedimientos y los marcos fiscales, es decir, la cobertura institucional, el alcance específico de los ingresos y los gastos, si el presupuesto se presenta sobre una base ministerial o programática y si debe incluir la planificación a mediano plazo, entre otros detalles
- *Normas fiscales*: si los gobiernos deben tener presupuestos equilibrados o ajustarse a los toques de gasto y en qué circunstancias deben suspenderse las normas.
- *El papel del poder legislativo*: cómo se reparte el control entre las cámaras en los sistemas bicamerales, si tienen poder para introducir enmiendas propias y a qué nivel se ejerce el control (como los montos totales de ingresos y gastos, las partidas, a nivel del ministerio o de un programa, los límites de endeudamiento).
- *Apoyo a la investigación y organismos independientes de supervisión y auditoría*: si se garantiza que los parlamentos dispongan de apoyo de investigación con recursos adecuados para ayudar a la supervisión; si se designarán instituciones fiscales independientes para supervisar e informar sobre las normas fiscales; las responsabilidades de las instituciones de auditoría del Estado para examinar los estados financieros; así como los poderes de todos para obligar al gobierno a proporcionar información.
- Limitar la autoridad fiscal de un gobierno también puede tener inconvenientes, como por ejemplo, impedirle aplicar la política fiscal óptima en un momento dado. Además, las restricciones pueden ir en contra de los principios de la democracia representativa, lo que implicaría que un gobierno con un fuerte mandato electoral debería tener la libertad de gestionar la política fiscal de acuerdo con la voluntad de los que lo eligieron.
- La elección de los marcos jurídicos para establecer la política fiscal puede implicar un equilibrio entre normas constitucionales fijas y leyes y procedimientos inferiores más discrecionales. Independientemente del equilibrio alcanzado, la restricción fundamental de la gobernanza fiscal es la responsabilidad democrática, que se ve reforzada por la transparencia con el poder legislativo y el público.

Introducción

Los poderes de las legislaturas y los gobiernos en el proceso presupuestario varían entre los diferentes países de la OCDE. Pero la gestión fiscal responsable significa lidiar con un estado de tensión permanente entre ambos poderes: las legislaturas autorizan la recaudación de fondos públicos y la capacidad de gastarlos, mientras que los gobiernos deciden exactamente cómo hacerlo. La base legal del proceso presupuestario y de las instituciones fiscales de un país, es el campo de juego en el que se manifiesta la tensión, y el resultado para estos competidores determina en última instancia la calidad de los servicios públicos.

Tras el éxito del diseño institucional de la política monetaria independiente, algunos países trataron de despolitizar la política fiscal limitando la discrecionalidad de los gobiernos y consagrando por ley los principios de la gestión fiscal responsable. En efecto, los países pueden beneficiarse de la limitación del erario público para superar problemas de elección pública tales como el sesgo del déficit, que puede ser consecuencia de votantes interesados, de la competencia entre partidos políticos o del oportunismo entre los miembros de una zona monetaria común. Los mecanismos legales para atar las manos del gobierno varían dentro de un espectro que va desde las normas constitucionales estrictas de equilibrio presupuestario, hasta reglamentos secundarios que exigen previsiones a mediano plazo en los documentos presupuestarios.

Sin embargo, la consagración de normas y procedimientos excesivamente detallados en la constitución limita la autoridad de un gobierno para actuar en interés del público que le otorgó un mandato democrático o para reaccionar ante circunstancias inesperadas. Aunque puede haber beneficios si se considera en perspectiva, las limitaciones pueden impedir una respuesta óptima de la política fiscal en un momento dado.

Además, como ha sucedido a lo largo de la crisis financiera mundial y la pandemia del COVID-19, las actitudes, la teoría económica y las herramientas de finanzas públicas de una nación evolucionan con el tiempo y pueden superar las perspectivas de los redactores de una constitución. Las barreras que son demasiado restrictivas pueden frenar el bien común.

Por lo tanto, es importante lograr un equilibrio entre las limitaciones legales y la discrecionalidad. Pero, independientemente de los límites que se impongan en última instancia a la autoridad fiscal de un gobierno, si un país logra consagrar los principios de la transparencia presupuestaria en la ley, los beneficios pueden ser significativos (Recuadro 7.1).

Recuadro 7.1. Beneficios de la transparencia presupuestaria

- *Rendición de cuentas* – La claridad en el uso de los fondos públicos es necesaria para que los representantes y funcionarios públicos puedan rendir cuentas de su eficacia y eficiencia.
- *Integridad* – El gasto público es vulnerable no sólo al despilfarro y al mal uso, sino también al fraude. "La luz del sol es la mejor política" para evitar la corrupción y mantener niveles altos de integridad en el uso de los fondos públicos.
- *Inclusión* – Las decisiones presupuestarias pueden afectar profundamente a los intereses y niveles de vida de diferentes personas y grupos de la sociedad; la transparencia implica un debate informado e inclusivo sobre las repercusiones de la política presupuestaria.
- *Confianza* – Un proceso presupuestario abierto y transparente fomenta la confianza de la sociedad en que se respetan las opiniones e intereses de los ciudadanos y en que el dinero público se utiliza bien.
- *Calidad* – Una presupuestación transparente e inclusiva favorece mejores resultados fiscales y políticas públicas más receptivas, con mayor impacto y equitativas.

Fuente: OECD (2002^[1]), *OECD Best Practices for Budget Transparency*, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/best-practices-budget-transparency.htm> (consultado el 15 de abril de 2021).

En el resto de este capítulo se describen las cuestiones relacionadas con la consagración de los principios de la buena gestión financiera en la legislación, así como los motivos por los que los países pueden optar por regulaciones constitucionales estrictas en lugar de una ley o incluso costumbres menos estrictas. La última sección ofrece opciones y cuestiones clave a considerar para cada uno de los elementos relevantes, con una indicación de la frecuencia con que se abordan estos elementos en el derecho constitucional. En la medida de lo posible, el capítulo coloca los temas en el contexto de las prácticas presupuestarias internacionales de los países de la OCDE a partir del trabajo de encuestas y recolección de datos de la Organización. El capítulo también se basa en los principios y recomendaciones pertinentes de la OCDE, particularmente:

- Mejores prácticas de la OCDE para la transparencia presupuestaria (2002) y Herramientas de la OCDE de transparencia presupuestaria (2017)
- Recomendación de la OCDE sobre gobernanza presupuestaria
- Principios de la OCDE para instituciones fiscales independientes.

El capítulo se basa en el análisis de las constituciones de los países miembros de la OCDE, principalmente Alemania, Australia, Corea, España, Finlandia, Francia, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal y Suiza.¹

Aunque los estudios entre países pueden aportar ideas y puntos de referencia útiles, las prácticas presupuestarias en la región de la OCDE han evolucionado de acuerdo con una serie de prácticas legales, constitucionales, institucionales y culturales. Los países deben determinar y gestionar sus marcos normativos nacionales en función de sus circunstancias específicas

Breve descripción del tema

¿Por qué definir las prácticas presupuestarias en la ley?

La elaboración de presupuestos con restricciones en muy pocas ocasiones es una aproximación óptima para hacer frente a un conjunto único de circunstancias, ya sea una crisis financiera o una pandemia; pero a pesar de que los gobiernos deben tener flexibilidad para establecer su propia agenda fiscal, puede ser beneficioso limitar la discrecionalidad fiscal para evitar que los incentivos se alineen con el bien público. ¿Cuáles son las motivaciones que puede tener un gobierno para renunciar a la flexibilidad? ¿cómo debería decidir respecto a si fundamentar las limitaciones en la constitución o en otros tipos de legislación (legislación ordinaria, directrices, acuerdos gubernamentales, etc.)?

- *Para establecer rutinas y normas* – Schick (2010^[2]) define a la presupuestación como la "rutinización" de las decisiones. Dado que los presupuestos nacionales manejan grandes sumas de dinero en muchos y diversos ámbitos políticos, gestionados por una gran maquinaria gubernamental, puede resultar perturbador para los servicios públicos y la supervisión legislativa permitir que los gobiernos recién formados decidan sus propios procesos presupuestarios al comienzo de una legislatura. Al crear una base legal para las rutinas (como los hitos del calendario) y estándares (como el alcance de las instituciones cubiertas por las votaciones presupuestarias), los países pueden minimizar las interrupciones de los servicios y supervisión públicos.
- *Fomentar la prudencia fiscal* - El establecimiento de funciones institucionales claras y la definición de restricciones para los gobiernos electos pueden ayudar a evitar una amplia gama de sesgos que conducen a déficits excesivos y a una política fiscal procíclica. Por ejemplo, el juego electoral, en el que los gobiernos en funciones hacen gastos excesivos para influir en los votantes o para reducir el espacio fiscal de un gobierno entrante, o el problema del "fondo común", por el cual los beneficiarios de los fondos públicos están más organizados y son más elocuentes que los contribuyentes en general, sobre todo en las épocas de bonanza del ciclo económico (Ayuso-i-Casals et al., 2007^[3]).
- *Garantizar una información adecuada para la rendición de cuentas a través de mecanismos democráticos* – La función del poder legislativo es influir y supervisar la política gubernamental. Para ello, los legisladores necesitan información sobre los programas gubernamentales que podrían no ser de interés para recibir aportaciones del gobierno. Para garantizar que los representantes elegidos dispongan de las herramientas necesarias para realizar su trabajo, el derecho constitucional y la legislación en general pueden establecer requisitos mínimos en cuanto al contenido de los presupuestos, designar un organismo de control independiente que garantice el cumplimiento de los requisitos y otorgar a los legisladores facultades para obligar a los gobiernos a subsanar una transparencia insuficiente. Además, para que las elecciones –el mecanismo de rendición de cuentas por excelencia– reflejen la voluntad del electorado, el público necesita información adecuada con la que pueda juzgar a los gobiernos, como los objetivos de desempeño *ex ante* y los informes financieros *ex post*, para evaluar el desempeño del gobierno.
- *Garantizar que el poder legislativo cuente con el apoyo adecuado al examinar los presupuestos* – La comprensión de los presupuestos nacionales requiere un conjunto diverso de conocimientos técnicos y experiencia en contabilidad, ciencias actuariales, economía y derecho. Los representantes elegidos y su personal provienen de una amplia diversidad de orígenes. Las leyes pueden prever instituciones que ayuden a los legisladores a utilizar la información de que disponen. Entre estas instituciones destacan las entidades fiscalizadoras superiores y las instituciones fiscales independientes. Al consagrar estas instituciones en la ley, pueden estar protegidas de la interferencia del partido gobernante, que podría no querer enfrentarse a las críticas que conllevan. También aportan conocimientos altamente especializados, mientras que las legislaturas son instituciones de carácter generalista.

¿Por qué definir las prácticas presupuestarias en la Constitución?

Al establecer los mecanismos para fijar las rutinas y las limitaciones en la elaboración de sus presupuestos, los países deben decidir si recurren a disposiciones constitucionales amplias pero estrictas, a leyes de gestión financiera más limitadas pero flexibles, o a otras normas y procedimientos internos.

Las disposiciones constitucionales se utilizan con frecuencia para indicar claramente que todos los ingresos y gastos públicos deben autorizarse a través del presupuesto anual. Algunos países, como España, también incluyen la obligación de informar sobre los gastos fiscales: "El presupuesto del Estado se elaborará anualmente e incluirá la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y se hará mención específica al importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado" (Art. 134).

Las leyes especiales sirven para determinar la organización y el funcionamiento de las instituciones, y a su vez están determinadas por la constitución. En Francia, por ejemplo, la Constitución establece los principios generales del presupuesto, pero el proceso y los procedimientos presupuestarios detallados se encuentran contenidos en la "Ley Orgánica de Finanzas" (*Loi organique relative aux lois de finances*, LOLF), votada en 2001. Esta ley suele denominarse "constitución financiera". En Polonia, el Artículo 219 constitucional señala que "el *Sejm* [cámara baja] aprobará el presupuesto del Estado para un ejercicio fiscal mediante un Presupuesto. Los principios y el procedimiento de elaboración de un proyecto presupuestal del Estado, su nivel de detalle y los requisitos de un proyecto presupuestal del Estado, así como los principios y el procedimiento de ejecución del Presupuesto, se especificarán por ley".

Aunque el proceso presupuestario puede definirse en disposiciones constitucionales o leyes especiales, los presupuestos anuales suelen ser leyes ordinarias. Las leyes ordinarias son también la forma más común de aplicar las normas fiscales; se utilizan en 26 países miembros de la OCDE, aunque 8 de ellos también tienen disposiciones constitucionales (OECD, 2019^[4]).

Por último, las normas internas y los acuerdos de gobierno (o de coalición) también pueden desempeñar un papel importante al fijar los límites de los procesos y las opciones presupuestarias.

La motivación para consagrar las leyes presupuestarias en la constitución es sencilla: un gobierno con una mayoría fuerte puede cambiar el derecho a su antojo y reescribir sus propias restricciones fiscales. Sólo asegurando los principios presupuestarios en la constitución, las restricciones obligarán a un gobierno con un fuerte apoyo popular. Los países miembros de la OCDE tienden a utilizar las disposiciones constitucionales para establecer principios generales dejando que los gobiernos tengan flexibilidad en la administración fiscal, pero los gobiernos rinden cuentas mediante las elecciones y, en última instancia, están limitados por los instrumentos de influencia democrática.

Identificando las cuestiones que se incluyen en textos constitucionales: Características fundamentales

Un país podría consagrar los principios de administración fiscal en el derecho constitucional en los siguientes ámbitos generales:

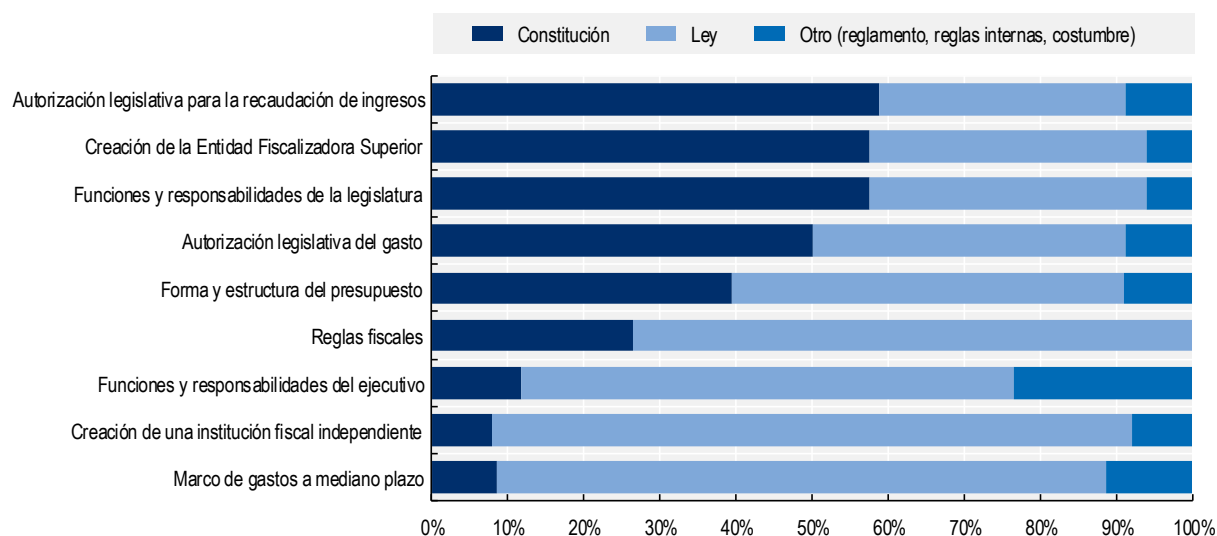
- Forma de presupuestación, procedimientos y marcos fiscales
- Normas fiscales y autoridades que pueden contraer préstamos
- El papel del poder legislativo
- Apoyo a la investigación y organismos independientes de control y auditoría.

La popularidad de las disposiciones constitucionales en estas áreas entre los países de la OCDE se muestra en la Gráfica 7.1. Las funciones del poder legislativo y la creación de entidades fiscalizadoras superiores se establecen de mayoritariamente a nivel constitucional. Las formas y los procedimientos presupuestarios se fijan generalmente mediante leyes. Las normas fiscales consagradas en la

constitución son minoritarias (en cambio, el 74% opta por utilizar leyes ordinarias), junto con el establecimiento de instituciones fiscales independientes.

Gráfica 7.1. Base legal para las prácticas presupuestarias en los países miembros de la OCDE

Proporción de 34 países que respondieron a la encuesta



Fuente: OECD (2019⁽⁴⁾), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>.

Forma de presupuestación, procedimientos y marcos fiscales

Estructura y alcance del presupuesto

Los países de la OCDE utilizan la legislación para restringir a los gobiernos para producir, de forma general, documentos presupuestarios con requisitos mínimos de contenido. Algunas de estas características están contenidas en sus constituciones.

- **Periodicidad del presupuesto** – Los presupuestos de la mayoría de los países abarcan un año; sin embargo, esto rara vez se indica en las constituciones. Las excepciones son la Constitución de Finlandia, que establece que "el Parlamento decide el presupuesto del Estado para un año presupuestario a la vez (Artículo 83)" y la Constitución del Reino de los Países Bajos, que establece que "los proyectos de ley que contengan previsiones generales serán presentados por el Rey o en su nombre cada año en la fecha especificada en el Artículo 65 (Artículo 105)".
- **Alcance del presupuesto** – Son frecuentes las cláusulas constitucionales que establecen que todos los ingresos y gastos del gobierno deben incluirse en el presupuesto, por ejemplo en Colombia, Grecia, Alemania y España. Algunos países, como España, llegan a exigir la publicación de los gastos fiscales en su constitución. Otros países mencionan que el presupuesto del Estado debe incluir el presupuesto de la seguridad social (es el caso, por ejemplo, de Portugal). Los países también han considerado importante definir si las empresas públicas deben incluirse en las cuentas públicas consolidadas.
- **Estructura del presupuesto** – La estructura del presupuesto y la base de las votaciones (por partidas, por programas, por ministerios, etc.) suelen establecerse en la legislación especial u ordinaria, pero pueden describirse en la constitución. En Portugal, por ejemplo, la constitución

ordena que el presupuesto se estructure por programas (Artículo 105). Este es el único ejemplo que existe entre los países analizados.

Proceso presupuestario

Los países de la OCDE utilizan una combinación de leyes para prescribir los calendarios presupuestarios, las contingencias, etc. Algunas de estas características se señalan en sus constituciones.

Calendario presupuestario, funciones y responsabilidades – El calendario del ciclo presupuestario, desde la formulación hasta el debate y la aprobación, se establece en leyes. Las fechas importantes del ciclo presupuestario se mencionan con frecuencia en la Constitución. Varios países también describen en la constitución las funciones y responsabilidades del ejecutivo y el legislativo y el proceso de aprobación (por ejemplo, Alemania, España, Finlandia, y Polonia). Por lo general, el gobierno presenta un proyecto de presupuesto al parlamento, que lo examina, lo modifica (véase la sección siguiente) y lo adopta. Algunos países lo indican en su constitución (por ejemplo, España, Artículo 134). La constitución de Portugal también menciona que es responsabilidad del ejecutivo supervisar la ejecución del presupuesto (Artículo 199).

El tiempo que se otorga al Parlamento para debatir, modificar y aprobar el presupuesto suele indicarse en la Constitución. Muchos países conceden tres meses para los debates parlamentarios (por ejemplo, Polonia o España). Algunos países conceden menos tiempo mientras que otros países, como Finlandia, son más imprecisos: la Constitución finlandesa establece que "la propuesta del Gobierno relativa al presupuesto del Estado... se presentará al Parlamento con suficiente antelación al siguiente ejercicio presupuestario" (Artículo 349).

Presupuestos complementarios – Los procedimientos para la financiación de los gastos imprevistos y las emergencias deben estar previstos por la ley. El uso de presupuestos suplementarios está en consonancia con las Mejores Prácticas de Transparencia Presupuestaria de la OCDE, que promueven que los nuevos gastos y los cambios significativos en las asignaciones previamente aprobadas deben ser autorizados por el parlamento a través de presupuestos complementarios antes de que se efectúe el gasto (OECD, 2002^[1]). Algunos países, como Finlandia, Polonia y España, describen el proceso de aprobación de los presupuestos complementarios en sus constituciones. Por ejemplo, la Constitución polaca establece que "en casos excepcionales, los ingresos y los gastos del Estado para un período inferior a un año pueden especificarse en un presupuesto provisional. Las disposiciones relativas a un proyecto de Presupuesto del Estado se aplicarán, en su caso, a un proyecto de presupuesto provisional" (Artículo 219).

Coste de la política obligatoria – Algunos países exigen que toda norma financiera debe contener estimaciones de su impacto fiscal, pero éstas rara vez se señalan en las constituciones. Estas estimaciones tienen por objeto garantizar que, cuando el poder legislativo examine los proyectos de ley, disponga de toda la información necesaria para evaluar las consecuencias presupuestarias de promulgar dicha legislación.

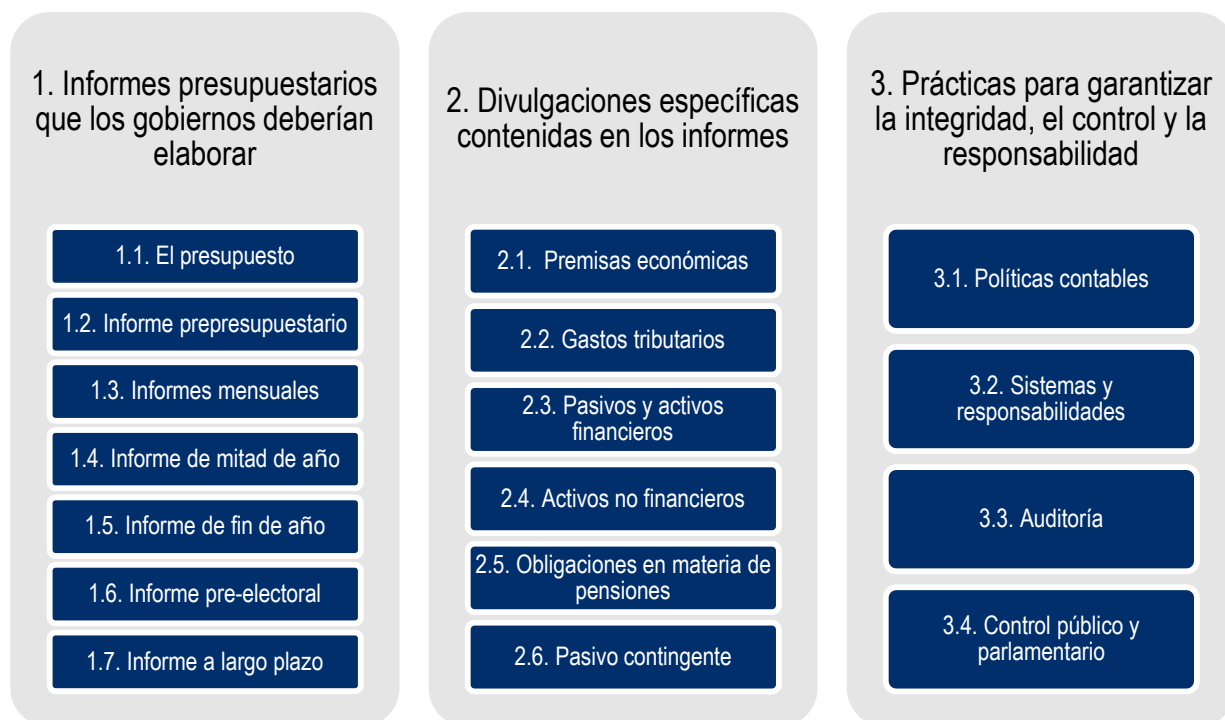
En Brasil, el Nuevo Régimen Fiscal de 2015 creó un requisito en el derecho codificado para el cálculo de costos y el análisis costo-beneficio de las nuevas medidas para un debate presupuestario más informado. Estados Unidos también ha establecido la obligación de que determinados proyectos de ley y resoluciones aprobados por las comisiones del Congreso prevean un cálculo de costos políticos elaborado por la Oficina Presupuestaria del Congreso. Este requisito está consagrado en la Ley de Control de Presupuestos y Embargos del Congreso de 1974. En Islandia, toda la legislación debe ser evaluada en cuanto a sus costos por el ministerio de finanzas en el caso de los proyectos de ley iniciados por el gobierno y por el personal de investigación parlamentaria en el caso de los proyectos de ley presentados por la legislatura.

Transparencia presupuestaria

La transparencia presupuestaria se define como la divulgación completa de toda la información fiscal relevante de manera oportuna y sistemática, para informar sobre un mejor control y toma de decisiones a lo largo del ciclo presupuestario (OECD, 2002^[1]).

Requisitos de presentación de informes – En toda la región de la OCDE, varias leyes describen los informes presupuestarios que los gobiernos deben elaborar, los datos específicos que deben figurar en los informes, incluyendo la información sobre el desempeño financiero y no financiero, así como las prácticas para garantizar la calidad y la integridad de los informes. Las Mejores Prácticas de la OCDE para la Transparencia Presupuestaria (OECD, 2002^[1]) y las Herramientas de Transparencia Presupuestaria de la OCDE (OECD, 2017^[5]) brindan una herramienta de referencia para garantizar la transparencia presupuestaria (Gráfica 7.2).

Gráfica 7.2. Principales requisitos de información descritos en las Mejores Prácticas de la OCDE para la Transparencia Presupuestaria



Fuente: OECD (2002^[1]), *OECD Best Practices for Budget Transparency*, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/best-practices-budget-transparency.htm> (consultado el 15 de abril de 2021).

En los países miembros de la UE, el Semestre Europeo y el Programa de Estabilidad definen la información mínima que deben contener los documentos presupuestarios y las actualizaciones financieras intermedias o previas a la elaboración del presupuesto. Varios países mencionan en sus constituciones la obligación de dar cuenta de todos los ingresos, gastos y deudas contraídas durante el ejercicio fiscal (por ejemplo, Alemania, Finlandia, Polonia, Portugal y los Países Bajos). Sin embargo, son pocos los países que incluyen en sus constituciones una lista detallada de los requisitos para la rendición de cuentas; Portugal y Finlandia son excepciones a ello. La Constitución finlandesa indica una lista detallada de disposiciones de transparencia presupuestaria, "de forma que se excluya la existencia de créditos y fondos secretos". En particular, las constituciones de estos dos países exigen que se justifiquen las previsiones de ingresos.

Contingencias y mecanismos de resolución

Las constituciones suelen indicar un proceso para garantizar la continuidad de la acción gubernamental cuando el parlamento no aprueba un presupuesto. En algunos casos, como en España, el presupuesto del año anterior se promulga automáticamente. En otros, como Francia y Alemania, el gobierno puede autorizar los gastos por medio de decreto. En Alemania, el gobierno puede incluso pedir un préstamo para cubrir los gastos comprometidos. En otros países, se utiliza el proyecto de presupuesto presentado. Por ejemplo, en Polonia, si el parlamento (*Sejm*) no llega a un acuerdo sobre el presupuesto, la constitución señala que el presidente puede destituir a la legislatura. Sin embargo, no todos los países analizados describen este proceso en su constitución: Australia, los Países Bajos, Nueva Zelanda, Portugal y Suiza no tienen una cláusula constitucional que indique las medidas que deben tomarse cuando no se vota un presupuesto antes del comienzo del siguiente año fiscal.

Planes estratégicos y perspectiva a mediano plazo

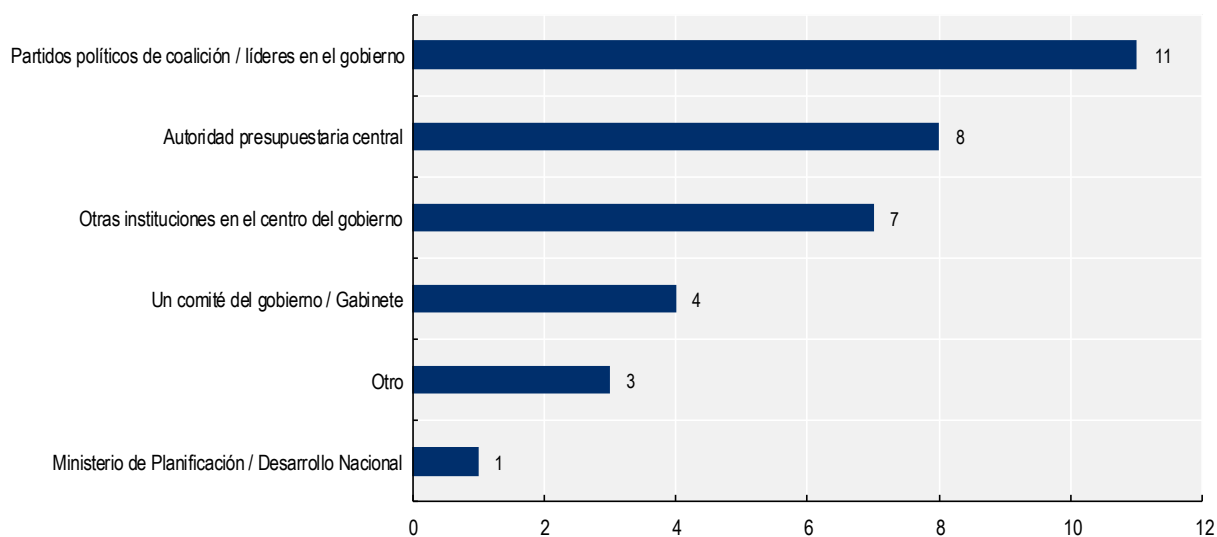
Planes estratégicos plurianuales y marcos presupuestarios a mediano plazo – Los gobiernos de casi todos los países miembros de la OCDE elaboran planes estratégicos plurianuales que van más allá del ciclo anual de asignaciones. Por ejemplo, solo tres países de los 34 que respondieron a la última Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE informaron que no hacen uso de marcos de gasto a mediano plazo: Bélgica, México y Noruega (OECD, 2019^[4]). Estos marcos a mediano plazo suelen incluir previsiones continuas de los principales agregados fiscales y planes de gasto detallados para los próximos tres a cinco años, de modo que las prioridades nacionales puedan compararse con los recursos disponibles. Los objetivos a mediano plazo y las trayectorias de ajuste son un componente clave de los programas de estabilidad y convergencia de la UE.

Sólo el 10% de los países de la OCDE definen los requisitos de los planes estratégicos a mediano plazo en la constitución (OECD, 2019^[4]). La gran mayoría (80%) lo definen en estatutos u otros procedimientos no constitucionales. Los planes estratégicos pueden adoptar diversas formas, como marcos fiscales a mediano plazo de tres a cinco años o marcos de gasto a mediano plazo, pero lo más habitual es que adopten alguna forma de límite de gasto a mediano plazo.

La Gráfica 7.3 muestra el desglose de las instituciones que los países miembros de la OCDE han designado como responsables de los documentos estratégicos a mediano plazo, según la Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE. Es habitual (11 de los 34 encuestados) que los planes estratégicos se dejen en manos de los partidos gobernantes, que suelen formalizar un plan como parte de la formación del gobierno y presentarlo al poder legislativo (normalmente en los países donde las coaliciones son la norma). También es común entre los países exigir que la autoridad presupuestaria central (por ejemplo, el ministerio de finanzas) prepare los documentos de planificación estratégica (8 de 34 encuestados). En otros lugares, la planificación estratégica es responsabilidad de los comités (4 de 34 encuestados). En Polonia, un Ministerio de Desarrollo independiente elabora la planificación a mediano plazo.

Gráfica 7.3. Institución responsable de la planificación estratégica a mediano plazo

Número de países entre los 34 que respondieron a la encuesta



Fuente: OECD (2019^[4]), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>.

Aunque en Canadá el documento de planificación estratégica a mediano plazo se ha convertido en sinónimo de presupuesto, este país no exige que dicho documento se presente al parlamento. En su lugar, los estatutos señalan que sólo se debe presentar al parlamento una ley de consignaciones (Estimaciones Principales) y cualquier otra ley de consignaciones (Estimaciones Suplementarias).

Anclajes a largo plazo – Los marcos presupuestarios suelen incluir anclajes fiscales que van más allá de los planes estratégicos a mediano plazo, como garantizar la solvencia de la deuda a lo largo de varias décadas proyectadas y rendir cuentas de las obligaciones en materia de asistencia sanitaria y pensiones de una población que envejece. Aunque no se dispone de estadísticas resumidas, las observaciones de las redes de Altos Funcionarios de Presupuesto de la OCDE, que incluyen cinco redes regionales y seis redes asociadas, sugieren que estos anclajes a largo plazo se están consagrando cada vez más en la legislación y se incorporan a marcos supranacionales como el enfoque de vigilancia multidimensional de la Comisión Europea para la zona del euro. La Comisión utiliza un "indicador S1" que muestra el esfuerzo de ajuste inicial necesario para garantizar que la relación deuda/PIB de un país se sitúe por debajo del 60% dentro de diez años y un "indicador S2" que muestra el ajuste del saldo estructural primario actual necesario para cumplir la restricción presupuestaria inter-temporal de horizonte infinito.

Normas fiscales

Justificación para la introducción de normas fiscales

El establecimiento de normas fiscales, como las leyes de equilibrio presupuestario y los techos de gasto en las constituciones o la legislación positiva, puede actuar contra el sesgo del déficit y la complacencia fiscal. El sesgo del déficit se refiere a los déficits estructurales (no explicados por la suavización de impuestos o el ciclo económico) que surgen cuando los agentes gubernamentales se enfrentan a incentivos para gastar en exceso. El sesgo del déficit se explica, entre otras, por las teorías de la elección pública relacionadas con lo siguiente:

- La *redistribución intergeneracional* crea déficits excesivos porque los contribuyentes actuales pueden votar por su resultado político preferido, mientras que las generaciones futuras de contribuyentes no pueden hacerlo.
- La *ilusión fiscal* surge porque los votantes no comprenden plenamente la compensación entre el gasto actual y las cargas fiscales futuras, además de que no siempre ven los verdaderos costos y beneficios individuales de los servicios públicos que reciben.
- La *competencia entre los agentes políticos* se debe a que la incertidumbre sobre el resultado de las elecciones hace que los gobiernos en el poder no internalicen totalmente el costo de la deuda, que puede ser trasladado a los gobiernos sucesivos.
- El problema del *parasitismo* surge en los gobiernos de los países que forman parte de una zona monetaria y pueden aprovecharse de la gobernanza fiscal responsable de otros estados miembros para proteger su moneda y el acceso a los mercados de capitales.

Las normas fiscales con fundamento jurídico han aumentado considerablemente en la última década, habiéndose establecido en 29 países miembros de la OCDE. Todos los países de la OCDE que forman parte de la zona del euro (junto con Dinamarca) también están vinculados por el Pacto Fiscal Europeo.²

Poterba (1997^[6]) sugirió dos mecanismos a través de los cuales las reglas fiscales afectan a los resultados fiscales:

- Brindan un punto de referencia objetivo para que los legisladores, los medios de comunicación y el público evalúen la actuación del gobierno, aumentando la reputación y los costos electorales de la deficiente gestión fiscal.
- Las reglas fiscales, especialmente las que tienen mecanismos automáticos de aplicación, permiten a los responsables políticos desviar las repercusiones políticas de la austeridad a la ley presupuestaria.

Las normas fiscales, ya sea que estén legisladas en la Constitución o en la legislación inferior, suelen contener cláusulas de escape para circunstancias excepcionales, como una recesión grave o una catástrofe natural. Este es el caso, por ejemplo, de Alemania, España y Suiza.

Fundamento legal de las normas fiscales

Constituciones – Dado que la legislación positiva puede ser modificada en cualquier momento por un gobierno mayoritario con fuerte apoyo, la aplicación de normas fiscales en disposiciones constitucionales estrictas ataría más firmemente las manos de un gobierno contra la mala gestión financiera. De los 34 países que respondieron a la Encuesta sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE, nueve declararon haber incluido normas fiscales específicas en sus constituciones. Entre ellos se encuentran Alemania, Hungría, Italia, México, Polonia, Eslovenia, España y Suiza. Por ejemplo, la Constitución alemana establece que "los presupuestos de la Federación y de los *Länder* se equilibrarán, en principio, sin ingresos procedentes de créditos" (Artículo 109). En Polonia, la Constitución señala que "no está permitido contraer préstamos ni conceder garantías y avales financieros que generen una deuda pública nacional superior a las tres quintas partes del valor del producto interno bruto anual" (Artículo 216). En Estados Unidos, aunque no existen normas fiscales nacionales, la gran mayoría de los estados han implementado requisitos de equilibrio presupuestario a través de sus constituciones estatales. Sólo un país (Eslovenia) se basa únicamente en las disposiciones constitucionales para las normas fiscales. Mientras que la mayoría prefiere señalar los detalles en la legislación (OECD, 2019^[4]).

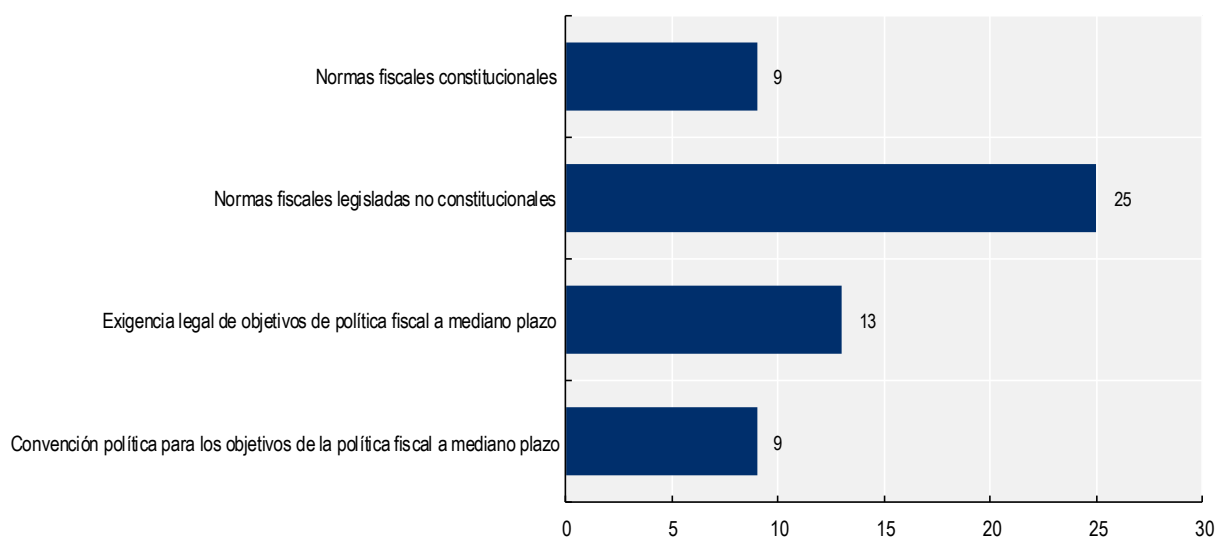
Legislación primaria y secundaria – La forma más habitual de aplicar las normas fiscales, según 25 de los 34 encuestados en el Encuesta sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE, es a través de la legislación (Gráfica 7.4). La Constitución española, por ejemplo, menciona que una ley orgánica desarrollará los principios a los que se refiere la Constitución; en particular, la distribución de los límites de déficit y endeudamiento entre las distintas administraciones públicas, la metodología y el

procedimiento de cálculo de los déficits estructurales, así como las consecuencias en caso de incumplimiento de las normas (Artículo 135).

Normas de procedimiento y acuerdos políticos – Otros países han aplicado normas fiscales solo a través de reglas o convenciones de procedimiento, como la exigencia de establecer objetivos fiscales a mediano plazo que no son en sí mismos jurídicamente vinculantes, sino que son una forma de transparencia obligatoria para reforzar la responsabilidad política (Gráfica 7.4). De ellos, 13 encuestados informaron de requisitos legislativos para que los gobiernos formulen objetivos fiscales a mediano plazo, mientras que nueve informaron de convenciones políticas. Por ejemplo, la Carta de Honestidad Presupuestaria (1998) en Australia señala que el gobierno debe publicar con regularidad objetivos fiscales coherentes con los presupuestos equilibrados a lo largo del ciclo económico, alentando pero no exigiéndolos. Del mismo modo, la *Ley de Responsabilidad Presupuestaria y Auditoría Nacional de 2011* en el Reino Unido exige que el gobierno, a través de la Tesorería de Su Majestad, prepare una Carta de Responsabilidad Presupuestaria que señale explícitamente sus objetivos de política fiscal y deuda nacional.

Gráfica 7.4. Fundamento legal de las normas fiscales

Número de países entre los 34 que respondieron a la encuesta



Fuente: OECD (2019^[4]), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>.

Pruebas y experiencia de las disposiciones legales de las normas fiscales

Para preparar los ajustes fiscales tras la pandemia del COVID-19, la OCDE ha iniciado un programa para evaluar empíricamente los méritos relativos de una amplia gama de prácticas e instituciones fiscales, incluidas las normas fiscales. En el intertanto, estudios recientes como el de Caselli y Reynaud (2019^[7]), que estimaron el efecto causal de las reglas fiscales sobre los saldos fiscales en un panel de 142 países durante el período 1985-2015, y metaanálisis como Heinemann, Moessinger and Yeter (2018^[8]) sugieren que si las evaluaciones empíricas controlan adecuadamente otros factores de influencia, el impacto de las reglas fiscales sobre las balanzas fiscales es poco o nada significativo desde el punto de vista estadístico. Dicho esto, los mismos estudios y otros como Eyraud et al. (2018^[9]) muestran que los análisis más detallados de los casos de países específicos sugieren que características de diseño, como la amplia cobertura institucional, la facilidad de comprensión y supervisión, así como las cláusulas de apoyo a la política fiscal anticíclica pueden hacer que las normas fiscales sean más eficaces.

Entre los países de la OCDE cabe destacar la República Checa, que introdujo un freno a la deuda en 2016 que exigía recortes presupuestarios cuando la deuda nacional superara el 55% del PIB. Sin embargo, inicialmente la legislación pretendía incluir la restricción en la constitución, lo que habría exigido que cualquier modificación futura fuera aprobada por tres quintos de los miembros de las cámaras baja y alta. La reforma constitucional fue rechazada en favor de la introducción de los mismos requisitos en la legislación. El freno constitucional a la deuda de los Estados alemanes les prohíbe asumir deuda adicional. Esto ha sido criticado por no tener en cuenta que no cuentan con autonomía tributaria y que limita el alcance de las inversiones grandes (Kirchgassner, 2017^[10]).

El papel del poder legislativo

Límites de la capacidad del Parlamento para modificar el presupuesto

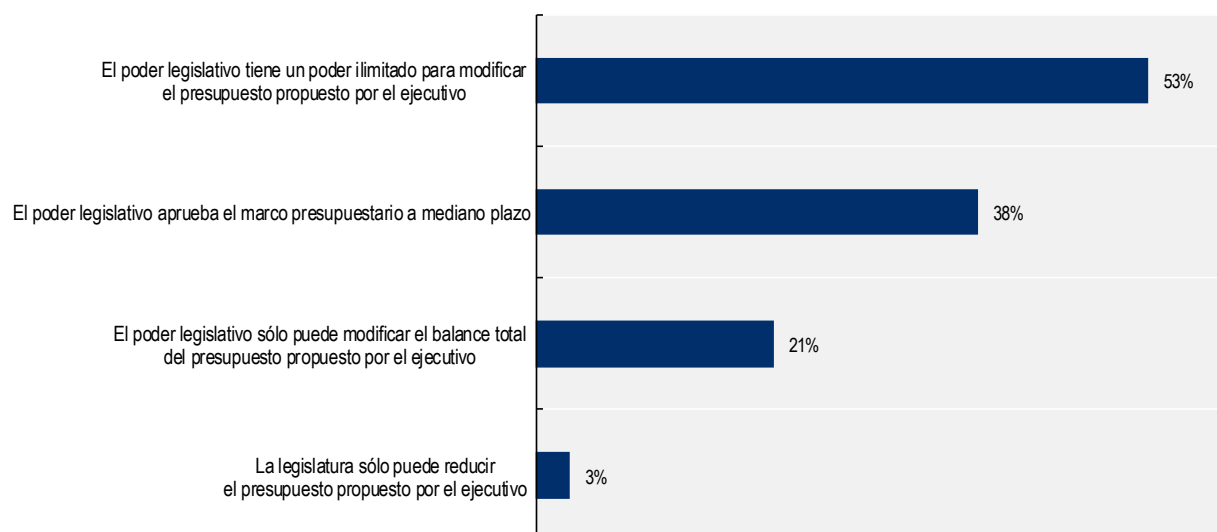
Una función presupuestaria eficaz del poder legislativo es crucial para la transparencia, la inclusión y la responsabilidad democrática. Los Principios de Gobernanza Presupuestaria de la OCDE afirman que los legisladores, como representantes del público, deben tener la oportunidad de hacer aportaciones a los presupuestos y a las medidas financieras para garantizar que la política fiscal sea coherente con la voluntad del público, asegurando al mismo tiempo la sostenibilidad fiscal.

Las legislaturas de los países de la OCDE están sujetas a una serie de marcos jurídicos, procedimientos, costumbres y tradiciones diferentes. El alcance de la actividad legislativa varía considerablemente entre los sistemas presidenciales y los parlamentarios. En un extremo del espectro de influencia, el Congreso de EE.UU. puede reformular el proyecto de presupuesto del presidente y lo hace activamente. En el otro extremo, el poder legislativo en los sistemas parlamentarios suele tener poca participación durante la aprobación del presupuesto y no tiene facultades formales de enmienda. La restricción más frecuente es que el poder legislativo no puede aumentar el déficit (es decir, puede reasignar los gastos, pero no puede aumentar los gastos totales ni disminuir los ingresos totales).

Si bien los poderes legislativos de todos los países de la OCDE tienen un papel en la autorización del gasto público y la recaudación de ingresos (Gráfica 7.5), apenas la mitad tienen la facultad de reformar los presupuestos, aunque por regla general no la ejercen. En general, existe una tendencia a aumentar las competencias de control legislativo en materia presupuestaria.

Gráfica 7.5. El papel de las legislaturas en el proceso presupuestario

Proporción de 34 países que respondieron a la encuesta



Fuente: OECD (2019^[4]), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>.

Estas restricciones suelen figurar en la legislación, pero en algunos países se describen en la constitución (Cuadro 7.1). Por ejemplo, en Francia la Constitución establece que "los proyectos de ley de los diputados y las enmiendas presentadas por los Miembros del Parlamento no serán admisibles cuando su promulgación suponga una disminución de los ingresos públicos o la creación o el aumento de cualquier gasto público" (Artículo 40).

Cuadro 7.1. Perspectiva comparativa: Tipos de restricciones constitucionales a la capacidad del parlamento para modificar el presupuesto

No se mencionan restricciones en la Constitución	No se puede hacer ningún cambio en el proyecto de presupuesto	Puede disminuir los gastos propuestos	Puede modificar el presupuesto pero no aumentar el gasto total, ni disminuir los ingresos, ni aumentar el déficit	Puede modificar el presupuesto, pero necesita la aprobación del Gobierno para hacerlo
Australia			Polonia	Alemania
Finlandia			Portugal	
Países Bajos			Francia	
Nueva Zelanda				
España				
Suiza				

Nota:

1. En caso de que una modificación suponga un aumento de los gastos o una reducción de los ingresos en Grecia, también debe mencionar cómo se cubrirá.

Fuente: Autores, con base en el análisis de las constituciones consultadas en www.constituteproject.org.

Autorización de la tributación y la deuda

La *autorización de la tributación y el endeudamiento* son prerrogativas típicas del poder legislativo y en muchos países están claramente recogidas en la constitución. En cuanto al endeudamiento, la Constitución finlandesa menciona que "el endeudamiento del Estado se basará en el consentimiento del Parlamento, que indicará el nivel máximo de la nueva deuda o el nivel total de la deuda del Estado" (Artículo 82).

Cuestiones de gobernanza

Supremacía del poder ejecutivo frente al legislativo en materia presupuestaria. Las constituciones o la legislación primaria suelen describir qué rama del gobierno tiene la máxima autoridad sobre la política fiscal. Las constituciones otorgan a algunos órganos legislativos una facultad considerable sobre la administración financiera, aunque es poco frecuente. En Polonia, si el poder legislativo (el *Sejm*) no aprueba el presupuesto, el presidente de la República puede ordenar la reducción del mandato del Sejm (Artículo 225).

Control sobre presupuestos totales o partidas presupuestarias específicas. Las leyes también describen los importes presupuestarios que requieren la aprobación legislativa, otorgando la responsabilidad de aprobar los agregados fiscales (el saldo presupuestario, el gasto total, la deuda total, etc.), los importes basados en programas, las asignaciones a nivel de ministerio o departamento, o las partidas individuales.

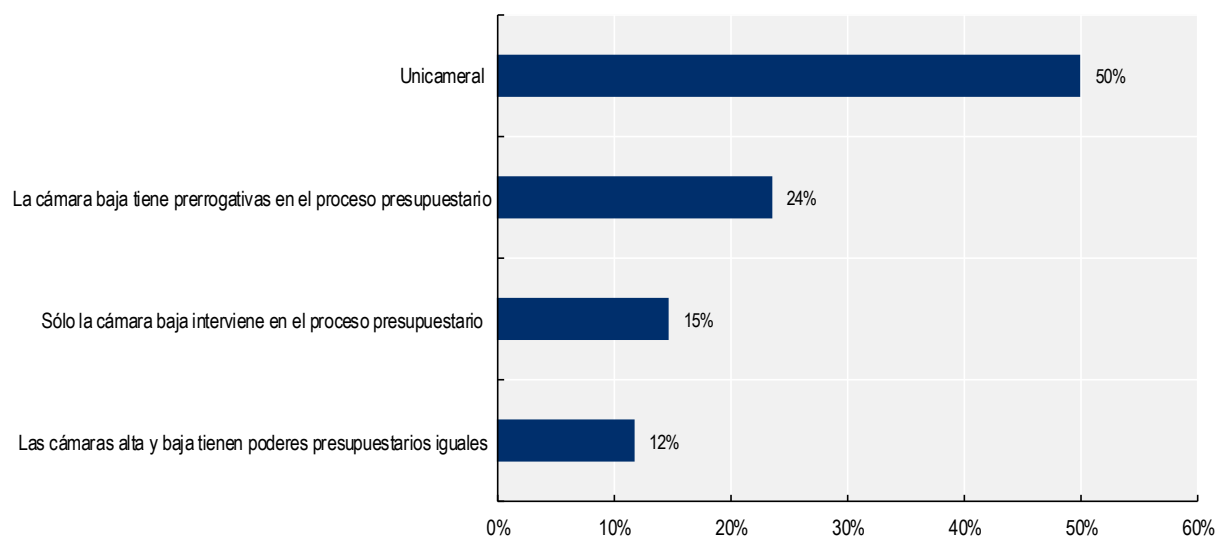
Papel de las comisiones. Las comisiones de presupuesto y auditoría y los comités sectoriales desempeñan un papel fundamental en el control de los documentos presupuestarios y los planes fiscales. La constitución de un país suele prever la existencia de comités permanentes y de investigación, cuyas funciones y actividades específicas se establecen posteriormente en las reglas de procedimiento de la cámara. Por ejemplo, la constitución de Finlandia establece que, para supervisar las finanzas del Estado y el cumplimiento de la ley presupuestaria estatal, el parlamento "tendrá un Comité de Auditoría" que "informará al Parlamento de cualquier resultado de supervisión significativo" (Artículo 90).

Algunas constituciones contienen disposiciones para que las reuniones de las comisiones legislativas sean abiertas al público (por ejemplo, la constitución de Suecia).

Función de cada cámara. Sólo dos países describen en sus constituciones las funciones respectivas de cada cámara en materia financiera, Austria y Suiza (Gráfica 7.6). La mitad de los países de la OCDE son unicamerales. En las legislaturas con dos cámaras, la cámara baja suele tener la última palabra en materia financiera, siendo la única en el 15% de las legislaturas. Las cámaras altas suelen tener un plazo mucho más corto para debatir el presupuesto y a menudo no tienen derecho de modificar o rechazar los proyectos de ley de presupuesto. Sólo el 12% de los órganos legislativos de la OCDE otorgan a las cámaras altas y bajas el mismo poder en materia financiera (Gráfica 7.6).

Gráfica 7.6. Papel de cada cámara en el proceso presupuestario

Proporción de 34 países que respondieron a la encuesta



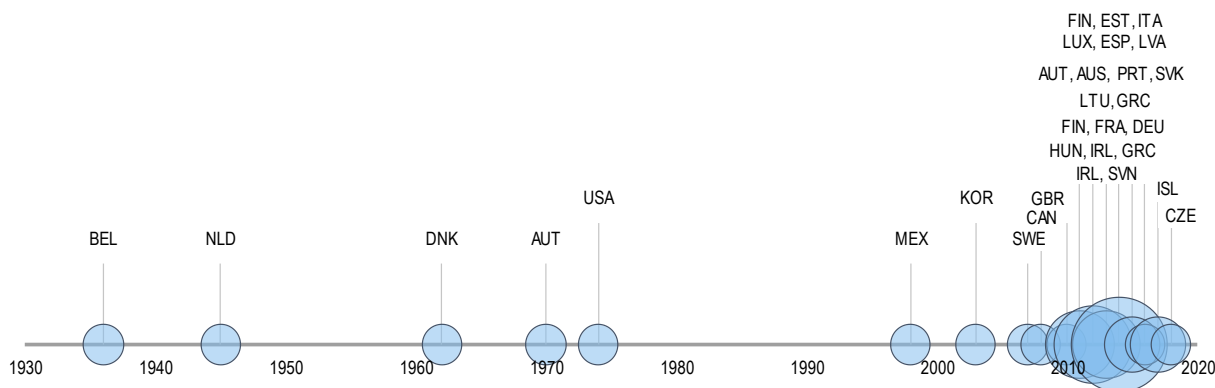
Fuente: OECD (2019^[4]), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>.

Incluso con estas autorizaciones legales, las convenciones y costumbres suelen desempeñar un papel más importante. Por ejemplo, algunas legislaturas tienen un historial de introducción de un gran número de enmiendas a la legislación fiscal y de ajustes a las propuestas de gasto, a pesar de la primacía del poder ejecutivo definida en las constituciones.

Apoyo a la investigación y organismos independientes de control y auditoría

En los países de la OCDE existe una tendencia creciente para dotar a los órganos legislativos de recursos de investigación y a crear organismos de control independientes para que los gobiernos rindan cuentas de sus decisiones de política fiscal. Entre ellos se encuentran las unidades de control presupuestario y las instituciones fiscales independientes (consejos fiscales y oficinas presupuestarias parlamentarias) que examinan los proyectos de ley presupuestal y las cuestiones fiscales de alto nivel, principalmente antes de que se gasten los recursos. Estos organismos complementan a las autoridades supremas de auditoría que garantizan la exactitud de los estados financieros y realizan una amplia gama de auditorías tanto financieras como de resultados *ex post*.

Gráfica 7.7. Los organismos independientes de control fiscal han aumentado rápidamente su popularidad



Nota: La línea de tiempo muestra la creación de Instituciones Fiscales Independientes; el tamaño de la burbuja aumenta proporcionalmente en el transcurso de los años con diversas instituciones.

Fuente: Base de datos de la OCDE sobre instituciones fiscales independientes 2019.

Al igual que ocurre con otros procedimientos presupuestarios y con el diseño institucional, las instituciones de investigación, control y auditoría se establecen conforme a una variedad de formas constitucionales y legales.

Servicios o personal de investigación especializados

Más de un tercio de los órganos legislativos de la región OCDE que respondieron a la Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE indicaron que contaban con una unidad especializada en el análisis presupuestario, generalmente ubicada dentro de sus servicios de investigación más amplios (OECD, 2019^[4]). Estas unidades suelen tener una plantilla de 10 personas, aunque varían desde 2 en España hasta 40 en Turquía. La Unidad de Escrutinio de la Cámara de los Comunes del Reino Unido cuenta con 14 personas y apoya a los comités selectos de los departamentos en la realización de revisiones sistemáticas de las estimaciones principales y suplementarias, los informes y las cuentas anuales de los departamentos, las liquidaciones y las declaraciones presupuestarias, entre otras actividades. Algunas legislaturas no cuentan con una unidad especializada, pero señalan tener un equipo poco numeroso de personal especializado dentro de sus servicios de investigación legislativa más amplios que realizan análisis presupuestarios. Este es el caso de Canadá, la República Checa, Estonia, Letonia y Noruega.

No se dispone de datos agregados sobre la base legislativa de los servicios de investigación en toda la región de la OCDE; sin embargo, un estudio documental de los participantes en la Red de Funcionarios Parlamentarios de Presupuesto e Instituciones Fiscales Independientes de la OCDE sugiere que los servicios no están contemplados en las constituciones, sino que están previstos en la legislación o a través de las órdenes permanentes de la legislatura. Por ejemplo, en Canadá la dirección, los sueldos, el personal y las funciones de la Biblioteca del Parlamento se establecen en la legislación primaria como una sección de la Ley del Parlamento de Canadá.

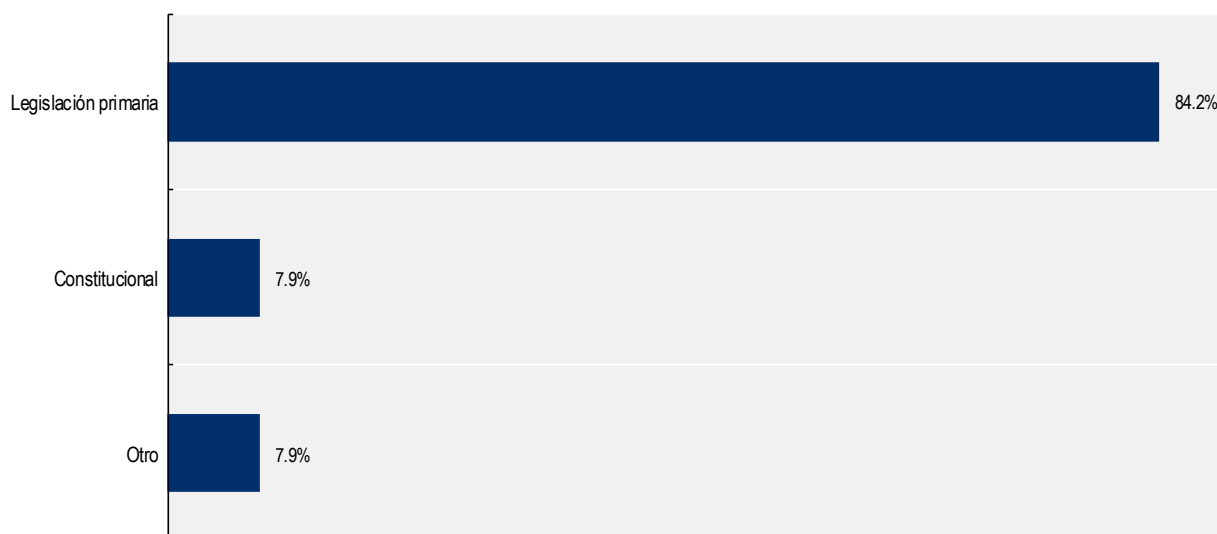
Control independiente de la política fiscal

A lo largo de los países de la OCDE se han creado instituciones fiscales independientes (IFI) para brindar un análisis independiente de la política fiscal y promover la transparencia fiscal, una política fiscal sólida y unas finanzas públicas sostenibles. Adoptan una de las dos formas siguientes: 1) oficinas parlamentarias presupuestarias (PBO, por sus siglas en inglés) independientes, que suelen estar adscritas al poder legislativo con un único responsable designado y 2) consejos fiscales, independientes del poder legislativo y del gobierno y dirigidos por un grupo de varias personas designadas con un presidente.

Las funciones principales de las IFI varían, pero suelen incluir la elaboración, evaluación y/o aprobación de previsiones macroeconómicas y fiscales; supervisión del cumplimiento de las normas fiscales; cálculo de los costos de las políticas; el análisis de la sostenibilidad fiscal a largo plazo y el apoyo al poder legislativo en el análisis presupuestario.

La inmensa mayoría de las IFI (84.2%) han sido establecidas en la legislación primaria (Gráfica 7.8). Sin embargo, algunos países que se enfrentaron a problemas particulares de gestión financiera en el pasado optaron por establecer mayores protecciones para sus IFI en las constituciones nacionales; entre ellos se encuentran Hungría, Lituania y la República Eslovaca (Recuadro 7.2). Austria estableció su Oficina Parlamentaria Presupuestaria mediante procedimientos de la legislatura como parte de un acuerdo entre partidos. El Consejo Fiscal sueco se creó mediante legislación secundaria.

Gráfica 7.8. Base legal para las instituciones fiscales independientes



Nota: Proporción del total de las IFI en los países de la OCDE.

Fuente: Encuesta de la OCDE sobre instituciones fiscales independientes (próximamente).

Los Principios de la OCDE para las Instituciones Fiscales Independientes identifican varias características clave del diseño de las IFI que deberían estar consagradas en la legislación, incluyendo su independencia y apartidismo, los requisitos de transparencia y la libertad de comunicación con el público. Por ejemplo, la legislación debe señalar que la institución esté separada del poder ejecutivo y contener disposiciones que garanticen que los dirigentes sean nombrados y destituidos de manera no partidista y que los recursos permanentes de la institución estén protegidos.

Es importante que la legislación garantice el acceso de las IFI a la información. Ésta debe describir detalladamente los poderes del organismo para exigir información sobre la metodología y los supuestos en los que se basa el presupuesto y otras propuestas fiscales. La legislación también deberá especificar

las restricciones al acceso a la información y los mecanismos de reparación en caso de que los departamentos gubernamentales no cumplan con las solicitudes de información.

Recuadro 7.2. Marcos jurídicos que sustentan las instituciones fiscales independientes

Corea del Sur

La Oficina Presupuestaria de la Asamblea Nacional de Corea del Sur (NABO) se sustenta en dos leyes. En primer lugar, la Ley de la Asamblea Nacional de 1948 fue reformada en julio de 2003 para dar autonomía a la NABO dentro de la Asamblea Nacional. La Ley de la Oficina Presupuestaria de la Asamblea Nacional, adoptada también en julio de 2003, detalla las funciones y las disposiciones organizativas de la NABO (von Trapp, Lienert and Wehner, 2016^[11]).

México

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas fue creado por acuerdo del Congreso en abril de 1998 y reconocido formalmente en la Ley Orgánica del Congreso en septiembre de 1999 como uno de los cinco centros de estudios al servicio del Congreso.

Hungría

Inicialmente, se creó un consejo fiscal en el marco de la Ley de Responsabilidad Fiscal aprobada en 2008. En 2011 se creó un nuevo consejo fiscal, legalmente separado del primer consejo fiscal. El nuevo consejo se integró en la Constitución húngara como parte de las reformas constitucionales. Otras reformas en 2013 vincularon operativamente el consejo fiscal a la Asamblea Nacional. El Consejo Fiscal húngaro tiene poder de veto, que puede detener el proceso legislativo del presupuesto en su votación final en caso de incumplimiento grave de la norma de reducción de la deuda (la relación deuda pública/PIB no debe superar el 60%; si lo hace, debe reducirse).

Lituania

La Constitución hace referencia a una autoridad de control de la política presupuestaria para cumplir determinadas funciones, aunque no se nombra ni se establece. La Oficina Nacional de Auditoría ha sido seleccionada para cumplir las funciones con su Departamento de Control de la Política Presupuestaria, tal como se establece en la Ley de la Oficina Nacional de Auditoría de la República de Lituania. La Constitución establece sus funciones.

República Eslovaca

El Consejo Eslovaco de Responsabilidad Presupuestaria (CBR) se creó mediante la Ley Constitucional No. 493/2011 de Responsabilidad Presupuestaria, que se aprobó el 8 de diciembre de 2011.

Auditoría independiente de los estados financieros y de los resultados

Todos los países de la OCDE cuentan con una entidad fiscalizadora superior (EFS) independiente como uno de los eslabones fundamentales de su cadena de responsabilidad presupuestaria. Las EFS están establecidas por la constitución en 23 países y en la legislación en 7 países.

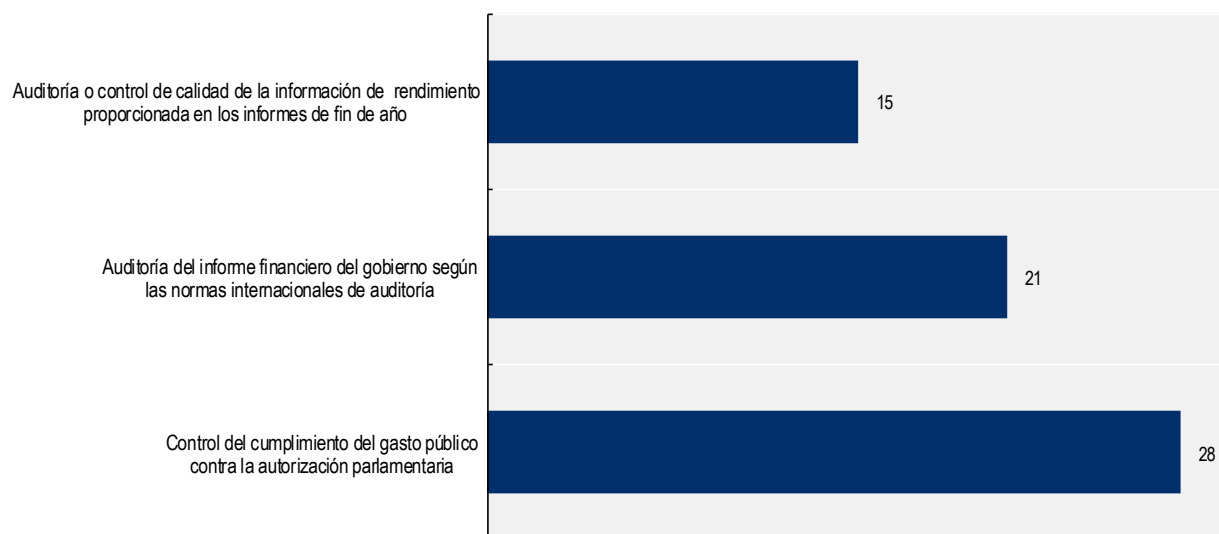
Las leyes pueden situar a las EFS bajo el poder legislativo o el ejecutivo, o pueden declarar que la oficina sea independiente de ambos. En América Latina, las reformas constitucionales señalan cada vez más las funciones de las EFS bajo una nueva rama del poder (más allá del legislativo, el ejecutivo y el judicial), catalogadas como órganos de control o de representación ciudadana. Las EFS que funcionan independientemente del poder legislativo dirigen, sin embargo, la mayor parte de sus análisis a un público legislativo y responderán a las preguntas presentadas por los legisladores y las comisiones. El poder de

las EFS para obligar a los gobiernos a proporcionar información es, por lo general, muy fuerte y está consagrado en la legislación.

La OCDE no ha realizado evaluaciones empíricas del impacto de las EFS en la administración y la sostenibilidad de la política fiscal; sin embargo, las observaciones de las redes de Altos Funcionarios Presupuestarios de la OCDE sugieren que su influencia se está expandiendo más allá de la simple supervisión del cumplimiento de los controles del gasto público y las convenciones contables hacia una evaluación más amplia del desempeño de los programas gubernamentales. Quince países de la OCDE informan de que su EFS revisa la información sobre el desempeño (Gráfica 7.9).

Gráfica 7.9. Actividades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en la OCDE

Proporción de 34 países que respondieron a la encuesta



Fuente: OECD (2019^[4]), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>.

Opciones y preguntas a considerar

La buena gestión fiscal prospera cuando el ciclo presupuestario y el papel del poder legislativo tienen un fundamento jurídico sólido, ya sea constitucional, legislativo o de otro tipo. El fundamento jurídico de las prácticas presupuestarias varía entre los países miembros de la OCDE en una amplia gama de marcos constitucionales y a nivel de leyes ordinarias, y cada país debe tener en cuenta sus circunstancias particulares como nación. En general, los países con leyes de administración fiscal sólidas solamente prevén en la constitución principios de gestión financiera de alto nivel, al tiempo que crean requisitos para que los gobiernos sean explícitos y transparentes en sus planes presupuestarios. Incluso en los países con una actitud estricta hacia la disciplina fiscal, los gobiernos disponen de un amplio margen de maniobra para ejercer su mandato democrático de gestionar las finanzas públicas como consideren oportuno en la legislación.

A continuación, se presentan las principales opciones a considerar al momento de decidir si se constitucionaliza un marco de control presupuestario y financiero, junto con una indicación de la frecuencia con la que estos elementos se consagran en la constitución en los países de referencia.

Forma de presupuestación, procedimientos y marcos fiscales

La prescripción de formas, procedimientos y marcos presupuestarios específicos en la constitución puede igualar las condiciones de los distintos poderes públicos al garantizar que estos no puedan cambiar las normas que rigen las finanzas públicas o la cantidad de información que proporcionan al poder legislativo y al público. También puede reducir el juego político: por ejemplo, una disposición constitucional que apruebe automáticamente el presupuesto del año anterior si no se alcanza un acuerdo evita las negociaciones del tipo "precipicio fiscal". Las disposiciones constitucionales también pueden conducir a una política más alineada con el interés público, por ejemplo, obligando a la planificación a mediano y largo plazo más allá del ciclo político y garantizando altos niveles de transparencia, lo que aumenta la participación y la presión democráticas.

Por otro lado, las enmiendas constitucionales pueden requerir largos procesos y umbrales muy altos de apoyo político. La inclusión de formas, procedimientos y marcos presupuestarios en la constitución puede limitar mucho la flexibilidad de un gobierno en caso de crisis, comparado con la legislación inferior, que puede ajustarse más fácilmente. Por ejemplo, una disposición que prohíba a un gobierno solicitar aumentos de los créditos a mitad de año, salvo en el caso de un calendario de catástrofes naturales como terremotos e inundaciones, puede no haber permitido responder adecuadamente a la pandemia del COVID-19. Los gobiernos con procedimientos de presentación y aprobación de presupuestos establecidos únicamente en la legislación o en los reglamentos parlamentarios pudieron suspender temporalmente los requisitos de debate y evaluación por parte de las comisiones para impulsar la legislación de emergencia contra la pandemia a través del proceso de aprobación en cuestión de días, en lugar de las semanas o meses habituales. Además, las normas y las mejores prácticas de contabilidad están en constante evolución y las innovaciones en la maquinaria gubernamental son frecuentes. Si estos detalles (más allá de los principios de alto nivel) se fijan en las constituciones, se corre el riesgo de que queden rápidamente desfasados y las modificaciones necesarias podrían requerir años y costosos referendos nacionales para su aprobación. Teniendo en cuenta estas advertencias, puede ser necesario considerar los siguientes aspectos a la hora de definir la forma y el marco presupuestario:

1. *Calendario del presupuesto* – Si las finanzas públicas deben fijarse anualmente, y por año calendario o por un ejercicio alternativo, y si deben haber disposiciones tales como el número mínimo de días o semanas en que debe enviarse un presupuesto al poder legislativo antes de su votación. Pocos países (solo dos) señalan explícitamente que el presupuesto debe ser anual, pero el alcance y el calendario del presupuesto se describen frecuentemente en la constitución.
2. *Estructura, contenido y transparencia del presupuesto* – El mecanismo de control específico de las votaciones legislativas, por ejemplo, la presupuestación por líneas o por programas, así como los requisitos de información y los criterios mínimos de información. Si los proyectos de ley con consecuencias financieras deben presentarse con una estimación de su impacto fiscal proporcionada por el personal legislativo, el servicio público o una institución fiscal independiente. Solo un país de referencia establece en la constitución que el presupuesto debe estar estructurado por programas. Los requisitos de transparencia se mencionan con frecuencia en la constitución como principios generales, pero rara vez se describen requisitos precisos en las constituciones. Únicamente un país exige en la constitución el cálculo obligatorio de los costos de las políticas.
3. *Contingencias* – Qué se debe hacer en caso de que los poderes legislativo y ejecutivo no se pongan de acuerdo para aprobar el presupuesto. Se puede aprobar automáticamente el del año anterior; se pueden prever créditos continuos hasta que se apruebe un presupuesto; se puede poner en vigor el presupuesto del gobierno mediante una ordenanza; o se puede disolver la legislatura (es decir, el presupuesto puede ser un voto de confianza). Las contingencias y los mecanismos de resolución se describen con frecuencia en la constitución.
4. *Ajustes durante el año* – Qué debe hacerse en caso de que surjan gastos inesperados. Se puede indicar un número fijo de oportunidades y fechas para presentar presupuestos suplementarios, o

los ajustes pueden ser ilimitados y a discreción del gobierno. Los presupuestos suplementarios pueden permitir elevar los techos de endeudamiento, o solo permitir la reasignación entre programas de gasto. Aproximadamente la mitad de los países de referencia describen en su constitución el proceso de ajustes presupuestarios durante el año.

Reglas fiscales

1. *Reglas fiscales* – Si se establecen requisitos específicos que un gobierno debe cumplir al planificar o realizar agregados fiscales como el saldo presupuestario o el gasto total. Pueden definirse reglas específicas o simplemente obligar a los gobiernos a indicar claramente sus objetivos de gestión fiscal. Pueden describirse mecanismos específicos de ajuste en caso de que no se cumplan las normas. La prescripción de las normas fiscales en la constitución les da fuerza, garantizando que los gobiernos no puedan eludirlas fácilmente con una mayoría simple cuando resulten inconvenientes. Las normas constitucionales demuestran el compromiso de un país con una política económica y fiscal sólida, lo que puede aumentar el atractivo de los instrumentos de préstamo del país en los mercados financieros internacionales y reducir los costos de los préstamos.
2. *Excepciones* – Los impactos reales y financieros son imprevisibles y no se pueden planificar todas las contingencias en un marco de normas constitucionales. Si las normas no pueden ser modificadas fácilmente por el gobierno, ello puede limitar la flexibilidad de los encargados de la formulación de políticas para responder a los diferentes retos económicos y políticos. En este sentido, es esencial disponer de cláusulas de escape claras junto con las normas fiscales. El seguimiento de las disposiciones constitucionales también puede requerir nuevas herramientas estadísticas y cambios en las instituciones. ¿En qué circunstancias (catástrofe natural, crisis económica) se dejan de lado las normas y en qué medida pueden variar los agregados presupuestarios? Pocos países mencionan en sus constituciones cláusulas de escape a sus reglas fiscales. Lograr el equilibrio adecuado entre el rigor de la norma y la flexibilidad es muy difícil y puede requerir un proceso de ensayo y error. El diseño y los objetivos óptimos de la regla fiscal también pueden depender de las tendencias macroeconómicas generales (como el nivel de inflación o los tipos de interés) y comprometerse con una descripción muy detallada de la regla fiscal en la constitución puede no permitir esa adaptación.
3. *Supervisión* – Si se nombra un árbitro oficial de las normas fiscales. Esta función puede encomendarse a un organismo ya existente o la ley puede crear uno nuevo, ya sea una IFI (consejo fiscal o modelo de PBO), una EFS, un poder legislativo o un organismo internacional. Se puede señalar su grado de independencia con respecto al poder legislativo y al ejecutivo. Las entidades fiscalizadoras superiores y su relación con el poder legislativo y el ejecutivo se mencionan con frecuencia en las constituciones.

El papel del poder legislativo

Garantizar que el papel del poder legislativo en la práctica presupuestaria esté claramente definido en la constitución y no pueda ser modificado por una mayoría simple del gobierno de turno apoya los controles y equilibrios democráticos fundamentales previstos en la separación de poderes en la mayoría de los países de la OCDE. Las constituciones que exigen que los presupuestos sean revisados a detalle y autorizados por los representantes electos por el público y sus comités garantizan que la política fiscal sea generalmente coherente con la voluntad pública. Sin embargo, la supervisión legislativa puede llevar mucho tiempo y los requisitos estrictos pueden atar las manos del gobierno en el caso de una crisis. Las disposiciones constitucionales también pueden interferir con algunas interpretaciones de los principios democráticos que consideran que cada nuevo parlamento tiene derecho a establecer sus propias normas

y procedimientos para gobernarse. Teniendo en cuenta estas consideraciones, deben analizarse los siguientes aspectos:

1. *Control del poder legislativo* – ¿Cómo se dividen las competencias presupuestarias entre la cámara alta y la cámara baja: intervienen ambas cámaras, tiene prerrogativa la cámara baja o es la única responsable? Si el poder legislativo debe aprobar los aumentos de impuestos o de deuda, y qué definición de deuda utilizar. Muy pocos países detallan en la constitución el papel específico de cada cámara en materia presupuestaria.
2. *Palancas de control del legislativo* – ¿En qué se basan las partidas votadas: agregados fiscales, asignaciones ministeriales o partidas presupuestarias de programas, etc.? ¿El poder legislativo vota el marco presupuestario a mediano plazo? El poder legislativo puede debatir y votar, puede celebrar debates pero no votar, o puede no votar ni debatir. La capacidad del poder legislativo para modificar el presupuesto y las restricciones para hacerlo se describen con frecuencia en la constitución.
3. *Flujo de trabajo de supervisión del poder legislativo* – Si las comisiones están presididas por el gobierno o la oposición, si solo las comisiones presupuestarias examinan los planes financieros frente a las comisiones sectoriales. Apertura de los debates al público. En muy pocas ocasiones se menciona esto en la constitución

Apoyo a la investigación y organismos independientes de control y auditoría

Dotar a las legislaturas de apoyo a la investigación a través de la constitución y crear instituciones constitucionales estrictas para supervisar de forma independiente la política fiscal. También, puede permitir auditar los estados financieros, puede mejorar la supervisión democrática y generar mejores resultados fiscales a través de la transparencia, la orientación de expertos y la creación de un costo político y un fuerte desincentivo contra la mala gestión de las finanzas públicas, la deshonestidad y la corrupción. A pesar de estos beneficios potenciales, se puede considerar que las instituciones independientes con poderes constitucionales dirigidas por funcionarios no elegidos pueden debilitar los principios democráticos de un gobierno representativo y responsable si ejercen demasiada autoridad sobre las palancas de la política fiscal. La política económica y fiscal adecuada a las circunstancias de un país puede ser en gran medida una cuestión subjetiva, que es mejor dejar que determinen los políticos elegidos con mandatos democráticos.

Por lo tanto, una constitución puede regular si las decisiones relativas a las instituciones de apoyo a la supervisión se dejan en manos de los parlamentos sobre una base ad hoc a través de procedimientos internos y órdenes permanentes, incluso si se financian con el presupuesto general del parlamento o si se les da un apoyo institucional explícito garantizado. Los recursos para las instituciones apoyadas pueden estar protegidos en la legislación. Los detalles de la forma en que se nombra a los directivos de las instituciones pueden estar previstos. Puede garantizarse el acceso a la información. Puede definirse su ubicación entre las instituciones existentes o señalar que se trata de un ente jurídico independiente. Aunque varios países de la OCDE describen el apoyo institucional en su constitución, ninguno de los países considerados para este capítulo lo hace.

Independientemente del fundamento jurídico de los procesos presupuestarios y de las instituciones fiscales, gran parte del éxito definitivo de los marcos fiscales proviene, en cambio, de las normas de un país y de la cultura de supervisión que se ha desarrollado. La cultura de la administración fiscal responsable puede fomentarse no sólo garantizando que las legislaturas dispongan de la información y el apoyo necesarios para desempeñar sus funciones, sino también practicando los principios de una buena presupuestación y supervisión financiera en todo el actuar de los organismos públicos.

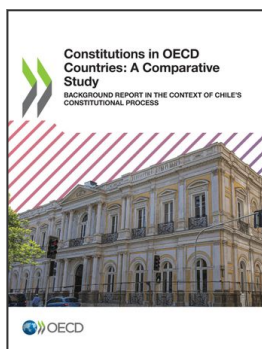
Referencias

- Ayuso-i-Casals, J. et al. (2007), “The role of fiscal rules and institutions in shaping budgetary outcomes: Proceedings from the ECFIN Workshop held in Brussels on 24 November 2006”, *European Economy - Economic papers*, Vol. 275, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication9487_en.pdf. [3]
- Caselli, F. and J. Reynaud (2019), *Do fiscal rules cause better fiscal balances? A new instrumental variable strategy*, International Monetary Fund. [7]
- Eyraud, L. et al. (2018), “Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability”, *IMF Staff Discussion Notes*, Vol. 18/04. [9]
- Heinemann, F., M. Moessinger and M. Yeter (2018), “Do Fiscal Rules Constrain Fiscal Policy? A Meta-Regression Analysis.”, *European Journal of Political Economy*, Vol. Vol 51, pp. 69-92. [8]
- Kirchgassner, G. (2017), “The debt brake of the German states: a faulty design?”, *Constitutional Political Economy*, Vol. 28/3, pp. 257-269. [10]
- OECD (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264307957-en>. [4]
- OECD (2017), *OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264282070-en>. [5]
- OECD (2002), *OECD Best Practices for Budget Transparency*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/best-practices-budget-transparency.htm> (accessed on 15 April 2021). [1]
- Poterba, J. (1997), *Do budget rules work?*, MIT Press, Cambridge (Mass.) (1997): 53-86., MIT Press. [6]
- Schick, A. (2010), “Crisis Budgeting”, *OECD Journal on Budgeting*, <https://dx.doi.org/10.1787/budget-9-5kmhkh9qf2zn>. [2]
- von Trapp, L., I. Lienert and J. Wehner (2016), “Principles for independent fiscal institutions and case studies”, *OECD Journal on Budgeting*, <https://dx.doi.org/10.1787/budget-15-5jm2795tv625>. [11]

Notas

¹ Las constituciones se extrajeron de las bases de datos jurídicas nacionales y de los recursos proporcionados por constituteproject.org.

² Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, Consejo de la Unión Europea.



From:
Constitutions in OECD Countries: A Comparative Study
Background Report in the Context of Chile's Constitutional Process

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/ccb3ca1b-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2022), "Gobernanza fiscal", in *Constitutions in OECD Countries: A Comparative Study: Background Report in the Context of Chile's Constitutional Process*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/665c2704-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.