



La Coordinación Presupuestaria y Fiscal en Argentina, E.U.A y Brasil

Esmeralda Álvarez Ascencio

En el presente artículo haremos una reflexión sobre la naturaleza jurídica del presupuesto para introducirnos a las experiencias en la coordinación presupuestaria y fiscal en algunos países americanos, abocándonos al presupuesto en los distintos niveles de gobierno, las mejores prácticas presupuestales y las reglas fiscales.

117



JOSÉ MAURICIO GÓNGORA ESCALANTE

Secretario de Hacienda del Estado de Quintana Roo e integrante del Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones de la CPFF

INTRODUCCIÓN

Actualmente los países americanos están reuniendo esfuerzos significativos para mejorar sus sistemas presupuestarios de acuerdo a sus necesidades de diversa índole. Así pues, la experiencia y aprendizaje en estos años por los responsables de formular, programar y evaluar el presupuesto, así como de aquellos que tienen a su cargo la coordinación presupuestaria y fiscal intergubernamental en los distintos países, hicieron necesario aprovechar y compartir estos conocimientos mediante encuentros entre responsables de estas áreas, a fin reconocer e identificar sus experiencias que permitan mejorar el funcionamiento del sistema presupuestario en cada país y en cada nivel de gobierno.¹

¹ “Primer Encuentro de Coordinación Presupuestaria y Fiscal Intergubernamental de países Iberoamericanos” con Sede en Buenos Aires, Argentina, Agosto de 2011.

De esta manera, recientemente se llevó a cabo el “Segundo Encuentro de Coordinación Presupuestaria y Fiscal intergubernamental de Países Americanos” en la ciudad de Campeche, México, en junio de 2012. Este Segundo Encuentro se realizó en coordinación y participación del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), la colaboración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) perteneciente a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En este documento se pretende realizar un breve análisis comparado respecto al presupuesto y reglas fiscales en tres países americanos, dejando por el momento otros tópicos de interés como las transferencias de gasto, la disciplina y el equilibrio fiscal, el presupuesto basado en resultados y los

sistemas de evaluación presupuestaria para otros países de América.

NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO Y LAS REGLAS FISCALES EN MÉXICO.

El análisis de la naturaleza jurídica del presupuesto² puede parecer un tema más teórico que práctico, sin gran trascendencia para la vida de un país, por eso es importante preguntarnos: ¿Qué está en juego cuando se discute la naturaleza jurídica del presupuesto?, ¿Qué es lo que se ventila cuando se polemiza si el presupuesto es una auténtica ley material o se trata de una ley formal, o es un acto-*condición* o una *decisión política*? La naturaleza puede estar ligada a la competencia o atribuciones de los poderes.

Para estudiar la naturaleza del presupuesto, el tema no puede abordarse desde premisas puramente abstractas o apriorísticas, las teorías existentes son el fruto de las condiciones socioeconómicas o políticas imperantes en el momento histórico en que fueron formuladas. La respuesta a ¿cuál es la naturaleza jurídica del presupuesto? debe partir del análisis del ordenamiento jurídico de cada país; es decir, no existe una naturaleza global, tal vez en el plano ideal ésta pudiera darse, siempre y cuando se partiera de parámetros de organización política y jurídica muy definidos como son los del

Estado de derecho democrático, sin embargo no puede perderse de vista las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, conocer si el Legislativo tiene preponderancia sobre el Ejecutivo o el Ejecutivo sobre el Legislativo, incluso si existe un real equilibrio entre ambos.³

Tomando las referencias del autor Gabino Fraga⁴, la ley de presupuesto es una autorización para que el Ejecutivo ejerza una competencia que no crea el mismo acto de autorización, sino que está regulada por una ley anterior. Indica que la ley de presupuesto no es una auténtica ley porque no da nacimiento a situaciones jurídicas generales y por tratarse de una legislación a la preexistente, por lo que en su opinión la ley de presupuesto es un acto administrativo; sin embargo, admite que en ocasiones es un acto legislativo material por lo que vuelve al presupuesto de gastos algo complejo. En lo que respecta a la ley de ingresos, el mismo autor señala que esta sí es una ley, tanto material como formal porque posee las características del acto legislativo.

Para algunos autores, Fraga es el más acertado para analizar la naturaleza jurídica del presupuesto en México; sin embargo para Mijangos Borja, la teoría de Fraga sobre el presupuesto, choca con el derecho positivo mexicano. Es interesante lo que expone Fraga en su obra, como también las teorías extranjeras, pero abocarnos a la natu-

2 MIJANGOS BORJA, María de la Luz, “La naturaleza jurídica del presupuesto”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 1995, Número 82, Ene – Abril, ISSN 0041 8633.

3 *Ibidem*

4 FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1980, p. 333

“La respuesta a ¿cuál es la naturaleza jurídica del presupuesto? debe partir del análisis del ordenamiento jurídico de cada país...”

raleza jurídica del presupuesto como tal, el análisis y el debate del mismo conducen a otro tópico de interés propio para un artículo independiente a éste.

Observamos que la naturaleza jurídica del presupuesto es importante, pues se comprende mejor su aplicación, no sólo en México sino en otros países. Por otro lado, el efecto global que produce el resultado del presupuesto en la actividad económica, conduce a una política fiscal y esta última nos lleva a nuestro tema de interés que son las llamadas reglas fiscales.

Vemos que tanto en los estudios teóricos como en las recomendaciones de organismos internacionales ha surgido una creciente fe en las reglas fiscales como instrumentos para contribuir a la solvencia fiscal en países en desarrollo.

En América del Sur se han dictado leyes de responsabilidad fiscal, por ejemplo, en Brasil, Chile y Argentina. En Brasil y Chile han sido —al menos hasta ahora— relativamente exitosas en materia de solvencia fiscal.

Una regla fiscal es una restricción permanente (o duradera) de la política fiscal, que se expresa a través de indicadores de los resultados fiscales, como el déficit fiscal, el nivel de deuda o algún componente del gasto. Una definición más amplia de las reglas fiscales se refiere a las reglas de procedimiento, que regulan el proceso decisorio en torno a la política fiscal, y las reglas de transparencia, que determinan las obligaciones de hacer pública la información fiscal.⁵ En este documento, veremos que las reglas fiscales en algunos paí-

5 BRAUN Miguel, GADANO Nicolás, ¿Para qué sirven las reglas fiscales?, Revista de la CEPAL 91 • abril 2007, visto en julio 2012.

JAIME RAMÓN HERRERA CORRAL

Secretario de Hacienda del Estado de Chihuahua e integrante del Grupo de Deuda y Empréstitos de la CPPF



ses de América se encuentran en sus Leyes de Responsabilidad Fiscal, en el caso de México, dichas reglas las podemos encontrar en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que también las conocemos como del “*Equilibrio Presupuestario y los Principios de Responsabilidad Hacendaria*” establecidos en los artículos del 16 al 23 de dicho ordenamiento jurídico y algunas otras disposiciones relacionadas.

Así pues, en México el presupuesto establece los principios, las directrices y las metas de la política del gasto público. Su elaboración responde a lo establecido por la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otros ordenamientos que ya mencionamos como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y sus reglamentos.

EL PRESUPUESTO EN LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO EN ARGENTINA Y OKLAHOMA.

ARGENTINA

Argentina es un país federal y como tal coexisten tres niveles de gobierno: el nacional, el provincial y el municipal, lo que genera un entramado de relaciones intergubernamentales bastante complejo que puede dificultar el accionar de políticas públicas. La ciudad de Buenos Aires tiene características mixtas entre una provincia y un municipio. Las múltiples y complejas funciones que corresponden al ámbito municipal, implica la asunción de mayores responsabilidades por parte de los gobiernos locales, al tiempo que aumentan sus necesidades de información y capacidad de gestión. El municipal es el tercer nivel de go-

bierno y está compuesto por dos mil doscientos cuarenta y nueve gobiernos locales, de los cuales mil ciento treinta y nueve son municipios y el resto se distribuyen en comunas, comisiones de fomento, juntas vecinales, etc. La caracterización de esos distintos niveles de gobierno se realiza en función de la cantidad de población, los municipios son los ámbitos más poblados. Los gobiernos locales en Argentina están concentrados en veintitrés de las veinticuatro jurisdicciones provinciales, por tal motivo hay una gran heterogeneidad y se dice que son mixtas.

Con respecto a la coordinación entre los tres niveles de gobierno en todo lo relacionado con los recursos, éstos

pueden subdividirse a su vez en dos situaciones, la primera es la determinación de las potestades tributarias, es decir, la distribución de las potestades de captación de recursos que se hace entre los niveles de gobierno. La segunda cuestión surge porque una vez que se define quién va a recaudar cada uno de los tributos, hay que generar algún tipo de mecanismo de transferencias interjurisdiccionales para que se puedan financiar todos los niveles de gobierno.⁶

De acuerdo a Eduardo Bacci⁷, en Argentina los sistemas integrados de administración se encuentran conformados por: Presupuesto, Crédito Público, Contabilidad y Tesorería.



Fuente: BACCI, Segundo Encuentro de Coordinación Presupuestaria y Fiscal 2012

6 MANES Mariel, "Las reglas fiscales y los mecanismos de relación intergubernamental" *Primer Encuentro*, óp. Cit. 1. 2011
 7 BACCI, Eduardo, El presupuesto en los distintos niveles de Gobierno, "Segundo Encuentro de Coordinación Presupuestaria y Fiscal intergubernamental de Países Americanos" ponencia en la ciudad de Campeche, México, los días, 25, 26 y 27 de junio de 2012

“...en México el presupuesto establece los principios, las directrices y las metas de la política del gasto público.”

Ahora bien, los presupuestos en los ámbitos subnacionales en Argentina, se caracterizan por:

- Avances no homogéneos entre las provincias argentinas.
- Convivencia de sistemas que se rigen por las viejas leyes de contabilidad y otras con leyes de administración financiera.
- Marcada disparidad entre los gobiernos locales en el uso de las herramientas presupuestarias

En agosto de 2004 se sanciona la Ley de Responsabilidad Fiscal, la cual instituye un conjunto de reglas de comportamiento fiscal. Dicha ley es de adhesión voluntaria para las Provincias (21 jurisdicciones adheridas), las cuales deben crear regímenes simi-

lares a nivel municipal.⁸ Así pues, de acuerdo a Bacci, en la ley de responsabilidad fiscal se destaca:

- Transparencia y Gestión Pública
- Marco macro fiscal
- Elaboración de conversores presupuestarios homogéneos
- Elaboración de indicadores tributarios, sectoriales y tributarios
- Presupuestos plurianuales
- Orientación del Gasto Público
- Equilibrio Financiero

Fuente: BACCI, Segundo Encuentro de Coordinación Presupuestaria y Fiscal 2012

⁸ CENTURION, Adrián, Relaciones Fiscales entre Niveles de Gobierno, “Segundo Encuentro de Coordinación Presupuestaria y Fiscal intergubernamental de Países Americanos” ponencia en la ciudad de Campeche, México, los días, 25, 26 y 27 de junio de 2012

Con respecto al gasto público por niveles de gobierno, tenemos que:

<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno Nacional 15.0 % PIB 	<ul style="list-style-type: none"> - Defensa y seguridad, regulación económica y monetaria - Educación Universitaria - Previsión social - Servicios de la Deuda - Promoción económica
<ul style="list-style-type: none"> • Gobiernos Provinciales 12.4% PIB 	<ul style="list-style-type: none"> - Justicia y seguridad interna - Educación (Nivel inicial, primario, secundario, terciario) - Salud (Todos los niveles de atención) - Asistencia Social - Sistema Previsional (Algunas provincias)
<ul style="list-style-type: none"> • Gobiernos Municipales 2.8 % PIB 	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios locales urbanos - Ordenamiento y equipamiento urbano - Regulación del transporte y medio ambiente - Servicios de salud hasta un cierto nivel de atención

Fuente: BACCI, Segundo Encuentro de Coordinación Presupuestaria y Fiscal 2012

ESTADOS UNIDOS (U.S.A., OKLAHOMA)

La división de poderes en los Estados Unidos⁹, la podemos observar de la siguiente manera:

Federalismo	Unión de estados bajo un gobierno central distinto de los gobiernos de cada estado, que retiene ciertos poderes individuales bajo el gobierno central.
Soberanía Dual	Asignación de poderes, cuya autoridad se reparte, entre el gobierno federal y los estados bajo la Constitución de los U.S.A.

Fuente: MILLER, Segundo Encuentro de Coordinación Presupuestaria y Fiscal 2012

Con respecto al gasto público por niveles de gobierno, tenemos:

Gasto Federal en los Estados:	La mayor parte del gasto federal en los estados, está etiquetado para programas de salud para adultos mayores, personas pobres y seguridad social. Un menor porcentaje se destina a la defensa nacional, transporte y educación.
Gasto Estatal y Municipal:	La mayor parte del gasto estatal, se asigna a educación, salud, servicios básicos y seguridad pública. La mayor parte del gasto municipal se asigna a seguridad pública (policía y bomberos) y agua (potabilización, drenaje y tratamiento de aguas residuales). En 2012, el gasto estatal y municipal se redujo 0.8 %. Una caída de 2.7% ajustado por inflación a un nivel de \$2.4 billones (12 ceros). Desde agosto de 2008 se han reducido 662,000 empleos estatales y municipales.

124 Fuente: MILLER, Segundo Encuentro de Coordinación Presupuestaria y Fiscal 2012

Mientras que el gobierno Federal de Estados Unidos, tiene elevados déficits y deudas, la mayoría de las subdivisiones políticas, incluyendo Oklahoma, presentan un comportamiento mucho más sano, principal-

⁹ MILLER, Ken, Mejores Prácticas Presupuestales, “Segundo Encuentro de Coordinación Presupuestaria y Fiscal intergubernamental de Países Americanos” ponencia en la ciudad de Campeche, México, los días, 25, 26 y 27 de junio de 2012

mente debido a marcos presupuestales más restrictivos. Pero Oklahoma como la mayoría de los estados, tiene oportunidades de mejoras en fondear servicios públicos básicos, sistemas de pensiones y reformas a su código fiscal.

Para Miller, las mejores prácticas presupuestales en Oklahoma se conforman por cuatro aspectos importantes: por un marco legal, por un método, por un proceso y por ingresos (Véase siguiente cuadro).

Marco Legal	<ul style="list-style-type: none"> – Un mandato legal de presupuestos de operación balanceados. Todos los estados de los Estados Unidos, excepto Vermont, tienen este requisito constitucional o reglamentario. – Legalmente requiere estimaciones científicas apolíticas de ingresos, que son vinculantes para la legislatura estatal y el gobernador. – Establecer una restricción constitucional o reglamentaria para elevar las tasas de recaudación o incrementar los gastos (30 estados lo aplican) – Requerir constitucionalmente un fondo de reserva para cubrir disminuciones eventuales de recaudación de ingresos – Mandato automático de restricción de gastos cuando la cobranza sea menor a la programada 	<ul style="list-style-type: none"> – La Constitución de Oklahoma prohíbe aumentar impuestos sin la aprobación de los ciudadanos o 75% de aprobación legislativa. También limita el crecimiento anual de los gastos al 12% ajustado por inflación. – El fondo de reserva de Oklahoma se constituye por los cobros en excesos del 100% del estimado al final del año fiscal y está limitado al 15% del ingreso del año previo. – La Constitución de Oklahoma requiere reducciones en todos los capítulos de gasto cuando la cobranza sea menor a la programada.
Métodos	<ul style="list-style-type: none"> – Tradicional. Hace ajustes incrementales por concepto sobre los números de años anteriores basado en ingresos disponibles. – Desempeño. Se enfoca en la efectividad de los programas, no en la preservación de los programas existentes y niveles actuales de gasto. – Base cero. Revisa todos los conceptos presupuestales desde cero, sin asumir que algún programa actual deba subsistir. – Anual y bianual. Cerca de la mitad de los estados presenta presupuestos anuales, mientras los demás lo hacen cada dos años. 	<ul style="list-style-type: none"> – Oklahoma usa anualmente una combinación del método incremental y el presupuesto basado en resultados. La programación de gastos de años anteriores se aumenta o disminuye conforme al nivel acordado de programación. – En años recientes, el método ha evolucionado para incluir medidas de desempeño de agencias y rendición de cuentas.
Proceso	Cuatro grandes etapas:	Preparación ejecutiva, consideración legislativa, ejecución y revisión.
Ingresos	<ul style="list-style-type: none"> – Generar un predecible, estable y diversificado flujo de ingresos – Fondear suficientemente los servicios básicos que presta el gobierno sin lastimar el fin de lucro y la competencia – Imponer costos de los programas a los beneficiarios de los mismos – Evitar aplicar flujos de ingresos etiquetados y usos de ingresos por única vez a gastos recurrentes. – Consolidar ingresos en un fondo general. 	<ul style="list-style-type: none"> – Los ingresos de Oklahoma proceden principalmente de ISR y al consumo – La principal fuente de ingresos es el ISR en personas y empresas, el impuesto a las ventas. – Los impuestos a la extracción de petróleo y gas natural en conjunto con impuesto a la venta de vehículos y automotores, son otras fuentes de ingresos.

Fuente: MILLER, Segundo Encuentro de Coordinación Presupuestaria y Fiscal 2012



JOSÉ ANTONIO RAMÍREZ GÓMEZ

Secretario de Finanzas del Estado de Baja California Sur e integrante del Comité de Vigilancia de Aportaciones y Otros Recursos Descentralizados de la CPEF

ANÁLISIS COMPARATIVO

Tanto en Argentina como en Estados Unidos (U.S.A.), hay tres niveles de gobierno. En Argentina, la ciudad de Buenos Aires tiene características mixtas entre una provincia y un municipio, por eso se dice que en Argentina existe heterogeneidad y complejidad por el entramado de relaciones intergubernamentales. En U.S.A igualmente hay tres niveles de gobierno, sin embargo la división principal de los estados de los Estados Unidos son los condados. Solamente dos estados, de los cincuenta, utilizan divisiones diferentes. Luisiana utiliza las “*parroquias*” y Alaska los “*boroughs organizados*” y las “*áreas censales*” para su territorio no organizado. La Oficina Censal de Estados Unidos considera a las parroquias de Luisiana, y a los boroughs organizados y las áreas censales de Alaska al mismo nivel de los condados del

resto de los estados. El Gobierno Federal de U.S.A tiene elevados déficits, sin embargo la mayoría de los estados son sanos, debido a los marcos presupuestales restrictivos que se manejan en ese país.

Con respecto al gasto público, nos encontramos que el gasto nacional en Argentina va para la defensa, seguridad y educación universitaria, en cambio la salud y a la educación básica, es tomada en cuenta a partir del gasto estatal. Por otro lado, en U.S.A. el gasto nacional y estatal se enfoca principalmente a la salud y educación, otorgando un menor porcentaje a la defensa nacional. En el nivel municipal, ambos países se enfocan principalmente a los servicios públicos.

De esta manera, en U.S.A el mayor porcentaje de recursos va para la salud y educación. En Argentina lo que más

se destaca es la defensa, educación y la salud, esta última se toma en cuenta a partir del gasto estatal.

Se destaca que en Argentina un logro ha sido reducir las prácticas extrapresupuestarias, mientras que Oklahoma plantea fortalecer su marco legal para sus mejores prácticas presupuestarias, permitiendo tener estados sanos al interior de U.S.A. Es importante este último planteamiento, pues al final todo recae en el derecho, es decir, con base a lo que se tiene y quiere, se debe plasmar en la ley.

REGLAS FISCALES EN ARGENTINA Y BRASIL

ARGENTINA

El Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal (CFRF) se creó en 2004, cuando a instancias del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo sancionó¹⁰ la Ley No. 25.917 por lo que estableció un marco que aborda la problemática fiscal de todos los niveles de gobierno. Antes de esta ley, estuvo vigente la Ley 24.156 que estatuyó la organización de la administración financiera de la Nación y la ley 25.152 conocida como de “solventía fiscal” que fue la norma más ambiciosa hasta ese entonces, para instrumentar reglas fiscales en el régimen jurídico nacional. Así mismo, se crea el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, el cual se destaca por sobre todas las normas antes mencionadas por constituir un sistema homogéneo

¹⁰ Sancionar para Argentina, significa para México un sinónimo de “promulgar”

y coordinado de reglas fiscales aplicadas sistemáticamente a todos los niveles de gobierno; es decir, al Gobierno Nacional y las jurisdicciones adheridas (Provincias, Cd. De Buenos Aires y municipios).

Así pues, el Régimen de Responsabilidad Fiscal que establece la Ley N° 25.917 constituye un instrumento legal homogéneo para el Gobierno Nacional y las Provincias, que persigue como objetivo instituir una política fiscal coordinada y sustentable en el largo plazo.¹¹

Sin perder el objetivo de la transparencia en la información fiscal, según la autora, es un aspecto fundamental en todo proceso de ordenamiento de las cuentas públicas. En este sentido, la puesta en práctica del régimen de reglas fiscales fue precedida por un minucioso proceso para asegurar la transparencia y compatibilizar la información fiscal que luego iba a ser evaluada, buscando adicionalmente que la misma sea totalmente homogénea y comparable, razón por la cual la ley establece un conjunto de reglas y parámetros con un doble objetivo: normalizar los datos y garantizar la transparencia.

El régimen establece una serie de reglas fiscales:

¹¹ FARAH, Patricia, “Reglas Fiscales en Argentina” “Segundo Encuentro de Coordinación Presupuestaria y Fiscal intergubernamental de Países Americanos” ponencia en la ciudad de Campeche, México, los días, 25, 26 y 27 de junio de 2012

Reglas Cuantitativas	Reglas Cualitativas
- Equilibrio presupuestario ajustado	- Ampliación de la cobertura presupuestaria
- Límite a expansión de erogaciones netas	- No creación de fondos u organismos que no consoliden en el presupuesto general
- Convergencia a un ratio para servicios de la deuda	- Presentación de información fiscal s/formatos y clasificadores homogéneos.
	- Proyección de presupuestos plurianuales
	- Estimación de gastos tributarios

Fuente: FARA, Segundo Encuentro de Coordinación Presupuestaria y Fiscal 2012

- El Régimen está conformado por el Gobierno Nacional y 21 provincias al Régimen en julio de 2005, se desvinculó del mismo en noviembre de 2009.
- Las provincias de La Pampa y San Luis no han adherido al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.
- La Ciudad Autónoma de Buenos Aires por su parte, si bien adhirió

Sistema integrado de reglas fiscales.

El Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal aplicado en Argentina, consiste de un sistema integrado de reglas fiscales compuesto por:

- *Reglas numéricas:* que son aquellas que implican algún tipo de restricción cuantitativa al gasto público, al nivel de endeudamiento y a los niveles de déficit permitidos.
- *Reglas de procedimiento:* que determinan mecanismos mediante los cuales se deberá elaborar, debatir, aprobar, ejecutar y controlar el presupuesto.
- *Reglas de transparencia y difusión de la gestión pública:* Las mismas se encuentran asociadas a las instituciones de control que deben garantizar que la información fiscal refleje de la mejor manera posible la asignación de los recursos públicos, la composición y situación patrimonial real de la administración pública, los resultados obtenidos en cada período y sobre todo, la difusión de esta información.

Fuente: FARA, Segundo Encuentro de Coordinación Presupuestaria y Fiscal 2012

Conformación, instituciones y funcionamiento

El órgano de aplicación del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal es el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal. La principal función

del Consejo es evaluar la observancia de lo establecido por el Régimen. Para ello se evalúa los niveles de gasto público y de los resultados financieros establecidos en los presupuestos y los ejecutados por las Administraciones Públicas no Financieras del Gobierno

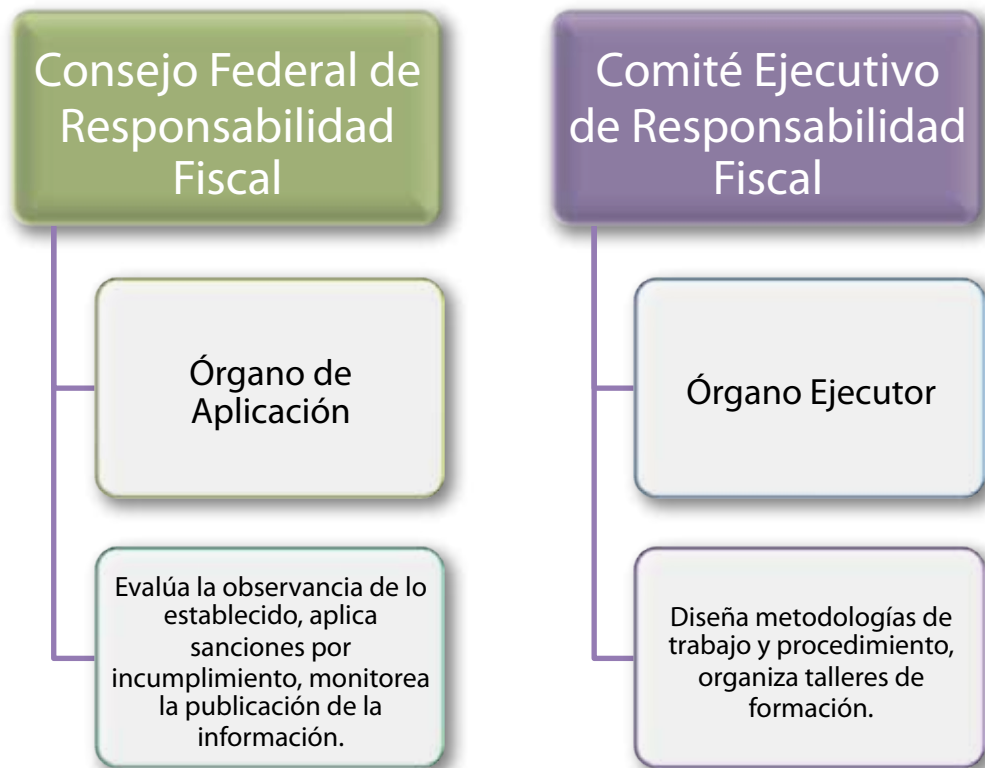
Nacional, así como en cada Provincia, verificando que se cumplimente con la cobertura institucional prevista por la ley. También verifica la correcta formulación de las proyecciones de Presupuestos Plurianuales del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Provinciales, las características de su presentación y que su aprobación sea en los plazos establecidos. Por otro lado promueve la implementación de sistemas integrados de información fiscal compatibles para todas la Jurisdicciones que integran el Régimen.¹² (Véase siguiente diagrama).

De acuerdo a Farah, los espacios de profundización de las reglas fiscales en Argentina, son:

- Transparencia en la gestión pública
- Sistemas de Administración Financiera
- Procedimiento Presupuestario en los Poderes Legislativo y Judicial
- Cargos Salariales Testigo
- Gasto Tributario

Fuente: FARAH, Segundo Encuentro de Coordinación Presupuestaria y Fiscal 2012

Diagrama 1



12 Ibídem

“Conocer la naturaleza jurídica del presupuesto, nos permite comprender y mejorar su aplicación en los distintos niveles de gobierno, permitiendo accionar mejores prácticas presupuestales.”

BRASIL

En la política fiscal Brasileña existen cuatro documentos aparte de la ley de Responsabilidad Fiscal, respecto a presupuestos y decretos del Poder Ejecutivo quien puede establecer límites de gastos inferiores a los previstos en el presupuesto anual. Los presupuestos se componen de tres documentos, el plan plurianual de inversiones de cuatro años, la ley de directrices presupuestales que define las reglas de preparación de presupuestos anuales y el presupuesto anual.¹³

En el presupuesto anual de Brasil, el Ejecutivo puede gastar hasta el límite autorizado aprobado por el Congreso, lo que le permite gastar menos cuando los ingresos caen. Por otro lado, la ley fiscal aprobada en 2000 permite que los presupuestos

anuales se ajusten para que se cumplan las metas fiscales durante el año entre las decisiones de política fiscal y los presupuestos.

En 1994 las finanzas públicas comenzaron con problemas. En 1996 el gobierno central emprendió la restructuración de la deuda con los programas de ajuste fiscal.

Finalmente hay tres fuentes legales de reglas fiscales en Brasil:

- Autorización para contratación de operaciones de crédito
- Regla de oro: restringe el endeudamiento por encima de la inversión pública.
- Reglas de la Ley de Responsabilidad Fiscal, se destaca que:
 - Deben contener metas fiscales
 - Deben contener riesgos fiscales
 - Límites sobre la deuda
 - Límites gastos de personal
 - Documentos de divulgación

Fuente: HOLANDA, Segundo Encuentro de Coordinación Presupuestaria y Fiscal 2012

13 HOLANDA, Ana Teresa, “Reglas Fiscales en Brasil” “Segundo Encuentro de Coordinación Presupuestaria y Fiscal intergubernamental de Países Americanos” ponencia en la ciudad de Campeche, México, los días, 25, 26 y 27 de junio de 2012

Para Brasil, las “Penalidades” financieras son eficaces para el cumplimiento de las reglas, es importante tener buen control interno y externo, con personal capacitado, para evaluar los informes presentados y la transparencia porque obliga a la recopilación de datos y organización de la información. Los documentos de divulgación se refieren a que:

- Con los informes periódicos, es posible conocer la situación fiscal de un gobierno durante el año.
- Cada dos meses, los gobiernos deben presentar una declaración con saldos nominales y primarios.
- Cada cuatro meses, deben presentar la deuda consolidada neta y demostrar el cumplimiento de metas fiscales intermediarias.
- Esto, junto con las revisiones de ingresos y gastos bimestrales, permite tener una buena visión de la situación fiscal del Gobierno y si esta situación puede ser compatible con el cumplimiento de los objetivos fiscales.

ANÁLISIS COMPARATIVO

En Argentina, el principal logro de las reglas fiscales es el esfuerzo por mejorar la información fiscal coordinado con el conjunto de gobiernos integrantes del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal; sin embargo, un desafío para este país es articular los

avances cualitativos con reglas numéricas, permitiendo que esas reglas sean flexibles en el tiempo y adaptables en las distintas circunstancias. En Brasil, lo que se destaca en las reglas fiscales son los límites tanto en el presupuesto, como en la deuda y gasto público, tomando en cuenta la divulgación de sus documentos. En ambos países la legislación que regula las reglas fiscales, es la Ley de Responsabilidad Fiscal, mientras que en México es la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y sus reglamentos.

CONCLUSIONES

Conocer la naturaleza jurídica del presupuesto, nos permite comprender y mejorar su aplicación en los distintos niveles de gobierno, permitiendo accionar mejores prácticas presupuestales. Las reglas fiscales en algunos países de América se encuentran en sus Leyes de Responsabilidad Fiscal, en el caso de México, dichas reglas las podemos encontrar en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Para Argentina, es complicado el entramado de relaciones intergubernamentales ya que dificulta el accionar de políticas públicas. Para ellos, el CFRF ha sabido generar nuevos espacios de coordinación interjurisdiccional. Con respecto a las reglas fiscales, su principal logro es el esfuerzo por mejorar la información fiscal y la reducción de prácticas extrapresupuestarias.



Para el estado de Oklahoma en U.S.A, las mejores prácticas presupuestales es armar un sólido marco legal presupuestal, métodos y procesos. También el basar los gastos en resultados y eficiencia, más que en datos históricos, el fondear adecuadamente los servicios esenciales y eliminar los demás. Así como considerar ingresos y gastos de manera conjunta, generar ingresos presupuestales diversificados, predecibles y estables. Finalmente, proveer ingresos para fondear los servicios básicos.

Para Brasil, las “Penalidades” financieras son eficaces para el cumplimiento de las reglas. También es importante tener buen control interno y externo, para evaluar los informes presentados y si los gobiernos están cumpliendo con la ley. Por último, la transparencia es importante porque obliga a la recopilación de datos y organización de la información.

JOSÉ MANUEL SAIZ PINEDA

Secretario de Administración y Finanzas del Estado de Tabasco e integrante del Comité de Vigilancia de Aportaciones y Otros Recursos Descentralizados de la CPFF

BIBLIOGRAFÍA

- MIJANGOS BORJA, María de la Luz, “*La naturaleza jurídica del presupuesto*”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, 1995, Número 82, Ene – Abril, ISSN 0041 8633.
- BRAUN Miguel, GADANO Nicolás, *¿Para qué sirven las reglas fiscales?*, Revista de la CEPAL 9 1 • abril 2007, visto en julio 2012
- MANES Mariel, *Las reglas fiscales y los mecanismos de relación intergubernamental*, “Foro Primer Encuentro 2011”, óp. Cit. 1. 2011
- BACCI, Eduardo, *El presupuesto en los distintos niveles de Gobierno*, “Foro Segundo Encuentro” México 2012
- CENTURION, Adrián, *Relaciones Fiscales entre Niveles de Gobierno*, “Foro Segundo Encuentro” México 2012
- MILLER, Ken, *Mejores Prácticas Presupuestales*, “Foro Segundo Encuentro” México 2012
- FARAH, Patricia, *Reglas Fiscales en Argentina*, “Foro Segundo Encuentro” México 2012
- HOLANDA, Ana Teresa, *Reglas Fiscales en Brasil*, “Foro Segundo Encuentro” México 2012

ESMERALDA ÁLVAREZ ASCENCIO. Licenciada en Derecho con Maestría en Derecho Fiscal y Maestría en Análisis Tributario por la U de G, Actualmente colabora en investigación y en otras actividades jurídicas para el INDETEC.