
Prácticas Óptimas de la OCDE para Lograr la Transparencia Presupuestaria*

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

I.	Informes de presupuesto	176
II.	Divulgación específica	181
III.	Integridad, control y responsabilidad	183

* *El texto es un Documento de Técnico de la OCDE, originalmente el texto se encuentra en idioma inglés con el título “OCDE Best Practices for Budget Transparency”. La edición digital en español está publicada en la siguiente página electrónica de donde se extrae para su edición.*

<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesSpanish.pdf>

Antecedentes

La relación entre buen ejercicio del poder y mejores resultados sociales y económicos es cada vez más reconocida. La transparencia -sinceridad acerca de las intenciones políticas, su formulación e implementación- es un elemento clave del buen ejercicio del poder. El presupuesto es, entre los documentos políticos más importantes de los gobiernos, el único en el cual los objetivos de las políticas están conciliados e implementados en términos concretos. La transparencia presupuestaria se define como la divulgación completa, en forma oportuna y sistemática, de toda la información económica pertinente.

Los países miembros de la OCDE se encuentran a la vanguardia de las prácticas de transparencia presupuestaria. En su reunión anual de 1999, el Grupo de Trabajo de Altos Funcionarios de Presupuesto de la OCDE solicitó a la Secretaría que preparara, en conjunto, una serie de prácticas óptimas en esta área, basada en las experiencias de los países Miembros.

Las prácticas óptimas comprenden tres partes. La Parte I detalla los principales informes de presupuesto que los gobiernos deben producir y su contenido general. La Parte II describe los comentarios específicos que deben contener los informes. Esto incluye información de comportamiento, tanto financiero, como no financiero. La Parte III pone de relieve las prácticas para asegurar la calidad e integridad de los informes.

Las prácticas óptimas están concebidas como una herramienta de referencia para ser usada por los países Miembros y no miembros con el fin de incrementar el grado de transparencia presupuestaria en sus respectivos países. Las prácticas óptimas están organizadas alrededor de informes específicos solamente por razones de presentación. Se reconoce que los diferentes países tendrán regímenes diferentes y pueden tener, asimismo, distintas áreas de énfasis en cuanto a la transparencia. Las prácticas óptimas están basadas en las diversas experiencias de los países Miembros en cada área. Debe enfatizarse que las prácticas óptimas no constituyen de modo alguno un “estándar” formal para la transparencia presupuestaria.

I. INFORMES DE PRESUPUESTO

1.1 El presupuesto

El presupuesto es el documento político clave del gobierno. Deberá ser amplio, abarcando todos los ingresos y gastos del gobierno, de manera que se puedan evaluar las necesarias concesiones entre las distintas opciones políticas.

El proyecto de presupuesto del gobierno se deberá someter al Parlamento con tiempo suficiente para permitirle examinarlo en forma adecuada. En ningún caso, este plazo podrá ser inferior a 3 meses antes del comienzo del ejercicio económico. El presupuesto deberá ser aprobado por el Parlamento antes del inicio del ejercicio.

El presupuesto, o los documentos relacionados, deberán incluir un comentario detallado sobre cada programa de ingresos y gastos.

Cuando sea posible, se deberán presentar datos sobre comportamiento no financiero, incluyendo objetivos de comportamiento.

El presupuesto deberá incluir una perspectiva a mediano plazo ilustrando cómo se desarrollarán los ingresos y gastos durante, como mínimo, los dos años posteriores al siguiente ejercicio económico. En forma similar, la actual propuesta de presupuesto deberá ser conciliada con los pronósticos contenidos en informes económicos anteriores para el mismo período; asimismo, deberán explicarse todas las variaciones significativas.

Para cada programa deberá proporcionarse información comparativa sobre los ingresos y gastos reales durante el último año y un pronóstico actualizado para el año en curso. Deberá presentarse información comparativa similar para cualquier dato de comportamiento no financiero.

Si los ingresos y gastos están autorizados en la legislación permanente, los montos de tales ingresos y gastos deberán ser mostrados en el presupuesto con fines informativos, junto con otros ingresos y gastos.

Los gastos deberán ser presentados en términos brutos. Los ingresos asignados y las tarifas a los usuarios deberán ser contabilizados claramente por separado. Esto deberá ser hecho independientemente de si los sistemas particulares de control e incentivos establecen la retención de algunos o todos los ingresos por parte de la agencia recaudadora.

Los gastos deberán ser clasificados por unidad administrativa -por ejemplo, ministerio, agencia-. También deberá presentarse información complementaria, clasificando los gastos por categorías económicas y funcionales.

Los supuestos económicos que subyacen en el informe deberán efectuarse de acuerdo con la práctica óptima 2.1 (que figura más adelante).

El presupuesto deberá incluir un debate de los gastos impositivos, de acuerdo con la práctica óptima 2.2 (que figura más adelante).

El presupuesto deberá contener un debate abarcativo sobre los activos y pasivos financieros, activos no financieros, obligaciones jubilatorias respecto de los empleados y pasivos contingentes del gobierno, de acuerdo con las prácticas óptimas 2.3 y 2.6 (que figuran más adelante).

1.2 Informe previo al presupuesto

Un informe previo al presupuesto sirve para alentar el debate sobre los totales del presupuesto y cómo éstos interactúan con la economía. Como tal, sirve para crear expectativas apropiadas para el presupuesto en sí mismo. Deberá ser publicado, a más tardar, un mes antes de la introducción de la propuesta de presupuesto.

El informe deberá indicar, explícitamente, los objetivos del gobierno en política fiscal y económica a largo plazo como, también, las intenciones del mismo en política fiscal y económica para el presupuesto venidero y, como mínimo, los dos ejercicios económicos siguientes. Deberá poner de relieve el nivel total del ingresos, gastos, déficit o superávit, y deuda.

Los supuestos económicos que subyacen en el informe deberán efectuarse de acuerdo con la práctica óptima 2.1 (ver más adelante).

1.3 Informes mensuales

Los informes mensuales muestran los progresos alcanzados en la implementación del presupuesto. Deben ser publicados dentro de cuatro semanas a partir del final de cada mes.

Deben contener el monto de ingresos y gastos en cada mes y año a fecha. Deberá efectuarse una comparación con los montos pronosticados de ingresos y gastos mensuales para el mismo período. Cualquier ajuste dentro del año del pronóstico original deberá mostrarse por separado.

Un breve comentario deberá acompañar los datos numéricos. Si se produjera una divergencia significativa entre los montos reales y los pronosticados, deberá darse una explicación.

Los gastos deberán ser clasificados por las principales unidades administrativas -por ejemplo, ministerio, agencia-. También deberá presentarse información complementaria, clasificando los gastos por categorías económica y funcional.

Los informes, o documentos relacionados, también deberán contener información sobre la actividad de obtención de préstamos del gobierno (ver práctica óptima 2.3 más adelante).

1.4 Informe de mitad de año

El informe de mitad de año brinda una actualización amplia y completa sobre la implementación del presupuesto, incluyendo un pronóstico actualizado del resultado del proyecto para el ejercicio en curso y, como

mínimo, los dos ejercicios siguientes. El informe deberá ser publicado dentro de las seis semanas de la finalización del período de mitad de año.

Deberán revisarse los supuestos económicos que subyacen en el presupuesto e informar cualquier cambio en el presupuesto (ver práctica óptima 2.1 más adelante).

El informe de mitad de año deberá contener un debate abarcativo sobre los activos y pasivos financieros, activos no financieros, obligaciones jubilatorias respecto de los empleados y pasivos contingentes del gobierno, de acuerdo con las prácticas óptimas 2.3 y 2.6 (que figuran más adelante).

Deberá comunicarse el impacto de cualquier otra decisión del gobierno, u otras circunstancias, que puedan tener efecto importante sobre el presupuesto.

1.5 Informe de fin de año

El informe de fin de año es el documento de rendición de cuentas clave del gobierno. Deberá ser auditado por la Suprema Institución de Auditoría (Supreme Audit Institution), de conformidad con la práctica óptima 3.3 (que figura más adelante) y ser publicado dentro de los seis meses del final del ejercicio.

El informe de fin de año muestra el cumplimiento con el nivel de ingresos y gastos autorizados por el Parlamento en el presupuesto. Cualquier ajuste al presupuesto original, efectuado dentro del año, deberá mostrarse por separado. El formato de presentación del informe de fin de año deberá ser igual al formato de presentación del presupuesto.

El presupuesto de fin de año, o los documentos relacionados, deberán incluir información de comportamiento no financiero, incluyendo, cuando sea posible, una comparación entre los objetivos de desempeño y los resultados reales logrados.

También deberá proporcionarse comparación comparativa del nivel de ingresos y gastos durante el ejercicio anterior. Deberá mostrarse información comparativa similar para cualquier dato de comportamiento no financiero.

Los gastos deberán ser presentados en términos brutos. Los ingresos asignados y las tarifas a los usuarios deberán ser contabilizados claramente por separado.

Los gastos deberán ser clasificados por unidad administrativa -por ejemplo, ministerio, agencia-. También deberá presentarse información complementaria, clasificando los gastos por categorías económicas y funcionales.

El informe de fin de año deberá contener un debate abarcativo sobre los activos y pasivos financieros, activos no financieros, obligaciones jubilatorias respecto de los empleados y pasivos contingentes del gobierno, de acuerdo con las prácticas óptimas 2.3-2.6 (que figuran más adelante).

1.6 Informe previo a la elección

Un informe previo a la elección sirve mostrar el estado general de las finanzas del gobierno inmediatamente antes de una elección. Ello promueve mayor información en el electorado y sirve para estimular el debate público.

La factibilidad de producir este informe puede depender de disposiciones constitucionales y prácticas electorales. Lo óptimo sería publicarlo, a más tardar, dos semanas antes de las elecciones.

Este informe deberá contener la misma información que el informe de mitad de año.

Deberá ponerse especial cuidado para asegurar la integridad de estos informes, de acuerdo con la práctica óptima 3.2 (que figura más adelante).

1.7 Informe a largo plazo

El informe a largo plazo evalúa la sustentabilidad a largo plazo de las políticas corrientes del gobierno. Deberá publicarse, como mínimo, cada cinco años, o cuando se efectúen cambios importantes en programas de ingresos o gastos importantes.

El informe deberá evaluar las implicancias presupuestarias del cambio demográfico, tales como el envejecimiento de la población u otros acontecimientos potenciales durante el largo plazo (10 a 40 años).

Deberán hacerse explícitos todos los supuestos clave que subyacen en las proyecciones contenidas en este informe, presentándose una variedad de hipótesis plausibles.

II. DIVULGACIÓN ESPECÍFICA

2.1 Supuestos económicos

El riesgo fiscal clave del gobierno es el alejamiento del pronóstico de los supuestos económicos clave que subyacen en el presupuesto.

Todos los supuestos económicos clave deberán ser comunicados en forma explícita. Esto incluye el pronóstico para el crecimiento del PBI, la composición del crecimiento del PBI, la tasa de empleo y de desempleo, las tasas de cuenta corriente, inflación e interés (política monetaria).

Deberá hacerse un análisis de sensibilidad acerca de qué impacto tendrían sobre el presupuesto los supuestos económicos clave.

2.2 Gastos fiscales

Los gastos fiscales son los costos estimados para el ingreso fiscal del tratamiento preferencial de actividades específicas.

El costo estimado de los gastos fiscales clave deberá divulgarse como información complementaria en el presupuesto. En la medida de lo posible, deberá incorporarse a la discusión de los gastos generales para áreas funcionales específicas un debate de los gastos fiscales para tales áreas, a fin de informar las elecciones presupuestarias.

2.3 Pasivos financieros y activos financieros

Se deberán comunicar en el presupuesto todos los activos financieros y pasivos financieros, el informe de mitad de año, y el informe de fin de

año. Gran parte de la actividad de obtención de préstamos deberá ser revelada en los informes mensuales, o documentos relacionados.

Los préstamos tomados deberán ser clasificados por la denominación de la moneda de la deuda, el perfil de vencimiento de la misma, si la deuda tiene una tasa de interés fija o variable, y si es rescatable.

Los activos financieros deberán ser clasificados por tipo principal, incluyendo efectivo, títulos negociables, inversiones en empresas y préstamos anticipados a otras entidades. Las inversiones en empresas deberán ser detalladas en forma individual. Los préstamos anticipados a otras entidades deberán ser detallados por categoría principal, reflejando su naturaleza. Cuando esté disponible, deberá divulgarse la información histórica sobre incumplimientos (defaults) para cada categoría. Los activos financieros deberán ser valuados a valor de mercado.

Deberán divulgarse los instrumentos de gestión de deuda, tales como contratos a futuro y swaps.

En el presupuesto, deberá efectuarse un análisis de sensibilidad mostrando qué impacto tendrían las tasas de interés y los tipos de cambio sobre los costos de financiamiento.

2.4 Activos no financieros

Deberán divulgarse los activos no financieros, incluyendo bienes inmuebles y equipos.

Los activos no financieros serán reconocidos bajo el sistema de presupuestación y contable de lo devengado. Esto requerirá la valuación de tales activos y la selección de programas de depreciación apropiados. Se deberán divulgar en forma completa los métodos de valuación y depreciación.

Cuando no se adopte el sistema de lo devengado, deberá mantenerse un registro de activos, suministrándose en el presupuesto información resumida de este registro, el informe de mitad de año y el informe de fin de año.

2.5 Obligaciones jubilatorias respecto de los empleados

Las obligaciones jubilatorias respecto de los empleados deberán divulgarse en el presupuesto, el informe de mitad de año y el informe de fin de año. Las obligaciones jubilatorias respecto de los empleados son la diferencia entre los beneficios devengados que surgen de servicios pasados y los aportes que el gobierno ha efectuado por tales beneficios.

Deberán divulgarse los supuestos actuariales clave que subyacen en el cálculo de las obligaciones jubilatorias respecto de los empleados. Cualquier activo perteneciente a los planes de jubilación de los empleados deberá valuarse al valor de mercado.

2.6 Pasivos contingentes

Los pasivos contingentes son pasivos cuyo impacto presupuestario depende de acontecimientos futuros que pueden producirse o no. Los ejemplos comunes incluyen garantías de préstamo del gobierno, programas de seguro del gobierno, y reclamos legales contra el gobierno.

Todos los pasivos contingentes deberán ser divulgados en el presupuesto, el informe de mitad de año y los estados contables anuales.

Cuando sea factible, el monto total de los pasivos contingentes deberá ser revelado y clasificado por categoría principal, reflejando su naturaleza. Cuando se encuentre disponible, deberá divulgarse la información histórica sobre incumplimientos (defaults) para cada categoría. En los casos en que los pasivos contingentes no se puedan cuantificar, los mismos deberán ser detallados y descriptos.

III. INTEGRIDAD, CONTROL Y RESPONSABILIDAD

3.1 Políticas contables

Un resumen de todas las políticas contables pertinentes deberá acompañar a todos los informes. Los mismos deberán describir el método contable aplicado (por ejemplo, método de lo percibido, de lo devengado), con el fin de preparar los informes y revelar cualquier alejamiento de las prácticas contables generalmente aceptadas.

Se deberán usar las mismas políticas contables para todos los informes económicos.

Si se requiriera un cambio en las políticas contables, la naturaleza del cambio y las razones del mismo deberán divulgarse en forma completa. En la medida de lo posible, deberá adaptarse la información de los períodos anteriores para permitir las comparaciones entre los períodos informados.

3.2 Sistemas y responsabilidad

Deberá instrumentarse un sistema dinámico de controles internos, incluyendo auditoría interna, para asegurar la integridad de la información suministrada en los informes.

Cada informe deberá contener un estado de responsabilidad por parte del ministro de finanzas y del funcionario principal responsable de producir el informe. El ministro certifica que se han incluido en el informe todas las decisiones del gobierno que tienen impacto fiscal. El funcionario principal certifica que el ministro de finanzas ha empleado su mejor criterio profesional para producir el informe.

3.3 Auditoría

El informe de fin de año deberá ser auditado por la Suprema Institución de Auditoría, de acuerdo con los principios de auditoría generalmente aceptados.

Los informes de auditoría preparados por la Suprema Institución de Auditoría deberán ser examinados a fondo por el Parlamento.

3.4 Examen público y parlamentario

El Parlamento deberá tener la oportunidad y los recursos para examinar en forma efectiva cualquier informe económico que considere necesario.

Todos los informes económicos mencionados en estas prácticas óptimas deberán estar a disposición del público. Esto incluye la disponibilidad de todos los informes sin cargo en Internet.

El ministro de finanzas deberá promover, en forma activa, la comprensión del proceso de presupuesto por parte de los ciudadanos individuales y las organizaciones no gubernamentales.