

OCDE Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria

Contenido

OCDE Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria.....3

Antecedentes.....	3
1. Reportes Presupuestarios.....	4
1.1 El Presupuesto.....	4
1.2 Reporte Preliminar.....	5
1.3 Reporte Mensual.....	5
1.4 Reporte de Medio Año.....	6
1.5 Cuenta Pública.....	6
1.6 Reporte Previo a las Elecciones.....	7
1.7 Reporte de Largo Plazo.....	7
2. Información Específica que debe Divulgarse.....	8
2.1 Supuestos y Previsiones Económicas.....	8
2.2 Créditos Fiscales.....	8
2.3 Pasivos y Activos Financieros.....	8
2.4 Activos no Financieros.....	9
2.5 Obligaciones asociadas pago de pensiones de los empleados del Gobierno.....	9
2.6 Pasivos Contingentes.....	9
3. Integridad, Control y Rendición de Cuentas.....	10
3.1 Políticas de Contabilidad.....	10
3.2 Sistemas y Responsabilidad.....	10
3.3 Auditoría.....	11
3.4 Vigilancia del Legislativo y Público.....	11

OCDE BUENAS PRÁCTICAS PARA LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

Antecedentes

1. La relación que existe entre el buen gobierno y mejores resultados económicos y sociales es cada vez mas reconocida. La transparencia -- apertura con respecto a las intenciones, formulación e instrumentación de la política pública --- es un elemento clave del buen gobierno. El presupuesto es el documento de política pública más importante con el que cuenta un gobierno ya que es ahí donde se plasman, de manera muy concreta, los objetivos e instrumentos de la política pública. La transparencia presupuestaria se define como la apertura total de la información fiscal pertinente de manera sistemática y de conformidad con tiempos bien establecidos.
2. Los países miembros de la OCDE están a la vanguardia en materia de prácticas de transparencia presupuestaria. Durante su reunión anual en 1999, el Grupo de Trabajo de funcionarios expertos en presupuesto de la OCDE pidió al Secretariado compilar un conjunto de mejores prácticas en materia de transparencia, con base en las experiencias de los países miembros.
3. Las Mejores Prácticas aquí contenidas se presentan en tres partes. La Parte I enlista los principales tipos de reporte presupuestario que deben integrar los gobiernos, y su contenido general. En la Parte II se describe el contenido que deben divulgar los reportes, incluyendo información sobre el desempeño financiero y no financiero. La Parte III resalta prácticas que buscan asegurar que los reportes se integren con calidad y de manera íntegra..
4. Las Mejores Prácticas buscan ser una herramienta de referencia para países miembros y no miembros con el objeto coadyuvar a aumentar los niveles de transparencia presupuestaria. Se enlistan en función de los tipos de reporte solo para efectos de presentación. Cada país tiene distintas formas y criterios para reportar la información y distintas áreas sobre las cuales es necesario enfatizar la necesidad de transparencia. Las Mejores Prácticas se basan en las experiencias de países miembros en cada una de las áreas a analizar. Es importante hacer hincapié en que las Mejores Prácticas no constituyen un estándar formal de transparencia presupuestaria.

1. Reportes Presupuestarios

1.1 *El Presupuesto*

- El presupuesto es el documento más importante de política pública de un gobierno. Debe ser detallado y comprehensivo, e incluir todos los aspectos del ingreso y el gasto gubernamental, de tal forma que el costo de oportunidad entre distintas opciones de política pública pueda ser valorado.
- El borrador del documento presupuestario del gobierno, o presupuesto preliminar, debe entregarse al Parlamento con antelación, para que pueda revisarlo detallada y adecuadamente. En ningún caso este plazo debe ser menor a tres meses antes de que inicie el año presupuestal.
- El presupuesto, y los documentos en que se sustenta y apoya, deben incluir comentarios detallados sobre cada programa de ingreso y gasto.
- Cuando así lo ameriten los resultados de la política pública, los programas de gasto deben incluir información de desempeño no financiero, incluyendo metas de desempeño.
- El presupuesto debe incorporar una perspectiva de mediano plazo que indique cómo evolucionarán el ingreso y el gasto durante por lo menos los dos años subsecuentes al siguiente año fiscal. Asimismo, la propuesta actual de presupuesto debe cotejarse con los pronósticos incluidos en reportes financieros anteriores para el mismo periodo, y deben explicarse todas las desviaciones significativas.
- Debe presentarse información que compare el ingreso y el gasto ejercidos durante el año anterior y las estimaciones actualizadas del año en curso para cada programa. Información similar y comparada debe presentarse para todos los datos de desempeño no financiero.
- Cuando haya reformas al marco legal que autoricen ingresos o gastos determinados, dichos montos deben incluirse en el presupuesto para fines informativos, junto con el resto de los ingresos y gastos del gobierno.
- El gasto debe ser presentado en términos brutos. Los ingresos etiquetados para algún fin específico y el cobro al usuario por bienes o servicios del gobierno deben ser claramente contabilizados por separado. Esto debe hacerse independientemente de que existan sistemas de control y de incentivos que permitan a la dependencia encargada del cobro retener algunos o todos los ingresos percibidos.
- El gasto debe clasificarse por unidad administrativa (v.g. secretaría, ministerio o dependencia). También debe presentarse información complementaria que clasifique el gasto en categorías económicas y funcionales.

- Los supuestos y previsiones económicas que sustenten el presupuesto deben concordar con lo establecido en las Mejores Prácticas sugeridas por el punto 2.1 (en la siguiente sección).
- El presupuesto debe incluir información de créditos fiscales de conformidad con acuerdo con lo establecido en las Mejores Prácticas sugeridas por el punto 2.2 (en la siguiente sección).
- El presupuesto debe incluir información exhaustiva de los activos y pasivos financieros del gobierno, de sus activos no financieros, las obligaciones asociadas al pago de pensiones de los empleados del gobierno y pasivos contingentes, de conformidad con lo establecido en las Mejores Prácticas 2.3 a 2.6 (en la siguiente sección).

Las Mejores Prácticas definen “gobierno” en concordancia con el Sistema de Cuentas Nacionales (SNA, por sus siglas en inglés). Esta definición incluye las actividades no comerciales del gobierno. Específicamente, esta definición excluye la actividad de las empresas controladas por el gobierno. A pesar de que la definición de la SNA se enfoca en el gobierno general, es decir, en todos los niveles de gobierno, la Mejores Prácticas deben considerarse como aplicables al gobierno nacional.

1.2 *El Reporte Preliminar*

- El Reporte Preliminar sirve para promover debates en torno a las características del presupuesto en su conjunto y la manera en que interactúan con el resto de la economía. Por lo tanto, también sirve para generar expectativas apropiadas sobre el presupuesto en sí. El Reporte Preliminar debe ser entregado a más tardar un mes antes de que se presente el presupuesto preliminar.
- El reporte debe declarar los objetivos gubernamentales de largo plazo en materia de política económica y fiscal; asimismo, debe hacer explícitas las intenciones de política económica y fiscal para el presupuesto preliminar venidero y, por lo menos, el de los dos siguientes años fiscales. También debe resaltar el nivel total de ingreso, gasto, déficit o superávit, y deuda.
- Los supuestos y previsiones económicas que sustenten el presupuesto deben concordar con lo establecido en las Mejores Prácticas sugeridas por el punto 2.1 (en la siguiente sección).

1.3 *Reportes Mensuales*

- Los reportes mensuales muestran el progreso en la instrumentación del presupuesto y el ejercicio del gasto. Deben darse a conocer dentro de las cuatro semanas siguientes al término del mes sobre el que se informa.
- Los reportes mensuales deben incluir información sobre los ingresos y gastos durante el mes y acumulados durante el ejercicio fiscal. También deben realizar una comparación

entre las previsiones de ingreso y gasto y los montos efectivamente recaudados y ejercidos. Todos los ajustes a las previsiones deben informarse por separado.

- Los datos numéricos deben ser respaldados y acompañados por un breve comentario. Si llegara a existir una divergencia entre los montos efectivamente ejercidos y las previsiones, debe explicarse.
- Las erogaciones o gastos deben clasificarse por unidad administrativa (v.g. secretaría, ministerio o dependencia). También debe presentarse información complementaria que clasifique el gasto en categorías económicas y funcionales.
- Los reportes mensuales y documentos relacionados con la información mensual deben incluir información relacionada con la contratación de préstamos y créditos que lleve a cabo el gobierno (ver Mejores Prácticas 2.3, en la siguiente sección).

1.4 ***Reportes de Medio Año***

- El reporte de medio año provee una actualización comprehensiva del ejercicio del gasto y cómo se ha instrumentado el presupuesto, incluyendo un pronóstico actualizado sobre los resultados del año fiscal en curso y por lo menos los dos años fiscales siguientes. El reporte debe presentarse dentro de las seis semanas siguientes al fin del periodo de medio año.
- Los supuestos y previsiones económicas que sustentan el presupuesto deben revisarse, y debe divulgarse su impacto en los cambios y ajustes al presupuesto (ver Mejores Prácticas 2.3 en la siguiente sección).
- El reporte de medio año debe incluir información exhaustiva de los activos y pasivos financieros del gobierno, de sus activos no financieros, las obligaciones asociadas al pago de pensiones de los empleados del gobierno y pasivos contingentes, de conformidad con lo establecido en las Mejores Prácticas 2.3 a 2.6 (en la siguiente sección).
- Debe divulgarse el impacto presupuestario de cualquier decisión gubernamental o circunstancia que pudiera tener un efecto material en el presupuesto.

1.5 ***Cuenta Pública***

- La cuenta pública o reporte global del ejercicio presupuestario es el documento más importante que provee el gobierno en materia de rendición de cuentas. Debe ser auditado por la Institución Superior de Auditoría, de conformidad con las Mejores Prácticas sugeridas en 2.3 (en la siguiente sección) y entregarse a más tardar seis meses después de terminado el año fiscal.
- La cuenta pública es muestra de la congruencia con el nivel de ingresos y gastos autorizados por el Parlamento. Cualquier ajuste al presupuesto original debe presentarse de manera separada. El formato de presentación de la cuenta pública debe ser equivalente al del presupuesto.

- Cuando así lo amerite el tipo de servicio o bien provisto por el gobierno, la cuenta pública o los documentos relacionados con ella deben incluir datos sobre el desempeño no financiero, incluyendo una comparación de metas de desempeño y resultados reales alcanzados.
- Es necesario presentar información que compare el ingreso y gasto con los del año anterior. Asimismo, se debe integrar información que compare el desempeño no financiero de las acciones del gobierno.
- El gasto debe ser presentado en términos brutos. Los ingresos etiquetados para algún fin específico y el cobro al usuario por bienes o servicios del gobierno deben ser claramente contabilizados por separado.
- El gasto se debe clasificar por unidad administrativa (v.g. ministerio, agencia). Es necesario entregar información suplementaria que clasifique el gasto en categorías económicas y funcionales.
- La cuenta pública debe incluir información exhaustiva de los activos y pasivos financieros del gobierno, de sus activos no financieros, las obligaciones asociadas al pago de pensiones de los empleados del gobierno y pasivos contingentes, de conformidad con lo establecido en las Mejores Prácticas 2.3 a 2.6 (en la siguiente sección).

1.6 ***Reporte Previo a las Elecciones***

- Un reporte previo a las elecciones ayuda a apreciar con claridad cuál es el estado general de las finanzas gubernamentales antes de una elección. Además de fomentar un electorado más informado, este reporte coadyuva a estimular el debate público.
- La viabilidad de producir este tipo de reportes puede depender de las provisiones constitucionales y las prácticas electorales. Idealmente, este reporte debería divulgarse por lo menos de dos semanas antes de la elección.
- El reporte debe contener la misma información que se encuentra en el reporte de medio año.
- De conformidad con las Mejores Prácticas en el punto 3.2 (abajo), es fundamental procurar que el reporte se articule de manera íntegra y detallada.

1.7 ***Reporte de Largo Plazo***

- El reporte de largo plazo cuán sustentables son las políticas gubernamentales actuales de mantenerse en el largo plazo. Debe entregarse por lo menos cada cinco años, o cuando hayan ocurrido cambios mayores en programas sustantivos de ingreso o gasto.

- Este reporte debe valorar las implicaciones del cambio demográfico para el presupuesto, como el envejecimiento de la población y otros cambios potenciales que pueden darse en el largo plazo (de diez a cuarenta años).
- Todos los supuestos y previsiones que sustenten las proyecciones y tendencias de este tipo de reporte, deben ser explícitas, y debe incorporarse una amplia gama de posibles escenarios.

2. Información Específica que debe Divulgarse

2.1 *Supuestos y Previsiones Económicas*

- El riesgo fiscal más importante que enfrentan los gobiernos son las desviaciones con respecto a las previsiones y supuestos económicos clave en los que se basa el presupuesto.
- Todos los supuestos económicos clave deben divulgarse. Esto incluye los pronósticos y previsiones sobre: el crecimiento del PIB, la composición del PIB, la tasa de empleo y desempleo, la cuenta corriente, la inflación y las tasas de interés (política monetaria).
- Debe llevarse a cabo un análisis de sensibilidad sobre el impacto que puede tener cualquier cambio en los supuestos económicos sobre el presupuesto.

2.2 *Créditos Fiscales*

- Los créditos fiscales son los costos estimados que le representa el trato preferencial de actividades específicas a los ingresos.
- El costo estimado de los créditos fiscales más importantes debe integrarse al presupuesto. En la medida de lo posible, la información general del gasto debe complementarse con un análisis de los créditos fiscales por área y función específicas, a fin de proveer información sobre las alternativas presupuestarias.

2.3 *Pasivos y Activos Financieros*

- El presupuesto, el reporte de medio año y la cuenta pública deben divulgar todos los pasivos y activos financieros del gobierno. La contratación de préstamos o créditos debe divulgarse en los reportes mensuales y/o documentos relacionados.
- Los préstamos deben clasificarse por denominación monetaria de la deuda, el perfil de madurez de la deuda, el carácter fijo o variable de la tasa de interés de la deuda, y si son sujetos a demanda de pago antes de la fecha límite.
- Los activos financieros deben clasificarse por tipo, incluyendo efectivo, valores comerciales, inversiones en empresas y préstamos girados a otras entidades. Las inversiones en empresas deben enlistarse de manera individual. Los préstamos girados a otras entidades deben enlistarse por categoría, y de manera que reflejen el objetivo del préstamo. Debe divulgarse información histórica sobre la moratoria y falta de pago para

cada categoría de préstamo cuando la información exista. Los activos financieros deben valuarse a valor de mercado.

- También deben divulgarse los instrumentos de manejo de deuda, como contratos a o plazo, futuros y operaciones de canje (swaps).
- Es necesario realizar un análisis de sensibilidad en el presupuesto que muestre el impacto que las tasas de interés y el tipo de cambio pueden tener en el costo financiero de la deuda.

2.4 *Activos No- Financieros*

- Se deben divulgar los activos no financieros, incluyendo bienes y equipo.
- Los activos no financieros deben darse a conocer con base en los criterios de presupuestación y contabilidad de base devengada. Esto requiere de la valoración de dichos activos y la selección de programas de depreciación apropiados. Es necesario revelar los métodos de valoración y depreciación.
- Cuando no se adopte la base devengada, es necesario establecer un registro exhaustivo de activos y que dentro del presupuesto, el reporte de medio año y la cuenta pública se incluya un resumen del mismo.

2.5 *Obligaciones asociadas pago de pensiones de los empleados del Gobierno*

- El presupuesto, el reporte de medio año y la cuenta pública deben divulgar las obligaciones que supone el pago de pensiones de los empleados del gobierno. Las obligaciones por el pago de pensiones son la diferencia entre los beneficios a que esta obligado el gobierno por servicios prestados y los recursos destinados por el gobierno para hacer frente a esas obligaciones.
- Las bases de cálculo actuarial que sustentan el cálculo de las obligaciones por concepto de pago de pensiones también deben divulgarse. Cualquier activo perteneciente a los planes de pago de pensiones de los empleados debe ser valorado a valor de mercado.

2.6 *Pasivos Contingentes*

- Los pasivos contingentes son pasivos cuyo impacto presupuestal depende de eventos futuros que pueden o no ocurrir. Ejemplos comunes incluyen garantías de préstamo del gobierno, programas de aseguramiento gubernamentales y reclamos legales en contra del gobierno.
- Todos los pasivos contingentes que sean significativos deben divulgarse en el presupuesto, el reporte de medio año y en los estados financieros anuales.
- Cuando sea factible, el monto total de los pasivos contingentes se debe expresar y ser clasificado por categoría, reflejando qué tipo de pasivo es. Debe divulgarse información

histórica sobre la moratoria y falta de pago para cada categoría de préstamo cuando la información exista. En los casos en que los pasivos contingentes no puedan ser cuantificados, deben ser clasificados y descritos.

3. Integridad, Control y Rendición de Cuentas

3.1 *Políticas de Contabilidad*

- Todos los reportes deben estar acompañados por un resumen sobre las políticas más importantes en materia de contabilidad. Los resúmenes deben describir las bases contables aplicadas para la preparación de los reportes (v.g. efectivo, base devengada) a la vez que deben revelar cualquier desviación respecto de las prácticas de contabilidad generalmente aceptadas.
- Todos los reportes deben utilizar las mismas políticas y lineamientos de contabilidad.
- Si se requiriera un cambio en las políticas de contabilidad es necesario exponer en que consiste el cambio y las razones principales que lo motivan. En la medida de lo posible, cuando este cambio se suscite debe ajustarse la información para los reportes de periodos previos, de tal manera que sea viable realizar comparaciones entre los distintos periodos de reporte.

3.2 *Sistemas y Responsabilidad*

- A fin de garantizar la integridad de la información provista en los reportes, debe instrumentarse un sistema dinámico de control financiero, que incluya procesos de auditoría interna.
- Cada reporte debe incluir una declaración de responsabilidad por parte del Ministro de Finanzas y funcionario responsable de su elaboración. El ministro certifica que todas las decisiones gubernamentales de impacto fiscal han sido incluidas en el reporte; a su vez, el funcionario encargado de la elaboración certifica que el Ministerio de Finanzas ha utilizado su mejor juicio profesional para producir el documento.

3.3 *Auditoría*

- La cuenta pública debe ser auditada por un órgano o Institución Superior de Auditoría de conformidad con las prácticas de auditoría generalmente aceptadas.
- Los reportes elaborados por la Institución Suprema de Auditoría deben ser examinados y vigilados por el Parlamento.

3.4 *Vigilancia del Legislativo y Público*

- El Parlamento debe tener la facultad y los recursos para examinar de manera eficaz y efectiva cualquier reporte fiscal cuando lo considere necesario.

- Todos los reportes a los que se refiere este documento de Mejores Prácticas deben hacerse públicos. Esto incluye su divulgación gratuita en Internet.
- El Ministerio de Finanzas tiene la obligación de promover mecanismos a través de los cuales los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales accedan y entiendan de manera clara todo lo relacionado al proceso presupuestario.