



Código de buenas prácticas sobre transparencia fiscal: declaración de principios

Fondo Monetario Internacional

El Comité Provisional subrayó la importancia del buen gobierno cuando adoptó la *Alianza para el crecimiento sostenible de la economía mundial* en septiembre de 1996, y nuevamente en la reunión que celebró en septiembre de 1997 en la RAE de Hong Kong. La transparencia fiscal contribuiría en gran medida a fomentar el buen gobierno. También fomentaría un debate público más informado sobre la formulación de la política fiscal y sus resultados, acentuaría la responsabilidad del gobierno por la aplicación de la política fiscal y, por ende, reforzaría la credibilidad y la comprensión por el público de las medidas y opciones de política macroeconómica. En el nuevo entorno de globalización de la economía mundial, la transparencia fiscal reviste gran importancia para lograr la estabilidad macroeconómica y un crecimiento de alta calidad. No obstante, la transparencia es sólo un aspecto de la buena gestión fiscal, y también es preciso esforzarse por lograr mayor eficiencia en la actividad gubernamental y una situación sólida de las finanzas públicas.

Debido a su carácter universal y a su experiencia en la gestión de las finanzas públicas, el FMI se encuentra en una posición que le permite desempeñar un papel fundamental en el fomento de una mayor transparencia fiscal. Por lo tanto, el Comité Provisional procura alentar a los países miembros del FMI a poner en práctica el Código de buenas prácticas sobre transparencia fiscal que se presenta a continuación. El Código se basa en los siguientes objetivos fundamentales: clara definición de funciones y responsabilidades del gobierno; acceso del público a la información sobre las actividades gubernamentales; transparencia en la pre-

paración, ejecución y publicación del presupuesto, y evaluación independiente que dé garantías de integridad de la información fiscal. En el Código se presentan los principios y prácticas que los gobiernos deberán adoptar para alcanzar estos objetivos. Estos principios y prácticas se basan en el conocimiento adquirido por el FMI sobre las prácticas que siguen los países miembros en la gestión de las finanzas públicas. El Código facilitará la supervisión de la política económica por las autoridades nacionales, los mercados financieros y las instituciones internacionales.

Las directrices para la aplicación del Código se recogerán en un manual complementario. En el Código se tiene en cuenta la diversidad que existe entre los países en cuanto a sistemas de gestión fiscal y marco cultural, constitucional y jurídico, así como en cuanto a la capacidad técnica y administrativa de cada país para lograr una mayor transparencia. Si bien existe margen en todos los países para mejorar algunos aspectos de la transparencia fiscal a los que se refiere el Código, es evidente que dada la variedad de sistemas y las diferencias de un país a otro, es probable que muchos países no logren avanzar con rapidez en la aplicación del Código. Además, se tiene presente la posibilidad de que se requiera asistencia técnica para modificar las actuales prácticas de gestión de las finanzas públicas, por lo cual el FMI debe estar preparado para proporcionar dicha asistencia, en cooperación con otros organismos internacionales, a los países que la soliciten para lograr una gestión fiscal más transparente. Se examinará periódicamente la necesidad de modificar el Código, a la luz de la experiencia recogida en su aplicación.

I. CLARA DEFINICIÓN DE FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES

1.1. El sector gobierno deberá distinguirse claramente del resto de la economía y, dentro del gobierno, las funciones de política y gestión deberán definirse con precisión.

1.1.1. Deberá definirse claramente la delimitación entre el sector gobierno y el resto de la economía y esta delimitación deberá ser ampliamente comprendida. El sector gobierno deberá corresponder al gobierno general, el cual comprende el gobierno central y los niveles subnacionales de gobierno, incluidas las actividades extrapresupuestarias.

1.1.2. La intervención del gobierno en el resto de la economía (por ejemplo, por medio de reglamentaciones y participación en el capital de las empresas) deberá ser transparente y pública y deberá estar sujeta a normas y procedimientos claros, que se apliquen sin discriminación.

1.1.3. Deberá definirse claramente la distribución de funciones entre los diferentes niveles de gobierno, y entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

1.1.4. Deberán establecerse mecanismos claros de coordinación y gestión de las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias, y definirse con precisión las relaciones con otras entidades estatales (por ejemplo, el banco central y las empresas financieras y no financieras controladas por el Estado).

1.2. Deberá establecerse un marco jurídico y administrativo claro para la gestión fiscal.

1.2.1. La gestión de las finanzas públicas deberá basarse en leyes y normas administrativas de alcance general que regulen las operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias. Todo compromiso o gasto de fondos públicos deberá sustentarse en una autorización legal.

1.2.2. Los impuestos, derechos, tasas y contribuciones deberán basarse en normas jurídicas explícitas. Las leyes y reglamentos tributarios deberán ser fácilmente asequibles y comprensibles, y deberán enunciarse claramente los criterios que regirán toda discrecionalidad administrativa en su aplicación.

1.2.3. La conducta de los funcionarios públicos deberá ajustarse a normas éticas claras y ampliamente difundidas.

II. ACCESO DEL PÚBLICO A LA INFORMACIÓN

2.1. Deberá proporcionarse al público información completa sobre las operaciones fiscales pasadas, actuales y futuras del gobierno.

2.1.1. El presupuesto anual deberá abarcar detalladamente todas las operaciones del gobierno central e incluir información sobre las actividades extrapresupuestarias del gobierno central. Además, deberá proporcionarse información suficiente sobre los ingresos y gastos de los niveles subnacionales de gobierno de modo que pueda presentarse un estado consolidado de la situación financiera del gobierno general.

2.1.2. Deberá divulgarse información comparable a la que figura en el presupuesto anual sobre los resultados de los dos ejercicios fiscales anteriores, así como proyecciones de los principales agregados presupuestarios para los dos ejercicios siguientes al presupuesto.

2.1.3. Junto con el presupuesto anual, deberán publicarse estados de cuentas en los que se describan la naturaleza y la relevancia fiscal de los pasivos contingentes, el gasto tributario y las actividades cuasifiscales.

2.1.4. El gobierno central deberá divulgar con regularidad información sobre el nivel y la composición de su deuda y sus activos financieros.

2.2. Deberá contraerse un compromiso público de divulgar puntualmente información sobre las finanzas públicas.

2.2.1. Deberán formularse compromisos específicos de divulgar información sobre las finanzas públicas (por ejemplo, en una ley de presupuesto).

2.2.2. Deberán anunciarse con antelación los calendarios de publicación de datos fiscales.

III. TRANSPARENCIA EN LA PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y PUBLICACIÓN DEL PRESUPUESTO

3.1. En la documentación presupuestaria deberán especificarse los objetivos de política fiscal, el marco macroeconómico, las medidas de política en que se fundamenta el presupuesto y los principales riesgos fiscales detectables.

3.1.1. Deberá presentarse una declaración de objetivos de política fiscal y una evaluación de la sostenibilidad de la política fiscal que sirvan de marco al presupuesto anual.

3.1.2. Deberán especificarse claramente las normas fiscales que se hayan adoptado (por ejemplo, el requisito de un presupuesto equilibrado o límites al endeudamiento de los niveles subnacionales de gobierno).

3.1.3. El presupuesto anual deberá presentarse en un marco macroeconómico cuantitativo integral y coherente, en el que deberán incluirse los supuestos económicos y los parámetros fundamentales (por ejemplo, tasas efectivas de impuestos) en que se basan las estimaciones presupuestarias.

3.1.4. Deberá distinguirse entre los compromisos existentes y las nuevas políticas incluidas en el presupuesto anual.

3.1.5. Toda vez que sea posible, deberán identificarse y cuantificarse los principales riesgos que podrían afectar al presupuesto anual, tales como variaciones de los supuestos económicos y la falta de certeza con respecto a los costos de ciertos compromisos de gasto (por ejemplo, para reestructuración financiera).

3.2. Los datos presupuestarios deberán clasificarse y presentarse de forma que faciliten el análisis de la política y la rendición de cuentas.

3.2.1. Las transacciones del gobierno deberán declararse en cifras brutas, haciendo el desglose en ingreso, gasto y financiamiento, y el gasto deberá clasificarse por categorías económicas, funcionales y administrativas. Los datos sobre actividades extrapresupuestarias se clasificarán conforme a los mismos criterios. La información presupuestaria deberá presentarse de forma que facilite su comparación internacional.

3.2.2. Deberá presentarse una declaración de los objetivos que persiguen los principales programas presupuestarios (por ejemplo, mejora de indicadores sociales pertinentes).

3.2.3. El saldo global del gobierno general deberá constituir un indicador sintético normalizado de la situación financiera del gobierno. Este indicador se complementará con otros indicadores fiscales (por ejemplo, saldo de operaciones, saldo estructural o saldo primario) cuando por circunstancias económicas no se considere adecuado evaluar la orientación de la política fiscal tomando como base únicamente el saldo global.

3.2.4. El presupuesto anual y las cuentas definitivas deberán incluir una explicación del método de registro (por ejemplo, en valores de caja o en valores devengados) y las normas utilizadas en la preparación y presentación de los datos presupuestarios.

3.3. Deberán especificarse claramente los procedimientos de ejecución y control de los gastos aprobados.

3.3.1. Deberá establecerse un sistema contable integrado de alcance general. Éste deberá permitir una evaluación fiable de los atrasos en los pagos.

3.3.2. Deberán establecerse procedimientos uniformes de adquisición y contratación de personal, a los que deberán tener acceso todas las partes interesadas.

3.3.3. La ejecución del presupuesto deberá someterse a una auditoría interna y deberá existir la posibilidad de revisión de estos procedimientos de auditoría.

3.4. Deberá declararse con puntualidad información completa y fiable sobre las operaciones fiscales. Esta información deberá señalar toda desviación con respecto al presupuesto.

3.4.1. Durante el año deberá procederse a la publicación regular y puntual de los resultados de las operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias, los que deberán compararse con las estimaciones originales. Si no se dispone de información detallada sobre los niveles subnacionales de gobierno, deberán presentarse los indicadores disponibles sobre su situación financiera (por ejemplo, empréstitos bancarios y emisiones de bonos).

3.4.2. Deberán presentarse al poder legislativo, de manera puntual y completa, las cuentas presupuestarias definitivas aprobadas por los auditores, junto con toda la información sobre las actividades extrapresupuestarias.

3.4.3. Deberán presentarse al poder legislativo los resultados alcanzados en la consecución de los objetivos de los principales programas presupuestarios.

IV. EVALUACIÓN INDEPENDIENTE QUE DÉ GARANTÍAS DE INTEGRIDAD

4.1. La integridad de la información fiscal deberá estar sujeta a una evaluación independiente y pública.

4.1.1. Deberá establecerse un órgano nacional de

auditoría, u organismo equivalente, nombrado por el poder legislativo, que tendrá a su cargo la responsabilidad de presentar puntualmente informes al poder legislativo y al público sobre la integridad financiera de las cuentas del gobierno.

4.1.2. Los pronósticos macroeconómicos (incluidos

los supuestos en que se basen los mismos) deberán estar disponibles para su evaluación por parte de expertos independientes.

4.1.3. Deberá mejorarse la integridad de las estadísticas de las finanzas públicas otorgando autonomía institucional a la oficina nacional de estadística.