

LAS INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS Y LAS REGLAS FISCALES EN EL ÁMBITO DE LA OCDE. UNA PUESTA EN COMÚN DE LAS BUENAS PRÁCTICAS

CARMEN GUTIÉRREZ DEL CASTILLO (*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. PAPEL DE LOS PARLAMENTOS EN LA APROBACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS MEDIDAS DE ESTÍMULO Y ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LOS DÉFICITS FISCALES.—III. ESTRUCTURAS TÉCNICAS DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS QUE INTERVIENEN EN LA APROBACIÓN Y CONTROL DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO.—IV. LA BUSQUEDA DE LA REPARACIÓN DEL CONTRATO PRESUPUESTARIO: EL EQUILIBRIO ENTRE LAS ALTAS EXPECTATIVAS Y LA BAJA CONFIANZA.—V. DESARROLLOS RECIENTES EN LA PRESUPUESTACIÓN Y CONTROL DEL GASTO PÚBLICO: EXPERIENCIAS COMPARADAS.—VI. RETOS A LOS QUE SE ENFRENTAN LAS NUEVAS INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS: LAS OFICINAS PRESUPUESTARIAS Y LOS CONSEJOS FISCALES INDEPENDIENTES.—VII. ANÁLISIS DE IMPACTO DE POLÍTICA ECONÓMICA: EL CASO DE LA REFORMA SANITARIA EN LOS EEUU.—VIII. MODELOS COMPARADOS DE CONTROL PRESUPUESTARIO EN LA OCDE.—IX. CONCLUSIONES.—X. FUENTES CITADAS Y BIBLIOGRAFÍA.

(*) Asesora Facultativa Economista de las Cortes Generales.

I. INTRODUCCIÓN

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), como institución multilateral, tiene el cometido principal de promover la coordinación de las políticas económicas y sociales de sus estados miembros, 34 en la actualidad. Para lo cual impulsa la creación de grupos de trabajo en los que participan funcionarios expertos en las materias correspondientes. De este modo, en el campo de la presupuestación y del gasto público, en febrero de 2009 se creó el grupo de funcionarios parlamentarios de presupuestos de la OCDE (OECD-PBO, en sus siglas en inglés). Se trata de uno de los seis grupos de trabajo existentes asociados al Grupo de trabajo de Funcionarios Responsables de Presupuestos, (directores generales y altos funcionarios de los ministerios de Hacienda) creado en 1980. Los otros cinco son competentes en las siguientes materias: la contabilidad pública y el principio del devengo; la sostenibilidad presupuestaria de la sanidad a largo plazo; la medición de la actuación del sector público según resultados; los acuerdos contractuales entre el sector público y los agentes privados prestadores de servicios públicos y el grupo de expertos en contabilidad y control de las cuentas públicas.

En cuanto al grupo de funcionarios parlamentarios de presupuestos ha celebrado hasta la fecha tres reuniones. La primera en Roma en la Cámara de los Diputados en febrero de 2009, que puede considerarse como la sesión constitutiva; la segunda en Berna en el Parlamento nacional de Suiza, en febrero de 2010 y la tercera en Estocolmo en el Riksdag, en abril de 2011. En la actualidad parti-

cipan en el grupo una veintena larga de Asambleas parlamentarias pertenecientes a alguno de los países miembros de la OCDE (entre ellos Alemania, Austria, Brasil, Canadá, Dinamarca, Francia, España, EEUU, Holanda, Italia, Japón, Reino Unido, Suecia y Nueva Zelanda). También toman parte en sus actividades expertos del Parlamento Europeo, del Banco Mundial y del ámbito académico internacional. En total el número de asistentes al último encuentro celebrado fue de cincuenta(1).

Uno de los cometidos principales del grupo OECD-PBO es compartir experiencias e intercambiar información en materias de presupuestación y gasto público y los mecanismos de control y herramientas de las que disponen los parlamentos. Esto con la finalidad de contribuir a generar un catálogo de «buenas prácticas» presupuestarias en el ámbito parlamentario. Es por ello que una de las sesiones de trabajo, en cada encuentro anual, se dedica a la definición del perfil de las instituciones presupuestarias de carácter parlamentario, así como a la actualización de los últimos desarrollos emprendidos en materia presupuestaria por los parlamentos participantes.

En terminología de la OCDE se consideran «instituciones presupuestarias parlamentarias» a: las Oficinas Presupuestarias de ámbito parlamentario, a las unidades especializadas de estudios del parlamento dedicadas a prestar apoyo técnico a las comisiones de presupuestos y a los expertos en presupuestación adscritos a dichas comisiones parlamentarias.

En el contexto de la consolidación fiscal en algunos países del área de la OCDE, se están estableciendo unas instituciones de índole presupuestaria (los llamados Consejos o Institutos fiscales indepen-

(1) Este trabajo tiene su origen en el informe elaborado con motivo de mi asistencia a la tercera reunión del grupo de funcionarios de los parlamentos dedicados a materias presupuestarias en el ámbito de la OCDE. En dicha reunión siete fueron las sesiones de trabajo con un total de diez ponencias y una mesa redonda que contó con nueve intervinientes. El texto inicial del informe ha sido objeto de ciertas actualizaciones e incorporaciones, principalmente motivadas por iniciativas citadas en las intervenciones de algunos de los participantes que estaban siendo tramitadas en aquellos momentos en los parlamentos correspondientes y que han sido aprobadas con posterioridad, en el período que va de mayo a septiembre de 2011, fecha esta última de cierre del presente escrito.

dientes), pero no estrictamente parlamentarias, ya que son creadas por los gobiernos. También dan cuenta de sus trabajos a los parlamentos respectivos, con el principal propósito de contribuir a mejorar la transparencia y la vigilancia de las finanzas públicas. En la reunión de abril de 2011 se dedicó una sesión especial al análisis de los retos que se les presentan a tres de los institutos de más reciente creación: el Consejo de Política Fiscal Sueco (2007), el Consejo Fiscal de Hungría (2008) y la Oficina de Responsabilidad Presupuestaria del Reino Unido que inició su andadura en mayo de 2010.

II. PAPEL DE LOS PARLAMENTOS EN LA APROBACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LAS MEDIDAS DE ESTÍMULO Y ESTRATEGIAS PARA REDUCIR LOS DÉFICITS FISCALES (2)

En esta sesión se contó con dos destacadas presentaciones, una la de **Bob Sunshine, Director Adjunto de la Oficina Presupuestaria del Congreso de los EEUU** (la CBO) y la otra de **Marc Shattennmann responsable de la secretaría técnica de la Comisión de Presupuestos del Bundestag**. El primero centró su intervención en el análisis de los efectos macroeconómicos de la política fiscal y más concretamente de los posibles impactos de la ley de Reactivación y Reinversión Americana (*American Recovery and Reinvestment Act*, ARRA, en sus siglas en inglés) según un informe realizado por dicha oficina en 2010, teniendo como escenario el 2012. Considera que para que las medidas de estímulo fiscal sean eficaces éstas deben

(2) Bajo este capítulo se recoge una síntesis de la primera sesión que se inició con un saludo de bienvenida de la presidenta de la Comisión de Economía del Riksdag, Sra Anna Kinberg Batra, que hizo un repaso de la situación actual de la economía de Suecia. Así, parafraseando al Secretario General de la OCDE, dijo que dicho país resulta ser una isla de prosperidad rodeada de aguas turbulentas, ya que en términos de crecimiento económico, empleo y situación de sus cuentas públicas saneadas (con equilibrio presupuestario y bajo nivel de deuda), Suecia presenta un balance muy favorable. Junto a Estonia y Luxemburgo son los únicos Estados miembros de la UE-27 que en la actualidad no tienen abierto un procedimiento de déficit excesivo, exhibiendo equilibrio presupuestario en 2010 tras varios años de superávit. También se refirió al hecho de que en esa misma semana (la última del mes de abril) se estaba debatiendo en la Cámara el proyecto de ley anual que fija el techo de gasto plurianual del Estado, en la presente ocasión para el periodo 2012-2015. Por último hizo alusión a la creación en 2007 del *Swedish Fiscal Policy Council*, órgano establecido con la finalidad de proporcionar una mayor transparencia de las cuentas públicas.

cumplir tres requisitos: ser adoptadas en el momento en que más se necesitan; se debe lograr el mayor crecimiento económico y del empleo por unidad monetaria utilizada («cada dólar del presupuesto federal») y deben de ser consistentes con los objetivos fiscales a largo plazo (evitando que el aumento del déficit a corto plazo resultante de las medidas de estímulo añada excesiva presión que incida negativamente en la deuda federal a largo plazo). Los cálculos realizados por la CBO para 2010 en cuanto a la incidencia en el PIB oscilan entre el 4,2% (del escenario alto) al 1,5% (escenario bajo) y el impacto en la creación de nuevos empleos se cifra en 4,8 millones a 1,9 millones respectivamente (3).

De otra parte, se refirió a la cuantificación realizada por la Oficina Presupuestaria, en diciembre de 2010, sobre los efectos a largo plazo, en el horizonte del 2050, en la evolución de la deuda federal resultantes de la adopción de opciones de política fiscal alternativas bajo la hipótesis de retrasar la disminución del crecimiento de la deuda hasta el 2015, éstas son: la reducción del pago por prestaciones a todos los adultos; la reducción de las prestaciones a todos los adultos excepto a los de 60 y más años o el aumento de los impuestos a las rentas del trabajo y del capital. De todo ello concluyó que resultan unas consecuencias en el bienestar de la gente de índole muy diversa según los diferentes estratos de población.

La segunda presentación corrió a cargo de **Marc Shattenmann (Bundestag)**, que hizo un repaso del papel desempeñado por el parlamento alemán en la aprobación y seguimiento de los «paquetes de estímulo» (el de 2008 con un importe de 12 mil millones de € y el de 2009 con 50 mil millones); las medidas de estabilización y las estrategias seguidas para reducir los déficits fiscales. Las propuestas de estímulo del ejecutivo alemán se concretaron en sendos proyectos de ley omnibus y suplementaria de presupuestos que tras

(3) Por mandato contenido en la propia Ley, la CBO realiza estimaciones de impacto en el empleo con periodicidad trimestral. Así un reciente informe cifraba el coste fiscal de la aplicación de la ARRA hasta 2019 en unos 825 mil millones de dólares, unos 38 mil millones más que los estimados inicialmente por esta misma Oficina, CBO, «*Estimated Impact of the American Recovery and Reinvestment Act on Employment and Economic Output from April 2011 Through June 2011*», August 2011.

la celebración de las oportunas comparecencias ante la Comisión de Presupuestos del Bundestag, se aprobaron una vez se introdujeron destacadas enmiendas.

En cuanto a la supervisión parlamentaria de dichas medidas a la dación habitual de cuentas que realiza el ejecutivo alemán ante el Bundestag, se añadió la obligación de informar periódicamente sobre los niveles de gasto de los diferentes programas afectados por las medidas de estímulo.

Respecto a las medidas de estabilización adoptadas en la zona euro para el rescate financiero de Grecia se siguió un procedimiento de urgencia para su tramitación parlamentaria. El lunes 3 de mayo el gobierno alemán presentó un proyecto de ley, el miércoles 5 la Comisión de Presupuestos del Bundestag, tras la celebración de comparecencias, adoptó una recomendación y el viernes 7 el Bundestag aprobó el proyecto de ley en cuestión. Esta ley autoriza al gobierno a garantizar hasta 22,4 mil millones de € en préstamos a Grecia, recogiendo la obligación de informar de manera periódica al parlamento. De este modo la Comisión de Presupuestos tiene que ser informada con antelación a la concesión de cada tramo del préstamo así como recibir todos los informes que el FMI, el BCE y la UE realicen al efecto.

En cuanto al mecanismo europeo de estabilización financiera (EFSF) adoptado en el seno de la UE en mayo de 2010 se siguió un procedimiento similar, al anterior, en su tramitación como proyecto de ley en el Parlamento alemán: el 11 de mayo el gobierno adopta el proyecto, el 19 tiene su entrada en la Comisión de Presupuestos y el 21 es aprobado por el pleno del Bundestag. Esta ley autoriza al gobierno a otorgar avales por un importe total de 123 mil millones de euros. Antes de realizar cualquier operación la Comisión de Presupuestos debe de ser informada y el gobierno debe de obtener el visto bueno de la misma, de conformidad con lo previsto en la *ley de cooperación entre el gobierno federal y el Bundestag en asuntos relativos a la UE*, modificada en septiembre de 2009. Todo ello en el contexto de la aplicación del artículo 115.1 de la Constitución alemana, modificada en 2009, que establece que la *toma de préstamos y la prestación de fianzas o avales*, como es el caso del EFSF, *suscep-*

tibles de generar gastos en ejercicios económicos futuros requerirán autorización por una Ley federal que fije dicho importe (4).

Por último, hizo referencia a la aplicación de la «**nueva regla del déficit**» introducida en la Constitución alemana en 2009 según la cual a partir de 2016 el déficit federal no podrá exceder el 0,35% del PIB. La variable de referencia tomada al efecto es el **déficit estructural ajustado de efectos cíclicos** y sin contar las operaciones financieras, cifrado en 2010 en el 2,2%. Importe que deberá reducirse cada año a un ritmo del 0,3% hasta llegar al límite fijado para 2016. Dado que la norma constitucional alemana se basa en el déficit estructural, que no es una variable cuyo cálculo se pueda hacer directamente sino que precisa de la aplicación de un método para la realización del ajuste de los elementos cíclicos, la selección del método a emplear es crucial. La norma alemana remite al Pacto de Estabilidad y Crecimiento en cuanto a cómo realizar dichos ajustes. Dada la complejidad de los métodos de cálculo y la limitada transparencia del ejecutivo (al no haber explicitado las hipótesis en las que se ha basado) a la hora de estimar el output-gap para 2012-2015, el representante alemán advierte que el Bundestag carece de la capacidad técnica necesaria para ejercer un adecuado control del cumplimiento de dicha norma.

En el turno de intervención de los participantes, el representante de la **Cámara de los Diputados de Italia, Daniele Cabras**, responsable de la secretaría técnica de la Comisión de Presupuestos, hizo una breve exposición del contenido de sendos paquetes de medidas

(4) Coincidiendo con el cierre del presente trabajo, 29 de septiembre de 2011, el Parlamento alemán ha finalmente aprobado el proyecto de ley que contiene la propuesta de modificación del acuerdo marco del Fondo de Europeo de Estabilidad Financiera (EFSF en sus siglas en inglés), por el que se amplía el volumen de los avales y garantías en total hasta alcanzar los 780 mil millones de euros, importe que viene casi a duplicar la cifra dotada inicialmente, según lo acordado en el Consejo Europeo de 21 de julio de 2011. Para Alemania supone pasar de los 123 mil millones de € iniciales de compromisos de avales autorizados a unos 211 mil millones de €. En el caso de España la *enmienda al acuerdo marco* recibió la aprobación del Congreso y el Senado el 15 y el 20 de septiembre de 2011 respectivamente y ha supuesto pasar de una aportación de 52 mil millones a 92,5 mil millones de €, para lo cual fue preciso además modificar previamente el artículo 49 de la Ley de PGE para 2011 en el que se fija el importe máximo de los avales a otorgar por el Estado durante dicho ejercicio (*RDL9/2011*, convalidado el 23 de agosto de 2011).

de estímulo fiscal (noviembre de 2008 y junio de 2009) presentados por el ejecutivo italiano y aprobados por el parlamento. Advirtió que el conjunto de medidas fue diseñado de manera que éstas resultaran neutrales en el saldo del presupuesto. Así el primer paquete de medidas incluía transferencias para los hogares de baja renta y desgravaciones a las empresas, cuantías que fueron financiadas básicamente con un aumento de ingresos y en menor medida con recortes de gastos. Mientras que en el segundo, las primas de desguace de coches se compensaban con ingresos procedentes del afloramiento de evasiones fiscales. Por lo que el impacto de dichas medidas en el déficit público se estima en tres décimas del PIB a lo que hay que añadir la actuación de los estabilizadores automáticos (un 1,4% del PIB en 2009). También hizo referencia a las estrategias para la consolidación fiscal recogidas en el *Programa de Estabilidad actualizado de Italia 2011-2014*, enviado a las instituciones europeas a finales del mes de abril de 2011 tras su paso por la Cámara de Diputados y el Senado italiano.

Claudia Trezzani responsable de la Unidad de Finanzas Públicas de la Oficina del Presupuesto de la Cámara de Diputados hizo una mención a las recientes reformas presupuestarias adoptadas en Italia relativas a la adaptación del marco de toma de decisión presupuestaria en Italia a la nueva gobernanza económica europea. Así el 7 de abril de 2011 se aprobó una Ley la 39/2011 que modifica la *Ley 196/2009 de Finanzas Públicas y Contabilidad* con la finalidad de garantizar la consistencia entre la planificación financiera del gobierno italiano con los procedimientos y criterios de la UE. Así para el logro de la estabilidad de las finanzas públicas italianas, la ley reformada contempla (art.17. 1-bis) la prohibición de utilizar cualquier aumento de ingresos que se produzca sobre el nivel inicialmente previsto en un ejercicio presupuestario para hacer frente a cargas financieras derivadas de la legislación vigente. Además, en dicha modificación se incorporó el principio según el cual todo aumento de ingresos resultante de la mejora de la situación económica, únicamente puede ser utilizado para mejorar el equilibrio de las finanzas públicas (5).

(5) La Ley 39/2011 viene a modificar diversos artículos de la Ley 196/2009 estableciendo en su artículo 9 que en el marco del semestre europeo el gobierno deberá presentar en las Cámaras, antes de su envío a las instituciones europeas, el Programa de Estabilidad

III. ESTRUCTURAS TÉCNICAS DE LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS QUE INTERVIENEN EN LA APROBACIÓN Y CONTROL DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO

La siguiente sesión, estuvo dedicada a las estructuras técnicas de las comisiones parlamentarias que intervienen en la aprobación del presupuesto y en el control de su ejecución. Contó con la presentación singular del profesor de la **London School of Economics and Political Science, Joachim Wehner**. Enunció los principios fundamentales que, a su juicio, deben regir las actuaciones de estas comisiones parlamentarias, éstos son: la especialización y el conocimiento experto y la aplicación de la división del trabajo al control parlamentario a través de las comisiones sectoriales. Esto último permitiría un más productivo y detallado sistema de supervisión y una vigilancia eficaz ejercida a través de las comisiones parlamentarias, mitigando así los principales problemas que se presenten durante la ejecución del presupuesto. A partir de lo cual hizo un repaso de los diferentes modelos existentes para la aprobación del presupuesto en el ámbito de la OCDE. Su análisis se refiere a 34 parlamentos que agrupó básicamente en cuatro bloques.

Un primer bloque, agrupa a aquellos parlamentos en los que «no hay una comisión específica» que se ocupe de ello, es el menos frecuente y es el sistema que se sigue en el Reino Unido y en alguno de los países procedentes de sus antiguas colonias.

Un segundo comprende el «modelo centralizado», aquel en el que una única comisión asume el debate de tramitación del presupuesto y su posterior control de la ejecución, es el mayoritario (25 parlamentos de los 34 analizados).

Actualizado y el Programa Nacional de Reformas. Así mismo, en el artículo 7 se recoge una relación pormenorizada de los documentos que constituyen la programación económica y presupuestaria de las finanzas públicas italianas con indicación de la fecha límite en la que deberán ser enviados al parlamento. Estos son: el Informe Económico y Financiero, que deberá ser remitido el 10 de abril a más tardar, y una actualización del mismo antes del 20 de septiembre de cada año, el proyecto de ley de Estabilidad y el de Presupuesto ambos antes del 15 de octubre y antes de enero, y los proyectos de ley de Presupuesto complementarios.

Un tercero, «el disperso», modelo poco común sólo lo siguen 3 de los 34, entre ellos el de Australia, en el que las diferentes partidas presupuestarias correspondientes a los departamentos ministeriales son controladas por las comisiones sectoriales según políticas (salud, educación, defensa..., etc.). En este sistema existen grandes limitaciones a la hora de realizar un auténtico escrutinio de la política fiscal, así como en la capacidad de ejercer una influencia en las asignaciones presupuestarias principales; el control presupuestario, al estar enfocado a los programas, advierte el ponente, en ocasiones puede propiciar un aumento del gasto global si no se adoptan medidas correctoras al efecto. Por contra considera que este modelo permite una más amplia implicación del legislativo en el proceso de tramitación del presupuesto.

Un cuarto bloque, aglutina al denominado modelo «jerárquico», que es el seguido en 5 de los 34 parlamentos, entre ellos el de Suecia, y que consiste en la existencia de comisiones de economía o de presupuestos responsables de la política fiscal general y de las grandes partidas presupuestarias junto a las comisiones sectoriales que son competentes en las asignaciones presupuestarias a cada departamento ministerial o programa. Lo que en teoría permite combinar la visión global de la política fiscal con el control específico de los programas o partidas concretas del presupuesto; si bien advierte que en la práctica resulta que este modelo ideal es de difícil realización.

De igual modo, mencionó los diferentes sistemas existentes de control *ex post* del presupuesto vía comisión específica de cuentas públicas. Así, más de la mitad de los parlamentos por él analizados cuentan con una comisión especializada, si bien en general ésta no realiza una verificación detallada de cómo ha sido utilizado el presupuesto.

El profesor Wehner finalizó su intervención, destacando la falta de vinculación existente entre el ejercicio de la auditoría de las cuentas públicas y la aprobación del presupuesto, así citó el caso de los EEUU, donde el Congreso dedica casi el año completo a debatir y a aprobar la propuesta presupuestaria que a comienzos de cada año envía el Presidente, en cambio no cuenta con una comisión especializada para realizar dicha auditoría una vez el presupuesto ha sido

ejecutado. Frente a ello, dijo, se sitúa el parlamento británico que comparativamente dispone de un riguroso sistema de auditoría expost, si bien cuenta con un procedimiento «disfuncional» de aprobación del presupuesto. A medio camino se encuentra el caso del Bundestag alemán donde la existencia de una subcomisión dedicada a la verificación de la ejecución del presupuesto, bajo dependencia de la comisión de presupuestos, permite maximizar la capacidad de control, ya que los resultados de la auditoría de la subcomisión vienen a alimentar las decisiones presupuestarias que más tarde adopta la comisión de presupuestos.

IV. LA BUSQUEDA DE LA REPARACIÓN DEL CONTRATO PRESUPUESTARIO: EL EQUILIBRIO ENTRE LAS ALTAS EXPECTATIVAS Y LA BAJA CONFIANZA

La ponencia de **Allen Schick, profesor de la Escuela de Políticas Públicas de la Universidad de Maryland**, fue el eje central de la siguiente sesión. Realizó un interesante análisis sobre cómo reparar el «contrato presupuestario» equilibrando las altas expectativas y la baja confianza de los ciudadanos. Así desde las últimas décadas del siglo XX en la mayoría de los países avanzados se observa un descenso de la confianza de los ciudadanos en sus parlamentos respectivos. Actitudes negativas que se extienden a otras instituciones como los gobiernos nacionales y los partidos políticos. La confianza en el ejecutivo y en el legislativo aumenta o disminuye en paralelo, aunque no siempre en el mismo porcentaje, afirmó. En su opinión, la pérdida de confianza en la institución parlamentaria puede deberse a factores que van más allá de su control directo. Para la recuperación del crédito ciudadano en esta institución se requeriría realizar un profundo cambio de carácter sociopolítico.

De este modo, considera que los parlamentos en la actualidad se encuentran sometidos a una doble presión, de una parte las demandas ciudadanas y de otra los problemas institucionales. Así la creciente independencia de los parlamentos en materia presupuestaria, se da junto a una mayor dependencia del ejecutivo a la hora de adoptar las duras decisiones que se requieren para corregir el desequilibrio fiscal. Hay crecientes porcentajes de los presupuestos nacionales asig-

nados a apoyar la renta y otras ayudas económicas a los hogares, a la vez que se produce una caída de la confianza ciudadana en sus instituciones. Hay una necesidad de contar con partidos políticos fuertes que movilicen el apoyo a las medidas de austeridad, pero a la vez hay una débil identificación de los votantes con los partidos. Añade que aunque se cuenta con una mayor transparencia de la acción de los gobiernos, existe una percepción de los ciudadanos de que los gobiernos no siempre están actuando bien y que ignoran de alguna manera los intereses de aquellos.

Considera que la crisis económica reciente ha debilitado el «contrato presupuestario» firmado entre los ciudadanos y el estado, por el cual los ciudadanos pagan impuestos a cambio de una expectativa de recibir un servicio público y prestaciones sociales proporcionadas por el gobierno (6). Las expectativas crecen en los periodos de expansión económica y debido a que las crisis económicas desestabilizan los presupuestos nacionales, esto puede conducir a cambios fundamentales en las relaciones ciudadano-estado. Insiste además, en señalar que las condiciones económicas adversas no explican adecuadamente la falta de confianza en la política, es decir, no son la causa única o central de esta carencia. Así desgranó una lista de lo que estima como otras causas determinantes de esta desconfianza como son: el papel de los medios de comunicación; la disminución del capital social (baja actividad ciudadana y débil compromiso político); la globalización y pérdida del control nacional; la creencia de que el gobierno es demasiado grande, lejano e intrusivo; el deterioro de la calidad de los servicios; las crecientes expectativas más allá de la capacidad para hacerles frente y el aumento de las tendencias individualistas.

Ante este estado de cosas, se plantea cómo proceder a la reparación del contrato social, ya que el problema está en que los contratos

(6) El profesor Schick sostiene que el contrato presupuestario se sustenta en otros cuatro contratos adicionales: «el fiscal» (basado en una política fiscal sostenible a medio y largo plazo); «el social» (los ciudadanos se comprometen a pagar impuestos y el gobierno a pagar pensiones, sanidad y prestaciones sociales); «el de actuación» (un eficiente funcionamiento del gobierno y prestación adecuada de los servicios públicos) y «el relacional» (promueve relaciones entre los ciudadanos y el estado basadas en la confianza mutua). Este último viene a fortalecer a los otros tres tipos de contrato.

sociales se inscriben en leyes que fijan ciertas transferencias a unos beneficiarios determinados, que son los que reúnen los requisitos para percepción de la prestación. Si bien advierte, son contratos que pueden ser modificados unilateralmente por los gobiernos. Además muchos de ellos están basados en la premisa de un crecimiento económico sostenido que permita hacer frente a los futuros pagos por prestaciones, pero la crisis económica y las tendencias demográficas han socavado esta hipótesis de partida. Además gran parte de estos contratos están basados en cálculos que infravaloran los costes futuros. Todo ello hace necesario la elaboración de unos nuevos contratos sociales.

Para restablecer el contrato social sugiere que éste se haga en términos más sostenibles. Pasó a detallar el papel que a su juicio debería desempeñar el parlamento en este restablecimiento del contrato social. Así considera que esta institución tiene un papel central ya que el nuevo contrato social deberá sustanciarse en una ley; incluso gobiernos con amplias mayorías necesitarán compartir en el parlamento determinados costes y riesgos para los beneficiarios; la revisión de los contratos sociales debiera realizarse por etapas y de manera gradual para dar a los ciudadanos un amplio periodo de tiempo para ajustar sus expectativas y comportamientos; para ser creíble el nuevo contrato social debiera contar con una financiación sostenible a medio y largo plazo.

El problema central reside, a su juicio, en que aunque en la actualidad los gobiernos del área de la OCDE son en general más abiertos y accesibles que en el pasado y los ciudadanos pueden obtener datos que midan su actuación, la verificación de que se ha producido una mejora de los servicios públicos no es suficiente para contrarrestar la pérdida de confianza. Así la no rendición de cuentas por los «fracasos» podría tener un impacto mayor en la opinión pública que una actuación exitosa ya que las expectativas de los ciudadanos crecen más rápidamente que la propia actuación del gobierno. Todo ello unido a que con presupuestos públicos austeros se excluye la mejora de los servicios vía incremento del gasto, y que por lo demás en muchos casos estos servicios son prestados por subniveles de gobierno (regionales o locales), de manera que de producirse, esas mejoras no se imputan al gobierno central, aunque se financien con la aportación del estado.

Terminó refiriéndose al papel del parlamento en «el contrato de actuación»: en la mayoría de los países de la OCDE los parlamentos asignan créditos a las actuaciones anualmente; el ejecutivo puede mejorar su actuación detallando qué se espera lograr en los servicios públicos y en los resultados previstos; más que un análisis detallado de todas y cada una de las partidas presupuestarias, considera que el parlamento debiera concentrarse en las áreas en las que los servicios públicos se consideran deficientes y donde se estén realizando variaciones significativas en las partidas de gastos. La fijación de objetivos de actuación permite al parlamento comparar los resultados frente a lo planeado inicialmente. Para restablecer la confianza de los ciudadanos se requiere, en su opinión, reparar las relaciones (contrato relacional) entre los agentes, para lo cual considera que los parlamentos, como intermediarios entre los ciudadanos y el estado, pueden jugar un papel muy positivo en el alivio de las preocupaciones de aquellos y en el restablecimiento de la confianza en las instituciones públicas.

El profesor Schick, finalizó su muy destacada intervención sentenciando: si el gobierno y el parlamento desconfían uno del otro, no puede esperarse que los ciudadanos vayan a confiar tampoco en las instituciones, de modo que la clave está, en su opinión, en restablecer la confianza para equilibrar las expectativas de los ciudadanos y la capacidad de actuación de los gobiernos.

V. DESARROLLOS RECIENTES EN LA PRESUPUESTACIÓN Y CONTROL DEL GASTO PÚBLICO: EXPERIENCIAS COMPARADAS

Se trata de una mesa redonda correspondiente a la cuarta sesión de trabajo celebrada en el parlamento sueco, en la que los participantes realizaron una presentación informal sobre los desarrollos recientes que han tenido lugar en sus países respectivos en el ámbito de la presupuestación y el control del gasto público desde una perspectiva parlamentaria. En primer lugar hubo un turno para los nuevos participantes (Austria, Chile y Hong Kong), a los que siguieron los de Finlandia, Israel, Japón, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal y España.

Austria. En primer lugar intervino **C. Konrath, responsable del Departamento de apoyo científico y coordinación de asuntos parlamentarios del Consejo Nacional de Austria**, que manifestó que en la actualidad no cuentan ni con una Oficina Presupuestaria ni tampoco disponen de especial apoyo técnico en la comisión de presupuestos. Si bien anunció que partir de 2012, debido a que la presupuestación a nivel federal se va a realizar en función de resultados, esto va a requerir cambios en los procedimientos de tramitación presupuestarios y de control en el parlamento, lo que implica además la adopción de ciertas modificaciones de la Constitución de Austria. Así mismo anunció que los partidos políticos del Consejo Nacional (Nationalrat) han acordado recientemente establecer una oficina presupuestaria parlamentaria.

Partió de las recientes reformas adoptadas en el proceso de elaboración y tramitación del presupuesto en Austria que en su opinión pueden conducir a una revisión del parlamentarismo en dicho país. Así señaló que hasta mediados de la década de los noventa el presupuesto era formulado de manera muy tradicional, en términos de caja, altamente condicionado por los aspectos legales y orientado a la asignación de las partidas de gastos y no a los resultados, y con una falta de perspectiva a medio plazo vinculada más bien al marco presupuestario anual.

La reforma aprobada consiste básicamente en la introducción de la técnica de la presupuestación de arriba a abajo, el inicio de proyectos piloto para experimentar en la utilización de una mayor flexibilidad en los presupuestos y en la elaboración del presupuesto federal por resultados. Todo ello ha sido el producto de un dilatado proceso que en conjunto va a durar más de diez años, desde su inicio, desarrollo y aplicación definitiva. Destaca cómo este proceso de reforma se ha realizado de manera consensuada contando con todos los agentes participantes: Ministerio de Hacienda y el resto de los ministerios, todos los partidos políticos con representación parlamentaria, el Tribunal de Cuentas y numerosos expertos en la materia. Si bien, señaló que al mismo tiempo el intento de acometer una reforma del sistema fiscal federal en relación a las regiones ha fracasado hasta el momento.

De este modo el nuevo marco presupuestario recogido en la Constitución se basa en el enfoque por resultados y en los principios de eficiencia, transparencia e imagen fiel. Además se contempla un techo para el gasto vinculante en un marco plurianual a cuatro años que se va actualizando en cada ejercicio. En este nuevo esquema el parlamento vota el gasto a medio plazo y las cifras globales de gasto para cada ejercicio, pudiendo decidir también los resultados a lograr en cada presupuesto. El gobierno federal deberá enviar información sobre actuación y resultados alcanzados al parlamento. Además una vez transcurra el ejercicio presupuestario el Tribunal de Cuentas realizará una evaluación ex post del mismo. Advierte que este nuevo énfasis del parlamento como «watchdog» en materia presupuestaria inicialmente se ve debilitado por la falta de tradición existente en el ámbito parlamentario austriaco en la realización de actividades de control y evaluación. A lo que se le une la carencia de medios técnicos de la administración parlamentaria que hasta la fecha ha venido desempeñando un papel más bien formal, actuando de notario y organizando los procedimientos parlamentarios y proporcionando servicios básicos de infraestructura material, mientras sólo cuenta con un pequeño servicio de estudios.

Para mejorar dichos medios técnicos se ha acordado la creación de una Oficina Presupuestaria que empezará a funcionar a partir de 2012. Oficina que tendrá como principal tarea el proporcionar apoyo a la Comisión de Presupuestos tanto en la nueva función de control presupuestario (por desempeño o resultados), como durante la tramitación del proyecto de ley de presupuesto del Estado. Además deberá proporcionar apoyo a todas las comisiones parlamentarias en la evaluación de impacto. El marco legal y organizativo de la Oficina no está todavía cerrado, si bien los miembros de la Comisión de Presupuestos han solicitado que haya al menos 6 expertos que permitan la realización de un trabajo de alta calidad e independencia (7).

Chile. Seguidamente intervino el representante de la **secretaría técnica de la Comisión de Presupuestos del Congreso Nacional**

(7) A mediados de septiembre nos llegan noticias de que los grupos políticos de la Cámara baja austriaca han alcanzado un acuerdo sobre cuales deberán ser las funciones y qué «productos» elaborará la Oficina presupuestaria, estando previsto que se firme el acuerdo en breves fechas.

de Chile, R. Bustos Latorre, que realizó una breve descripción del procedimiento presupuestario en el parlamento chileno y destacó que en general en los países latinoamericanos el presupuesto está bajo dominio del ejecutivo y que hay una falta de transparencia («caja negra») sobre la materia. La iniciativa parlamentaria de modificación de la propuesta presupuestaria que remite el gobierno al parlamento es muy limitada. Así en cuanto a los gastos, ni tan siquiera está permitido plantear la redistribución de créditos de unas partidas a otras, tan sólo se puede proponer disminución de gastos. El marco presupuestario chileno es de carácter anual y no plurianual. En 2003 se creó una pequeña unidad técnica para proporcionar apoyo a la Comisión Mixta de los Presupuestos y a las subcomisiones.

Hong Kong. El representante del Consejo Legislativo de Hong Kong, Y. Tim MA, dijo que si bien desde julio de 1997 dependen de la República popular de China, tienen un gran nivel de autonomía, contando con un sistema fiscal propio que les permite hacer frente a sus gastos. El Consejo Legislativo autoriza el gasto público y los ingresos a través de las leyes correspondientes. Las enmiendas a los proyectos de ley de gastos solo pueden suponer disminución del gasto propuesto. Durante el ejercicio presupuestario la Comisión de Finanzas aprueba las modificaciones de los gastos planteadas al efecto.

Finlandia. A continuación intervino **H. Ikavalko, de la secretaria técnica de la Comisión de Finanzas del Parlamento de Finlandia (Eduskunta)** que señaló que en el caso de Finlandia el parlamento tiene reconocida en la Constitución una capacidad total y sin límites de enmienda del presupuesto, pero en la práctica ésta resulta ser muy limitada debido al juego de las mayorías y a la fijación de límites de gasto por el gobierno. Así los topes de gasto se fijan por el ejecutivo tras las elecciones generales para un periodo de cuatro años y se envía al parlamento como un informe. Los límites de gasto son en teoría modificables, si bien en la práctica nunca se superan dichos importes máximos. Cada año en primavera el ejecutivo aprueba nuevos límites de gasto (las variaciones son principalmente de carácter técnico). La Comisión de Finanzas detenta un papel fundamental en la coordinación del proceso presupuestario, se divide en ocho subcomisiones, cada una de las cuales es competente en

una parte determinada del presupuesto, además las comisiones sectoriales pueden dirigir a esta comisión principal recomendaciones al efecto. El gobierno envía al parlamento junto a la propuesta de presupuesto una serie de proyectos de ley de gasto que se tramitan en las comisiones correspondientes.

Advierte que desde los años noventa el poder presupuestario del parlamento se ha visto debilitado debido a que una parte del estado ha salido del cómputo del presupuesto vía creación de entidades de carácter empresarial. Sin embargo, considera que el poder de control del parlamento ha aumentado: la Oficina Nacional de Auditoría ha pasado de depender inicialmente del Ministerio de Economía a ser desde 2001 un órgano independiente vinculado al parlamento; la Comisión de Auditoría de Cuentas Públicas comenzó a funcionar en 2007 y la información que el gobierno remite al parlamento ha mejorado en estos últimos años.

Por último, señaló que el parlamento finlandés no se plantea en principio crear nuevas instituciones presupuestarias. Ya que cuando necesita información especializada acude a los expertos del Ministerio de Economía, a los de los institutos de estudios y a los del Banco de Finlandia, si bien advierte que la evolución creciente de la deuda pública y los problemas económicos derivados del envejecimiento de la población, han determinado que desde el inicio del presente año se haya contratado un técnico para ayudar a las comisiones y a los grupos parlamentarios en la realización de cálculos alternativos en materia presupuestaria.

Israel. El siguiente en intervenir fue **A. Zadik, Director del Departamento de Control Presupuestario del Centro de Información y Estudios del parlamento de Israel (Knesset)**. Este departamento fue creado en 2007, cuenta con seis economistas además de un director y un presupuesto anual de unos 600 mil dólares. Hasta el momento han elaborado unos 460 documentos de los cuales 145 tuvieron como destinatario principal la Comisión de Economía. Tres son las principales tareas que tiene encomendadas este Departamento: una, la difusión de datos sobre ejecución presupuestaria a lo largo del ejercicio; dos la asistencia técnica a las comisiones y a los parlamentarios proporcionando datos y análisis de carácter económico y

presupuestario y tres, la estimación de costes tanto de las iniciativas legislativas parlamentarias como de los proyectos de ley del gobierno.

El valor añadido del *Departamento de Control Presupuestario del Knesset* es a su juicio el siguiente: elimina el monopolio del ejecutivo proporcionando análisis alternativos; simplifica lo complejo («descifra»); mejora el procedimiento presupuestario; trabaja para todo el espectro político del parlamento y proporciona respuestas rápidas a las consultas planteadas por las comisiones. Destacó el hecho de que antes de la creación de dicho Departamento los parlamentarios de Israel no disponían de una fuente de información alternativa para la evaluación de los costes de las iniciativas legislativas. Así en cumplimiento del *artículo 138 apartado c)* del Reglamento de la Cámara, las comisiones y los miembros del parlamento tienen el derecho a solicitar una evaluación de costes alternativos de tales iniciativas a esta unidad técnica. Todo ello ha permitido mejorar el trabajo parlamentario que ahora resulta más profesional, mejor informado y que no sólo da el visto bueno a decisiones ya adoptadas por el ejecutivo sino que desempeña un papel más activo, añadió.

Finalizó, citando unas palabras del Presidente del Knesset pronunciadas en un seminario allí celebrado en diciembre de 2010: «El Centro de Información y Estudios constituye una fuente de información profesional, independiente y creíble, que permite a los miembros del parlamento adoptar decisiones fundamentadas, claras y sustantivas... Ahora nadie puede imaginarse el Knesset sin la existencia del mismo. Hasta su creación los parlamentarios debían conformarse con un aluvión de información, desorganizada e incontrolada..., de esta forma es posible un control más efectivo de la actividad del gobierno, lo que en la práctica supone un cumplimiento del principio de separación de poderes».

Japón. Los representantes de la **Dieta Nacional de Japón** fueron los siguientes en tomar la palabra, ambos pertenecientes a la **Oficina de Estudios de la Comisión de Presupuestos de la Cámara de Consejeros o Cámara alta**. En primer lugar lo hizo **M. Misumi**, que realizó una breve exposición del sistema parlamentario japonés: bicameral (Cámara de Representantes y Cámara de Consejeros,

cámaras baja y alta respectivamente), así como de la estructura del presupuesto que se compone de una Cuenta General, de 17 Cuentas especiales y tres Agencias. También ofreció algunos datos sobre la evolución de determinadas partidas de gasto en el presupuesto desde 1990 hasta 2011: destacando que los gastos de seguridad social se han multiplicado por 2,5; el servicio de la deuda por 1,5, mientras que los destinados a educación e investigación tras crecer en los años noventa iniciaron una senda de decrecimiento hasta situarse en la actualidad en los niveles de hace veinte años.

En cuanto a las tendencias agregadas de los ingresos y gastos en Japón, destacó cómo desde el inicio de la década de los noventa tanto el total de gastos del estado como los ingresos fiscales presentan un perfil de evolución de «dientes de sierra», que el orador ilustró con las fauces abiertas de un cocodrilo, de manera que la parte superior de la misma corresponde a la evolución de los gastos (ascendente) y la inferior a la de los ingresos (descendente). El desfase entre gastos e ingresos se financia con la emisión de bonos del estado de manera que el servicio nacional de la deuda tiene un peso destacado y creciente en el conjunto de los gastos del presupuesto.

Respecto al procedimiento presupuestario indicó que el proyecto de presupuesto se remite siempre, en primer lugar, a la Cámara baja, durante un mes la Comisión de Presupuestos analiza el presupuesto, celebra comparecencias y lo vota; la Cámara de Representantes lo examina en sesión plenaria y envía a la Cámara Alta donde la Comisión de Presupuestos dedica unas tres semanas a debatirlo, a continuación pasa al pleno; si el resultado es coincidente con el propuesto por la Cámara de Representantes el Presupuesto resulta aprobado. En caso contrario si la decisión de la Cámara de Consejeros difiere de la adoptada en la Cámara baja entonces se reúne una Comisión mixta de las dos Cámaras, si llegan a un acuerdo el presupuesto queda aprobado, si esto no ocurre prevalece la decisión adoptada por la Cámara de Representantes, según lo previsto en el artículo 60.1 de la Constitución de Japón.

A continuación **N. Shibazaki** hizo una breve semblanza de los **medios técnicos** con los que cuenta el parlamento japonés. Así señaló que en las dos cámaras cuentan con una unidad de estudios

adsrita a la Comisión de Presupuestos y que en el caso concreto de la de la Cámara de Consejeros tiene como principales funciones asistir a la Comisión de Presupuestos, proporcionar análisis y estudios, publicar datos e incorporar las enmiendas aprobadas al proyecto de ley de presupuesto.

Nueva Zelanda. Le siguió **D. Wilson, Senior manager de los servicios técnicos para las comisiones sectoriales de la Cámara de Representantes de Nueva Zelanda**, que manifestó que el control parlamentario del presupuesto es ejercido en dicha Cámara por la Comisión de Economía y de Gasto, una de las trece comisiones sectoriales que controlan la ejecución del presupuesto y la actuación del ejecutivo. Considera que el sólido funcionamiento de las comisiones sectoriales en el ejercicio del control del ejecutivo sirve, en gran medida, de contrapeso ante la falta de una Cámara alta en el sistema político neozelandés. Desde 2010 los servicios prestados por agencias o instituciones en nombre del gobierno están sujetos también al control parlamentario, si bien este nuevo ámbito de control ha tenido un comienzo que juzga algo lento y sujeto a mejoras de funcionamiento. La Secretaría General de la Cámara se ha fijado como objetivo estratégico la mejora del apoyo proporcionado a los parlamentarios en el ejercicio del control económico financiero del ejecutivo.

Polonia. Continuó **Z. Szpringer, Responsable de la unidad de Análisis Económico y del Presupuesto del Estado de la Dirección de Estudios de la Cámara baja de Polonia, la Dieta (Sejm)**, que hizo un repaso a las modificaciones introducidas en la presupuestación desde una perspectiva parlamentaria. Recordó que desde 1997 la Constitución de Polonia contempla la prohibición de aumentar la deuda pública por encima del nivel del 60% del PIB, adicionalmente existen los procedimientos oportunos, recogidos en la nueva Ley de las finanzas públicas (2009), para el caso en que el nivel de deuda exceda los umbrales del 50, 55 y 60% del PIB. Además el texto constitucional contiene una disposición según la cual toda propuesta de aumento de gasto o disminución de ingresos, respecto a lo previsto por el gobierno, no puede conducir a la adopción por el parlamento de un déficit superior al contemplado en el proyecto de ley de Presupuesto.

Anunció que en la actualidad se está trabajando en la modificación de la Constitución polaca. A su juicio resulta difícil valorar si las modificaciones que se están debatiendo conducirán a una buena solución desde la perspectiva presupuestaria. Opinión, por cierto en consonancia con lo expresado recientemente por las autoridades europeas (8).

Por último, señaló que el gobierno ha adoptado un plan financiero plurianual 2011-2014 en el que se recogen las grandes líneas y medidas para la reforma y consolidación de las finanzas públicas, así como que éste ha anunciado la elaboración de nuevas normas que permitan la salida de Polonia de la situación de déficit excesivo, aumentando la transparencia de las finanzas públicas.

En cuanto a los medios con los que cuenta la Dieta de Polonia para prestar apoyo técnico a los parlamentarios y a las comisiones para el ejercicio de sus funciones, manifestó que la Dirección de Estudios con un equipo de 89 personas, cuenta con cuatro departamentos, uno de los cuales está dedicado a los estudios de económicos, sociales, a las políticas de la UE y al análisis del presupuesto del Estado. Entre las actividades desarrolladas por este Departamento están la realización de evaluaciones de los proyectos de ley; la prestación de asistencia técnica a las comisiones; el proporcionar información a los diputados a demanda de estos en dichas materias, la realización de análisis comparados y la organización de seminarios y conferencias.

Portugal. Siguió **C. Marinheiro coordinador de la Unidad Técnica de Apoyo Parlamentario al Presupuesto** (UTAO en sus siglas en portugués) que en relación con los últimos desarrollos de la misma dijo que es una institución no partidista creada en 2006 (resolución de la Asamblea de la República, 53/ 2006 de 7 de agos-

(8) A este respecto conviene recordar que en el dictamen del Consejo relativo al programa de convergencia actualizado 2011-2014 de Polonia, se indica que si bien Polonia ha fortalecido su marco fiscal en los últimos años, introduciendo reglas fiscales y procedimientos de programación a medio plazo para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el medio plazo, todo ello no parece que proporcione la transparencia suficiente del procedimiento presupuestario. Las autoridades europeas exigen que se haga un mayor esfuerzo al respecto.

to). En noviembre de ese mismo año inició actividades con un staff técnico de tres personas, con el mandato de ofrecer apoyo técnico a la comisión especializada en asuntos económicos y presupuestarios. Considera que en su funcionamiento, la Unidad Técnica ha revelado ciertas debilidades: no hay una norma que regule el acceso a la información; el staff es insuficiente y no dispone de estabilidad laboral y los plazos de respuesta son muy cortos lo que dificulta en gran medida su actuación.

En junio de 2010 la Asamblea de la República aprobó una ley que venía a modificar el inicial marco de regulación. Así la UTAO pasa a actuar bajo dependencia orgánica de la Comisión de Asuntos Económicos y Presupuestarios a la que proporciona apoyo técnico elaborando estudios y documentos en las materias correspondientes; se fijan los principios de imparcialidad y de objetividad que deben presidir todas sus actuaciones; se amplía su marco de actuación a las proyecciones fiscales anuales y elaboración de informes trimestrales sobre las inversiones realizadas y deudas contraídas por las entidades y empresas del sector público; se aumenta el staff a 10 especialistas y se regula legalmente el acceso a la información disponible en el Ministerio de Finanzas. En marzo de 2011 se nombra al Coordinador de la UTAO. No obstante considera que todavía permanecen algunos elementos que dificultan su adecuado funcionamiento, tales como que: no hay un acceso completo a la información relevante; el staff no dispone de una regulación que garantice su estabilidad y los plazos de actuación siguen siendo muy cortos (dispone de diez días para analizar el presupuesto del Estado y menos de ocho para el examen de la actualización anual del programa de estabilidad).

Terminó indicando que precisamente en aquellos momentos, abril 2011, estaba en estudio la creación de un *Consejo independiente de Finanzas Públicas* (Conselho das Finanças Públicas), que sería creado por ley como una institución independiente que evaluará la consistencia de los escenarios macroeconómicos y presupuestarios, así como la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo y el cumplimiento de la norma de equilibrio estructural (9).

(9) Efectivamente el 20 de mayo de 2011 el diario oficial de la república portuguesa publicaba la *Ley núm. 22/2011* de 20 de mayo por la que se modifica el artículo 12-I de la

España. Este turno de intervenciones se cerró con una breve exposición, por mi parte, de la *Ley 37/2010 de creación de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales* (en adelante OPCG): alcance, composición, medios, funciones y mecanismos de cooperación con la Administración del Estado para el acceso de información de sus bases de datos. En esencia se trató de una sucinta exposición del marco legal que sustenta a esta nueva institución presupuestaria: la Ley 37/2010, de 28 de octubre de creación de la Oficina Parlamentaria de las Cortes Generales aprobada en octubre de 2010 y que entró en vigor a mediados de febrero de 2011. La organización y el funcionamiento, en esos momentos, estaban pendientes de ser desarrollados mediante disposiciones de índole interno.

Se trata de una unidad orgánicamente adscrita a la Secretaría General del Congreso. Tiene un carácter bicameral lo que significa que deberá asistir al Congreso y al Senado. Es una institución no partidista al servicio de las mayorías y de las minorías, es decir de todos los grupos parlamentarios.

En cuanto a su composición la Ley 37/2011 contempla la regulación de la figura del director de la Oficina: cómo es nombrado y el perfil profesional. Así el Director de la Oficina deberá ser nombrado por las Mesas de las Cámaras en reunión conjunta, a propuesta del Presidente del Congreso, oídas las Juntas de Portavoces respectivas. Deberá tratarse de alguien con prestigio profesional reconocido en materias económicas, financieras o presupuestarias (Art. Segundo). Para esta figura la Ley no especifica ni la duración del mandato, ni el procedimiento para su cese, en su caso.

Respecto a los medios financieros de la Oficina para el ejercicio de sus funciones, se contempla la existencia de una partida presu-

Ley núm. 91/2001, de 20 de Agosto (*Lei de Enquadramento Orçamental*), creando el Consejo de Finanzas Públicas con la misión de dictaminar sobre los objetivos que el ejecutivo proponga en los escenarios macroeconómicos y fiscales, la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas y el cumplimiento de las reglas de gasto y de endeudamiento de las comunidades autónomas y entes locales. El 14 de julio de 2011 el gobierno enviaba a la Asamblea un proyecto de ley conteniendo los Estatutos del Consejo y el 8 de septiembre de 2011 el Boletín Oficial de la Asamblea portuguesa publicaba el texto finalmente adoptado.

puestaria en el Presupuesto de las Cortes Generales. Para el ejercicio de 2011 se han dotado créditos por un importe de unos cien mil euros.

La ley reguladora de la OPCG le atribuye cuatro tipos de funciones: una, el asesoramiento en materia de seguimiento y control de la ejecución de los presupuestos generales del Estado y respecto a los ingresos y gastos públicos. Dos, la sistematización de toda información de carácter económico o presupuestaria elaborada por instituciones públicas o privadas. Tres, el seguimiento de la actividad legislativa con repercusión en los ingresos y gastos públicos. Cuatro, las tareas que le encomienden las Mesas de las Cámaras a iniciativa propia o de las Comisiones de Presupuestos. Así mismo la OPCG deberá elaborar un informe anual que enviará al Presidente del Congreso, en el que detallará como ha funcionado el acceso a la información contable y presupuestaria de la Administración del Estado, en cuanto a facilidad, rapidez y desagregación de la información.

Adicionalmente la OPCG, en el marco de la nueva *gobernanza económica* europea podría en un futuro asumir la supervisión del cumplimiento numérico de las reglas fiscales en España, tal y como contempla el artículo 6 de la propuesta de Directiva relativa a los requerimientos de los marcos presupuestarios de los EEMM, a debate en el Parlamento Europeo (10).

De igual modo hice referencia a la información que el ejecutivo deberá proporcionar a la OPCG para el cumplimiento de sus funciones: un informe mensual sobre ejecución de los PGE; un informe se-

(10) Ver, Bruselas, 29.9.2010 COM(2010) 523 final, *Propuesta de DIRECTIVA DEL CONSEJO, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros*. Su Artículo 6, sin perjuicio de las disposiciones del Tratado sobre el marco de supervisión presupuestaria de la Unión, las reglas presupuestarias numéricas contendrán precisiones sobre lo siguiente: a) la definición de los objetivos y del ámbito de aplicación de las reglas; b) el ejercicio de un seguimiento efectivo y oportuno del cumplimiento de las reglas, por ejemplo, por **oficinas presupuestarias nacionales** independientes o por instituciones competentes en el ámbito de la política presupuestaria; c) las consecuencias en caso de incumplimiento; d) las cláusulas de salvaguardia, que fijan un número limitado de circunstancias específicas en las que se permita el incumplimiento temporal de una norma. Propuesta que ha sido aprobada por el Parlamento Europeo el 28 de septiembre de 2011.

mestral sobre la ejecución de las inversiones reales del sector público estatal y un informe anual de liquidación del ejercicio presupuestario anterior. El envío de dicha información no exime al gobierno de seguir remitiendo toda aquella información de carácter presupuestario a que esté obligado por mandato legal.

Por último, puse de manifiesto que en aquellos momentos nos encontrábamos en los inicios de la puesta en funcionamiento de la Oficina y que estaba pendiente la regulación de la organización y funcionamiento de la misma(11).

VI. RETOS A LOS QUE SE ENFRENTAN LAS NUEVAS INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS: LAS OFICINAS PRESUPUESTARIAS Y LOS CONSEJOS FISCALES INDEPENDIENTES (12)

La quinta sesión de trabajo de la tercera reunión del OECD-PBO tuvo lugar el viernes 29 de abril, y estuvo dedicada a los retos que se les plantean a las nuevas instituciones presupuestarias: las Oficinas Presupuestarias y los Institutos o Consejos Fiscales, y fue presidida por el profesor **Lars Calmfors, Presidente del Instituto de Política Fiscal de Suecia**. Tres fueron los ponentes: en primer lugar lo hizo

(11) A este respecto indicar que en cumplimiento con lo previsto en la Disposición adicional de la Ley 37/2011, las Mesas conjuntas en su reunión celebrada el 21 de julio de 2011 han aprobado una resolución regulando la composición y funcionamiento de la OPCG. Con la aprobación de dicha norma también se da cumplimiento a la resolución aprobada en el debate del estado de la Nación de 28 y 29 de junio de 2011, por la que se ratificaba la necesidad de su puesta en marcha de forma inmediata para así lograr una mayor transparencia de las cuentas públicas.

(12) Desde la anterior reunión del grupo de trabajo OECD-PBO, febrero de 2010, en el ámbito de la OCDE se han creado una serie de instituciones y otras están en fase de puesta en marcha o de modificación. Así el Reino Unido estableció en mayo de 2010 la Oficina de Responsabilidad Presupuestaria y el parlamento de Australia acaba de terminar la fase de comparencias con vistas a poner en funcionamiento una Oficina Parlamentaria para el Presupuesto. En paralelo se han impuesto ciertos recortes en los gastos de funcionamiento de algunas instituciones, muy intensos en el caso del Consejo Fiscal de Hungría que han supuesto de hecho su efectiva abolición; mientras que en el caso del Consejo de Política Fiscal de Suecia y en el de la Oficina Parlamentaria del Presupuesto canadiense han sido advertidas de que podrían ser objeto de reducciones en sus respectivos presupuestos de gastos a causa de la realización de ciertos análisis críticos a propuestas planteadas por el ejecutivo.

el propio Calmfors que inició su intervención destacando cómo a mediados de la década de los noventa tiene lugar, en el ámbito académico, un debate relativo a la necesidad de crear algún tipo de institución que de manera similar a lo que los bancos centrales nacionales ejercen respecto de la política monetaria, éstas lo hagan respecto de la política fiscal. Las calificó como los vigilantes de las finanzas públicas (*the fiscal watchdogs*).

Como antecedentes a dichas instituciones mencionó a la *Oficina Central de Planificación de Holanda* (1947) y al *Consejo Económico de Dinamarca* (1962) que vienen funcionando desde hace tiempo. En el grupo de las instituciones de más reciente creación señaló al *Consejo de Política Fiscal de Suecia* (2007), al *Consejo Fiscal de Hungría* (creado en 2008 y en la actualidad prácticamente desaparecido) y a la *Oficina para la Responsabilidad Presupuestaria del Reino Unido* (2010). Así como el hecho de que en numerosos países se está, o bien planteando la creación de un órgano parlamentario de este tipo, como es en el caso de: Eslovaquia, Portugal e Irlanda (13).

A continuación pasó a analizar el papel que a su juicio tales instituciones pueden jugar y enunció las tareas posibles a desempeñar. Éstas son las siguientes:

- evaluaciones *ex post* sobre el cumplimiento de los objetivos de política fiscal en el pasado;
- evaluaciones *ex ante* sobre si la política fiscal va a lograr sus objetivos en el futuro;

(13) El 7 de julio de 2011 la web del Ministerio de Economía del gobierno irlandés daba noticia de la creación del Consejo Asesor Fiscal Irlandés (Irish Fiscal Advisory Council), como institución independiente que eleva sus informes al Ministro de Economía, al menos tres veces al año, informes que deberán ser enviados igualmente al parlamento (Oireachtas). Está compuesto por cinco miembros, todos ellos prestigiosos economistas procedentes del mundo académico y de organismos internacionales (FMI, OCDE). Sus principales tareas a desarrollar son: el proporcionar una evaluación de la consistencia de las proyecciones y previsiones económicas y presupuestarias incluidas en la actualización anual del Programa de Estabilidad, así como de la solidez del objetivo presupuestario a medio plazo (MBTO) allí fijado y de los planes presupuestarios que en su caso se recojan en dicho programa. El Ministro de Economía podrá solicitar la evaluación de las implicaciones de las medidas presupuestarias en el crecimiento económico, en la inversión y en el empleo.

- análisis sobre la sostenibilidad y adecuación a largo plazo de la política fiscal;
- análisis de la transparencia fiscal;
- cálculo de los costes de las iniciativas planteadas por el ejecutivo;
- realización de previsiones macroeconómicas y
- recomendaciones normativas en materia de política fiscal.

Añadió, que en el caso de Suecia su Consejo de Política Fiscal no realiza análisis de costes de las iniciativas políticas.

En cuanto al principal reto al que se enfrenta una institución de esta índole, es, a su juicio, doble: de una parte la realización de análisis realmente independientes y de otra asegurar su supervivencia a lo largo del tiempo. Considera que estas instituciones además deben ser independientes del sistema político, así los procedimientos de nombramiento de sus miembros debieran basarse en criterios de profesionalidad y competencia y así mismo estar prohibida la posibilidad de que el ejecutivo interfiera en sus trabajos. Así en el caso de la institución sueca su independencia se ha visto recientemente amenazada con posibles recortes de su presupuesto planteados por el Ministro de Economía, toda vez que dicho organismo ha emitido ciertos informes críticos referidos a decisiones adoptadas por el ejecutivo sueco como son medidas recientes de estímulo fiscal y que afectan a las políticas de empleo.

Opina que para garantizar la independencia y la viabilidad a largo plazo de estas instituciones se requiere: lograr una buena reputación a partir de la realización de un trabajo imparcial y de alta calidad; someter sus actuaciones a evaluaciones internacionales; establecer formalmente la garantía de su independencia; disponer de recursos financieros suficientes desde el inicio de su funcionamiento y depender, en todo caso, más del parlamento que del gobierno. Si bien esto último no impide que en un momento dado se produzca la supresión de dicha institución, como ha sido el caso de Hungría. En definitiva señaló que en la actualidad el futuro del Consejo de Política Fiscal sueco es algo incierto, ya que está por decidir si se amplía su ámbito de análisis, abordando también el análisis de las propuestas que plantea la oposición, atenuando así la sensación de que sólo critica las propuestas planteadas por el ejecutivo.

A continuación tomó la palabra **Robert Chote**, *Director de la Oficina para la Responsabilidad Presupuestaria del Reino Unido* (en adelante OBR), para exponer el proceso de creación, la estructura y el papel a desempeñar por esta institución. Recordó que dicha unidad estaba a punto de cumplir en esos momentos un año desde su creación (mayo de 2010). Esta Oficina surgió en 2008 de una propuesta del Partido Conservador. El gobierno conservador-liberal formado tras las elecciones generales de mayo de 2010 la estableció de manera interina con el cometido principal de elaborar previsiones económicas a partir de las cuales el ejecutivo formularía su propuesta de presupuesto. En otoño de 2010 se nombra un comité de dirección de la OBR y se delimita el personal que va a trabajar en dicho órgano. Una vez ha finalizado la tramitación parlamentaria del proyecto de ley que regula la OBR, el 4 de abril de 2011, ésta ha sido legalmente establecida como una unidad pública no departamental, y se reconoce a la Comisión del Tesoro de la Cámara de los Comunes el derecho de veto a los nombramientos propuestos por el Ministerio de Economía para su comité directivo. Inicialmente se le ha dotado con un staff de 15 personas y un presupuesto fijo para cuatro años de unos 1,75 millones de libras esterlinas anuales (14).

La tarea fundamental asignada a la OBR consiste en analizar y evaluar la sostenibilidad de las finanzas públicas del Reino Unido. En particular deberá realizar las previsiones de otoño para la economía y las finanzas públicas las cuales son tomadas de referencia por el Ministerio de Economía para hacer sus propuestas en el Presupuesto anual, quedando así el ejecutivo al margen de la realización de tales previsiones. Así mismo esta Oficina deberá evaluar si el gobierno está logrando sus objetivos presupuestarios; controlar tanto el coste de las propuestas relativas a la fiscalidad, como las medidas de gasto y en definitiva, velar por la salud financiera del sector público británico en el largo plazo.

En cambio, esta Oficina no tiene competencias para comentar lo acertado o no de una determinada medida de tipo fiscal o de gasto; tampoco tiene capacidad para indicar al gobierno qué objetivos fis-

(14) La ley que regula la OBR se denomina: *Budget Responsibility and National Audit Act 2011*, y fue aprobada por el parlamento británico en marzo de 2011.

cales debe de perseguir; ni evaluar políticas o medidas alternativas o proporcionar asesoramiento de política económica general.

Así mismo, considera que la transparencia es un factor clave para la credibilidad de la institución. Tanto de los procesos como de los resultados de los análisis (difusión de los diagnósticos, de las hipótesis y metodologías utilizadas; proporcionar datos más detallados si así se solicita y una más clara presentación de las estadísticas referidas a las finanzas públicas..., etc.).

El Director de la OBR finalizó su intervención planteando algunos asuntos claves para el futuro de la recién creada institución: ¿cómo hacer para sacar el máximo provecho a los análisis de sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas?; ¿qué ocurrirá cuando tengan que dar «malas noticias» al Ministro de Economía?; ¿será posible que en algún momento se les solicite analizar políticas alternativas?; ¿podrá el parlamento ayudar a cumplir la misión que la OBR tiene encomendada o la dificultará? Por último se preguntó cómo de vulnerable puede llegar a ser una institución en el caso de que cometa errores de previsión que son, como es sabido por todos, inevitables.

En tercer lugar, intervino **George Kopits**, *expresidente del Consejo Fiscal de Hungría*, que centró su exposición en el análisis de dicha institución: creación, características, funciones, actuaciones y desaparición. El Consejo Fiscal fue creado en noviembre de 2008 en el marco de la *ley de responsabilidad fiscal* que a su vez recogía un conjunto de normas fiscales (límites a la deuda y al gasto) y un marco presupuestario a medio plazo. Sus cometidos principales eran: recuperar la credibilidad de la política fiscal; mejorar la transparencia y restablecer la sostenibilidad de la deuda pública.

La independencia era una de sus principales características fundacionales, los tres miembros del comité de dirección son nombrados a propuesta del Presidente de la República, del Gobernador del Banco Central de Hungría y del Presidente del Tribunal de Cuentas, y elegidos por el Parlamento por un mandato no renovable de nueve años. El primer comité fue constituido con el voto unánime del legislativo. Inició sus actuaciones con un staff técnico (economistas, analistas y

estadísticos) de unas treinta personas. El parlamento es su principal «cliente» si bien no forma parte integral del mismo. Una vez iniciada su andadura, el Consejo, actuó con total independencia del legislativo y del ejecutivo, su única dependencia residía en la aprobación de su propio presupuesto por el parlamento. En la ley de creación de esta institución se le asignaron tres funciones fundamentales. Una, la evaluación de las consecuencias económicas del proyecto de ley de presupuesto así como de otras iniciativas legislativas con potenciales repercusiones en los ingresos o gastos públicos. Dos, la elaboración de proyecciones macroeconómicas y fiscales. Tres, la verificación del cumplimiento de las normas fiscales implantadas para evitar el aumento del déficit, estas son: toda iniciativa legislativa que suponga nuevos gastos o modificación de los impuestos no puede conllevar la generación de déficit; el límite fijado de crecimiento para los gastos primarios y el límite permanente establecido al stock real de deuda del gobierno central.

Manifestó que tras las elecciones generales de mayo de 2010 el gobierno, resultante de las mismas con dos tercios de los escaños, ante ciertas opiniones críticas emitidas por el Consejo Fiscal motivadas por el incumplimiento de las normas fiscales y la falta de coherencia del programa presupuestario a medio plazo y del proyecto de ley de presupuesto para 2011, procedió a recortar los recursos financieros necesarios para el adecuado funcionamiento del organismo. Además se disolvió el staff y se limitó su ámbito de actuación que ha quedado reducido a la emisión de una opinión al parlamento sobre si acepta o rechaza el proyecto de ley de presupuesto. Además se nombró a un nuevo Presidente tras la renuncia del titular (G. Koptis) a causa de todos estos acontecimientos.

Por último, se refirió a las lecciones que pueden extraerse para el establecimiento de un conjunto de buenas prácticas que debieran informar el funcionamiento de las instituciones fiscales independientes: la credibilidad se requiere que tenga una base nacional (*no puede ser importada*); estas instituciones deben de ser independientes, no partidistas, competentes técnicamente y responsables ante el legislativo; deben contar con un staff técnico que permita realizar adecuadamente la supervisión de la política presupuestaria y evaluar el cumplimiento de las reglas fiscales; disponer de un acceso ilimitado

a la información del gobierno; nada más ser creadas actuar conforme a unos términos de referencia que posibiliten ganarse una buena reputación y desarrollar unos efectivos canales de comunicación para difundir los resultados de sus actuaciones entre los ciudadanos.

VII. ANÁLISIS DE IMPACTO DE POLÍTICA ECONÓMICA: EL CASO DE LA REFORMA SANITARIA EN LOS EEUU

La sexta sesión de trabajo se dedicó al análisis del impacto de los trabajos que llevan a cabo las Oficinas Presupuestarias Parlamentarias. De nuevo **B. Sunshine, Director Adjunto de la CBO**, intervino exponiendo el papel que desempeña la Oficina Presupuestaria del Congreso de los EEUU en el examen de la legislación relativa a la reforma sanitaria. Como es sabido, el Presidente Obama propuso en 2008 una reforma del sistema de salud que se tradujo en una propuesta legislativa de gran calado. La CBO tiene entre sus competencias la realización del análisis de impacto de costes de las iniciativas legislativas incluidas las enmiendas que se presentan a dichas iniciativas en el Congreso y deban ser informadas por alguna comisión tanto de la Cámara de Representantes como del Senado; también elabora estimaciones de costes a petición de los líderes del Congreso o del Presidente de la Comisión del Presupuesto. Así en cada análisis se debe contemplar el impacto potencial a medio plazo en el gasto del presupuesto federal, como en los ingresos fiscales federales, en su caso. Todos los grupos políticos tienen un acceso simultáneo a los resultados de los análisis de la CBO que en general son públicos y difundidos a través de su página *web*. Sólo se mantiene la confidencialidad cuando el solicitante del análisis así lo requiere. Destacó cómo la CBO no hace recomendaciones de política económica pero sí ayuda con sus análisis a guiar a fijar el objetivo último de las propuestas.

En cuanto a los análisis realizados en torno a la reforma sanitaria señaló que ha participado en torno a un 20% del staff de la CBO, unas cuarenta personas, que han realizado un gran esfuerzo trabajando muy intensamente «los siete días de la semana». Los análisis han sido muy diversos y han versado sobre los efectos esperados en: el presupuesto federal para los primeros diez años de vigencia de la

ley y diez años adicionales; el número de personas con seguro de salud inicialmente y su variación a lo largo de aplicación de la ley; las primas de los seguros privados y su impacto según los diferentes niveles de renta; los precios de las recetas de los medicamentos y en el mercado de trabajo y en los proveedores.

Para la realización de dichos análisis la CBO cuenta con un modelo de simulación del seguro sanitario que le permite proyectar el impacto de las propuestas de modificación del sistema de aseguramiento sanitario tanto en la cobertura a los ciudadanos, como en el presupuesto federal. Todo ello a partir de diversas fuentes de datos relativas a la población en los EEUU: datos demográficos, información sobre el impuesto de la renta e informes sobre gasto por individuo en los servicios de salud. A partir de esta información la Oficina presupuestaria proyecta cómo reaccionarán los individuos y las empresas a los incentivos cambiantes en la adquisición de seguros sanitarios. Concluyó diciendo que según los cálculos de la CBO la reforma sanitaria reducirá el déficit presupuestario federal durante la próxima década en torno a medio punto porcentual del PIB, ya que el coste adicional estimado que representa el aumentar la cobertura sanitaria hasta alcanzar un 13% adicional en 2021, sobre los niveles actuales de beneficiarios, se contrarresta con la disminución de costes tanto directos de la prestación (reestructuración del gasto) como de los mayores ingresos a recaudar procedentes del recorte de las desgravaciones fiscales.

VIII. MODELOS COMPARADOS DE CONTROL PRESUPUESTARIO EN LA OCDE

La séptima sesión de trabajo se dedicó a la presentación del informe provisional sobre modelos comparados de control parlamentario, elaborado por la secretaría del grupo de OECD-PBO, a partir de las respuestas a un cuestionario enviado a los miembros del mismo a comienzos de 2011. Cuestionario que constaba de tres partes: una, las instituciones especializadas que asisten a los parlamentos en materias presupuestarias (unidades de estudio especializadas dependientes de la estructura administrativa del parlamento) su mandato, funciones y staff; dos, las estructuras de las comisiones (modelos

centralizados versus descentralizado de control de los presupuestos) personal técnico con el que cuentan las comisiones de economía o de presupuestos, poderes para solicitar información o convocar a autoridades y publicidad de las sesiones y tres las oficinas presupuestarias parlamentarias independientes y los consejos fiscales independientes.

Los resultados de los capítulos segundo y tercero fueron presentados por **Lisa von Trapp, analista del Departamento de Gasto público y presupuestación de la OCDE**. Destacó que existe una tendencia creciente a la creación de oficinas presupuestarias, entre las de más reciente creación citó la del parlamento australiano (marzo 2011), y la de España (noviembre de 2010) y en un futuro próximo la del parlamento austriaco que tiene previsto poner en marcha una oficina presupuestaria en 2012. Distingue dos modelos: uno en el que las oficinas están integradas en los departamentos de estudios de los parlamentos (la Unidad de Control de la Cámara de los Comunes y la del parlamento de Escocia, así como el Departamento de Control Presupuestario del Centro de Información y Estudios del parlamento de Israel). El otro modelo comprende aquellas oficinas o instituciones independientes del parlamento (la CBO de los EEUU, la NABO de Corea y la Oficina de Análisis de Política Económica de Holanda..., etc.). Un estatus intermedio tienen la Oficina Parlamentaria Presupuestaria de Canadá que cuenta con independencia para actuar, si bien está adscrita a la Biblioteca del Parlamento.

De igual modo se abordó la periodicidad de los informes intermedios que sobre ejecución presupuestaria del ejercicio en curso remite el ejecutivo al parlamento, con carácter mensual, es el caso de la mayoría de los países de la OCDE (Australia, Austria, Canadá, Japón, Portugal, España, Reino Unido, EEUU..., etc.); trimestral (Italia); semestral (Holanda y Escocia) o ninguno en el de Alemania.

A continuación **Kevin Page, Director de la Oficina Presupuestaria de Canadá**, hizo una presentación de la *Base de datos de Seguimiento Integrado de la Ejecución del Presupuesto* (IMD en sus siglas en inglés). Se trata de una herramienta puesta en funcionamiento muy recientemente (marzo de 2011) al servicio de los parlamentarios canadienses de ambas cámaras (Cámara de los Comunes

y Senado) para facilitar el seguimiento de la ejecución de los gastos aprobados en el parlamento, y así tener un punto de referencia para examinar las propuestas del ejecutivo sobre presupuestos suplementarios a los aprobados inicialmente y determinar así la necesidad de su aprobación. Es por ello que con carácter trimestral la Oficina Presupuestaria Parlamentaria canadiense publicará un breve análisis señalando los desfases más destacados producidos en los gastos federales. En un primer momento el acceso a la base de datos está limitado a los parlamentarios y staff, para a continuación levantar las restricciones de acceso y dejarla abierta a cualquier usuario, lo que estaba previsto que ocurra a partir de junio de 2011.

Por último, señalar que la reunión finalizó con el informe de la secretaría del grupo de trabajo planteando los temas que serán objeto de análisis en futuras reuniones. Estos son: la elaboración de una guía de buenas prácticas que informen el diseño y las actuaciones de las Oficinas presupuestarias y de los Consejos Fiscales; el presupuesto por resultados como técnica de presupuestación y las relaciones de las instituciones presupuestarias con órganos que se ocupan de la supervisión de las cuentas públicas como son los Tribunales de Cuentas, entre otros.

IX. CONCLUSIONES

El parlamento es una institución que tradicionalmente frente al ejecutivo, en general, ha contado con medios técnicos limitados para abordar un análisis en profundidad de las propuestas referidas, tanto a las líneas maestras de la política económica, tal es el caso de los marcos presupuestarios plurianuales, como a las más modestas iniciativas parlamentarias con alguna implicación en los ingresos o en los gastos públicos.

En los últimos años, en el conjunto de los países pertenecientes a la OCDE, se observa una tendencia progresiva a la creación de algún tipo de institución de carácter técnico, independiente del ejecutivo, con staff y presupuesto propios. Si atendemos a las de más reciente creación, hallamos los ejemplos de Australia, España o Austria, donde sus parlamentos respectivos han acordado crear, en los dos últi-

mos años, una Oficina Presupuestaria con la función primordial de facilitar apoyo técnico al parlamento para ejercer un efectivo control presupuestario. En el Reino Unido, Irlanda o Portugal han adoptado Consejos de Política Fiscal o instituciones independientes de ámbito presupuestario, a las que se les ha asignado, como tarea principal, la realización de previsiones macroeconómicas que sirvan para que el ejecutivo a su vez elabore su proyecto de ley de Presupuesto (*Oficina para la Responsabilidad Presupuestaria* del Reino Unido); o bien dictaminar sobre la consistencia de los escenarios macroeconómicos y presupuestarios elaborados por el ejecutivo y contenidos en los Programas de Estabilidad Actualizados (*Consejo de Finanzas Públicas* de Portugal y *Consejo Asesor Fiscal de Irlanda*).

En un futuro muy próximo, las denominadas instituciones independientes, con conocimientos o competencias en política presupuestaria, bien bajo la forma de Oficina Presupuestaria o de Consejo de Política Fiscal, van a desempeñar un papel muy destacado en el reforzamiento de la transparencia de la política presupuestaria de los Estados miembros de la UE. En especial a partir de la entrada en vigor de la Directiva relativa a los marcos presupuestarios de los EEMM, aprobada por el Parlamento Europeo el 29 de septiembre de 2011.

En el contexto actual de adopción generalizada de medidas para el logro de la consolidación fiscal, se observa una tendencia a la introducción de ciertas restricciones, denominadas comúnmente «reglas fiscales», al gasto público, al déficit o al nivel de deuda, en la legislación ordinaria y/o en los textos constitucionales. En otros casos las restricciones provienen de obligaciones inscritas en acuerdos internacionales, en el caso de los Estados miembros de la UE (Pacto de Estabilidad y Crecimiento y su reflejo en el Tratado de Funcionamiento de la UE). En este entorno restrictivo se plantea la necesidad de una institución independiente del ejecutivo, de ámbito nacional, que supervise el cumplimiento estricto de las normas fijadas al efecto.

Por último, en un plano más teórico hay autores, como el profesor Schick, que supeditan claramente la recuperación de la confianza en las instituciones públicas a la vinculación estrecha de los recursos

públicos con los resultados obtenidos de su utilización. Ello resulta especialmente necesario en los momentos de dificultad, como en los actuales, en los que para hacer frente a los desequilibrios fiscales se requiere de la adopción de ciertas medidas de difícil aceptación por los ciudadanos; para lo cual considera clave restablecer el llamado «contrato presupuestario» bajo unos supuestos que permitan la sostenibilidad a largo plazo de las políticas públicas.

Recuadro.—LAS INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS EN LOS PARLAMENTOS DE LA OCDE*

En el presente recuadro se recoge de manera esquemática una relación de las instituciones existentes en la actualidad, con expresión de la fecha de creación.

OFICINAS PRESUPUESTARIAS

- EEUU: Oficina Presupuestaria del Congreso de los Estados Unidos (CBO), 1974.
- Italia: Servicio del Presupuesto del Estado de la Cámara de Diputados y del Senado, 1988.
- Suecia: Oficina Presupuestaria del Riksdag, 1997.
- Corea del Sur: Oficina Presupuestaria de la Asamblea Nacional (NABO), 2003.
- Canadá: Oficina Presupuestaria del Parlamento de Canadá (PBO), 2006.
- Portugal: Unidad Técnica de Apoyo al Presupuesto (UTAO), 2006.
- España: Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, 2010.
- Australia: Oficina Parlamentaria Presupuestaria, 2011.
- Austria: Oficina Presupuestaria, 2011.

CONSEJOS O INSTITUTOS FISCALES INDEPENDIENTES

- Suecia: Consejo Fiscal de Suecia, 2007.
- Hungría: Consejo Fiscal de Hungría, 2008.
- Reino Unido: Oficina de Responsabilidad Presupuestaria (OBR), 2010.
- Irlanda: Consejo Asesor Fiscal, 2011.
- Portugal: Consejo de Finanzas Públicas de Portugal, 2011.

* La mayoría de los parlamentos de los países miembros de la OCDE disponen además de unidades de estudios, incardinadas en la administración parlamentaria, especializadas en las materias económicas y presupuestarias.

X. FUENTES CITADAS Y BIBLIOGRAFÍA

- ALEMANIA, Deutscher Bundestag, «*Basic Law for the Federal Republic of Germany*», (edición abril 2010) y Deutscher Bundestag, «Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus*» (Drucksache 17/6916, 17. Wahlperiode, 05. 09. 2011).
- AUSTRALIA, The Parliament of the Commonwealth of Australia, House of Representatives *Parliamentary Budget Office Bill*, 2011, No. 2011. A Bill for an Act to establish the Parliamentary Budget Office, and for related purposes.
- CBO, «*Estimated Impact of the American Recovery and Reinvestment Act on Employment and Economic Output from April 2011 Through June 2011*», August 2011.
- IRLANDA, www.finance.gov.ie, «Establishment of Irish Fiscal Advisory Council», 7 de julio de 2011.
- ITALIA, «Ley 39/2011 que modifica la *Ley 196/2009 de Finanzas Públicas y Contabilidad*».
- OECD, 3rd annual meeting of OECD Parliamentary Budget Officials, Stockholm, 28-29 April 2011, http://www.oecd.org/document/61/0,3746,en_2649_37405_47720893_1_1_1_37405,00.html.
- PARLAMENTO EUROPEO, «Informe sobre la propuesta de Directiva del Consejo sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros», [COM (2010) 0523], 6 de mayo de 2011.
- PORTUGAL: Lei núm. 22/2011 de 20 de Maio Quinta alteração à Lei núm. 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental), Artigo 12.º-I *Conselho das Finanças Públicas* y Diario de la Asamblea de la República, XII Legislatura, II Serie A, núm. 25, 8 de septiembre de 2011, «Proposta de Lei núm. 8/XII/1.^a, *Estatutos do Conselho das Finanças Públicas*».
- REINO UNIDO, *Budget Responsibility and National Audit Act 2011*, marzo de 2011.
- SCHICK, Allen, «Repairing the budget contract between citizens and the State», 2011.