

Roles de ejecutivo y legislativo en el proceso de elaboración de presupuesto

John M. Kim

Motivación

1. Presupuesto es la respuesta sobre “Qué hacer y cuánto de recurso nacional a asignar”, es decir es un documento en el cual está registrada la decisión de un estado o de una sociedad.
 - Presupuesto es cuestión de las decisiones adoptadas por una estado o una sociedad
 - Clave de la toma de decisión: quién tiene la autoridad final
 - Cuestión de derecho y de constitución mas que la de economía o de finanzas
2. Sistema de finanzas públicas recomendado por organizaciones internacionales (BID, FMI y OCDE) es en realidad lo que aplican los países fernoreuropeos y de Commonwealth
 - ¿Podrá funcionar tan bien como en los “países originales bajo el sistema presidencialista?
3. ¿Si imitamos el sistema de finanzas públicas de los EE.UU., país repretativo del sistema presidencialista?

CASO 1

- Las 4 reformas fiscales de Corea fueron iniciadas en 2004 y concluidas en 2007 con la enmienda de la Ley de Presupuesto
 - Adopción e implementación de “modelo estándar”: MGMP, presupuesto descendente (top-down), presupuesto basado en resultados, Sistema de información fiscal
- Cuestiones reflexionadas por la autoridad fiscal en la última fase de reformas:
 - Antecedente: En el proceso de elaboración del borrador de presupuesto a presentar ante la Asamblea Nacional, la autoridad fiscal, en base a presupuesto descendente, notifica a cada ministerio en línea los correspondientes techo de gastos para que elabore el pedido de presupuesto
 - Pregunta: ¿ Habrán maneras de mantener ilaterados los techos de gastos de cada ministerio que constituyen la base del borrador de presupuesto del Ejecutivo, durante el proceso de revisión realizada en la Asamblea Nacional?
 - ➔ Los países noreuropeos como Noruega y Suecia y Gran Bretaña que adoptaron exitosamente el presupuesto descendente cuentan con el sistema parlamentario en el cual el Ejecutivo puede relativamente en forma independiente definir los techos de gastos. En cambio en los países con Sistema presidencialista se debe considerar la división de atributos entre el Ejecutivo y Legislativo.

CASO 2

- Corea y Japón sigue particularmente forma extralegal de presupuesto
 - En la mayoría de los países el presupuesto aprobado por la Asamblea Nacional es una ley por si mismo
 - En Corea y Japón lo considera simplemente como una aprobación de la Asamblea Nacional sobre el borrador de presupuesto presentado por el gobierno
- Discusión sobre reforma constitucional de forma legal de presupuesto en los posteriores de los años
 - Legislación(es decir, aprobación de presupuesto) es competencia propia del Legislativo por lo cual si se opta por la forma legal de presupuesto automáticamente puede malentenderse que Asamblea Nacional puede elaborar, modificar y confirmar el presupuesto ejerciendo su total competencia.
 - Pero esto ocurre solamente en EE.UU. y la mayoría de los países con forma legal de presupuesto sea de sistema presidencialista o de parlamentario, limita fuertemente la competencia de la Asamblea Nacional para elaboración y modificación de presupuesto
 - (la discusión en Corea será sobre la adopción de un sistema de presupuesto similar al de EE.UU. con fuerte competencia de Legislativo y no sobre forma legal de presupuesto)

Referencia

- Competencia definida en la constitución sobre presupuesto
 - Ejecutivo: elaboración de presupuesto, legislativo: examinación y confirmación del borrador de presupuesto presentado por el gobierno
 - Limitaciones para el legislativo
 - No puede ni aumentar montos asignados para cada rubro ni crear uno nuevo (solo puede recortar)
 - La citada prohibición puede ser evitada si cuenta con el consentimiento del gobierno para hacerlo.

CASO 3

- Ante la falta de ingreso fiscal la autoridad fiscal en lugar de optar por un presupuesto suplementario decidió por frenar parcialmente el gasto en el proceso de ejecución de presupuesto
- ¿Si se considera la confirmación del legislativo sobre el presupuesto como la decisión final, aún así el ejecutivo puede modificar la decisión adoptada?
 - En caso de EE.UU. la Ley de Control de Confiscación y Presupuesto Parlamentario de 1974 prohíbe la confiscación por el ejecutivo
 - Pero, Francia con el mismo sistema presidencialista, considera tradicionalmente el control de gasto como un atributo propio de la autoridad fiscal

¿Es deseable el sistema de presupuesto de EE.UU?

- Por ser el país con sistema presidencialista más representativo, el sistema de presupuesto de EE.UU. es estudiado por muchos países y existen países que intentan imitarlo
 - Los expertos del presupuesto de EE.UU. sean de Asamblea Nacional o sean del ejecutivo detienen generalmente el intento de otros países de imitar lo suyo afirmando que el sistema de su país es algo muy particular
- Tradicionalmente el sistema de finanzas de los EE.UU. nunca ha sido considerado como caso ejemplar con buenos resultados
- A partir del año fiscal 2010 no lograron adoptar el presupuesto y el legislativo aprueba a toda hora gastos de corto plazo

Debilidad del sistema de presupuesto de EE.UU.

- Formalmente, según la Ley de Control de Confiscación y Presupuesto Parlamento de 1974, el Congreso tiene la competencia de elaborar el presupuesto. Pero en realidad como la ley exige al Presidente presentar proyecto de presupuesto para tenerlo en cuenta. Por lo cual cabe interpretar que el ejecutivo y el legislativo tienen competencia compartida en cuanto a la elaboración del presupuesto.
- Esto no concuerda con el principio de la democracia de la división de tres poderes
 - Competencia por su naturaleza es indivisible,
 - Pero en EE.UU. el legislativo y el ejecutivo comparten una competencia de elaborar el presupuesto dando lugar a la falta de eficiencia de toma de decisiones y dificultad de atribuir responsabilidades
 - (División de tres poderes significa división de atributos para que entre los mismos puedan controlarse y mantener el equilibrio de competencias.

Debilidad de normas fiscales

- El éxito de las normas fiscales depende de su aplicabilidad obligatoria,
- Últimamente, se intenta legalizarlas para asegurar la obligatoriedad
- Caso de EE.UU., su sistema de presupuesto es incongruente con el principio de equilibrio y control,
- Legislativo tiene la debilidad inherente de la imposibilidad de asegurar auto-obligatoriedad mediante legislación
 - Las leyes y el presupuesto(ley) que adopta el legislativo posteriormente prevalece ante las leyes anteriores en base al principio de prevalencia de ley posterior
 - El efecto de la Norma de Presupuesto Equilibrado y de reglas PAYGO, dos normas fiscales representativas de EE.UU., fue mermado significativamente por las citadas debilidades

Principio de control y equilibrio

- Bajo el sistema presidencialista se hace particularmente importante las funciones de control y equilibrio, pero en caso de EE.UU., el ejecutivo tiene poco margen de frenar la competencia del legislativo de elaborar presupuesto
 - Al no estar explicitado en la Constitución, sobre el presupuesto(ley) al igual que las leyes ordinarias el presidente puede ejercer el derecho de veto,
 - Pero sobre el presupuesto no tiene derecho de veto de partidas individuales, lo que efectivamente permite un verdadero control
 - (Algunos países como Filipinas adoptan un sistema de presupuesto similar al de EE.UU., pero complementándolo mediante una descripción explícita en Constitución sobre derecho de veto parcial de presupuesto(ley))

Implicaciones

- Los citados tres casos de Corea surgen debido al sistema presidencialista. Es decir, son inconveniencias desencadenadas de la relación del Ejecutivo con el Legislativo.
- ➔ Particularmente, cuando un país con sistema presidencialista decide adoptar un sistema de finanzas públicas desarrollado bajo el sistema parlamentarista debe prestar especial atención al impacto que la relación dinámica existe entre el Ejecutivo y el Legislativo puede tener en la gestión fiscal.
- Implicaciones del caso estadounidense: tener muy en cuenta cómo se logra el control y equilibrio entre los tres poderes bajo el sistema presidencialista

감사합니다
Muchas Gracias!

