

V JORNADAS EUROSAI/OLACEFS

SOSTENIBILIDAD FINANCIERA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y RESPONSABILIDAD

SUBTEMA 3

LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA EN EL ESTADO MODERNO- PERSPECTIVAS

Sumario:

1. Introducción
2. El problema de la sostenibilidad financiera en los Estados modernos
3. El papel de las EFS en la promoción de la sostenibilidad financiera
4. Conclusiones
5. Recomendaciones

1. Introducción

Los Estados se ven hoy confrontados con una realidad compleja, habitualmente designada por *globalización*.

A nivel mundial, bajo los auspicios de la Organización Mundial del Comercio, se han venido derrumbando las barreras de los intercambios comerciales.

En Europa, la integración económica y monetaria se ha venido profundizando, resultando de ese proceso la Unión Económica y Monetaria.

En otras partes del mundo, otros movimientos de integración económica se han implementado.

Estos acontecimientos, y otros frecuentemente señalados como ejemplos de la globalización, han venido a confrontar los Estados modernos con sus limitaciones y a exponerlos a los riesgos de la competencia a escala mundial.

Igualmente, una evolución demográfica desfavorable acentúa la presión ejercida sobre los Estados en materia de finanzas públicas.

Tras algunas décadas en que los Estados modernos se asumieron como Estados promotores del bienestar, sin grandes preocupaciones con los costes, hoy, esos mismos Estados, se han visto confrontados con la necesidad de mantener los niveles de protección social de los ciudadanos pero en un escenario de crecimiento económico reducido, elevadas tasas de desempleo y competencia inter-Estados para la atracción y fijación de inversiones.

De aquí resulta una cuestión central que inquieta a los Estados: ¿cómo conciliar un paradigma de protección social predeterminado con las limitaciones financieras con que los Estados modernos se deparan?

2. El problema de la sostenibilidad financiera en los Estados modernos

La pregunta colocada por nosotros se presenta como un problema de sostenibilidad financiera de los Estados modernos.

Los países pertenecientes a la Unión Económica y Monetaria (UEM) se encuentran vinculados a las reglas del *Pacto de Estabilidad y Crecimiento*, lo que les limita la acción en materia de política presupuestaria.

La adopción del Pacto de Estabilidad y Crecimiento resulta del reconocimiento de la necesidad de políticas de consolidación presupuestaria como condición indispensable al funcionamiento eficiente de la Unión Económica y Monetaria.¹

Concomitantemente, los países de la UEM continúan vinculados a la prosecución de un conjunto de tareas con dignidad constitucional, principalmente en los dominios económico, social y cultural. De aquí resulta una tensión entre los modelos constitucionalmente plasmados de Estado providente y las dificultades de naturaleza presupuestaria resultantes de la vinculación a las reglas de la zona euro.

No obstante, no se debe pensar que tales dificultades son exclusivas de los países europeos que, como Portugal, adoptaron la moneda única. Los demás países europeos compiten entre sí para la atracción y fijación de inversiones, lo que se traduce, desde luego, en competencia fiscal y en la dificultad de aumentar los ingresos tributarios, tanto debido a los límites de la capacidad contributiva como debido a la movilidad de algunas fuentes de rendimiento, principalmente del capital financiero.

A estos factores se le suma, en Europa, un problema demográfico que amenaza a la sostenibilidad de las finanzas públicas y que pone en causa el paradigma de Estado Social vigente.

También los países relativamente a los cuales los programas de ayuda al desarrollo son cruciales no pueden dejar de preocuparse con la credibilidad de las cuentas públicas que son presentadas y con su sostenibilidad financiera.

La creciente importancia y tecnicidad inherentes a la problemática de la sostenibilidad financiera aconsejan un refuerzo del papel de las EFS de los diversos Estados.

¹ Cfr. ERNESTO CUNHA / JOÃO PARENTE / PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *Sustentabilidade Financeira: O Papel das Instituições Superiores de Controlo neste Contexto*, Lisboa, 2006, p. 2., disponible en <http://timor/C3/C17/PC-INTOSAI/default.aspx>.

Véase, a modo de ejemplo las recomendaciones de algunas organizaciones internacionales en esta materia.

De acuerdo con el FMI, los presupuestos de los Estados deben ser acompañados de documentación donde sean especificados los objetivos de política presupuestaria, la estructura macroeconómica, las políticas en que se basa el presupuesto y los principales riesgos fiscales identificables.²

A pesar de que el presupuesto sea elaborado en una perspectiva anual, él deberá ser acompañado de documentación que lo contextualice en el marco de los objetivos más amplios de la política presupuestaria y de la sostenibilidad financiera a largo plazo.³

También las directrices de la OCDE sobre las mejores prácticas recomiendan la emisión de un informe pre-presupuestario, con una antelación mínima de un mes relativamente a la presentación del presupuesto anual, donde sean expuestos los objetivos económicos y fiscales del ejecutivo a medio plazo, destacando el total de los ingresos, gastos, déficit o superávit y deuda. La OCDE recomienda, además, que sea publicado un informe de largo plazo evaluando la sostenibilidad de las políticas presupuestarias actuales, a cada cinco años o en intervalos de tiempo menores en el caso que haya cambios significativos en materia de política relacionada con el ingreso o el gasto públicos. Deben ser presentadas las previsiones subyacentes al análisis, así como escenarios alternativos. A largo plazo, es importante que sean tenidos en consideración, más allá de la deuda pública, los compromisos que tengan impacto financiero en el futuro.⁴

Podemos afirmar que existe una presión global sobre los Estados para que éstos adopten políticas públicas sostenibles, lo que ya ha motivado, en diversos Estados, a la implementación de diversas reformas.

En verdad, la necesidad de reorganización del sector público, que tiende a implementar una gestión más racional y eficiente, ha llevado a que se adopten estrategias, dentro de las cuales destacamos:

- Aplicación de profundas reformas en los sistemas y mecanismos de seguridad social, salud y educación;
- Adopción de nuevas formas de financiación, gestión y provisión de bienes de naturaleza pública (mediante la realización de asociaciones público-privadas, por eje.);

² Cfr. FMI, *Manual Revisto de Transparência Fiscal*, 28 de febrero de 2001, pp. 53 y s..

³ *Ibidem.*

⁴ *Ibidem.*

- Introducción de reformas en los modelos presupuestarios del sector público, acentuando la programación plurianual y la orientación por objetivos de desempeño y por la evaluación de la respectiva concretización, al contrario de la mera valorización de los medios;
- Desarrollo de sistemas de información económico financiera accesibles, transparentes, céleres, que incluyan datos estadísticos e indicadores basados tanto como sea posible en criterios armonizados, en términos internos y externos;
- Adopción y aplicación por los organismos públicos de sistemas de contabilidad pública más ajustables con los sistemas armonizados de contabilidad nacional, en el sentido de permitir la evaluación económica, la comparabilidad internacional y la “supervisión multilateral” (refiérase, a modo de ejemplo, el cumplimiento de los programas de estabilidad y crecimiento por los EM de la UEM).⁵

A modo de ejemplo, del punto de vista de las medidas tomadas en el ámbito de la Administración Pública Portuguesa en orden a la sostenibilidad financiera, se citan algunas estrategias y medidas cogidas de la experiencia portuguesa:

- Alteración de las reglas de pensiones en los sectores público y privado, englobando el aumento de la edad de jubilación y nuevos métodos de cálculo de las pensiones;
- La alteración de la naturaleza y del modelo de gestión de los hospitales públicos, transformándolos en empresas;
- Recurso más generalizado a asociaciones público-privadas como vía alternativa a las modalidades de financiación y gestión tradicionales del sector público;
- Consagración de la discusión parlamentaria de las prioridades sobre orientación del gasto público previamente a la presentación del presupuesto de cada año y desarrollo presupuestario por programas y de la gestión por objetivos;
- Aprobación de normas sobre límites al endeudamiento, abarcando todos los subsectores del Sector Público Administrativo (incluyendo a las administraciones regionales y locales);
- Alteración de los sistemas contables utilizados en la Administración Pública, aproximándolos del sistema de contabilidad patrimonial, de modo a permitir con más

⁵ Cfr. ERNESTO CUNHA/JOÃO PARENTE/PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *Sustentabilidade Financeira...*, cit., p.16

- rigor la evaluación del cumplimiento de normas internas y de las vinculaciones externas del país en materia de estabilidad financiera⁶;
- Control de la situación financiera de las entidades relacionada con la prestación de servicios financiados por recursos públicos, independientemente de su naturaleza estatutaria.

En estos escenarios, fácilmente se comprende que la exigencia de *good governance* sea ineludible, ya que esta presupone una gestión de los dineros públicos de acuerdo con criterios técnicos de economía, eficiencia y eficacia, la transparencia en la toma de decisiones, una adecuada gestión del riesgo y la rendición de cuentas por parte de todos los que están involucrados en esa gestión.

Los ciudadanos contribuyen, a través de los impuestos, para la financiación de las tareas constitucionalmente impuestas al Estado, pero exigen, concomitantemente, que los recursos públicos (originariamente privados) sean efectivamente aplicados en la prosecución del interés público. Cabe a las Instituciones Superiores de Control Financiero celar para que sea así.

3. El papel de las EFS en la promoción de la sostenibilidad financiera

Las EFS desempeñan un papel fundamental en las sociedades modernas, fiscalizando la gestión de los recursos públicos, informando a los parlamentos y a los ciudadanos acerca del mérito de esa gestión y fiscalizando la legalidad y regularidad de la misma. Las EFS que tiene naturaleza de tribunales de cuentas tienen además competencia para llevar a efectivo responsabilidades financieras siempre que haya habido una utilización de los dineros públicos en violación de la ley.

En el contexto de la Unión Económica y Monetaria, el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* y el SEC 95 (*Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas*) vinieron a reforzar la importancia de las Instituciones Supremas de Control, en la medida en que el nivel

⁶ en este sentido, cítese la adopción del Plan Oficial de Contabilidad del Sector Público, que, cuando sea plenamente adoptado, facilitará la elaboración de cuentas e indicadores relativos a las Administraciones Públicas según los criterios de Contabilidad Nacional (Sistema Europeo de Cuentas – SEC 95) en vigor en la Unión Europea a que los Estados se encuentran particularmente vinculados a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

de exigencia, tecnicidad y complejidad envolviendo la gestión pública y el rendimiento de las cuentas públicas no pueden dispensar el control técnico que por ellas es desarrollado.⁷

Más allá de las especificidades derivadas de la UEM, en un escenario de competencia inter-Estados para atracción y fijación de inversión, asume preponderancia la fiabilidad del sistema de control financiero. Ésta es garantizada, en gran medida, por la credibilidad y eficacia de la actuación de la respectiva Institución Suprema de Control, que influencia, principalmente, el cálculo de los *ratings* y de los rankings de confianza empresarial de cada país.⁸

Una Institución Suprema de control independiente y creíble es, igualmente, fundamental, para que los países en vías de desarrollo puedan acceder a determinadas ayudas y programas de ayuda al desarrollo patrocinados por organismos internacionales como el FMI o el Banco Mundial.⁹

A estos factores se le suma, como hemos visto, la intención de conciliación entre la promoción del crecimiento económico con las garantías de un Estado social, implicando que la *good governance* y la sostenibilidad de las finanzas públicas sean cuestiones centrales en los Estados modernos.

Ahora bien, nos parece que la organización y la actividad de las EFS no podrán dejar de reflejar en las exigencias profundas reformas de las Administraciones Públicas de los respectivos Estados, encontrándose las mismas hoy indisociablemente relacionadas a la problemática de la sostenibilidad financiera.¹⁰

Dicho esto, somos confrontados con la siguiente interrogación fundamental: ¿cabrá, o no, en el ámbito de competencias de las EFS pronunciarse sobre la sostenibilidad financiera del sector público?¹¹

El Tribunal de cuentas portugués ha reflexionado sobre esta cuestión y ha venido a reforzar su intervención en materias relacionadas a la sostenibilidad financiera del Estado.

⁷ JOSÉ CASTRO CASTRO DE MIRA MENDES / ELEONORA PAIS DE ALMEIDA / PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *Auditoria Externa das Finanças Públicas e Controlo Político*, Lisboa, 2006, cit. p. 18.

⁸ *Idem*, p. 19.

⁹ *Idem*.

¹⁰ Cfr. ERNESTO CUNHA / JOÃO PARENTE / PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *Sustentabilidade Financeira...*, cit., pp. 18-19.

¹¹ *Idem*, p. 18.

En Portugal, la *Lei de Enquadramento e Estabilidade Orçamental* incumbe al Tribunal de cuentas del control jurisdiccional de la ejecución presupuestaria, incluyendo la dimensión de la sostenibilidad financiera.

Pueden apuntarse como ejemplos de la actuación del Tribunal de Cuentas en este dominio:

- La alteración de la estructura de los Dictámenes sobre la Cuenta General del Estado, a partir de 2004, que pasaron a incluir materias relativas a la envolvente económica y a cuestiones de sostenibilidad¹².

En este ámbito, se incluye una proyección de los efectos futuros de las medidas de contención del déficit público, en especial de la cesión de créditos tributarios y de la transferencia de responsabilidades por pensiones de jubilación. Se procedió, además, a un análisis de los cargos del Estado con asociaciones público-privadas en las áreas de las concesiones viarias y ferroviarias y de la salud y al cálculo de deudas no financieras del Estado, con identificación de sus principales acreedores.

- La grande importancia que el Tribunal de cuentas ha venido a dar a las cuestiones del endeudamiento público, pronunciándose, principalmente, de forma regular, sobre la celebración, por autarquías locales, de empréstitos, otros contratos generadores de responsabilidades futuras y cesión de créditos.
- La evaluación y la formulación de recomendaciones sobre la aplicación del Plan Oficial de Contabilidad Pública, el cual es un instrumento fundamental para una mejor evaluación, en cada momento, de la sostenibilidad financiera de las organizaciones y, de forma consolidada, del propio Estado.
- La alteración reciente (en agosto de 2006) de la Ley de Organización y Proceso del Tribunal de Cuentas, que refuerza la capacidad de responsabilización de todos los interventores en la gestión de los recursos públicos, incluso en el dominio de entidades empresariales o privadas.

Pero, una vez asumida una respuesta afirmativa a la cuestión que anteriormente formulamos, un conjunto de otras le continúan naturalmente:¹³

¹² Desde 2004 que el Dictamen incluye un título específicamente dedicado a la sostenibilidad financiera – cfr. Título III del Volumen I del Dictamen de la CGE/2004.

¹³ Cfr. ERNESTO CUNHA / JOÃO PARENTE / PAULO NOGUEIRA DA COSTA, *Sustentabilidade Financeira...*, cit., pp. 18-20.

- ¿Qué papel, en concreto, es que las EFS pueden asumir en la promoción de la sostenibilidad financiera de los Estados modernos?
- ¿Tal tarea resultará de las atribuciones y competencias conferidas por las respectivas constituciones o leyes orgánicas?
- ¿O será necesaria la introducción de alteraciones a las leyes orgánicas de las EFS de modo a contemplar la posibilidad, o el deber, de que las mismas se pronuncien sobre la sostenibilidad financiera del sector público?
- ¿Se justificará una tipificación de nuevas formas de responsabilidad jurídica, fundadas en el desarrollo de un nuevo concepto de responsabilidad financiera relacionado a la problemática de la sostenibilidad y a sus criterios de evaluación?
- ¿La preocupación de las EFS con la sostenibilidad financiera debe reflejarse en las auditorías financieras? ¿En las auditorías de conformidad? ¿En las auditorías de resultados/buena gestión financiera? ¿Qué tipos de auditoría son las que se deben privilegiar?
- ¿Deben esas preocupaciones ser contempladas en las normas de auditoría internacionalmente consagradas?
- ¿O las EFS deberán pronunciarse sobre la sostenibilidad financiera en informes “ad-hoc”?
- ¿O la alternativa será trillar el camino que conduzca a la certificación de cuentas (lo que implica que las EFS se pronuncien sobre el déficit público)?

Aquí está un conjunto de cuestiones que nos parecen relevantes, aunque no acaben las interrogaciones y problemas suscitados por el tema que ahora nos ocupa.

Estas cuestiones se colocan con particular acuidad en los dominios sociales.

En verdad, la promoción de la sostenibilidad de las finanzas públicas en los Estados modernos implica, desde luego, la necesidad de promoción de la sostenibilidad financiera de las políticas y de los programas sociales, en particular en las áreas de la educación, salud y seguridad social, de aquí resultando cuestiones relacionadas con la estrategia y con las metodologías de control adoptadas por las EFS.

En este dominio nos parece ser muy importante el intercambio de experiencias entre las diversas EFS de modo a poder encontrarse un conjunto de principios comunes en esta materia, sin, no obstante, poner en causa las especificidades de cada una.

4. Conclusiones

- 1- Hay una presión global sobre los Estados para que éstos adopten políticas públicas sostenibles.
- 2- El análisis de las estrategias adoptadas y la formulación de recomendaciones, en materias como el endeudamiento, asociaciones público-privadas o sistemas de contabilización, son un importante instrumento que las EFS tienen a su disposición para promover la buena gobernanza y, de esta forma, la sostenibilidad de las finanzas públicas.
- 3- El Tribunal de Cuentas portugués ha venido incluyendo ya, en algunos de los instrumentos que tiene a su disposición, apreciaciones en función de la sostenibilidad financiera del Estado, principalmente en función del Dictamen sobre la Cuenta General del Estado.
- 4- La promoción de la sostenibilidad de las finanzas públicas en los Estados modernos implica, desde luego, la necesidad de promoción de la sostenibilidad financiera de las políticas y de los programas sociales, en particular en las áreas de la educación, salud y seguridad social, de aquí resultando cuestiones relacionadas con la estrategia y con las metodologías de control adoptadas por las EFS.

5. Recomendaciones

- 1- La organización y la actividad de las EFS no podrá dejar de reflejar las exigencias de profundas reformas de las Administraciones Públicas de los respectivos Estados, encontrándose las mismas indisolublemente relacionadas a la problemática de la sostenibilidad financiera.
- 2- Cada EFS debe definir cual es su papel, en concreto, en la promoción de la sostenibilidad financiera de los Estados respectivos.
- 3- Las EFS deben acompañar las medidas adoptadas por las Administraciones Públicas tendientes a garantizar la sostenibilidad financiera.

- 4- Nos parece ser muy importante el intercambio de experiencias entre las diversas EFS, de modo a poder encontrarse un conjunto de principios comunes en esta materia, sin, no obstante, poner en causa las especificidades de cada una.