

Política financiera y método presupuestario de la República Federal de Alemania

KARL J. MAES

Es una gran satisfacción para mí el poder participar del acto de clausura del Simposio argentino - alemán y poder contribuir de esa manera con mi modesto aporte. Creo poder afirmar, que el Simposio argentino - alemán, que se inauguró el 22 de agosto no solamente ha satisfecho todas las esperanzas, sino que ha sido un éxito total para ambos participantes. La sociedad entre la República Federal de Alemania y la República Argentina —socios del progreso— que yo mencionara el 22 de agosto, se ha confirmado y profundizado. Esta impresión también me ha sido confirmada repetidas veces por los profesores venidos de Alemania. Por ello, también en nombre de los demás participantes alemanes, quisiera expresar a la Universidad Católica de Córdoba y a su Rector, Dr. Storni, mi más sincero agradecimiento por haber posibilitado la realización de este Simposio argentino - alemán. Vaya nuestro especial agradecimiento al señor vicerrector Dr. Sonet, que con su labor incansable y gran afán, ha realizado los trabajos preparatorios, muchas veces difíciles. Sin su paciencia y su energía no se hubiera logrado este éxito. El Simposio que hoy finaliza ha brindado un programa vasto y profundo. Durante este Simposio se ha tratado detalladamente sobre numerosos temas importantes.

En mi conferencia de hoy sobre "Política financiera y método presupuestario de la República Federal de Alemania" quisiera puntualizar que las finanzas públicas y el presupuesto no tienen que ser, forzosamente, un tema desagradable. Toda persona interesada en el bienestar del país se tendrá que ocupar inevitablemente de esta materia. ¿Por qué? Porque afecta directamente a cada ciudadano. Al igual que en mi anterior conferencia este tema demostrará que tanto en la Argentina como en la República Federal de Alemania algunos problemas son idénticos o similares.

Se suele decir a menudo que los números gobiernan al mundo. Lo cierto es que los números demuestran cómo es gobernado ese mundo. Los números desempeñan un papel muy especial en la economía, más aún en la política financiera y en la economía financiera y presupuestaria oficial. A pesar de ello no quisiera abrumar a ustedes con números porque después de todo son relativos. La política financiera es determinada por el desarrollo polí-

tico, económico, social y técnico. La política económica y financiera del Gobierno Federal Alemán se limita a orientar. Debe cuidar que se mantenga la competencia y que el proceso de desarrollo se produzca en lo posible sin asperezas ni inconvenientes para las partes interesadas.

En numerosos países industrializados las tareas que corresponde acometer al sector público se han incrementado considerablemente en el transcurso de los últimos decenios. También la administración pública de la República Federal de Alemania se ha visto enfrentada, en parte como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, a tareas cada vez mayores. Merecen destacarse como nuevas tareas que se han impuesto al sector público, las siguientes:

- La salvaguardia de la estabilidad de la evolución económica general, es decir, la nivelación de las oscilaciones coyunturales.
- El fomento de un crecimiento económico constante y satisfactorio a largo plazo, mediante el desarrollo de una infraestructura eficiente.
- La realización de una formación de ingresos y patrimonio justos y equitativos.

Para acercarse a estas metas, resultó inevitable hacer algunas reformas. En el curso de las mismas era necesario, entre otras cosas, la modificación de los artículos 109 y 113 de la Constitución. La opinión pública alemana tuvo participación activa en los preparativos de las reformas. Poco a poco se produjo el alejamiento del punto de vista netamente fiscal, cambiando desde 1960, de una política financiera de neto abastecimiento a una política de ordenamiento financiero. La ley para el fomento de la estabilidad y del crecimiento de la economía del 8 de junio de 1967 fue un hito en este desarrollo. Por la misma se obliga al gobierno a cumplir cuatro metas principales: Crecimiento económico adecuado, estabilidad monetaria, ocupación plena y equilibrio de la economía exterior. La meta principal en esto es dar participación a todas las capas de la población en la creación de patrimonios. La ley contiene un cúmulo de instrumentos que permiten hacer frente a las oscilaciones a corto plazo de la economía, con mucha más eficacia que antes. En su economía presupuestaria, la Federación y sus Estados deben tener en cuenta las exigencias del equilibrio económico integral. Están obligados a establecer en sus respectivas jurisdicciones planes financieros escalonados a varios años, que abarquen los ingresos y gastos de su presupuesto, previendo un lapso de cinco años. El fin de esta planificación financiera a varios años es el de coordinar los ingresos y gastos públicos con las posibilidades y exigencias de la economía nacional y de ordenar la necesidad de erogaciones a largo plazo desde el punto de vista de su importancia. Efectivamente, desde 1969, fue necesario tomar medidas de política financiera anticíclicas, destinadas a frenar los síntomas de una escalación excesiva de la economía nacional y las tendencias inflacionarias resultantes, mediante un sistema financiero y presupuestario restrictivo. En el interés de una conducta de

freno de la evolución coyuntural no era conveniente utilizar el margen financiero que en realidad estaba disponible.

La creciente importancia de los presupuestos públicos y las nuevas tareas a que se enfrenta la política financiera requieren una sintonización cada vez más estrecha entre la política presupuestaria de todos los órganos administrativos, mediante una coordinación voluntaria de las decisiones político-financieras. En 1968 fué creado, como órgano importante para esta colaboración voluntaria, el Consejo de Planificación Financiera por parte de la Federación, los Estados y los Municipios. Con los instrumentos recién mencionados y la política presupuestaria en el sentido más estrecho, a la cual me referiré todavía en detalle, la política financiera quiere ejercer una función ordenadora mediante la planificación y dirección.

En atención a las repercusiones sociales, los instrumentos son un medio para la política de coyuntura (por ejemplo la restricción y el fomento del poder adquisitivo) para la política impositiva y monetaria, y también para el proceso de cambio de la redistribución de ingresos a través del presupuesto nacional.

En vista de lo antedicho le cabe especial importancia a la formación y al procedimiento presupuestario. En definitiva, el presupuesto está destinado a convertir decisiones políticas en realizaciones administrativas. El cambio de la situación política, económica, social y técnica en la República Federal de Alemania obligaba a adecuar el presupuesto oficial a la nueva situación de desarrollo o a reestructurarlo en consecuencia. En otras palabras: era menester una reforma del presupuesto oficial. Creo que no es necesario que entre en detalles sobre la historia del desarrollo del derecho presupuestario alemán. En cambio quisiera tratar brevemente la base jurídica y las normas del actual derecho presupuestario de la República Federal de Alemania y luego entrar más en detalle sobre algunas innovaciones, introducidas por la reforma presupuestaria, que consideró importantes.

Los rasgos principales del derecho presupuestario de la República Federal de Alemania están establecidos en los artículos 109 al 115 de la Constitución. Los principios básicos son los siguientes: Equilibrio y uniformidad del presupuesto, su totalidad y exactitud, especialización y principio bruto, austeridad y accesibilidad pública.

A las normas constitucionales mencionadas anteriormente —que también llamamos constitución financiera— le siguieron en segundo lugar las siguientes reglamentaciones jurídicas: La ley de principios presupuestarios, reglamentación del presupuesto federal, disposiciones económicas, reglamentación de caja del Reich y reglamentación de rendición de cuentas. En la República Federal la ley presupuestaria (a la que va agregado el presupuesto) es una ley en el sentido formal. La nueva redacción de los artículos constitucionales 109, 110, 113 y 115, que entraron en vigencia el 15 de mayo de 1969, posibilitó la ley sobre las normas del derecho presupuestario de la Federación y de los Estados como así también la reglamentación presupuestaria federal.

Ambas leyes, que entraron en vigencia el primero de enero de 1970, constituyen juntamente con la modificación constitucional la base de la reforma presupuestaria. A través de la reforma del derecho presupuestario, la introducción de una sistematización presupuestaria y la reforma primordialmente organizativa y técnica de la financiación y de la contabilidad así como de la rendición de cuentas, fue posible efectuar numerosas mejoras. Cabe citar: el establecimiento mejor y más rápido del plan presupuestario, ejecución facilitada del presupuesto, realización simplificada de medidas a largo plazo, un control más eficaz del presupuesto y examinación por el tribunal de cuentas. La exposición del presupuesto se ha vuelto más clara.

Ahora la exposición del plan no sólo tiene en cuenta las funciones administrativas de ordenamiento, sino que permite reconocer en qué medida se cumplen las tareas públicas.

En principio la nueva sistemática presupuestaria se emplea de manera uniforme tanto en la Federación como en los Estados y Municipio. Las ventajas de este sistema son las siguientes: los presupuestos públicos se pueden comparar. Por consiguiente son más fáciles de reconocer las repercusiones sobre la economía, el contenido del plan presupuestario es más fácil de entender para gobierno y parlamento, y por último, hace factible con más amplitud el empleo de computadoras. A la exposición del plan presupuestario también pertenece un llamado plan de agrupación, el cual —en la disposición de ingresos y gastos— tiene en cuenta, con más intensidad que hasta ahora, los puntos de vista económicos así como un plan de funciones, que expone los ingresos y gastos según puntos de vista funcionales.

Todos los cálculos presupuestarios en planes de grupo y de función son marcados con caracteres correspondientes, para que en los centros de cálculos puedan ser captados y evaluados por las computadoras.

De esta manera el presupuesto se vuelve más transparente y permite una evaluación más fácil y más rápida para la estadística financiera. En forma rápida y sin mayor aparato administrativo también se puede determinar: la repercusión de la economía presupuestaria oficial sobre el desarrollo de la totalidad de la evolución económica, gastos de consumo y gastos para inversiones, el proceso de redistribución de ingresos a través del presupuesto nacional, los efectos sobre la demanda interior, repercusión sobre los sectores económicos y el grado de equilibrio financiero entre el Gobierno Federal y el de los Estados. El amplio empleo de computadoras permite disminuir asimismo el número de cajas. Por medio de la instalación de grandes cajas regionales que centralizan, se logra una supervisión mayor y la posibilidad de efectuar transacciones a corto plazo que resulten de la demanda diaria.

A fin de lograr uniformidad, el presupuesto extraordinario, que hasta ahora se establecía junto al presupuesto ordinario, ha sido suprimido. El presupuesto extraordinario abarcaba aquellos gastos, que se financiaban con garantías extraordinarias como cré-

ditos, empréstitos, etc. A efectos de control se obliga ahora al gobierno a confeccionar un informe sobre el origen de los fondos.

La implantación del principio de vencimientos trajo consigo una innovación más. En el plan presupuestario solamente se dará entrada a gastos e ingresos cuyo vencimiento previsible se producirá en el año presupuestario corriente —que en la República Federal es el año calendario— y que por consiguiente son efectivamente exigibles en ese ejercicio. Cuando es de suponer que la obligación contraída recién llegue al vencimiento en uno de los años presupuestarios siguientes, en el plan presupuestario no se preverá una autorización de gastos sino una autorización de contraer obligaciones. Esta reglamentación también permite una supervisión más exacta de la real demanda de fondos.

En vista de estas reformas referentes a la planificación y ejecución presupuestaria, se mejoran también las posibilidades de control del parlamento y del tribunal de cuentas. Aunque la norma del control de cuentas en la República Federal de Alemania es del tipo de control posterior, la reforma posibilita una examinación más actualizada que hasta ahora. Según el artículo 89 de la reglamentación presupuestaria federal, el tribunal de cuentas ya puede examinar medidas que todavía no han tenido repercusión financiera, pero que pueden llegar a tenerla. Es condición previa, que las medidas sean resueltas por la administración. La reglamentación del artículo 88 del reglamento del presupuesto federal —según la cual el tribunal de cuentas de acuerdo con experiencias de control puede asesorar al gobierno federal y al parlamento— es discutida. De acuerdo con la misma el tribunal de cuentas puede correr el peligro de que la administración le cargue por lo menos una parte de la responsabilidad de las decisiones a tomar.

El análisis de costas y utilidades, así como el control de resultados, dispuesto por la reforma para casos de mayor importancia financiera, han dado resultados positivos.

Las reformas no deben ser una finalidad en sí mismas sino que deben aportar mejoras. Y estas mejoras de una reforma financiera y presupuestaria pública deben servir al bienestar del ciudadano, es decir, deben elevar el standard de vida y mejorar la calidad de lo que se ofrece y se utiliza.

Toda política financiera y presupuestaria trae consigo repercusiones sociales. Por consiguiente no todo depende del gobierno y del parlamento, sino también de la conciencia presupuestaria del ciudadano.

El ciudadano de la República Federal de Alemania manifiesta todos los años su interés en la política presupuestaria tanto del Gobierno Federal, cuanto del Gobierno de su Estado y de su Municipio. Es consciente de que se trata de la administración o utilización de sus propios dineros y quiere contribuir y asegurar que esto suceda con el más óptimo de los resultados.