

# Guía para la transparencia en las finanzas públicas

## *Buscar más allá del presupuesto central*

- *Fondos Extrapresupuestarios*
- *Gastos Fiscales*
- *Actividades Cuasifiscales*
- *Pasivos Contingentes*
- *Pasivos Futuros*

# Introducción

Durante más de una década, las organizaciones de la sociedad civil de todas partes del mundo, y las instituciones financieras internacionales, han estado presionando a los gobiernos para que le brinden al público información presupuestaria más completa. La Open Budget Survey (OBS, Encuesta de Presupuesto Abierto) del International Budget Partnership (IBP) examina el acceso, en diferentes países del mundo, a los ocho informes presupuestarios clave que los gobiernos deberían publicar para permitirle a la sociedad civil, las instituciones de vigilancia y los miembros del público participar eficazmente en los procesos presupuestarios y responsabilizar a los gobiernos por la manera en la que usan los fondos públicos. En dos guías complementarias de esta guía – *la Guía para la transparencia en los informes presupuestarios del gobierno: ¿por qué son importantes los informes presupuestarios y qué deberían incluir?* y *la Guía para la transparencia en los informes presupuestarios del gobierno: cómo puede la sociedad civil usar los informes presupuestarios para la investigación y el activismo* – el IBP describe la importancia de cada informe presupuestario clave, la información que debería contener y de qué manera las organizaciones de la sociedad civil pueden usarlos.

Esta guía complementaria va más allá de los ocho informes presupuestarios clave cubiertos en las guías originales para examinar otras áreas de las finanzas públicas menos comprendidas y especialmente vulnerables ante los esfuerzos de evitar que se sometan al escrutinio público. Las áreas que el guía cubre son las siguientes:

- ➔ Fondos extrapresupuestarios
- ➔ Gastos Fiscales
- ➔ Actividades Cuasi fiscales
- ➔ Pasivos Contingentes
- ➔ Pasivos Futuros

**Las siguientes preguntas son respondidas en cada sección del tema correspondiente:**

- ➔ ¿Qué son estas cuestiones o actividades y por qué generan interés?
- ➔ ¿Qué información debería incluir el gobierno en los documentos presupuestarios y otros informes sobre estas cuestiones para ofrecer una imagen integradora de la situación fiscal del gobierno y aumentar la comprensión por parte del público de cómo se está utilizando su dinero?

- ➔ ¿Cómo pueden los grupos de la sociedad civil usar la información de estos documentos para alcanzar sus objetivos de investigación y activismo?
- ➔ ¿Dónde se puede encontrar más información, ejemplos de países y “modelos de informes”?

La guía complementaria se basa en las pautas y prácticas existentes respecto a estas áreas de las finanzas públicas que se reunieron de diferentes fuentes. En algunos casos, los ejemplos concretos son escasos, ya que éstas son áreas nuevas y complejas de los presupuestos públicos.

El IBP continuará desarrollando este material e identificará otras cuestiones y actividades relacionadas con las finanzas públicas que generalmente no se someten al escrutinio público pero pueden tener una relevancia importante para las finanzas públicas de un país. Los resúmenes adicionales que surjan se agregarán en el sitio web del IBP: [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)

# Chapter 1

# Fondos Extrapresupuestarios

Los fondos y las operaciones extrapresupuestarias tienen sentido en algunos casos, por ejemplo, cuando garantizan una gestión más eficaz de los esquemas de pensiones del gobierno o cuando están diseñados para ahorrar e invertir los ingresos provenientes de recursos naturales no renovables para las generaciones futuras. Sin embargo, en otros casos, reflejan el interés del gobierno en mantener ciertas partidas presupuestarias lejos del escrutinio público. Aunque, en general, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) deberían organizar campañas para minimizar el uso de estos fondos, también deberían evaluar: a) la validez del fundamento que sustenta los convenios fuera del presupuesto, y b) la adecuación de los convenios gubernamentales implementados para gestionar los fondos extrapresupuestarios y hasta qué grado garantizan suficiente transparencia y rendición de cuentas.

## A. ¿Qué son los fondos extrapresupuestarios y por qué generan interés?

El término fondos extrapresupuestarios generalmente se refiere a los recursos públicos y las transacciones del gobierno que no están incluidos en el presupuesto anual o que no están sujetos al mismo nivel general de informe, regulación o auditoría que las otras partidas de finanzas públicas. Los fondos extrapresupuestarios incluyen una amplia variedad de convenios, pero tradicionalmente, han incluido fondos de pensión y seguridad social, fondos mantenidos por las empresas propiedad del estado y otros fondos secretos o discrecionales. Más recientemente, también han incluido convenios para recursos públicos provenientes de la extracción de recursos naturales, la ayuda extranjera, la cancelación de deudas, los ingresos generados por las operaciones de privatización, y las sociedades público-privadas.

Cuando se combinan, estos fondos pueden ascender a una porción significativa de las actividades del gobierno. En promedio, los fondos extrapresupuestarios representan casi el 40 por ciento de los gastos del gobierno central en países en transición y en vías de desarrollo. La mayoría de estos fondos son fondos de seguridad social, que constituyen un promedio del 26 por ciento de los gastos del gobierno en estos países (Allen and Radev 2006).

Se puede hacer una distinción entre esos fondos extrapresupuestarios que están establecidos por leyes y regulaciones presupuestarias y de otra naturaleza de un país, y operan de conformidad con ellas; y las transacciones fuera del presupuesto que se llevan a cabo sin tener en cuenta estas leyes y regulaciones y, por lo tanto, deberían considerarse transacciones irregulares. Por ejemplo, una Ley de Fondos de Pensión podría establecer legalmente un fondo con pautas específicas que no requieran que siga las regulaciones financieras generales del gobierno pero que sí requieran que se informe públicamente de la misma manera en que se informan otros gastos gubernamentales o que esté sujeto al mismo nivel de auditoría que el uso de otros fondos públicos. Por el contrario, un fondo secreto que se mantiene fuera del presupuesto e ignora las regulaciones financieras, los informes y los requisitos de auditoría del gobierno puede dar lugar a transacciones ilegales o irregulares.

Eso no quiere decir que los fondos públicos no puedan gestionarse de manera eficiente y eficaz mediante fondos extrapresupuestarios; en algunos casos, esto sucede. Sin embargo, según el caso específico, los fondos extrapresupuestarios pueden no estar sujetos a algunos de los siguientes convenios que brindan una vigilancia adecuada, o a ninguno de ellos:

- ➔ aprobación parlamentaria del presupuesto del gobierno;
- ➔ cumplimiento con regulaciones financieras aprobadas;
- ➔ estar contabilizados mediante los sistemas contables del gobierno;
- ➔ ser informados mediante informes financieros entregados durante el año o informes de fin de año; y
- ➔ auditoría estatutaria por parte de la institución superior de auditoría.

Es poco probable que las transacciones que se realizan fuera del presupuesto estén sujetas al mismo tipo de disciplina financiera que las operaciones presupuestarias (por ejemplo, las empresas propiedad del estado pueden tener sus propias regulaciones financieras y designar a sus propios auditores), en parte porque son financieramente independientes y, en parte también, porque no se las compara explícitamente con otros gastos públicos. Esto puede generar un nivel más alto de fraude, irregularidades o el uso de dichos fondos para fines no autorizados. Además, el uso de fondos extrapresupuestarios significa que el nivel de gastos informado por el gobierno puede ser minimizado. Es también más difícil comparar las finanzas de dos gobiernos si tienen diferentes niveles de fondos extrapresupuestarios.

En algunos países, la auditoría de fondos extrapresupuestarios puede no realizarse tan oportunamente como la de otros organismos del sector público. Por ejemplo, en Ghana, los resultados de la auditoría de los ministerios centrales del gobierno se informan al parlamento en un plazo de seis meses a partir de la finalización del año fiscal. Por el contrario, el informe del Auditor General sobre las cuentas públicas de las juntas, corporaciones y otras instituciones estatutarias públicas para el año que finaliza el 31 de diciembre de 2006 no se presentó al parlamento antes de septiembre 2008. Incluso en ese momento, el informe de auditoría no estaba completo, ya que algunas entidades no habían presentado sus cuentas auditadas. De manera similar, en Uganda, a mediados de 2007, las cuentas auditadas de 19 de las 49 agencias autónomas del gobierno registraban dos o más años de retrasos.

### Los siguientes son algunos ejemplos de fondos extrapresupuestarios:

➔ **Fondos con sus propias fuentes de ingresos:** Los fondos extrapresupuestarios pueden hacer referencia a fondos de pensión, seguridad social y de otro tipo que tienen sus propias fuentes de ingresos independientes además de, o en lugar de, las provistas a través del presupuesto gubernamental. En estos casos, los gastos del fondo se financian mediante los ingresos de los impuestos o contribuciones identificados individualmente, aunque en algunos casos, también se puede proveer un subsidio mediante el presupuesto. Un ejemplo es un fondo vial que se financia mediante las tarifas de licencia de los vehículos. Todos los vehículos deben tener una licencia anual y las tarifas se pagan a un fondo vial independiente. Este fondo luego se usa para financiar la construcción y el mantenimiento de las calles. Este convenio puede proteger al fondo y garantizar que se gaste en las actividades designadas. Sin embargo, también puede reducir el nivel de escrutinio público con respecto al uso del fondo.

En los últimos años, ha incrementado la cantidad de convenios similares a seguros que brindan financiamiento para gastos tales como pensiones o servicios de salud. Por ejemplo, en Nigeria, las pensiones de los ex empleados públicos se basan en las contribuciones realizadas al fondo de pensiones por parte de los empleados públicos en actividad y no directamente del presupuesto vigente de cada año. Así, los aportes de los empleados en actividad se invierten y se usan para financiar futuros pagos de pensiones. De manera similar, en Ghana, en lugar de financiar los servicios de salud directamente a partir del presupuesto, los ciudadanos y sus empleados realizan aportes al National Health Insurance Scheme (Esquema Nacional de Seguro de Salud). En cada caso, se han establecido fondos extrapresupuestarios especiales. Los pagos del gobierno destinados a estos fondos pueden estar sujetos a aprobación presupuestaria; pero el nivel general de los recibos de los fondos y los pagos por parte de ellos, la gestión de los fondos, las regulaciones financieras que los rigen y los convenios de informes y auditorías son independientes de los convenios normales del gobierno. Esto no significa necesariamente que tales convenios sean más susceptibles a abusos que los del presupuesto del gobierno, pero sí significa que merecen una atención particular para garantizar que tales actividades extrapresupuestarias se gestionen de manera transparente y responsable.

➔ **Fondos de recursos naturales:** Los países con muchos recursos naturales, petróleo o diamantes, por ejemplo, pueden establecer fondos extrapresupuestarios para intentar

amortiguar la volatilidad de los ingresos provenientes de los recursos (los cambios drásticos en los precios de los recursos pueden hacer que esta fuente de ingresos sea poco predecible) o para invertir los fondos en generaciones futuras, dada su naturaleza no renovable. El Government Pension Fund of Norway (Fondo de Pensiones del Gobierno de Noruega) y los Foreign Holdings of the Saudi Arabian Monetary Agency (Activos Financieros Internacionales de la Agencia Monetaria de Arabia Saudita) son dos ejemplos de estos convenios. Ambos dependen de los ingresos provenientes del petróleo y se encuentran entre los más grandes del mundo, con activos por un valor aproximado de USD 500 mil millones. Aunque la motivación y la explotación de tales fondos puede ser meritoria, según sus convenios gubernamentales, pueden convertirse fácilmente en fondos para sobornos de gobiernos corruptos, en especial, si se someten a menos vigilancia que el resto del presupuesto del gobierno. El Sovereign Wealth Fund Institute ([www.swfinstitute.org](http://www.swfinstitute.org)) compila las calificaciones de estos fondos según la cantidad de información que publican y sus convenios de gobernanza. El Fondo de Noruega tiene una calificación de 10 puntos sobre un total de 10, mientras que Arabia Saudita tiene solo una calificación de 2.

➔ **Fondos establecidos para gestionar la ayuda de los donantes:** En muchos de los países que dependen de ayuda, los proyectos financiados con ayuda extranjera son generalmente canalizados hacia sistemas que no pertenecen al gobierno y, por lo tanto, pueden considerarse fondos extrapresupuestarios. Según una encuesta reciente, más de la mitad de la ayuda oficial para el desarrollo no fluye a través de los sistemas del país, lo que significa que la información detallada sobre el uso de estos recursos no se incluye en documentos presupuestarios (OCDE 2008) o no sigue los procedimientos presupuestarios normales. Por ejemplo, en Ghana, los fondos de los procedimientos de redención de deudas se contabilizan por separado y son desembolsados por el Ministry of Finance and Economic Planning (Ministerio de Finanzas y Planeamiento Económico), sin la aprobación del parlamento (IDASA 2005).

## B. ¿Qué información debería incluir el gobierno en los documentos presupuestarios y otros informes sobre fondos extrapresupuestarios?

Para que los presupuestos gubernamentales y los informes financieros sean presentaciones integradoras y precisas de los ingresos y gastos públicos totales, se debería minimizar el uso de fondos extrapresupuestarios. La creación de fondos extrapresupuestarios o especiales debería estar restringida a casos excepcionales y autorizada por legislación específica, con convenios de gobernanza que garanticen niveles adecuados de transparencia y rendición de cuentas. Donde sea que estos fondos se encuentren, como se analiza en el Manual de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI), sus actividades deberían identificarse en el presupuesto anual o anexo del presupuesto, junto con una declaración de propósito o fundamento de política (FMI 2007), la cual debería revisarse periódicamente.

¿Qué cantidad de gastos fuera del presupuesto que no se informan se considera excesiva? Según los puntos de referencia adoptados por la iniciativa Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA, Gastos públicos y responsabilidad financiera), que desarrolló un conjunto de indicadores para evaluar la calidad de los sistemas de gestión financiera pública, los gastos extrapresupuestarios no informados (que no sean proyectos financiados por donantes) deberían mantenerse en un valor inferior al 1 por ciento de los gastos totales para un país que logre el mejor puntaje para indicador PEFA relevante. El peor puntaje corresponde a una situación en la que estos gastos constituyen más del 10 por ciento de los gastos totales. Para proyectos financiados por donantes, los puntos de referencia de PEFA indican que la información completa sobre ingresos y gastos debería estar disponible en los informes fiscales del gobierno para el 90 por ciento del valor de los proyectos financiados por donantes, y que la proporción nunca debería descender por debajo del 50 por ciento.

Además, las normas y procedimientos que rigen el establecimiento, funcionamiento y gestión de los fondos extrapresupuestarios deben estar abiertas al escrutinio público, junto con su estado financiero auditado que cubra todas las entradas y salidas y, si corresponde, la asignación y rendimiento de los activos. Los informes financieros de estos fondos no sólo deben informar los ingresos netos comparados con los gastos, sino que también deben informar, al menos, el total de ingresos y de gastos de cada fondo. Los ingresos y los gastos deben presentarse, en general, de acuerdo con la clasificación estándar o código de cuentas utilizado en los documentos presupuestarios producidos por el gobierno

Sudáfrica hace un trabajo bastante bueno en lo que se refiere a contabilidad de los fondos extrapresupuestarios. El presupuesto del ejecutivo y la documentación de respaldo presentan mucha información sobre los fondos extrapresupuestarios, que incluye una explicación por escrito y estimaciones cuantitativas de dichos fondos. La mayor parte de los fondos extrapresupuestarios en el sur de África se componen de los fondos de seguridad social, tales como el Road Accident Fund (Fondo de Accidentes de Tránsito), el Unemployment Insurance Fund (Fondo de Seguro de Desempleo) y las cajas de compensación. El dinero para estas partidas no está incluido en el presupuesto, pero la información sobre sus pagos y los ingresos se incluye en el documento adjunto: la revisión del presupuesto. La Oficina del Auditor General de Sudáfrica publica informes de las auditorías de todos los fondos extrapresupuestarios. Los informes incluyen todos los cargos contra el Fondo de Ingresos, lo que incluye los fondos extrapresupuestarios.

En cambio, en Ghana el Presupuesto del Ejecutivo y la documentación de respaldo presentan algo de información, pero carecen de detalles importantes. Los informes de fin de año no presentan el resultado real de los fondos extrapresupuestarios, y el Auditor General no publica los informes de las auditorías de los fondos extrapresupuestarios.

India también es un ejemplo bastante bueno de la apertura que se necesita para los fondos extrapresupuestarios. Se presenta información que destaca los fondos extrapresupuestarios con el presupuesto anual, pero se excluyen algunos detalles. Además, el Contralor y Auditor General publica los informes de auditoría de todos los fondos extrapresupuestarios excepto los de las partidas secretas de gastos. Estos por lo general no se publican. Sin embargo, con la promulgación de la Ley de Derecho a la Información, se puede solicitar, incluso, esta información. Los fondos extrapresupuestarios incluyen el Fondo Nacional de Ahorros Pequeños, el Fondo de Desarrollo del Acero, que es un plan de préstamos

para toda la industria que opera con principios comerciales, y el Fondo de Socorro del Primer Ministro, que financia las operaciones de ayuda humanitaria a partir de las donaciones públicas.

## C. ¿Cómo puede la sociedad civil usar esta información para actividades de investigación y activismo?

En términos generales, la importante magnitud de los fondos extrapresupuestarios sugiere que las organizaciones de la sociedad civil asumen un papel de monitoreo de estos fondos y de activismo a favor de una mayor transparencia en su gestión. En algunos casos, los fondos extrapresupuestarios sirven fines legítimos, y por eso que las OSC deben evaluar: a) la validez de los fundamentos de un convenio fuera del presupuesto sobre una base caso por caso, y b) la adecuación de los mecanismos de gobernanza implementados por los fondos extrapresupuestarios y la medida en que garantizan niveles adecuados de transparencia y rendición de cuentas.

En la medida en que la información sobre fondos extrapresupuestarios no esté disponible públicamente, las organizaciones de la sociedad civil deberían incidir para que se publiquen de conformidad con las mejores prácticas internacionales. El uso de todos los fondos públicos debería estar sujeto al mismo nivel de escrutinio público, cumplir con normas y procedimientos uniformemente estrictos, y ser auditado según los mismos estándares. Los informes de auditoría de todos los fondos públicos, entidades o transacciones deben publicarse oportunamente. Cuando fuera necesario, los grupos de la sociedad civil deberían incidir para que dichas normas se apliquen de manera uniforme a los gastos presupuestarios y a lo que podría considerarse como fondos extrapresupuestarios.

En algunos casos, podría ser útil para los grupos de la sociedad civil llevar a cabo una investigación comparativa para ver de qué manera los fondos extrapresupuestarios, en la moneda de su país, se comparan con fondos similares en otros países o con las normas internacionales. Por ejemplo, los “Principios de Santiago” fueron desarrollados como un código de conducta voluntario para los fondos soberanos, que abarca la rendición de cuentas, la transparencia y la gobernanza. En aproximadamente 20 de esos países con importantes fondos soberanos de riqueza (a menudo financiados con ingresos provenientes de los recursos naturales), las organizaciones de la sociedad civil deberían asegurarse de que este código de conducta se adopte. El Public Finance Monitoring Center (Centro de Monitoreo de las Finanzas Públicas) de Azerbaiyán, por ejemplo, llevó a cabo un estudio de los fondos soberanos de riqueza en su región y en otros países a fin de desarrollar una serie de recomendaciones para mejorar la transparencia y la gestión de estos fondos.

En forma más en general, los grupos de la sociedad civil pueden utilizar la información proporcionada sobre los fondos extrapresupuestarios de la misma manera en la que utilizan otro tipo de información sobre las finanzas públicas.

Un ejemplo de una exitosa campaña contra la financiación extrapresupuestaria poco transparente de gastos proviene de México. Como parte del proceso de apertura política de la década de 1990, los líderes

de la sociedad civil exigieron información sobre lo que se llamó el “Fondo secreto” del presidente. ¿Cuánto dinero había en este fondo? ¿Cómo se usaba? Incluía el salario del presidente y, de ser así, ¿a cuánto ascendía? Si bien no hubo inicialmente una respuesta clara a la solicitud de información, sirvió para resaltar cuestiones importantes para las cuales los grupos podrían utilizar el análisis presupuestario para responder si tuvieran acceso a los datos necesarios. El grupo mexicano presupuestario de la sociedad civil, Fundar, fue formado en parte para buscar respuestas a estas preguntas, y el análisis que hizo del fondo contribuyó a la disolución de este.

## D. Materiales importantes, Páginas de Internet y “modelos” de informes

Allen, Richard and Dimitar Radev. *Managing and Controlling Extra-budgetary Funds*. IMF Working Paper WP/06/286. Washington, D.C.: International Monetary Fund. 2006.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp06286.pdf>

Fondo Monetario Internacional. Manual de transparencia fiscal (esp. pp. 50-53). Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional. 2007.

<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf>

Griffin, C. et al. *Lives in the Balance: Improving Accountability for Public Spending in Developing Countries* (esp. pp. 34-37). Washington, D.C.: Brookings Institution Press. 2010.

Organisation of Economic Co-operation and Development. *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration*. Paris: OECD. 2008.

<http://www.oecd.org/dataoecd/58/41/41202121.pdf>

IDASA. *Budget Transparency and Participation: Nine African Case Studies*. Cape Town: IDASA. 2005.

<http://www.idasa.org/media/uploads/outputs/files/Nine%20African%20Budget%20Transparency%20&%20Participation%20Case%20Studies.pdf>

Ministry of Finance, South Africa. “South Africa National Budget Review Document 2011.” 2005.

<http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2011/review/Budget%20Review.pdf>

IWG. *Sovereign Wealth Funds: Generally Accepted Principles and Practices (“Santiago Principles”)*. International Working Group on Sovereign Wealth Funds. 2008.

<http://www.iwg-swf.org/pubs/eng/santiagoprinciples.pdf>

PfMC Azerbaijan Project on Sovereign Wealth Funds.

[http://www.pfmc.az/index.php?option=com\\_content&view=article&id=253:sovereign-wealth-funds&catid=39:swf&Itemid=64](http://www.pfmc.az/index.php?option=com_content&view=article&id=253:sovereign-wealth-funds&catid=39:swf&Itemid=64)

# Chapter 2 Gastos Fiscales

Los gastos fiscales forman parte de la caja de herramientas de todo gobierno y, en algunos casos, pueden ser una manera eficaz de brindar incentivos a los ciudadanos y las empresas. Sin embargo, su impacto en las tendencias presupuestarias tiende a ser mucho menos visible que el de los gastos normales, y reciben poco escrutinio sistemático. También pueden beneficiar desproporcionadamente a ciertos grupos de interés que ejercerán presión para mantenerlos. Como los gastos fiscales pueden ser muy grandes en comparación con los gastos gubernamentales normales, es importante que las organizaciones de la sociedad civil los monitoreen, evalúen su impacto y presionen a los gobiernos a publicar información detallada y llevar a cabo revisiones periódicas

## A. ¿Qué son los gastos fiscales y por qué generan interés?

Los gastos fiscales generalmente se definen como la pérdida estimada de ingresos por parte de un gobierno que resulta de dar exenciones o preferencias fiscales a una determinada categoría de contribuyentes o actividad. Esta pérdida de ingresos, o “gasto,” se calcula como la diferencia entre todo impuesto que hubiera sido pagado en virtud de una ley definida de puntos de referencia tributarios (que identifica qué estructura impositiva normalmente debe aplicarse a los contribuyentes) y la menor cantidad que se pagó en realidad después de la rebaja de impuestos. Los gastos fiscales se utilizan en lugar de los gastos directos para brindar un subsidio del gobierno a una clase de contribuyente o alentar una actividad deseada. Pueden tomar muchas formas, entre otras, exenciones fiscales, deducciones fiscales, créditos por impuestos pagados (o compensaciones) y tasas de impuestos privilegiadas o reglas de tiempo, como la amortización acelerada de activos fijos, que reduce o aplaza una deuda fiscal de un contribuyente. Un ejemplo típico es una deducción en el impuesto sobre la renta que se otorga por el pago de intereses de créditos hipotecarios, una estrategia diseñada para fomentar la compra de viviendas.

El concepto de gasto fiscal reconoce la similitud entre los gastos directos del gobierno y los “gastos” realizados a través del sistema tributario. Considere dos situaciones:

- ➔ un gobierno recauda USD 100 de impuestos de un contribuyente y luego paga un subsidio directo de USD 100 a ese mismo contribuyente (un gasto directo del gobierno), o
- ➔ un gobierno decide reducir la deuda fiscal en USD 100 para ese mismo contribuyente (un gasto tributario).

En ambas situaciones, el efecto monetario directo sobre el contribuyente es el mismo. Sin embargo, el gobierno puede tratar la entrega de gastos fiscales de manera muy diferente en sus informes y en el análisis presupuestario. En realidad, los gastos fiscales generalmente reciben menos escrutinio que los gastos directos. A diferencia de muchos programas de gastos, los gastos fiscales generalmente no están sujetos a un voto de créditos directos en la legislatura cada año y, por lo tanto, son menos propensos a someterse a un examen periódico.

Se puede aplicar una política de gastos fiscales a cualquier tipo de legislación tributaria. Es decir, un impuesto sobre la renta personal, un impuesto corporativo, un impuesto sobre los commodities (como aranceles y derechos de aduana), un impuesto sobre las ventas (o Impuesto al Valor Agregado [IVA]), un impuesto sobre la propiedad, la riqueza o la herencia pueden contener gastos fiscales. En algunos casos, el valor total del impacto en los ingresos de los gastos fiscales puede llegar hasta al 10 por ciento del producto interno bruto (PIB) (OCDE 2010).

Existen características particulares de los gastos fiscales que hacen que sean una herramienta de políticas más atractiva que los gastos directos.

- ➔ Si el gobierno desea brindar un beneficio a una población objetivo numerosa sin evaluar por separado cada solicitante, una concesión fiscal podría ofrecer la opción menos costosa tanto para que el gobierno lleve la administración como para que los contribuyentes cumplan con las normas.
- ➔ Promulgar un gasto tributario puede evitar que se necesite aumentar la recaudación de impuestos y el gasto público, lo que le permite al gobierno brindar beneficios de manera eficiente al evitar que el gobierno incurra en los gastos administrativos de la recaudación de impuestos de un contribuyente sólo para devolvérselo al mismo contribuyente en forma de pago del gobierno.
- ➔ El sistema impositivo podría ser la mejor manera de promocionar la disponibilidad de ayuda del gobierno, especialmente cuando existe un grupo objetivo grande de contribuyentes que deben presentar declaraciones de impuestos sobre la renta. Al pedirles a los contribuyentes que consideren si se ajustan a los requisitos para recibir la ayuda del gobierno, como parte de la declaración de impuestos obligatoria, un gobierno puede garantizar que la ayuda llegue al grupo objetivo.

Por otro lado, existen diferentes razones por las cuales los gastos impositivos pueden ser menos eficaces como herramienta de políticas que otros mecanismos, como los gastos directos o una regulación.

- ➔ Es más difícil someter los gastos fiscales al control legislativo, ya que, a menudo, estos son una parte permanente de una ley que, excepto que se indique lo contrario en la ley en sí misma, no requiere revisiones legislativas regulares. Esto se compara con los programas de gastos directos, que son parte del presupuesto y, por lo tanto, son objeto de escrutinio en todo ciclo presupuestario. Como parte del código impositivo y no de un programa específico de gastos, los gastos fiscales no son responsabilidad de ninguna agencia funcional en particular que la legislatura vigile. Y, sin una “cláusula de extinción” que ponga fin al gasto tributario, puede permanecer como parte de la ley después de que su uso como instrumento de política haya llegado a su fin.
- ➔ Los gastos fiscales pueden generar resultados de distribución poco equitativos entre los contribuyentes, ya que, por ejemplo, solo los individuos que pueden obtener asesoramiento impositivo pueden tener información sobre concesiones y acceso a ellas.
- ➔ Los gastos fiscales pueden crear grupos de interés que los defiendan y los perpetúen, especialmente cuando tales gastos se definen y tratan específicamente, lo que puede conducir a los políticos a ejercer presiones significativas y, en un sentido más general, crear un ambiente no propicio para la toma de decisiones políticas bien informadas.

**Los gastos fiscales varían respecto de la manera en que afectan los elementos fundamentales de un impuesto.**

**¿Qué cosas están sujetas a impuestos?** Un gasto fiscal podría eximir de impuestos, o someter parcialmente a estos, algunas partes de la base impositiva (p. ej. ingresos individuales o corporativos, o el valor de compra de un bien o servicio sujeto a impuestos). En Ghana, por ejemplo, el código tributario estipula una exención para las lámparas fluorescentes compactas bajo consumo y las lámparas LED para promover el ahorro de energía y reducir el consumo de electricidad.

**¿Quién debe pagar impuestos?** Una norma impositiva podría eximir a ciertos contribuyentes del pago de impuestos o podría brindar un tratamiento fiscal favorable a todos los contribuyentes que poseen ciertas características, como edad o estado familiar. En muchos países, por ejemplo, la legislación del impuesto a los ingresos estipula que se le permite una deducción a la principal fuente de ingresos de un hogar cuando su cónyuge tiene ingresos limitados.

**¿Qué es la tasa de impuestos?** La tasa de impuestos puede variar para categorías particulares de contribuyentes o transacciones. Por ejemplo, los ingresos de pequeñas empresas o los ingresos que incluyen ganancias de capital pueden estar gravados a una tasa más baja que la que aplicaría normalmente, como en el caso de Sudáfrica.

## B. ¿Qué información debería incluir el gobierno en los documentos presupuestarios y demás informes sobre gastos fiscales?

El Fondo Monetario Internacional (2007) y la Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2002, 2010) recomiendan que un gobierno debería estimar e informar el impacto en la renta de, al menos, los gastos fiscales clave. Un documento del Banco Mundial (Li Swift 2006) recomienda lo mismo. El informe de los gastos fiscales cumple tres funciones importantes. En primer lugar, mejora la gestión fiscal del gobierno, ya que expone todas las formas de gastos gubernamentales, gastos directos e indirectos del código tributario, al mismo nivel de escrutinio durante el proceso presupuestario. Esto facilita la toma informada de decisiones y el entendimiento y activismo por parte del público. En segundo lugar, la presentación de informes permite el análisis que puede ayudar a determinar cuáles son las mejores herramientas que el gobierno puede usar para lograr sus objetivos de políticas (p. ej. mediante la propiedad pública de recursos, la regulación, los gastos directos, los impuestos o los gastos fiscales). El análisis de los gastos fiscales no es diferente del análisis de las políticas públicas en un sentido más general, ya que implica la consideración de las mejores maneras de lograr los objetivos de un gobierno. En tercer lugar, el informe de los gastos fiscales promueve el análisis de los principios de las políticas fiscales, lo que hace que el activismo a favor de los gastos fiscales se convierta en una vía mediante la cual las organizaciones de la sociedad civil pueden presentar reclamos sobre la imparcialidad y la eficacia del sistema tributario.

**Con los objetivos generales del público y las organizaciones de la sociedad civil en mente, un informe de gastos fiscales debería incluir la siguiente información.**

- ➔ **Definición de punto de referencia:** el punto de referencia con el cual se valora un gasto fiscal (la estructura impositiva que se aplicaría normalmente a los contribuyentes en ausencia del gasto) debería establecerse claramente y defenderse en el informe de gastos fiscales.
- ➔ **Marco de mediciones creíbles:** el método utilizado para estimar los gastos fiscales individuales debería establecerse claramente en el informe. Un factor significativo que afecta la utilidad de una declaración de gastos fiscales es la precisión con la que se determina el costo de un gasto en particular, de manera que se debería indicar claramente el grado en el cual una estimación de gastos fiscales es confiable.
- ➔ **Desglose detallado de gastos fiscales agregados:** Como mínimo, se debería informar el impacto o “costo” por función gubernamental (p. ej. ayuda para la salud, seguridad social, medio ambiente, industria) con información sobre la serie cronológica durante un período, por ejemplo, de cinco años (especificando variaciones de la legislación impositiva o el punto de referencia en cada momento), y por niveles de gobierno, de ser posible.

### ➔ Información adicional para cada partida de gastos fiscales, que incluya:

- el costo estimado del gasto fiscal, con una indicación de la veracidad de la estimación, que incluya la calidad de la información sobre la cual se basa tal estimación;
- la fuente de gastos fiscales (p. ej. cláusula de la legislación impositiva, práctica administrativa o acuerdo fiscal);
- la duración del gasto fiscal (¿está sujeto a una “cláusula de extinción” o es continuo?);
- el tipo de gasto fiscal (p. ej. una exención, un crédito fiscal reembolsable o una deducción);  
policy justification for each tax expenditure (the policy objective of the tax expenditure, and why it is the best means of achieving that objective);
- justificación política de cada gasto fiscal (el objetivo de la política de gastos fiscales y por qué es la mejor manera de lograr ese objetivo);
- el impacto de los gastos fiscales mayores en la distribución, en la medida en que haya información disponible, incluyendo, cuando sea relevante, un análisis de género; y
- referencia a la última revisión del gobierno para, al menos, los gastos fiscales más importantes.

En la India, el Ministro de Finanzas presentó por primera vez, en el Presupuesto de la Unión 2006-07, la Declaración de Ingresos no Percibidos, que informa las diferentes exenciones impositivas. La declaración revela algunos aspectos de los efectos de los gastos fiscales en la distribución, pero no los analiza explícitamente. Esto demuestra que los gastos fiscales que dan un tratamiento preferencial al sector corporativo son significativamente mayores que los gastos fiscales específicos del sector sin fines de lucro y los individuos. En Chile, al igual que en otros países latinoamericanos, existe una obligación constitucional de informar los gastos fiscales. Todos los años, el informe de gastos fiscales se incluye en el Presupuesto de Finanzas Públicas. Este documento presenta la estimación de la Administración Impositiva de Chile del impacto de los gastos fiscales en relación con el impuesto a los ingresos y el IVA, incluyendo las proyecciones de impactos futuros. Su último informe mostró que el valor de los ingresos no percibidos mediante gastos fiscales equivalía al 4,27 por ciento del PIB.

## C. ¿Cómo puede la sociedad civil usar los informes de gastos fiscales para actividades de investigación y activismo?

En su Guide to Tax Work for NGOs (Guía para el Trabajo Impositivo para las ONG) (IBP 2006: p. 60), el IBP estipuló:



Aunque un grupo de la sociedad civil no estaría en posición de estimar las pérdidas de ingresos debido a los gastos fiscales, sí podría compilar una lista de los principales gastos fiscales. (Para ello, podría ser necesario asociarse con un abogado o contador impositivo). Al destacar la existencia de estos subsidios, una lista de esas características podría promover una mejor vigilancia y generar análisis de los fundamentos de la política para tales cláusulas. También podría ayudar a presionar al gobierno para que brinde más información.

En términos más generales, las organizaciones de la sociedad civil podrían usar un informe de gastos fiscales de muchas maneras diferentes, entre ellas, las siguientes:

- ➔ exponiendo el bienestar público “oculto” a un escrutinio más sólido;
- ➔ identificando los gastos y programas impositivos inconsistentes, es decir, el gobierno podría estar promocionando resultados de políticas inconsistentes mediante la adopción de gastos y medidas impositivas contradictorias;
- ➔ identificando áreas en las cuales el sistema impositivo no funciona de conformidad con las intenciones legislativas (p. ej. la administración impositiva tiene recursos insuficientes para hacer cumplir las leyes o ha asignado recursos de ejecución a otras cuestiones);
- ➔ evaluando la gestión continua de gastos fiscales por parte de un gobierno;
- ➔ identificando las mejores maneras de generar un resultado especial en la política (es decir, los gastos directos pueden ser una mejor alternativa que los gastos fiscales); y
- ➔ identificando aspectos de la legislación impositiva que deberían mejorarse si se desea cumplir con las aspiraciones de la comunidad para su sistema impositivo.

Algo de suma importancia para los grupos de la sociedad civil, además del impacto general en los ingresos, es de qué manera los gastos fiscales distribuyen costos y beneficios en diferentes segmentos de contribuyentes. Esto debería abordarse en la mayor medida posible usando la información disponible. Los resultados de un análisis de esas características pueden contribuir significativamente al activismo presupuestario de la sociedad civil, que apunta a incrementar los resultados de justicia social mediante políticas impositivas y de gastos. Un análisis de distribución puede identificar brechas significativas en el impacto del presupuesto en diferentes grupos, por ejemplo:

- ➔ **Análisis de ingresos/riqueza:** ¿De qué manera los individuos de bajos ingresos o los individuos con pocos beneficios de riqueza se asemejaron a los individuos de altos ingresos o acaudalados?
- ➔ **Análisis de género:** ¿Existe un impacto diferencial en las mujeres y los hombres? Por ejemplo, si solo los hombres trabajan en la industria manufacturera de un país en particular, un gasto fiscal que reduzca la carga impositiva sobre trabajadores del sector manufacturero beneficiará más a los hombres que a las mujeres. Un análisis de este gasto también podría identificar las razones de las políticas con un enfoque en la fabricación.

- ➔ **Análisis minoritario:** ¿Llegan eficazmente los gastos a sus beneficiarios objetivo? Un crédito fiscal por inversiones puede tener el objetivo de beneficiar a un grupo minoritario que vive en una región en particular. El análisis de gastos fiscales puede tener la capacidad de identificar si el crédito está en realidad beneficiando a ese grupo.

Un informe reciente publicado por el Center on Budget and Policy Priorities de los Estados Unidos (Marr and Highsmith 2011) presenta un interesante análisis de los gastos fiscales en los Estados Unidos que destaca de qué manera representan una porción muy importante de los gastos federales, al tiempo que son ineficaces y poco equitativos, y hacen que los hogares más acaudalados reciban los mayores subsidios impositivos.

## D. Materiales importantes, páginas de Internet y “modelos” de informes

Fondo Monetario Internacional. Manual de transparencia fiscal. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional. 2007

<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf> (esp. pp. 64-5)

OECD. *Best Practices for Budget Transparency*. Paris: OECD. 2002.

<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>

OECD. *Tax Expenditures in OECD Countries*. Paris: OECD. 2010.

[http://www.oecd.org/document/37/0,3343,en\\_2649\\_34119\\_44961317\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/37/0,3343,en_2649_34119_44961317_1_1_1_1,00.html)

Li Swift, Z. *Managing the Effects of Tax Expenditures on National Budget*. World Bank Policy Research Working Paper 3927. Washington, D.C.: World Bank. 2006.

[http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/05/23/000016406\\_20060523092056/Rendered/PDF/wps3927.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/05/23/000016406_20060523092056/Rendered/PDF/wps3927.pdf)

Levitis, J. et al. *Promoting State Budget Accountability Through Tax Expenditure Reporting*.

Washington, DC: Center on Budget and Policy Priorities. 2009.

<http://www.cbpp.org/files/4-9-09sfp.pdf>

Government of India. *Statement of Revenue Foregone*. 2010.

<http://www.indiabudget.nic.in/ub2009-10/statrevfor.htm>

Gobierno de Chile. *Informe de Finanzas Públicas*. 2008.

[http://www.dipres.cl/572/articles-3689\\_ifp2008.pdf](http://www.dipres.cl/572/articles-3689_ifp2008.pdf)

Marr, C. and B. Highsmith. *Reforming Tax Expenditures Can Reduce Deficits While Making the Tax Code More Efficient and Equitable*. Washington, D.C., Center on Budget and Policy Priorities. 2011.

<http://www.cbpp.org/cms/?fa=view&id=3472>

## Chapter 3

# Actividades Cuasifiscales

Al igual que los gastos fiscales, las actividades cuasifiscales representan “gastos ocultos;” por lo general son invisibles y tienden a beneficiar solo a algunos grupos pequeños. Se deberían realizar todos los esfuerzos posibles para eliminarlas, pero, al menos, deberían informarse de manera transparente; y su impacto fiscal debería medirse.

### A. ¿Qué son las actividades cuasifiscales y por qué generan interés?

Las actividades cuasifiscales son las actividades llevadas a cabo por bancos y empresas propiedad del estado y, a veces, por empresas del sector privado bajo la dirección del gobierno, en las que los precios que se estipulan son poco habituales o inferiores a la “tasa de mercado”. Entre los ejemplos, se incluyen los préstamos bancarios subsidiados proporcionados por el banco central u otros bancos propiedad del gobierno, y los servicios públicos no comerciales proporcionados por empresas propiedad del estado. Un ejemplo típico sería las empresas propiedad del estado que suministran combustible, electricidad o agua a precios inferiores a los de mercado, con lo que proporcionan un subsidio implícito a los precios. Si no se incluyen claramente en los informes financieros del gobierno, las actividades cuasifiscales son un tipo especial de transacción extrapresupuestaria.

Las actividades cuasifiscales generalmente se realizan con pérdidas o por debajo de la tasa normal de ganancias. Por lo tanto, podrían, en principio, ser reemplazadas por impuestos específicos, subsidios u otros gastos directos que podrían tener el mismo efecto neto sobre el precio al cual estos servicios se ofrecen, pero que trasladarían los gastos relacionados con las actividades a los libros del presupuesto.

En los últimos años, ha habido un mayor énfasis en los gobiernos que tienen un presupuesto equilibrado y bajos niveles de deuda. Tales prescripciones pueden incrementar los incentivos para que los gobier-

nos usen actividades cuasifiscales que ocultan el verdadero costo de sus políticas y, en consecuencia, hacen que su situación fiscal parezca mejor de lo que realmente es.

El Fondo Monetario Internacional ha brindado la siguiente descripción de los diferentes tipos de actividades cuasifiscales, a los cuales se agregan algunos ejemplos para aclarar de qué manera podrían funcionar (FMI 2007: p. 68).

#### Operaciones relacionadas con el sistema financiero

- ➔ Préstamos subsidiados, en los que los bancos propiedad del estado ofrecen préstamos subsidiados a las empresas del estado o el sector privado
- ➔ Requisitos de reservas que generan escasas ganancias, según los cuales los bancos deben mantener reservas sobre las que obtienen ganancias reducidas respecto de las que podrían obtener si invirtieran los fondos
- ➔ Límites de crédito, mediante los cuales los bancos están sujetos a un límite para el monto de crédito que tienen permitido emitir

#### Operaciones relacionadas con el cambio y los sistemas comerciales

- ➔ Tasas de cambio monetario múltiples, mediante las cuales el banco central puede usar una serie de tasas de cambio diferentes para diferentes transacciones, por ejemplo, otorgando a una empresa propiedad del estado una tasa más favorable
- ➔ Depósitos de importación, por los cuales las empresas pueden verse obligadas a depositar en el banco central para cubrir el costo que, eventualmente, pagarán por las importaciones
- ➔ Garantías sobre las tasas de cambio, mediante las cuales el banco central puede brindar a los contratistas del gobierno garantías sobre la tasa de cambio que deberán pagar sobre las importaciones
- ➔ Barreras no arancelarias, mediante las cuales pueden prohibirse o restringirse las importaciones de ciertos bienes que compiten con productos producidos en el país

#### Operaciones relacionadas con el sector de las empresas comerciales

- ➔ Cobrar a precios inferiores a los comerciales, en ámbitos en los que las empresas propiedad del estado puedan suministrar, por ejemplo, electricidad a un precio subsidiado para algunos o todos los consumidores

- ➔ Prestación de servicios no comerciales (p. ej. servicios sociales), en los que las empresas propiedad del estado puedan suministrar algunos servicios a un valor menor que el costo total, por ejemplo, las universidades pueden no cobrar el costo total de la matrícula
- ➔ Asignación de precios para fines de ingresos presupuestarios, en los que las empresas propiedad del estado pueden estar en una situación de monopolio y, por lo tanto, pueden cobrar precios superiores a los que podría establecer un mercado competitivo para incrementar las ganancias para el gobierno
- ➔ Pagar a los proveedores un valor superior a los precios comerciales, en casos en los que los proveedores locales pueden recibir pagos superiores a la tasa de mercado como forma de protección de su industria

La decisión de qué constituye una actividad cuasifiscal y qué no, es una cuestión complicada. La identificación de actividades cuasifiscales supone que se puede realizar una distinción clara entre las transacciones de las empresas propiedad del estado (incluidos los bancos) que se realizan con fines comerciales y aquellas cuyo objetivo es proporcionar un servicio público en lugar de obtener una ganancia. Determinar si una actividad es cuasifiscal también supone que hay una tarifa comercial general de ganancias y, por lo tanto, podrían identificarse las transacciones que no lleguen a esta tarifa. Además, aunque el gobierno puede exigirle a una empresa propiedad del estado que proporcione un préstamo a cierta tasa de interés o que proporcione servicios a cierto precio, puede que no sea simple determinar el precio de mercado o el precio al cual la empresa propiedad del estado hubiera prestado sus servicios sin la exigencia del gobierno, especialmente si la empresa propiedad del estado está funcionando como monopolio eficaz.

Entre los ejemplos de actividades cuasifiscales y la manera en que se las trata en los presupuestos, se incluye Azerbaiyán, país en el que los subsidios a los combustibles por parte de la empresa petrolera nacional SOCAR fueron finalmente incluidos en el presupuesto mediante el reconocimiento del monto del subsidio y el otorgamiento de créditos fiscales a SOCAR por el mismo monto. De manera similar, en Ghana, hay gastos indirectos realizados a productores independientes de energía que proporcionan electricidad a la Electricity Corporation of Ghana, una empresa pública. La Electricity Corporation paga a los productores de energía una tarifa por la electricidad que proveen que es más alta que la que se cobra a los usuarios de esta electricidad. Los costos de proveer a los contribuyentes tales subsidios a la energía no se informan en el presupuesto del gobierno (Chivaluk and York 2006).

## B. ¿Qué información debería incluir el gobierno en los documentos presupuestarios y otros informes sobre actividades cuasifiscales?

El Manual de transparencia fiscal del FMI (FMI 2007) ofrece una serie de indicaciones sobre la manera en la que los gobiernos deberían cubrir las actividades cuasifiscales en sus documentos presupuestarios. Para comenzar, la documentación presupuestaria debería incluir declaraciones del propósito, la duración y los beneficiarios previstos para las actividades cuasifiscales, según la información provista por las agencias que realizan estas actividades, ya sean empresas propiedad del estado o del banco central. A su vez, las empresas públicas deberían incluir en sus informes información específica sobre, por ejemplo, servicios no comerciales que el gobierno les exija prestar o préstamos a otras agencias que no sean propiedad del gobierno, mientras que los bancos centrales deberían informar las actividades de políticas no monetarias que realicen en representación del gobierno.

Sudáfrica ofrece un buen ejemplo de apertura respecto de las actividades cuasifiscales. Todas las actividades cuasifiscales se incluyen en el presupuesto principal o en los presupuestos de agencias extrapresupuestarias relevantes. En la India, por el contrario, muchas empresas e instituciones gubernamentales también llevan a cabo actividades cuasifiscales. Por ejemplo, las empresas petroleras les cobran a los consumidores un valor inferior al precio de mercado, y el Banco de la Reserva de la India interviene en los mercados de divisas. Sin embargo, el monto total de estas actividades no se menciona en los documentos presupuestarios.

En México, a pesar de que los programas de subsidio más importantes se informan públicamente, existen algunas actividades cuasifiscales para las cuales se proporcionan detalles insuficientes para realizar un análisis informado. Se omite información sobre los subsidios que se proveen a la producción agrícola y a ciertos fondos de fideicomiso. En Angola, se gastan grandes sumas de dinero fuera del proceso presupuestario oficial a través de Sonangol, la empresa petrolera propiedad del estado. Sonangol realiza actividades cuasifiscales en representación del gobierno, entre ellas, proveer subsidios a los combustibles y contribuir con el pago de la deuda nacional. La empresa ha comenzado a registrar algunos pagos a través del sistema financiero integrado de monitoreo, pero los informes siguen siendo poco integradores y no existe un control externo de las decisiones de gastos en sí mismas.

## C. ¿Cómo puede la sociedad civil usar esta información para actividades de investigación y activismo?

Los grupos de presupuesto de la sociedad civil pueden usar esta información sobre actividades cuasifiscales de diferentes maneras como parte de sus actividades de investigación y activismo. Si el gobierno propone reducir, o no incrementar, la asignación de recursos a gastos que abordan la pobreza, esto podría compararse con los subsidios a las empresas privadas o a individuos relativamente acaudalados mediante actividades cuasifiscales. Por ejemplo, el grupo de presupuesto podría comparar las reducciones de gastos sociales con la cantidad de préstamos a tasas inferiores a las de mercado proporcionados a empresas privadas y provenientes de bancos propiedad del gobierno, o la cantidad de ingresos no percibidos por proporcionar a individuos o empresas privadas terrenos gubernamentales a un costo inferior al normal.

## Chapter 4

# Contingent Liabilities

Si existe una cantidad significativa de actividades cuasifiscales que no se informan, estas podrían tener un impacto al reducir y, por lo tanto, comprender, el nivel de gastos gubernamentales informado. En consecuencia, la proporción de gastos en actividades a favor de los pobres podría aumentarse en relación con otros gobiernos que tienen un nivel más bajo de actividades cuasifiscales, dada la falsa apariencia de un esfuerzo mayor para abordar la pobreza. En estos casos, el reconocimiento de actividades cuasifiscales podría ayudar a presentar alegatos de que el gobierno debería aumentar estos gastos para que la porción de gastos a favor de los pobres en los gastos generales del gobierno coincida con la hallada en otros países. Antes de comprender dicho trabajo, sin embargo, la sociedad civil debería recordar que la estimación de los costos de las actividades cuasifiscales no es un ejercicio simple ni gratuito. Además, algunas actividades cuasifiscales, como los subsidios a los precios de los alimentos básicos o a los combustibles, pueden, en realidad, ser a favor de los pobres.

### D. Materiales importantes, páginas de Internet y “modelos” de informes

Chivaluk, M. and R. York. *Implications of Quasi-Fiscal Activities in Ghana*. Documento de trabajo del FMI WP/06/24. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional. 2006.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2006/wp0624.pdf>

Fondo Monetario Internacional. *Manual de transparencia fiscal* (esp. pp. 67-70). Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional. 2007.

<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf>

Revenue Watch Angola Transparency Snapshot.

<http://www.revenuwatch.org/our-work/countries/angola/transparency-snapshot>

Los pasivos gubernamentales son una medida de los riesgos fiscales. Los pasivos contingentes, ya sean explícitos o implícitos, pueden afectar la posición fiscal del gobierno y, por lo tanto, su capacidad de cumplir con sus obligaciones de gastos. Las organizaciones de la sociedad civil deberían pedirles a los gobiernos que incluyan información sobre el propósito y el posible impacto fiscal de los pasivos contingentes en los informes presupuestarios, y podrían realizar su propio análisis de los fundamentos y el posible impacto de tales pasivos en la asignación de recursos presupuestarios escasos.

### A. ¿Qué son los pasivos contingentes y por qué generan interés?

Los pasivos gubernamentales son montos de dinero que un gobierno debe, tales como los necesarios para el pago de la deuda soberana y para los pagos adeudados a proveedores de bienes y servicios. En este sentido, la información completa sobre los pasivos gubernamentales es clave para comprender y evaluar el nivel de riesgo fiscal que un gobierno afronta y, por lo tanto, debería informar públicamente. Los pasivos contingentes son montos que el gobierno puede deber, pero el monto del pasivo, o su existencia, dependerá de eventos futuros (e inciertos). Las garantías gubernamentales son una forma común de pasivos contingentes. El gobierno puede garantizar un préstamo, pero solo será responsable de realizar el pago si el receptor de tal préstamo no cumple con los pagos. De manera que, cuando se producen los estados financieros, con frecuencia se desconoce si el gobierno tendrá que pagar todos o algunos de los préstamos que ha garantizado.

Los pasivos contingentes también son importantes porque puede considerarse que un gobierno es el asegurador de último recurso y, entonces, sus garantías implícitas o asumidas pueden ser muy

amplias. Por ejemplo, como consecuencia de la última crisis financiera global, muchos gobiernos garantizaron préstamos realizados por bancos comerciales en sus países. En otras instancias, se espera que los gobiernos realicen importantes pagos para hacer frente a los efectos de desastres naturales como inundaciones o terremotos.

**La Junta de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS, por sus siglas en inglés) define un pasivo contingente como:**

- ➔ Una posible obligación que surge de eventos pasados y cuya existencia se confirmará solo mediante el acaecimiento o no de uno o más eventos futuros inciertos que no se encuentran bajo el control completo de la entidad; o
- ➔ Una obligación presente que surge de eventos pasados pero no está reconocida porque:
  - (i) No es probable que se requiera un flujo de recursos que represente beneficios económicos o potencial de servicio para saldar una deuda; o
  - (ii) El monto de la deuda no puede medirse con suficiente fiabilidad.

(IPSAS Board 2009: p. 555)

El “evento pasado” puede ser el suministro de una garantía gubernamental para un préstamo y el “evento futuro” podría ser el hecho de que la empresa no pague el préstamo, lo que requeriría que el gobierno pague tal préstamo en representación de la empresa. Según la definición mencionada, tales pasivos solo deben divulgarse o reconocerse en las cuentas del gobierno si es probable que este tenga que pagar la deuda, o si el monto del pago eventual puede estimarse razonablemente y con precisión.

El Manual de transparencia fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI) (2007: p. 47-48) incluye los siguientes ejemplos de diferentes tipos de pasivos contingentes gubernamentales (con explicaciones adicionales). Los pasivos explícitos son obligaciones específicas del gobierno establecidas por una ley o contrato particular. Los pasivos implícitos suponen una obligación moral o una responsabilidad del gobierno prevista que no está establecida por ley ni contrato (ver también Polickova 1998: p. 3).

---

#### **Pasivos contingentes explícitos**

- ➔ Garantías para depósitos bancarios comerciales para casos en los que el gobierno ha aceptado proporcionar préstamos de bajo interés o fondos de corto plazo para apoyar a los bancos comerciales en situaciones económicas o financieras difíciles
- ➔ Programas de seguros estatales que el gobierno implementa para proteger a los productores locales, por ejemplo, contra el impacto de desastres naturales en la producción agrícola

- ➔ Garantías de préstamos, a través de las cuales el gobierno central respalda préstamos otorgados a otras ramas del gobierno o a empresas públicas
- ➔ Garantías de demanda/ingresos en contratos de sociedades público-privadas en los cuales el gobierno se compromete a brindar un nivel mínimo especificado de ingresos para un contratista cuando la demanda futura no pueda predecirse con precisión
- ➔ Compromisos estatutarios en forma de asignaciones tales como pensiones o beneficios sociales, cuando la cantidad de beneficiarios puede no conocerse con antelación

---

#### **Pasivos contingentes implícitos**

- ➔ Avales del sistema bancario, en los cuales los gobiernos pueden considerar prudente rescatar sus sistemas bancarios incluso a pesar de que no se hayan proporcionado garantías formales, como se hizo en respuesta a la última crisis financiera
- ➔ Cobertura de pasivos de entidades privatizadas en casos en los que el gobierno pueda considerar necesario compensar a los nuevos propietarios de empresas privatizadas por pasivos no anticipados, incluso a pesar de que tal respaldo no estuviera incluido en contratos formales, para garantizar el éxito de futuros programas de privatización
- ➔ Ayuda humanitaria y medioambiental en casos en los que el gobierno podría compensar a las víctimas ante desastres medioambientales o de otro tipo excepcionales, incluso sin obligaciones legales o formales
- ➔ Garantías de obligaciones de deuda de gobiernos subnacionales mediante las cuales el gobierno central puede garantizar préstamos a gobiernos subnacionales, incluso cuando no existe una política formal ni otro requerimiento de hacerlo

Por ejemplo, el gobierno de la India ofrece una variedad de garantías para sus propios programas, gobiernos estatales, otras instituciones del sector público, sociedades cooperativas y bancos. Estos pueden cubrir préstamos, que incluyen el interés asociado, y el pago de capital accionario y dividendos mínimos para inversores en entidades estatales. Además, el gobierno central a veces otorga garantías de rendimiento a empresas de la India que operan en países extranjeros o garantías a juntas de ferrocarriles o electricidad de que los clientes del sector público pagarán sus facturas a tiempo.

En los últimos años, los gobiernos de algunos países han restringido notablemente el nivel de garantías de préstamos que proporcionan. Las empresas propiedad del estado de Botswana deberían administrarse comercialmente y se les ha expresado que si necesitan préstamos, estos tendrán que provenir de bancos comerciales. En Uganda, el Fideicomiso de Recuperación de Activos de Cobro Dudoso fue establecido

en 1994 para rescatar préstamos incobrables del Uganda Development Bank (Banco Comercial de Uganda) y del Uganda Development Bank (Banco de Desarrollo de Uganda), que fueron privatizados.

## B. ¿Qué información debería incluir el gobierno en los documentos presupuestarios y otros informes sobre los pasivos contingentes?

El FMI (2007: p. 48) recomienda que la información sobre pasivos contingentes se incluya en los documentos presupuestarios, y que se describa su importancia y su naturaleza. Tal información debería incluir los fundamentos de la política que respalda la opción del gobierno de proporcionar una garantía específica, su monto total, sus beneficiarios previstos y la posibilidad de que realmente se incurra en el pasivo. Las estimaciones cuantitativas de su posible impacto fiscal deberían publicarse también.

En contraste con estos lineamientos, el gobierno de Sudáfrica estipula que “no es posible determinar la porción de estas garantías que se materializarán como pasivos del Gobierno Nacional” (Tesoro Nacional 2009: p. 81). Sin embargo, algunos otros países proporcionan información sobre el valor de los préstamos pendientes a la fecha de los estados financieros, lo que representa el máximo pasivo que el gobierno podría afrontar. En Namibia, solo se provee un resumen y solo en el informe anual del banco central. El Informe Anual de 2002 del Banco de Namibia, por ejemplo, brindaba un resumen de garantías de préstamos del gobierno central que indicaba un aumento de casi 16 por ciento respecto del año anterior y un nivel de garantía total que ascendía a casi 12 por ciento del producto interno bruto (PIB). Alrededor de tres cuartos del valor total de estas garantías se destinaba a cubrir préstamos externos (IDASA 2005).

El gobierno de la India aprobó recientemente estándares de contabilidad para garantías que le exigen revelar una cantidad de detalles, incluidos el monto máximo para el cual se han otorgado garantías durante un año específico, detalles de comisiones y tarifas, especificación de si existe un fondo de reserva para pagar los préstamos y la autoridad designada para garantías dentro del gobierno (GASAB 2010: pp. 5-6). En el Treasury's Resource Accounts for 2009-10, el gobierno del Reino Unido brindó muchos detalles sobre los posibles pasivos que surgieran de los avales del sector financiero después de la crisis financiera. Sin embargo, en algunos casos, consideró que los pasivos máximos posibles eran “no cuantificables” (HM Treasury 2010).

## C. ¿Cómo puede la sociedad civil usar esta información para actividades de investigación y activismo?

La información sobre los pasivos contingentes proporciona solo algo de ayuda indirecta para que las organizaciones de la sociedad civil comprendan el nivel y la composición de los fondos gastados por sus gobiernos, pero el nivel de los pasivos contingentes de un gobierno puede ser de particular interés para quienes están preocupados por la deuda del gobierno y los problemas relacionados. Sin embargo, si la información sobre pasivos contingentes de la que se dispone indica que el gobierno está suministrando un importante apoyo a las empresas del sector privado mediante garantías y otros instrumentos que generan pasivos contingentes, las organizaciones de la sociedad civil podrían usar esta información para argumentar que el gobierno debería gastar más dinero en forma directa en la reducción de la pobreza y no en la comunidad de negocios relativamente más adinerada.

Esto se observa especialmente en casos en los que las garantías implícitas se usan para facilitar la provisión de préstamos a individuos adinerados o influyentes, que después no están obligados a devolverlos. Por ejemplo, la crisis bancaria de 2009 en Nigeria se generó, en gran parte, debido a que los principales bancos otorgaron préstamos a amigos o colegas de los directores ejecutivos o miembros de la junta directiva de los bancos que no luego no los devolvieron. El aval de estos bancos por parte del gobierno sugeriría, al menos retrospectivamente, que estos préstamos habían sido implícitamente garantizados por el gobierno y deberían haber sido informados como parte de sus pasivos contingentes. Esto le hubiera permitido a las organizaciones de la sociedad civil hacer campaña para que los fondos públicos se usaran para reducir la pobreza y no para apoyar a miembros poderosos de la élite.

## D. Materiales importantes, páginas de Internet y “modelos” de informes

- ➔ Fondo Monetario Internacional. Manual de transparencia fiscal. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional. 2007.  
<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf> (esp. pp. 47-48)
- ➔ Government Accounting Standards Advisory Board. *Indian Government Accounting Standard (IGAS) I: Guarantees given by Government: Disclosure requirements*. Delhi: Government Accounting Standards Advisory Board. 2010.  
[www.gasab.gov.in/pdf/IGAS%20I\\_Guarantees\\_Final.pdf](http://www.gasab.gov.in/pdf/IGAS%20I_Guarantees_Final.pdf)
- ➔ HM Treasury (United Kingdom). HM Treasury Resource Accounts 2009-10. London: The Stationery Office. 2010.  
<http://www.official-documents.gov.uk/document/hc1011/hc02/0261/0261.pdf> (pp. 142-146)
- ➔ International Public Sector Accounting Standards Board. *IPSAS 19: Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets*. New York: International Accounting Standards Board. 2008.  
<http://web.ifac.org/media/publications/4/2010-ifac-handbook-of-inter/ipsas-19-provisions-cont-1.pdf>

# Chapter 5

## Pasivos Futuros

- ➔ National Treasury of South Africa. *Consolidated Financial Information for the year ended 31 March 2009*. Pretoria: Office of the Accountant General. 2009.  
<http://oag.treasury.gov.za/Publications/04.%20Consolidated%20Financial%20Information/06.%20For%20fin.%20Year%20ending%2031-03-2009/Consolidated%20Financial%20Information%202008-09/2010-08-18-Consolidated-Financial-Annual-Report.zip> (p. 81)
- ➔ Organization for Economic Cooperation and Development. *Best Practices for Budget Transparency*. Paris: OECD. 2002.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>
- ➔ Polackova, H. *Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability*. World Bank Policy Research Working Paper 1989. Washington, D.C.: World Bank. 1998.  
[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=604971](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=604971)

Los pasivos futuros afectan la situación fiscal de mediano y largo plazo de un gobierno, según las políticas gubernamentales vigentes. Incluyen, por ejemplo, proyecciones de gastos con respecto a esquemas de pensión y seguridad social. No muchos países no pertenecientes a la Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) incluyen información sobre pasivos futuros en sus documentos presupuestarios, y la práctica demuestra que el análisis necesario podría requerir actualizaciones solo cada unos pocos años. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil deberían, al menos, estar al tanto de su posible utilidad para la evaluación de opciones estratégicas de políticas que su gobierno tiene.

### A. ¿Qué son los pasivos futuros y por qué generan interés?

Los pasivos futuros son estimaciones de costos futuros de programas gubernamentales vigentes que inciden en las políticas y resultados fiscales de mediano y largo plazo. Estas estimaciones deben basarse principalmente en cambios proyectados en la población. Por ejemplo, las estimaciones de cambios en la cantidad de jóvenes se usan para proyectar el costo futuro de la educación, mientras que las estimaciones de la cantidad de gente de edad avanzada ayudan a proyectar los costos futuros de salud. Los pasivos futuros podrían también incluir los costos futuros de esquemas de pensiones para empleados del gobierno, basados en tasas proyectadas de desgaste.

Un cálculo de los pasivos futuros ofrece una visión a largo plazo de la sustentabilidad financiera de las políticas gubernamentales vigentes. Es importante notar que, aunque una evaluación de las tendencias presupuestarias a largo plazo puede brindar una perspectiva crítica, las correspondientes estimaciones son muy susceptibles a los supuestos que las subyacen. De hecho, ciertos cambios menores en los supuestos pueden tener un importante impacto en la visión a largo plazo de las finanzas del gobierno. En este sentido, las estimaciones de pasivos futuros deberían interpretarse como meras proyecciones en

lugar de indicaciones reales de una política fiscal gubernamental futura. Los gobiernos de los Estados Unidos y el Reino Unido, por ejemplo, publican estimaciones de ingresos y gastos futuros del gobierno para los siguientes 25 y 50 años respectivamente, según las políticas gubernamentales vigentes.

### **A continuación se presentan dos ejemplos de pasivos futuros.**

*Obligaciones de pensiones de empleados estatales o gubernamentales:* muchos gobiernos proporcionan un esquema de pensiones para todos o algunos de sus empleados. Todos los años, se incluye en el presupuesto del gobierno una estimación de los costos de proporcionar pensiones a empleados estatales jubilados. Las cuentas luego demuestran que los pagos reales realizados coinciden con el presupuesto. Además, existen diferentes variables y supuestos que se utilizan para determinar el nivel adecuado de recursos necesarios para cumplir con las obligaciones de pagos futuros de pensiones. Algunas de las estimaciones más importantes incluyen:

- ➔ edad a la cual los empleados se jubilarán;
- ➔ cantidad de años durante los cuales los empleados vivirán y tendrán derecho a una pensión después de jubilarse;
- ➔ aumentos de salario futuros de los empleados estatales;
- ➔ tasas futuras de inflación;
- ➔ futuros niveles de promoción de empleados estatales; y
- ➔ la tasa de descuento que se usará para calcular el valor de los futuros esquemas de pensiones.

En febrero de 2008, la Junta de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público publicó IPSAS 25: Employee Benefits (Beneficios de los empleados), que incluye los requisitos para los gobiernos que informan sobre la base de acumulación (casi todos los gobiernos siguen informando sobre la base de caja modificada) de rendir cuentas de sus planes de pensiones para los empleados.

*Obligaciones para los beneficios de seguridad social:* la mayoría de los gobiernos pagan beneficios de seguridad social a sus ciudadanos; los más comunes son los esquemas de pensiones estatales (que cubren a todos los ciudadanos de un país y no solo a los empleados públicos) y la provisión de educación y servicios de salud. Las dudas en torno a la rendición de cuentas de tales esquemas son similares a las relacionadas con la rendición de cuentas de los esquemas de pensiones para los empleados. Sin embargo, es mucho más fácil para un gobierno cambiar sus políticas sobre la provisión de beneficios de seguridad social. Por ejemplo, entre los años 1974 y 1980, el gobierno del Reino Unido aumentó las pensiones estatales de conformidad con los salarios promedio. Desde entonces, los aumentos de las pensiones estatales se han basado en la tasa de inflación, que ha aumentado menos que los salarios. En consecuencia, el valor de una pensión estatal básica se ha reducido drásticamente por debajo de lo que hubiese sido bajo las políticas anteriores. Lo más probable es que esta reducción en el ingreso

haya contribuido al hecho de que alrededor de un quinto de los jubilados del Reino Unido ahora se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Además, la edad a la cual un jubilado puede recibir la pensión estatal está aumentando.

Según las políticas vigentes, se espera que los gastos estatales en educación en el Reino Unido aumenten de 5 a 5,6 por ciento del PIB durante los próximos 50 años. Durante el mismo período de tiempo, se espera que los gastos en salud aumenten de 7,4 por ciento del PIB a 9,9 por ciento (HM Treasury 2008). Sin embargo, las políticas en sí mismas pueden cambiar. Por ejemplo, en las décadas de 1970 y 1980, los estudiantes de niveles superiores de educación del Reino Unido recibieron una beca. Esta luego se convirtió en un préstamo, y la mayoría de los estudiantes universitarios ahora también deben abonar tarifas de matrícula de al menos GBP 3.000 por año. Los cambios en las políticas de esta naturaleza deberían reducir o contener los costos futuros del gobierno para la educación superior.

## **B. ¿Qué información debería incluir el gobierno en los documentos presupuestarios y otros informes sobre los pasivos futuros?**

La mayoría de los gobiernos no informan los pasivos futuros, y el nivel de información que podría incluirse en los informes puede variar de un país a otro. La información sobre los pasivos futuros se basa en estimaciones, supuestos y proyecciones futuras, que podrían ser objeto de grandes variaciones. Además, los cambios menores en uno o dos supuestos pueden cambiar radicalmente la naturaleza de las proyecciones (como es el caso de las proyecciones del precio del petróleo para países que dependen en gran medida de los ingresos provenientes de este recurso para financiar sus gastos). Por estas razones, se deberían brindar rangos para las proyecciones futuras a fin de indicar el nivel de duda implícito.

Las Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria de la OECD (2002: p. 11), sin embargo, ofrecen algunos consejos sobre el informe de la sustentabilidad fiscal a largo plazo, aunque muy pocos gobiernos han adoptado este tipo de informe. La OECD indica que los informes a largo plazo deberían publicarse al menos cada cinco años, o en el momento en que ocurran cambios importantes en las políticas. Deberían evaluar las implicancias presupuestarias del cambio demográfico, explicitar los supuestos clave que subyacen a las proyecciones del informe y presentar diferentes situaciones posibles.

En Nueva Zelanda, el gobierno debe publicar un estado de la situación fiscal a largo plazo al menos una vez cada cuatro años, con una proyección de 40 años como mínimo. En octubre de 2009, se publicó el segundo de estos informes, el cual brindó tres situaciones para el futuro (NZ Treasury 2009). En



el Reino Unido, se han publicado informes similares con el presupuesto para la mayoría de los años desde 1999, con proyecciones de hasta 50 años. El último debía publicarse a fines de 2009, un poco después del presupuesto para ese año. Estos informes “brindan un análisis integral de los desarrollos demográficos a largo plazo y su posible impacto en las finanzas públicas” (HM Treasury 2008).

También existen algunos lineamientos para indicar qué tipo de información deberían publicar los países en relación con ciertas categorías de pasivos futuros. Para el informe de las obligaciones de pensiones para los empleados estatales, las Mejores prácticas de la OCDE (2002: p. 13) dan las siguientes recomendaciones:

- ➔ Las obligaciones de pensiones de los empleados deberían divulgarse en el presupuesto, el informe de mitad de año y el informe de fin de año. Estas obligaciones son la diferencia entre los beneficios acumulados a partir de la prestación de servicios en el pasado y las contribuciones que el gobierno ha realizado para brindar esos beneficios.
- ➔ Se deberían divulgar los supuestos actuariales clave que subyacen al cálculo de las obligaciones de pensiones de los empleados. Todo activo que pertenezca a planes de pensiones de los empleados debería evaluarse a su valor de mercado.

Dadas las complejidades que implican, los pasivos de pensiones generalmente no se calculan todos los años. Sudáfrica realiza estos cálculos cada dos o tres años, y los estados financieros 2007-2008 brindaron la siguiente información sobre sus esquemas de pensiones como parte de los anexos a las cuentas gubernamentales:

Este ejemplo indica las dudas que se generan al estimar los pasivos de pensiones. Se estimó que el Associated Institutions Pension Fund (Fondo de Pensiones de Instituciones Asociadas) tenía un superávit de 55,6 por ciento de costos futuros de pensiones en 2006/07, según una valoración realizada en marzo de 2005, pero el superávit fue de solo 12 por ciento en 2007/08 según una valoración realizada en marzo de 2007. Los estados financieros de Sudáfrica no divulgan los supuestos hechos cuando se calcularon estas estimaciones, ni si han cambiado de un año a otro (RSA National Treasury: pp. 57-58).

Los estándares de contabilidad en el área de obligaciones de beneficios de seguridad social están menos desarrollados que para los informes sobre esquemas de pensiones del gobierno. En febrero de 2008, la Junta de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público publicó un Borrador para discusión pública (ED, por sus siglas en inglés) que cubría las obligaciones de beneficios de seguridad social e informes de sustentabilidad a largo plazo. Este Borrador sugería que los gobiernos deberían agregar, como anexo a sus cuentas, información sobre el valor presente de los futuros pagos de beneficios de seguridad social a los ciudadanos que han cumplido con los criterios iniciales para obtener derechos (por ejemplo, quienes ya se han jubilado para recibir beneficios públicos de pensiones) y los supuestos clave usados para calcular este monto.

## C. ¿Cómo puede la sociedad civil usar esta información para actividades de investigación y activismo?

Los gobiernos rara vez informan los pasivos futuros, entre ellos, obligaciones de pensiones y seguridad social, ya que es técnicamente complejo y objeto de diferentes estimaciones o proyecciones que pueden cambiar significativamente las cifras generales de un año a otro. Tales estimaciones son difíciles de comprender y pueden ser objeto de manipulación, cuya detección no siempre es fácil o posible. Todos estos factores hacen que sea difícil para los grupos de la sociedad civil participar de manera significativa en debates sobre el informe de pasivos futuros.

Sin embargo, en los casos en los que se incluyen informes de sustentabilidad fiscal a largo plazo, los grupos de la sociedad civil podrían incidir para exigir informes específicos de los niveles anticipados de gastos futuros en medidas claras de reducción de la pobreza o en beneficios de seguridad social para grupos marginados. Esta información le permitiría a la sociedad civil solicitar cambios en las políticas vigentes para alcanzar objetivos de largo plazo respecto de estas cuestiones.

## D. Materiales importantes, páginas de Internet y “modelos” de informes

Fondo Monetario Internacional. Manual de transparencia fiscal. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional. 2007.

<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf> (esp. pp. 47-48)

HM Treasury (United Kingdom). *Long-term public finance report: an analysis of fiscal sustainability*. London: HM Treasury. 2008.

[http://www.hm-treasury.gov.uk/d/bud08\\_longterm\\_586.pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/bud08_longterm_586.pdf)

Junta de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público. *IPSAS 25: Employee Benefits*. Nueva York: Junta de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público. 2008.

[http://www.ipsas.org/PDF\\_ipsas\\_standards\\_ifac/IPSAS25.pdf](http://www.ipsas.org/PDF_ipsas_standards_ifac/IPSAS25.pdf)

Junta de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público. *Consultation Paper: Reporting on the Long-Term Sustainability of Public Finances*. New York: Junta de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público. 2009.

<http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/exposure-drafts/00329.pdf>

Junta de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público. *Exposure Draft 34, Proposed International Public Sector Accounting Standard: Social Benefits: Disclosure of Cash Transfers to Individuals or Households*. Junta de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público. 2008.

<http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/exposure-drafts/00281.pdf>

New Zealand Treasury. *Challenges and Choices: New Zealand's Long-term Fiscal Statement*. 2009.

<http://www.treasury.govt.nz/government/longterm/fiscalposition/2009>

Organization for Economic Co-operation and Development. *Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria*. Paris: OECD. 2002.

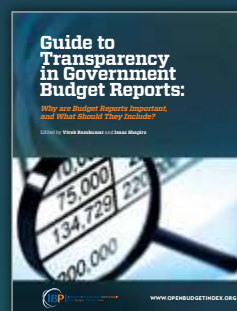
<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>

# The Open Budget Initiative

Esta guía forma parte de una serie que examina temas de las finanzas públicas relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas. En el futuro, la Open Budget Initiative (Iniciativa de Presupuesto Abierto) puede elaborar guías adicionales sobre otros temas importantes relacionados. Se tratan los siguientes temas en esta guía:

1. Fondos extrapresupuestarios
2. Gastos Fiscales
3. Actividades Cuasi fiscales
4. Pasivos Contingentes
5. Pasivos Futuros

Esta serie acompaña dos guías anteriores de la Open Budget Initiative para la transparencia de los presupuestos públicos, una para los gobiernos y otra para las organizaciones de la sociedad civil.



**THE OPEN BUDGET INITIATIVE IS  
BASED AT THE INTERNATIONAL  
BUDGET PARTNERSHIP'S  
WASHINGTON, D.C. OFFICE:**

820 First Street NE, Suite 510  
Washington, DC 20002

**TEL. +1 202 408 1080  
FAX +1 202 408 8173**



**INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP**  
Open Budgets. Transform Lives.

The IBP also has offices in Mexico City, Mexico;  
Cape Town, South Africa; and Mumbai, India.

For more information on the Open Budget Initiative or the IBP, contact us at [info@internationalbudget.org](mailto:info@internationalbudget.org) or visit [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org).

[WWW.OPENBUDGETINDEX.ORG](http://WWW.OPENBUDGETINDEX.ORG)