

Guía para la transparencia en las finanzas públicas

*Buscar más allá
del presupuesto central*

4. Pasivos Contingentes



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

WWW.OPENBUDGETINDEX.ORG

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.

Los pasivos contingentes

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 Botsuana 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

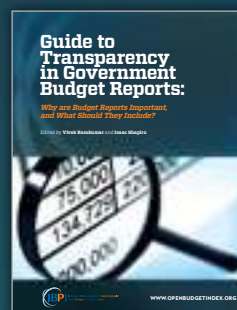
- ➔ Fondo Monetario Internacional. Manual de transparencia fiscal. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional. 2007.
<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf> (esp. pp. 47-48)
- ➔ Government Accounting Standards Advisory Board. *Indian Government Accounting Standard (IGAS) I: Guarantees given by Government: Disclosure requirements*. Delhi: Government Accounting Standards Advisory Board. 2010.
www.gasab.gov.in/pdf/IGAS%20I_Guarantees_Final.pdf
- ➔ 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>
- ➔ 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

La 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.



**LA OPEN BUDGET INITIATIVE
TIENE SU BASE EN LA OFICINA
DEL INTERNATIONAL BUDGET
PARTNERSHIP DE WASHINGTON, D.C.:**

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.

WWW.OPENBUDGETINDEX.ORG

El IBP también tiene oficinas en la ciudad de México, México, en Cape Town, Sudáfrica, y en Mumbai, India.

Para obtener más información sobre la Open Budget Initiative o el IBP, contáctenos en info@internationalbudget.org o visite www.internationalbudget.org.