

**Contingencias Fiscales:
Implicaciones en la Administración de la Deuda
Pública y el Papel de las EFS**

COMITÉ DE DEUDA PÚBLICA DE INTOSAI

Febrero de 2003

Contingencias Fiscales: Implicaciones
en la Administración de la Deuda Pública
y el Papel de las EFS

Resumen	5
Objetivos y Alcances	8
¿Qué significa Contingencias Fiscales?	9
Importancia de las Contingencias Fiscales para la Sustentabilidad Fiscal	14
Desafíos en la Identificación y Evaluación de Contingencias Fiscales	18
Identificación y clasificación de Contingencias Fiscales	18
Evaluación de los costos previstos de las Contingencias Fiscales	21
Enfoques para los Informes, Presupuestos y Disminución de Riesgo	29
Reporte de Contingencias Fiscales	29
Presupuesto para Contingencias Fiscales	34
“Mejores Prácticas” para el Manejo del Riesgo Fiscal	38
Posibles Roles de las EFS	41
Fuentes Citadas	49



Resumen

1. Conforme a los términos de referencia establecidos por el Comité Directivo de INTOSAI, se asignó al Comité de Deuda Pública (CDP) la tarea de publicar los lineamientos y demás información que utilizarán las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) para estimular el reporte adecuado y la administración estricta de la deuda pública. Este documento:
 - Proporciona un análisis de las “contingencias fiscales” que pudieran tener implicaciones para la sustentabilidad fiscal de largo plazo y consecuentemente para la administración de deuda y,
 - Explora posibles roles para las EFS con respecto a estos temas.
2. Los Gobiernos emprenden una amplia gama de programas y actividades que podrían afectar los recursos futuros y crear una inestabilidad fiscal. Sin embargo, muchas de estas contingencias no se contabilizan ni presupuestan y tampoco se capturan adecuadamente en un análisis fiscal tradicional.¹ Como resultado, estos conceptos, que generan aumentos no previstos en el financiamiento de gasto y deuda, podrían sobrecargar presupuestos futuros y restringir la flexibilidad fiscal en formas que socavan los objetivos de la política económica y fiscal gubernamental.
3. A fin de evitar la inestabilidad fiscal y los cambios imprevistos en necesidades de financiamiento, las políticas elegidas deberán basarse en una imagen completa del estado fiscal del país, incluyendo la comprensión total de las disposiciones posibles de los recursos presupuestales futuros.² De igual forma, una administración de deuda exitosa depende, no sólo del control del nivel de deuda pública pendiente y el déficit o superávit fiscal medido en forma tradicional, sino de una clara estrategia amplia que incluye, de manera enunciativa mas no limitativa, asegurar la supervisión de contingencias y su provisión oportuna, administrar eficazmente el riesgo y evitar grandes rescates de actividades semi-fiscales. Estos análisis más profundos deberán complementar el enfoque tradicional en el nivel de deuda como el indicador principal del endeudamiento gubernamental.



-
-
4. Al reconocer el alcance de las actividades que podrían disponer de los recursos futuros, el CDP no ha intentado desarrollar una definición modelo de deuda. En lugar de ello, la Guía sobre la Definición y Publicación de la Deuda Pública³ identifica y define varios elementos de la deuda pública que sería adecuado dar a conocer.
 5. De igual forma, al extenderse mas allá del análisis contable y fiscal tradicional, el concepto de “contingencias fiscales” genera una perspectiva amplia en los programas y actividades gubernamentales que podrían comprometer al gobierno explícita o implícitamente, a usar recursos en el futuro. El objetivo es proporcionar una herramienta para ayudar a los gobiernos a ver mas allá de la situación financiera actual hacia las consecuencias de largo plazo de las decisiones presentes y los factores que impulsan los requerimientos futuros. En consecuencia, los gobiernos deberían estar mejor posicionados para administrar en forma eficaz sus flujos de efectivo y tomar decisiones más sustentadas respecto a las necesidades futuras de financiamiento.
 6. Los informes completos y sumamente claros de las contingencias potenciales permiten, a quienes toman decisiones, estar mejor posicionados para atender los costos futuros y ayudar a evitar cambios imprevistos en las necesidades de financiamiento. Sin embargo, no basta con aumentar el conocimiento de las contingencias fiscales. Los organismos correspondientes deberían desarrollar mediciones de costos precisas e incluirlas en sus informes financieros, presupuestos y otros procesos de políticas para generar incentivos que apoyen de mejor manera el proceso de toma de decisiones sobre la forma de financiar o evitar tales contingencias.
 7. El CDP considera que las EFS mejoran la salud fiscal de largo plazo de un país mediante la adopción de un papel activo para asegurar la comprensión y supervisión adecuadas de las contingencias fiscales y sus implicaciones en la administración de deuda. Sin embargo, esta labor es independiente de la función tradicional de certificación del auditor. Aunque las EFS pueden desempeñar un papel valioso de proporcionar información y guía respecto de las contingencias fiscales,

deberá quedar claro que este trabajo no conlleva el mismo nivel de seguridad que la labor de la auditoría financiera. Más aún, para lograr eficazmente rebasar las cuestiones de control y situación financiera actuales, es posible que las EFS necesiten desarrollar enfoques y métodos nuevos y más interdisciplinarios.

8. Algunas de las posibles funciones a desempeñar por las EFS con respecto a las contingencias fiscales son:

- Auditar y ayudar a mejorar la comprensión de las contingencias reportadas en los informes financieros;
- Estimular prácticas de informes bien fundados de contingencias fiscales, incluyendo aquellos no capturados en los informes presupuestales y financieros tradicionales. Por ejemplo, es posible que las EFS desempeñen un papel en:
 - El desarrollo de una cartera única de las contingencias fiscales de un país;
 - El uso de marcos de referencia tales como la “matriz de riesgo fiscal”⁴ que ayuden a mejorar la comprensión del alcance y naturaleza de las contingencias del país;
 - La evaluación de los costos previstos y riesgos asociados con las contingencias fiscales específicas, y
 - El uso de herramientas interdisciplinarias, tales como simulaciones, para ilustrar y aumentar la comprensión del panorama fiscal de largo plazo del país.
- Estimular las mejores prácticas en el manejo de riesgo. Es posible que las EFS puedan desempeñar un papel a fin de mejorar la comprensión y el uso de:
 - Técnicas de evaluación de riesgo;
 - Enfoques de disminución de riesgo; y
 - Prácticas de administración de riesgo.



Objetivos y Alcance

9. Este documento explora los asuntos clave que están relacionados con las contingencias fiscales que las EFS podrían considerar al tomar decisiones respecto a la condición fiscal gubernamental. Específicamente, el documento:
 - Describe e ilustra el significado de “contingencias fiscales”;
 - Considera la relación entre contingencias fiscales, situación fiscal de largo plazo y administración de deuda;
 - Identifica los asuntos clave y establece cuestionamientos respecto de la identificación, evaluación, reporte, presupuesto y vigilancia de algunas contingencias fiscales básicas;
 - Proporciona ejemplos de enfoques para el reporte, presupuesto, control y vigilancia de las contingencias fiscales; y
 - Explora las posibles funciones de las EFS respecto a las contingencias fiscales.

10. Este documento no dicta, ni tiene la intención de dictar, una base de contabilidad o un tipo de informe que se utilice para publicar disposiciones potenciales de los recursos futuros o sus implicaciones potenciales en la administración de deuda. Mas bien, tiene la intención de proporcionar un análisis sobre la complejidad de este asunto y explorar la posible participación de las EFS.

11. En la preparación de este documento, el CDP se basó en los lineamientos señalados en la Guía sobre la Definición y Publicación de la Deuda Pública de INTOSAI. Además, el Comité



tomó en consideración estudios publicados por el propio CDP, otros comités de INTOSAI, varias instituciones que establecen normas contables y organizaciones internacionales con un interés específico en asuntos de deuda pública. El CDP también consultó y se apoyó en el trabajo de funcionarios del Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). A fin de lograr la perspectiva sobre los enfoques utilizados actualmente para abordar diferentes tipos de contingencias fiscales, el CDP revisó presupuestos, estados financieros y otros documentos de política fiscal de algunos países. El objetivo común fue proporcionar un panorama ilustrativo de los asuntos clave en lugar de proporcionar una revisión detallada.

¿Qué significa Contingencias Fiscales?

12. El concepto “contingencias fiscales” proporciona un marco para considerar la amplia gama de responsabilidades, programas y actividades emprendidas por los gobiernos nacionales que pudieran disponer de recursos futuros. Al extenderse más allá de los análisis tradicionales fiscales y contables, el concepto de contingencias fiscales tiene el objetivo de proporcionar una amplia perspectiva de las actividades gubernamentales que podrían exponer al gobierno, ya sea explícita o implícitamente, al uso de recursos futuros. En lugar de intentar proporcionar lineamientos con definiciones estrictas, el objetivo es proporcionar un marco de referencia para una mejor comprensión de la situación fiscal de largo plazo de un país.
13. Evidentemente, las contingencias fiscales varían de manera importante en términos de magnitud, posibilidad de ocurrencia y fuerza de la obligación legal gubernamental. En el Cuadro I, se proporcionan algunos ejemplos de actividades que pueden ser relevantes en la evaluación de la sustentabilidad a largo plazo de la situación fiscal de un país y la estrategia de administración de deuda.



Cuadro I

Ejemplos de Contingencias Fiscales

- **Programas de seguridad social:** Estos programas varían significativamente entre los países, pero generalmente se refieren a programas establecidos por ley que protegen a las personas físicas contra la interrupción o pérdida del poder adquisitivo. La protección de la persona asegurada y dependientes generalmente se extiende a pagos de efectivo para reemplazar, por lo menos, una porción del ingreso perdido. Los sistemas relativos a empleo generalmente basan el derecho a pensiones y otros pagos periódicos a la antigüedad en el empleo o auto-empleo o en algunos casos, la propia relación laboral. La cantidad de pensiones y otros pagos periódicos generalmente se relacionan con el nivel de ingresos antes del hecho que ocasionó la terminación de los mismos. Dichos programas son financiados enteramente o en gran parte por aportaciones (generalmente un porcentaje del ingreso) de patrones, trabajadores o ambos y en la mayoría de los casos son obligatorios para las categorías definidas de trabajadores y sus patrones. Dichos sistemas a menudo son llamados sistemas de seguro social.
- **Programas relacionados con la salud:** Los gobiernos proporcionan varias prestaciones relacionadas con la salud; por ejemplo, éstas pueden ofrecerse como parte de la compensación a empleados gubernamentales o del sistema de seguro social nacional.
- **Prestación de pensiones a empleados:** Las prestaciones diferidas del empleado, particularmente la prestación de pensión, representa un compromiso potencialmente grande para el gobierno. Las prestaciones de pensión generalmente incluyen aquellas de jubilación, incapacidad o prestación de sobrevivencia a través de un plan de pensión, incluyendo planes financiados por aportaciones. Estas prestaciones difieren de aquellas de seguro social en que las pensiones son por lo general consideradas como operaciones de intercambio porque el empleado realiza un servicio en parte para recibir la compensación diferida que ofrece el plan.
- **Seguro y reaseguro:** Los gobiernos nacionales pueden proporcionar seguro a personas físicas y morales para cubrir una amplia gama de riesgos, que van desde desastres naturales hasta quiebras de bancos y patrones.



-
-
- **Préstamos y garantías a terceros:** Las garantías gubernamentales son una forma comúnmente reconocida de contingencia. Pueden incluir garantías de préstamos, tanto de otras dependencias del sector público y de organismos privados o paraestatales, así como garantías para una diversidad de fines distintos, tales como financiamiento de exportaciones y tipos de cambio.
 - **Cartas de salvaguarda y otras formas de garantías legales no-obligatorias:** En lugar de proporcionar una garantía inequívoca, las cartas de salvaguarda tienden a expresar el apoyo gubernamental de una inversión, quizá aún de un contacto particular. Como resultado, la situación jurídica y el efecto de las cartas de salvaguarda pueden ser ambiguos.
 - **Costos de saneamiento ambiental:** Los gobiernos nacionales podrían tomar la responsabilidad del costo de remoción, disponer de recipientes y/o eliminación de desechos peligrosos de bienes o equipo. El saneamiento podría incluir, entre otros, descontaminación, desmantelamiento, restauración del sitio, supervisión del sitio, costos de cierre y posteriores a éste. Por ejemplo, un gobierno nacional puede operar instalaciones nucleares y estar obligado por ley al saneamiento de cualquier material peligroso al cierre de las instalaciones. Además, los gobiernos nacionales pueden asumir la responsabilidad de saneamiento de desperdicios tóxicos derramados por empresas del sector privado.
 - **Gastos de mantenimiento y operación futuros, asociados con decisiones actuales:** Los gastos futuros de mantenimiento y operación de las instalaciones y otros activos propiedad del gobierno constituyen otro ejemplo de costos que podrían restringir la flexibilidad futura. Mientras que los costos de adquisición normalmente han sido el centro de la toma de decisiones, los costos de operación, mantenimiento y eliminación de activos pueden resultar importantes. Aunque podrían tomarse decisiones para terminar la operación y mantenimiento de los activos antes de que termine su vida útil, cuando un gobierno adquiere un activo es razonable considerar su costo de operación y mantenimiento durante su vida.



Estas disposiciones potenciales de recursos gubernamentales futuros se originan de varias fuentes. Pueden ser explícitas o implícitas, existir actualmente o ser de contingencia en sucesos futuros; sus costos finales podrían medirse o no en forma razonable. En virtud de esta gama, es útil considerar las contingencias fiscales como algo que se extiende desde las obligaciones legales explícitas hasta las promesas implícitas inmersas en la política actual o expectativas públicas (Cuadro II). A lo largo de este espectro, existe gran variación entre la fuerza de una obligación jurídica gubernamental y la certidumbre de costos previstos. Algunos, como las compensaciones diferidas a empleados o los costos de saneamiento ambiental, generalmente se reportan como pasivos en el balance general. Otros, tales como litigios pendientes y pedidos no entregados, por lo general se reportan en las notas aclaratorias de los estados financieros como contingencias o compromisos. Otros son implícitos, tales como prestaciones futuras de seguridad social, en las que el compromiso del gobierno no se menciona en forma explícita y los costos futuros en general no se encuentran contabilizados directamente, ni en el presupuesto, ni en los estados financieros.

14. Aunque el seguro social es quizá la contingencia fiscal más ampliamente citada, vista como algo implícito en la política actual o la percepción del público del papel del gobierno, existen varias actividades que pueden crear expectativas de una utilización del gasto futuro. Se recurre a los gobiernos para rescatar pérdidas y obligaciones del banco central, los gobiernos estatales o empresas privadas con importancia a nivel político o económico. Las decisiones de gasto corriente también podrían ser la fuente de expectativas para el gasto futuro. Por ejemplo, la decisión de comprar un edificio u otro activo fijo, inherentemente compromete al gobierno con los costos del ciclo de vida relacionados con su operación y mantenimiento futuros. También puede existir una expectativa de que serán finalizados los proyectos de capital que son financiados parcialmente. Más aún, la asignación de fondos de impuestos o el establecimiento de fondos fiduciarios podrían crear una expectativa de gasto futuro para el fin designado. Otras actividades gubernamentales, tales como la privatización, pueden tener como resultado la hipótesis implícita de que el gobierno asumirá la responsabilidad

en caso de problemas.⁵ Las interpretaciones más amplias de las contingencias fiscales podrían tomar en cuenta áreas en las cuales el gobierno ya tiene un compromiso, como infraestructura existente y crear una expectativa de gasto futuro para apoyar la inversión gubernamental inicial del gobierno.

Cuadro II: Gama de las Contingencias Fiscales

Fuente	Ejemplo
Pasivos legales explícitos	<ul style="list-style-type: none"> • Deuda pública • Pagos de prestaciones a empleados y jubilados • Pasivos ambientales • Cuentas por pagar • Cuentas por pagar por cobro de seguros
Compromisos financieros explícitos	<ul style="list-style-type: none"> • Pedidos no entregados • Arrendamientos de largo plazo • Obligaciones derivadas de contratos a largo plazo
Contingencias financieras explícitas	<ul style="list-style-type: none"> • Garantías de crédito y préstamos del gobierno • Programa nacional de seguros (depósitos bancarios, cosechas, inundaciones, etc.)
Expectativas de gasto derivados de posibles reclamaciones “morales” o “sociales” que se basen en la política actual y/o percepciones de la población sobre el papel del gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • Pagos de prestaciones futuras derivadas de los programas de seguridad social (pensión a jubilados) <p>Costos del ciclo de vida: la compra de activos de capital puede generar a futuro costos de operación y costos de mantenimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A través de las instituciones: el gobierno nacional podrá intervenir para reducir pérdidas, al omitir las obligaciones de: <ul style="list-style-type: none"> - Gobiernos estatales; - Empresas estatales; - Empresas privadas con importancia política/económica • Rescate en caso de desastres: generalmente los gobiernos federales asumen la responsabilidad de las pérdidas financieras que surjan por catástrofes y desastres devastadores tales como terremotos, huracanes, ataques terroristas y epidemias.



-
-
15. La amplia gama de aspectos que podrían ser considerados como contingencias fiscales aumenta el desafío de determinar cómo y hasta qué grado integrar información más completa sobre sus costos a futuro, previstos en los diversos informes financieros, presupuestos y procesos políticos. Muchas responsabilidades y actividades gubernamentales, que podrían requerir la utilización de recursos futuros, no se apegan a los criterios para su reconocimiento en el balance general de un país o para su inclusión en los totales presupuestales (déficit/superávit). Sin embargo, los efectos potencialmente importantes de estos conceptos en la situación fiscal futura de un país, y en consecuencia, en su estrategia de administración de deuda garantizan la divulgación y la vigilancia.

Importancia de las Contingencias Fiscales para la Sustentabilidad Fiscal

16. Históricamente, los gobiernos han utilizado instrumentos de deuda pendiente como el indicador principal de endeudamiento. Sin embargo, como se ilustra arriba, los gobiernos adquieren una serie de compromisos y actividades que pueden establecer utilidades explícitas o implícitas de los recursos a futuro. Como resultado, un superávit presupuestal y/o nivel bajo de deuda no necesariamente indica un panorama fiscal positivo. Por lo tanto, la estrategia de administración de deuda de un país debería considerar no sólo la situación financiera actual de una nación, sino también su panorama fiscal de largo plazo, incluyendo un entendimiento integral de la magnitud y naturaleza de retiros potenciales de recursos presupuestales futuros.⁶
17. Si no se comprenden y atienden las contingencias fiscales, estas pueden tener consecuencias serias. Sin importar si un gobierno tiene la obligación legal de aportar financiamiento, o simplemente se ve forzado a ello por las circunstancias, las contingencias pueden conducir a períodos de inestabilidad fiscal y cambios imprevistos en las necesidades de financiamiento. La emisión de garantías durante los años setenta en Nueva Zelanda a industrias dedicadas a actividades tales como la producción petrolera, generó costos elevados para los gobiernos futuros. A pesar de que las garantías no representan

ningún costo para el gobierno que las emite, la caída en los precios del petróleo y el retiro de las industrias provocaron que los gobiernos posteriores tuvieran que pagar los costos de las promesas hechas por gobiernos anteriores. De igual forma, la crisis de ahorros y préstamos en los Estados Unidos a finales de los años ochenta y principios de los noventa costó a los contribuyentes estadounidenses cientos de miles de millones de dólares (necesario aclarar la relación entre la crisis de ahorros y préstamos y las contingencias fiscales). Se ha informado que las deudas incurridas por gobiernos de las provincias de Brasil le costaron a su gobierno federal alrededor de US\$74 millardos durante los años ochenta y noventa. En forma similar y durante los últimos diez años, Argentina, Colombia, México y Rusia han tenido que rescatar a gobiernos estatales cuando sus déficits o adeudos se vuelven insostenibles.⁷

18. La privatización de proyectos de infraestructura también se ha convertido en una fuente importante de contingencia, particularmente para los países en desarrollo. Por ejemplo, la concesión de la construcción y operación de carreteras en México a fines de los ochentas y noventas dio como resultado que se tuvieron que utilizar más de US\$6 millardos de fondos gubernamentales para salvar de la quiebra a empresas privadas (y a los bancos que les otorgaron préstamos). En Tailandia, se requirió que el gobierno rescatara un proyecto de carreteras de cuota cuando las autoridades se negaron a incrementar las cuotas según lo pactado en convenios previos. Cuando se hicieron efectivas las garantías cambiarias relacionadas con los proyectos de cuota, el gobierno de España enfrentó una obligación por US\$2.7 millardos.⁸
19. En los períodos de restricción fiscal, los legisladores pueden favorecer actividades fuera del presupuesto y del balance general que no requieren desembolsos de efectivo inmediatos. En su transición a una economía impulsada por el mercado, Hungría emprendió nuevas contingencias en forma de garantías y compromisos no comprobables.⁹ En Italia, los ferrocarriles han utilizado garantías gubernamentales para obtener ingresos de los mercados financieros para cubrir déficits. En un estudio del Banco Mundial se señaló que, aún cuando la República Checa se destacó por mantener un equilibrio presupuestal, un



análisis más profundo mostraba una mayor dependencia de mecanismos extrapresupuestales, principalmente mediante préstamos y garantías otorgados al sector bancario y a los ferrocarriles.¹⁰ En 1998, se estimaba que estos costos ocultos eran de aproximadamente 13 por ciento del PIB y el Banco Mundial y el gobierno checo estaban previendo que crecerían con rapidez.¹¹ Estos costos ocultos podrían agotar los recursos de la economía y dificultarían la flexibilidad presupuestal.¹²

20. Inclusive países con una situación sólida actual podrían estar en riesgo debido a los crecientes costos en programas grandes que no están totalmente incluidos en el presupuesto nacional. Por ejemplo, varios países enfrentan desafíos importantes asociados con el envejecimiento de la población que generarán presiones importantes en el gasto para pensiones públicas y en programas de salud. Las simulaciones realizadas por la Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC) de los Estados Unidos muestran que la combinación de una esperanza de vida mayor y una población económicamente activa relativamente más pequeña provocarían déficits y deudas. OPC estima que el gasto en programas de pensiones públicas y de salud desplazarían otros gastos del gobierno en las próximas décadas.
21. Muchos países enfrentan desequilibrios fiscales actuales, además de las presiones a los sistemas de salud y de pensiones públicas, derivadas del envejecimiento de sus poblaciones. Por ejemplo, el crecimiento de los pagos de prestaciones de seguridad social de Japón y la tarea inmediata de preservar la solvencia de los sistemas de seguridad social complican la actividad inmediata de mejorar la situación financiera actual del gobierno.¹³
22. Como lo ilustran estos eventos, el que los gobiernos tengan información e incentivos adecuados para atender las implicaciones de costos futuros asociados con las opciones de política actual, es un asunto relevante. Algunas actividades emprendidas por un gobierno, tales como préstamos y garantías, requieren un horizonte de largo plazo para comprender las implicaciones futuras del compromiso gubernamental. Además, dado que los posibles derechos sobre los recursos pueden generarse no sólo por compromisos de una naturaleza estrictamente jurídica, sino también de responsabilidades

morales y sociales, algunas contingencias pueden ser evidentes sólo cuando el análisis se extienda mas allá del balance, el presupuesto e indicadores de deuda tradicionales.

23. Por estas razones, el CDP considera que la comprensión de la situación fiscal y sus implicaciones para la administración de deuda deberán extenderse mas allá de la evaluación de la situación financiera actual, e incluir una evaluación de la sustentabilidad de largo plazo de las políticas fiscales del país. Reportar en forma completa y clara los retiros potenciales de los recursos futuros de un país puede ayudar a que las autoridades competentes hagan frente a los costos a futuro, y con ello evitar cambios imprevistos en las necesidades de financiamiento. Asimismo, las señales de alerta oportunas de costos potenciales (cuando estos costos pueden ser controlados) podrían aumentar las opciones de políticas existentes. Por ejemplo, los cambios a programas tales como, el de seguridad social que afecten a grandes grupos de la población, podrían requerir tiempo para que los beneficiarios individuales puedan adaptarse a los cambios de política sin molestias.
24. De acuerdo con su estructura constitucional, los gobiernos deben buscar estrategias creíbles, tanto dentro como fuera del presupuesto nacional, para proporcionar la información adecuada sobre la reclamación potencial de recursos futuros. Dentro de los límites de sus facultades, las EFS pueden proporcionar liderazgo y vigilancia de estos asuntos.
25. En el resto del documento se discutirán algunos de los desafíos para asegurar la evaluación completa de las contingencias fiscales, incluyendo el desarrollo de:
 - Marcos de referencia para identificar y clasificar contingencias fiscales;
 - La experiencia técnica y metodologías para evaluar los costos previstos de diversas contingencias;
 - Métodos para integrar eficazmente la información financiera y de costos sobre las contingencias fiscales en los diversos procesos de políticas; y
 - El papel de las EFS respecto de estos asuntos.



Desafíos en la Identificación y Evaluación de Contingencias Fiscales

26. La diversidad de los derechos potenciales sobre los recursos de un país, genera una diversidad de desafíos. Aunque las normas para los informes financieros son útiles para tomar en consideración algunos derechos sobre recursos futuros, las responsabilidades y compromisos en las políticas gubernamentales van más allá que aquellos reportados en el balance general. Como tal, la identificación y evaluación de las contingencias fiscales no deberían concluir con la inclusión en los estados financieros. Sin embargo, no existe un consenso en el mundo sobre las contingencias específicas que deben tomarse en cuenta y hasta qué grado. Además, la complejidad e incertidumbre que rodean a algunas contingencias crean la necesidad de medición de costos importantes, que a su vez generan preocupaciones sobre el uso de estas estimaciones, así como de la base del presupuesto y de otras decisiones políticas.

Identificación y clasificación de contingencias fiscales

27. Un primer paso muy importante es que el gobierno identifique, clasifique y comprenda el alcance de las contingencias que pueden generar requerimientos de recursos a futuro. Dada la amplitud de las contingencias, sería útil emplear un marco de referencia que considere lo siguiente: (1) la naturaleza del compromiso, es decir, si una contingencia es explícita o implícita y (2) la certidumbre del suceso que esté dando origen a la contingencia, independientemente de que la utilización provenga de un suceso que ya ocurrió o si es contingente para algún suceso futuro.

28. La matriz que se muestra en el Cuadro III, se basa en gran medida en la “matriz de riesgo fiscal”, la cual fue desarrollada por Hana Polackova-Brixí del Banco Mundial,¹⁴ es una herramienta útil para proporcionar una fotografía instantánea de las contingencias fiscales de un país. Aún si no se cuenta con la estimación de los costos asociados, el llenado de la matriz debe proveer un valioso primer paso para comprender el alcance y la naturaleza de las contingencias gubernamentales.

Cuadro III: Matriz para comprender las Contingencias Fiscales

Pasivos	Directo (Utilización futura basada en sucesos actuales o continuación de la política actual)	Contingente (Utilización eventual por una situación futura)
<p>Explícito: El pasivo gubernamental es reconocido por ley o conforme a un contrato</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Préstamos soberanos nacionales y extranjeros¹⁵ • Cuentas de pago de prestaciones de empleados 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantías para préstamos que no están respaldados por el estado • Programas de seguros (para depósitos bancarios, cosechas, inundaciones, riesgos de guerra)
<p>Implícito: Expectativas de gastos derivadas de posibles exigencias “morales” o “sociales” con base en políticas actuales y/o las percepciones del público respecto al papel del gobierno</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Costos futuros recurrentes de proyectos de inversión pública • Pensiones públicas futuras (comparadas con las pensiones de servicio civil) si no se requieren por ley • Atención médica futura si no es obligatoria por ley 	<ul style="list-style-type: none"> • Incumplimiento de un gobierno estatal o empresa privada en deuda no garantizada • Saneamiento de los pasivos de empresas privatizadas • Quiebra de bancos (que supere la cobertura del programa de seguros) • Inversiones fallidas de un fondo de pensiones no garantizado, fondo de empleo, o fondo de seguridad social • Incumplimiento de las obligaciones del banco central (contratos de divisas, defensa de la moneda, estabilidad de la balanza de pagos)



-
-
29. Es claro que la gama de conceptos que potencialmente pueden requerir de recursos a futuro, crea desafíos para poder definirlos. Las definiciones de los informes financieros proporcionan un punto de inicio para identificar contingencias fiscales pero, en sí mismas, no son suficientes para un análisis completo. Esto se debe a que estas normas generalmente se establecen basándose en el concepto de las obligaciones contractuales, las cuales representan solamente una fuente de utilidades posibles de los recursos gubernamentales futuros.
30. Las normas para informes financieros reconocen obligaciones basadas en criterios de identificación, probabilidad y cuantificación. Mediante estos criterios se hace una distinción de los informes financieros entre pasivos, contingencias y compromisos. Los pasivos generalmente surgen de sucesos actuales reales.¹⁶ Un pasivo se registra en el balance general cuando puede identificarse un concepto, es probable que ocurra y sea posible estimar razonablemente su costo. Por ejemplo, un pasivo puede registrarse para el pago a futuro de un caso judicial en el cual se emita un fallo desfavorable para el gobierno. Por otra parte, las contingencias surgen de imprevistos que serán resueltos en el futuro.¹⁷ Por ejemplo, una contingencia podría derivarse de un litigio pendiente. Es este caso, los compromisos están definidos en forma menos clara.¹⁸ El término se ha utilizado normalmente para referirse a compromisos contractuales que requieren el uso futuro de recursos financieros. Como ejemplo, el Consejo de Contabilidad y Auditoría del sector público de Canadá define los compromisos financieros como obligaciones que se convierten en pasivos si se cumplen los términos de los contratos, acuerdos o la legislación vigente. A pesar de que un pasivo generalmente no se reconoce cuando un contrato está firmado debido a que los bienes o servicios contratados no han sido entregados; esta operación podría reconocerse como un compromiso. Existe un considerable margen de interpretación con respecto a estos criterios de definición y a menudo es difícil distinguir claramente entre los diversos tipos de obligaciones que pueden ser reconocidos por las normas de informes financieros.
31. Estos desafíos de definiciones aumentan cuando el concepto de las contingencias fiscales se utiliza para extenderse más allá de lo que tradicionalmente se registra para fines de los informes

financieros. Una vez que se consideran las contingencias provenientes de los derechos potenciales sobre los recursos no basados en obligaciones legales, se dificulta definir cuál de ellas podría ser considerada una contingencia fiscal. Es importante tener una visión integral para ofrecer una imagen completa del futuro fiscal del país. Sin embargo, la proyección simple de los costos de largo plazo de todas las políticas actuales puede resultar demasiado extenso y no sería útil para atender las decisiones de políticas específicas; una integración tan extensa podría también implicar que todas las políticas actuales sean inalterables.

32. Al proporcionar un marco de referencia para distinguir entre diversas contingencias, una matriz (como la mostrada en el Cuadro III) en un inicio es útil, no sólo para identificar las contingencias fiscales de un país, sino para tomar en cuenta el enfoque adecuado para informes, presupuestos y vigilancia. Por ejemplo, las obligaciones directas explícitas (pasivos) regularmente se capturan en forma adecuada en los sistemas de informes financieros porque son seguras y se pueden medir; sin embargo, existe la posibilidad de que no estén integradas totalmente en el presupuesto y en otros instrumentos que influyan en las decisiones políticas. En otro aspecto, se debe a que las contingencias provenientes de reclamaciones contingentes implícitas son inciertas y no se reflejan directamente ni en los procesos financieros ni presupuestales y pueden garantizar el desarrollo de nuevos enfoques.

Evaluación de los costos previstos de las Contingencias Fiscales

33. Además de la elaboración de una lista integral de las contingencias fiscales de un gobierno, la realización de una evaluación de los costos previstos puede ser un punto de inicio útil y generar beneficios. El reemplazar al reporte de la cantidad máxima por la valoración de los costos previstos de las contingencias, proporciona a las autoridades competentes un mejor indicador sobre el nivel de pérdidas que un gobierno tiene que prever. Además, la valoración de las contingencias gubernamentales, en lugar de simplemente informar sobre la cantidad máxima, permite una mejor analogía con los subsidios en efectivo.



34. Por lo tanto, se obtendrían beneficios si las EFS ayudarán a evaluar y supervisar los costos potenciales asociados con contingencias fiscales. En algunos casos, esto podría requerir el desarrollo de las habilidades técnicas necesarias para apoyar metodologías sofisticadas tales como econometría y opciones de fijación de precios. Para dar una idea de los asuntos que estamos tratando, en la siguiente sección se resumen algunos puntos clave y preguntas abiertas correspondientes a la evaluación de costos para algunas contingencias comunes.

➤ **Programas de seguridad social (Programas de pensión a jubilados):** La evaluación de utilización de recursos futuros para programas de seguridad social genera varios obstáculos conceptuales y técnicos. Los costos futuros de estos programas pueden resultar afectados por (1) la capacidad del gobierno para cambiar el programa y (2) la incertidumbre respecto a los supuestos de costos clave. Debido a la incertidumbre relacionada con los costos futuros, las normas contables generalmente no reconocen como un pasivo las prestaciones de seguridad social futuras.

En primer lugar, existe un debate importante respecto a si las prestaciones de seguridad social futuras constituyen una utilización de los recursos gubernamentales. Algunas personas argumentan que los costos asociados con las prestaciones de seguridad social futuras no deberían ser reconocidas porque los gobiernos tienen las facultades de modificar estos programas. Señalan que los gobiernos pueden reformar (y han reformado) las leyes correspondientes que estipulan la reclamación de pago. En forma contraria, otras personas sostienen que dado que las prestaciones de seguridad social representan una responsabilidad social del gobierno y/o que existe una alta expectativa pública respecto de las prestaciones futuras, estos costos futuros garantizan que sea tomado en cuenta en el proceso de formulación de políticas.

Además de los desacuerdos respecto a si existe una utilización de recursos, las estimaciones de costos de las prestaciones futuras son inciertas. Las estimaciones incluyen supuestos respecto a varios factores tales como crecimiento económico, inflación, desempleo, tasas de natalidad,

inmigración y mortalidad que podrían afectar grandemente los costos estimados. Por ejemplo, los supuestos respecto a las tasas de mortalidad tienen un impacto significativo en las proyecciones de costos para el programa de Seguridad Social de los Estados Unidos. Los gastos estimados que exceden el ingreso durante el período de evaluación 2001-2075 variaron de US\$2,980 millardos a US\$5,146 millardos con base en el supuesto de tasa de mortalidad que se utilice.¹⁹

A pesar de estos desafíos conceptuales y de medición, algunos países han adoptado acciones para estimar los costos de largo plazo correspondientes a sus programas de seguridad social (programas de pensión a jubilados). En un estudio de 1999 realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se determinó que 75 por ciento de los países encuestados preparaban estimaciones actuariales regulares para sus programas de seguridad social. Sin embargo, sólo 53 por ciento aproximadamente tenían una obligación legal de hacerlo. Las proyecciones varían respecto a: (1) el número de años incluidos; (2) si se asumía que el sistema de seguro social estaba supuestamente abierto o cerrado para nuevos participantes; y (3) como se contabilizaba la incertidumbre de las estimaciones, es decir, si se produjeron diferentes escenarios utilizando supuestos alternos, etc.

Un ejemplo, es que los Estados Unidos estima proyecciones actuariales para programas de seguro social tanto a corto plazo (10 años) como a largo plazo (75 años). Estas estimaciones de valor neto sirven para subrayar la brecha financiera entre las contribuciones anticipadas y los gastos. Dada la incertidumbre inherente de las estimaciones para 75 años en el futuro, se proporcionan tres proyecciones alternas utilizando diferentes conjuntos de supuestos económicos y demográficos para mostrar la gama de posibilidades. Estos supuestos diferentes pueden dar como resultado estimaciones muy diferentes de costos futuros. Por ejemplo, se estima que las prestaciones totales bajo los supuestos de “costo elevado” resultarán 2 veces más que las de los supuestos de “costo bajo”. Las proyecciones basadas en “supuestos intermedios,” se consideran de las mejores



estimaciones de experiencias futuras previstas conforme a la legislación actual proveída para ayudar como guía a los legisladores.

➤ **Prestaciones de pensión para empleados:** Varios métodos de costos actuariales que estiman costos futuros basados en experiencias previas, pueden ser utilizados para calcular el pasivo de las prestaciones de pensiones para empleados del gobierno. Aunque todos los métodos actuariales aceptables reconocen el costo de las prestaciones de pensiones a un empleado durante sus años de servicio, también reconocen el costo de diferentes patrones. Por ejemplo, el método de “costo normal por edad de ingreso total” tiene la intención de generar un costo de pensión periódico que es un porcentaje del nivel de nómina.

Son aconsejables supuestos compatibles con la guía proporcionada por un organismo independiente. Por ejemplo, las normas de contabilidad federales en los Estados Unidos mencionan que el consejo que establece las normas profesionales de la práctica actuarial, debería ser la guía para seleccionar los supuestos de los programas de pensiones federales. En la medida de lo posible, también se considera útil que los supuestos sean compatibles entre los informes financieros, los presupuestos y los estados actuariales.

➤ **Programas relacionados con la salud:** La evaluación de prestaciones de atención médica futura presenta varios desafíos de medición. En general, estos costos son más inciertos que los costos de pensión dado que dependen de 1) patrones cambiantes de utilización y prestación de atención médica y 2) tendencias de precios de servicios médicos. Adicionalmente, los costos futuros resultarán afectados por la interacción entre la cobertura de salud del empleado gubernamental y las prestaciones de salud proporcionadas por los programas de seguridad social. Los supuestos respecto a estos factores pueden tener implicaciones significativas para la estimación de los costos a futuro del programa.

➤ **Préstamos y garantías a terceros:** Los países difieren en su enfoque para medir los costos correspondientes a préstamos y garantías. Las normas de contabilidad generalmente establecen una provisión para una porción del capital principal que no será recaudado. Esta provisión para cantidades incobrables por lo general se reconoce cuando existen más posibilidades de que los préstamos no sean recuperados totalmente. La cantidad total del préstamo en el balance general es el neto de esta cantidad reservada y se asienta como un “gasto por deuda incobrable”.

Varios países, incluyendo a los Estados Unidos, Holanda, Suecia e Italia han adoptado enfoques dirigidos a reportar con mayor claridad los costos de préstamos y garantías. Por ejemplo, los Estados Unidos han adoptado una forma de mayor proyección para medir obligaciones adquiridas para contabilidad y presupuesto. Las normas de contabilidad federales para préstamos y garantías exigen en la actualidad una estimación del valor presente de los costos para el gobierno correspondientes a préstamos o garantías. Esto se basa en una evaluación integral de los flujos de efectivo futuros durante la vigencia del préstamo o garantía, e incluye pagos de intereses, capital, comisiones, anticipos de pago, incumplimientos, morosidad y recuperaciones. La norma exige descontar los flujos de efectivo netos, a la tasa de préstamos del gobierno sobre valores negociables.

Continúan los avances en la elaboración de técnicas para analizar el riesgo asociado con los préstamos y garantías. Por ejemplo, se han aplicado técnicas sofisticadas que se basan en derivados financieros a algunas garantías gubernamentales. La prórroga de una garantía puede equivaler al caso en el que el gobierno pone en venta una opción tipo al prestamista, lo cual da al prestamista el derecho de ejercer la opción de compra del préstamo del gobierno. Se han realizado trabajos aplicando los marcos de referencia de precios de opciones para valuar las garantías de préstamos federales otorgadas a empresas²⁰ y a garantías hipotecarias.²¹

➤ **Seguros y reaseguros:** Al igual que los préstamos y las garantías, los programas de seguros involucran varios



desafíos de estimaciones y son manejados en forma diferente en varios países. Las normas de informes financieros generalmente requieren que se registre un pasivo para una estimación de las reclamaciones por pagar basadas en sucesos ocurridos, incluyendo la estimación de las mismas incurridas pero no reportadas aún. Sin embargo, aunque no son suficientemente seguras para registrarlas como un pasivo de acuerdo con las normas de contabilidad, la contingencia de riesgo gubernamental podría ser significativamente mayor que las reclamaciones pagables al final de un período.

Algunos países han comenzado a trabajar para evaluar integralmente el riesgo adquirido por los programas de seguros. En términos generales, el “riesgo asumido” por un gobierno en relación con un programa de seguro puede considerarse como la diferencia entre las primas efectivas pagadas por el asegurado y las primas necesarias para cubrir totalmente las pérdidas inherentes en la cobertura proporcionada. Esta diferencia entre la prima de riesgo total y la prima efectiva cargada (“la prima faltante”) representa el costo del subsidio de un gobierno.²²

La capacidad de generar estimaciones de costos completos y razonables con respecto al “riesgo asumido” varía considerablemente entre los diferentes tipos de programas de seguros. Algunos, tales como los programas de seguros de vida están bien fundamentados en la ciencia actuarial. Sin embargo, los modelos para otros, tales como el seguro de depósitos, son mucho más complejos. En la mayoría de los casos, la experiencia histórica es un factor importante en la determinación del riesgo y, en algunos casos, las metodologías más sofisticadas tales como la econometría y fijación de precios por opciones pueden resultar muy útiles.

Al igual que con los préstamos y garantías, el marco de referencia de la fijación de precios de opciones ha sido utilizado para analizar el costo de programas de seguros gubernamentales. Por ejemplo, el seguro de depósitos puede considerarse como una opción comprada por una institución financiera al gobierno en sustitución del pago de una prima

de seguro y da a un banco o institución de ahorros el derecho de vender los pasivos financieros del seguro de depósito al gobierno cuando el valor de sus activos sea inferior al valor de sus pasivos. Un trabajo similar se ha realizado para extender el uso del marco de fijación de precios de opciones a las estimaciones de los pasivos gubernamentales resultantes del seguro de pensión.²³

Las estimaciones de costos para el programa de seguro de pensión de los Estados Unidos ilustran las diferentes técnicas de estimaciones que emanan de las autoridades competentes. Durante la elaboración del presupuesto del ejercicio fiscal 1997, el presupuesto de efectivo reportó una recaudación neta por US\$1 millardo y los estados financieros reflejaron un pasivo por \$10.4 millardos para el valor presente neto de prestaciones a futuro.²⁴ Al mismo tiempo, un modelo probabilístico dirigido por la Oficina de Administración y Presupuesto estimó los costos de reclamaciones de recursos a futuro en el rango de entre US\$30 y \$60 millardos.²⁵

➤ **Costos de saneamiento ambiental:** Los costos de saneamiento resultan afectados por varios factores, tales como inflación y cambios en las leyes y tecnología. Por lo tanto se puede prever que estas estimaciones cambien con el tiempo. En algunos países, las normas de contabilidad requieren las estimaciones de costos de saneamiento relacionadas con planta o equipo, propiedad del gobierno. Por ejemplo, en los Estados Unidos, las normas de contabilidad federales definen los costos de saneamiento ambiental como el costo de remoción, depósito en recipientes y/o eliminación de (1) desechos peligrosos de la propiedad o 2) material y/o propiedad que consiste de desechos peligrosos en cierre permanente o temporal de una propiedad, planta y equipo relacionado. El saneamiento podría incluir, entre otros, costos de descontaminación, demolición, restauración del sitio, monitoreo del sitio, cierre y costos posteriores al cierre. Las estimaciones de costos de saneamiento se basan en el costo actual para realizar el saneamiento considerando las leyes, tecnología y planes de administración existentes. Una alternativa es basar la estimación en costos futuros, considerando el factor de inflación previsto y descontando esta cantidad al valor del dólar actual.²⁶



-
-
- **Gastos de mantenimiento y operación futuros:** La compra de un activo podría crear la expectativa de que se proveerán fondos para mantener y operar el activo con el tiempo. Una estimación del costo del ciclo de vida total de un activo incluye, no sólo todos los costos de adquisición inicial directos e indirectos, sino todos los costos periódicos y continuos de las operaciones efectuadas, así como el mantenimiento durante la vida útil prevista del activo y cualquier costo para desinstalarlo o eliminarlo.

Los mantenimientos pendientes que son esenciales para realizar operaciones efectivas, también podrían dar como resultado la utilización de recursos futuros. En los Estados Unidos, el mantenimiento diferido se mide para fines de los informes financieros. De acuerdo con estas normas, el mantenimiento diferido se define como el mantenimiento que no fue realizado en la fecha que debió realizarse o el mantenimiento programado que fue demorado o pospuesto. Esto incluye el costo estimado por recolocar la propiedad gubernamental en una condición aceptable, pero excluye específicamente el costo de expansión de la capacidad de los activos o mejoramiento de ellos para servir a necesidades diferentes a las originalmente proyectadas. Una evaluación del mantenimiento diferido se basa en la determinación de la administración de un nivel de servicio y en la condición aceptable de los activos. La norma reconoce que la determinación de necesidades de mantenimiento es una función administrativa y consecuentemente, permite la flexibilidad en el criterio de la administración dentro de requerimientos ampliamente definidos. *

* Entre los métodos utilizados para estimar los costos de mantenimiento diferido están los siguientes: (1) encuestas de evaluación de la situación, es decir, la inspección periódica de bienes propiedad del gobierno para determinar el costo actual y estimado requerido para mantener los bienes en situaciones aceptables; (2) pronóstico del ciclo vida, que es una técnica de adquisición o compra que considere los costos de operación, mantenimiento, y de otro tipo además de aquellos de adquisición; y (3) método de análisis de administración basado en reducción del financiamiento de mantenimiento ajustado según la inflación a partir del año base.

Enfoques para los Informes, Presupuestos y Disminución de Riesgo

35. Aún cuando existan estimaciones de costos previstos, persiste el desafío de cómo integrar mejor esta información a los diversos procesos políticos. Algunos países informan que a pesar de las mejoras en la información de los estados financieros, ha sido difícil integrar dichos estados en la toma de decisiones presupuestales, que es el punto central del proceso político. Por ejemplo, en una revisión de la administración financiera en Australia, se determinó que aún cuando se estaban generando informes financieros basados en acumulación, estos reportes no estaban siendo utilizados en las decisiones presupuestales y de políticas, por lo menos y en parte, debido a que la asignación de fondos todavía estaba basada en flujos de efectivo. En forma similar, los Estados Unidos han experimentado desafíos para determinar las formas más adecuadas de integrar en forma eficaz los estados financieros y otros costos e información de desempeño en el proceso de presupuesto y políticas. Hana Polackova-Brixí, economista del Banco Mundial, comenta que “un sistema basado en cuentas de estimación de pasivos sin presupuestos acumulados no es necesario ni suficiente para asegurar la consideración de una política adecuada para pasivos contingentes y otros riesgos fiscales.”²⁷
36. En las siguientes secciones, se analizan algunas acciones adoptadas por varios países para mejorar los informes, presupuestos y el monitoreo de diversas contingencias fiscales.

Reporte de Contingencias Fiscales

- **Reporte de pasivos en los estados financieros:** Un número creciente de gobiernos están elaborando actualmente estados financieros basados en acumulación, los cuales reportan pasivos. La sección de pasivos del balance general captura partidas tales como las prestaciones de pensiones futuras para empleados, costos de saneamiento ambiental y cuentas por pagar por reclamos de seguros. Los pasivos contingentes se reconocen en el balance general a través de una provisión para pérdidas previstas, sólo cuando se considera que la cantidad de la



pérdida es probable y puede estimarse en forma razonable. Algunas contingencias que no cumplen estos criterios no se reconocen directamente dentro de los estados financieros, sino que son presentados como notas al pie de los estados financieros. Estas notas aclaratorias generalmente incluyen contingencias si el suceso futuro por confirmar es muy remoto, pero menos probable. Sin embargo, estas notas aclaratorias no incluyen contingencias que se consideren remotas.

- **Notas aclaratorias financieras de contingencias y compromisos:** Algunos países han adoptado acciones para mejorar la presentación de contingencias y otros compromisos. El “Código de Buenas Prácticas para la Transparencia Fiscal” del FMI establece que los estados financieros deberán publicarse con un presupuesto anual que proporcione una descripción de la naturaleza e importancia fiscal de los pasivos contingentes, así como otras partidas tales como gastos fiscales y actividades semi-fiscales.²⁸

Los estados financieros de Nueva Zelanda (o los documentos comprobatorios del Presupuesto) incluyen un Estado de Compromisos y un Estado de Contingencias. El Estado de Contingencias contiene una lista de pasivos contingentes cuantificables y no-cuantificables. Las contingencias cuantificables, tales como garantías, indemnizaciones y capital no liquidado, se reportan a la cantidad máxima posible de reembolso. Se proporciona una descripción de todas las contingencias, así como un análisis de cambios en contingencias.²⁹ Igualmente, los documentos del presupuesto australiano 2002-2003 también contienen un estado de riesgos fiscales que presentan pasivos contingentes cuantificables y no cuantificables y un “Informe Intergeneracional” que presenta proyecciones presupuestales y económicas a largo plazo.³⁰ Por separado, se discuten los detalles de pasivos contingentes y otros riesgos fiscales. En los informes mensuales relativos a la deuda pública, la Oficina de la Deuda Nacional de Suecia explica las garantías y los riesgos presentados de acuerdo con los préstamos concedidos por el gobierno central. Adicionalmente, a fin de proteger el presupuesto

del gobierno central contra los riesgos de garantías, la Oficina Nacional de Deuda de Suecia utiliza las cuotas recaudadas a los beneficiarios para establecer un fondo de reserva.³¹ En los Estados Unidos, las notas de los estados financieros consolidados del gobierno federal incluyen información sobre pasivos contingentes, compromisos, pedidos no surtidos y arrendamientos de largo plazo. El gobierno Búlgaro, ha diseñado un registro integral de garantías y ha establecido la publicación regular de los importes totales de las garantías en vigor junto con las cifras de la deuda gubernamental. El registro cubre todas las garantías nacionales y del extranjero, indicando el beneficiario, acreedor, nombre del proyecto, cantidad, divisa y calendario de pago de la deuda.³²

- **Publicación de costos de seguridad social futuros:** Como se observó anteriormente, los informes financieros de los compromisos de seguro social han estado sujetos a debate. Algunos de los costos asociados con la seguridad social (prestaciones actualmente vencidas y por pagar a los beneficiarios o en su nombre al final del período) se reportan generalmente como un pasivo en los estados financieros. Sin embargo, este tratamiento no captura los costos futuros potenciales asociados con programas de seguridad social.

Algunos países también incluyen estimaciones actuariales de largo plazo de aportaciones futuras y gastos dentro de los reportes financieros o fiduciarios. En la Gran Bretaña, los actuarios gubernamentales deben informar al Parlamento cada cinco años sobre la situación del programa de Seguro Nacional para los siguientes 50 años. En estos informes se consideran los efectos de los cambios en la estructura demográfica de la población y proporcionan cálculos de los porcentajes de aportaciones necesarios para mantener ciertos niveles de prestaciones por cada año a futuro. Asimismo, el Parlamento exige informes cuando existen cambios en la tasa de beneficios del programa o estructuras de aportaciones. En los Estados Unidos, las normas de contabilidad financiera federal requieren la publicación de información de “administración complementaria” para los programas de seguro social. Esta información incluye una



descripción del programa, cómo se financia, la manera de calcular las prestaciones y su situación financiera y actuarial. En Australia, la Carta de Honestidad Presupuestal de 1996 requiere que se elabore un documento cada cinco años donde se reflejen las transferencias inter-generacionales en los sistemas de seguridad social actuales durante los siguientes 40 años. Sin embargo, en un estudio de la OCDE de 1999 se determinó que sólo alrededor del 10 por ciento de los países estudiados reportaban una estimación actuarial para la seguridad social (pensiones de jubilación) en sus estados financieros o en las notas a sus estados financieros.

La publicación del análisis de percepción puede resultar útil para incrementar el entendimiento sobre la incertidumbre que rodea las estimaciones de los costos futuros de los programas de seguridad social. Por ejemplo, el informe financiero del gobierno de los Estados Unidos incluye una tabla que demuestra la percepción de la estimación de costos hacia varios supuestos tales como las futuras reducciones en tasas de mortalidad, natalidad, el diferencial de salario real, etc.

- **Otras Notas Aclaratorias:** Algunos países, han trabajado para publicar los rangos y naturaleza de las contingencias fiscales. Por ejemplo, en un esfuerzo conjunto con el Banco Mundial, el gobierno Checo ha adoptado acciones para clasificar y reportar públicamente los riesgos fiscales y las implicaciones de la situación fiscal futura. El gobierno incluyó un inventario de formas ocultas de deuda en su presupuesto de 1999. La “matriz de riesgo fiscal” descrita anteriormente ha sido elaborada también para Sudáfrica, Hungría y Bulgaria.

Nueva Zelanda ha tomado acciones para publicar las implicaciones potenciales asociadas con la selección de políticas de pronósticos de presupuestos. Los “riesgos fiscales específicos” son publicados en Actualizaciones Fiscales y Económicas, conforme lo requiere la Ley de Responsabilidad Fiscal de 1994. Además, estos informes también proporcionan una descripción de los riesgos fiscales específicos distintos de los pasivos contingentes.



Los riesgos fiscales específicos se describen como una categoría de decisiones o circunstancias gubernamentales que podrían tener un impacto importante en la situación fiscal. Estos riesgos no se incluyen en el pronóstico principal porque su impacto fiscal no puede ser cuantificado en forma razonable, la posibilidad de realización es incierta, y/o el tiempo es incierto. Los riesgos se reportarán si tienen un costo o ahorro previsto por más de US\$10 millones en cualquiera de los años pronosticados y (1) si reflejan decisiones gubernamentales o compromisos legislativos con consecuencias fiscales o tiempos inciertos; (2) son consideradas activamente por el Ministro de Finanzas y los Ministros responsables; o (3) son decisiones que fueron diferidas hasta una fecha posterior. La Ley estipula excepciones en las que el Ministro de Finanzas determine que la divulgación de un riesgo tiene probabilidades de (1) perjudicar el interés económico de Nueva Zelanda; o (2) perjudicar la seguridad o defensa de Nueva Zelanda o las relaciones internacionales del gobierno; (3) comprometer a la Corona en una forma importante en una negociación, litigio o actividad comercial; o (4) dar como resultado una pérdida de valor importante para la Corona.

El grado al que deberán reportarse las utilidades implícitas está sujeto a debate. Algunos argumentos sostienen que la transparencia de todas las contingencias significa un paso importante y necesario para entender la disminución del riesgo. En forma opuesta, otros sostienen que la difusión pública de riesgos implícitos podría incrementar en gran medida el peligro moral. Por ejemplo, aunque el “Código de Buenas Prácticas en Transparencia Fiscal” del FMI promueve firmemente la revelación de información, por otro lado recomienda que las garantías implícitas tales como la posibilidad de que un gobierno pueda en el futuro rescatar una empresa pública o al sector bancario privado, no sean incluidas en la publicación de los estados de pasivos contingentes.

- **Elaboración y presentación del panorama fiscal a largo plazo:** Varios países están elaborando y publicando los panoramas fiscales y presupuestales de largo plazo. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la Oficina de Presupuesto



del Congreso prepara las estimaciones del panorama presupuestario y económico de largo plazo. En Nueva Zelanda, la Ley de Responsabilidad Fiscal de 1994 exige la publicación del Informe de Estrategia Fiscal que está enfocado, por lo menos en parte, a aumentar la atención a las implicaciones de las políticas fiscales de largo plazo. El informe incluye “panoramas de progreso” los cuales proyectan las tendencias fiscales en un período de diez años como mínimo. Los diferentes escenarios ilustran las situaciones fiscales que podrían ocurrir bajo un rango de supuestos de política fiscal y económica. Sin embargo, en una encuesta de la OCDE en 1999 se determinó que alrededor del 14 por ciento de los países encuestados reportaban que el gobierno regularmente generaba un informe sobre el panorama de largo plazo (10 a 40 años) para las finanzas públicas en su conjunto.³³

Presupuesto para Contingencias Fiscales

37. Algunos países han adoptado medidas, tales como el uso de estimaciones acumuladas, para aumentar el reconocimiento de los costos previstos de contingencias fiscales directamente en el presupuesto y en algunos casos, establecer reservas. Presupuestar el costo potencial de contingencias fiscales representa una compensación entre el costo de oportunidad asociado con lo anterior, mediante el uso de estos recursos para aumentar el gasto (o recortar impuestos) y los beneficios de promover la estabilidad fiscal y la credibilidad gubernamental mediante el reconocimiento más directo de los costos potenciales de estas contingencias. Para efectos ilustrativos, en la siguiente sección se proporcionan ejemplos de las formas en que los países han comenzado a incorporar información sobre contingencias fiscales dentro del proceso presupuestal.³⁴

- **Presupuesto para préstamos y garantías:** Varios países, incluyendo Italia, Suecia, Holanda y los Estados Unidos han adoptado medidas para mejorar los presupuestos para costos futuros de garantías otorgadas de préstamos emitidos y préstamos directos. En los Estados Unidos, durante los años ochenta proliferaron garantías de préstamos y una vez que se reconocieron los sesgos asociados con los informes basados en efectivo, se impulsó



un cambio en el tratamiento presupuestal de los préstamos directos y garantías para 1992. La Ley de Reforma Crediticia de 1990, atendió los faltantes de informes base de efectivo para programas crediticios requiriendo que el presupuesto incluyera los costos estimados para el gobierno federal durante la vigencia entera del préstamo o la garantía, calculado sobre la base del valor presente neto. El costo estimado de un préstamo directo o garantía de crédito es actualmente la suma de todos los costos previstos –incluyendo los subsidios a las tasas de interés y pérdidas previstas por incumplimiento– y todos los pagos previstos recaudados por el gobierno durante la vigencia del compromiso, descontados mediante la tasa de interés de los títulos de Tesorería con vencimiento similar al préstamo o garantía. En forma similar, Holanda ahora trata el valor presente neto de las garantías como gastos reales. En Suecia, el ingreso de cuotas de garantía y el efectivo recaudado por garantías de incumplimiento previos se ingresa en una reserva de garantía. Esta reserva tiene la intención de una cobertura a largo plazo de pérdidas de créditos y otros costos asociados con garantías. Italia también ha desarrollado un mecanismo (conforme la reciente legislación de créditos para exportación) el cual requiere establecer una provisión para cada garantía de préstamo otorgada desde Octubre de 1999. Los fondos para aprovisionamiento, con base en el riesgo asociado con cada país receptor específico, son suministrados a través del presupuesto gubernamental. Además, Filipinas y Colombia han trabajado en el establecimiento de formas de valuar su exposición por garantías y la creación de reservas fiscales contra ello.

Algunos países han desarrollado controles presupuestales dirigidos a mitigar la cantidad de riesgo asumido por el gobierno. Por ejemplo, el gobierno de Hungría ha establecido un conjunto de controles presupuestales para garantías que incluye el ajuste de un límite al volumen de garantías a una proporción del total de ingresos estatales presupuestados. Por cada pasivo contingente explícito, se requiere que el presupuesto anual muestre las probabilidades de incumplimiento y los pagos previstos que vencerán.³⁵ Holanda también ha establecido un límite



de presupuesto en la cantidad total permitida de garantías pendientes.

- **Presupuestos para pensiones:** Algunos países, entre ellos Islandia y Nueva Zelanda, han utilizado los presupuestos con acumulación para realzar las consecuencias a largo plazo asociados con los programas de pensión futuros de los empleados del sector público.³⁶ En Islandia, el presupuesto con acumulación mostró las consecuencias de las negociaciones salariales en los costos de pensión futuros de los empleados del sector público. Los funcionarios observaron que los costos totales de estos acuerdos no fueron totalmente realizados por el sector público, hasta que la adopción del presupuesto con acumulación llevó al reconocimiento del pasivo en las estimaciones del presupuesto. En forma similar, los funcionarios de Nueva Zelanda citaron al presupuesto de acumulación como un factor en la interrupción de las pensiones de empleados públicos de beneficio definido, haciendo notar que eran reconocidos bajo el presupuesto de acumulación los pasivos de pensiones dentro del balance y que los gastos incurridos fueron incluidos en el presupuesto.

El indicador principal de la situación presupuestaria de Canadá (déficit o superávit)—llamado balance presupuestal—se calcula en una base de acumulación modificada que incluye los costos acumulados de las pensiones del sector público. Los Estados Unidos reconocen una porción de los costos acumulados para sus programas de pensiones a empleados en el presupuesto, pero no incluye estos costos en los totales presupuestales. Para los empleados civiles contratados desde 1984 y el personal del ejército contratado desde 1985, los costos totales de prestaciones de pensión se reconocen en el presupuesto —a nivel de programa— conforme son devengados. Sin embargo, en virtud de que las cantidades acumuladas a nivel del programa se compensan mediante operaciones internas del gobierno a los fondos de retiro asociados, el indicador del déficit o superávit presupuestal no se afecta.

-
-
- **Presupuesto para seguro:** El presupuesto de acumulación también ha sido citado como benéfico para atender los costos de programas de seguros. Los funcionarios de Nueva Zelanda han reconocido la acumulación de costos para proveer cobertura de accidentes como la clave a los esfuerzos para reformar su programa de Compensación de Accidentes. De acuerdo con el presupuesto con acumulación, el gasto asociado con los costos futuros de accidentes actuales redujo el superávit presupuestario en NZ\$500 millones. Los Estados Unidos han explorado el uso de presupuestos de acumulación utilizando estimaciones de riesgos asumidos para programas de seguros federales.

 - **Presupuesto para seguridad social:** A pesar de las preocupaciones respecto a la incertidumbre sobre las estimaciones de costos, se ha propuesto el uso de indicadores de acumulación en el presupuesto para programas de seguridad social. Sin embargo, hasta la fecha ninguno de los países revisados en este documento presupuesta los costos de prestaciones de seguridad social a futuro.

 - **Presupuesto de reservas de contingencia:** Algunos países incluyen en el presupuesto, como concepto independiente, cantidades anuales para cubrir cualquier gasto urgente o imprevisto, incluyendo pasivos contingentes. En general, se encuentran establecidos los criterios que deberán cubrirse antes de obtener estos fondos. Por ejemplo, para prepararse para riesgos fiscales posibles, el gobierno húngaro ha creado múltiples fondos de reserva, como un fondo de reserva de seguro para depósitos, un fondo de garantía para pensiones, y un fondo de certificado estatal. Por otra parte, una comisión dentro del gobierno colombiano está analizando la creación de un fondo nacional de reservas contra pasivos contingentes. En forma similar, algunos países establecen un fondo de reserva para cubrir las contingencias importantes tales como un desastre natural significativo.

Canadá ha establecido una “reserva de contingencia” dentro del presupuesto anual. El objetivo de la reserva es



cubrir riesgos que surjan de imprecisiones inevitables en los modelos usados para interpretar los supuestos económicos y pasarlos a pronósticos presupuestarios y los riesgos que surjan de sucesos totalmente impredecibles como los terremotos. No se tiene la intención de que sea una fuente de fondeo para nuevas iniciativas gubernamentales. Si los fondos no se requieren, se utilizarán para el pago de deuda pública. El gobierno determina la cantidad de la reserva de contingencia después de consultar con economistas del sector privado.

- **Presupuesto para costos de operación y mantenimiento futuro**: Algunos países, han citado al presupuesto con acumulación como un mecanismo útil para aumentar la atención dada a los costos de futuro asociados con las compras de activos. De acuerdo con algunas formas de presupuesto acumulado, los presupuestos anuales incluyen depreciación y costo de cargos de capital durante la vida del activo. Los autores que apoyan el presupuesto con acumulación expresaron que, dado que la depreciación y los cargos de capital serán incluidos en presupuestos futuros, ya no aparece un activo como un “bien gratuito” después de la compra inicial. Otros países, tales como Sudáfrica, han desarrollado un marco de gastos de mediano plazo que incluye automáticamente los requerimientos de financiamiento para operaciones y mantenimiento en el panorama fiscal y presupuestos futuros.

"Mejores Prácticas" para el Manejo del Riesgo Fiscal

38. En términos generales, la evaluación y mitigación de riesgo, incluyendo los presupuestos para riesgo por parte de los gobiernos, están dentro de sus primeras etapas. Los enfoques alternativos para disminuir el riesgo, podrían variar desde la mejora en la transparencia (para apoyar la toma de decisiones sustentadas) hasta el establecimiento de controles directos sobre el monto de riesgo asumido por el gobierno.³⁷ La siguiente información proporciona algunos ejemplos de acciones adoptadas por los gobiernos para comprender mejor y mitigar los riesgos asumidos.

-
-
- **Mayor transparencia:** Varios países han tomado medidas para incrementar la transparencia de las contingencias fiscales que enfrentan sus gobiernos. Por ejemplo,
 - **Elaboración de una matriz de contingencias fiscales:** Como se mencionó anteriormente, el primer paso importante es identificar y mejorar el entendimiento de las contingencias fiscales de un país. La Matriz de Riesgo Fiscal³⁸ que diseñó Hana Polackova-Brixí, ha sido formulada para algunos gobiernos, entre ellos Sudáfrica, Hungría y Bulgaria³⁹ con el fin de identificar riesgos, así como posibles recursos de políticas que podrían aplicarse. En algunos casos, el llenado de la matriz ha sido acreditada por haber concientizado a los gobiernos de algunos riesgos importantes que anteriormente eran desconocidos.
 - **Publicación de información complementaria sobre las contingencias fiscales:** La publicación de información complementaria de las contingencias fiscales que enfrenta el gobierno puede ser utilizada para incrementar la conciencia y comprensión de estos asuntos. A pesar de no proveer ninguna forma de control directo, para la mayoría de los países, incluyendo una lista complementaria de contingencias fiscales con documentos presupuestales, aún si las estimaciones de costo no están disponibles, mejoraría la transparencia y posiblemente los incentivos para atender estos asuntos.
 - **Establecimiento de mecanismos de control directo:** Además de hacer más transparentes las contingencias fiscales, algunos países han adoptado acciones específicas o han establecido procedimientos para limitar el riesgo gubernamental. Por ejemplo,
 - Canadá ha establecido un conjunto de principios para regular su riesgo asociado con los préstamos y garantías de préstamos. Un aspecto en este marco es que antes de que se otorgue un préstamo o garantía, el departamento deberá analizar el proyecto y demostrar que no podrá financiarse sin ayuda gubernamental.



Además, cualquier programa de préstamos o garantía de préstamo deberá ser autorizado por el Ministro de Finanzas y por el Parlamento.⁴⁰

- Otro enfoque podría consistir en desarrollar un mecanismo de control sobre el nivel adicional de riesgo asumido por el gobierno. De acuerdo con ese enfoque, se podría requerir a los legisladores que voten sobre cualquier acción que incrementara el costo de la contingencia fiscal total del gobierno. Mientras que este enfoque tiene la ventaja de proveer un mecanismo de control sobre las contingencias totales que enfrenta un gobierno, asuntos tales como las dificultades de estimación, la susceptibilidad a la manipulación y otros problemas de monitoreo generan inquietudes de implantación posiblemente insuperables.

➤ **Desarrollo de Sistemas de Administración de Riesgo:**

El gobierno puede beneficiarse del diseño de sistemas de administración de riesgo y técnicas mejoradas para la evaluación de riesgos específicos. El establecimiento de procesos enfocados al riesgo puede ayudar a los gobiernos a comprender mejor las exposiciones fiscales y por lo tanto evitar que acepten sin saberlo, riesgos que pudieran poner en peligro a los presupuestos futuros. Por ejemplo,

- El gobierno de Colombia condujo una evaluación enfocada a riesgos para un proyecto de una carretera de cuota, en el cual se determinó que el mayor riesgo provenía del riesgo de mercado asociado con el volumen de tráfico y con excesos de gastos para la construcción. El reconocimiento oportuno de estos riesgos permitió al Gobierno mejorar sus técnicas de gestión de riesgo y especificaciones de contratos.⁴¹
- En marzo de 1995, el gobierno de Filipinas emitió un documento de consulta dirigido a mejorar la administración de sus pasivos contingentes. La política requería la separación de riesgos para distinguir mejor entre garantías medulares que eran consideradas adecuadas para apoyo gubernamental y que aportaría al gobierno y a aquellas garantías consideradas como



temporales. Además, la política recomendaba retirar determinadas garantías y limitar otros en un 80 por ciento del costo total del proyecto para aumentar la participación del riesgo.⁴²

Posibles Roles de las EFS

39. El CDP considera que una comprensión adecuada y el monitoreo del rango de las contingencias fiscales es importante para aclarar la sustentabilidad fiscal de largo plazo de un país y las implicaciones de la deuda pública. Por lo tanto, la EFS promueve, dentro de los límites de sus facultades y responsabilidades, invitar a sus gobiernos a que adopten prácticas sanas para la evaluación, informes financieros, presupuestos y vigilancia de las contingencias fiscales de un país. Es posible que las EFS estén conscientes y apoyen la adopción de “mejores prácticas” para el manejo del riesgo.
40. El CDP reconoce que el trabajo de las EFS en el área de riesgos fiscales deberá conducirse dentro de la estructura institucional y las restricciones de implantación de sus países. El CDP reconoce que emprender programas y otras responsabilidades es por lo general, asunto de política determinado a través de los procesos constitucionales o legislativos regulares dentro del país correspondiente. Asimismo, en la mayoría de los países existe alguna limitación al derecho de la EFS para examinar o cuestionar dichas decisiones políticas. Por lo tanto, la naturaleza y grado de las facultades y responsabilidades de las EFS a este respecto dependerán de las circunstancias políticas y constitucionales del país que se trate. Por lo tanto, las EFS necesitarán ejercer su propio criterio para considerar la naturaleza y grado de las evaluaciones que puedan emprender y de los informes que se preparen relativos a contingencias fiscales. Además, la tarea de identificación y comprensión de las implicaciones de riesgos fiscales, así como de la situación fiscal a largo plazo abre un nuevo campo de vigilancia para las EFS. Dada la complejidad de los aspectos técnicos y conceptuales asociados con las contingencias fiscales, existe la posibilidad de que las EFS requieran desarrollar internamente las habilidades técnicas así como en sus gobiernos.
41. Algunas de las acciones que las EFS pueden adoptar con respecto a las contingencias fiscales son:



➤ **Auditar y ayudar a mejorar la comprensión de las contingencias reportadas en los informes financieros:**

La mayoría de las EFS tienen la responsabilidad principal de la auditoría de información publicada en los estados financieros del gobierno. Estos estados proporcionan una base para estudiar la situación financiera a largo plazo de un país. Dentro de sus facultades legales, es posible que las EFS deseen trabajar para garantizar la calidad de la información de las contingencias asentadas en estos estados y mejorar la comprensión de la forma en que estos informes pueden ser útiles para evaluar la sustentabilidad fiscal a largo plazo de un país.

➤ **Estimular prácticas sanas de informes para las contingencias fiscales, incluyendo aquellas no capturadas por los informes financieros y presupuestos tradicionales:**

Mediante la evaluación e información de las contingencias fiscales, las EFS podrían desempeñar un papel importante para aumentar la concientización entre legisladores, mercados y el público respecto a estos asuntos. Al hacerlo, podrían ayudar también a crear incentivos para atender el financiamiento de estas contingencias o evitarlas totalmente. Dentro de sus facultades legales, existe la posibilidad de que las EFS deseen adoptar un papel activo al considerar: (1) el trato y vigilancia adecuados para las contingencias que se extiendan más allá de los requerimientos de informes para pasivos y notas aclaratorias y (2) promover e integrar en forma eficaz la información financiera y de costos de las contingencias fiscales al presupuesto y otros procesos políticos.

Estas actividades podrían involucrar tanto la ayuda para mejorar la comprensión de la situación fiscal de largo plazo del país en una base agregada y analizar y monitorear las contingencias fiscales individuales. Por ejemplo, en los países donde sea apropiado, las EFS podrían jugar un papel importante en:

- (1) El desarrollo de una cartera única de contingencias fiscales de un país;



-
-
- (2) El uso de marcos de trabajo, tales como la “matriz de riesgo fiscal”, ayuda a mejorar la comprensión del alcance y naturaleza de las contingencias de un país;
 - (3) La evaluación de los costos en perspectiva y riesgos asociados con contingencias fiscales específicas; y
 - (4) El uso de herramientas multidisciplinarias, tales como simulaciones, para ilustrar e incrementar la comprensión del panorama fiscal a largo plazo de un país.

➤ **Estimular “mejores prácticas” para el manejo del riesgo:**

Dentro de su autoridad legal, las EFS también podrían desear trabajar para apoyar la comprensión e implantación de técnicas de disminución de riesgo apropiadas. Las EFS podrían considerar si los programas están diseñados en forma eficaz para mitigar el nivel de riesgo asumido por el gobierno. Al hacerlo, puede ser necesario que las EFS se ubiquen de manera que ofrezcan información sobre mecanismos tales como participación en el riesgo, uso de reaseguro y el establecimiento de primas basadas en riesgo. Por ejemplo, es posible que las EFS puedan tener un importante papel en el mejoramiento de la comprensión y uso de:

- Técnicas de evaluación de riesgo;
- Enfoques de disminución de riesgo; y
- Enfoques de administración de riesgo.

42. Algunas EFS han realizado revisiones de riesgos potenciales en recursos futuros más allá de lo requerido como parte de sus responsabilidades de auditoría financiera. Con fines ilustrativos, en la sección siguiente se resumen algunas actividades de supervisión emprendidas por las EFS seleccionadas con respecto a diversos tipos de contingencias fiscales.

- **Supervisión de préstamos, garantías y seguros:** Algunas EFS han mejorado su comprensión y supervisión de las contingencias gubernamentales derivadas de programas de préstamos, garantías y seguros.⁴³ Por ejemplo:



-
-
- La Oficina de Auditoría Nacional Australiana (ANAO) ha realizado revisiones de garantías, indemnizaciones y cartas de apoyo de la Comunidad Australiana. Los objetivos de una auditoría eran examinar las garantías, indemnizaciones y cartas de seguridades de la Comunidad en relación con (1) el tamaño potencial de la contingencia de la Comunidad; (2) el grado al cual la contingencia general de la Comunidad era administrada y monitoreada; (3) lo adecuado de los arreglos de los informes financieros; y (4) áreas de mejores prácticas administrativas en relación con su administración. La auditoría también buscó elevar la concientización de las dependencias sobre la adecuada administración de riesgo y prácticas de responsabilidad en relación con estas contingencias, así como cuantificar el riesgo de la Comunidad.⁴⁴ En 1996 y 1997 el Tribunal de Cuentas de Países Bajos realizó una investigación a nivel gubernamental de las garantías del gobierno. Las auditorías cubrieron 144 garantías y esquemas de garantía. Las auditorías investigaron la política a nivel gubernamental, así como las políticas individuales de los ministerios respecto a garantías y la información aportada sobre ellas a los estados en general. Además, las auditorías investigaron cómo 12 garantías de alto riesgo fueron administradas durante el proceso de solicitud, durante la vigencia de la garantía y después de haberse pagado la misma.
 - La GAO de los Estados Unidos, revisó la elaboración e informes de estimaciones de crédito que exige la Ley de Reformas Crediticias. En un informe de 1998, la GAO analizó: (1) si las dependencias completaban las estimaciones y re-estimaciones de los costos de subsidios que se requería de conformidad con la Ley; (2) si podrían identificarse las tendencias, incluyendo cualquier mejoramiento en estimaciones de subsidios; y (3) si las causas de los cambios en las estimaciones podrían identificarse fácilmente.⁴⁵
 - A principio de los años noventa, la Auditoría General de Canadá examinó y evaluó (1) el grado de cumplimiento de los lineamientos gubernamentales para controlar el

diseño de garantías de nuevos préstamos; (2) cómo se estaban reconociendo y contabilizando los riesgos y costos relacionados; y (3) qué tan adecuada era la información proporcionada al Parlamento sobre garantías de préstamos.⁴⁶

➤ **Revisión de las implicaciones presupuestales de largo plazo asociadas con los costos de saneamiento ambiental:** Algunas EFS han empezado a trabajar para ayudar a identificar y medir los costos de saneamiento ambiental. Por ejemplo:

- En respuesta a las inquietudes correspondientes a las implicaciones de costos de largo plazo de los campos de capacitación del Departamento de la Defensa (DOD), la GAO de los Estados Unidos revisó: (1) la magnitud potencial del costo de saneamiento de estos campos en cumplimiento con las leyes y reglamentos aplicables, (2) el alcance y confiabilidad del inventario del campo de capacitación del DOD y (3) las metodologías utilizadas para desarrollar estimaciones de costo.⁴⁷
- La Auditoría General de Canadá ha emprendido revisiones de asuntos de saneamiento ambiental. Después de que en las auditorías pasadas se revelara información inadecuada de los costos y pasivos ambientales, la Auditoría realizó una revisión para evaluar lo adecuado de la información administrativa respecto a costos y pasivos ambientales disponible en departamentos de custodia con la responsabilidad de sitios federales contaminados. Además, la Auditoría buscaba (1) identificar las mejores prácticas para la estimación, medición y reporte interno de costos y pasivos ambientales; (2) evaluar lo adecuado de la información departamental respecto a sitios contaminados para ayudar en la preparación de estrategias y planes de acción de desarrollo sostenible; y (3) determinar la viabilidad de una contabilidad más completa en las Cuentas Públicas de Canadá para los pasivos y contingencias ambientales del gobierno federal en un mayor plazo.⁴⁸



➤ **Revisión de otras contingencias potenciales:** Algunas EFS han emprendido trabajos para ayudar a identificar y medir otras fuentes potenciales de contingencia fiscal. Por ejemplo,

- La Auditoría Nacional de la Gran Bretaña (NAO), reportó las contingencias potenciales de pasivos contingentes en los territorios dependientes. La investigación se concentró en las acciones tomadas por la oficina de Asuntos Exteriores para minimizar los riesgos de pasivos contingentes potenciales que recayeran en la Gran Bretaña.
- La NAO de la Gran Bretaña, también reportó la contingencia y el manejo de reclamaciones por negligencia médica. En la Gran Bretaña, el Servicio Nacional de Salud (NHS) es legalmente responsable por la negligencia médica de sus empleados, incluyendo a los médicos de hospitales, que surjan en el desempeño de su trabajo. Como parte de esta revisión, la NAO examinó el número, valor, tipo y causas de las reclamaciones. La NAO reportó, que el valor presente neto estimado de las reclamaciones contra el NHS que alegaban negligencia médica era de 2.6 millardos de libras más un pasivo estimado de 1.3 millardos de libras adicionales en situaciones donde es posible que haya habido negligencia pero en las cuales aún no se reciben las reclamaciones.⁴⁹
- La GAO de los Estados Unidos, ha realizado revisiones de las contingencias potenciales asociadas con las corporaciones gubernamentales y las empresas con apoyo gubernamental. Por ejemplo, en un informe de 1998 se contempló la contingencia financiera potencial que enfrentaba el gobierno federal como resultado de instituciones de servicios financieros que cuentan con apoyo total o parcial del gobierno federal. Entre otros asuntos, el informe mencionó, (1) el grado al cual estas instituciones están sujetas a mecanismos de supervisión y control; (2) la independencia y facultades de seguridad de los reguladores de estas instituciones; y

(3) los indicadores generales de contingencia potencial que estas instituciones representan para el gobierno federal, tales como el monto máximo de pérdidas asociadas con las actividades crediticias y seguros de la institución.⁵⁰

- En 2000, la ANAO de Australia, informó sobre las prácticas de gestión de riesgo cambiario de la Comunidad de Naciones. Los objetivos de la Auditoría eran (1) identificar el riesgo cambiario de la Comunidad en dependencias seleccionadas; (2) evaluar la eficiencia y costo eficiencia de la gestión del riesgo cambiario; e (3) identificar oportunidades para mejorar la gestión del riesgo cambiario, incluyendo ahorros financieros potenciales asociados que podrían acumularse para la Comunidad.
 - La NAO de Gran Bretaña, realizó un examen de un fondo de pensiones que fue establecido cuando la industria del agua fue privatizada. El examen analizó los orígenes del déficit en el fondo y los acuerdos para mantener los pagos a los pensionados en el futuro.
 - La NAO de Gran Bretaña, también realizó revisiones y elaboró una guía con respecto a los principales proyectos de financiamiento privado realizados conforme a la Iniciativa de Financiamiento Privada (PFI). La guía explica el enfoque de la oficina de auditoría para evaluar el valor del dinero de las negociaciones del PFI en una base sistemática. Enfatiza los enfoques que han sido exitosos y sugiere las formas para evitar los problemas que se presentaron en algunos de los proyectos anteriores.
- **Análisis de presiones fiscales de largo plazo:** Algunas EFS se han involucrado en esfuerzos para aumentar la comprensión de sus gobiernos sobre el panorama fiscal de largo plazo. Por ejemplo,
- Desde 1992, la GAO de los Estados Unidos ha estado simulando la interacción del presupuesto federal y la



economía. El modelo ha sido utilizado para ilustrar los impactos económicos potenciales de las alternativas de política fiscal y el crecimiento en los programas públicos de salud y pensiones. La simulación de resultados ejemplifica en forma cualitativa, más no en pronósticos precisos.



Fuentes Citadas

¹ Polackova, Hana, Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability, (1998), [PDF File], URL <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1900series/wps1989/wps1989.pdf>.

² Ibid.

³ International Organization of Supreme Audit Institutions, Guidance on Definition and Disclosure of Public Debt.

⁴ Polackova, 1998.

⁵ En lo relativo a privatizaciones, el Grupo de Trabajo de INTOSAI sobre la Auditoría de Privatización elaboró los Lineamientos sobre las Mejores Prácticas para la Auditoría de Privatizaciones y los Lineamientos sobre la Auditoría de Concesiones y Finanzas Públicas/Privadas.

⁶ Polackova, 1998.

⁷ Polackova, 1998.

⁸ Irwin, Timothy et al, eds, Dealing with Public Risk in Private Infrastructure, The World Bank, Washington D.C. 1997.

⁹ Brixi, Hana Polackova, Anita Papp, and Allen Schick, "Fiscal risks and the Quality of Fiscal Adjustment in Hungary (1999)", [PDF File] URL <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1900series/wps2176/wps2176.pdf>; Brixi, Hana Polackova and Schick, Allen, (2002), Government at Risk, the World Bank, Washington, D.C.

¹⁰ Brixi, Hana Polackova, Hafez Ghanem, and Roumeen Islam, "Fiscal Adjustment and Contingent Liabilities: Case Studies of the Czech Republic and Macedonia", The World Bank, Washington D.C.; Brixi, Hana, Polackova, Contingent Government Liabilities: A Fiscal Threat to the Czech Republic? World Bank, Washington, D.C.

¹¹ International Monetary Fund, "Report on the Observance of the Standard and Codes (ROSC): Czech Republic"

¹² La Restricción Fiscal también podría generar disminuciones de los recursos presupuestales de los organismos reguladores, lo cual podría tener la consecuencia poco deseable de crear mayores contingencias fiscales.

¹³ Muhleisen, Martin and Hamid Faruquee, "Japan: Population Aging and the Fiscal Challenge" Finance and Development, Volume 38, Number 1, March 2001.

¹⁴ Polackova, 1998.

¹⁵ El intercambio en moneda extranjera expuestos son especialmente importantes en los lugares en que los gobiernos tienen compromisos importantes en monedas extranjeras o de otro tipo denominados en divisas, como son gastos de capital, programas de desarrollo de infraestructura y de adquisición de equipo militar.

¹⁶ El Comité Internacional de Normas de Contabilidad (CINC) ha definido un pasivo como una "obligación actual de la empresa derivada de sucesos pasados, cuya compensación se tiene previsto que resultará en una erogación para la empresa de recursos que representan beneficios económicos."



¹⁷ El CINC define las contingencias como una condición o situación, cuyo resultado final, sea ganancia o pérdida, quedará confirmado exclusivamente al ocurrir o dejar de ocurrir uno o más de los sucesos inciertos.

¹⁸ El CINC no cuenta con la definición formal de los compromisos.

¹⁹ 2001 Financial Report of the United States Government, 2002.

²⁰ Sosin, H. "On the Valuation of Federal Loan Guarantees to Corporations." Journal of Finance 35: 1209-21.

²¹ Foster, Chester, and Robert Van Order. "FHA Terminations: A Prelude to Rationale Mortgage Pricing." AREUEA Journal 13: 273-291.

²¹ Cooperstein, Richard, F.Stevens Redburn, and Harry G. Meyers. "Modeling Mortgage Terminations in Turbulent Times". AREUEA Journal 19:473-94; Kau, J., Donald, Keenan, Walter Muller, and James Epperson. "A Generalized valuation Model for Fixed-Rate Residential Mortgages." Journal of Money, Credit and Banking 24:3.

²² U.S. General Accounting Office, "Budgeting for Federal Insurance Programs (GAO /AIMD-97-16, September 30, 1997).

²³ Ver Merton, Robert C., "An Analytical Derivation of the Cost of Deposit Insurance and Loan Guarantees: An Application of Modern Options Pricing Theory," Journal of Banking and Finance, June 1997, and Alan Marcus, "Corporate Pension Policy and the Value of PBGC Insurance," Issues in Pension Economics, Ch. 3, Z. Bodie, J. Shoven, and D. Wise, eds, University of Chicago Press, 1987, and Pennacchi, George and Christopher Lewis "The Value of Pension Benefit Guaranty Corporation Insurance" Journal of Money, Credit and Banking 26: 735-79.

²⁴ Los pasivos estimados por US\$10.4 millardos se basaron en los estados financieros del ejercicio fiscal 1995 (son los estados financieros más recientes que existían en la fecha de elaboración del presupuesto para el ejercicio fiscal 1997). Los pasivos estimados incluyen planes completados y planes que están en proceso de completarse.

²⁵ *Budget of the United States, Analytical Perspectives*, Fiscal Year 1997.

²⁶ Federal Financial Accounting Standards Advisory Board, "Statement of Federal Financial Accounting Standards No. 5 Accounting for Liabilities of the Federal Government and No.6: Accounting for Property, Plant and Equipment

²⁷ Polackova, 1998.

²⁸ The International Monetary Fund. "Code of Good Practices on Fiscal Transparency," Washington, D.C.: IMF, 2001

²⁹ NZ Budget and Economic and Fiscal Update 2002, capítulos 4 and 5.

³⁰ The Australian Department of the Treasury, Statement 9 under Budget Paper No. 1: "Risks to the Budget" within 2002-2003 Budget, URL <http://www.budget.gov.au/index.html>.

³¹ Swedish National Debt Office, *Guarantees*, [WWW Document], URL <http://www.rgk.se/guaranteesandcredits.htm>.

³² Brixi, Hana Polackova, Sergei Shatalov, and Leila Zlaoui, "*Managing Fiscal Risk*



in Bulgaria” Policy Research Working Paper 2282, World Bank, Washington D.C. 2000.

³³ Organization for Economic and Cooperative Development. “The OECD Survey of Budgeting Developments – Country Responses” 20th Annual Meeting of Senior Budget Officials, June 1999. PUMA/SBO (99)2/ANN2.

³⁴ Para consultar mayor información véase, Schick, Allen (2002) “Budgeting for Fiscal Risk, In Brixí, Hana Polackova and Schick, Allen (editors), Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk, The World Bank, Washington, D.C.

³⁵ Brixí, Hana Polackova, Papp, Anita and Schick, Allen, (July 1999) Fiscal risks and the quality of fiscal adjustment in Hungary” [PDF File] <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2176/wps2176.pdf>; Brixí, Hana Polackova and Schick, Allen (2002), Government at Risk, The World Bank, Washington, D.C.

³⁶ U.S. General Accounting Office, “Accrual Budgeting: Experiences of Other Nations and Implications for the United States”, (GAO/AIMD-00-57, February 18, 2000).

³⁷ Para consultar mayor información véase Schick, Allen, (March 2000) “*Budgeting for Fiscal Risk*” [PDF File], URL <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/China%2006.12.00/Budgeting%20for%20Fiscal%20Risk.pdf>.

³⁸ Se refiere a una matriz para evaluar la contingencia fiscal, similar a la presentada en el cuadro III, que fue elaborado por Hana Polackova-Brixí del Banco Mundial.

³⁹ Brixí, Hana-Polackova, Sergei Shatalov, and Leslie Zlaoui (January 2000), *Managing Fiscal Risk in Bulgaria*, [PDF File], URL <http://www.worldbank.bg/data/FiscalBulgaria.pdf>.

⁴⁰ Schick, Allen (2002). Budgeting for Fiscal Risk, In Brixí, Hana Polackova and Schick, Allen (editors), Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk, The World Bank, Washington, D.C.

⁴¹ Mody, Ashoka, and Christopher M. Lewis. “The Management of Contingent Liabilities: A Risk Management Framework for National Governments.” In Timothy Irwin and others, eds. *Dealing With Public Risk in Private Infrastructure*. World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, D.C.: World Bank. 1997.

⁴² Mody and Lewis (1997) and Government of the Philippines. “New Policy on Guarantees for Private Infrastructure Projects” A Consultative Document.” Manila, 1995.

⁴³ Las EFS deberían asegurar que se cumplan las normas de divulgación, especialmente cuando se otorguen préstamos y garantías a las autoridades locales y a empresas propiedad del gobierno.

⁴⁴ Australian National Audit Office, “Audit Report-Commonwealth Guarantees, Indemnities and Letters of Comfort” Audit Report No. 6, tabled 12/09/96

⁴⁵ U.S. General Accounting Office, “Credit Reform: Greater Effort Needed to Overcome Persistent Cost Estimation Problems” GAO/AIMD-98-14.

⁴⁶ Auditor General of Canada. “1992 Report of the Auditor General—Chapter 13- Department of Finance-Loan Guarantees”.



⁴⁷ United States General Accounting Office, *“Environmental Liabilities: DOD Training Range Cleanup cost Estimates are Likely Understated”* GAO-01-479, Washington, D.C.: April 11, 2001.

⁴⁸ Auditor General of Canada, “Federal Contaminated Sites: Management Information on Environmental Costs and Liabilities in *1996 Report of the Auditor General of Canada*.”

⁴⁹ National Audit Office, “Handling Clinical Negligence Claims in the United Kingdom: Report by the Comptroller and Auditor General” HC 403 Session 2000-2001: 3 May 2001.

⁵⁰ United States General Accounting Office, *“Financial Services Institutions: Information for assessing the Government’s Potential Financial Exposure”* GAO/ GGD-98-125, Washington, D.C.: June 15, 1998.

