

Pasivos contingentes del Estado

Un riesgo fiscal oculto

Muchos gobiernos se han visto confrontados con una grave inestabilidad fiscal como resultado de los pasivos contingentes del Estado, es decir, obligaciones fiscales que dependen de que se produzcan ciertos hechos. Sin embargo, estas obligaciones no se incluyen en los presupuestos ni en las cuentas, y no se incluyen en los análisis fiscales convencionales.

Hana Polackova

SI SE DESPLOMA el sector bancario de un país, si los niveles inferiores de gobierno (administraciones estatales, provinciales o municipales) no pueden cumplir sus obligaciones o si un gran proyecto de infraestructura garantizado por el Estado tropieza con dificultades, el gobierno central acude al rescate. Ya sea que el Estado tenga la obligación legal de suministrar financiamiento para atender estas contingencias, o simplemente que las circunstancias lo obliguen a hacerlo, los pasivos contingentes pueden generar grandes aumentos de la deuda pública. En consecuencia, el ajuste fiscal orientado únicamente a mantener el gasto proyectado a niveles bajos no basta para evitar la inestabilidad fiscal en países con cuantiosos pasivos contingentes no incluidos en el presupuesto. Los organismos que clasifican el crédito y los bancos de inversión están, pues, prestando mayor atención a los pasivos contingentes al evaluar la solvencia “soberana”.

En la actualidad, los niveles de riesgo e incertidumbre a que están expuestos los Estados en materia fiscal son mayores que nunca por cuatro razones: el creciente volumen y la inestabilidad de los flujos de capital privado, la transformación del Estado financista en Estado garante de servicios y proyectos (véase el artículo “Infraestructura privada, riesgos del Estado”, de Mateen Thobani, pág. 50), el posible riesgo moral que conlleva el garantizar resultados para el sector privado, y el oportunismo fiscal de las autoridades. Las economías en transición y en desarrollo corren riesgos fiscales particularmente grandes. Las quiebras en los sectores empresariales y financieros de dichas economías son más graves aún dada la dependencia de éstas con respecto al financiamiento externo, sus estructuras de la propiedad poco claras, la difusión insuficiente de información y las deficiencias de los sistemas regulatorios y coercitivos; además, los gobiernos suelen estar sujetos a intensas presiones políticas para que rescaten de la quiebra a empresas o instituciones financieras.

El marco del riesgo fiscal

Un estudio de la situación fiscal dista mucho de ser exhaustivo si no se incluyen las obligaciones asumidas por el Estado al margen de su sistema presupuestario. Para evitar una repentina inestabilidad fiscal y cumplir los objetivos de política a largo plazo, los gobiernos deben considerar todas las fuentes

de riesgo fiscal. El riesgo fiscal puede ser directo o contingente, explícito o implícito (recuadro 1).

Los *pasivos directos* son obligaciones cuyos resultados son previsibles, en tanto que los *pasivos contingentes* son obligaciones que pueden o no llegar a ser exigibles, según ocurran o no ciertos hechos. La probabilidad de que estos hechos ocurran puede ser exógena con respecto a las políticas del Estado (por ejemplo, si están vinculados a una catástrofe natural) o endógena (por ejemplo, si los programas del Estado crean un riesgo moral). Los *pasivos explícitos* son obligaciones concretas, creadas por ley o mediante contrato, que el Estado debe liquidar. Los *pasivos implícitos* representan obligaciones morales o cargas que, si bien no están impuestas por la ley, probablemente deben ser asumidas por el Estado debido a las expectativas del público o las presiones políticas.

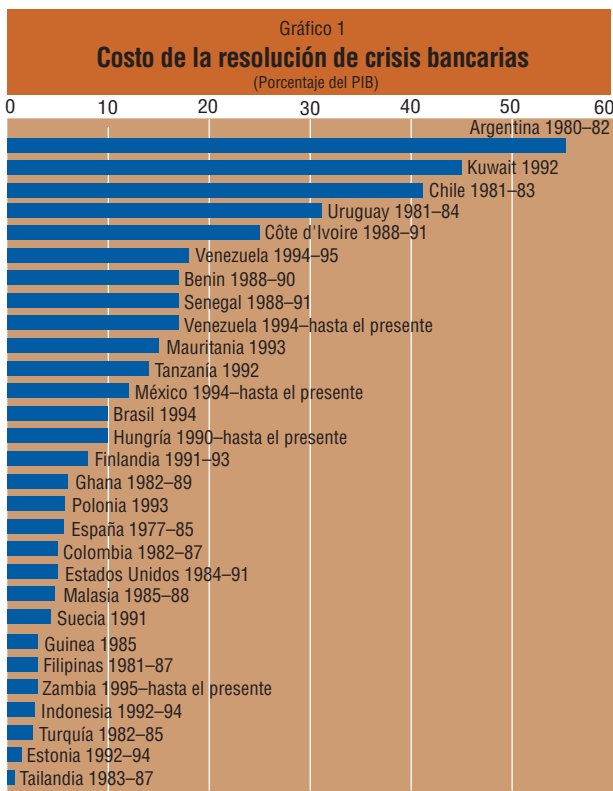
El análisis fiscal tradicional tiende a concentrarse en los *pasivos directos explícitos* del Estado. Éstos incluyen los pagos de la deuda soberana, los gastos presupuestarios correspondientes al ejercicio en curso y los gastos a más largo plazo estipulados por la ley (tales como los sueldos y pensiones de los funcionarios públicos y, en algunos países, el sistema global de seguridad social).

Los *pasivos directos implícitos* son a menudo una consecuencia supuesta —a más largo plazo— de las políticas de gasto público a largo plazo y no se incluyen en los balances. Por ejemplo, en los países que tienen sistemas de jubilación con régimen de reparto, las pensiones futuras constituyen pasivos directos implícitos. Su magnitud depende de la generosidad de las prestaciones jubilatorias, el número de personas con derecho a recibirlas y la edad a la que se adquiere ese derecho, así como de la evolución demográfica y económica futura.

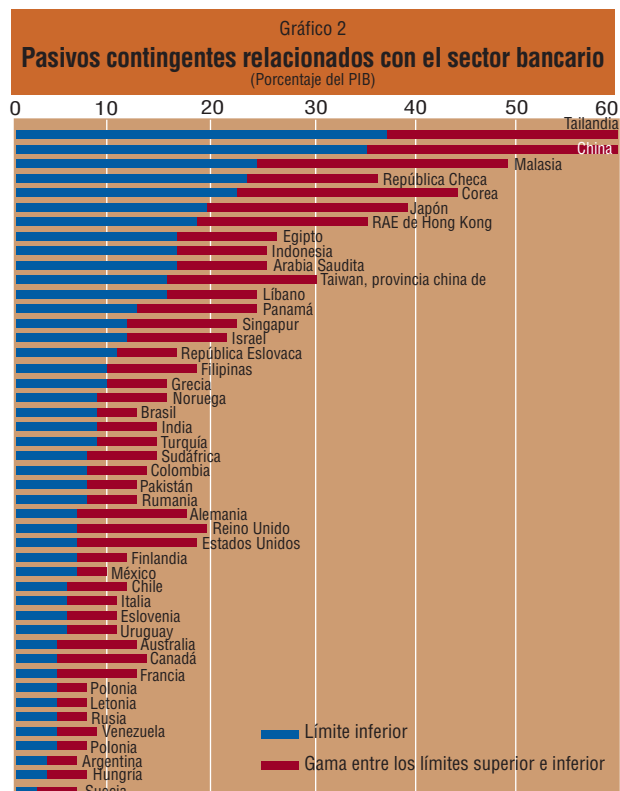
Los *pasivos contingentes explícitos* son pagos que, por ley, el Estado está obligado a hacer en caso de que se produzcan ciertos hechos. Puesto que su costo fiscal es indeterminado hasta el momento en que vencen, representan una subvención oculta y una salida de fondos en las futuras finanzas públicas, y complican el análisis fiscal. Por su carácter oculto, el otorgamiento de garantías del Estado y crédito a través de instituciones garantizadas por el Estado podría resultar, a corto plazo, más atractivo para el gobierno que el respaldo presupuestario directo. No obstante, este tipo de pasivos contingentes explícitos puede ser fácilmente

Matriz del riesgo fiscal

Pasivos	Directos (Obligación en cualquier caso)	Contingentes (Obligación si ocurre un hecho determinado)
<p><i>Explícitos</i></p> <p>Pasivos del Estado establecidos por ley o por contrato</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Deuda soberana externa e interna (préstamos contraídos y valores emitidos por el gobierno central). • Gastos presupuestarios. • Gastos presupuestarios a largo plazo estipulados por la ley (sueldos y pensiones de los funcionarios públicos). 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantías del Estado para la deuda y obligaciones no soberanas contraídas a favor de niveles inferiores de gobierno y entidades de los sectores público y privado (bancos de desarrollo). • Garantías generales del Estado para diversos tipos de préstamo (préstamos hipotecarios, préstamos para educación, préstamos agropecuarios, préstamos a pequeñas empresas). • Garantías comerciales y cambiarias ofrecidas por el Estado. • Garantías del Estado a la inversión privada. • Sistemas de seguros del Estado (seguros de depósitos, ingresos de los fondos de pensiones privados, seguros de cosechas, seguros contra inundaciones, seguros contra riesgos de guerra).
<p><i>Implícitos</i></p> <p>Obligación moral del Estado, que refleja presiones del público o de otros grupos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Futuras pensiones estatales (diferentes de las pensiones de los funcionarios públicos), en caso de no estar contempladas por la ley. • Mecanismos de seguridad social, en caso de no estar contemplados por la ley. • Financiamiento de la atención médica futura, en caso de no estar contemplado por la ley. • Futuros costos recurrentes de inversiones públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incumplimientos de los niveles inferiores de gobierno o entidades de los sectores público o privado en el pago de deudas y otras obligaciones no garantizadas. • Absorción de los pasivos de las entidades que se privatizan. • Quiebras de bancos (respaldo adicional al que ofrecen los seguros del Estado). • Quiebras de fondos de pensiones, fondos de empleo o fondos de la seguridad social no garantizados (protección al pequeño inversionista). • Incumplimiento del banco central en sus obligaciones. • Rescates a raíz de un cambio de sentido de las corrientes de capital privado. • Recuperación ambiental, socorro en casos de catástrofe, financiamiento de gastos militares.



Fuentes: Claudia Dziobek y Ceyla Pazarbaşıoğlu, 1997, "Lessons from Systemic Bank Restructuring: A Survey of 24 Countries", documento de trabajo del FMI WP/97/161 (Washington); Gerard Caprio, Jr. y Daniela Klingebiel, 1996, *Bank Insolvencies: Cross-Country Experience* (Washington: Banco Mundial).



Fuente: Standard and Poor's, Sovereign Ratings Service, diciembre de 1997.

Recuadro 2

Prácticas del Estado con respecto a los pasivos contingentes

Los Estados que han creado marcos institucionales que fomentan la disciplina fiscal miden y reconocen los pasivos implícitos contingentes y directos. Son buenos ejemplos de ello los sistemas de presupuestación plurianual y de declaración de datos de Alemania, Australia, Canadá y los Países Bajos.

Australia y Nueva Zelanda incluyen los pasivos contingentes explícitos y las provisiones para gastos contingentes en los estados financieros del Estado. Estados Unidos e Italia efectúan asignaciones presupuestarias por el valor actualizado neto de los costos fiscales futuros de las garantías de préstamos y los préstamos directos. La Oficina General de Contabilidad de Estados Unidos elabora un informe extrapresupuestario sobre los riesgos y la suficiencia de las reservas contenidas en los mecanismos de seguros federales. Para evaluar los riesgos, los gobiernos se valen de los resultados históricos y, según convenga, de técnicas más complejas, como los modelos actuariales, econométricos, de estimación de pérdidas y de fijación de precios de las opciones.

Otros países han obtenido mejoras paulatinas, a menudo con asistencia del Banco Mundial. El Gobierno checo ha clasificado y dado a conocer los orígenes de sus riesgos fiscales y ha comenzado a analizar sus consecuencias fiscales futuras. Los Gobiernos de Colombia, Filipinas y Malasia han examinado los riesgos de proyectos de infraestructura garantizados, han estimado sus riesgos de pérdidas y han empezado a negociar contratos más estrictos que trasladen más riesgos a los promotores privados.

más oneroso a largo plazo y puede crear un riesgo moral en los mercados, sobre todo cuando el Estado garantiza la totalidad —y no sólo una parte— de los activos subyacentes (como en el caso del crédito a una empresa) y de los riesgos, no sólo ciertos riesgos políticos y comerciales. Los seguros del Estado, por ejemplo, suelen cubrir riesgos no asegurables de pérdidas poco comunes pero potencialmente enormes; estos mecanismos redistribuyen la riqueza ya que tienden a no autofinanciarse mediante primas, sino a recibir financiamiento del Estado.

Los *pasivos contingentes implícitos* sólo se reconocen oficialmente *después* de presentarse el problema. El hecho que origina el pasivo, el valor en riesgo y el monto del desembolso fiscal que finalmente podría requerirse son todos inciertos. En la mayoría de los países, el sistema financiero representa el pasivo contingente implícito más grave. La experiencia ha demostrado que, cuando la estabilidad del sistema financiero de un país está en juego, los mercados suelen contar con que el gobierno ofrecerá un apoyo financiero muy superior al que impone la ley. En el gráfico 1 se presentan los costos de la resolución de las crisis bancarias en el pasado, y en el gráfico 2, el costo fiscal estimado de las crisis bancarias futuras.

A menudo, las autoridades fiscales se ven obligadas también a enjugar las pérdidas y obligaciones del banco central, las administraciones provinciales, las empresas estatales y las grandes empresas privadas, las entidades presupuestarias y extrapresupuestarias y otras instituciones de importancia política.

Cuanto mayores sean las deficiencias en el marco macroeconómico, el sector financiero, los sistemas regulatorios y de supervisión y las prácticas de difusión de información de un país, mayores serán los pasivos contingentes. Estas deficiencias incrementan el riesgo relacionado con los flujos de capital privado debido a las dificultades de la valoración de activos y las distorsiones que se crean en la intermediación y el comportamiento de los prestatarios.

El valor de la previsibilidad

En algunos casos, puede ser preferible para un gobierno ofrecer respaldo presupuestario directo en lugar de garantías dada la importancia de poder prever las necesidades de financiamiento público. Esto es especialmente válido en el caso de los gobiernos con un acceso al crédito limitado o incierto, escasa capacidad de gestión del riesgo y un bajo nivel de tolerancia de riesgo. Si bien los fondos de reserva pueden reducir en parte el daño fiscal que se produce al vencer los pasivos contingentes, dichos fondos crean otros problemas. Por consiguiente, el gobierno debe tener en cuenta, en el diseño de sus programas, la variabilidad de las necesidades de financiamiento público y el efecto de los programas en el riesgo global al que está expuesto el gobierno.

El primer paso para crear y mantener la estabilidad fiscal es la identificación y clasificación de toda la gama de riesgos fiscales. Una vez comprendidas las posibles consecuencias de cada tipo de riesgo fiscal, es posible que las autoridades eviten al menos los riesgos que probablemente ocasionarían problemas en un plazo políticamente significativo. Pero podrían requerirse presiones para instar a las autoridades a evitar riesgos fiscales cuyas consecuencias se producirían más allá de aquel plazo. Es más probable que las autoridades actúen de manera responsable, desde el punto de vista fiscal, cuando los medios de comunicación, el público en general, los inversionistas, las instituciones calificadoras del riesgo crediticio y los organismos multilaterales conocen todas las facetas de la situación fiscal e imponen sanciones a los Estados que asumen riesgos excesivos y tratan de ocultar dichos riesgos.

Hay diversas maneras de imponer la disciplina fiscal. El ministerio de Hacienda y la contraloría general podrían estar facultados para dar a conocer la magnitud y las características de

Recuadro 3

Medidas sistémicas

Política fiscal

- Examinar los resultados fiscales globales, no sólo el presupuesto y la deuda.
- Reconocer, clasificar y analizar todos los riesgos fiscales en una cartera única.
- Definir el nivel óptimo de exposición al riesgo y la política de reservas del Estado de acuerdo con sus preferencias y su capacidad de control del riesgo.

Instituciones financieras públicas

- Tomar conciencia del panorama fiscal global y darlo a conocer.
- Vigilar, regular y dar a conocer los riesgos de los sectores público y privado.

los riesgos contingentes y otros riesgos fiscales, controlar la relación entre las actividades extrapresupuestarias y las prioridades de política económica y mostrar la eficiencia del respaldo estatal directo o contingente. La difusión de la información fiscal permite a los mercados analizar y medir los riesgos fiscales asumidos por un gobierno e indirectamente facilita al gobierno su evaluación del riesgo. El FMI y el Banco Mundial pueden contribuir a la futura estabilidad fiscal de sus países miembros aplicando normas que exijan el suministro de información fiscal más amplia y prestando asistencia a los países para que aborden sistemáticamente el problema de los riesgos fiscales extrapresupuestarios.

Reducción del riesgo fiscal

En el análisis fiscal hay que tener en cuenta los costos de las subvenciones implícitas en los programas de apoyo contingentes. Por ejemplo, los atrasos y otras obligaciones de las instituciones estatales y garantizadas por el Estado podrían exigir recursos públicos en el futuro. Además, el gobierno podría haberse valido de algunas instituciones para financiar e implementar sus políticas al margen del presupuesto. Por consiguiente, el hecho de que el gobierno haya equilibrado su presupuesto y mantenido un bajo nivel de deuda pública por varios años no constituye, por sí solo, prueba de prudencia fiscal ni garantiza la estabilidad futura de las finanzas públicas.

Para reconocer las posibles presiones fiscales futuras, deben analizarse los riesgos fiscales contingentes en orden de importancia, basándose en el monto correspondiente a los programas existentes y las promesas del gobierno (recuadro 2). El análisis debe centrarse en los factores de riesgo y los instrumentos que permiten controlar los riesgos del Estado y determinar los costos de otros programas estatales.



Hana Polackova, especialista en gestión del sector público en el Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica de la Oficina Regional de Europa y Asia Central del Banco Mundial

Un buen sistema institucional exige que el gobierno considere todo programa no monetario que implique un riesgo fiscal contingente como una partida presupuestaria o de deuda. Más importante aún, el sistema debe permitir que se prevea el costo fiscal potencial de los programas extrapresupuestarios. Los sistemas presupuestarios y contables basados en valores devengados fomentan la disciplina fiscal, pero no son enteramente suficientes ni necesarios. Las reglas correspondientes a las garantías y los programas de seguros del Estado, así como la conducta de las entidades garantizadas por el Estado, las entidades públicas y las administraciones provinciales son de importancia crítica.

En el recuadro 3 se enumeran las medidas sistémicas que fomentan la comprensión del riesgo fiscal por parte de las autoridades, el público y los mercados, y en el recuadro 4 se resumen las medidas concretas que se pueden adoptar para controlar el riesgo fiscal en el caso de programas específicos.

Ante las repercusiones fiscales cada vez más graves de los pasivos contingentes del Estado, el FMI y el Banco Mundial deben ampliar el alcance de sus análisis fiscales a fin de abordar los riesgos fiscales contingentes; solicitar a los países que declaren información sobre su exposición a todo tipo de riesgo fiscal y ayudarles a reformar sus marcos analíticos, institucionales y de política para instar a los gobiernos a que presten a los pasivos contingentes del Estado al menos la misma atención que prestan a los programas de gasto. **F&D**

Este artículo se basa en un estudio de Hana Polackova titulado "Government Contingent Liabilities: A Hidden Risk to Fiscal Stability", documento de trabajo No. 1989 sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo (Washington: Banco Mundial, 1998).

Recuadro 4

Medidas relacionadas con programas específicos

Política fiscal

Antes de aceptarlos

- Evaluar su compatibilidad con las políticas establecidas.
- Estudiar los riesgos financieros.
- Anunciar los límites del programa a fin de reducir al mínimo el riesgo moral.

Al aceptarlos

- Respetar los límites fijados.

Al ejecutarlos

- Ejecutarlos dentro de los límites fijados.
- En caso de pasivos implícitos, evaluar su compatibilidad con las prioridades de política y el comportamiento deseado del mercado.

Instituciones financieras públicas

Antes de aceptarlos

- Evaluar los riesgos, estimar el costo fiscal potencial y fijar reservas obligatorias adicionales.
- Diseñar adecuadamente a fin de reducir al mínimo el riesgo del Estado.

Al aceptarlos

- Presupuestar, contabilizar y dar a conocer el riesgo.
- Vigilar los factores de riesgo y la suficiencia de las reservas.

Al ejecutarlos

- Comparar y declarar el costo fiscal efectivo frente a las estimaciones, evaluar los resultados y castigar el incumplimiento.