

# Guía para la transparencia en las finanzas públicas

*Buscar más allá del  
presupuesto central*

## 5. Pasivos Futuros



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP  
Open Budgets. Transform Lives.

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

# Introducción

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

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

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

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

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

→ ¿Cómo pueden los grupos de la sociedad civil usar la información de estos documentos para alcanzar sus objetivos de investigación y activismo?

→ ¿Dónde se puede encontrar más información, ejemplos de países y “modelos de informes”?

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

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

# Los pasivos futuros

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

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

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

Un cálculo de los pasivos futuros ofrece una visión a largo plazo de la sustentabilidad financiera de las políticas gubernamentales vigentes. Es importante notar que, aunque una evaluación de las tendencias presupuestarias a largo plazo puede brindar una perspectiva crítica, las correspondientes estimaciones son muy susceptibles a los supuestos que las subyacen. De hecho, ciertos cambios menores en los supuestos pueden tener un importante impacto en la visión a largo plazo de las finanzas del gobierno. En este sentido, las estimaciones de pasivos futuros deberían interpretarse como meras proyecciones en lugar de indicaciones reales de una política fiscal gubernamental futura. Los gobiernos de los Estados Unidos y el Reino Unido, por ejemplo, publican estimaciones de ingresos y gastos futuros del gobierno para los siguientes 25 y 50 años respectivamente, según las políticas gubernamentales vigentes.

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

*Obligaciones de pensiones de empleados estatales o gubernamentales:* muchos gobierno proporcionan un esquema de pensiones para todos o algunos de sus empleados. Todos los años, se incluye en el pre-

supuesto del gobierno una estimación de los costos de proporcionar pensiones a empleados estatales jubilados. Las cuentas luego demuestran que los pagos reales realizados coinciden con el presupuesto. Además, existen diferentes variables y supuestos que se utilizan para determinar el nivel adecuado de recursos necesarios para cumplir con las obligaciones de pagos futuros de pensiones. Algunas de las estimaciones más importantes incluyen:

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

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

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

Según las políticas vigentes, se espera que los gastos estatales en educación en el Reino Unido aumenten de 5 a 5,6 por ciento del PIB durante los próximos 50 años. Durante el mismo período de tiempo, se espera que los gastos en salud aumenten de 7,4 por ciento del PIB a 9,9 por ciento (HM Treasury 2008). Sin embargo, las políticas en sí mismas pueden cambiar. Por ejemplo, en las décadas de 1970 y 1980,

los estudiantes de niveles superiores de educación del Reino Unido recibieron una beca. Esta luego se convirtió en un préstamo, y la mayoría de los estudiantes universitarios ahora también deben abonar tarifas de matrícula de al menos GBP 3.000 por año. Los cambios en las políticas de esta naturaleza deberían reducir o contener los costos futuros del gobierno para la educación superior.

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

---

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

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

En Nueva Zelanda, el gobierno debe publicar un estado de la situación fiscal a largo plazo al menos una vez cada cuatro años, con una proyección de 40 años como mínimo. En octubre de 2009, se publicó el segundo de estos informes, el cual brindó tres situaciones para el futuro (NZ Treasury 2009). En el Reino Unido, se han publicado informes similares con el presupuesto para la mayoría de los años desde 1999, con proyecciones de hasta 50 años. El último debía publicarse a fines de 2009, un poco después del presupuesto para ese año. Estos informes “brindan un análisis integral de los desarrollos demográficos a largo plazo y su posible impacto en las finanzas públicas” (HM Treasury 2008).

También existen algunos lineamientos para indicar qué tipo de información deberían publicar los países en relación con ciertas categorías de pasivos futuros. Para el informe de las obligaciones de pen-

siones para los empleados estatales, las Mejores prácticas de la OCDE (2002: p. 13) dan las siguientes recomendaciones:

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

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

<b>36 Beneficios de la jubilación</b>			
Asistencia médica de la jubilación	<b>36.1</b>	56.000.000	56.000.000
Fondos de la pensión de jubilación	<b>36.2</b>	-	12.775.000
		<u>56.000.000</u>	<u>68.775.000</u>
<b>Asistencia médica después de la jubilación</b>		56.000.000	56.000.000
Este pasivo contingente se estima al valor presente de los compromisos futuros del Estado respecto a la asistencia médica de funcionarios ya jubilados (incluyendo miembros de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Correccional). Esta cifra es del 29 de febrero de 2004. La última cifra fue del 28 de febrero del 1999. Esta cifra no incluye ningún pasivo contingente para los funcionarios que actualmente no son miembros de los seguros sociales pero que en el futuro lo más probable es que utilizaran el servicio. El pasivo contingente del Estado respecto a la asistencia de la jubilación está incluido en el presupuesto anual de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Correccional, y en el presupuesto del Ministerio de Finanzas para los demás empleados.			

		2007/2008 R'000	2006/2007 R'000
<b>36.2</b>	<b>Fondos de pension</b>	-	12.775.000
	<b>Fondos de pension de funcionarios</b>	-	12.775.000
Este pasivo representa el déficit/supervite de los fondos de pensiones según las valoraciones actuarias más actualizadas. Las valoraciones actuarias se actualizan cada tres años. Este contingente sigue siendo basado en información incompleta.			
<b>Fondos</b>		%	%
	Fondo de pension de funcionarios	101.6	96.5
	Fondo de pension de funcionarios temporales	133.5	164
	Fondo de pension de instituciones asociadas	112	155.6
<b>Fechas de valoración</b>			
	Fondo de pension de funcionarios	Marzo 2006	Marzo 2004
	Fondo de pension de funcionarios temporales	Marzo 2007	Marzo 2004
	Fondo de pension de instituciones asociadas	Marzo 2007	Marzo 2005
La pensión de jubilación de los funcionarios, empleados temporales, y el fondo de pension asociado tienen un exceso de R11 400 millones, R80 millones, y R1 204 millones respectivamente (2006/07: R90 040 millones, R74 millones, y R1 742 millones respectivamente).			

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

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

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

---

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

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



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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

# La Open Budget Initiative

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

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

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



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

820 First Street NE, Suite 510  
Washington, DC 20002

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



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP  
Open Budgets. Transform Lives.

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

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

Para obtener más información sobre la Open Budget Initiative o el IBP, contáctenos en [info@internationalbudget.org](mailto:info@internationalbudget.org) o visite [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org).