

**D**E UN confín al otro, hay ya o están surgiendo problemas que crean nuevos peligros para los países industriales y en desarrollo por igual, y cuya convergencia se traducirá en considerables y cambiantes dificultades sociales, políticas y económicas para gobiernos acosados por el terrorismo internacional y otros riesgos, entre ellos:

**Cambios demográficos.** La mayor esperanza de vida y la menor fecundidad incrementarán el porcentaje de ancianos en muchos países industriales y algunos mercados emergentes, en ciertos casos incluso cuando se reduce el total de la población (véase el gráfico 1), pero en muchos países en desarrollo, la población joven estallará y, en algunos, la infección por el VIH/SIDA continuará sesgando vidas y retrasando el progreso económico.

**Cambios climáticos.** La temperatura subirá, cambiarán los perfiles pluviales, aumentará el nivel del mar y los fenómenos meteorológicos extremos serán más frecuentes e intensos, golpeando muy duro a las economías de los trópicos, África meridional y algunos estados insulares. Los científicos tienen casi la certeza de que, en el próximo siglo, la actual concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera hará subir la temperatura de la superficie terrestre unos 1,9° a 5,8° C, pero no saben cuán rápido cambiará el clima, cómo será el cambio en las distintas regiones y si la intervención del hombre puede moderar la magnitud del calentamiento.

**Cambios económicos.** Una economía mundial más y más interconectada significa que las crisis, los estímulos positivos y los avances tecnológicos cruzarán más rápido las fronteras nacionales. Como la movilidad del capital será mayor, los gobiernos tendrán más dificultad para gravarlo y esta carga recaerá más en el trabajo. La desigualdad mundial empeorará, intensificando la inestabilidad política, sobre todo si persiste el desempleo entre los jóvenes.

**Cambios en la seguridad.** A nivel mundial, ésta estará amenazada por el bioterrorismo, la proliferación de las armas de destrucción masiva, la competencia por el agua y la energía, y epidemias como la de neumonía atípica.

**Cambios tecnológicos.** La revolución tecnológica ya en marcha —en biogenética, información y comunicaciones, la ciencia de nuevos materiales y la del conocimiento— estimulará la productividad, permitirá mejorar la salud y prolongar la vida pero también exigirá un aumento del gasto en salud.

La propagación de estas tendencias tendrá trascendentes implicaciones pero, sorprendentemente, poco se ha investigado acerca de las consecuencias fiscales. Los gobiernos tendrán que

atender las demandas crecientes de servicios sociales, medidas más estrictas de seguridad y conmociones imprevistas. Los riesgos fiscales se acrecentarán porque muchos gobiernos han comprometido ya recursos para los generosos planes de seguro social. El gasto de los países industriales subirá muchísimo solo para cumplir lo prometido a la población que envejece (véase el gráfico 2).

¿Deben suscitar preocupación estos riesgos fiscales, dada la enorme incertidumbre de los pronósticos a largo plazo? Si el crecimiento real continúa, ¿no serán más ricas las economías permitiendo que las futuras generaciones paguen impuestos más altos sin bajar el nivel de vida? ¿No deberían los países más pobres concentrarse en maximizar el crecimiento, en lugar de tomar medidas que solo beneficiarían a las generaciones futuras? Estos interrogantes son válidos, pero un estudio fiscal exhaustivo sugiere que las autoridades harían bien en abordar *ahora* los futuros riesgos fiscales.

### Miopía

Pocos gobiernos tienen en cuenta hoy los riesgos a largo plazo. Incluso cuando la política oficial ha creado un cúmulo de compromisos, por

ejemplo en la esfera del seguro social, la mayoría de los presupuestos no revelan mucho acerca de las obligaciones futuras. Los costos potenciales de las garantías fiscales, los pasivos contingentes y compromisos más implícitos rara vez se reflejan en los presupuestos y, así, la medida de la deuda subestima significativamente el total de las obligaciones de un Estado.

Además, si bien con creciente frecuencia los presupuestos abarcan un período de tres a cinco años, pocos países dan un escenario a largo plazo: las excepciones son Australia, el Reino Unido y, en menor medida, Estados Unidos (véase el recuadro, pág. 39). Casi todos los análisis de sostenibilidad se concentran en la capacidad de un país para atender la deuda corriente y los déficit futuros previstos y tal vez no utilicen las evaluaciones actuariales de los planes de jubilación. Las proyecciones de los agregados fiscales más amplios carecen de credibilidad ya que se basan en supuestos invariables, leyes actuales o porcentajes constantes de ingreso y gasto. Los procesos presupuestarios tampoco tienen mecanismos que faciliten el debate de los compromisos o garantías cuyas consecuencias fiscales solo aparecen mucho más tarde; rara vez se exige a la legislatura que racione o limite tales políticas.

Hay dos enfoques que usan predominantemente los gobiernos para abordar marcos de política insostenibles. El primero es agregativo, basado en normas fiscales o políticas discrecionales. Algunos han tratado de tener superávit o por lo menos

## Queda cada vez menos tiempo para resolver las dificultades fiscales que plantean el envejecimiento de las sociedades, el cambio climático y otros problemas

# ¿Quién pagará?

Peter S. Heller



mantener el equilibrio fiscal durante el ciclo económico, esperando liberar recursos para financiar el gasto vinculado con la edad. De hecho, si la deuda se paga y los activos se acumulan, los gobiernos podrán obtener renta de la inversión para prefinanciar futuras obligaciones presupuestarias.

El segundo hace hincapié en las fuentes de la presión fiscal. En algunos países, se han modificado programas específicos de gasto para reducir las obligaciones oficiales futuras. Por ejemplo, la carga de las pensiones podría aliviarse aumentando la edad jubilatoria, manteniendo las prestaciones constantes en términos reales (en lugar de vincularlas con el aumento del salario real) o reduciéndolas en razón de la mayor longevidad. Alemania, Francia, Italia, el Reino Unido y Suecia han tomado este tipo de medidas. En cuanto a la atención médica, los países podrían recortar la elegibilidad, la calidad o la cantidad, hacer que la gente espere o pague más por un servicio.

¿Cuáles son los obstáculos principales para adoptar un enfoque de largo plazo? Uno es la incertidumbre. Es muy difícil predecir a cinco años, para no hablar de 25 ó 50. Una moderada variación de los supuestos de algunas variables demográficas clave puede alterar mucho las proyecciones de las futuras cargas fiscales, por ejemplo, una fecundidad más alta puede dar una fuerza laboral futura significativamente mayor. Pero tal incertidumbre recalca que habrá que prestar más atención a la gestión del riesgo y a las técnicas analíticas que aclaren la probabilidad y las consecuencias de escenarios favorables y desfavorables. La pregunta más difícil es si deben formularse políticas que incorporen riesgos potenciales y cómo hacerlo.

Un segundo obstáculo es la renuencia de políticos y sociedades a enfrentar factores de riesgo a largo plazo. Solo importan los votos de hoy, aunque muchos votantes serán afectados mañana por las políticas actuales. A los políticos les resulta duro pedir sacrificios inmediatos —sobre todo porque es difícil asegurar a los votantes que los sacrificios de hoy redundarán en un mañana mejor— y tentador hacer promesas cuyo costo correrá por cuenta de generaciones futuras. Una sucesión de excedentes fiscales puede hacerlos caer en la complacencia y una menor disciplina fiscal. Puesto que pocos gobiernos emiten bonos con vencimiento superior a los 15–20 años, los mercados de capital rara vez aplican una disciplina contraria e independiente a los países cuyas políticas son insostenibles a largo plazo.

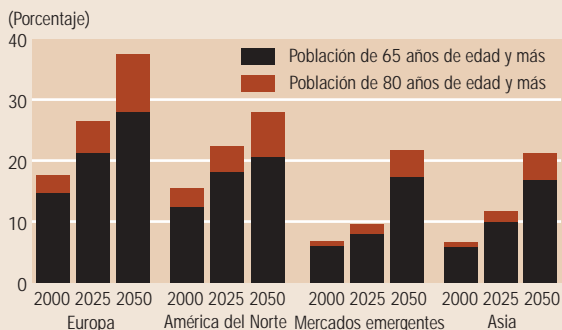
El tercero es la complejidad de las interacciones económicas. En un mundo interconectado, la macroeconomía será afectada por la aparición de tendencias estructurales similares en muchos países y las políticas que adopten ante ellas. Si muchos países industriales aumentan el ahorro porque la población envejece, las tasas de interés mundiales pueden bajar y requerir un ahorro aún mayor para satisfacer necesidades futuras de ingreso.

Un último obstáculo es que para los gobiernos puede ser difícil influir en la conducta de la gente frente a riesgos futuros. Por ejemplo, las medidas para reducir el déficit fiscal pueden quedar neutralizadas por un mayor gasto del sector privado. Como mínimo, las autoridades deben asegurar que no se compromete la sostenibilidad financiera del Estado.

Gráfico 1

**Envejecimiento demográfico**

Aumenta la proporción de los ancianos en la población total en todo el mundo.



Fuente: División de Población de las Naciones Unidas, 2003, *World Population Prospects: The 2002 Revision* (Nueva York).

**Enfoques para la reforma**

¿Qué pueden hacer distinto los gobiernos? El tratamiento de problemas a largo plazo requiere un enfoque con múltiples objetivos, cuyos elementos esenciales son incorporar el largo plazo en los análisis económicos y fiscales; integrar una perspectiva más lejana en las instituciones y procesos presupuestarios; ir haciendo más restrictiva la posición fiscal; reducir los compromisos pronto y en forma clara; prestar más atención a la gestión del riesgo, y aumentar la coordinación de las políticas entre los países.

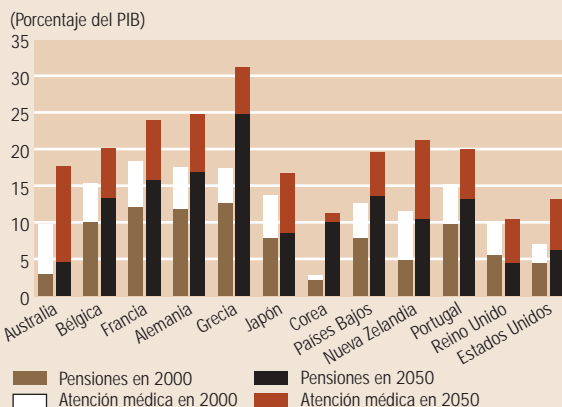
**Periódicamente, los gobiernos deberán analizar con detenimiento los principales riesgos estructurales que enfrentan sus países a largo plazo** —demográficos, económicos, geopolíticos, climáticos, de recursos naturales y de seguridad— y evaluar las potenciales consecuencias fiscales combinadas. Las proyecciones a largo plazo y los cálculos de sostenibilidad deben complementarse con análisis que puedan calibrar la magnitud y la probabilidad de los riesgos. Las autoridades podrán evaluar entonces cuánto riesgo se asocia con cada opción. Los análisis de equilibrio general cuantitativos y de varios países pueden arrojar luz sobre los cambios en el entorno mundial, en términos de crecimiento y de tasas de interés.

**Los gobiernos deberán mejorar la información presupuestaria.** La contabilidad en valores devengados puede estimar los costos de los compromisos pendientes (como las prestaciones ya devengadas de seguro social, la operación y el mantenimiento de la infraestructura estatal o los futuros pagos de beneficios del seguro oficial como consecuencia de los riesgos cubiertos) y las obligaciones presuntas asociadas con las garantías contingentes. También puede usarse para evaluar las consecuencias fiscales de ciertas medidas, como un cambio de la edad de jubilación, que tienen poco efecto inmediato en el presupuesto en términos de caja pero tienen otro potencialmente importante en los futuros desembolsos presupuestarios. Más problemático resulta estimar desembolsos que pueden derivarse de “compromisos implícitos” del gobierno, es decir, obligaciones inherentes a su función o basadas en precedentes.

Gráfico 2

**Un costo cada vez más alto**

En los países industriales, el envejecimiento de la población elevará mucho las erogaciones en pensiones y atención médica.



Fuentes: OCDE, 2001, “Fiscal Implications of Aging: Projections of Age-Related Spending”, *OCDE Economic Outlook 2001*, vol. 69, No. 1 (París); Comisión Europea, Comité de Política Económica, 2001, “Budgetary Challenges Posed by Ageing Populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances”, EPC/ECFIN/655/01 (Bruselas).

Será mejor presentar las evaluaciones de las posibles obligaciones futuras como suplementos del presupuesto formal, reconociendo la gran incertidumbre que las rodea. El gobierno aclararía así, con transparencia, sus obligaciones fiscales prospectivas y sus obligaciones frente a las personas y la sociedad en general. Correspondientemente, los hogares conocerían mejor la carga financiera que tendrán que sostener con sus propios ahorros.

**Los gobiernos deberán revisar el proceso presupuestario de modo de captar mejor los riesgos a largo plazo.** Deberán emprender los análisis mencionados y revelar el volumen de sus compromisos y la exposición a los distintos riesgos. Significa también fomentar el debate público sobre la forma en que se enfocan los riesgos futuros. Quizás la evaluación de esos riesgos debería estar a cargo de un veedor independiente y el gobierno tendría que responder cuando se debate el presupuesto. O bien, en el proceso legislativo de deliberación presupuestaria podrían fijarse límites (como propuso recientemente el Tribunal de Cuentas de Estados Unidos) a la creación de futuros compromisos fiscales que excedan un cierto umbral. Las normas fiscales también podrían ayudar a eliminar los incentivos para ignorar los riesgos de largo plazo, sobre todo si aplican técnicas en valores devengados que tienen en cuenta ese plazo. Además, debería intensificarse la función de las evaluaciones independientes de la sostenibilidad fiscal que cumplen los organismos multilaterales y entidades regionales semejantes, como el FMI, la OCDE y la Comisión Europea.

¿Qué principios deberían servir de guía a un gobierno si su posición fiscal a largo plazo parece expuesta a un riesgo significativo, en razón de compromisos pendientes ya existentes o de futuros factores de riesgo estructural?

**Asegurar un suficiente margen fiscal.** Las autoridades deberán contar con un margen suficiente para usar la política fiscal con el fin de alcanzar objetivos macroeconómicos. Por ejemplo, si la carga de la deuda es excesiva, será difícil bajar

### Mirando la bola de cristal

En 2002, dos países prepararon evaluaciones fiscales a largo plazo. El *Intergenerational Report* de Australia evaluaba la sostenibilidad de las actuales políticas fiscales en un plazo de 40 años. El objetivo era asegurar que, al decidir, se tomen en cuenta los efectos financieros para las generaciones futuras, de modo que éstas “no tengan que enfrentarse a una cuenta inmanejable de servicios públicos suministrados a la generación actual”. Otros escenarios se relacionaban con tendencias demográficas y tasas de aumento de los costos de atención de salud. El primer informe anual del Reino Unido (*Long-Term Finance Report*) analizaba exhaustivamente la evolución demográfica y económica a largo plazo y su probable impacto en las finanzas públicas, y amplía los estudios complementarios del presupuesto del país, como las estimaciones contables generacionales y el análisis actuarial a largo plazo de los fondos de pensiones del Estado.

Estos dos informes abren nuevos rumbos, pero la gama de riesgos que consideran es todavía estrecha. Se presta poca atención a las cuestiones ambientales y, para muchas categorías de gasto, los porcentajes del PIB simplemente se mantienen constantes.

impuestos o aumentar gastos. Dicho margen también asegura que el gobierno puede recurrir a instrumentos fiscales frente a conmociones o acontecimientos imprevistos, como la mayor esperanza de vida y los consiguientes costos médicos más altos, sin tener que renegar abruptamente de compromisos pendientes.

**Basarse en consideraciones de economía política.** La consolidación fiscal a mediano plazo, es decir, reducir o eliminar la deuda pública en relación con el PIB, es fundamental en cualquier estrategia a largo plazo. Pero una estrategia agregativa, sobre todo si implica acumular activos sustanciales (en relación con el PIB), tiene pocas probabilidades de éxito, porque esos superávits son un blanco tentador para los políticos. Tal vez también sea poco realista que un gobierno presuma de poder aumentar la carga impositiva para financiar la obligación de gastos futuros, si la porción tributaria supera en medida significativa lo que es políticamente factible.

**Adoptar microreformas que reducen los compromisos pendientes.** La modificación de los parámetros de programas que afectan el rumbo futuro de los compromisos de gasto puede ser decisiva. Las autoridades tienen que realizar también reformas con un período de implementación prolongado para facilitar el ajuste del sector privado a los menores compromisos oficiales. Tal vez se necesiten también reformas reglamentarias para que el sector privado cubra algunos riesgos, o la limitación de las medidas de este sector que exponen al gobierno a riesgos fiscales.

**Considerar programas que permitan actuar con flexibilidad ante los riesgos pendientes.** La reforma reciente de los planes de jubilaciones sueco e italiano resulta ilustrativa porque permite que el gobierno ajuste periódicamente las prestaciones cuando varían la esperanza de vida o las tasas de interés.

**Usar gestión del riesgo para las políticas sectoriales.** Las políticas reglamentarias y tributarias o de gasto deben considerar y determinar explícitamente el grado de intervención del Estado frente a circunstancias adversas y, cuando ocurren, minimizar su exposición a las pérdidas. Por ejemplo, las restricciones al uso de las tierras o las políticas de asentamientos urbanos pueden reducir la probabilidad de que haya pérdidas por daños en zonas costeras de alto riesgo, y de que el gobierno se vea obligado a pagar los costos de socorro. Las políticas que previenen consecuencias adversas también pueden ser importantes (por ejemplo, políticas de mitigación del cambio climático y de adaptación que fomenten tecnologías propicias). Los gobiernos pueden financiar investigaciones que tengan por finalidad conocer mejor la probabilidad de que el resultado sea un riesgo, en especial si la alternativa fuera un costoso desembolso irreversible e inmediato.

**Coordinar las políticas a nivel internacional.** Algunos riesgos fiscales provienen de factores que están fuera del control de un país. Sería útil tener una coordinación mundial, sea en términos de políticas de mitigación del cambio climático, de enfoques respecto a las políticas de migración o de mecanismos para superar las fallas del mercado financiero.

Para terminar, resulta tentador reducir el problema de la sostenibilidad fiscal a largo plazo a los desafíos que enfrentan los países industriales que envejecen y que han prometido generosísimas prestaciones sociales. Pero la verdad es que *todos* los países tienen que hacer un inventario de los múltiples riesgos que enfrentan a largo plazo y asegurar que los gobiernos tienen la capacidad fiscal para abordarlos. Aunque entre las opciones pueda figurar un menor papel para los gobiernos, el objetivo es asegurar que éstos puedan cumplir sus compromisos a largo plazo, seguir proporcionando bienes públicos y asistencia social, evitar imponer una carga tributaria políticamente perjudicial y económicamente desventajosa y tener latitud fiscal para responder eficazmente ante los riesgos imprevistos. ■

*Peter S. Heller es Subdirector del Departamento de Finanzas Públicas del FMI y autor del libro Who will pay? Coping with Aging Societies, Climatic Change, and Other Long-Term Fiscal Challenges, que el FMI publicará próximamente.*

#### Referencias:

Commonwealth of Australia, *The Treasury, 2002, Intergenerational Report 2002–2003, Budget Paper No. 5 (Canberra).*

Estados Unidos, *Oficina General de Contabilidad, 2003, Fiscal Exposures: Improving the Budgetary Focus on Long-Term Costs and Uncertainties (Washington).*

Reino Unido, *Tesorería, SM, 2002, Long-Term Public Finance Report: An Analysis of Fiscal Sustainability (Londres: Controller of Her Majesty's Stationery).*