

RIESGOS FISCALES

1. Introducción

En abril de 2016 una misión del Departamento de Finanzas Públicas (FAD) del Fondo Monetario Internacional (FMI) visitó Guatemala con el fin de preparar una Evaluación de Transparencia Fiscal de acuerdo a los estándares del citado organismo internacional. Como resultado de esa evaluación se dio énfasis al tema de la gestión de riesgos fiscales y se mencionó que entre las principales áreas donde existe espacio para mejorar se encuentra la necesidad de un informe sobre riesgos fiscales, principalmente con relación a choques macroeconómicos, desastres ocasionados por fenómenos naturales y pasivos de la seguridad social. Por ello, la presente nota se incluye como anexo al Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2017 y Multianual 2017-2021, y servirá de base para la elaboración de un reporte más detallado sobre riesgos fiscales, a publicarse en abril de cada año.

La disciplina fiscal se ha mantenido en Guatemala, pese a la crisis institucional de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) en el año 2015 y el incumplimiento de las metas de recaudación tributaria. El déficit fiscal se redujo y se ubicó en torno al 1.4 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). La deuda pública es diversificada y se mantiene en niveles manejables (24% del PIB). La estabilidad macroeconómica, continúa siendo una de las mayores fortalezas del país¹.

Sin embargo, las finanzas públicas están expuestas a diversos riesgos que ponen en peligro el crecimiento económico y el desarrollo social del país. La evidencia sugiere que la atención a los diversos shocks que han afectado al país durante las últimas décadas, se ha realizado de forma reactiva y emergencista. La inadecuada gestión de los riesgos fiscales y la inexistencia de una estrategia financiera para atenderlos, además de generar cuantiosos pasivos contingentes, ha provocado que su financiamiento provenga en mayor porcentaje de los ingresos corrientes, para lo cual el Ministerio de Finanzas Públicas ha tenido que realizar reasignaciones presupuestarias y reorientación de recursos, incluso en más de un período fiscal según la magnitud del evento, lo que provoca una serie de desequilibrios y la reducción de recursos orientados a la ejecución de diversos programas y proyectos imprescindibles para la atención de necesidades prioritarias.

Por ello el Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la Dirección de Evaluación Fiscal (DEF), ha iniciado la consolidación de diferentes estudios de identificación, análisis y cuantificación de los riesgos fiscales que se presentan en el país. El objetivo es implementar una gestión comprensiva de estos riesgos, crear y fortalecer su resiliencia fiscal, es decir, su capacidad de respuesta ante la ocurrencia de un shock externo de cualquier tipo.

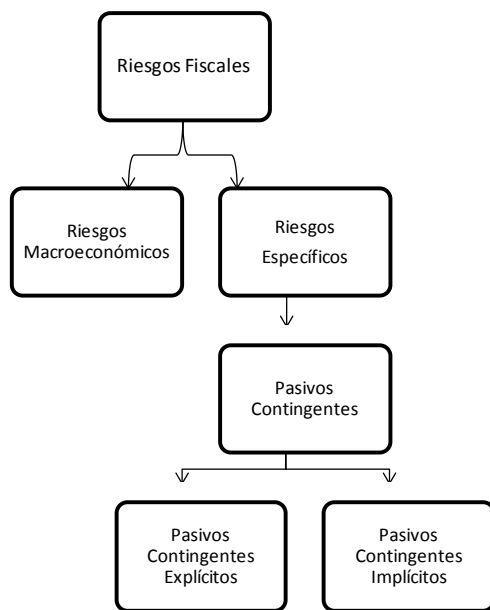
¹ El Producto Interno Bruto para 2015 mostró un crecimiento en términos reales del 4.1%; gracias al comportamiento dinámico de la demanda interna y el buen desempeño de las actividades económicas: intermediación financiera; comercio al por mayor y al por menor; agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; industrias manufactureras; servicios privados; seguros y actividades auxiliares; y transporte, almacenamiento y comunicaciones (actividades que crecen en tasas muy cercanas al crecimiento promedio de la economía).

2. Riesgos Fiscales

Los riesgos fiscales se refieren usualmente a las diferencias potenciales entre los resultados fiscales efectivos y los anticipados (por ejemplo, con relación al balance fiscal y la deuda pública). Tales desviaciones ocurren frecuentemente por variaciones en los supuestos utilizados en las proyecciones, por shocks externos en las principales variables macroeconómicas y por el impacto generado por desastres provenientes de fenómenos naturales, entre otros. Si bien las discrepancias entre resultados fiscales efectivos y anticipados usualmente son pequeñas, algunos factores pueden crear una carga inesperada sobre las finanzas públicas y hacerlas más vulnerables. Por lo tanto, es importante para los gobiernos identificar estos riesgos, como pre requisito para su cuantificación y gestión, y también para basar las políticas fiscales en información más completa, además de hacerlos del conocimiento público, como parte de la estrategia de transparencia fiscal.

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, más allá de las variaciones de los supuestos macroeconómicos básicos, es importante también tomar en consideración otras fuentes de riesgo fiscal, destacándose entre estas, los pasivos contingentes². Estos riesgos abarcan no sólo los contratos jurídicos vinculantes (garantías explícitas), sino también los casos en que existe la presunción de que el gobierno asumirá los costos, incluso, si no hay un contrato específico que así lo disponga (implícitos).

Diagrama 1. Tipos de riesgos fiscales



Fuente: Adaptado de MEF (2015).

² Se define un pasivo contingente como a) una posible obligación que surge de hechos pasados y cuya existencia será confirmada únicamente si ocurren, o no ocurren, uno o más eventos inciertos que no están totalmente bajo el control de la corporación, o b) una obligación presente que surge de hechos pasados, pero que no está reconocida como un pasivo porque i) no es probable que se requiera un desembolso de recursos que supongan beneficios económicos para liquidar la obligación, o ii) no puede medirse con suficiente fiabilidad el monto de la obligación. (Manual de Transparencia Fiscal, 2007 FMI).

Ante el surgimiento de los riesgos fiscales, la posición fiscal del gobierno y, por lo tanto, su capacidad de cumplir con las obligaciones de gastos y compromisos financieros, puede verse afectada; por lo que su identificación, cuantificación y análisis es un paso importante en la evaluación de la posición fiscal real y orienta a los responsables de la política fiscal en la realización de acciones tendentes a su apropiada gestión.

De acuerdo con una identificación inicial en función de su probabilidad de ocurrencia y la intensidad de sus impactos sobre la economía, especialmente sobre las finanzas públicas, los riesgos fiscales para el caso de Guatemala son los siguientes:

Tabla 1. Clasificación de Riesgos fiscales para Guatemala

Probabilidad Intensidad	Baja	Considerable	Alta
Catastrófico			Desastres provocados por Fenómenos Naturales
Muy Grave		Shocks Macroeconómicos	Clases Pasivas y Seguridad Social
Grave	Contratos de Participación Público Privada	Sistema Financiero	
		Empresas Públicas no Financieras y Entidades	
		Proyectos Mineros (Industrias Extractivas)	
		Acciones Legales contra el Estado	
Leve	Riesgos a las Finanzas Públicas originadas de la Deuda Pública		
	Endeudamiento Municipal		

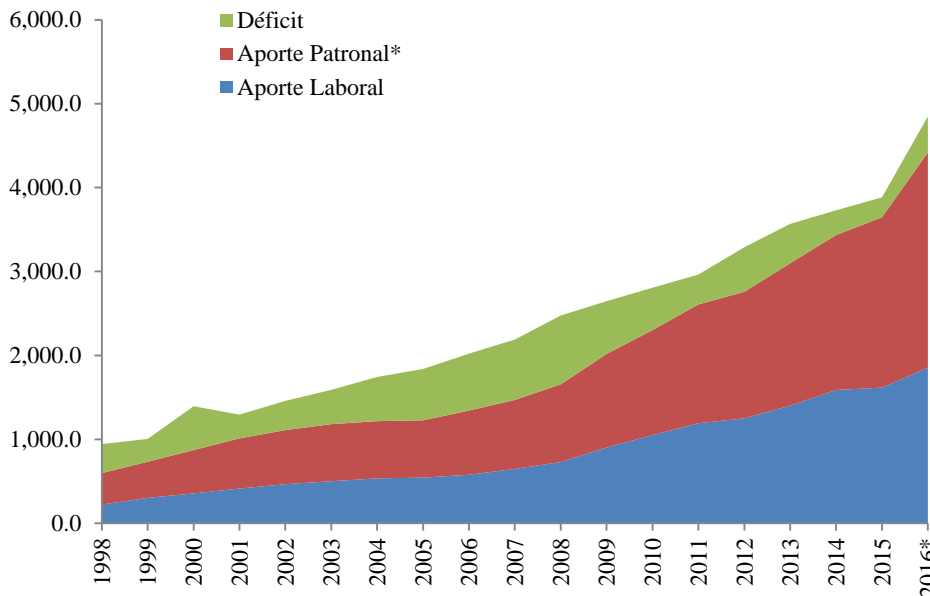
Fuente: elaboración propia de la DEF.

3. Descripción de los riesgos fiscales identificados en Guatemala

3.1. Sistemas de pensiones: Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado

Los riesgos son altos y están asociados con la aprobación de leyes que incrementan los montos de las pensiones u otros beneficios, sin un análisis presupuestario y financiero para determinar la capacidad de Estado para absorber los costos; la falta de información pública sobre los sistemas (estudios actuariales y situación financiera de las entidades) y la situación patrimonial de los fondos de pensiones.

Actualmente, se produce un déficit en el régimen de clases pasivas civiles del Estado, ya que los ingresos por concepto de cuotas laborales y patronales son inferiores al monto que se paga en concepto de pensiones y jubilaciones, como se ilustra a continuación:



Fuente: Sistema de Contabilidad Integrada -SICOIN-.
* Sobre el presupuesto aprobado.

La brecha se ha cubierto, generalmente, con recursos provenientes de la tributación, lo que ha implicado una disminución de recursos destinados al gasto social. En ocasiones, se han utilizado bonos del tesoro o préstamos externos, lo que ha representado una disminución en la Inversión Real Directa, e implica a la vez un aumento del déficit fiscal derivado del incremento en el endeudamiento público.

En el caso de los demás regímenes de clases pasivas que funcionan en el país, no existe acceso a información pública para consultar las bases de datos que permitan efectuar un estudio sobre la sostenibilidad financiera de los mismos y determinar si constituyen riesgos fiscales para el Estado en el mediano o largo plazo.

Recuadro 1. Congreso de la República y la Ley de Pensionados del Estado (2016)

En febrero de 2016, el Congreso de la República aprobó el Decreto No. 11-2016, Ley de Incremento Económico a las Pensiones Otorgadas por el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado. En dicha ley se otorgó un incremento de Q500 mensuales a las pensiones cuyo monto fuera inferior al salario mínimo vigente en el 2016. El incremento se haría efectivo a partir de abril del mismo año y en 2017 se haría un segundo incremento por el mismo monto y bajo las mismas condiciones. Para financiar estos aumentos, la ley contemplaba un incremento de dos puntos porcentuales en los aportes tanto patronales (Organismos del Estado, Corte de Constitucionalidad, Tribunal Supremo Electoral y las entidades descentralizadas o autónomas) como de los funcionarios y empleados públicos.

Posteriormente, ante la oposición al aporte laboral extraordinario establecido, el Congreso de la República dio marcha atrás a la forma de financiar el aumento a las pensiones. Mediante el Decreto No. 24-2016, se eliminó la obligación de las contribuciones adicionales de patronos y de los trabajadores del Estado, y simplemente se le manda al Ministerio de Finanzas Públicas: “asignar los recursos necesarios para la cobertura de dicho aumento”, pero sin indicarse la fuente de los ingresos para ello. El cambio en la ley significa egresos adicionales para el Estado por un monto aproximado de Q900 millones anuales, además, mayor rigidez para la política fiscal, en cuanto a la disponibilidad de uso o asignación de los posibles recursos adicionales vía ingresos tributarios.

3.2. Riesgos de desastres ocasionados por fenómenos naturales

Guatemala se ubica dentro de los diez países del mundo con mayor exposición a los desastres ocasionados por fenómenos naturales. Las amenazas provienen principalmente de huracanes y terremotos. Los costos fiscales esperados son elevados y por lo general, estos exceden la disponibilidad inmediata de recursos.

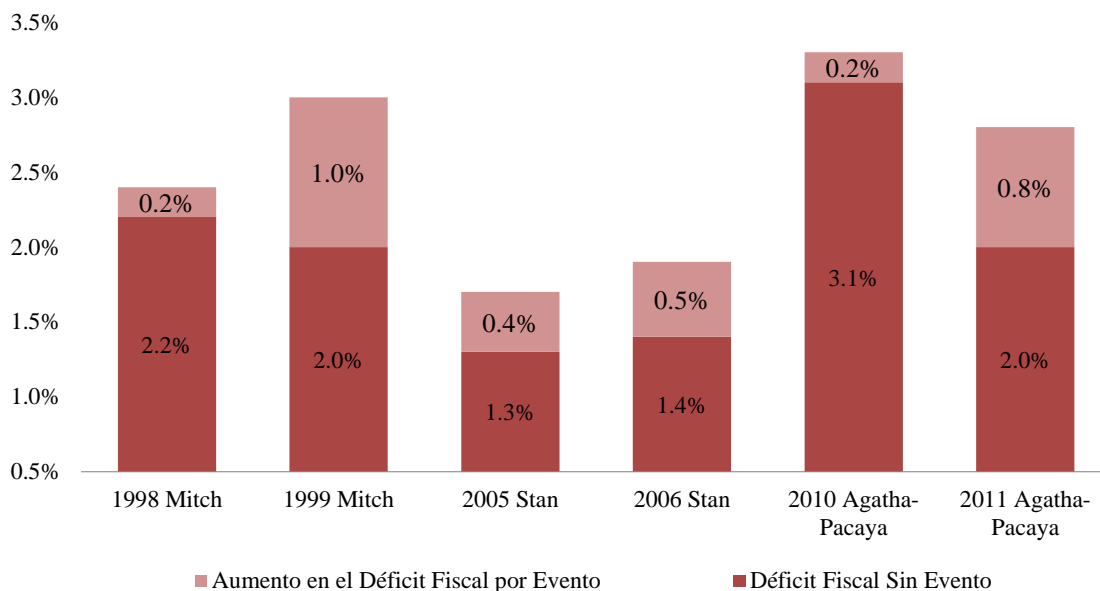
Uno de los mecanismos de transmisión de los desastres ocasionados por los eventos naturales extremos hacia el desempeño de las finanzas públicas es el que se manifiesta en el déficit fiscal que estos provocan³.

Como ejemplo, derivado de los gastos ocasionados por el impacto del Huracán Mitch el déficit fiscal en términos del PIB sufrió variaciones al alza; tanto en 1998 (0.2 %) como en 1999 (1.0%) ubicándose en 2.42 por ciento y 3.12 por ciento, respectivamente (SEGEPLAN 1999).

En el ejercicio fiscal 2005, el incremento asociado al gasto para financiar la rehabilitación y reconstrucción de los daños originado por la Tormenta Tropical Stan, el déficit se situó en 1.7 por ciento del PIB (Q3,593.8 millones). Al evaluar, en cuanto se habría ubicado sin la ocurrencia del fenómeno el déficit sería en torno al 1.3 por ciento del PIB (MINFIN 2005).

³ Por lo general el porcentaje atribuible al evento extremo, encuentra su explicación en el gasto extraordinario originado por las actividades de atención a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.

Efectos sobre el Déficit Fiscal de los Principales Eventos Naturales Extremos
 Período 1998-2011
 Cifras en Porcentajes del PIB



Fuente: MINFIN/GIZ 2013

El impacto económico que los desastres ocasionan en la infraestructura, los flujos de producción de bienes y servicios, así como en las variables macroeconómicas, limita el desempeño fiscal y por ende la capacidad del Estado de velar por el bienestar de la población.

3.3 Riesgos generados por la actividad minera

La actividad minera se realiza desde la época colonial con la extracción de oro y plata (utilizando mano de obra indígena); entre 1960 y 1980 se registran inversiones privadas en proyectos de extracción de níquel y petróleo, pero es hasta el año 2003, en el departamento de San Marcos, que la actividad metal-minera muestra un crecimiento acelerado y significativo, incrementándose de Q0.7 millones en el año 2001 a Q899.4 millones en el 2006 y alcanzando Q7,110.3 millones en el año 2011.

Sin embargo, los proyectos mineros presentan dos potenciales riesgos fiscales: (i) pueden generar gastos futuros para la recuperación del medio ambiente y atención y compensación a las comunidades afectadas, si al finalizar su ciclo extractivo, no se realiza un adecuado cierre técnico del proyecto⁴; (ii) pueden generar una disminución en los ingresos al fisco debido a una menor recaudación proveniente de impuestos, tasas, cánones y regalías provenientes de industrias extractivas.

El mal manejo ambiental o un cierre técnico mal ejecutado, en un proyecto minero, resultaría en una potencial contingencia fiscal, ya que los gastos futuros del gobierno con destino a la recuperación del medio ambiente y brindar atención a la población afectada por la explotación minera, sería un pasivo

⁴ No se cuenta con estimaciones de los posibles daños, ni con una metodología para compilar la información de los estudios de impacto ambiental de los proyectos en etapa de explotación.

contingente implícito⁵, por lo que es pertinente evaluar con mayor profundidad la responsabilidad del sector privado en la explotación de recursos naturales y el cuidado del medio ambiente a fin de prevenir futuros riesgos y/o mitigar los existentes.

Disminución de los ingresos al Estado derivados de la finalización de proyectos mineros⁶, pues al finalizar las ventas y/o exportaciones existirá un decremento en la recaudación por concepto de Impuesto Sobre la Renta -ISR⁷- y otros impuestos, además de las regalías (tanto las establecidas en ley, como las voluntarias), y los cánones provenientes de las licencias de exploración y explotación.

3.4 Riesgo de crisis en el sistema financiero

El país ha mantenido una regulación exigente y continúa avanzado en la adopción de las mejores prácticas. Los indicadores de liquidez y solvencia del sistema financiero se advierten sólidos y la supervisión adecuada reduce la vulnerabilidad del sistema financiero. Sin embargo, las potenciales amenazas son las relacionadas con las pérdidas que se producirían al momento de una crisis, ya sea de una o varias entidades o, incluso, sistémica.⁸

En el pasado, se han suscitado algunos problemas de esta índole. Por ejemplo, en 2001, el Banco Empresarial, S.A. y los bancos Promotor, S.A. y Metropolitano, S.A. fueron intervenidos por decisión de la Junta Monetaria, ya que estos bancos mostraron graves irregularidades administrativas, problemas financieros, y falta de solvencia y solidez patrimonial. Los tres bancos se encontraban totalmente imposibilitados de cumplir sus obligaciones, con sobregiros en su cuenta de encaje. En septiembre del 2001 presentaron pérdidas de hasta 6 y 8 veces su capital (Junta Monetaria, 2005).

En 2006, el Banco del Café, S.A. violó la normativa vigente al otorgar en préstamos más del quince por ciento de su patrimonio y al prestar dinero a su offshore por montos que excedían el límite permitido, por lo que fue intervenido.

3.5 Riesgos macroeconómicos

Los riesgos macroeconómicos son generados por las desviaciones de las variables macroeconómicas respecto de los valores utilizados en la formulación del presupuesto. El crecimiento del PIB y de las importaciones está relacionado con diferentes tipos de impuestos, como el Impuesto al Valor Agregado -IVA-, el impuesto sobre la renta y los aranceles a las importaciones. Las tasas de interés, la tasa de cambio y la inflación están relacionadas con el pago de intereses de la deuda, con el saldo de la deuda pública y con variables de gasto. Guatemala ha tenido un manejo monetario y fiscal prudente, lo que hace moderada esta amenaza. Sin embargo, la debilidad de los ingresos tributarios (baja carga tributaria) y la inflexibilidad del gasto (rigideces) aumentan la vulnerabilidad fiscal.

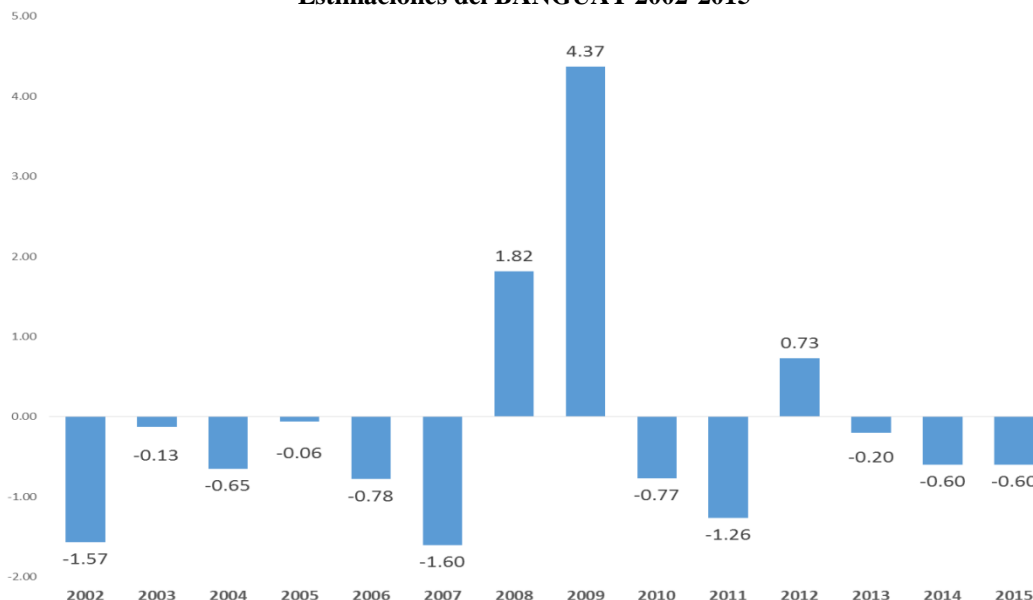
⁵ No hay una cláusula contractual o una disposición legal expresa que obligue al Estado a realizar el gasto de recuperación del medio ambiente y de atención o compensación a las familias pero ello podría darse como resultado de presiones políticas y sociales.

⁶ Como ejemplo: Si el proyecto Marlín cierra en 2016 como se prevé, mientras no entren en etapa de exportación (instancia que constituye el pago de regalías 1% ley + aporte voluntario) otros proyectos mineros, los ingresos provenientes de la actividad podrían disminuir considerablemente. Importante papel juega en esta coyuntura, la moratoria minera (de facto) y el alto nivel de conflictividad que en la actualidad detiene las operaciones mineras de nuevos proyectos.

⁷ Preocupa especialmente, dado que la actividad extractiva minera (especialmente Montana Exploradora), se ha constituido en pocos años en uno de los principales contribuyentes del ISR en el país.

⁸ Aún con la existencia del Fondo para la Protección del Ahorro -FOPA-.

Variación Observada en PIB Real vs. Proyección Optimista
Estimaciones del BANGUAT 2002-2015

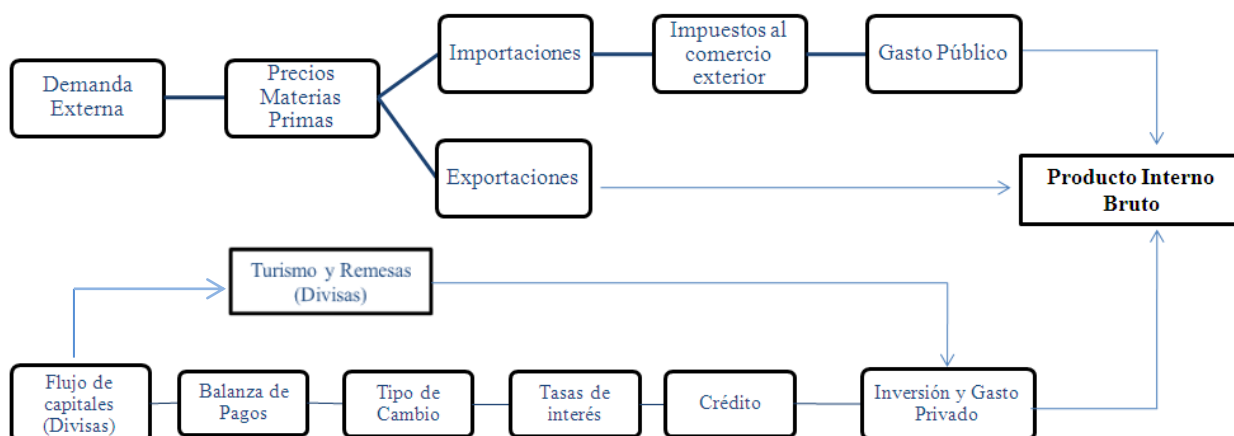


Fuente: elaboración propia de la DEF

La política monetaria del país ha asegurado la estabilidad de la inflación y las tasas de interés, y la política fiscal ha logrado mantener en niveles moderados los indicadores de la deuda pública y el déficit fiscal. La mayor parte de los analistas estima que esta política se mantendrá en el mediano plazo.⁹

No obstante, existen amenazas provenientes principalmente de la situación de la economía internacional, el débil crecimiento de la economía de los Estados Unidos de América, así como, las variaciones en los precios internacionales del petróleo y otros *commodities*, lo que deteriora los términos de intercambio. De esta forma, los mecanismos de transmisión del riesgo pueden generarse en choques de demanda, en función de volúmenes y/o precios; o bien por la disminución del flujo de capitales (divisas) provenientes del comercio exterior, actividad turística y las remesas familiares. Estas distorsiones afectan la liquidez del mercado y la balanza de pagos, además de disminuir la recaudación de impuestos afectando el Gasto Público, el Gasto y la Inversión Privada y en términos agregados el crecimiento económico (PIB).

⁹ El hecho de que la economía esté operando cerca de su capacidad potencial, hace poco probable una orientación expansiva de la política fiscal.



Fuente: Adaptado de MEF (2015)

4. Riesgos a las finanzas públicas originados de la deuda pública

Los principales son los riesgos de mercado (de cambios en las tasas de interés, la tasa de cambio y la inflación), el riesgo de refinanciación, el de liquidez y el riesgo operacional. Las amenazas externas son las subidas en las tasas de interés internacionales, aumentos en la percepción de riesgos en las economías emergentes y un endurecimiento de los mercados financieros. Otras amenazas son la devaluación, la inflación y aumentos en las tasas de interés internas. En el caso de Guatemala, los riesgos fiscales son moderados, como resultado de la composición de la deuda, la baja relación Deuda/PIB y la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, a alta relación Deuda/Ingresos es un factor de vulnerabilidad siempre mencionado por las calificadoras de riesgo país.

5. Acciones legales en contra del Estado

Las acciones legales contra el Estado son una fuente de riesgos fiscales para Guatemala, aunque no representan un riesgo permanente. En determinadas circunstancias son una amenaza significativa para las finanzas públicas las demandas y los procesos judiciales, que pueden tener como origen diversas causas (Vgr. Inversiones, Derechos Humanos, Incumplimiento de legislación ambiental y/o laboral) y realizarse en varias instancias dependiendo de su naturaleza (CIADI, CAFTA-DR, CIDH, entre otros). Por ejemplo:

- CIADI: RDC, accionista de Ferrocarriles de Guatemala, reclamó una indemnización de \$65 millones. Estado de Guatemala Sentenciado al pago de US\$14 millones.
- CIADI: Iberdrola Energía, S. A. Demanda inicial US\$672 millones, luego la rebajó a US\$188 millones. Fallo: US\$5.3 millones a favor de Guatemala.
- CIDH: Violaciones a los derechos humanos construcción de Chixoy Q1,200 millones.

6. Riesgos de garantías del Estado en operaciones de crédito de las municipalidades

El Estado puede garantizar operaciones de crédito externo de los municipios, pero no hay un registro de operaciones en las entidades que utilizan el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN).

Actualmente, dentro del marco legal, las municipalidades tienen la opción de contraer compromisos de deuda, pero sólo durante el período de su administración (cuatro años). Esta medida evita que se endeuden más allá de su capacidad y le puedan trasladar ese riesgo de impago al Estado. Por otro lado, existe la posibilidad que algunas municipalidades hayan contraído compromisos anteriores a la norma, que aún no se hayan cancelado y que su pago sea a plazos más largos, que podrían generar algún riesgo fiscal.

7. Riesgos por empresas del Estado.

La privatización de muchas empresas de servicios públicos ha reducido los riesgos de rescate de empresas del Estado, pero aún así, existen riesgos para el gobierno de una deficiente prestación de servicios de las empresas públicas, que podrían generar demandas de recursos fiscales, que no han sido evaluados. No obstante, existen contingencias fiscales implícitas derivadas de la posibilidad de que el Estado se vea obligado a disponer de recursos fiscales en el evento de fallas en el suministro de los servicios a la población, riesgo de quiebra, absorción de pasivos y el establecimiento de nuevos subsidios o subvenciones, o bien el incremento de los ya existentes para efecto de garantizar acceso al servicio para usuarios menos favorecidos. (Ej., tarifa social a la energía eléctrica).

8. Riesgos en contratos de Alianzas Público-Privadas (APP).

De acuerdo con la experiencia internacional, existen riesgos fiscales asociados con los contratos de participación público-privada, en todas las etapas del proceso (planeación, licitación, adjudicación, construcción, operación y terminación). Estos riesgos dependen del marco jurídico, las garantías asumidas por el Estado y la distribución de riesgos en los contratos.

Por ejemplo, el establecimiento de garantías de ingresos mínimos (Ej., garantías de tráfico mínimo) sin un exhaustivo análisis, podría constituir una fuente de riesgo, en el sentido que ante la ocurrencia de eventos en los que el ingreso pre establecido no se alcance, el Estado será el responsable de la compensación al participante privado.

Podrían generarse riesgos adicionales, a través de garantías financieras (en las que el Estado respalda las obligaciones de la entidad pública que firma el contrato, ya sea un Ministerio, o un gobierno local). Es decir, garantizar operaciones derivadas de préstamos o bonos emitidos para financiar los proyectos de Asociaciones Público Privadas. En algunos casos, el Estado asume compromisos contingentes con la finalidad de mejorar la bancabilidad de los proyectos, reduciendo riesgos del proyecto que puede enfrentar el concesionario, a fin de incentivar la participación privada.

Tanto las garantías financieras otorgadas por parte del Estado así como los compromisos contingentes en los contratos de APP representan contingencias explícitas en la medida que su materialización generaría compromisos futuros del presupuesto para honrar dichas garantías o incrementos en los niveles de deuda, que no están enteramente bajo el control del fisco.

9. Riesgos políticos que pueden provocar riesgos fiscales

Los riesgos se generan debido a que la inestabilidad política afecta el clima de inversión y, se sabe, puede ahuyentar a los inversionistas extranjeros. De igual manera, la percepción de inestabilidad política influye en el comportamiento de los agentes económicos, creando incertidumbre respecto de la estabilidad jurídica, política y económica del país.

La estimación del riesgo político es, para ciertos modelos especializados en medir riesgo país, una variable importante. Por ejemplo, en abril de 2015 se generó el escándalo de defraudación fiscal denominado “La Línea” durante la Administración Pérez Molina el evento cobra especial relevancia, dado que en ese momento, las agencias calificadoras de riesgo encendieron sus alarmas, esperando que la crisis política afectara el desempeño de las variables macroeconómicas y, por lo tanto, la capacidad de pago del Estado de cara a sus acreedores internacionales. Moody’s Investor Service redujo en mayo de 2015 la perspectiva de Guatemala de Ba1 estable a negativa, por lo que ellos consideraron una agravación de la crisis política que implicaba un “aumento en la probabilidad que se afectara la estabilidad macroeconómica del país”, lo cual no sucedió (la calificación regresó a Ba1 estable en julio 2016).