

Riesgos y Contingencias Fiscales Ambientales

Jorge Guillermo Escobar
Dirección de Transparencia Fiscal
Ministerio de Finanzas Públicas

Segunda Conferencia Internacional de Fiscalidad Ambiental
Guatemala, 21 de marzo de 2019

Estrategia Fiscal Ambiental

Eje 4: Gestión de riesgos y contingencias ambientales

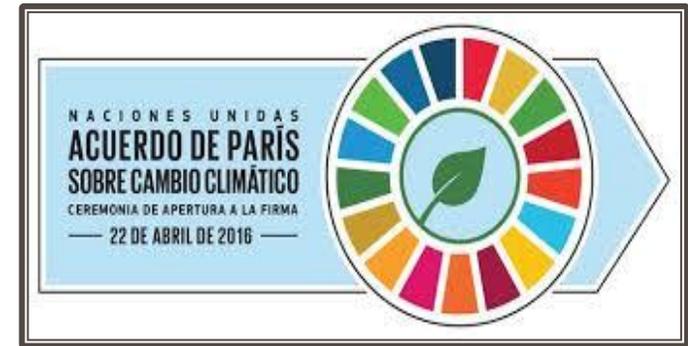
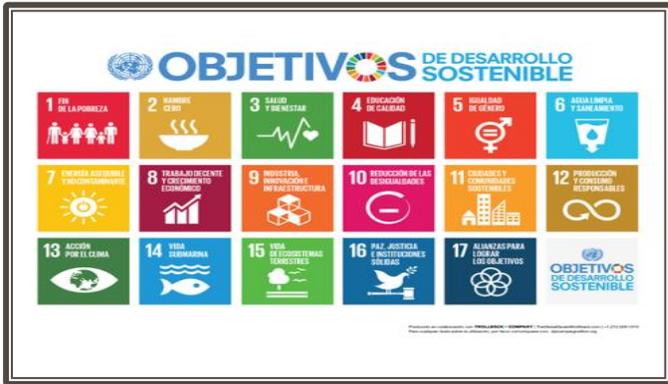
Objetivos

- Desarrollar una estrategia financiera para la gestión de riesgos fiscales ambientales y riesgos asociados a contingencias de contaminación ambiental.
- Implementar modelos analíticos y de simulación que faciliten la construcción de escenarios fiscales ante el impacto de contingencias ambientales y los provenientes de la gestión de recursos naturales.

Resultados esperados

- Incrementar la resiliencia fiscal del Estado frente a eventos catastróficos y contingencias ambientales extremas.
- Mitigación de los Riesgos fiscales y disminución de las externalidades negativas y los impactos negativos sobre la salud por la contaminación ambiental.
- Métodos analíticos y modelos de simulación del crecimiento económico, emisiones y contaminación.

Relación con objetivos de desarrollo y compromisos internacionales



K'atun 2032

Política Nacional para la reducción de riesgo

Estrategia Fiscal Ambiental

Plan de Acción Nacional de Cambio Climático

Política General de Gobierno



Riesgos y contingencias fiscales ambientales

Riesgo

Implica la ocurrencia o no de un evento o acontecimiento negativo, que en determinadas condiciones produce daños. Es la relación dinámica entre amenazas y vulnerabilidades.

Riesgos Fiscales

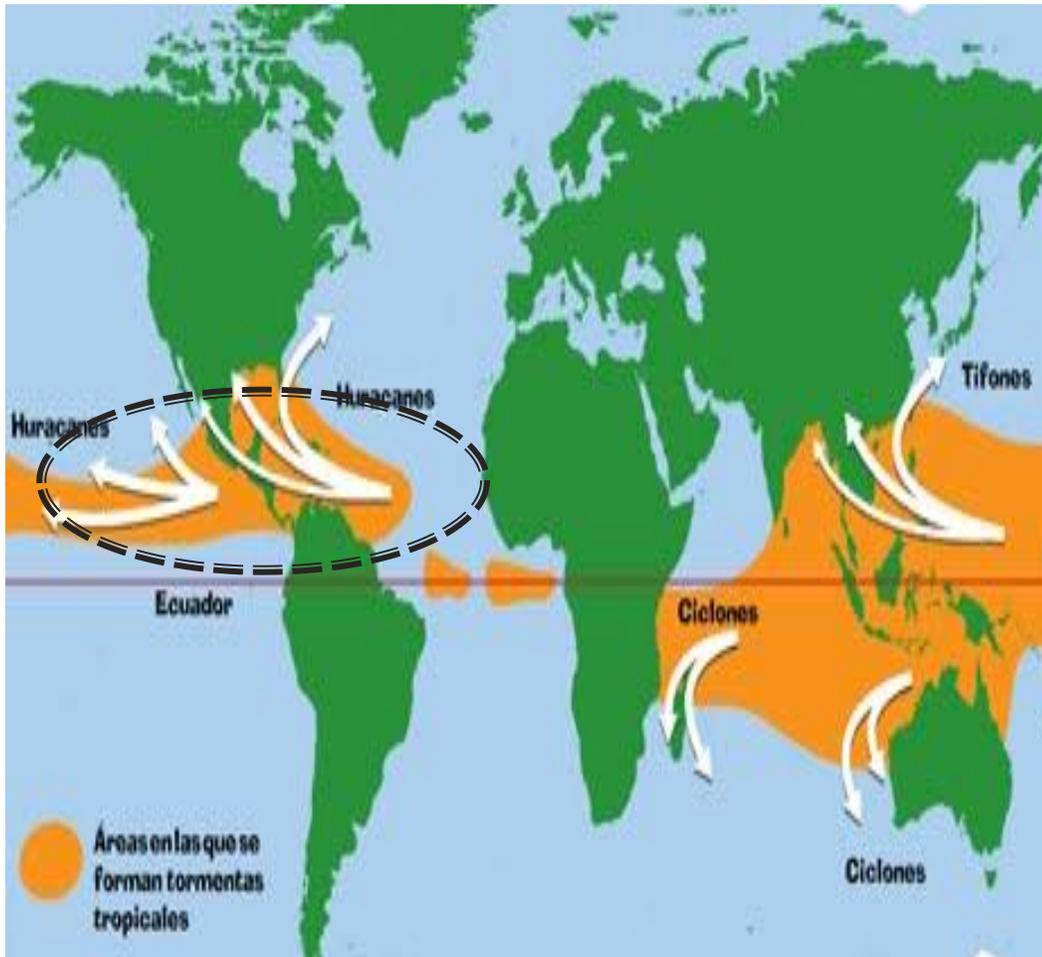
Se refieren a los elementos que ocasionan diferencias potenciales entre los resultados fiscales efectivos y los anticipados (Vgr. El resultado presupuestario o la deuda pública). Las desviaciones se originan por shocks externos sobre las principales variables macroeconómicas, originadas por diversos factores (FMI).

Riesgos Fiscales Ambientales

Consideran la exposición fiscal potencial a desastres provocados por fenómenos naturales y otros riesgos ambientales de importancia (FMI).

Nuestras Amenazas

La localización geográfica del país es determinante para las amenazas

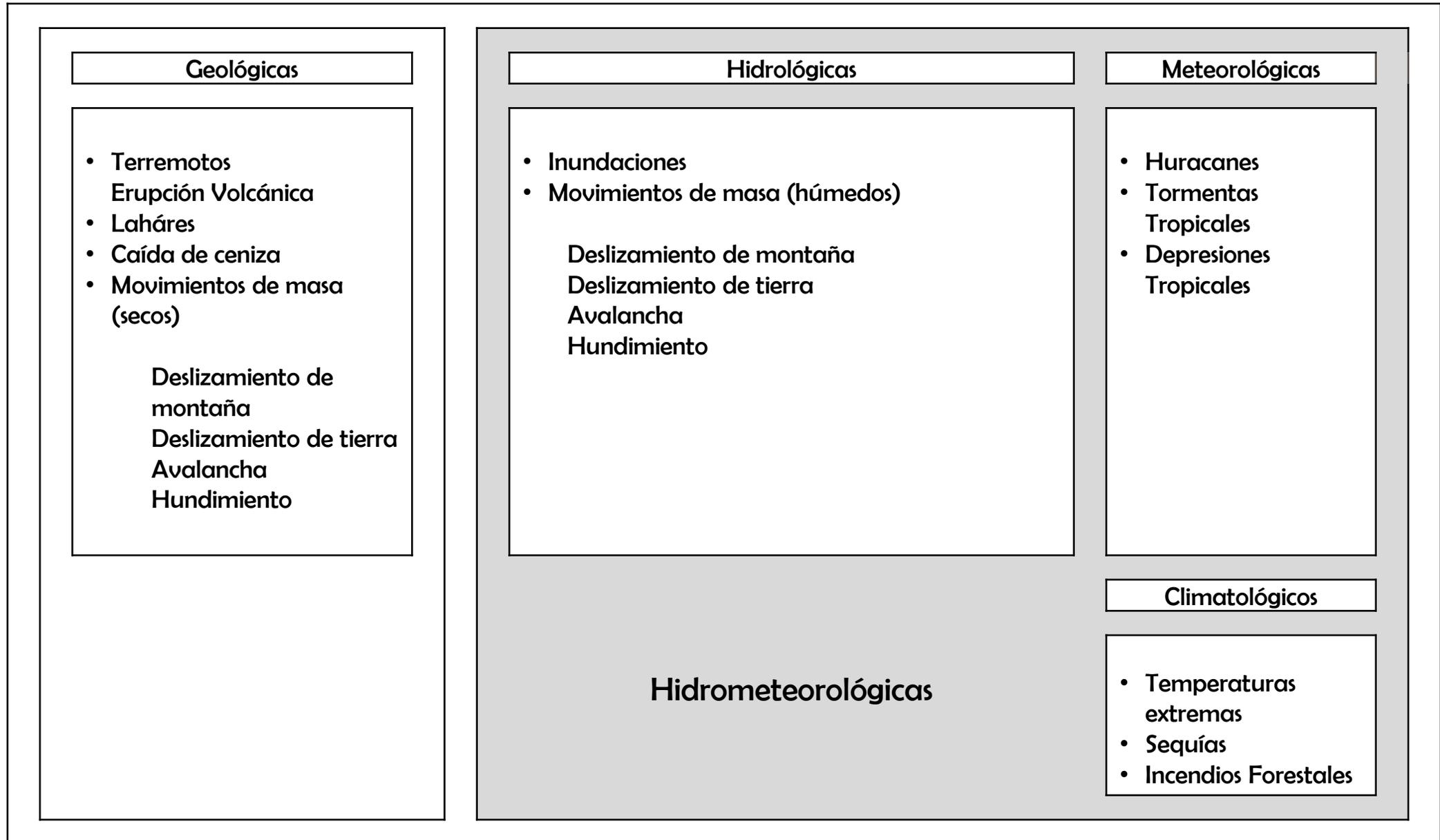


Zona de Convergencia Inter Tropical

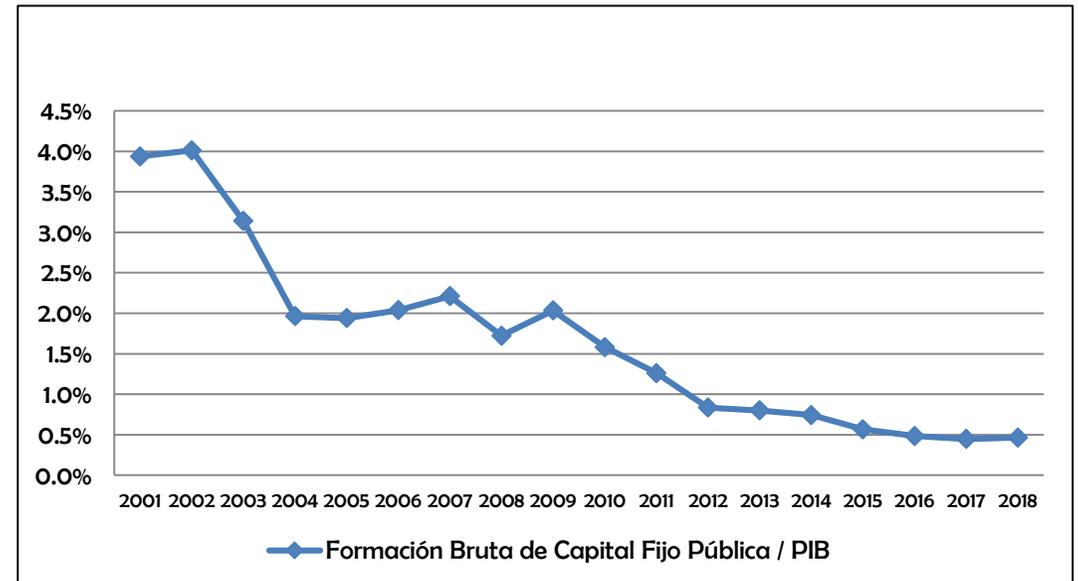
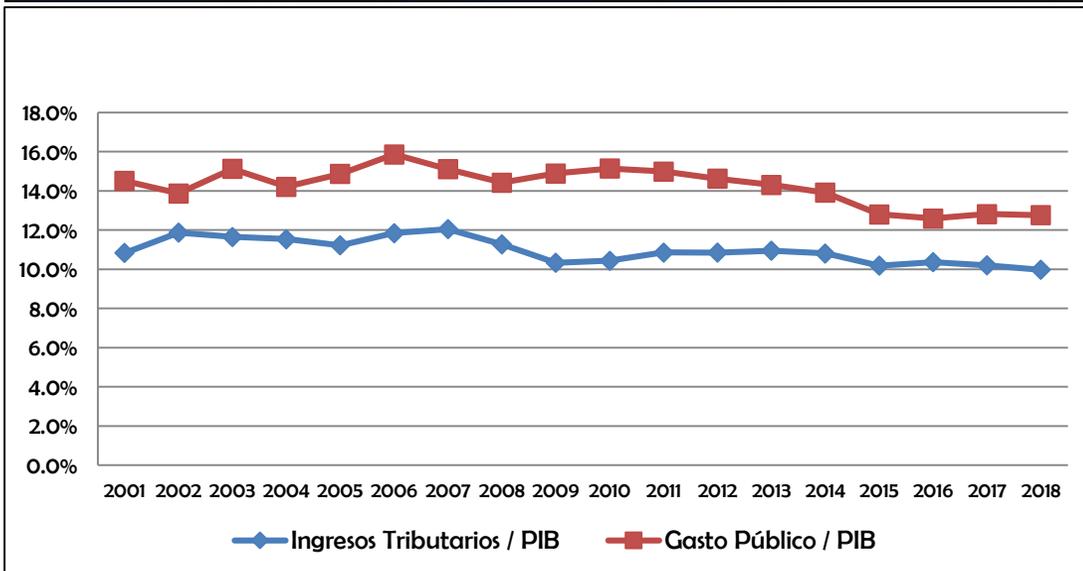
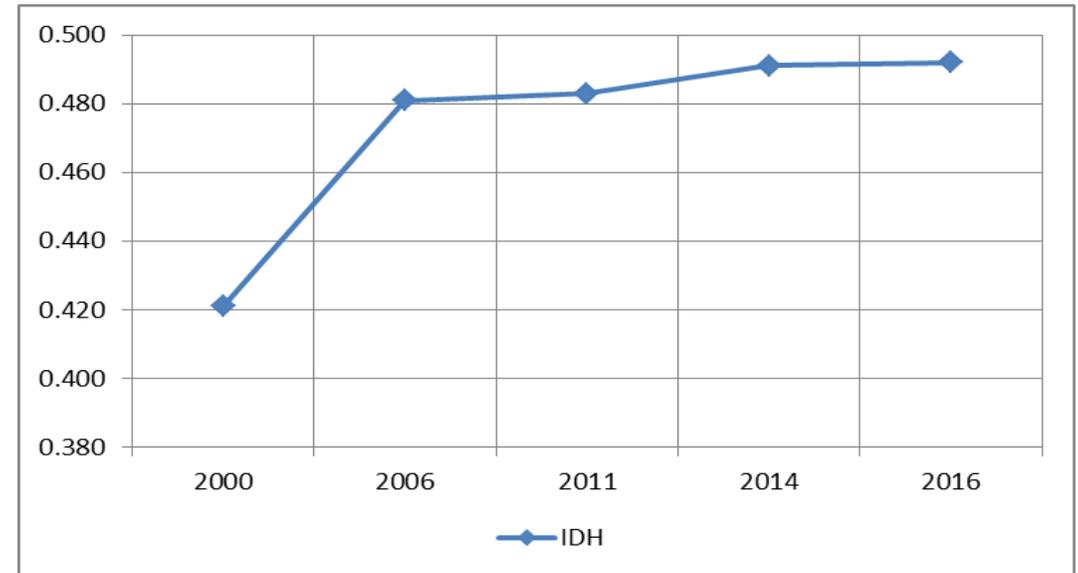
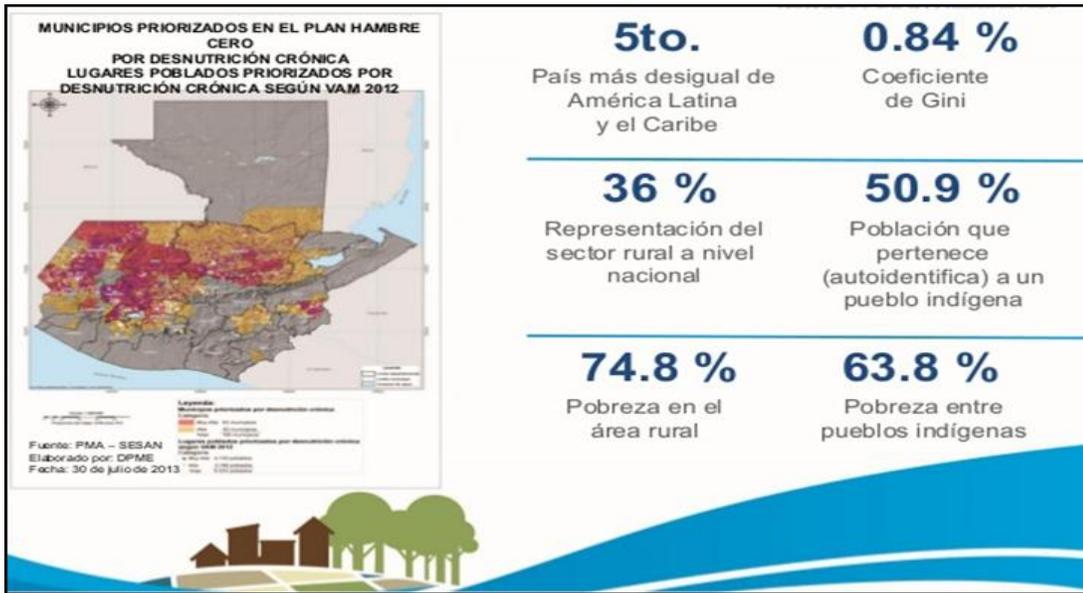


Cinturón o anillo de Fuego del Pacífico

Como resultado, una combinación de amenazas naturales



Nuestras Vulnerabilidades, entre otras...



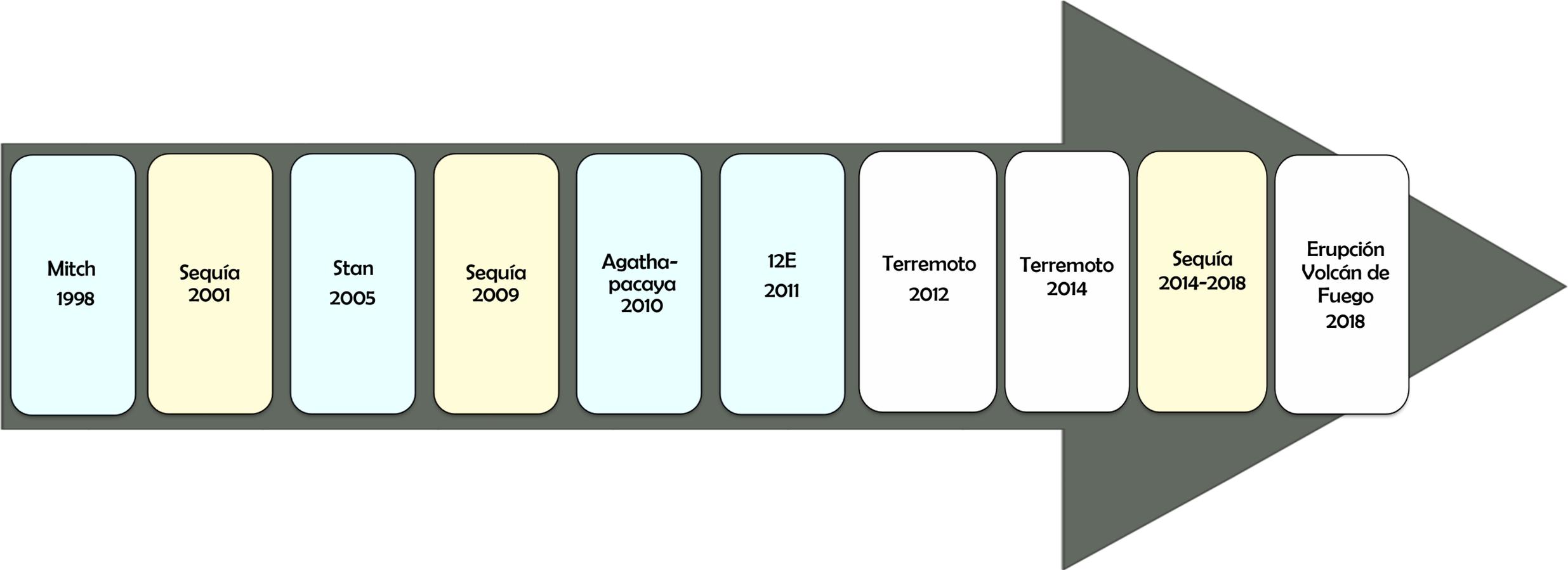
Lo que ubica al país como el más expuesto frente a los desastres en América Latina

PAÍS	ÍNDICE INFORM-LAC (0-10)	RIESGO INFORM-LAC	PELIGRO Y EXPOSICIÓN	VULNERABILIDAD	FALTA DE CAPACIDAD DE AFRONTAMIENTO
NIVEL DE RIESGO MUY ALTO					
Guatemala	8.3	Muy alto	Muy alto	Muy alto	Muy alto
Honduras	8.2	Muy alto	Muy alto	Muy alto	Muy alto
Haití	8.1	Muy alto	Muy alto	Muy alto	Muy alto
NIVEL DE RIESGO ALTO					
Colombia	7.1	Alto	Muy alto	Alto	Medio
Venezuela	6.9	Alto	Muy alto	Medio	Alto
El Salvador	6.8	Alto	Muy alto	Bajo	Alto
Nicaragua	6.6	Alto	Alto	Medio	Alto
Ecuador	6.3	Alto	Alto	Medio	Medio
México	6.2	Alto	Muy Alto	Medio	Medio
República Dominicana	6.2	Alto	Alto	Medio	Alto
Bolivia	6.1	Alto	Alto	Medio	Alto
Perú	6.0	Alto	Alto	Medio	Medio

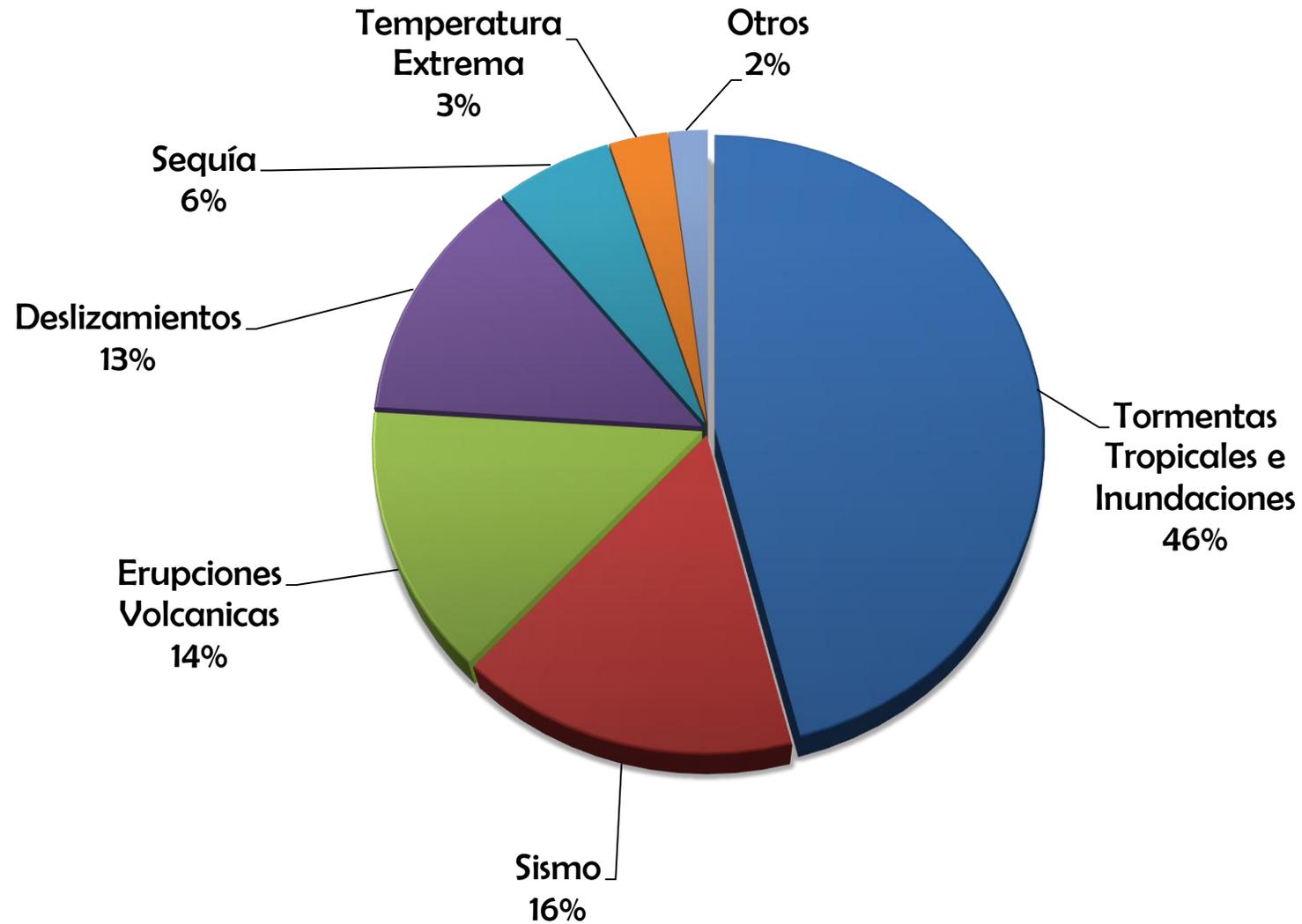
El 4to más expuesto a nivel mundial

Puesto	País	Índice Mundial de Riesgo	Exposición	Vulnerabilidad	Susceptibilidad	Falta de capacidades de adaptación
1	Vanuatu	36.3%	63.7%	57.0%	34.9%	54.9%
2	Tonga	29.3%	55.3%	53.1%	28.7%	48.8%
3	Filipinas	26.7%	52.5%	50.9%	31.8%	40.0%
4	Guatemala	19.9%	36.3%	54.8%	35.8%	47.5%
5	Bangladesh	19.2%	31.7%	60.5%	38.2%	56.8%
6	Islas Salomón	19.1%	30.0%	63.8%	44.0%	61.9%
7	Brunéi Darussalam	17.0%	41.1%	41.4%	17.4%	43.5%
8	Costa Rica	17.0%	42.6%	39.9%	21.3%	34.6%
9	Camboya	16.6%	27.7%	60.0%	37.6%	55.5%
10	Papua Nueva Guinea	16.4%	24.9%	65.9%	54.8%	59.0%

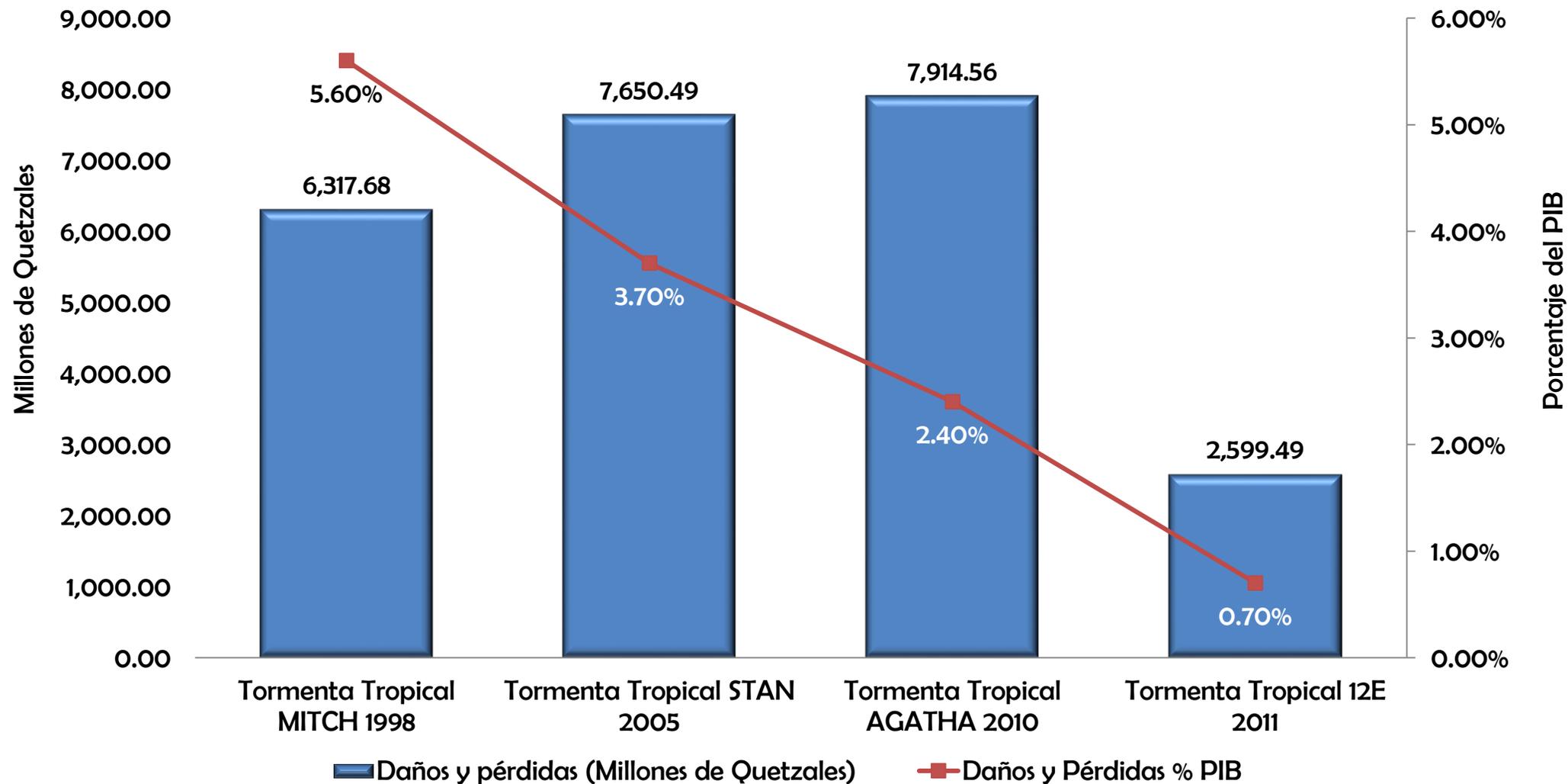
En ese contexto, en los últimos 20 años, multiples eventos que han provocado desastres



El mayor porcentaje lo representan las Tormentas Tropicales e Inundaciones.



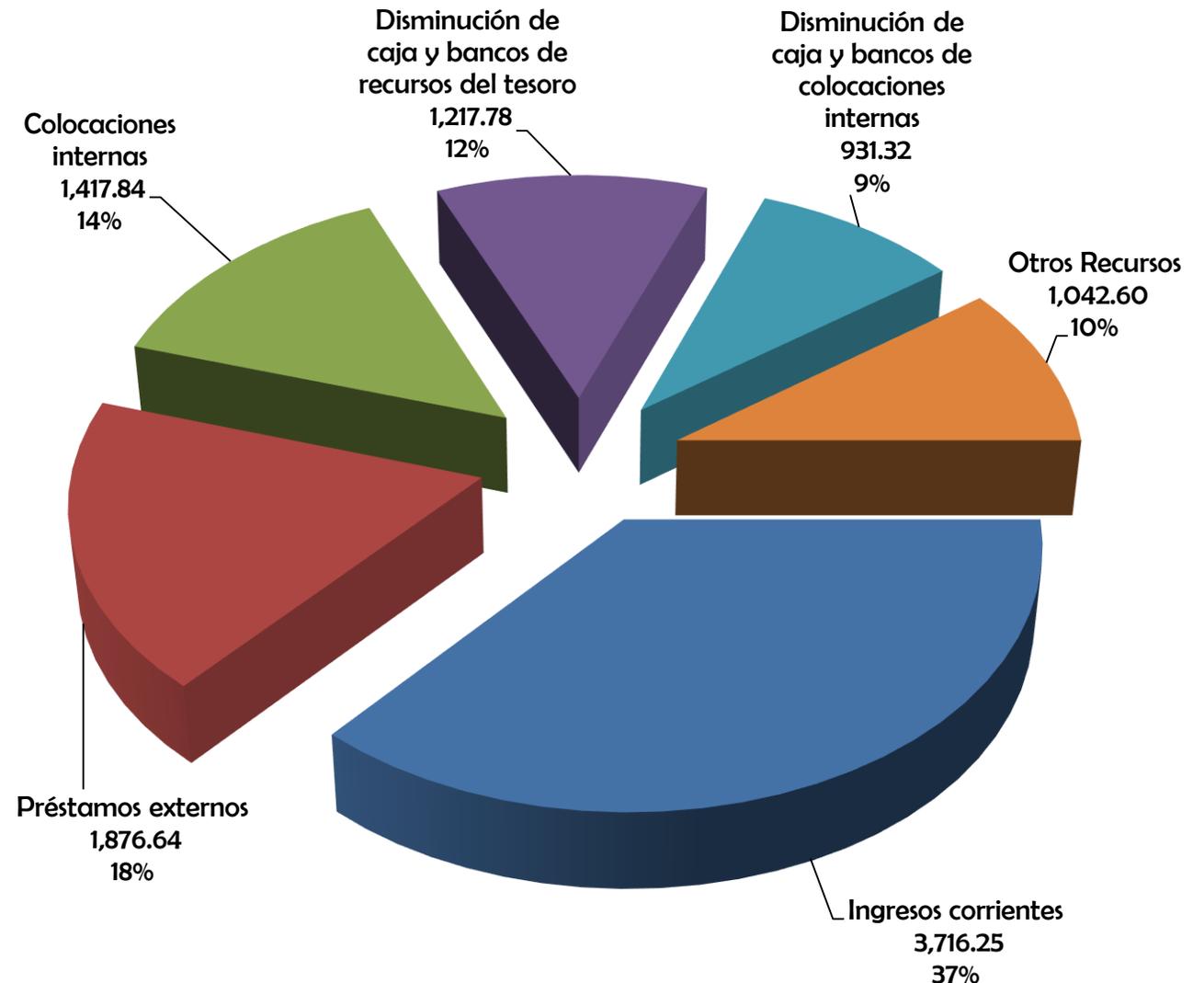
Eventos que generan daños y pérdidas considerables



Daños: Activos Fijos y existencias (bienes finales) destruidos parcial o totalmente
Pérdidas: Flujos, bienes y servicios que se dejan de percibir a consecuencia del desastre

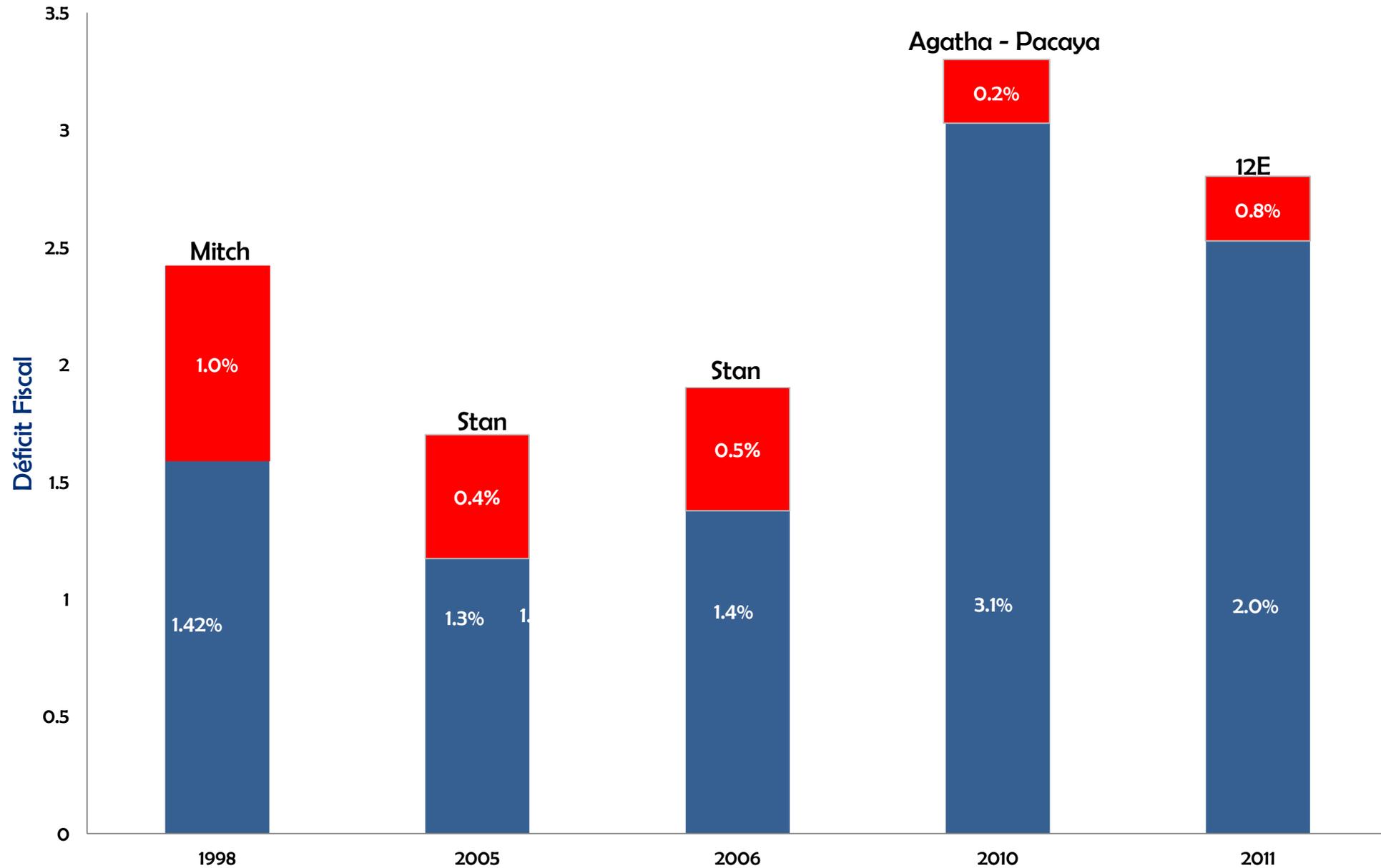
Lo que ha demandado un monto considerable de recursos para su atención

Evento	Gasto por evento
Tormenta Tropical Stan	4,368.59
Tormenta Tropical Agatha - Erupción Volcán Pacaya	4,406.63
Terremoto San Marcos N7	817.99
Terremoto San Marcos JL7	106.46
El Cambray II	22.11
Canícula Prolongada	35.00
Erupción Volcán de Fuego	325.28
Total Acumulado 2005-2019	10,082.05

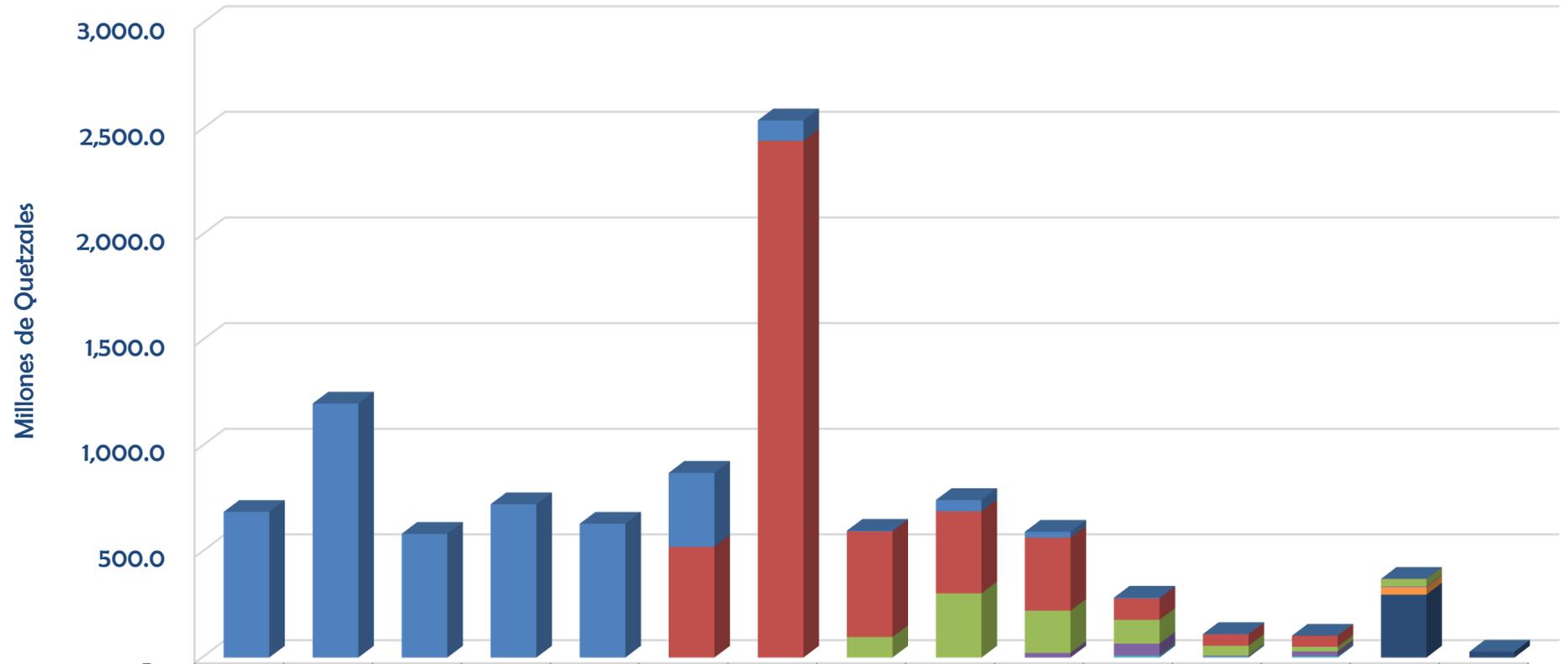


Para la atención de emergencias se ha optado por realizar reasignaciones presupuestarias y en un único evento (Agatha – Pacaya) se incorporaron recursos provenientes de una línea de crédito contingente que se concertó con el Banco Mundial

Lo que en más de un ejercicio ha elevado el Déficit Fiscal

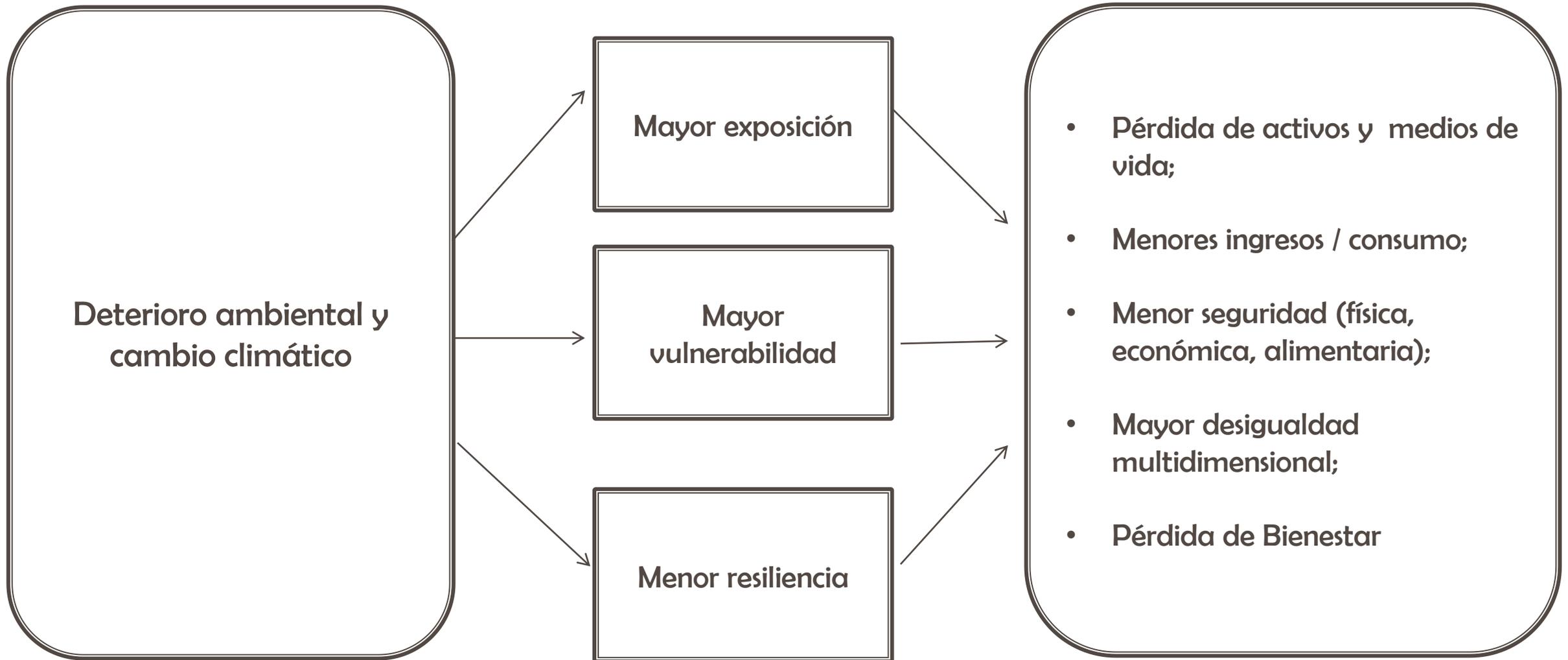


La presión sobre la caja fiscal se ha visto incrementada por la atención de más de un evento en el mismo período



	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
■ Tormenta Tropical Stan	688.5	1,201.	584.7	724.7	632.6	350.2	96.6	3.4	53.4	28.3	3.5	1.1	0.1	-	-
■ Tormenta Tropical Ágatha/Erupción Volcán Pacaya	-	-	-	-	-	523.1	2,445.	498.4	387.3	344.6	101.2	54.3	52.0	0.5	-
■ Terremoto San Marcos N7	-	-	-	-	-	-	-	97.3	303.7	200.0	112.5	46.9	22.1	35.4	-
■ Terremoto San Marcos JL7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21.7	56.5	4.0	22.1	2.2	-
■ El Cambray II	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9.4	4.7	6.8	1.3	-
■ Canícula Prolongada	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	35.0	-
■ Erupción Volcán de Fuego	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	297.5	27.7

Lo que determina un círculo vicioso entre vulnerabilidad y desastres



Incrementando además la vulnerabilidad fiscal ante los desastres

Período de retorno (años)	Probabilidad anual de ocurrencia	Pérdidas (US\$ millones)	Equivalente en % del PIB 2015
10	10.0%	605	0.9%
20	5.0%	1,510	2.4%
50	2.0%	3,709	5.8%
100	1.0%	7,390	11.6%
250	0.4%	13,382	21.0%
500	0.2%	18,921	29.7%
Pérdida Promedio Anual		430	0.7%

Terremotos

Pérdida promedio anual US\$430 millones (0.7% del PIB 2015)

Período de retorno (años)	Probabilidad anual de ocurrencia	Pérdidas (US\$ millones)	Equivalente en % del PIB 2015
5	20.0%	464	0.7%
10	10.0%	801	1.3%
20	5.0%	1,566	2.5%
50	2.0%	3,846	6.0%
100	1.0%	6,883	10.8%
250	0.4%	14,965	23.5%
Pérdida Promedio Anual		595	0.9%

Eventos de exceso de lluvias

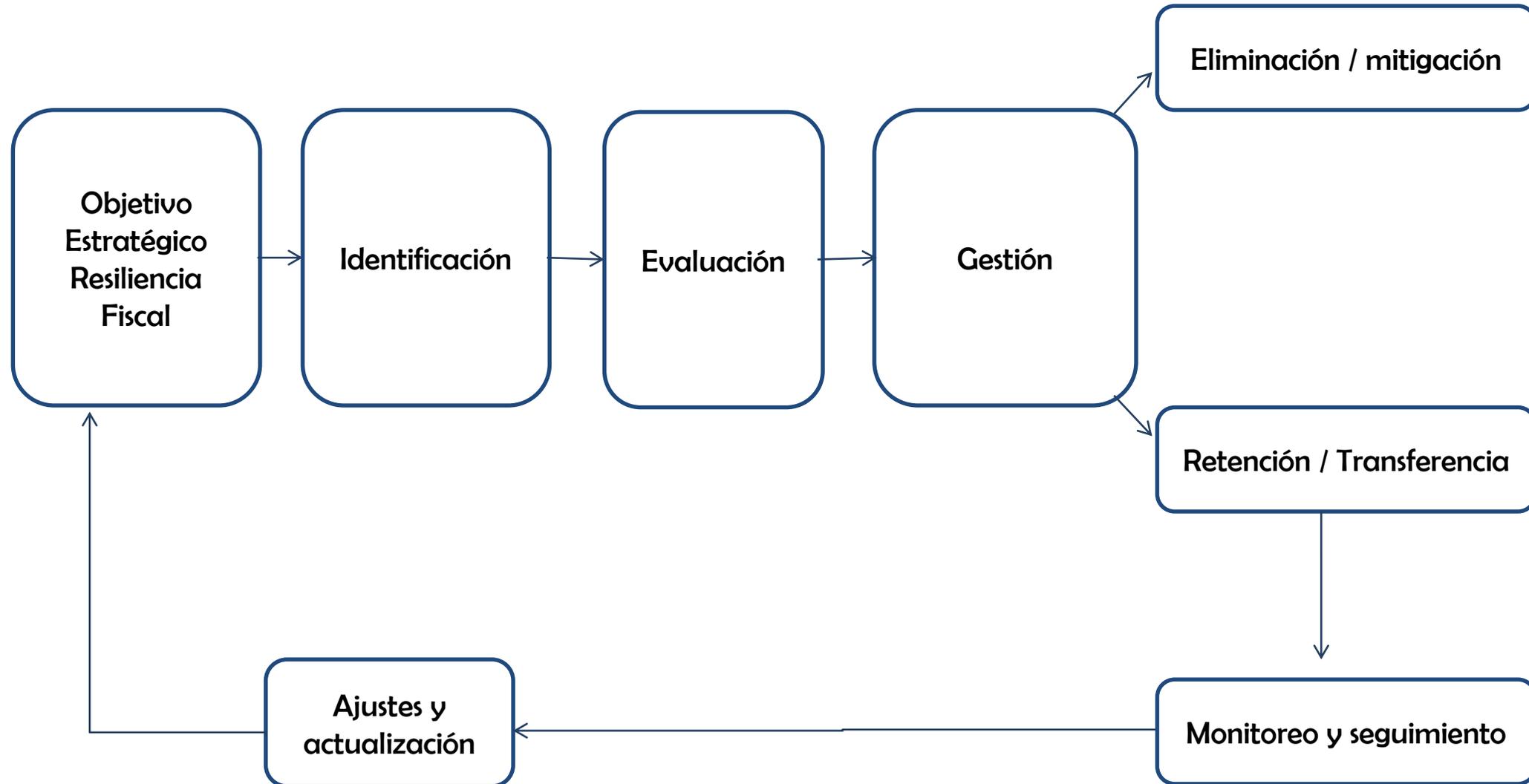
(Huracanes, Tormentas y Depresiones Tropicales)

Pérdida promedio anual US\$595 millones (0.9% del PIB 2015)

Las Finanzas Públicas enfrentan además otras disyuntivas

- ✓ Baja carga tributaria (cercana al 10%)
- ✓ Bajo crecimiento económico vrs Alto crecimiento poblacional
- ✓ Problemas no resueltos (inseguridad, cobertura y calidad en salud y educación, desigualdad, empleo, pobreza, entre otros)
- ✓ Internalización de las externalidades regionales y globales (Cambio Climático)
- ✓ Rigideces del presupuesto: escaso margen de maniobra para incidir en temas no programados en el mismo.

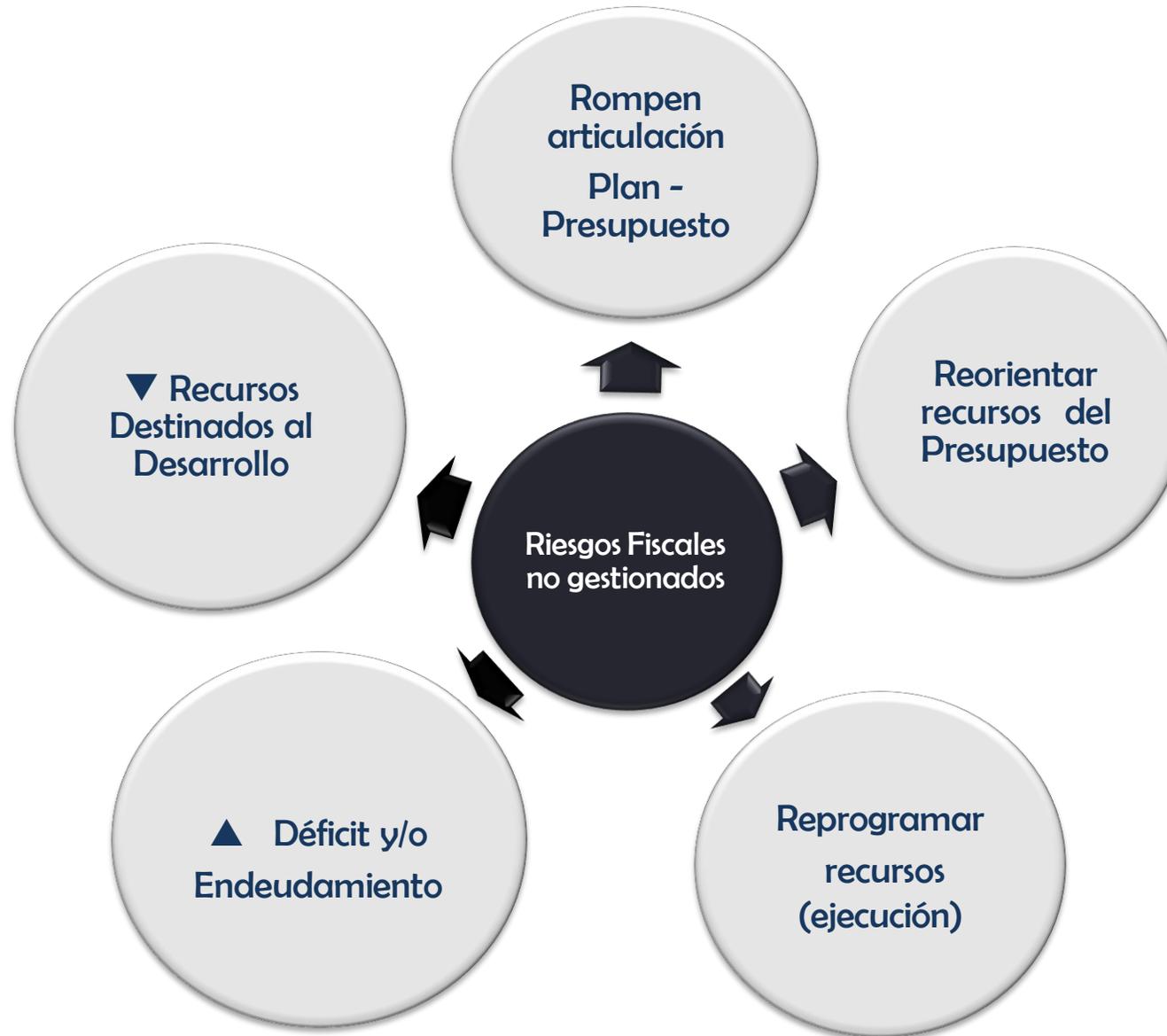
Frente a estos escenarios es preciso gestionar adecuadamente los riesgos



Mapeo de riesgos en el proyecto de Presupuesto 2017

Probabilidad Intensidad	Baja	Considerable	Alta
Catastrófico			Desastres provocados por Fenómenos Naturales
Muy Grave		Shocks Macroeconómicos	Clases Pasivas y Seguridad Social
Grave	<p>Altamente expuestos y vulnerables ante desastres provocados por fenómenos naturales, especialmente hidrometeorológicos entre 1998-2017 (Mitch, Stan, Agatha, 12E y múltiples eventos de sequía) han impactado fuertemente: Infraestructura, medios de vida, Economía, Finanzas públicas: nivel de deuda, déficit fiscal.. Alto Costo de Oportunidad de recursos orientados en principio a otras necesidades de desarrollo: Educación Salud, Seguridad Alimentaria... creando un círculo vicioso de riesgo y vulnerabilidad.</p>		
Leve	<p>Objetivo: Identificación, análisis y cuantificación de los riesgos fiscales, para implementar una gestión comprehensiva de estos riesgos, crear y fortalecer la resiliencia fiscal, es decir, su capacidad de respuesta ante la ocurrencia de un shock externo de cualquier tipo.</p>		

Entender la importancia para el MINFIN de gestionar los riesgos fiscales



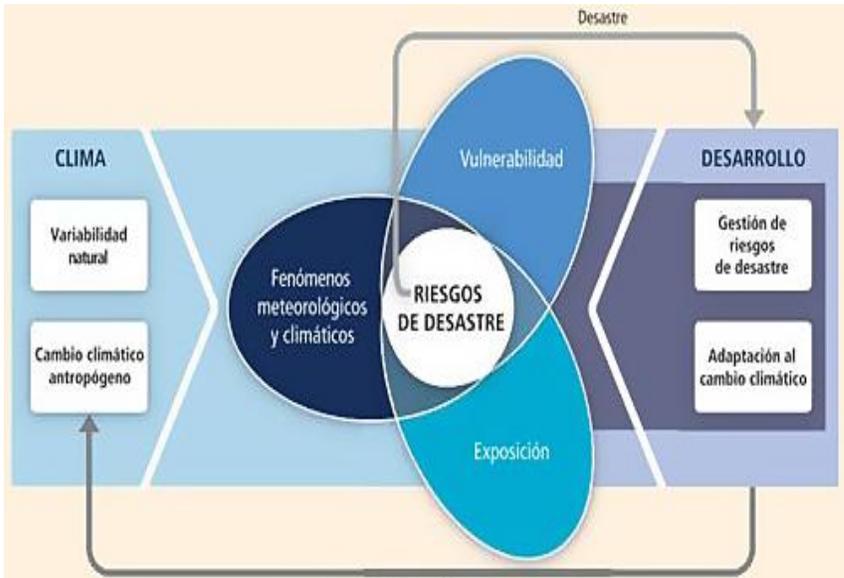
Estrategia Financiera ante el Riesgo de Desastres

Objetivo General: Fortalecer la resiliencia fiscal del país y su capacidad de respuesta ante desastres.

Líneas estratégicas de mediano plazo:

- 1 Conocimiento del riesgo - identificación, estimación y evaluación del riesgo económico y fiscal ante el riesgo de desastres
- 2 Gestión financiera ante el riesgo de desastres, combinación de instrumentos de retención y transferencia del riesgo
- 3 Aseguramiento del riesgo catastrófico de los activos públicos y desarrollo del mercado doméstico de seguros
- 4 Eficiencia y transparencia en la movilización y ejecución de gasto público post desastre
- 5 Gestión financiera del riesgo de desastres a nivel sub-nacional
- 6 Fortalecimiento institucional del Ministerio de Finanzas Públicas para la gestión del riesgo fiscal asociado a desastres

Línea estratégica 1: Conocimiento del riesgo - identificación, estimación y evaluación del riesgo económico y fiscal ante el riesgo de desastres



Conocimiento sobre las amenazas, exposición, vulnerabilidad y riesgo

Objetivo:

Identificar, comprender y cuantificar el impacto económico y fiscal al que se encuentra expuesto el país debido al riesgo de desastres

Propuesta de acciones:

- Cuantificar los pasivos contingentes asociados a desastres por fenómenos naturales
- Analizar el impacto económico y fiscal de los desastres en base a información histórica proporcionada por las evaluaciones de pérdidas, daños y necesidades.

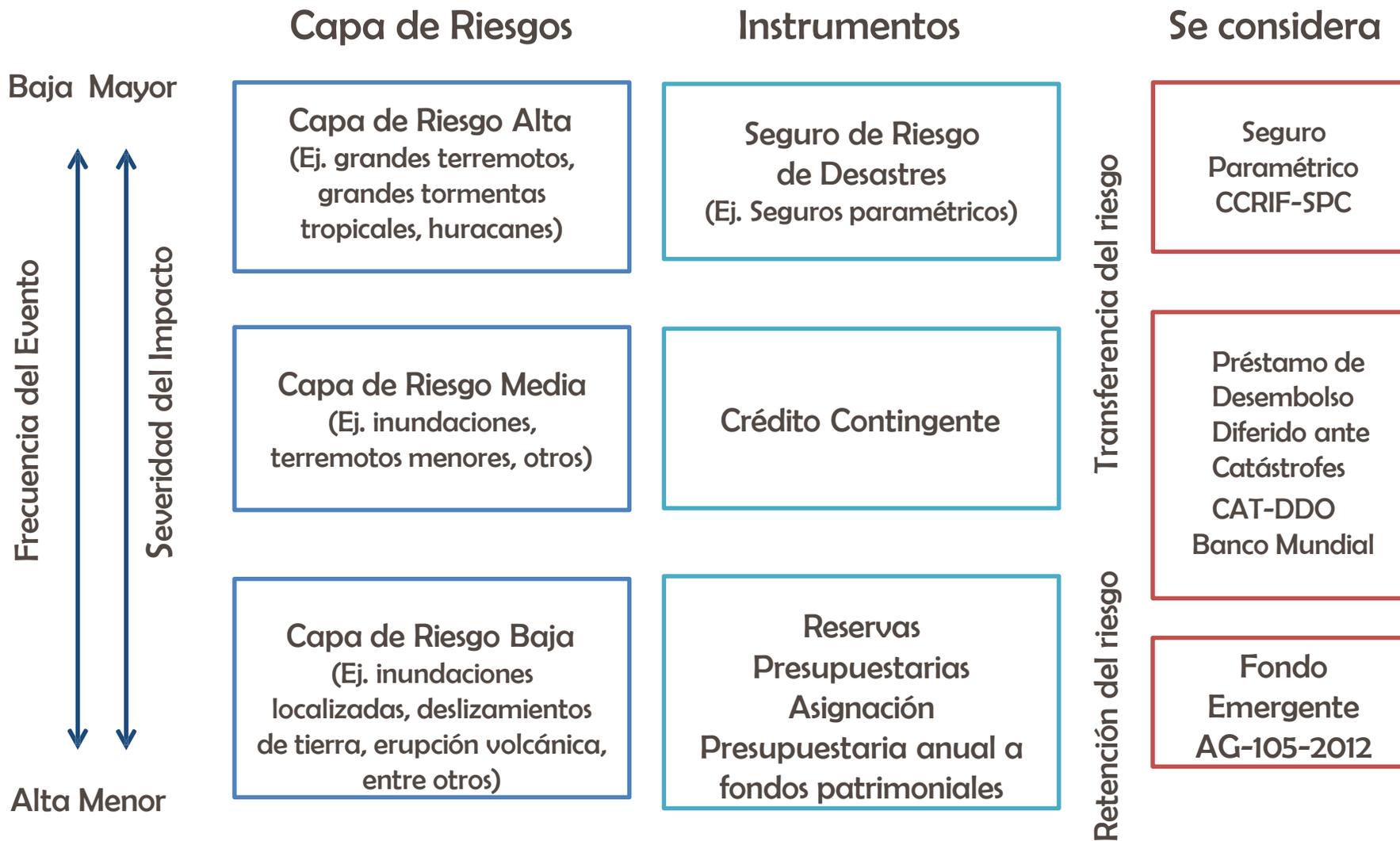
Herramientas:

- Herramientas para el análisis del potencial impacto económico y fiscal ante el riesgo de desastres y el cambio climático.

Responsable: Ministerio de Finanzas Públicas

Acompañantes: SE-CONRED, BANGUAT.

Línea estratégica 2: Estrategia Financiera



Línea estratégica 3: Aseguramiento del riesgo catastrófico de los activos públicos y desarrollo del mercado doméstico de seguros

Objetivo:

Disminuir los pasivos contingentes del Estado (implícitos y explícitos) ante el riesgo de desastres

Acciones:

- Promover una mayor penetración del mercado de seguros¹
- Fortalecer el marco institucional y brindar los incentivos adecuados para el desarrollo del mercado de aseguramiento
- Desarrollar el mercado de aseguramiento catastrófico para su uso a nivel privado y para salvaguardar la infraestructura pública

Responsables: MINFIN en coordinación con la Superintendencia de Bancos de Guatemala

Línea estratégica 4: Eficiencia y transparencia en la movilización y ejecución de gasto público post desastre

Objetivo:

Contar con procesos y mecanismos de gestión pública ágiles, que permitan la movilización de recursos y la ejecución eficiente del gasto público post desastre

Acciones:

- Fortalecer el marco legal de los sistemas de gestión de las finanzas públicas: procesos de compras y adquisiciones, y los sistemas de inversión pública
- Implementar el uso de herramientas presupuestales con enfoque de resultados a lo largo del ciclo presupuestal en todos los niveles de gobierno

Herramientas:

- Procesos y herramientas para las compras y contrataciones ante la Declaratoria de Estado de Calamidad
- Clasificadores temáticos en GRD

Responsables: MINFIN

Línea estratégica 5: Gestión financiera del riesgo de desastres a nivel sub-nacional

Objetivo:

Promover una visión sistémica y articulada de la gestión del riesgo de desastres en los diferentes niveles de gobierno

Acciones:

- Fortalecer las finanzas públicas sub-nacionales
- Implementar incentivos para la incorporación de los procesos de la gestión del riesgo de desastres a nivel de los gobiernos locales
- Promover la implementación de instrumentos de retención y transferencia del riesgo

Responsables: MINFIN en coordinación con SEGEPLAN y Gobiernos locales

Línea estratégica 6: Fortalecimiento institucional del Ministerio de Finanzas Públicas para la gestión del riesgo fiscal asociado a desastres

Objetivo:

Generar el marco estructural, organizacional y de funciones para una gestión integral de los riesgos fiscales y la gestión financiera ante el riesgo de desastres

Acciones:

- Fortalecimiento de capacidades para: el análisis del potencial impacto económico y fiscal de desastres, el análisis costo-beneficio de instrumentos financieros, la implementación de procesos de compras y adquisiciones post desastres
- Articulación y coordinación de los diversos órganos de línea para la implementación de la estrategia
- Formular un plan de continuidad de operaciones ante el impacto de desastres

Responsables: MINFIN en coordinación con las entidades mencionadas en las líneas estratégicas anteriores

La gestión financiera para el Estado de Calamidad provocado por la Erupción del Volcán de Fuego

La erupción del 3 de junio de 2018 en el Volcán de Fuego fue un evento de Flujos piroclásticos, (mezcla de gases volcánicos calientes, materiales sólidos calientes y aire atrapado). Se estima que el evento provocó la muerte de 135 personas y la desaparición de otras 300.

La cuantificación estimada de los impactos es de Q1,642 millones (Q926 millones, en daños, Q468 millones en pérdidas y Q248 millones de costos adicionales), equivalentes al 0.30% del Producto Interno Bruto (PIB) para el 2018 en términos corrientes.

La Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, vigente para 2018, estableció el espacio presupuestario para utilizar el fondo emergente AG-105-2012, lo que permitió la cobertura de las acciones iniciales para la atención de la emergencia.

La gestión financiera para el Estado de Calamidad provocado por la Erupción del Volcán de Fuego

El Decreto Gubernativo Número 1-2018, estableció el Estado de Calamidad Pública en (Chimaltenango, Escuintla y Sacatepéquez) y su ratificación mediante el Decreto No 14-2018 del Congreso de la República permitieron por primera vez la utilización de los recursos del Fondo Emergente. Para garantizar la transparencia en su uso el MINFIN estableció los lineamientos pertinentes:

- Uso prioritario de asignaciones vigentes
- Rendición de cuentas
- Estructura presupuestaria específica
- Facilitación de las gestiones administrativas bajo el principio de transparencia y responsabilidad fiscal.

Complementariamente, los techos indicativos para el Proyecto de Presupuesto 2019 incluyen el seguimiento de la emergencia generada por el Volcán de fuego y da integralidad al tema de gestión del riesgo en base a la Estrategia Financiera formulada.

Pasos siguientes para la gestión de riesgos fiscales ambientales

1. Fortalecimiento de capacidades para identificar, cuantificar y evaluar los riesgos a los que se encuentra expuesto el país.
2. Combinar instrumentos financieros ante el riesgo de desastres que consideren la severidad y frecuencia de los eventos, y el costo asociado a los distintos instrumentos.
3. Fortalecer la movilización y ejecución de gasto público post desastre con eficiencia y transparencia, principalmente en el proceso de recuperación (rehabilitación y reconstrucción).
4. Fortalecer la gestión financiera del riesgo de desastres a nivel sub-nacional.
5. Analizar los mecanismos para el aseguramiento de los activos públicos y desarrollo del mercado doméstico de seguros para transferir parte del riesgo y reducir los pasivos contingentes del sector público.
6. El fortalecimiento institucional del Ministerio de Finanzas Públicas para una gestión integral de los riesgos fiscales, incluyendo los asociados a desastres.

Riesgos y Contingencias Fiscales Ambientales

Jorge Guillermo Escobar
Dirección de Transparencia Fiscal
Ministerio de Finanzas Públicas

Segunda Conferencia Internacional de Fiscalidad Ambiental
Guatemala, 21 de marzo de 2019