



Informe de Riesgos Fiscales

República Dominicana
Resumen Ejecutivo
Septiembre 2021

Contenido

I	INTRODUCCIÓN	3
II	RIESGOS ASOCIADOS A VARIACIONES DE SUPUESTOS MACROECONÓMICOS	4
II.1	Riesgos de variables macroeconómicas	4
II.2	Precios de Hidrocarburos	5
III	RIESGOS ESPECÍFICOS.....	7
III.1	Riesgos Asociados al Sistema de Pensiones a cargo del Ministerio de Hacienda.....	7
III.2	Riesgos Asociados a Desastres.....	9
III.3	Riesgos Asociados a Alianzas Público-Privadas.....	12
III.4	Riesgos Asociados a Empresas Públicas.....	13
IV	Próximos Pasos	15
V	Anexo	17

I INTRODUCCIÓN

Los riesgos fiscales se definen como la incertidumbre asociada a factores que pueden producir desviaciones potenciales en los ingresos, gastos y resultados fiscales con respecto a los valores esperados, y pueden afectar la sostenibilidad fiscal del país en el mediano plazo o representar una amenaza en el largo plazo. Estos riesgos hacen referencia a situaciones que surgen a partir de choques macroeconómicos o de la materialización de pasivos contingentes que pueden impactar el presupuesto anual y la planificación fiscal. La capacidad del Gobierno para identificar, analizar y anticipar estas amenazas es un elemento institucional clave para garantizar una gestión adecuada de los riesgos fiscales, con el objetivo de poder adoptar medidas de mitigación en el momento oportuno.

La materialización histórica de los riesgos fiscales indica que, durante los últimos 20 años, en el país los riesgos de mayor peso se han caracterizado por ser poco frecuentes, pero con niveles de impacto considerables respecto al Producto interno Bruto (PIB). Entre las principales vulnerabilidades identificadas como riesgos fiscales para la República Dominicana se encuentran: shocks macroeconómicos asociados a precios de los commodities, alta probabilidad de ocurrencia de desastres naturales, sistemas de pensión deficitario y ausencia de cálculos actuariales, falta de estudios sobre las Alianzas Público-Privada (APP), entre otras.

En República Dominicana, a partir del 2017 se comenzaron a desarrollar metodologías de análisis para los riesgos fiscales identificados y en el 2018 se elaboró el primer Informe de Riesgos Fiscales, documento anual oficial que abarca el análisis de riesgos por choques macroeconómicos y aquellos asociados a los pasivos contingentes. Este informe consolidado se ajusta a las prácticas internacionales que el FMI y otras multilaterales recomiendan e incluye en su cobertura los riesgos fiscales prioritarios para el país. En años posteriores se ha logrado un gran avance en cuanto a la cuantificación de estos riesgos y en la implementación de las metodologías de cálculo correspondientes. Por otro lado, se están realizando esfuerzos para la integración de los riesgos fiscales y su gestión en los planes estratégicos sectoriales y en los procesos de presupuestación. De igual forma, desde la primera redacción del informe se ha mantenido una constante actualización anual de este, consiguiendo un seguimiento periódico de los riesgos y la incorporación de sus informaciones como instrumento para la toma de decisión en materia de política fiscal.

El presente documento consiste en un resumen de las informaciones existentes acerca de los riesgos fiscales y pasivos contingentes con la finalidad de que el mismo sea incluido en el Informe Explicativo que acompañará el Proyecto de Ley del Presupuesto General del Estado 2022. En las siguientes secciones se comparte el detalle acerca de los riesgos asociados a variaciones de supuestos macroeconómicos y los riesgos específicos asociados a distintos pasivos contingentes. Asimismo, se presenta un levantamiento de las principales medidas de mitigación y prevención que se llevan a cabo para cada uno de los riesgos abordados.

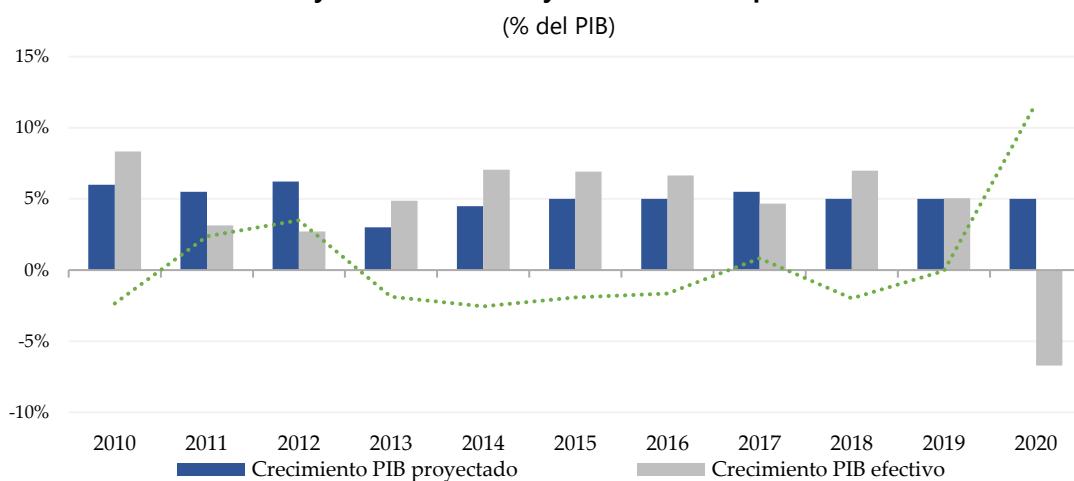
II RIESGOS ASOCIADOS A VARIACIONES DE SUPUESTOS MACROECONÓMICOS

II.1 Riesgos de variables macroeconómicas

Los riesgos fiscales macroeconómicos son aquellos que se originan en las diferencias en el comportamiento de las variables macroeconómicas con respecto a las estimaciones realizadas para proyectar el presupuesto. La presencia de choques en estas variables o el uso de deficientes métodos y supuestos de pronóstico pueden ocasionar un bajo desempeño fiscal del país, bien sea debido a ingresos menores a los esperados o aumentos en los gastos presupuestados, con sus respectivas consecuencias para el déficit y la deuda pública.¹

Una de las variables clave para las cuentas fiscales es el Producto Interno Bruto (PIB) dada su aproximación a la actividad nacional y, por tanto, a las operaciones económicas gravadas, las cuales representan la principal fuente de ingresos fiscales. Entre 2010 y 2019 la desviación promedio entre el PIB proyectado vs el PIB efectivo del año presupuestado fue de 0.56% del producto. Es decir, que en promedio el crecimiento del PIB efectivo es aproximadamente medio punto superior al esperado a la hora de presupuestar.

Gráfico 1. PIB real Proyectado usado en Ley General de Presupuesto vs PIB real efectivo



Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF)

Factores externos, como la pandemia por COVID-19, pueden traer desviaciones sistemáticas sobre las variables económicas esperadas. En el contexto macroeconómico los efectos del virus caracterizaron el desenvolvimiento económico del año 2020 para el país. Tales circunstancias se ven reflejadas en un decrecimiento de 6.7% de la actividad económica.

Producto de la desaceleración económica y de las facilidades tributarias otorgadas por los organismos recolectores para aliviar el flujo de caja del tejido productivo, las recaudaciones

¹ Mapeo de Riesgos Fiscales en la República Dominicana (2014) – CAPTAC-DR

cerraron el año 2020 en RD\$632,252.3 millones (14.2% del PIB), registrando una caída de 3.7% con respecto al año anterior. En términos del PIB, esto representa una disminución de 0.2 puntos porcentuales respecto al 2019.

En cuanto al comportamiento del gasto, la ejecución de la Administración Central durante el 2020 ascendió a RD\$927,500.1 (20.8% del PIB), evidenciando un crecimiento de 33.6% en términos interanuales. La expansión del gasto respecto al año previo a la pandemia fue guiada en mayor medida por los programas de asistencia social ejecutados para garantizar el buen funcionamiento de la economía y apoyar a los grupos más vulnerables de la sociedad.

A partir de este punto, por medio de la flexibilización paulatina de las medidas de confinamiento y la reapertura de ciertas industrias se registra una tendencia a la recuperación y por tanto un alivio a las cuentas fiscales. Para junio del 2021, los datos presentan una recuperación económica acelerada. El Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE) muestra un crecimiento interanual de 12.7%, acumulando un 13.3% de expansión el primer semestre del año, superando las expectativas proyectadas.

II.2 Precios de Hidrocarburos

Las variaciones en la actividad económica se encuentran altamente correlacionadas con las recaudaciones del Gobierno y generan desviaciones importantes respecto a los ingresos presupuestados. Tal es el caso de los ingresos fiscales recaudados por concepto de hidrocarburos, los cuales dependen de la trayectoria de los precios internacionales del petróleo. Para el ejercicio de evaluar el impacto de una posible desviación de este supuesto, se realizaron estimaciones de los impuestos selectivos al consumo (ISC) de hidrocarburos de la República Dominicana (tanto los impuestos específicos como los Ad valorem), desagregando sus componentes de forma tal que se pueda monitorear su sensibilidad con respecto a la dinámica de los precios del petróleo y a la producción nacional, aproximada por el PIB.

Las elasticidades precio de la demanda de combustibles calculadas se encontraron en el rango de -0.54 y -1.6; mientras que las elasticidades respecto al Producto Interno Bruto (PIB) se encontraron entre 1.49 y -3.31. Teniendo en cuenta estas elasticidades, en especial las referentes al PIB, se puede observar una reducción considerable en las recaudaciones por hidrocarburos durante el 2020, debido a los shocks de oferta y demanda originados tras el cese de las actividades económicas no esenciales, la imposición de limitaciones correspondientes a la movilidad y las medidas de confinamiento para contener los brotes como medidas implementadas ante la pandemia del COVID-19, además de la cotización internacional en niveles negativos del crudo en ese año. De hecho, para el 2020 solo se recaudó aproximadamente el 71.3% de los ingresos tributarios estimados por concepto del ISC a los hidrocarburos.

A partir del 2021, y para años posteriores, se proyecta una recuperación de las recaudaciones apoyado por la disminución paulatina de las restricciones de distanciamiento social y la reapertura de la actividad económica. Adicionalmente se agrega el efecto del avance de los procesos de vacunación a nivel global, propiciando estabilidad de la producción y por tanto del precio internacional del petróleo.

En el caso de los gastos del Sector Público No Financiero (SPNF), estos se encuentran expuestos ante las variaciones de los precios de estos commodities. Las variaciones de los precios del petróleo afectan sustancialmente los gastos de las empresas públicas por medio de la compra de energía, debido a la composición actual de la matriz de generación de energía. Esto, aunado a la política actual del Gobierno de mantener congelados los precios finales de venta de energía para evitar que las variaciones de los precios internacionales del petróleo afecten las tarifas eléctricas, se traduce en un aumento de los déficits operacionales de dichas empresas. Las mismas se ven impactadas por el incremento de los precios de compra de energía por el aumento de la factura petrolera, afectando a su vez el volumen de facturas pendientes de pago a los generadores privados y demás proveedores.

El ejercicio de estimación de las elasticidades de compra de energía respecto a la variación del precio de petróleo WTI para las EDEs y la Corporación Dominicana de Empresa Eléctricas Estatales (CDEEE) resultó en elasticidades de 0.46 y 0.58 respectivamente. Utilizando estas elasticidades y partiendo de la estructura actual de costos de las empresas distribuidoras y de la matriz de generación eléctrica del país, se estimó que por cada dólar que incremente el precio del petróleo, el déficit operacional de las EDEs aumenta en promedio US\$ 12.7 millones, manteniendo todo lo demás constante.

Como parte de las estrategias de mitigación para garantizar la estabilidad de los precios de los combustibles y la cobertura correspondiente a la generación eléctrica, se ha contratado para el periodo 2021-2023 un seguro tope al precio del Gas Natural. El propósito de este consiste en mantener la estabilidad del precio de este hidrocarburo, tomando en consideración su relevancia para la matriz de generación del Sistema Eléctrico Nacional, representando un 42% de este siendo su mayor componente. Este seguro provee al Estado dominicano una compensación económica ante un aumento de la cotización internacional de este combustible cuando sobrepase el precio establecido. En adición a esto, el Estado ya ha utilizado este mecanismo de cobertura para el 2021, recibiendo más de US\$3 MM, lo que implica un ahorro neto de US\$1.3 MM una vez descontados los pagos.

III RIESGOS ESPECÍFICOS

III.1 Riesgos Asociados al Sistema de Pensiones a cargo del Ministerio de Hacienda

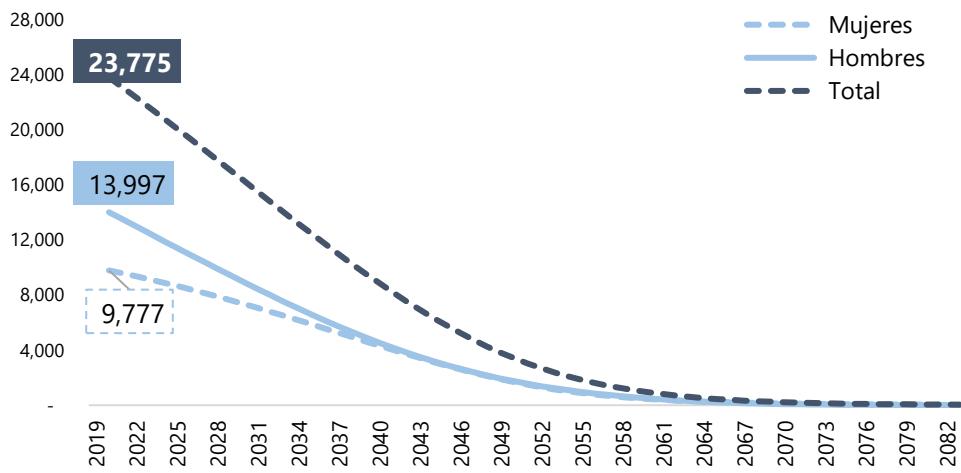
Las obligaciones futuras de pensiones a cargo del Ministerio de Hacienda pudieran ser tratadas como pasivos del gobierno general debido a que se trata de un sistema cerrado, programado para su extinción, que administra derechos adquiridos, pero con probabilidades de modificar sus prestaciones.

Para estimar los riesgos asociados a las pensiones, se desarrolló un análisis de pasivos contingentes asociados al Sistema de Pensiones de Reparto a cargo del Ministerio de Hacienda. Utilizando informaciones provistas por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones (DGJP), la Tesorería Nacional (TN) y la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), se estimó el pasivo asociado a los pensionados actuales, tomando en cuenta estimaciones del gasto futuro por prestaciones sociales hasta el fallecimiento de estos. Con respecto al valor presente de la deuda que estos gastos generarían, se proyecta que la misma equivale a un 5.1% del Producto Interno Bruto (PIB) estimado a 2020.

Gráfico 2. Gasto Total Asociado a los Actualmente Pensionados

(Valores en Millones RD\$)

2020 – 2082



Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF)

Los resultados de estas estimaciones de gastos e ingresos permiten determinar preliminarmente el déficit de dichos fondos de pensiones. Se observa una caída tanto a nivel de los ingresos como de los gastos. La diferencia, por tanto, apunta a una disminución progresiva del resultado operativo y la brecha alcanzó un 0.5% del PIB al 2020 y se sitúa en 0.1% hacia 2030.

De acuerdo a la trayectoria del déficit se calcula el valor presente de la deuda para estos fondos. Tomando como tasa de descuento un 5%, en sintonía con el crecimiento real a largo plazo de la economía, se obtiene que, para 2020 el valor presente de la deuda se ubica en RD\$229,494.2 millones, correspondientes a 5.1% del PIB sin tomar en cuenta gastos asociados a nuevos pensionados.

Tabla 1. Evolución Proyectada del Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Estado

(Valores en Millones RD\$ y % PIB)

2020 – 2026; Valor Presente

Concepto	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Valor Presente
Ingresos	1,606.1	1,019.3	805.8	637.0	503.6	398.1	314.7	6,572.1
% PIB	0.04%	0.02%	0.01%	0.01%	0.01%	0.01%	0.00%	0.10%
Gastos ya pensionados	23,027.9	22,310.3	21,579.9	20,839.8	20,091.3	19,335.2	18,574.1	236,066.2
% PIB	0.5%	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	5.3%
Gastos nuevos a pensionar	1,934.8	4,179.7	5,957.6	7,375.7	8,516.6	9,441.9	10,202.1	1,771.5
% PIB	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	4.0%
(1) Balance	(21,421.8)	(21,291.0)	(20,774.1)	(20,202.8)	(19,587.7)	(18,937.1)	(18,259.4)	(229,494.1)
% PIB	-0.5%	-0.4%	-0.4%	-0.3%	-0.3%	-0.3%	-0.2%	-5.1%
(2) Balance	(23,356.6)	(25,470.7)	(26,731.7)	(27,578.5)	(28,104.3)	(28,379.0)	(28,461.5)	(231,265.6)
% PIB	-0.5%	-0.5%	-0.5%	-0.4%	-0.4%	-0.4%	-0.4%	-9.1%

Nota:

1- Balance (1) incluye solo gastos con pensionados actuales.

2- Balance (2) incluye gastos nuevo pensionados.

3- Valor Presente calculado en base PIB esperado en 2019.

Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF)

Cabe destacar que estas estimaciones no permiten considerar escenarios alternativos para sus resultados, así como tener una estimación actuarial de las contingencias. El déficit operacional estimado excluye las nuevas obligaciones y es una aproximación preliminar a la carga del Estado asociado al Sistema Dominicano de Seguridad Social. Asimismo, existen otros riesgos asociados con los sistemas de pensiones como los asociados a la indexación de pensiones que ordena la ley, las garantías de pensión mínima del sistema de prestación definida y relacionadas al otorgamiento del derecho de pensión por méritos en las ciencias, el arte y el deporte a personas no cotizantes.

Ante estos potenciales riesgos es de interés resaltar que en la actualidad se están realizando esfuerzos para la identificación, cuantificación y desarrollo de un análisis de sensibilidad actuarial asociado a los déficits del sistema de pensiones a cargo del Ministerio de Hacienda. El objetivo es realizar un levantamiento de información de los pasivos contingentes del sistema y desarrollar una herramienta de cálculo que permita al MH la disponibilidad de información sobre pensionados potenciales, tomando en consideración los requerimientos por ley y su inclusión a la nómina de jubilados y pensionados del Estado.

III.2 Riesgos Asociados a Desastres

Junto al Banco Mundial (BM) se han realizado esfuerzos para obtener una cuantificación inicial de los pasivos contingentes asociados a los desastres naturales, así como una estimación de las pérdidas económicas potenciales causadas por estos fenómenos de gran magnitud. La República Dominicana por su condición de país insular es altamente vulnerable al incremento en frecuencia y en intensidad de los fenómenos atmosféricos en los últimos 60 años, estos siendo intensificados por la evolución del cambio climático. Las principales amenazas que aquejan al país son tormentas tropicales e inundaciones, y en menor grado de ocurrencia sequias, sismos e incendios forestales.

En las últimas décadas la frecuencia con la que ocurren desastres ha pasado de un evento cada dos años en promedio en la década de los años 1960, casi un evento por año en la década de 1990 y 2.3 eventos por año en la década del 2010². De igual forma, los efectos adversos del cambio climático y la concentración poblacional han incrementado el grado de exposición de las ciudades y el impacto de estos fenómenos.

Entre 1960 y 2017, las pérdidas directas e indirectas provocadas por los eventos más severos en la República Dominicana se estimó en US\$ 8,606 MM (dólares de 2015)³. Estos eventos importantes contaron con procesos detallados de evaluación de pérdidas directas e indirectas, permitiendo cuantificar las afectaciones a nivel sectorial, donde la mitad de las pérdidas se concentra en los sectores agrícolas y de infraestructura de transporte. Es importante destacar, que dichas pérdidas corresponden a afectaciones tanto para el sector público como privado e informan sobre el shock financiero por desastres a nivel nacional.

Al asumir esos pasivos contingentes, el Gobierno ha creado varios antecedentes y muy probablemente, se verá obligado (por presión social o política) a volver a asumir esos pasivos en caso de desastres futuros. Dicho esto, la cuantificación del impacto y la contingencia que estos eventos generan es relevante hoy para poder hacer frente a futuras eventualidades.

Como parte de la colaboración del BM, se elaboró el Perfil Nacional de Riesgo Catastrófico (CDRP por sus siglas en inglés)⁴, el cual permite evaluar las pérdidas económicas probables asociadas a la amenaza sísmica y de vientos huracanados para República Dominicana. El CDRP es una estimación de las potenciales pérdidas económicas por afectación a los bienes inmuebles

2 EM-DAT registra los desastres que cumplen por lo menos uno de los siguientes criterios: (i) Diez (10) o más personas muertas; (ii) Cien (100) o más personas afectadas; (iii) Declaración de estado de emergencia; (iv) Solicitud de asistencia internacional.

3 Basado en resultados de las evaluaciones de pérdidas directas e indirectas bajo la metodología PDNA (Post-Disaster Needs Assessment), así como de evaluaciones realizadas por el Gobierno de la República Dominicana. Se han ajustado los montos a dólares del 2015. Los eventos considerados son los siguientes: Huracanes David y Federico 1979; Huracán Georges (1998); Inundaciones de Yuna y Yaque Norte (2003); Huracán Jeanne (2004); Tormentas Tropicales Noel y Olga (2007); Inundaciones Noviembre-Abril (2016-2017); Huracanes Irma y María (2017).

4 El CDRP (Country Disaster Risk Profile) es un modelo probabilístico desarrollado por el Banco Mundial. El CDRP genera estimaciones de pérdidas económicas potenciales y riesgos de desastres futuros para la inmobiliaria y otras clases de activos. <https://collaboration.worldbank.org/groups/cdrp>

causados por eventos naturales adversos de gran magnitud, (catastróficos) y están relacionados a las afectaciones por huracanes (componente de viento) y sismos. Dicha evaluación sirve como indicador de referencia en la toma de decisiones sobre los instrumentos financieros a implementar y sus coberturas.

El nivel de riesgo en términos económicos se expresa a través de las curvas de probabilidad de excedencia de pérdidas. A partir de estas medidas, se derivan dos métricas claves para la protección financiera: la pérdida promedio anual y la pérdida máxima probable (AAL y PML, respectivamente, por sus siglas en inglés). La pérdida promedio anual se define como el valor esperado de la distribución de pérdidas modeladas, y corresponde al promedio de las pérdidas potenciales incurridas en el muy largo plazo. La pérdida máxima probable se define como el nivel de pérdida que se superará por lo menos una vez, en un periodo de retorno específico.

En el marco del CDRP, el cálculo del valor total de la exposición de los bienes inmuebles⁵ en la República Dominicana arrojó un monto de US\$153,000 MM y se concentra en un 43.0% en el área metropolitana del Gran Santo Domingo.⁶ La distribución de los bienes expuestos en términos de áreas urbanas y rurales es de 85.0% y 15.0%, respectivamente. Se considera que aproximadamente el 24.0% del stock de capital bruto en el país es público y el resto privado.

Las curvas de excedencia de pérdidas del modelo CDRP indican que existe una probabilidad anual de un 2% (periodo de retorno de 50 años) de que las pérdidas por terremoto superen los US\$3,176.0 millones (3.6% del PIB de 2021); Existe una probabilidad anual del 2% de que las pérdidas por huracanes superen los US\$ 6,124 MM (6.9% del PIB de 2021). De acuerdo a estas estimaciones las pérdidas potenciales por vientos huracanados son más importantes que las pérdidas por sismos en períodos de retorno menores, pero son muy similares para períodos de retornos mayores.

Las estimaciones del CDRP indican que, a nivel nacional, las pérdidas potenciales incurridas cada año, se elevan a US\$ 345 MM para vientos huracanados (0.4% del PIB de 2021) y a US\$ 297 MM (0.3 % del PIB de 2021) para sismos. A nivel provincial, las pérdidas anuales promedio por sismos y huracanes varían dependiendo de la vulnerabilidad de los bienes localizados en las provincias y de la exposición de cada provincia a la amenaza considerada.

Debido a las vulnerabilidades que el país presenta ante este tipo de riesgo se han implementado diversas estrategias de mitigación para garantizar una gestión efectiva de las potenciales amenazas, una respuesta inmediata y una rehabilitación integral de las principales zonas afectadas. A través de la Ley 147-02, sobre Gestión de Riesgos, se crea el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres (SN-PMR) como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los objetivos de gestión de riesgos. Asimismo, esta normativa da lugar al Fondo Nacional de

5 Los activos económicos que forman la exposición son los edificios residenciales y no residenciales en zonas urbanas, rurales y la capital del país.

6 Esto incluye Santo Domingo, y partes de las provincias del Distrito Nacional y de San Cristóbal

Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres (FN-PMR), este es un instrumento de la Comisión Nacional de Emergencias y posee autonomía administrativa, técnica y financiera. Este fondo tiene el propósito de prestar asistencia a la población en caso de desastres y de llevar a cabo la constante prevención y mitigación del impacto de estos riesgos.

El Centro de Operaciones de Emergencias (COE) se encarga de la planificación de las acciones entre las instituciones del Sistema Nacional de Prevención , Mitigación y Respuesta. La Comisión Nacional de Emergencias (CNE) es el organismo de credibilidad en la población, siendo los portavoces válidos y confiables frente a la comunidad nacional e internacional en momento de un desastre.

Dentro de las normativas dedicadas a mejorar la mitigación y respuesta ante desastres naturales, la Ley Orgánica de Presupuesto No. 423-06 asigna un 1% de los Ingresos Corrientes—con autorización de adicionar un 0.5% del PIB nominal de ser necesario—estimados del Gobierno Central para cubrir imprevistos por calamidades públicas.

Como opción de financiamiento ante desastres, el Gobierno dominicano accedió a la línea de crédito contingente ante desastres (CAT-DDO) originados por fenómenos naturales o eventos de salud pública por un monto de US\$150 MM. El CAT-DDO responde a la implementación de la estrategia de endeudamiento público, que incluye disponer de instrumentos contingentes para socorrer a los damnificados de una catástrofe sin necesidad de obtener financiamientos acelerados con mayores costos o desviar recursos de otras inversiones prioritarias proporcionando así liquidez oportuna en caso de declararse un Estado de Emergencia para responder a una catástrofe.

En los próximos meses se planea dar los primeros pasos para desarrollar una metodología oficial de cuantificación exhaustiva de los pasivos contingentes asociados a los desastres naturales. El enfoque de este trabajo consistirá en la recopilación de cifras históricas de daños físicos y económicos causados por fenómenos naturales y asignaciones presupuestales para compensar a la población afectada para su posterior modelación, lo que sería la base para desarrollar un esquema costo-eficiente de gestión financiera del riesgo de desastres.

III.3 Riesgos Asociados a Alianzas Público-Privadas

Con la aprobación de la Ley 47-20, del 20 de febrero del 2020 y de su Reglamento de aplicación establecido en el Decreto 434-20, se instauró por primera vez un marco normativo específico para las Alianzas Público-Privadas (APP) en la República Dominicana. A partir de la creación de la Dirección General de Alianzas Público-Privadas en agosto del 2020, se iniciaron los procesos de recepción y evaluación de iniciativas por APP en conjunto con las contrapartes del Ministerio de Hacienda, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y otras instituciones involucradas.

A inicios del 2021 se declaró de interés público la primera iniciativa por APP en el país, la Autopista del Ámbar. Para agosto del mismo año se habían declarado de interés público tres iniciativas en total, de estas, dos iniciativas privadas y una iniciativa pública. Actualmente, otras iniciativas se encuentran en proceso de estructuración, y serán evaluadas bajo la misma normativa, siendo agotados los distintos análisis necesarios para determinar su conveniencia y su viabilidad como APP. Para mediados de agosto del 2021 se habían declarado de interés público tres iniciativas, de estas, dos iniciativas privadas y una iniciativa pública:

- La Autopista del Ámbar es un proyecto que busca la construcción de una vía de 32.7 km de longitud entre las provincias de Santiago y Puerto Plata. La carretera facilitará la comunicación entre las provincias y reducirá el recorrido en alrededor de 25 minutos.
- La iniciativa de Arroyo Barril consiste en la construcción, explotación, aprovechamiento y operación del Puerto Duarte, en Arroyo Barril, así como de un parque temático. Este proyecto tiene como entregable final la construcción de un complejo turístico recreativo para recibir turistas de cruceros.
- La Implementación del Sistema Electrónico de Garantías Mobiliarias (SEGM) es una iniciativa pública originada por el Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes (MICM) que consiste en el desarrollo de un software o plataforma electrónica que sirva como registro para la centralización y publicidad de las garantías mobiliarias, facilitando el acceso de las Mipymes al financiamiento.

Estos proyectos, luego de ser evaluados a través de las distintas fases de análisis, fueron declarados de interés público al cumplir con los estándares requeridos. Se espera que, al lleverse a cabo estas APP generen beneficios tales como la generación de empleos, el impulso del desarrollo turístico de la región y el fomento del comercio.

Actualmente, otras iniciativas se encuentran en proceso de estructuración, y serán evaluadas bajo la misma normativa, siendo agotados los análisis necesarios para determinar su conveniencia y su viabilidad como Alianzas Público-Privadas. Al momento de que se completen las etapas requeridas, los aportes del Estado se reconocerían en el presupuesto para las APP en curso.

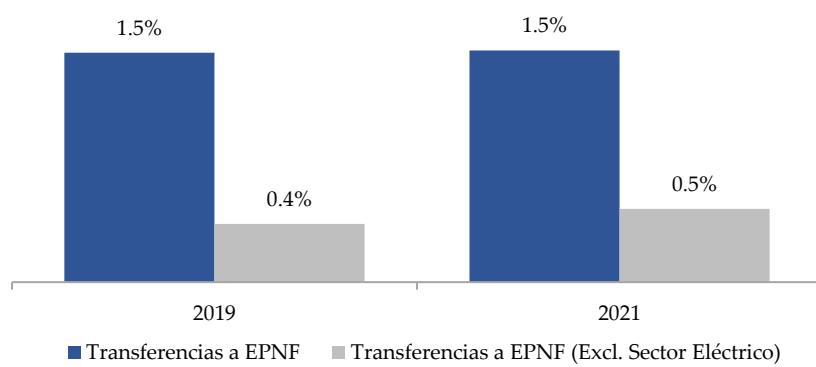
El Ministerio de Hacienda mantendrá un registro de los compromisos originados por proyectos APP. Este registro será actualizado para incorporar los proyectos de APP que sean implementados como APP y tendrá como finalidad evaluar la exposición fiscal derivada de los compromisos firmes y contingentes de los contratos por APP, además de su impacto en las finanzas públicas para evitar que se exceda el límite presupuestario establecido por la ley del 3% de la estimación oficial del Producto Interno Bruto. A su vez, se espera que la entidad monitoree el portafolio de iniciativas por APP y garantice que la asignación de los recursos necesarios sea incluida en el proceso de presupuestación.

Como estrategia de mitigación adicional, es de vital importancia una distribución de riesgos eficiente para no comprometer la ejecución de los proyectos APP ni las finanzas públicas. Es por esto, que las matrices de riesgo para las APP se utilizan como base para establecer la asignación de los riesgos del proyecto entre las partes público y privada. La Ley 47-20 estipula que los contratos de APP deben incluir una matriz de riesgo detallada, lo que garantiza que las iniciativas evaluadas tengan un esquema de distribución y transferencia de riesgos óptimo.

III.4 Riesgos Asociados a Empresas Públicas

Las empresas del Estado son fuentes importantes de riesgos fiscales. En muchos países reciben recursos del presupuesto del gobierno, el gobierno garantiza su deuda o asume deudas en nombre de ellas, y llevan a cabo operaciones quasi fiscales, como subsidios y transferencias⁷. En el contexto de República Dominicana, dichas transferencias ascienden al 1.5% del PIB para las Empresas Públicas no Financieras (EPNF), dentro de los cuales aproximadamente un 0.5% del producto es transferido a empresas no pertenecientes al sector eléctrico.

Gráfico 3. Transferencias del Gobierno Central a las Empresas Públicas no Financieras
(% del PIB)

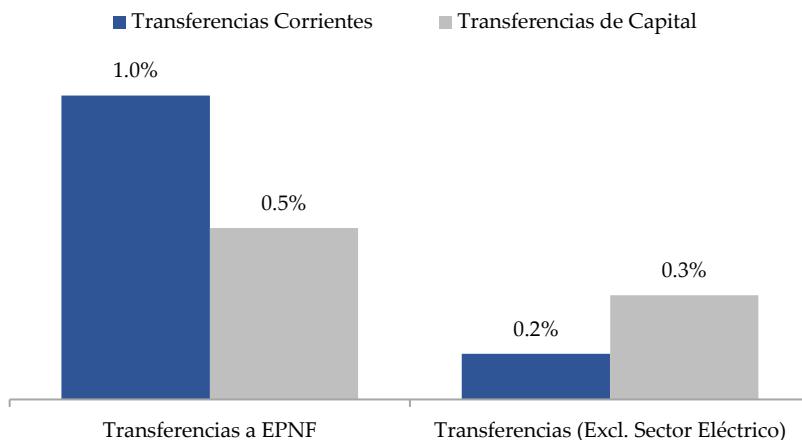


Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF)

De estas transferencias el 1% del producto se destinó a transferencias corrientes y el restante 0.5% a transferencias de capital para todas las EPNF.

7 Mapeo de Riesgos Fiscales en la República Dominicana (2014) – CAPTAC-DR

Gráfico 4. Transferencias del Gobierno Central a las Empresas Públicas no Financieras 2021
 (% del PIB)



Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF)

Dada la importancia del riesgo asociado a estas empresas, actualmente se realizan esfuerzos para garantizar el monitoreo periódico de las finanzas y operaciones de las mismas. Igualmente, para este año, el Ministerio de Hacienda tiene contemplada la realización de un proyecto para desarrollar una herramienta de cuantificación y análisis de pasivos contingentes asociados a las empresas públicas, lo cual facilitaría la identificación y valorización de los riesgos fiscales asociados y el levantamiento de las acciones de mitigación correspondientes. La finalidad de estos esfuerzos apunta a mejorar el actual diseño institucional de las empresas públicas, de manera tal que se tomen en cuenta las mejores prácticas internacionales y permita mejorar el nivel de predictibilidad de los recursos que fluyen entre el Estado y estas empresas.

IV Próximos Pasos

En los últimos años, en la República Dominicana se han logrado avances en la implementación de los procesos asociados a la identificación y análisis de riesgos fiscales. Asimismo, se han implementado estrategias de mitigación para los principales riesgos identificados. Estos son los primeros pasos para el fortalecimiento del proceso de gestión de riesgos fiscales, que es el resultado del engranaje institucional y normativo que busca caracterizar los riesgos, reducir la exposición fiscal a los mismos y garantizar la apropiación de los recursos requeridos por las contingencias. Los pasos subsiguientes son el desarrollo de herramientas que permitan cuantificar y faciliten la gestión de otros riesgos prioritarios identificados como las deudas asociadas a los gobiernos locales y los fallos judiciales en contra del Estado.

En el caso de la República Dominicana los gobiernos locales se encuentran conformados por los ayuntamientos y las juntas distritales correspondientes a los 151 municipios y el Distrito Nacional. El riesgo proveniente de las deudas de los gobiernos locales se deriva de las limitaciones en cuanto al seguimiento y análisis de las obligaciones explícitas del Gobierno Central ante los mismos respecto a la ejecución presupuestaria y a su nivel de endeudamiento.

Por su parte, los fallos judiciales en contra del Estado se consideran una fuente de riesgos fiscales relevante puesto que, en la mayor parte de los casos, estas sentencias originan pagos e indemnizaciones que se traducen en pasivos contingentes. En los últimos cinco (5) años los montos devengados asociados a sentencias condenatorias en contra del Estado totalizan una suma de RD\$ 7,192MM y promedian RD\$1,438MM durante este período. Una parte significativa de estos pagos se originan en el reconocimiento de derechos de los trabajadores o contratistas del Estado, transferencias originadas en multas e indemnizaciones a entes privados ordenadas a nivel judicial. Estos pagos representan sorpresas para el presupuesto debido a su alta volatilidad y la dificultad que presentan a la hora de ser estimados.

El análisis futuro de estos elementos va a profundizar en la magnitud de los eventos y su probabilidad de ocurrencia, y empleará ejercicios de sensibilidad que permitan apreciar los cambios en diferentes variables y parámetros que afectan a los pasivos contingentes en cuestión. Dichos ejercicios deben permitir analizar tanto la magnitud como el impacto sobre la deuda pública de los pasivos contingentes asociados a estos riesgos y tendrán como resultado principal la implementación de metodologías para estimar las contingencias asociadas a estos riesgos y las medidas preventivas necesarias para abordar su mitigación.

En adición a estos esfuerzos, como parte de las acciones para el fortalecimiento de la gestión de las finanzas públicas en el país, se ha incorporado la gestión integral de los riesgos fiscales como pilar de los planes estratégicos del sector de la política fiscal para los próximos años. Lograr estos esfuerzos permitirá reforzar la rendición de cuentas y el control sobre la gestión de los recursos,

bienes y servicios públicos. A su vez, estos esfuerzos quedarán plasmados a través de manuales, guías metodológicas, y del Informe de Riesgos Fiscales, el cual se publicará periódicamente y permitirá al Ministerio de Hacienda socializar esta información con toda la ciudadanía.

V Anexo

Como parte del proceso de gestión de los riesgos fiscales, las medidas de mitigación y prevención juegan un papel muy importante. Según el Manual de Transparencia Fiscal del FMI (2018), los riesgos fiscales deben ser abordados a partir estrategias adecuadas: acciones y controles para reducir la exposición del gobierno, medidas para compartir o transferir los riesgos, y mecanismos presupuestarios para la apropiación de los recursos requeridos por las contingencias en el caso de riesgos que no se puedan mitigar. La decisión acerca del tratamiento a llevar a cabo para cada riesgo dependerá de las condiciones del país y de la naturaleza de su exposición.

En la siguiente tabla se muestra un resumen de las principales medidas implementadas y en curso para los riesgos fiscales identificados para la República Dominicana:

Tabla 2. Medidas para abordar los riesgos fiscales en República Dominicana

Tipo de riesgo	Medidas de mitigación y prevención	Medidas de provisión
Riesgos asociados a variaciones supuestos macroeconómicos		
Precios de los hidrocarburos	<ul style="list-style-type: none"> – Contratación de un seguro (Call Option) de gas natural para mitigar el riesgo de las fluctuaciones del precio en el mercado. 	
Riesgos específicos		
Déficit del sistema de pensiones	<ul style="list-style-type: none"> – Estudio actuarial para cuantificar los pasivos contingentes asociados al sistema de pensiones a cargo del Estado e implementar metodología para su gestión. 	
Desastres naturales	<ul style="list-style-type: none"> – Sistema Nacional de prevención, mitigación y respuesta ante desastres – Fondo de prevención mitigación y respuesta a desastres de la Comisión Nacional de Emergencias. – Proyecto para desarrollar una metodología oficial de cuantificación de los pasivos contingentes asociados a los desastres naturales. 	<ul style="list-style-type: none"> – Línea de crédito contingente para situaciones de emergencia nacional (CAT DDO). – Fondo presupuestario para calamidades públicas en base al 1% de los ingresos corrientes con autorización de adicionar un 0.5% del PIB nominal de ser necesario.
Alianzas Público-Privadas (APP)	<ul style="list-style-type: none"> – Límites a los compromisos presupuestarios firmes y contingentes del Estado en las iniciativas por APP. – Lineamientos para la inclusión de matriz detallada con asignación de riesgos en los contratos de APP. – Consejo interinstitucional para la evaluación, aprobación y monitoreo de las iniciativas por APP. (Consejo Nacional de Alianzas Público-Privadas). 	
Déficits asociados a empresas públicas	<ul style="list-style-type: none"> – Proyecto para desarrollar una metodología oficial de cuantificación de los pasivos contingentes asociados a los déficits de empresas públicas. 	

Fuente: Dirección General de Análisis y Política Fiscal (DGAPF)