



Gobierno de Reconciliación
y Unidad Nacional

El Pueblo, Presidente!

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

2022
**ESPERANZAS
VICTORIOSAS!**
TODO CON AMOR!

INFORME DE RIESGOS FISCALES

Dirección General de Políticas
y Estadísticas Fiscales

ABRIL 2022

INFORME
DE RIESGOS FISCALES
ABRIL 2022



Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Nicaragua

Contenido

Resumen Ejecutivo	3
Introducción	4
I. Riesgos macroeconómicos	6
A. Riesgos macroeconómicos de los ingresos fiscales	7
B. Riesgos macroeconómicos del gasto público	9
C. Riesgos macroeconómicos de la deuda pública	11
II. Riesgos Específicos	15
A. Desastres Naturales	15
B. Empresas Públicas	18
Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios (ENACAL)	19
Empresa Portuaria Nacional (EPN)	20
Empresa Nicaragüense de Electricidad (ENEL)	21
Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica (ENATREL)	22
C. Asociaciones público Privadas (APP)	23
Anexos	24
Principales Leyes e Instrumentos de Política para la Gestión de Riesgos de Desastres	24

Resumen Ejecutivo

En los últimos años, la economía de Nicaragua se ha visto impactada por tres eventos relevantes, en 2018 el Intento Fallido de Golpe de Estado (IFGE), luego en 2020 la pandemia de la COVID-19 y el impacto consecutivo de los huracanes Eta y Iota de categorías 4 y 5, respectivamente. Estos eventos han puesto a prueba la capacidad de resiliencia de la economía, así como la capacidad de respuesta para enfrentar los efectos derivados de los mismos. El Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza para el Desarrollo Humano 2022-2026 (PNLCP-DH), contiene una serie de estrategias en pro de la reactivación de la economía y el fortalecimiento de la gestión de riesgo tras estos tres acontecimientos por los que atravesó Nicaragua.

El análisis de la información relacionada con los Riesgos Macroeconómicos, no indican un sesgo de estimación significativo que aumente el riesgo fiscal. Por el contrario, las diferencias entre las proyecciones de ingresos y gastos mostró que las proyecciones para el periodo 2013-2017 fueron conservadoras para los saldos fiscales, no obstante, el comportamiento varió en el periodo 2018-2020 por los cambios exógenos ocurridos (IFGE y COVID-19).

Con respecto a la deuda pública mediante el Análisis de Sostenibilidad de Deuda (ASD), se comprobó que esta permanece sostenible en el mediano y largo plazo, gracias a una política de endeudamiento prudente, en la que destaca un endeudamiento altamente concesional y una estrategia de focalización del financiamiento para crear condiciones estructurales para el desarrollo del país.

Al analizar los riesgos por desastres naturales, se ha determinado que en Nicaragua a pesar de que la materialización de este tipo de riesgo es probable, la magnitud del impacto en las finanzas públicas es medio, ya que actualmente se cuentan con una serie de instrumentos de mitigación y transferencia de riesgos dirigidos a reducir las condiciones de vulnerabilidad ante estos eventos.

Finalmente, el riesgo fiscal que representan las empresas públicas contenidas en este informe es bajo y su posibilidad de ocurrencia es remota, en vista que el número de empresas que reciben transferencias del Gobierno Central es reducido y que en los últimos diez años no se han realizado transferencias extraordinarias producto de un desequilibrio en sus finanzas. De igual manera, en el caso de las Asociaciones Público Privadas (APP), no representan riesgos, al no contar con proyectos en ejecución o en trámite.

Introducción

Los riesgos fiscales se definen como eventos inesperados que afectan adversamente el marco fiscal establecido^{1/} o como factores que tienen el potencial de alterar los datos efectivos de las variables fiscales con relación a sus valores proyectados.^{2/}

Los riesgos fiscales pueden causar desviaciones desfavorables en los resultados fiscales obtenidos por el Gobierno Central respecto a lo proyectado. Pueden estar asociados a eventos que ocurren de forma irregular, como las crisis financieras o los desastres naturales, o a eventos que ocurren continuamente, como el incremento del costo financiero de la deuda pública o los costos asociados a la seguridad social y/o pensiones.

La materialización de los riesgos fiscales puede tener impactos significativos sobre el resultado fiscal al aumentar los gastos y/o disminuir los ingresos públicos respecto a lo previsto, impactando en las necesidades de financiamiento y en el endeudamiento. La no identificación, medición y revelación de los riesgos fiscales o la falta de estrategias y/o mecanismos de protección, puede causar obligaciones adicionales al Gobierno Central, como mayor endeudamiento público y/o dificultad de refinanciamiento.

El objetivo del presente informe es describir la exposición de las Finanzas Públicas de Nicaragua a los Riesgos Macroeconómicos y Específicos, así como los instrumentos legales y financieros con los que se gestionan dichos riesgos. El proceso de identificación de los riesgos fiscales se ha desarrollado con el acompañamiento del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) a través de asistencias técnicas.

Este primer informe de riesgos fiscales se enmarca en una coyuntura mundial muy compleja, en la que los efectos causados por la pandemia provocaron una disrupción de la cadena logística mundial, resultando en importantes incrementos en los precios, los que están siendo magnificados por el reciente estallido militar en Ucrania y las sanciones impuestas por EE.UU. y Europa a Rusia.

Los organismos internacionales prevén que la inflación crecerá en la región durante el 2022, afectando negativamente el crecimiento y presionando aún más los niveles de endeudamiento, los que ya habían elevado el ratio Deuda/PIB para América Latina de 45.6% en 2019 a 56.3% en 2020, según cifras de la CEPAL.^{3/}

1 OCDE (2008), Study into the Role of Tax Intermediaries, OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264041813-en>.

2 Cebotari A., Davis J., Lusinyan L., Mati A., Mauro P., Petrie M. y Velloso R. (2009), Fiscal Risks—Sources, Disclosure, and Management, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., mayo. <https://bit.ly/3k7yW1n>

3 Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021, CEPAL.

En particular, la pandemia ha modificado abruptamente las prioridades de política económica y social de los países latinoamericanos y caribeños, lo que ha significado un retroceso significativo en los logros alcanzados en reducción de la pobreza y desigualdad para estos países, con un aumento en el coeficiente de Gini de al menos tres puntos, según estimaciones del FMI.⁴ Sin duda, las economías de la región se enfrentan en este momento a graves riesgos derivados de la gestión de la deuda, amenazando la reactivación económica.

No obstante, el 2021 fue un año positivo para las economías regionales al experimentar un crecimiento económico robusto que generó expectativas positivas en el corto plazo. Sin embargo, la coyuntura geopolítica internacional ha deteriorado las expectativas económicas mundiales, si bien en menor medida para América Latina y el Caribe (ALC) y la Región de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPARD), estimando el FMI para esta última una tasa de crecimiento del 4.8% en 2022, mientras que el riesgo por inflación ha tomado forma al aumentar del 4.5% al 5.8% en la región CAPARD durante el periodo 2021-2022.

En respuesta, los países han iniciado la aplicación de medidas de corto plazo para estabilizar los precios energéticos y de materias primas agrícolas, aunque al ser este un riesgo de origen externo, la eficacia de estos paquetes de medidas es incierta. Junto con este complejo panorama, deben de considerarse además los riesgos vinculados a los efectos del cambio climático, particularmente intensos para las economías y sociedades centroamericanas, los que pueden llegar a materializarse amenazando la seguridad y salud de las poblaciones, así como su sostenibilidad y seguridad alimentaria.

Este primer Informe de Riesgos Fiscales se divide en dos secciones, primero se desarrollan los Riesgos Macroeconómicos referidos a los ingresos, gastos y deuda del Gobierno Central, y continúa detallando los Riesgos Específicos vinculados a los desastres naturales y a las cuatro empresas públicas más relevantes.

⁴ Perspectivas económicas: Las Américas, Un largo y sinuoso camino hacia la recuperación - 2021, FMI.

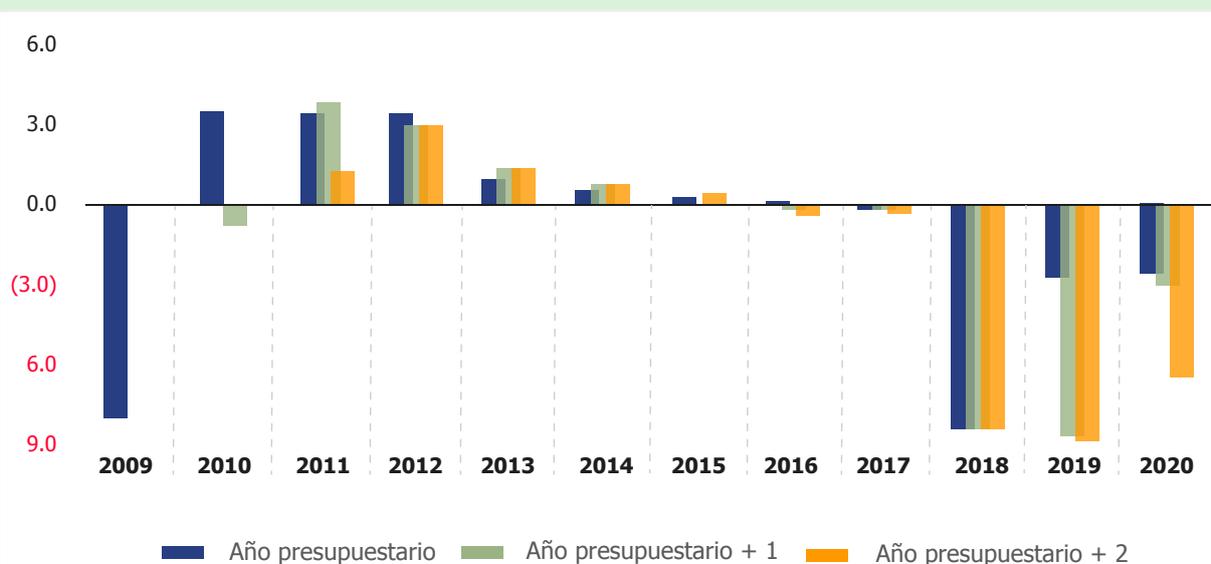
I. Riesgos Macroeconómicos

Los Riesgos Macroeconómicos están relacionados con la exposición de las finanzas públicas ante posibles desviaciones de las variables macroeconómicas, lo que lleva a errores en los pronósticos fiscales. Al afectar la estabilidad de las finanzas públicas y modificar los niveles de deuda pública, estos desvíos pueden representar riesgos fiscales en el corto y mediano plazo, generando problemas de sostenibilidad fiscal.

Para la identificación y análisis de los Riesgos Macroeconómicos se realizó un análisis del error de previsión en las proyecciones para variables macrofiscales como el PIB real y para variables fiscales que incluyen los ingresos, gastos y saldos de deuda.

Los resultados de este análisis muestran un sesgo conservador en las proyecciones realizadas para el PIB real durante el periodo 2010-2012, el que respondió a la incertidumbre macroeconómica generada por la crisis financiera internacional de 2009, siendo más precisos los pronósticos para el periodo 2013-2017 una vez superados los efectos de esta. Por el contrario, durante 2018-2020 se realizaron sobreestimaciones por la imposibilidad de anticipar los efectos del IFGE en 2018 y de la pandemia en 2020 (Gráfico 1).

Gráfico 1
PIB Real: errores históricos de pronósticos (en puntos porcentuales)



Fuente: Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP) 2009-2020

La pandemia generó una gran tensión sobre la economía nicaragüense y la sanidad pública, produciendo un efecto negativo en 2020, tanto en la producción como en el empleo. Sin embargo, la economía de Nicaragua registró una variación en la actividad económica de -1.8%, inferior a la tasa de -4.5% estimada para 2020 en el MPMP 2021-2024. Este resultado fue posible por las medidas implementadas por el Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional (GRUN) para solventar la crisis de salud pública, en las que el Sistema de Salud fue el pilar fundamental para la gestión de los efectos de la pandemia, manteniendo una constante vigilancia para dar respuesta a las nuevas necesidades de cuidados, sin descuidar las necesidades derivadas de los determinantes sociales imperantes.

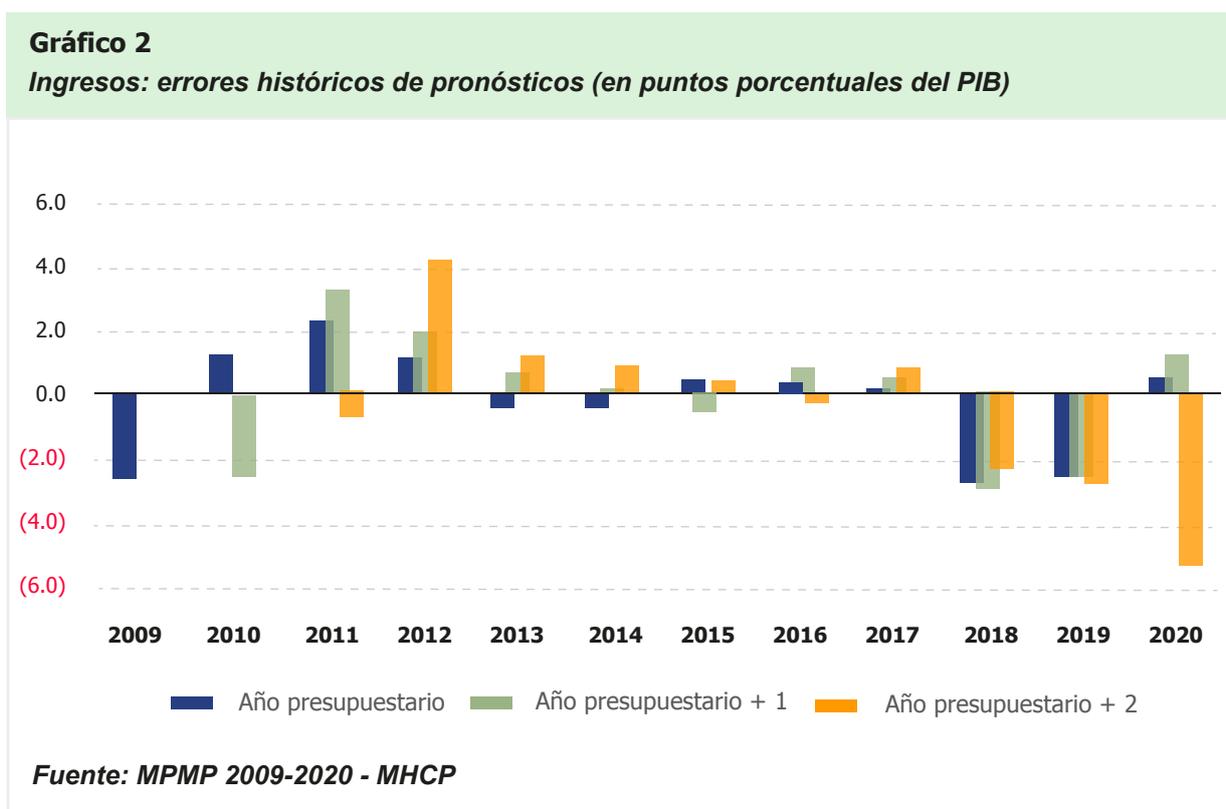
La efectividad de esta respuesta y la estrategia sostenida de fomento de la producción a todos los niveles favoreció un resultado positivo en 2021, destacándose la recuperación de los sectores primario, manufactura, comercio y construcción, así como el crecimiento de las exportaciones, facilitando la recuperación del consumo y la inversión. Como resultado, al finalizar el año se observó un crecimiento del PIB real de 10.3%, por lo tanto, 2021 ha sido el año de la recuperación económica para Nicaragua.

En conclusión, el análisis de los errores de pronóstico indica que la construcción de la programación fiscal en Nicaragua es prudente, respondiendo a las características del ejercicio de programación fiscal en el país. Este ejercicio forma parte de un proceso recursivo y de constante coordinación entre el Banco Central de Nicaragua (BCN) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) para la aplicación de buenas prácticas de estimación fiscal, manteniendo la consistencia económica con el resto de los sectores. Este proceso permite describir el escenario económico del país con prospectiva a periodos determinados, haciendo posible gestionar los Riesgos Macroeconómicos.

A. Riesgos Macroeconómicos de los ingresos fiscales

Los ingresos públicos en general constituyen una variable fiscal muy sensible a la variación de parámetros macroeconómicos, especialmente a las variaciones en el PIB, por ello, cuando un factor exógeno afecta las metas de crecimiento, este repercute también sobre los ingresos.

El análisis de los errores de previsión facilita la medición de la magnitud y la frecuencia de las diferencias entre los valores previstos y los realizados. Para los ingresos fiscales percibidos en el periodo 2013-2017, el error de proyección promedio es relativamente bajo y no se observa un sesgo de estimación significativo (Gráfico 2).



Sin embargo, en 2018 debido al impacto del IFGE, el crecimiento del PIB real pronosticado (4.9%) no se cumplió, observándose una caída de la actividad económica de 3.4% lo que causó una disminución de 13.7% en los ingresos del Gobierno Central con respecto a lo proyectado en el Presupuesto General de la República (PGR).

Ante la materialización del riesgo en los ingresos fiscales, el GRUN implementó una reforma tributaria en febrero de 2019 como estrategia de mitigación. Ello permitió elevar el nivel de recaudación por encima de lo proyectado para 2019, mientras que para 2020, a pesar de los huracanes Eta y Iota, y que la pandemia causó una caída de la actividad económica, el rendimiento de esta reforma, aunado a una política fiscal prudente, propició que los ingresos del Gobierno Central fueran superiores en 2.5% a las proyecciones establecidas en el PGR.

La reforma permitió mantener estable el nivel de gasto social en salud, educación y erradicación de la pobreza, fortaleciendo la resiliencia en los actores y estructuras sociales para absorber los efectos de la pandemia y de los huracanes Eta y Iota.

En relación con la exposición de los ingresos por subcomponente a las variables macroeconómicas, los ingresos tributarios se ven especialmente afectados por el PIB, las importaciones y la inflación; en el caso de los impuestos a los combustibles, por las variaciones internacionales en los precios del petróleo; mientras que los ingresos por la explotación de recursos naturales son afectados por el precio de las materias primas, no obstante, estos representan únicamente el 0.9% de los ingresos totales (Tabla 1).

Tabla 1: Ingresos del Gobierno Central 2021 por componente (% ingresos totales) y variables macro relacionadas

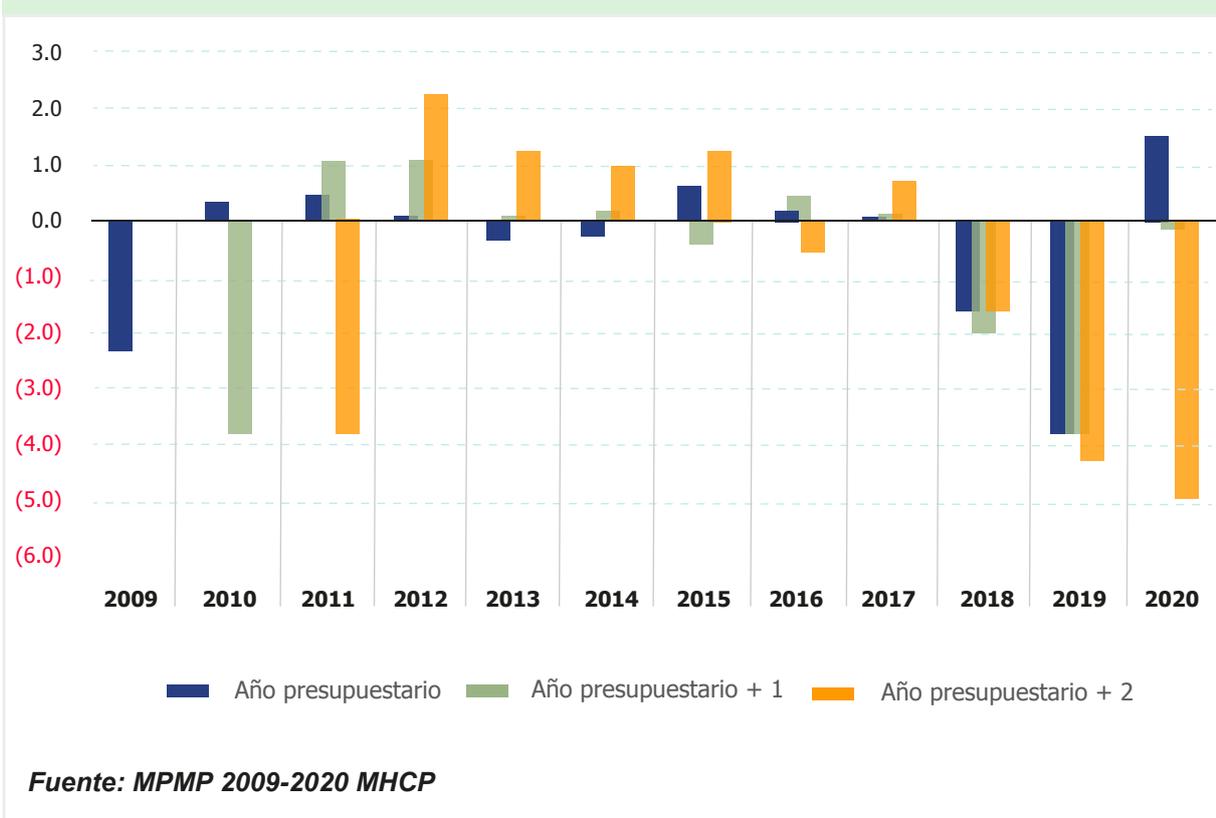
Partida	% de los Ingresos Totales	VARIABLES macro que influyen
Ingresos relacionados con parámetros macroeconómicos		
Ingresos Tributarios	91.6	
Impuesto sobre Bienes y Servicios	48.3	PIB real, importaciones, inflación, precio internacional petróleo
Impuestos sobre la Renta	39.7	PIB real, inflación
Otros Impuestos	3.7	PIB real, inflación
Ingresos No Tributarios	2.8	
Impuesto para el mantenimiento vial	1.8	PIB real, precios del petróleo
Ingresos por explotación de recursos naturales	0.9	Precios de las materias primas
Ingresos no relacionados con parámetros macroeconómicos		
Venta de Bienes y Servicios	4.1	
Ingresos No Tributarios	1.0	
Rentas de la Propiedad	0.2	
Transferencias	0.2	
Disminución de activos financieros	0.1	

Fuente: Elaborado con base a datos del MHCP.

B. Riesgos Macroeconómicos del gasto público

Los errores de pronóstico del gasto público están vinculados a desviaciones en los importes estimados dentro de la programación fiscal o a comportamientos no esperados en los parámetros macroeconómicos que afectan la programación de gastos.

En Nicaragua los errores de pronóstico más relevantes por el lado del gasto público en los últimos años, se debieron al IFGE que provocó una reducción de este dada la disminución de los ingresos en el 2018, y al incremento del gasto asociado a la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19 en 2020 (Gráfico 3).

Gráfico 3 Gastos: errores históricos de pronóstico (en puntos porcentuales del PIB)

El gasto público presenta una baja exposición a las desviaciones en las variables macroeconómicas, debido a que este no está sujeto a reglas de ajuste automático por variaciones en el PIB, la devaluación o la inflación. Este aspecto, permite implementar controles directos como estrategias de mitigación del riesgo provocado por choques exógenos (Tabla 2).

Tabla 2: Gastos del Gobierno Central 2021 por subcomponente (% gastos totales) y variables macro relacionadas

Partida	% de los gastos totales	Variables macro vinculadas
Gastos relacionados con parámetros macroeconómicos		
Remuneraciones ^{1/}	26.6	PIB, inflación
Compra de Bienes y Servicios ^{2/}	12.4	inflación, precio internacional del petróleo
Gastos no relacionados con parámetros macroeconómicos		
Transferencias al sector privado y público	26.8	
Inversión Directa	20.6	
Prestaciones sociales	6.2	
Otros	7.3	

¹ El ajuste de las remuneraciones se encuentra asociado con el crecimiento del PIB y la inflación, dado que el ajuste al salario mínimo se realiza tomando en cuenta estas dos variables.

² El nivel de las compras de bienes y servicios se ve afectado por el incremento en el nivel de los precios.
Fuente: Elaborado con base a datos del MHCP.

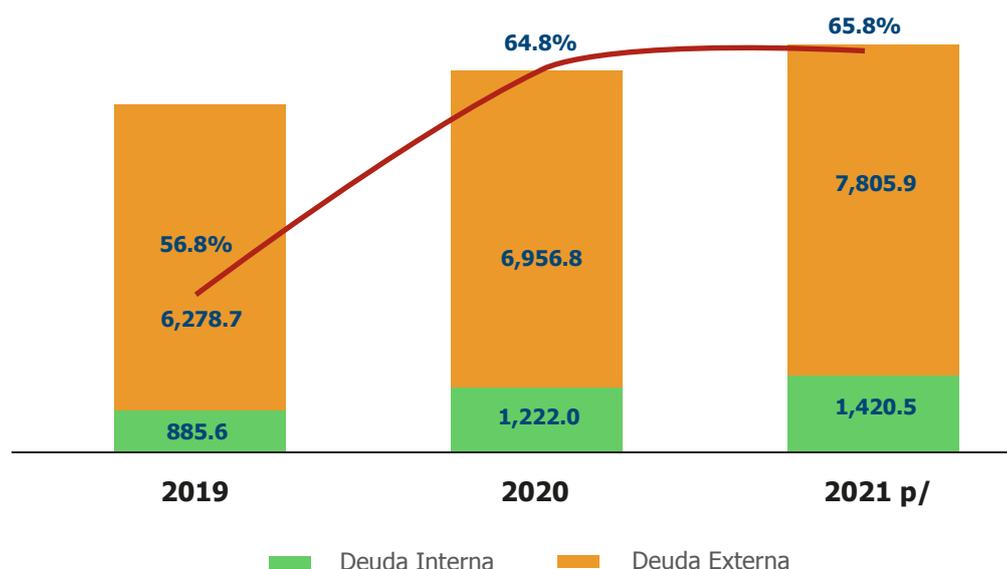
C. Riesgos Macroeconómicos de la deuda pública

En combinación con las Iniciativas para Países Pobres Muy Endeudados y de Alivio de Deuda Multilateral, la prudencia fiscal ha permitido a Nicaragua alcanzar avances importantes en el manejo de la deuda pública.

Para esta variable de la política fiscal, el análisis de los riesgos fiscales se realiza en base a la metodología del “Marco de Sostenibilidad de Deuda” (MSD) para los países de bajos ingresos, del Banco Mundial y el FMI. Esta considera un escenario base y escenarios alternativos sujetos a pruebas de estrés para determinar la vulnerabilidad de la deuda ante shocks externos e internos como la disminución del crecimiento del PIB o la disminución del crecimiento de las exportaciones, entre otros.

En 2021, el saldo de la deuda del Sector Público fue de US\$9,226.5 millones y registró un aumento de US\$1,047.6 millones (12.8%) con relación al saldo del 2020 (US\$8,178.9 millones), debido al aumento de US\$849.1 millones de la deuda externa y de US\$198.5 millones de la deuda interna.

Gráfico 4. Evolución de la deuda pública a diciembre de cada año,^{5/} en millones de dólares y porcentajes.



p/: Preliminar.

Nota: Proyecciones del PIB a diciembre 2021.

Fuente: BCN.

El aumento de la deuda externa en 2021 estuvo asociado al ingreso de recursos externos por US\$1,162.0 millones, de los cuales 96.9% provino de fuentes multilaterales (US\$1,125.7 millones) y 3.1% de fuentes bilaterales (US\$36.3 millones), atenuada por el pago de amortizaciones de US\$259.3 millones.

Por su parte, el aumento de la deuda interna fue resultado de mayores colocaciones netas de instrumentos de deuda del Gobierno en US\$58.8 millones y de US\$139.8 millones del BCN.

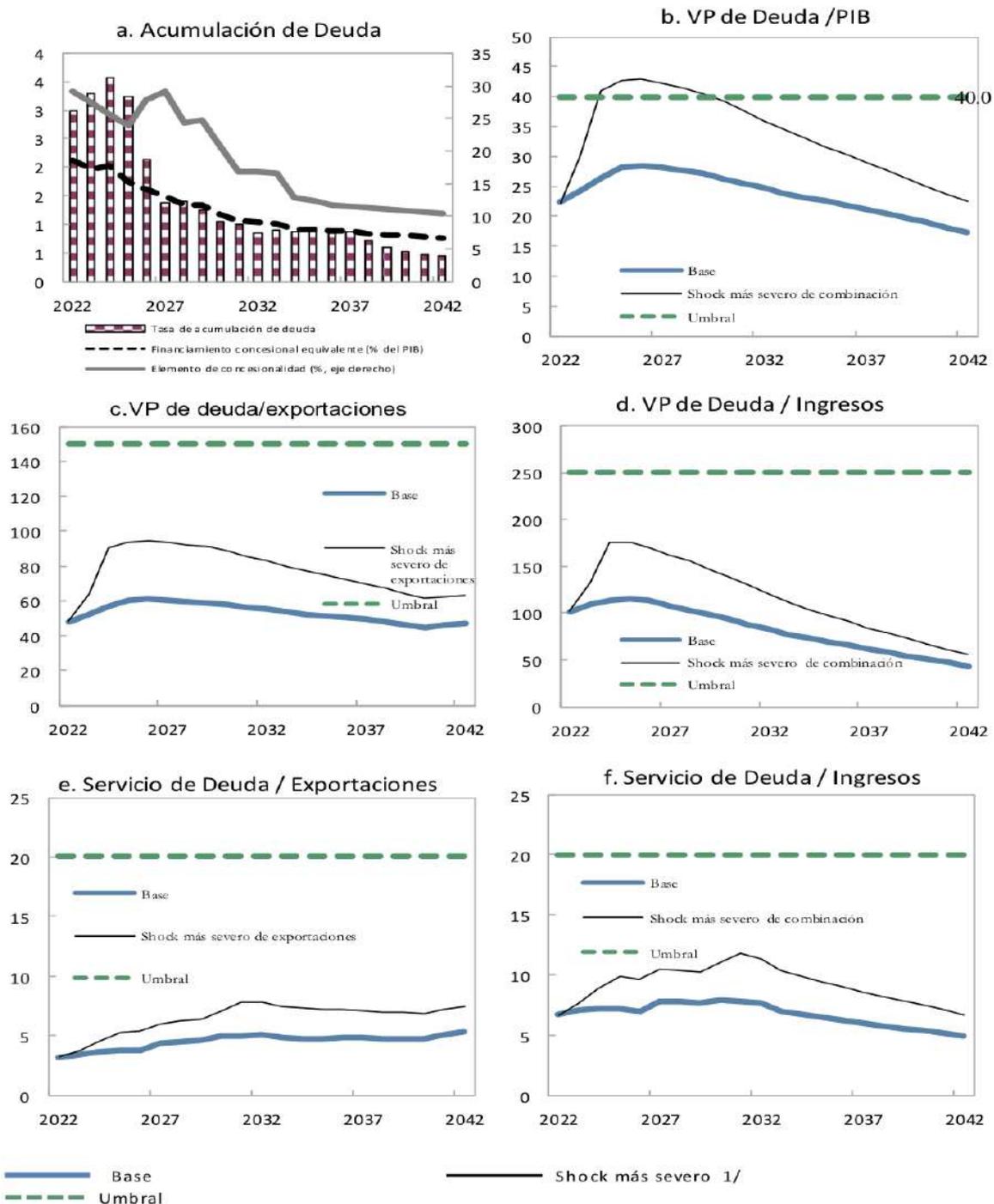
El ejercicio más reciente de Análisis de Sostenibilidad de Deuda (ASD) contempla lo siguientes supuestos:^{6/}

1. Crecimiento del PIB real del 4.0% en 2022, con un crecimiento promedio de 4.7% en el periodo 2023-2042.
2. Déficit de cuenta corriente de -2.4% en 2022.
3. Tasa de inflación de 5.20% en 2022.
4. Se espera que los desembolsos de préstamos externos al sector público se incrementen en el mediano plazo (2022-2025) por el dinamismo en la ejecución de recursos externos contratados para la ejecución del Programa de Inversión Pública y se considera una disminución gradual del elemento de concesionalidad en el largo plazo.

Los resultados del ASD indican que la ejecución de una política de endeudamiento prudente, en la que el componente de deuda concesional tiene un peso importante, ha conducido a la sostenibilidad de la deuda pública en el mediano y largo plazo. En este sentido, el análisis de los riesgos por la deuda pública demuestra que, aún en presencia de perturbaciones adversas, la deuda pública total permanece sostenible en el largo plazo.

⁶ Supuestos actualizados por el BCN a abril 2022.

Gráfico 5. Indicadores de deuda externa pública y con garantía pública en escenarios alternativos 2022 2042.



1 La prueba de estrés más severa es la que arroja la mayor relación en 2032 o antes. Los gráficos b,d y f corresponden a un shock de combinación; y los gráficos c y e a un shock de exportaciones.

Fuente: MHCP - BCN

En el escenario base, el valor presente de la deuda pública se sitúa en promedio en el 30.2% del PIB para el periodo 2022-2042, alcanzando su nivel máximo de 35.5% en el 2026 (inferior al umbral de 56%). Bajo el supuesto más extremo (depreciación del 30.0%), el valor presente de la deuda pública en relación con el PIB aumentaría en 25.0 puntos porcentuales respecto al escenario base hacia 2033.

Estos aspectos de la política fiscal han permitido que la calificación crediticia para Nicaragua se haya mantenido estable (B3 Moody's y B-para Standards & Poor's y Fitch) en el periodo 2020-2021, a pesar de los shocks experimentados durante 2020.

Indicadores de riesgos de la cartera vigente

En cuanto a los riesgos de la cartera vigente, destacan los relacionados al costo, el refinanciamiento, las tasas de interés y los riesgos por tipo de cambio. Con relación a los riesgos de refinanciamiento, el Tiempo Promedio de Vencimiento (TPV) de la cartera es de 11.9 años, siendo 13.3 años para la deuda externa y 2.5 años para la deuda interna; esta última representa el 91.3% de la deuda total a vencerse en los próximos cinco años. El riesgo de refinanciamiento para los próximos cinco años se encuentra, por tanto, mayormente asociado a la deuda interna; no obstante, la misma representa únicamente el 13.0% de la deuda total (Tabla 3).

Respecto a los riesgos por tasas de interés, el 65.9% de la cartera total está a tasa fija, por lo que el riesgo (volatilidad) de tasa de interés no es alto, sin embargo, para el resto de la cartera un incremento de tasas puede significar un riesgo que deberá ser gestionado. Por último, el riesgo por tipo de cambio se vincula con la denominación en dólares para la mayor parte de la deuda externa (80%) y el 100% de la deuda interna.

Tabla 3: Indicadores de riesgo de la cartera vigente 2021

Indicador y subindicadores	Unidad de medida	Deuda externa	Deuda interna	Deuda total
Monto Deuda ^{1/}	Millones C\$ Millones US\$	206,116.3 5,741.4	30,877.6 860.1	236,993.9 6,601.5
Deuda nominal	% PIB	41.0	6.1	47.1
Costo de la deuda				
Pago de interés	% PIB	0.8	0.4	1.2
Tasa de interés promedio ponderada	%	1.8	6.9	2.5
Riesgo de refinanciamiento				
Tiempo Promedio de Vencimiento (TPV)	Años	13.3	2.5	11.9
Deuda a vencer en un año	% del total	3.6	26.1	6.6
Deuda a vencer en cinco años	% del total	24.3	91.3	33.0
Deuda a vencer en un año	% del PIB	1.7	1.9	3.6
Deuda a vencer en cinco años	% del PIB	10.0	5.6	15.6
Riesgo de tasa de interés				
Tiempo Promedio de Refijación (TPR)	Años	10.1	2.5	9.1
Deuda a refijar en un año	% del total	10.1	35.0	13.2
Deuda a tasa fija	% del total	60.8	100.0	65.9
Riesgo de tipo de cambio				
Deuda en moneda extranjera	% del total	-	-	100.0

1/: Corresponde a Deuda del Gobierno Central, no incluye deuda en mora.

Fuente: MHCP.

Garantías de la Deuda

Servicio Total de la Deuda Pública

El servicio de la deuda externa en los próximos 4 años representa 14.3% del saldo total de la deuda pública. A continuación, se detalla como porcentaje del PIB el servicio de la deuda externa del periodo 2022-2025:

Deuda Externa	2022	2023	2024	2025
Mills. US\$	323.0	359.2	421.2	421.2
% del PIB	2.2%	2.4%	2.6%	2.5%

El servicio de la deuda interna en los próximos 4 años representa 23.0% del saldo total de la deuda pública. A continuación, se detalla como porcentaje del PIB el servicio de la deuda interna del periodo 2022-2025:

Deuda Interna	2022	2023	2024	2025
Mills. US\$	315.5	228.6	205.5	196.9
% del PIB	2.2%	1.5%	1.3%	1.2%

Deuda Garantizada

La deuda garantizada al 31 de diciembre 2021, representa 0.6% del saldo total de la deuda pública, y 0.3% del PIB en 2021.

La deuda garantizada en los próximos 4 años representa 0.3% del saldo total de la deuda pública. A continuación, se detalla como porcentaje del PIB la amortización por año de la deuda garantizada para el periodo 2022- 2025:

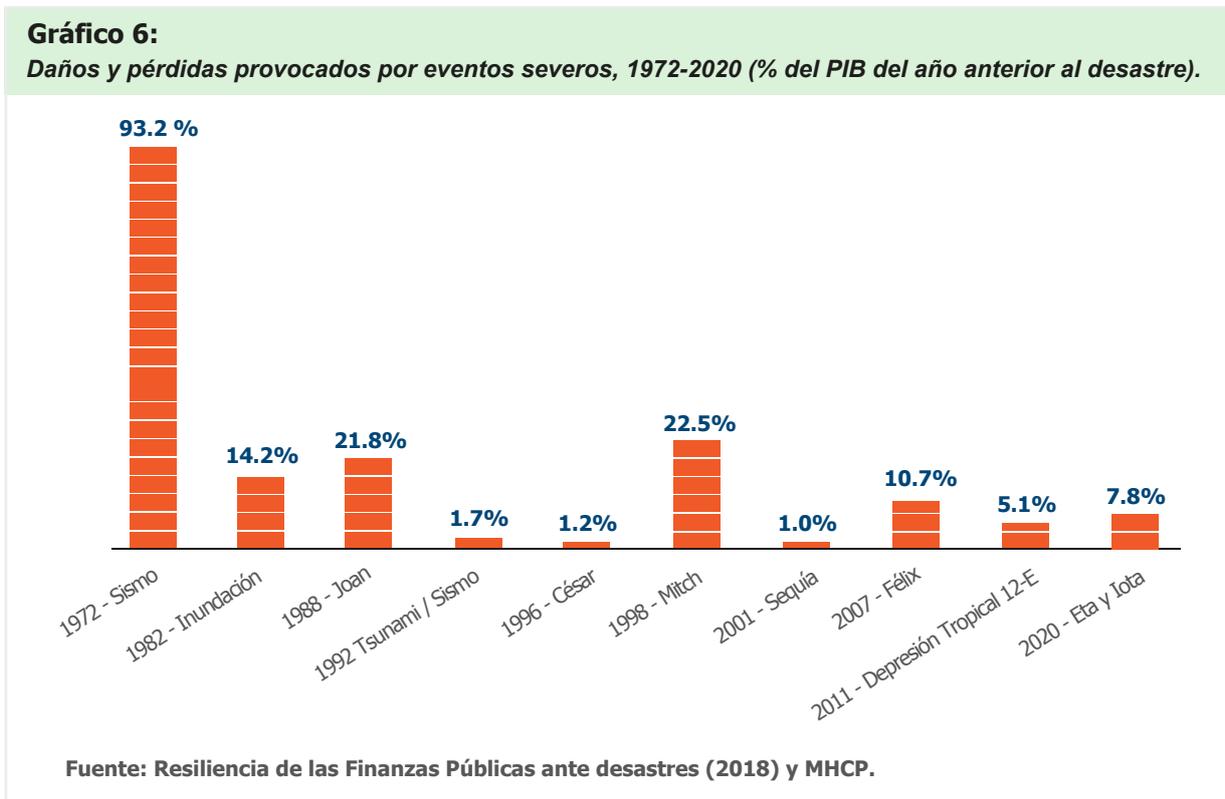
Deuda Interna	2022	2023	2024	2025
Mills. US\$	4.4	4.3	4.2	4.1
% del PIB	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%

II. Riesgos Específicos

A. Desastres Naturales

Nicaragua está expuesta a distintos riesgos de desastres y otros factores que afectan su economía, haciéndola vulnerable. Debido a su conformación geológica y a su ubicación en el Istmo Centroamericano, es catalogada como uno de los países con mayor riesgo de desastres.^{7/}

^{7/} De acuerdo con el Índice de Riesgo Climático Global del 2019, calculado por Germanwatch, el país ocupa la posición número seis de exposición y vulnerabilidad ante fenómenos climáticos extremos, y se encuentra entre los países de la región latinoamericana que han sido golpeados más severamente por este tipo de eventos.



Estos riesgos representan desafíos para el manejo fiscal de la nación, cuando se materializan dan origen a gastos imprevistos acompañados de disminuciones potenciales en los ingresos fiscales. Por tal razón, con el fin de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, el GRUN tiene entre sus prioridades fortalecer la gestión fiscal ante el riesgo de desastres y los efectos adversos del cambio climático.

Mediante la aplicación de la Herramienta de Análisis de Riesgo Fiscal⁸(FRAT, por sus siglas en inglés) para evaluar los riesgos ambientales, se determinó que la probabilidad de que se materialicen es probable y que la capacidad de impacto en el contexto macrofiscal del país es medio (Matriz 1).

Matriz 1. Impacto probabilidad de los riesgos fiscales ambientales.

		Probabilidad de que se materialicen		
		Remoto	Posible	Probable
Impacto fiscal potencial	Alto		Riesgos ambientales	
	Medio			
	Bajo			

⁸ Esta herramienta fue desarrollada por el FMI, para facilitar los procesos de identificación, análisis y seguimiento de los riesgos fiscales. El análisis sobre la gravedad del impacto fue realizado por el MHCP.

En este sentido, la materialización de los riesgos medioambientales a partir del 2000 no ha ocasionado desviaciones en los resultados fiscales respecto a los esperados debido a las políticas fiscales prudentes que han permitido atender las emergencias oportunamente. Por tanto, si bien la exposición a los riesgos geofísicos, meteorológicos y climatológicos es una realidad, su materialización en las dos últimas décadas ha mostrado un impacto fiscal medio.

El marco jurídico y normativo desarrollado por Nicaragua (Anexo) ha orientado el desarrollo de medidas ante la ocurrencia de este tipo de emergencias. En este sentido, contar con instrumentos institucionales integrados ha facilitado la agilidad en la respuesta presupuestaria ante cualquier desastre. Entre los instrumentos de protección financiera ex ante destacan:

Fondo Nacional de Desastres (FND).

Creado por el art. 12 de la Ley N°. 337, “Ley Creadora del Sistema Nacional para la prevención, mitigación y atención de desastres” (SINAPRED), para actuar frente a riesgos inminentes o situaciones de desastre.⁹ Para su funcionamiento recibe una partida presupuestaria dentro del PGR, además de donaciones, legados o subvenciones y contribuciones de personas naturales o jurídicas.

Partida de imprevistos del 1% de los ingresos tributarios.

Establecida por el art. 39 de la Ley N°. 550, su finalidad es financiar imprevistos generados por calamidades como desastres naturales, guerras, conflictos internos generalizados o epidemias.

Flexibilidad presupuestaria para la atención de desastres.

En caso de que el monto de la partida anterior sea insuficiente, el art. 56 de la Ley N°. 550 establece que el Presidente remita a la Asamblea Nacional el correspondiente Proyecto de Reforma a la Ley Anual del PGR, la que se enviará con carácter de urgencia de conformidad con el art. 141 de la Constitución Política de la República.

Préstamo contingente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Dotado con US\$186 millones, este préstamo puede activarse ante la ocurrencia de un terremoto o ciclón tropical.

Componente Contingente de Respuesta a Emergencias (CERC, por sus siglas en inglés).

Permite la reasignación de recursos destinados a una obra financiada por el BM o BID para la atención de necesidades de liquidez específicas y urgentes. El desembolso de los fondos del proyecto mediante este componente afecta directamente el proyecto original, por lo que se prevé la recuperación de los fondos a través de otras fuentes

⁹ Es importante resaltar que esta Ley establece en su art. 8 la asignación de partidas presupuestarias dentro del presupuesto anual del SINAPRED para la realización de tareas en materia de prevención, mitigación y preparación de desastres.

(incluyendo el financiamiento adicional), la reducción de los objetivos del proyecto o su clausura total.^{10/}

Pólizas de Seguros Paramétricos contra terremoto, ciclón tropical y excesos de lluvia.

Las pólizas de seguros paramétricos son instrumentos de protección ante desastres que pueden activarse durante un evento catastrófico para obtener liquidez financiera. Estas difieren de las pólizas de seguros tradicionales en que las pérdidas se cuantifican mediante modelos probabilísticos y no necesariamente con una evaluación presencial, lo que posibilita que los pagos se realicen como máximo 15 días tras ocurrir el evento. Nicaragua fue el primer país de la región en firmar un acuerdo de participación con Seguros contra Riesgos Catastróficos en el Caribe de Portafolios Segregados (CCRIF-SPC, por sus siglas en inglés) en 2015 y adquirir pólizas de seguros paramétricos contra desastres naturales (Tabla 4).

Tabla 4. Cobertura contratada por póliza de seguro paramétrico 2015-2022 (en millones US\$).

Pólizas contratadas	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2021/2022
Terremoto	10.0	10.0	10.0	10.0	23.0	23.0	29.6
Ciclón tropical	9.1	18.3	18.3	18.3	15.2	32.3	16.8
Exceso lluvia	-	-	7.1	8.5	3.0	4.6	3.0
Total	19.1	28.2	35.3	36.8	41.3	59.9	49.5

Fuente: MHCP con base a datos del CCRIF.

Desde el 2015 el CCRIF ha desembolsado pagos por valor de US\$32.3 millones por eventos de desastres naturales detallados a continuación:

Tabla 5. Pagos recibidos por Nicaragua de parte del CCRIF por evento ocurrido (en millones US\$).

Fecha	Póliza activada	Evento	Monto
jun-16	Terremoto		0.5
nov-16	Ciclón tropical	Huracán Otto	1.1
nov-20	Ciclón tropical	Huracán Eta	7.8
nov-20	Exceso de lluvia	Huracán Eta	3.0
nov-20	Ciclón tropical	Huracán Iota	19.9
TOTAL			32.3

Fuente: MHCP con base a datos del CCRIF.

En síntesis, al igual que los demás países del Istmo, Nicaragua es muy vulnerable a la ocurrencia de desastres naturales. Las pérdidas históricas y la recurrencia de estos eventos indican la intensificación de estos desastres, mostrando una exposición creciente del país a la materialización de estos riesgos. En este sentido, las medidas adoptadas por el GRUN han permitido la creación de mecanismos de protección financiera, respuesta rápida y coordinación a todos los niveles que han logrado reducir exitosamente estos niveles de vulnerabilidad.

¹⁰ En 2020, este mecanismo permitió el desembolso de US\$35.0 millones del préstamo contingente con el BID y US\$11.0 millones del CERC-BM para responder a la emergencia generada por los huracanes Eta e Iota.

B. Empresas Públicas

El principal riesgo fiscal derivado de las empresas públicas al que está sometida Nicaragua, es la necesidad extraordinaria de aumentar su financiamiento mediante transferencias presupuestarias o deuda, con el fin de garantizar la provisión de bienes y servicios básicos a la población. El seguimiento al comportamiento de las actividades financieras de dichas empresas es clave para el monitoreo y prevención de riesgos que puedan afectar el desempeño fiscal, el cual se integra en la formulación y evaluación de la política fiscal en el marco del PNLCP-DH.

El MHCP da seguimiento a la situación financiera de 4 empresas públicas no financieras: Empresa Nicaragüense de Electricidad (ENEL), Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica (ENATREL), Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios (ENACAL) y Empresa Portuaria Nacional (EPN), a través de la compilación y publicación mensual de las Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP). En este proceso se da seguimiento a los ingresos, gastos, erogación total y el resultado global después de las donaciones de las empresas públicas mencionadas.

Así mismo, se ha venido fortaleciendo el monitoreo de los riesgos fiscales derivados de las empresas públicas mediante el análisis del comportamiento de las variables financieras, a fin de identificar cualquier deterioro que se pueda producir en el comportamiento de estas, para lo cual se realiza el cálculo y seguimiento de los indicadores de solvencia, liquidez y rentabilidad, nivel de endeudamiento, historial de las transferencias corrientes y de capital del gobierno, entre otros. Cabe señalar, que las transferencias recibidas por las empresas analizadas, están destinadas a financiar principalmente su gasto de capital para la ejecución de proyectos.

En los siguientes subapartados, se sintetizan los hallazgos de estos análisis para las cuatro empresas públicas no financieras de mayor tamaño en el periodo 2016-2020: ENACAL, EPN, ENEL y ENATREL, valorando el riesgo fiscal que representan para el Estado nicaragüense.

Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios (ENACAL)

Creada en 1995 mediante el Decreto Ejecutivo N°. 27-95 y actualmente regulada por la Ley N°. 276, tiene como objetivo principal la prestación del servicio de agua potable, incluyendo la captación, producción, tratamiento, conducción, almacenamiento, distribución, comercialización y alcantarillado sanitario. En este marco, los objetivos del GRUN respecto a la Política de abastecimiento de agua potable y saneamiento, son que todos los nicaragüenses sin distinción de raza, sexo o status económico tengan acceso al agua potable y saneamiento con equidad, solidaridad y justicia social, aumentar la cobertura efectiva y la calidad del servicio, promover el uso racional del agua, y asegurar el mantenimiento de los sistemas y redes existentes, en correspondencia con el PNLCP-DH y el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 6.

En el periodo 2007-2020 se han invertido US\$809.9 millones en proyectos de agua y saneamiento en el área urbana, lo que ha permitido incrementar la cobertura de agua potable de 65.0% a inicios de 2007 hasta 91.5% en 2020, y la cobertura de alcantarillado sanitario de 33.0% a 54.0% en el mismo periodo. Además, se mejoró el acceso a los servicios con la reparación, modernización y mantenimiento de redes, resultando en la mejora de 545,731 conexiones de agua potable y 357,808 conexiones de alcantarillado sanitario, atendiendo a más de 2.9 millones de nicaragüenses.

La cobertura de agua potable en las áreas rurales en el periodo 2007-2020 pasó de 26.7% a 55.4%, atendiendo a 433,869 viviendas; y la cobertura de saneamiento pasó de 36.1% a 50.9% en el mismo periodo, atendiendo a 398,619 viviendas. Lo anterior fue posible con la inversión de US\$91.9 millones.

El Programa Integral Sectorial de Agua y Saneamiento Humano de Nicaragua (PISASH), estima que para alcanzar en 2030 el 100% de coberturas de agua potable en las áreas urbanas y rurales, el 100% de cobertura en saneamiento rural y 70% en alcantarillado sanitario en las áreas urbanas, se requiere invertir US\$2,298.3 millones. En este sentido, con el PNLCP-DH se prevé continuar ampliando el índice de cobertura efectiva de agua potable en áreas urbanas del 91.5% en 2020 a 96.0% en 2026 y alcantarillado sanitario del 55.5% al 80.0% entre 2020 y 2026. La cobertura del servicio de agua potable en el área rural aumentará de 55.4% en 2020 a 67.4% en 2026.

En cuanto a la situación financiera de ENACAL, de acuerdo con los estados financieros auditados durante el periodo 2016-2020, los ingresos de la empresa sin incluir donaciones, subvenciones y aportaciones, promediaron C\$3,297.7 millones y los egresos C\$4,107.4 millones, para un resultado negativo de C\$809.7 millones.

A 2020 el total de activos administrados por ENACAL fueron C\$28,078.0 millones, de los cuales C\$20,022.1 millones se financiaron con pasivos y C\$8,055.9 millones con recursos propios o patrimonio.

El patrimonio de la empresa creció en promedio durante 2016-2020 en C\$449.8 millones, en primer lugar, por las donaciones, subvenciones y aportaciones recibidas las cuales promediaron C\$1,298.8 millones. En segundo lugar, porque la relación ingresos/egresos no se ha deteriorado, generando estabilidad en el resultado de los ejercicios.

Por lo anterior, la posibilidad de materialización de un riesgo fiscal por parte de ENACAL es baja, debido a que no se han realizado transferencia de emergencia durante el periodo analizado. Sin embargo, se debe continuar con el monitoreo constante ante la posibilidad de una desmejora en sus indicadores financieros.

Empresa Portuaria Nacional (EPN)

Creada en 1995 por el Decreto Ejecutivo N°. 35-95, es encargada de ofertar y comercializar servicios portuarios, transporte acuático y turístico, mediante la ejecución

de inversiones en infraestructura y equipos portuarios, adoptando un eficiente sistema de gestión para alcanzar la productividad, sostenibilidad y rentabilidad.

EPN tiene contemplado dentro de las políticas y acciones 2021-2025 la racionalidad y austeridad presupuestaria, estableciendo procedimientos internos que le permitan hacer más eficiente y oportuna la ejecución del presupuesto de gastos; asegurar la sostenibilidad del sistema portuario y modificar las tarifas al menos cada cinco años bajo principio de costo-rentabilidad-competitividad de mercado.

A pesar de los efectos que se han venido arrastrando desde el IFGE de 2018 y la amenaza de la pandemia de la COVID-19 en 2020, los ingresos de EPN se han mantenido debido a que el transporte marítimo no ha dejado de funcionar.

Durante el periodo 2016-2020, los ingresos de EPN sin incluir transferencias del Gobierno Central, promediaron C\$1,189.9 millones y los egresos C\$934.1 millones, para un resultado promedio de C\$255.8 millones.

A 2020 el total de activos administrados por EPN sumaron C\$19,574.8 millones, financiados con C\$16,600.2 millones de pasivos y C\$2,974.6 millones de recursos propios o patrimonio.

Desde 2016, el patrimonio de la empresa ha venido creciendo en promedio C\$369.7 millones, principalmente por las utilidades obtenidas en cada uno de los años. Es importante mencionar que las transferencias del gobierno central a EPN fueron en promedio C\$57.5 millones anuales durante el periodo 2016-2020.

La posibilidad de materialización de un riesgo fiscal por parte de EPN es bajo dado que, a lo largo del periodo analizado, no se observó un deterioro en el comportamiento de sus finanzas, por el contrario, la utilidad acumulada ha incrementado en los últimos años producto de resultados operativos netos positivos.

Empresa Nicaragüense de Electricidad (ENEL)

Creada en 1994 a través del Decreto Ejecutivo N°. 46-94, tiene como finalidad principal la actividad de generación de energía eléctrica mediante el uso de fuentes disponibles, en especial aquellas generadas con base en recursos renovables para incidir directamente en la oferta de energía limpia y más barata para los consumidores y usuarios finales.

Desde el 2007, el Gobierno se enfocó en resolver la grave crisis energética que enfrentaba el país, con apagones de hasta 12 horas diarias, lo que obstaculizaba el desarrollo del país, afectando mayoritariamente a los pobres. La generación de energía dependía en casi 80.0% de derivados del petróleo, y tanto la cobertura como la calidad del servicio de energía eléctrica eran dramáticamente deficientes.

Por ello, uno de los objetivos prioritarios de la política energética del país, ha sido la transformación y diversificación de la matriz de generación eléctrica, que desde 2007

se ha convertido en un factor dinamizador de la economía nacional. En ese sentido, con la instalación de nuevas centrales eléctricas, se ha incrementado la generación de energía renovable, logrando pasar de producir un 26.0% con fuentes renovables en 2006 a 75.9% en 2020.

El Índice de Cobertura Eléctrica Nacional pasó de 54.0% en 2006 a 99.086% en 2021, con este gran logro al cierre 2020 aproximadamente 6.4 millones de nicaragüenses tenían acceso a energía eléctrica de forma segura y confiable, con la ejecución de 8,985 proyectos de electrificación urbana y rural y de normalización de redes eléctricas en lugares que tenían servicios eléctricos inadecuados, llevando energía eléctrica a 652,764 viviendas.

En cuanto a la situación financiera de ENEL, durante el periodo 2016-2020, los ingresos de la empresa (incluyendo transferencias del gobierno central) promediaron C\$2,669.2 millones y los egresos C\$3,446.1 millones para un resultado promedio negativo de C\$776.8 millones.

A 2020, el total de activos administrados por ENEL fueron C\$14,187.1 millones, financiados en su totalidad con pasivos que ascienden a C\$17,817.4 millones, dado que su patrimonio es negativo en C\$3,630.3 millones.

Es importante destacar que el patrimonio de la empresa se deterioró principalmente por los resultados operativos negativos de la Dirección de Operación de los Sistemas Aislados (DOSAs), debido a los altos costos asociados a garantizar el acceso al servicio de energía eléctrica en la Región Autónoma de la Costa Caribe Sur (RACCS) y en la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte (RACCN). Esta dirección era administrada por ENEL, sin embargo, a partir del 2021¹¹, la DOSA pasó a ser administrada por ENATREL. Esta medida contribuirá a revertir los resultados operativos negativo de ENEL.

Durante el periodo 2016-2020 las transferencias anuales del Gobierno Central a ENEL ascendieron en promedio a C\$24.0 millones y no se materializó ningún riesgo fiscal. Sin embargo, es necesario fortalecer el monitoreo ante la posibilidad de materialización de un riesgo fiscal por parte de ENEL.

Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica (ENATREL)

Creada en 2007 mediante la Ley N°. 583, tiene como finalidad principal la actividad de Transmisión Eléctrica y demás actividades conexas. ENATREL ha trabajado para extender las líneas de transmisión, ampliar la capacidad de las subestaciones eléctricas existentes y construir nuevas subestaciones para brindar un mejor servicio a la población, a fin de dar respuesta a la demanda de electricidad de los diferentes sectores y contribuir al cambio de la matriz energética.

En cuanto a la situación financiera de ENATREL, de acuerdo con los estados financieros auditados durante el periodo 2016-2020, los ingresos de ENATREL sin incluir

¹¹ Ley N°. 1056, "Ley de Aseguramiento Soberano y Garantía del Suministro de la Energía Eléctrica a la Población Nicaragüense" que en su artículo 4 adiciona el artículo 15 bis "Coordinación y Administración de la DOSA" a la Ley N°. 583, "Ley Creadora de la Empresa Nacional de Transmisión Eléctrica".

donaciones, subvenciones y aportaciones, promediaron C\$2,455.9 millones y los egresos C\$2,478.4 millones, para un resultado promedio negativo de C\$22.6 millones.

A 2020 el total de activos administrados por ENATREL fueron C\$37,408.5 millones, financiados con C\$31,148.7 millones de pasivos y C\$6,259.8 millones de recursos propios o patrimonio. El patrimonio anual de la empresa creció en promedio C\$523.6 millones durante el periodo 2016-2020, explicado por los resultados operativos netos positivos y las donaciones, subvenciones y aportaciones recibidas.

La posibilidad de materialización de un riesgo fiscal por parte de ENATREL es bajo, porque a lo largo del periodo analizado no se observa un deterioro en el comportamiento de sus finanzas, por el contrario, el déficit acumulado ha disminuido en los últimos años producto de resultados operativos netos positivos antes de donaciones, subvenciones y aportaciones en 2019 y 2020.

En síntesis, el contexto de las empresas públicas en Nicaragua se caracteriza por la prestación de servicios básicos a la población a precios subsidiados, lo que genera la necesidad de transferencias presupuestarias y de capital por parte del Gobierno Central para asegurar la continuidad de sus operaciones, sin embargo, el impacto del riesgo relacionado a las cuatro empresas públicas contenidas en este informe, es bajo y su posibilidad de ocurrencia es remota.

Matriz 2. Impacto y probabilidad de los riesgos fiscales derivados de las empresas públicas
Probabilidad de que se materialicen

		Remoto	Posible	Probable
Impacto fiscal potencial	Alto			
	Medio			
	Bajo	Empresas públicas		

El bajo riesgo se justifica en que el número de empresas que reciben transferencias del Gobierno Central es reducido y el peso de estas transferencias en el PGR es bajo. Cabe señalar que en los últimos diez años no se han producido hechos que produzcan una materialización relevante de los riesgos derivados de la necesidad de realizar transferencias extraordinarias a estas empresas públicas.

C. Asociaciones Público Privadas (APP)

Respecto a los riesgos específicos referidos a APP, Nicaragua cuenta con un marco regulatorio dispuesto en la Ley N°. 935, “Ley de Asociación Público Privada” (2016) y el Decreto Ejecutivo N°. 05-2017, “Reglamento de la Ley N°. 935, Ley de Asociación Público Privada” (2017). Estas normas tienen como objeto regular la participación del sector público con el sector privado en la formulación, contratación, financiamiento, ejecución, operación y extinción de proyectos en Asociación Público Privada.

Las Asociaciones Público Privadas no representan ningún tipo de riesgo fiscal para el país, debido a que no se cuenta con proyectos en ejecución o tramites bajo esta modalidad.

ANEXO

Principales Leyes e Instrumentos de Política para la Gestión de Riesgos de Desastres

Leyes y decretos	
Constitución Política de la República de Nicaragua	En su artículo 185, faculta al presidente de la República para decretar el estado de emergencia.
Ley N°. 44, "Ley de Emergencia"	Regula las modalidades para la atención del estado de emergencia.
Ley N°. 550, "Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario"	Establecen partidas presupuestarias para la atención de emergencias por desastres naturales.
Ley N°. 337, "Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres" y su Reglamento	Establece los principios, normas, disposiciones e instrumentos generales necesarios para el funcionamiento de un sistema interinstitucional orientado a la reducción de riesgos por medio de las actividades de prevención, mitigación y atención de desastres, sean estos naturales o provocados.
Decreto Presidencial N°. 15 2021	Crea el Sistema Nacional de Gestión del Cambio Climático y establecer los principios y lineamientos de la Política Nacional de Cambio Climático.
Decreto Presidencial N°. 04 2022	Aprueba la Política Nacional de Cambio Climático de conformidad a lo establecido en el Artículo 12 del Decreto N°. 15-2021" Creación del Sistema Nacional de Gestión del Cambio Climático y establecimiento de los principios y lineamientos de la Política Nacional de Cambio Climático".
Instrumentos de Política	
Plan Nacional de Respuesta con Enfoque Multiamenaza 2020 (PNR)	Instrumento normativo de referencia nacional que contribuye a armonizar la preparación, planificación y organización ante los impactos negativos de las amenazas naturales a las que está sometida la población nicaragüense.
Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza para el Desarrollo Humano 2022-2026 (PNLCP-DH)	Contempla entre sus ejes de Gestión de Riesgo frente a Desastres y Calamidades: "Fortalecer la planificación para el desarrollo en la inversión pública y privada, incorporando criterios de gestión integral para la reducción del riesgo a desastres y adaptación al cambio climático
Estrategia de Protección Financiera ante el Riesgo de Desastres y los Efectos Adversos del Cambio Climático (EPF).	Establece cuatro objetivos estratégicos: Evaluar el riesgo de desastres y los efectos adversos del cambio climático; Evaluar e implementar instrumentos financieros de retención y transferencia del riesgo de desastres e instrumentos relacionados a las finanzas del clima; Fomentar la inclusión del análisis de riesgo de desastres y de adaptación al cambio climático en los procesos presupuestales y del seguimiento al gasto público y fortalecer el marco legal e institucional de la GRD que permita la implementación de la EPF.

Publicado por:

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Dirección General de Políticas y Estadísticas Fiscales (DGPEF)

Managua, Nicaragua

www.hacienda.gob.ni

Diseño:

Dirección General de Tecnología (DGTEC)

Abril 2022

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO