**GUATEMALA**

**Fortalecimiento de las Instituciones Fiscales de la Municipalidad de Guatemala**

**(GU-T1221)**

**Evaluación jurídica sobre posibles mecanismos de financiamiento de mercado a Gobiernos Municipales**

Términos de Referencia

**Antecedentes**

A fin de sistematizar y ordenar las finanzas municipales, el Banco ha apoyado a la Municipalidad de Guatemala (MdG) a mejorar la gestión financiera a través de la implementación de una herramienta de Enterprise Resource Planning (ERP) para gobiernos que ha permitido mejorar la información fiscal y financiera para la toma de decisiones[[1]](#footnote-1). Además, se ha introducido en la dirección social de la MdG la gestión por resultados; se ha cuantificado la deuda financiera y los pasivos contingentes, y se ha construido un marco fiscal de mediano plazo a fin de proveer a la Municipalidad una visión macro-fiscal de su situación financiera que identifica sus necesidades de inversión y sus riesgos fiscales.

A través de la ATN/OC-11969-GU, se financiaron calificaciones de riesgo crediticio llevadas a cabo por S&P[[2]](#footnote-2) y Pacific Credit Rating[[3]](#footnote-3). Las calificadoras de riesgo indican que algunos de los indicadores financieros y fiscales que deben mejorarse son: (i) presión per cápita en el Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI) de GTQ334 (US$43); (ii) saldo de deuda reportado al 31 de diciembre del 2012 que ascendió a GTQ879 millones (US$112,4 millones) lo que equivale a 92% de los ingresos propios; (iii) pagos de servicio de deuda de la MdG que representan el 10% de los ingresos operativos; (iv) obligaciones por concepto de pago de pensiones que representaron 3% de los ingresos propios en 2012. La Municipalidad en comparación con municipalidades de igual número de habitantes en la región demuestra un índice autonomía financiera[[4]](#footnote-4) alto, alrededor de 84%. Mientras que ciudades como La Paz, Bolivia; Medellín, Colombia; Monterrey y Guadalajara, México; muestran índices de 55%, 74%, 42%, y 49% respectivamente[[5]](#footnote-5).

Las deficiencias en la administración tributaria son reflejadas en la composición de los ingresos de la Municipalidad en el año 2012: los ingresos tributarios representan solamente el 32% del total de ingresos; y del total de ingresos tributarios, el IUSI representa solamente el 23%; y las tasas municipales representan el 44%. Lo que demuestra que existe un espacio para mejorar la recaudación del IUSI y otros arbitrios municipales como tasas de mercado, arbitrios por actividad comercial, industrial, entre otros. Los ingresos aumentan a una tasa nominal promedio del 7% anual.

Sobre la composición del gasto, en el año 2012, la Municipalidad ejecutó el 48% de sus egresos operativos en la categoría de servicios, mantenimiento y suministros; 21% en salarios; 19% en transferencias a otras instituciones municipales; 9% al pago de servicio de deuda; y 3% en pago de pensiones. En 2012, la Municipalidad incrementó un 43% el gasto operativo, especialmente en los rubros de servicios personales y bienes de servicio, por lo que al cierre de 2012, la Municipalidad registró un superávit operativo de GTQ. 98.4 millones, equivalente al 10.3% de sus ingresos operativos, lo cual contrasta con el 32% del 2011 y el 41.4% del 2010. Es importante notar, que al cierre de 2012, después de gastos de inversión su déficit ascendió a GTQ 162 millones o 15% de sus ingresos totales, el cual fue cubierto con deuda que proviene de la línea de crédito con el Banco de Occidente de Guatemala. En 2009 con fondos del Banco de Occidente, se cerraron brechas fiscales de GTQ339 millones (30% del ingreso total) y en 2010, GTQ100 millones (10% del ingreso total).

El total del endeudamiento de la Municipalidad de Guatemala es de US$ 122 millones; de los cuales alrededor de US$ 13 millones son dos préstamos con el Ministerio de Finanzas Públicas que no han sido pagados por unos años, por lo tanto son pasivos contingentes de la Municipalidad que impactan la calificación de riesgo crediticio de la MdG. Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo[[6]](#footnote-6) llevado a cabo con financiamiento del Banco a través de la ATN/OC-11969-GU, la proyección pasiva de ingresos y gastos muestran cuentas balanceadas entre el año 2012 al 2015 y déficits fiscales primarios crecientes entre 2016 a 2020, de 0.5% al 28.5% del total de ingresos. Y dado que la recaudación nominal de ingresos municipales es constante, es un riesgo fiscal y financiero que la relación de deuda con ingresos municipales tenga un piso que fluctúa entre 1.14 y 1.17 del total de ingresos anuales, y que en el mediano plazo aumente de forma precipitada.

Esto implica que para que la Municipalidad tenga la capacidad financiera de proveer servicios y de ejecutar inversiones que mejoren la calidad de vida de los vecinos de la ciudad, deberá racionalizar el gasto corriente, re-organizar el proceso de administración tributaria a fin de mejorar la recaudación del IUSI y otros ingresos propios, re-organizar también la gestión del endeudamiento municipal y pasivos no contabilizados de seguridad social y contingencias contractuales y judiciales. Estas medidas permitirán mejorar la capacidad de pago viable a efectos de asumir nuevos compromiso financieros que aumenten la calidad de los servicios municipales y el stock de bienes de capital municipal. Y además, fortalecerá la capacidad de gestionar nueva deuda pública para apalancar nuevas inversiones en la ciudad, utilizando instrumentos financieros de mercado novedosos para Guatemala. Para dar continuidad al apoyo a la Municipalidad, y a la luz de la necesidad de buscar alternativas no tradicionales para Guatemala para financiar infraestructura urbana, es necesario analizar el soporte jurídico sobre las distintas opciones de financiamiento municipal para la Municipalidad de Guatemala a través del mercado de valores, en forma alternativa al tradicional figura del préstamo bancario**.** Para el efecto, la consultoría deberá concluir sobre la viabilidad técnica y financiera de mecanismos alternativos, tales como emisión de bonos u otros mecanismos de deuda, titularización, notas estructuradas y otros , además de la creación de vehículos de propósito especial como fideicomisos, patrimonios separados de titularización, etcétera.

Objetivo

El objetivo de esta consultoría es contratar a un profesional del Derecho con Maestría vinculada a temas bancarios y financieros para analizar y proponer que tipo de financiamientos de mercado son posibles dentro del esquema legal guatemalteco, que sean también congruentes con parámetros de responsabilidad fiscal y financiera nacional y subnacional.

**Actividades generales:**

* + - Revisión de la legislación guatemalteca vinculada a Gobiernos Municipales, leyes presupuestarias y demás legislación relacionada con instituciones públicas vinculadas al proceso de financiamiento municipal;
    - Revisión de la ley del mercado de valores y lo aplicable a las Municipalidades
    - Entrevista con instituciones relacionadas con procesos de financiamiento municipal (Ministerio de finanzas Publicas, Contraloría General de Cuentas, Superintendencia de Bancos, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Instituto de Fomento Municipal y otros;
    - Entrevista con otros actores de procesos alternos de financiamiento municipal (Bolsa de Valores, Registro de Valores, Bancos, titularización, notas estructuradas etc.).
    - Presentación de esquemas alternativos de financiamiento municipal dentro de un esquema de responsabilidad fiscal y financiera nacional y subnacional.

**Actividades específicas**

Desde el punto de vista legal:

* + - Revisar análisis de las diferentes fuentes de ingresos de las finanzas municipales y su capacidad de generación de flujos futuros que se han determinado en estudio de Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) de la Municipalidad de Guatemala, el cual identifica partidas (fuentes de ingreso) municipales que pudieran ser objeto de servir como pago de la deuda de un financiamiento y su vinculación con normatividad del endeudamiento municipal.
    - Revisar las evaluaciones de riesgo crediticio de Pacific Credit Rating y de Standard & Poors.
    - Revisar trabajos previos elaborados para el Banco, que tocan temas de análisis de la ley y/o reglamento de endeudamiento municipal
    - Estudio de posibles mecanismos de financiamiento a través de emisiones, instrumentos de deuda, instrumentos fiduciarios, titularización y en general cualquier mecanismo de financiamiento estructurado.
    - Estudio de posibles mecanismos de colateralización o garantía a la potencial emisión a través de mecanismos de sobre colateralización o de garantías parciales emitidas por entidades internacionales como el BID.
    - Aspectos relacionados con el proceso de calificación de riesgo municipal.
    - Creación de vehículos de propósito especial (fideicomisos u otros) para el aislamiento de flujos municipales. Características del vehículo como entidad emisora y su gobierno corporativo.
    - Establecer el procedimiento para la emisión de valores de oferta pública.
    - Análisis y sugerencias sobre la constitución de mecanismos de control y vigilancia sobre municipios emisores u originadores de procesos de titularización.
    - Recomendaciones y sugerencias de las mejores alternativas de financiamiento municipal.

**Productos**

1. Elaboración del Plan de Trabajo.
2. Informe resumido sobre la revisión de la legislación guatemalteca vinculada a Gobiernos Municipales, leyes presupuestarias y demás legislación relacionada con instituciones públicas vinculadas al proceso de financiamiento municipal;
3. Informe resumido sobre las entrevistas con instituciones relacionadas con procesos de financiamiento municipal (Ministerio de finanzas Publicas, Contraloría General de Cuentas, Superintendencia de Bancos, Instituto Guatemalteco de seguridad Social, Instituto de Fomento Municipal y otros y con otros actores de procesos alternos de financiamiento municipal (Bolsa de Valores, Registro de Valores, Bancos, etc.)
4. Propuesta de instrumentos financieros que sean viables dentro del contexto legal de Guatemala y que correspondan a parámetros de responsabilidad fiscal y financiera municipal y nacional.

Nota: todos los reportes serán entregados al Banco en forma digital. Este reporte incluye carátula, documento principal y todos los anexos. Archivos comprimidos Zip no serán aceptados como documentos finales.

**Coordinación**

La consultoría en el Banco estará a cargo de José I. Larios, Especialista Fiscal y Municipal, de la división de Gestión Fiscal y Municipal (IFD/FMM) (email: [josel@iadb.org](mailto:josel@iadb.org)).

**Características de la Consultoría**

**Tipo consultoría**: individual, nacional

**Fecha de comienzo y duración**: 30 días, a partir de fecha de contratación.

**Lugar de trabajo**: Guatemala, Guatemala.

**Forma de Pago:** El monto total pagadero es de la siguiente manera: (i) 1er pago del 30% a la entrega del plan de trabajo; (ii) 2do pago del 30% a la entrega de los productos 2 y 3; y (iii) 3er último pago del 40% a la entrega del informe final detallado en el producto 4.

**Calificación**

Profesional con Maestría en el ámbito legal, con experiencia comprobada en derecho administrativo, mercados financieros, titularización, fideicomisos, y finanzas.

1. ATN/OC-11969-GU: Mayor Efectividad del Gasto de la Municipalidad de Guatemala [↑](#footnote-ref-1)
2. Standard & Poors asigna calificación confidencial a la Municipalidad de Guatemala. 7 de mayo de 2013. [↑](#footnote-ref-2)
3. Pacific Credit Rating. Calificación de Riesgo de Municipalidad de Guatemala. 28 de mayo de 2012. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ingresos propios/Ingresos Totales [↑](#footnote-ref-4)
5. Municipalidad de Guatemala, Pacific Credit Rating. 2012 [↑](#footnote-ref-5)
6. Leguizamón, Luis. “Marco Fiscal de Mediano Plazo de la Municipalidad de Guatemala”. Abril 2013. Guatemala, Guatemala [↑](#footnote-ref-6)