



INFORME DE RIESGOS FISCALES 2021-2025

Ministerio de Finanzas Públicas

Introducción

El Ministerio de Finanzas Públicas ha incluido en el proceso de Formulación de los Proyectos de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación para los últimos ejercicios fiscales (2017-2021) una separata que focaliza el análisis en la identificación y evaluación de los principales riesgos fiscales que podrían tener un impacto en la evolución de las principales variables fiscales y que podrían afectar la sostenibilidad de la deuda pública en el mediano plazo.

Dicho análisis tiene el objetivo de cumplir con los compromisos que el país ha asumido en materia de transparencia fiscal, a las recomendaciones del FMI, derivados de la evaluación formal sobre transparencia fiscal (2016). De esa cuenta desde el año 2017 se incluye como una separata al Proyecto de Presupuesto el informe de los principales riesgos fiscales.

La inclusión del análisis de la Gestión de Riesgos Fiscales ha adquirido mucha importancia durante los últimos años, pues el impacto de la globalización, de las incidencias del comercio internacional, la volatilidad de los mercados financieros, el creciente proteccionismo comercial liderado por las principales potencias económicas, la vulnerabilidad de las economías ante desastres climatológicos, los pasivos laborales, son la muestra de una gama de variables que afectan las economías, la evolución de las finanzas y la sostenibilidad de la deuda sobre todo en el mediano y largo plazos. Sobre esta visión, tal como lo indica la OECD, es importante la evaluación del impacto de eventos que tienen el potencial de alterar los datos efectivos de las variables fiscales con relación a sus valores proyectados. Los riesgos fiscales pueden tener impactos significativos sobre el resultado fiscal, es decir el superávit o déficit del sector público, e impactar las necesidades de financiamiento.

En este sentido el Ministerio de Finanzas Públicas ha avanzado durante los últimos años en la inclusión de este tipo de análisis ya que se ha considerado la importancia de un adecuado manejo de la gestión de riesgos, consistente en la identificación de los riesgos fiscales, incluyendo la cuantificación de sus posibles impactos. Ello implica la inclusión de medidas de política orientadas a mitigar los riesgos, y la creación de instrumentos orientados a facilitar la toma de decisiones y previsiones para cubrir sus potenciales costos o para aceptarlo y acomodarlo. La importancia radica en la identificación de medidas de mitigación de riesgos fiscales tales como controles directos o los límites de exposición, elaboración de estrategias para la gestión de riesgos financieros, regulaciones, y otras medidas y mecanismos para transferir o compartir el riesgo.

Esta separata incluye en cinco secciones, el análisis de riesgos macroeconómicos en el sector externos; riesgos macroeconómicos en el sector interno; riesgos fiscales de la deuda pública, el análisis de la sostenibilidad de la deuda; así como los riesgos fiscales específicos provocados por, los impactos económicos y fiscales de la pandemia de Covid-19 y los riesgos de desastres provocados por fenómenos naturales.

Contenido

1. Riesgos Macroeconómicos	4
1.1. Riesgos en el sector externo. Desviaciones en los pronósticos en la economía mundial	4
1.2. Riesgo de una pandemia por COVID-19 más prolongada	8
1.3. Volatilidad en los precios de las materias primas	9
1.4. Alta volatilidad en los mercados financieros	10
2. Riesgos en la economía doméstica	11
2.1. Desviaciones de los pronósticos macroeconómicos	11
2.2. Desviaciones de los pronósticos fiscales	18
3. Riesgos Fiscales de la Deuda Pública	20
4. Análisis de Sostenibilidad de la Deuda	30
4.1. Análisis de Mediano Plazo	30
4.2. Análisis de Largo Plazo	34
4.3. Aspectos generales para la mitigación	36
5. Riesgos fiscales Específicos	37
5.1. Enfermedades y epidemias como riesgos fiscales	37
5.2. Impactos Económicos y Fiscales de la Pandemia de Covid-19 Coronavirus en Guatemala	39
5.2.1. Sector Externo	40
5.2.1.1. Exportaciones	40
5.2.1.2. Importaciones	41
5.2.1.3. Remesas familiares	43
5.2.1.4. Turismo y Viajes	45
5.2.2. Sector Real	47
5.2.2.1. Producto Interno Bruto	47
5.2.2.2. Índice de Precios al Consumidor	48
5.2.2.3. Ingresos Familiares y consumo privado	49
5.2.3. Sector Fiscal	49
5.2.3.1. Estrategia Financiera para la atención de la Emergencia	50
5.2.3.2. Ampliaciones presupuestarias Ejercicio Fiscal 2020	52
5.2.3.3. Gasto Público para la atención de la emergencia	53
5.2.3.4. Transparencia y rendición de cuentas	58
5.2.4. Riesgo de desastres provocados por fenómenos naturales	59

1. Riesgos Macroeconómicos

Los riesgos macroeconómicos están determinados por los cambios en la trayectoria de las variables macroeconómicas tanto del sector externo como de la economía doméstica, en este último haciendo especial énfasis en el crecimiento nominal y real de la economía, el comportamiento del comercio exterior (exportaciones e importaciones), algunos precios macroeconómicos como la inflación, las tasas de interés, el tipo de cambio, y otros factores como la liquidez del gobierno y de la economía, así como la materialización de pasivos contingentes

1.1. Riesgos en el sector externo. Desviaciones en los pronósticos en la economía mundial

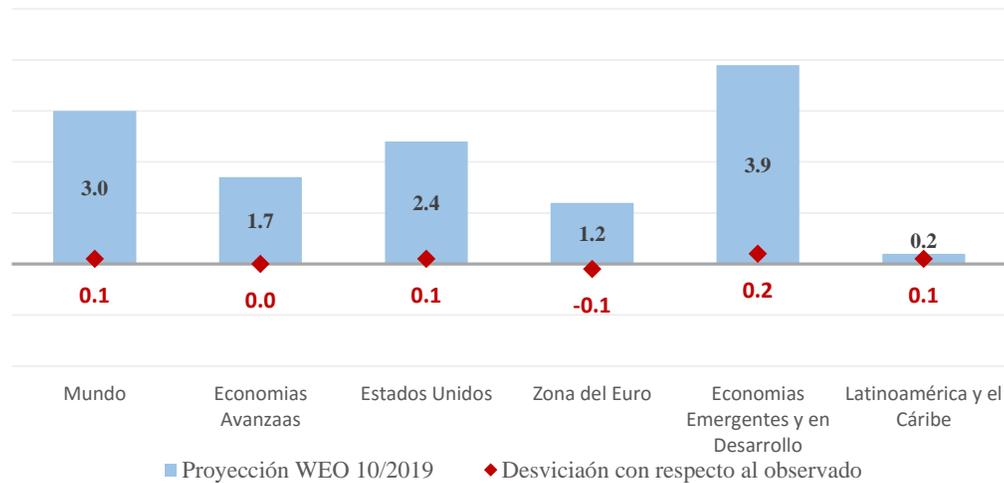
La economía mundial desaceleró su ritmo de crecimiento en 2018 a 3.6%, 3 puntos porcentuales menor a la tasa de 2017. Esto fue principalmente por la evolución de las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China, la desaceleración en la Zona del Euro, las condiciones macroeconómicas de las economías avanzadas y emergentes, el endurecimiento de las regulaciones del crédito en China y la normalización de la política monetaria en economías avanzadas que tuvo repercusión en las condiciones financieras.

En el primer semestre de 2019, se tenía el arrastre de estos efectos en las condiciones económicas mundiales, sin embargo, se esperaba un repunte en el segundo semestre por los estímulos fiscales y monetarios de China y la política monetaria acomodaticia de varios países incluyendo la Zona del Euro. Sin embargo, por la continuidad de las tensiones y por la incertidumbre alrededor de los mercados financieros se proyectaba que el crecimiento mundial tuviera este año también una desaceleración y que se ubicase alrededor de 3.0%, dicha proyección fue mayor por 10 puntos básicos que el crecimiento mundial observado. Asimismo, el crecimiento de las economías avanzadas se estimaba alrededor del 1.7% que coincidió con el crecimiento observado, para las economías emergentes y en desarrollo se esperaba un crecimiento de 3.9%, no obstante, este se ubicó en 3.7%, afectado por el crecimiento de India que fue 1.9 puntos porcentuales menor que el proyectado.

El crecimiento económico para el 2019 de Estados Unidos se estimaba en octubre de ese año en 2.4%, sin embargo, esta estimación fue mayor a la observada de 2.3%. Para la Zona del Euro se tuvo una subestimación de la proyección, su crecimiento se ubicó en 1.3%, esto en mayor parte a que el crecimiento de Alemania y Francia fue 10 y 30 puntos básicos mayor al proyectado. Latinoamérica, por su parte, tuvo una sobre estimación de 10 puntos básicos, su crecimiento económico se ubicó en 0.1%, un factor principal de la baja tasa de crecimiento en Latinoamérica fue la contracción en el crecimiento de México por 0.3%, siendo esta tasa 0.7 puntos porcentuales menor a la proyección de octubre de 2019.

Gráfico 1. Proyección y crecimiento observado en 2019

Porcentajes



Fuente: Elaboración DAPF con información del FMI, WEO octubre de 2019

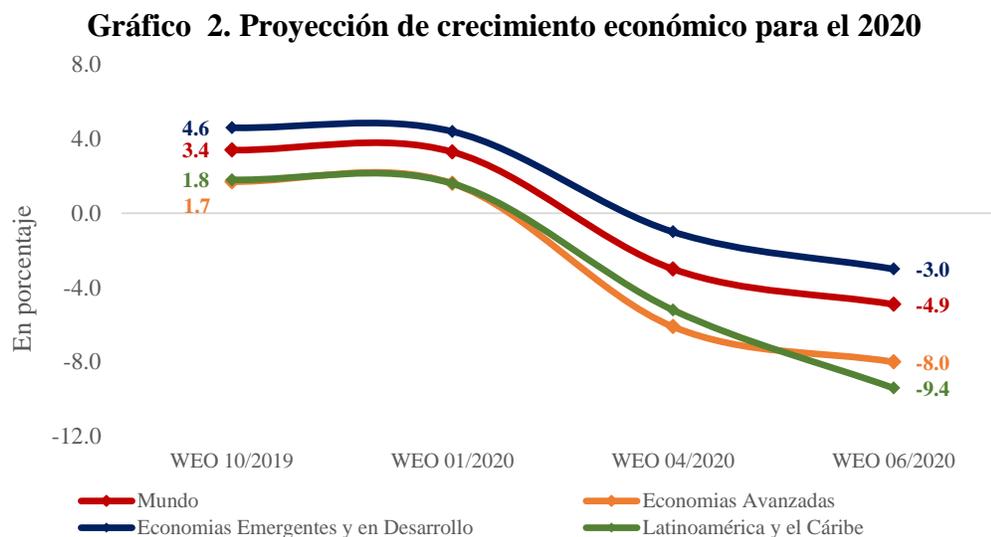
En el primer semestre del 2020 las condiciones económicas mundiales se han deteriorado dramáticamente debido a la emergencia mundial del COVID-19. Este escenario con la pandemia en un mundo globalizado ha forzado a los gobiernos a realizar medidas sociales y económicas para disminuir el alto costo humanitario y de la economía mundial. Lo anterior, ha propiciado un escenario de alta incertidumbre para los pronósticos, por lo cual el Fondo Monetario Internacional ha revisado a la baja las tasas de crecimiento de la economía mundial para el 2020, en octubre de 2019 la proyección se ubicaba en 3.4% y disminuyó a 3.3% para enero del 2020, posteriormente en marzo se dio la declaración por parte de la Organización Mundial de Salud de la pandemia del COVID-19 y los pronósticos disminuyeron 6.3 puntos porcentuales situándose en -3.0% y posteriormente en junio disminuyó nuevamente en 1.9 puntos porcentuales, dicho crecimiento para ubicarse alrededor de -4.9%. La proyección de la contracción económica del 2020 bastante mayor en comparación a la contracción observada en el 2009 de -0.075%, durante la crisis financiera global.

El crecimiento en las economías avanzadas se proyectaba en 1.6% a principio del 2019, posteriormente después de brotes generalizados de epidemias locales y que han desplegado drásticas medidas de contención la proyección disminuyó en abril 7.7 puntos porcentuales y en junio disminuyó otros 1.9 puntos porcentuales hasta ubicarse en -8.0%. Para las economías emergentes se estimaba un crecimiento de 4.4% antes de la propagación de la pandemia, posteriormente en abril de 2020 la estimación se redujo a -1.0% y en junio a -3.0%, deteriorándose las perspectivas económicas para estas economías en 7.4% en total.

La disminución de la proyección del crecimiento económico para Estados Unidos de América se ubicó en junio de 2020 en 8.0% habiendo disminuido 9.6 puntos porcentuales con respecto a la proyección de enero de 2020. Esto se debe a la propagación del virus en el primer trimestre del 2020 que provocó que millones de personas fueran diagnosticadas positivas de COVID-19, focalizadas en áreas metropolitanas. Las medidas de confinamiento para frenar la propagación han llevado al cierre de múltiples negocios e inducido a las personas a permanecer en sus hogares han

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

atribuido a una contracción severa de las actividades económicas. La tasa de desempleo alcanzó los 14.7 puntos porcentuales en abril y 3.3 puntos porcentuales en mayo de 2020. Asimismo, se estima que las respuestas acumuladas de las políticas fiscales aumentarán el nivel de deuda aproximadamente en 20 puntos porcentuales del PIB. Dichas políticas fueron dirigidas para proteger a las familias y a las empresas a través de transferencias, seguros de empleo, créditos entre otras medidas. Los mercados financieros han mostrado alta volatilidad, signos de estrés y los precios de los activos han disminuido.



Fuente: Elaboración DAPF con información del FMI, WEO junio de 2020

La Zona del Euro ha sido afectada gravemente por los efectos negativos de la pandemia, ha sufrido un deterioro en sus pronósticos en junio de 2020 de 11.5 puntos porcentuales en relación con los pronósticos de enero de 2020, actualmente se estima que el crecimiento de esta región estará en -10.2% en dicho año. Esto se debe al fuerte golpe de la pandemia en las condiciones económicas, el contagio masivo inicio a finales de febrero en Italia, y posteriormente en otros países europeos, notablemente en Francia, Bélgica, Alemania y España. Algunos otros países, fueron menos afectados debido a que iniciaron confinamientos previamente a los contagios masivos. Las medidas de confinamiento han afectado enormemente la actividad económica, se estima que las pérdidas en la producción han sido entre 25-30% durante los periodos del confinamiento. Los servicios han sido los más afectados, especialmente los que depende de un contacto directo con el proveedor. Asimismo, el turismo fue afectado en gran manera por las restricciones en los viajes. En menor medida, las actividades manufactureras también han sido gravemente obstaculizadas, especialmente el sector automotriz que ha sido dependiente de cadenas de suministro internacionales. Esta obstaculización en el sector automotriz ha provocado recortes en la producción y ha afectado a los países de Europa central que está integrado fuertemente con Alemania. Asimismo, la actividad de construcción también se redujo en muchos países europeos, entre otras actividades productivas.

Las perspectivas económicas de Latinoamérica han disminuido al igual que las otras regiones, el pronóstico de su crecimiento disminuyó 11 puntos porcentuales en junio de 2020 con relación al pronóstico en enero de 2020. Esto se debe a que esta región ha empeorado dramáticamente por los

efectos de la pandemia Covid-19, inicialmente Latinoamérica poseía poca participación en los casos confirmados del total mundial, sin embargo, la propagación ha sido rápida y esta situación cambió, además muchos países de la región podrían estar significativamente subestimados. La mayoría de los hacedores de política de la región han implementado un rango amplio de medidas de mitigación para disminuir la velocidad de propagación de la pandemia, se han cerrado escuelas, parcial o completamente fronteras y gran número de naciones han cerrado obligatoriamente sectores económicos y se han puesto restricciones de movilidad en múltiples semanas. Por otro lado, la fuerte caída de los precios mundiales de las materias primas, particularmente el petróleo y gas natural ha afectado los productores de commodities de energía. También la abrupta desaceleración de Estados Unidos y China ha distorsionado las cadenas de suministro para México y Brasil causando una fuerte disminución en las exportaciones de los países productores de commodities como lo son Chile y Perú.

Tabla 1. Proyección del crecimiento económico para el 2021

Porcentajes

Por fechas de revisión de proyecciones

Grupo	WEO 01/2020 (1)	WEO 04/2020 (2)	WEO 06/2020 (3)	Variación (3)-(2)
Mundo	3.4	5.8	5.4	-0.4
Economías Avanzadas	1.6	4.5	4.8	0.3
Estados Unidos	1.7	4.7	4.5	-0.2
Zona del Euro	1.4	4.7	6.0	1.3
Economías Emergentes y en Desarrollo	4.6	6.6	5.9	-0.7
Latinoamérica y el Caribe	2.3	3.4	3.7	0.3

Fuente: Elaboración DAPF con información FMI, WEO junio de 2020

Estimaciones preliminares para 2021 prevén un crecimiento económico mundial del 5.4%, reflejando una normalización hacia su tendencia de largo plazo. Este rebote depende de un desvanecimiento de la pandemia en la segunda mitad del 2020, mostrando los resultados de las estrategias de contención de la enfermedad tomadas en la mayor parte del mundo y se logre una recuperación de la confianza de los consumidores e inversores. Asimismo, se espera la efectividad de las políticas económicas para limitar los efectos negativos en la actividad económica y financiera, de tal manera que estas acciones prevengan efectos negativos en el desempleo y el sistema crediticio.

El crecimiento de las economías avanzadas se estima en 4.8% para el 2021, esto debido a que se espera que el crecimiento de Estados Unidos se ubique en 4.5% en el mismo año, esto por la recuperación de la confianza de los agentes económicos y el fuerte apoyo en las políticas de salud y económicas. En la Zona del Euro se espera un crecimiento de 6.0%, derivado del desvanecimiento de la pandemia en la región y los efectos de las políticas fiscales y monetarias acomodaticias.

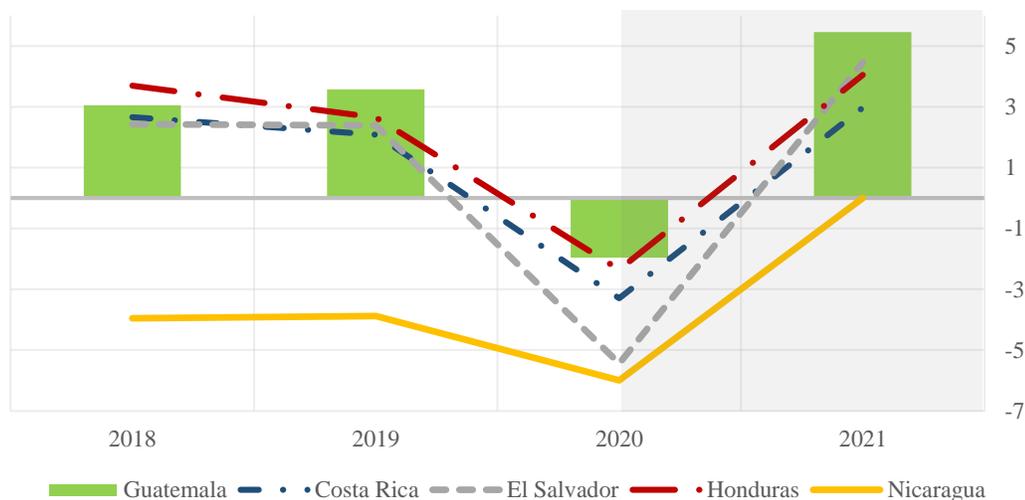
En las economías emergentes y en desarrollo se pronostica que su crecimiento esté en 5.9% en el 2021, esto es con la expectativa de una fuerte recuperación del crecimiento de China (8.2%) y la

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

recuperación de los flujos del comercio internacional y de inversión. Para las otras economías diferentes de China se espera un crecimiento más modesto, para las economías emergentes y en desarrollo de Europa un 4.3% y para Latinoamérica y el Caribe en 3.7%. El crecimiento de Latinoamérica se sustenta en la recuperación y desvanecimiento de los efectos de la pandemia en la región, y una fuerte recuperación en el sector fiscal y empresarial.

El crecimiento económico para la región Centroamericana se contraiga un 2.2% con relación al 2019. El crecimiento económico para Costa Rica estará alrededor de -3.3%, el de El Salvador en -5.4%, Honduras -2.4% y Nicaragua -6.0%, respectivamente. Estas reducciones en la tasa de crecimiento se explican por la exposición de la región a la contracción económica de Estados Unidos, debido a las remesas de los migrantes y la reducción de las exportaciones a dicho país. A pesar de que la reducción de los precios de productos básicos no genera un gran problema para la región, debido a que es una importadora neta de alimentos y energía, la reducción en el turismo y la inversión extranjera directa traerán también efectos negativos

Gráfico 3. Perspectivas del crecimiento económico de Centroamérica
Porcentajes



Fuente: Elaboración DAPF con información del Fondo Monetario Internacional

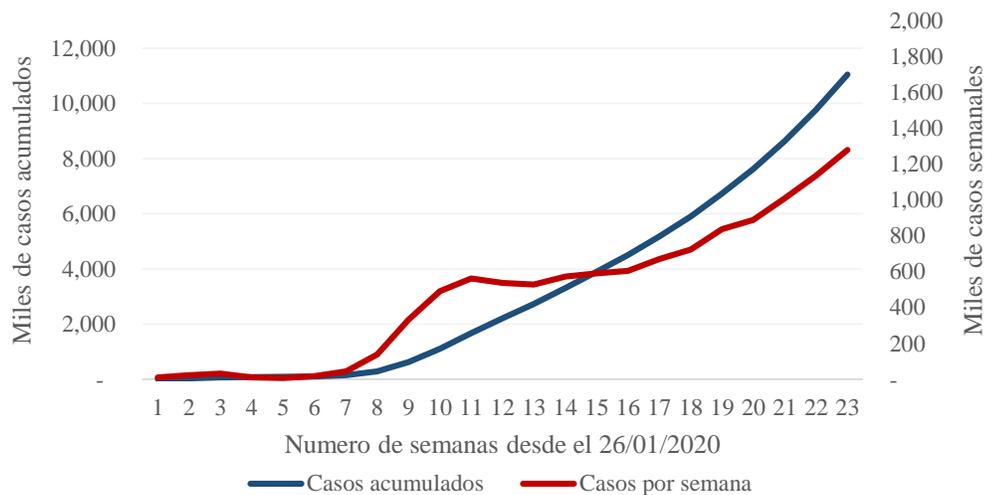
1.2. Riesgo de una pandemia por COVID-19 más prolongada

La economía mundial está experimentando una de las recesiones más grande registradas, dado la magnitud del choque sin precedentes, los pronósticos están sujetos a un alto grado de incertidumbre. A pesar de los esfuerzos de los hacedores de política, el aumento de casos y nuevos brotes son una realidad, más aún en los países con dificultades para poder rastrear la evolución de la pandemia, esto puede atenuar más los costos incontenibles sobre la salud y el desarrollo económico. Un fuerte aumento en el número de pacientes que necesitan hospitalización y segundas olas, podrían abrumar incluso a los sistemas de salud más robustos de las economías avanzadas, y ser bastante peor en algunos países emergentes y en desarrollo. En este contexto, sería necesaria la extensión o implementación de medidas similares para disminuir la propagación y salvar vidas,

en este caso se precipitaría nuevos colapsos al consumo privado, la capacidad de los hogares para obtener fondos necesarios para mantener el consumo básico sería aún más tensa, dada las pérdidas de ingresos anteriores y los bajos niveles de ahorro.

La tasa de crecimiento de los casos acumulados ha aumentado constantemente, de tal manera que a pesar de que en los casos confirmados por semana se vio un punto de inflexión hacia la baja en la semana del 5 al 11, semanas posteriores la curva volvió a tomar una tendencia ascendente. En la última semana de junio había 11.051 millones de casos confirmados en el mundo, de los cuales Estados Unidos tiene la mayor participación, seguido de Brasil, India y Rusia.

Gráfico 4. Evolución de la Pandemia COVID-19 en el mundo



Fuente: Elaboración DAPF con información de “Our World in Data”

1.3. Volatilidad en los precios de las materias primas

Actualmente existe el riesgo que el precio del crudo de petróleo pueda disminuir nuevamente por la constante reducción de la demanda y falta de acuerdos por la OPEP, como sucedió en el primer trimestre del 2020. La materialización de este riesgo afectaría las actividades en muchas regiones exportadoras de petróleo particularmente el Medio Oriente y las regiones de medio oriente y norte de África. La Administración de Información Energética de Estados Unidos (EIA) por sus siglas en inglés estima que el precio del WTI promedió en USD\$26.5/bbl en el segundo trimestre de 2020 y se pronóstica que para el segundo semestre el precio promedio se sitúe en USD\$34.5/bbl, de tal manera que el promedio del precio para el 2020 estará alrededor de USD\$35.3. Asimismo, se estima que el precio promedio del límite inferior del intervalo del precio de futuros de WTI se sitúe en USD\$.23.44, para el segundo semestre de 2020.

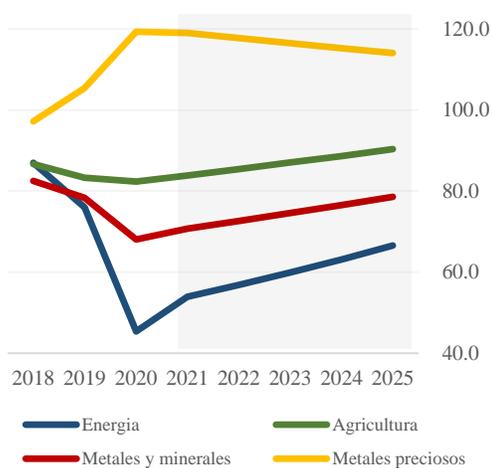
En el primer semestre del año 2020 los precios del petróleo han tenido una alta volatilidad, la desviación estándar de los precios spot del crudo WTI es de 13.9, es decir una volatilidad 3 veces mayor que la del 2018, el año en que iniciaron las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China la desviación estándar se encontró en 4.32. Para el 2021 se tiene la expectativa del aumento en los precios del petróleo que posee la mayor parte de ponderación en este tipo de materia prima, para el 2021 la EIA estima que su precio promedio este alrededor de USD43.75bb/, esta

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

recuperación en el precio se debe al fin de medidas de mitigación por lo que la demanda del crudo gradualmente recuperará, así mismo la volatilidad en los inventarios de petróleo disminuirá.

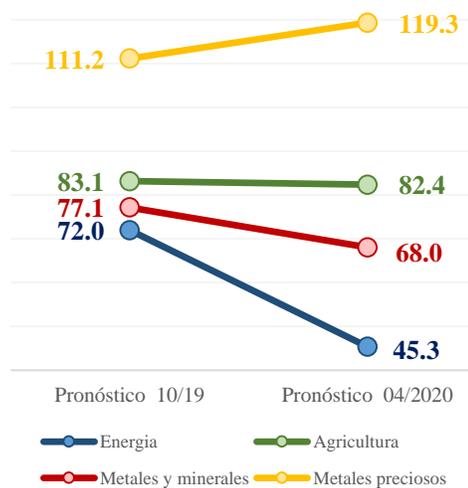
El Banco mundial reviso a la baja en abril de 2020 los pronósticos de los índices de precios de los commodities realizados en octubre de 2020, para los commodities de energía el índice de precios disminuyo 26.7 puntos porcentuales, para los metales y minerales la reducción fue de 9.1 puntos porcentuales. Los commodities de agricultura su reducción fue bastante menor, siendo esta 0.7 puntos porcentuales, debido a que estos productos tienen una menor elasticidad con respecto al ingreso. Los metales preciosos tuvieron un aumento en su índice de 8.1 puntos porcentuales esto debido a que los inversionistas ven a estos productos como una inversión segura.

Gráfico 5. Pronósticos de los índices de precios de commodities



Fuente: Elaboración DAPF con información del Banco Mundial

Gráfico 6. Revisión de los índices de precios de commodities



Fuente: Elaboración DAPF con información del Banco Mundial

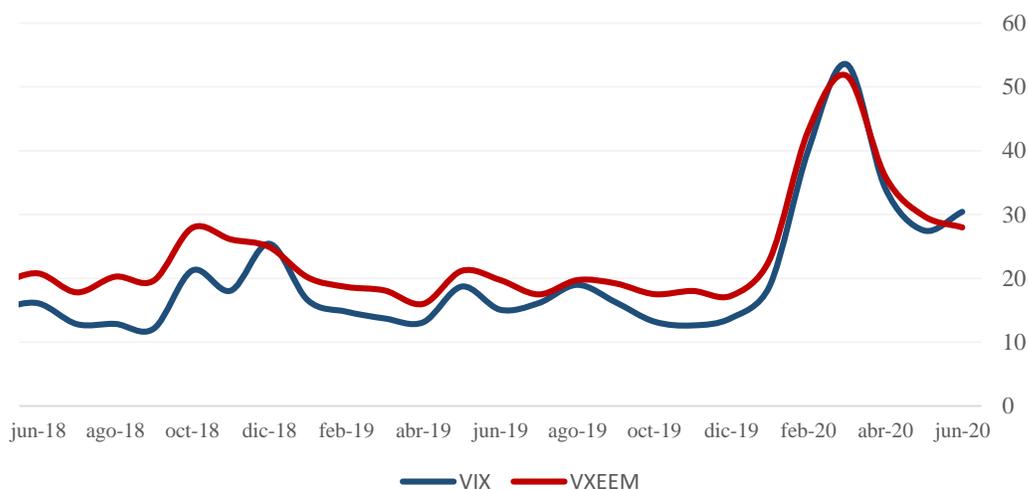
1.4. Alta volatilidad en los mercados financieros

El sentimiento del mercado financiero se ha deteriorado desde mediados de febrero por las preocupaciones sobre la propagación global de COVID-19 y las consecuencias económicas, así como la caída del precio del petróleo en marzo. El rendimiento esperado ha aumentado por el aumento del riesgo, los spreads soberanos han aumentado considerablemente, el flujo de fondos hacia los mercados emergentes se ha revertido, particularmente en el caso de bonos y acciones de divisas fuerte. Asimismo, los movimientos de divisas han reflejado cambios en el sentimiento al riesgo y ha habido una depreciación de las monedas de los países en desarrollo y emergentes.

Tanto el índice VIX que mide la volatilidad del índice de Standard & Poor's 500 (S&P 500), como el índice VXEEM de los mercados emergentes mostraron una volatilidad de los mercados financieros en el mes de marzo, una volatilidad mayor incluso a la registrada en la crisis financiera del año 2008, mostrando la gran incertidumbre de los inversionistas y habiendo repercusiones negativas para los precios de los activos financieros como su rendimiento esperado. En los próximos meses el índice mostró una menor volatilidad, sin embargo, derivado de nuevas

preocupaciones sobre la propagación del COVID-19, de nuevas olas, una mayor dificultad para remover las restricciones de movilidad entre fronteras o una caída del precio del petróleo podrían aumentar nuevamente la volatilidad en los mercados.

Gráfico 7. Índice VIX y VXEEM



Fuente: Elaboración DAPF con información de Investing

2. Riesgos en la economía doméstica

2.1. Desviaciones de los pronósticos macroeconómicos

El seguimiento del comportamiento de las principales variables macroeconómicas brinda elementos para evaluar a priori la volatilidad en el comportamiento de estas variables para las estimaciones fiscales principalmente la recaudación tributaria y el análisis de sostenibilidad de deuda.

El crecimiento económico tuvo una tendencia al alza en los últimos años, después de un mínimo de crecimiento de 2.7% en el 2016. En el año 2017 se tuvo una tasa de 3.0% y en el 2018 está aumentó a 3.2%, esta leve recuperación se debió principalmente por el dinamismo de la demanda interna, en particular el consumo privado. En el 2018 el sector productivo de comercio y reparación de vehículos contribuyó 0.5 puntos porcentuales al crecimiento, la misma cantidad que contribuyó las industrias manufactureras, estos dos sectores poseen la mayor participación en relación con el total de la producción. Asimismo, las actividades inmobiliarias el sector construcción tuvieron una tasa de crecimiento de 4.1% y 5.1% respectivamente, contribuyendo a la tasa de crecimiento económico de la economía en 0.6 puntos porcentuales.

El comportamiento que mostraron las perspectivas del crecimiento económico en 2019 mostró una expectativa alta, desde diciembre del 2018 se pronosticaba que el crecimiento iba a estar cerca de su potencial, este se estimaba en 3.4%, con una desviación de -0.4 puntos porcentuales con respecto al crecimiento observado. Asimismo, en diciembre del 2019 las perspectivas aumentaron 0.2 puntos porcentuales siendo este aún menor al observado por 0.2 puntos porcentuales, de tal

manera que en ese año el crecimiento observado fue 3.8%, el crecimiento más alto desde 2015.

Gráfico 8. PIB real
Desviación de las proyecciones respecto al observado de 2019



Fuente: Elaboración DAPF con información de BANGUAT

Gráfico 9. PIB nominal
Desviación de las proyecciones respecto al observado de 2019



Fuente: Elaboración DAPF con información de BANGUAT

El aumento del crecimiento en el 2019 se explica por el aumento del gasto principalmente por el consumo privado y de gobierno al presentar una contribución al crecimiento económico en dicho año de 4.2%, 0.5 puntos porcentuales mayor a la contribución de 2018. Por otro lado, la inversión tuvo un alto crecimiento en el 2019 de 10.1%, mayor al crecimiento de 5.6% del año 2018. No obstante, aunque la tasa de crecimiento casi se duplica, al representar la inversión únicamente el 15% del PIB, la contribución de este componente en el crecimiento fue de 1.4% en 2019.

En lo que respecta al PIB por el enfoque de la producción, el comercio y reparación de vehículos contribuyó al crecimiento económico del 2019 en 0.6 puntos porcentuales, las industrias manufactureras en 0.4, la agricultura en 0.2 y las actividades inmobiliarias en 0.4 puntos porcentuales respectivamente. El sector construcción tuvo un crecimiento del 8.3% en 2019, 3.2 puntos porcentuales mayor al crecimiento de 2018, a pesar de representar menos del 5% del total del PIB, contribuyó al crecimiento económico por 0.4 puntos porcentuales en 2019, el doble de contribución en comparación al 2018.

Por su parte, el Producto Interno Bruto Nominal en 2019 también tuvo perspectivas al alza, la desviación del pronóstico de diciembre de 2018 con respecto al crecimiento observado de 2019 fue de 0.5 puntos porcentuales, de la misma manera en todas las revisiones de perspectivas los pronósticos tuvieron una sobre estimación de 0.1 puntos porcentuales, ubicándose la tasa de crecimiento del PIB nominal en dicho año en 7.4%. Esta sobreestimación en parte se explica a que el ritmo inflacionario interanual tuvo una tendencia a la baja desde junio de 2019, pasando de 4.8% a 2.9% en noviembre del mismo año, a pesar de esto en diciembre el ritmo inflacionario se recuperó y se ubicó en 3.4% en el rango meta de $4\% \pm 1\%$ del Banco de Guatemala.

El crecimiento de las exportaciones FOB y de las importaciones CIF ha sido volátil en los últimos

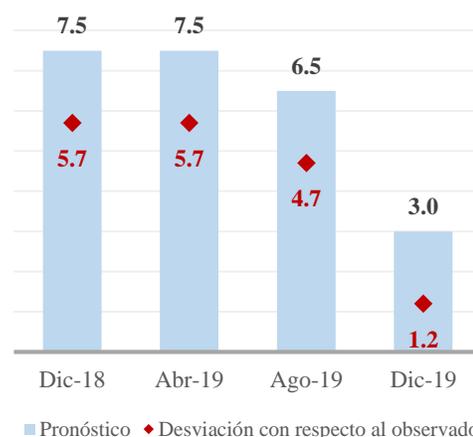
años. Las exportaciones tuvieron un máximo de crecimiento de 7.8% en el 2014 y un mínimo de -2.1% para el 2016, el crecimiento para 2018 fue negativo en 0.1% Situación que se explica en buena medida por la reducción de las exportaciones de café y azúcar, productos que tuvieron una fuerte disminución de sus precios en el 2018, de tal manera que el azúcar tuvo una variación negativa de 23.3% y una contribución al crecimiento de las exportaciones negativa de 1.7 puntos porcentuales. Por su lado, el café tuvo una variación de -2.6% y una contribución de -0.6 puntos porcentuales. En cuanto a las importaciones, estas tuvieron una alta tasa de crecimiento de 8.2% en 2017 con relación al promedio del 2014-2018 de 2.5%, posteriormente en el 2018 la tasa se ralentizó a 7.0%, parte de esta ralentización del 2018 se debe a que los vehículos y material de transporte tuvieron una variación negativa de 6.8%, estos productos poseen la mayor participación del total de las importaciones. Asimismo, las maquinarias para usos electrotécnicos que poseen el segundo lugar en participación también mostraron una variación negativa de 2%.

Gráfico 10. Exportaciones FOB
Desviación de las proyecciones respecto al observado de 2019



Fuente: Elaboración DAPF con información de BANGUAT

Gráfico 11. Importaciones FOB
Desviación de las proyecciones respecto al observado de 2019



Fuente: Elaboración DAPF con información de BANGUAT

A pesar de la volatilidad de los últimos años de las exportaciones, para diciembre de 2018 se pronosticaba que el crecimiento de estas se ubicara en 7.5% en 2019, posteriormente en abril de 2019 el pronóstico tuvo una revisión a la baja en 1.5 puntos porcentuales menos, sin embargo por la disminución de la demanda externa originada por los continuos efectos negativos de las tensiones comerciales de Estados Unidos y China los pronósticos de agosto y diciembre de 2019 se ubicaron en 2.5%, con una subestimación de 1 punto porcentual, debido a que el crecimiento observado de las exportaciones fue de 3.5%. La mayor parte del crecimiento de las exportaciones en dicho año se debe a la mejora del desempeño del cardamomo que tuvo un crecimiento de 49.3% y una contribución al crecimiento del total de exportaciones FOB de 1.9 %, esto debido al aumento extraordinario de los precios internacionales de este producto, originados por un recorte en la oferta de India en este año.

Por su parte, las importaciones muestran una alta expectativa en sus perspectivas, de tal manera que se esperaba que su tasa de crecimiento se ubicará en 7.5% en los primeros pronósticos de 2019.

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

Sin embargo, posteriormente estos fueron revisados a la baja a 6.5% en agosto de 2019 y después a 3.0% en diciembre de 2019, teniendo una sobre estimación de 1.2 puntos porcentuales, la tasa de crecimiento de las importaciones observada fue de 1.8%. Esta fuerte ralentización de las importaciones se debió a la disminución de los precios internacionales de los productos de importación, originados principalmente por la disminución del crudo de Petróleo WTI, este promedió en los USD\$56.99 el barril, una disminución de USD\$7.79 con relación al promedio del 2018. Los principales productos importados de las industrias manufactureras son los vehículos, las máquinas para usos electrotécnicos y los materiales plásticos, que tuvieron un crecimiento para 2019 de 1.3%, 7.1% y 5.9% respectivamente, explicando parte de la ralentización del crecimiento de las importaciones en esta industria la baja tasa de crecimiento de los vehículos y los materiales plásticos. Las industrias extractivas tuvieron una disminución en la tasa de variación interanual de 0.1% en el 2019, esto debido a la disminución de importación de gasolina (-2.0%), además del hierro y acero con una disminución de 4.8%, respectivamente.

Todos los pronósticos de las variables macroeconómicas han sido revisados a la baja en 2020, como consecuencia de las distintas circunstancias derivadas del brote y propagación del COVID-19, esta estimación es producto de la caída de la demanda por los cierres provocados por las medidas de confinamiento y distanciamiento social, la cual conduce a una disminución en el consumo y la inversión, así como la incertidumbre generalizada sobre la profundidad y duración de la crisis, lo cual provocaría deterioro de la confianza empresarial y con ello retraso en la inversión. Además de ello las restricciones de viajes provocarán una fuerte caída en el turismo que por el lado de la oferta afectarán en la importación de suministros para la industria y ruptura en la cadena de abastecimientos producto de la caída de la producción global.

El crecimiento económico de 2020 se pronosticaba en 3.7%, en diciembre de 2019, sin embargo, por el rápido deterioro de las condiciones económicas por los efectos de la pandemia COVID-19 tuvo una revisión a la baja en mayo de 2020 en 4.2 puntos porcentuales y posteriormente en junio otros 2 puntos porcentuales, de tal manera que actualmente el pronóstico se ubica en -3.5%. Se pronostica que la mayoría de actividades productivas tendrán variaciones negativas en el 2020, las actividades de alojamiento y de servicio de comidas alrededor de -12.4%, la explotación de minas y canteras en -7.7%, el sector construcción en -6.0%, el transporte y almacenamiento en -7.0%, el comercio y reparación de vehículos un -3.0% (esta actividad económica es la más relevante en términos de aporte al PIB, ya que su peso relativo es de alrededor del 18% en el 2019), así como la industria manufacturera con -3.7% igualmente tiene un peso relativo dentro del PIB de 14.1%, las actividades profesionales, científicas y técnicas con -1.2%, el suministro de electricidad y agua tendrá un crecimiento de -3.7%, las actividades de servicios administrativos un -3.1% además de otras actividades de servicios con -9.0%, y por ultimo las actividades de atención de la salud humana tendrán un crecimiento de -1.3%.

Gráfico 12. Pronóstico del PIB real en 2020

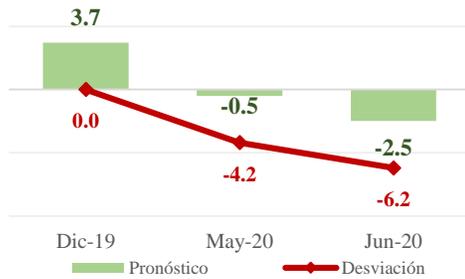


Gráfico 13. Pronóstico del PIB nominal en 2020

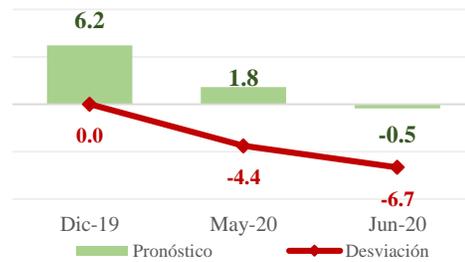


Gráfico 14. Pronóstico de exportaciones en 2020

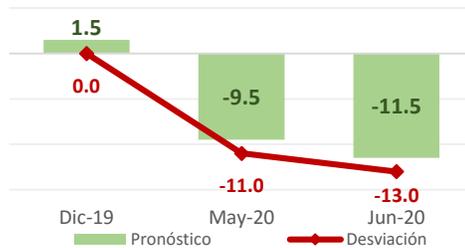
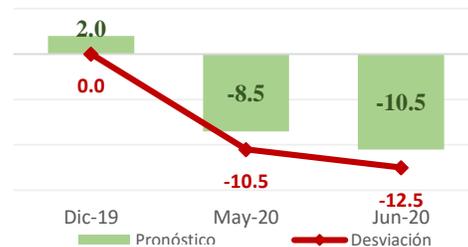


Gráfico 15. Pronóstico de importaciones en 2020



Fuente: Elaboración DAPF con información de BANGUAT

Nota: La desviación es con respecto al pronóstico de diciembre de 2019

El PIB nominal también tuvo revisiones a la baja con respecto al pronóstico de crecimiento de 2020, en diciembre de 2019 se esperaba un crecimiento de 6.2%, posteriormente en mayo debido a los efectos negativos de la pandemia tuvo una reducción de 4.4 puntos porcentuales y posteriormente 2.3 puntos adicionales en junio, de tal manera que el pronóstico se ubica alrededor de los -1.5%. Además, de la contracción del PIB real, la inflación esperada en 2020 se estima en 2% debajo de la meta de $4\% \pm 1\%$ del Banco de Guatemala, esto por las presiones a la baja de los precios por parte los productos importados, a la disminución de la demanda interna y las restricciones en la producción por las medidas de contención tomadas para mitigar la epidemia local.

El pronóstico de la tasa de crecimiento de las exportaciones se ubicaba en 1.5% en diciembre de 2019. Posteriormente, hubo una fuerte disminución de la demanda externa por las medidas de confinamiento de los socios comerciales y el cierre de fronteras internacionales que han distorsionado las cadenas de suministro y afectado el volumen de comercio, de tal manera que el Fondo Monetario Internacional estima que el volumen del comercio mundial disminuya 11.9% en 2020. Además, de la disminución de la demanda externa, las materias primas tuvieron una fuerte baja desde marzo de 2020, por lo que para mayo la tasa de crecimiento de las exportaciones se ubicaba en -9.5% y en junio de 2020 tuvo otra revisión a la baja de 2 puntos porcentuales hasta ubicarse en -11.5%.

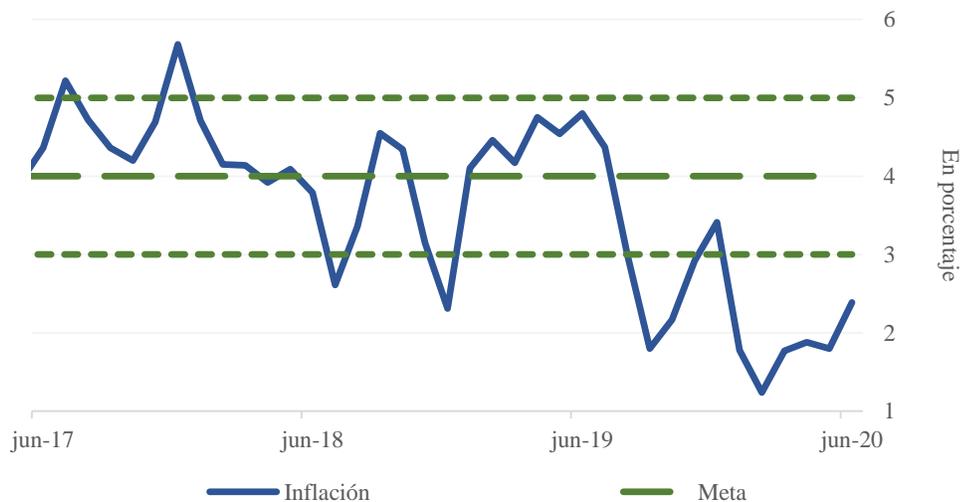
Para las importaciones se tenía una proyección de crecimiento del 2020 en diciembre de 2019 del 2.0%, sin embargo, después de los efectos negativos en la demanda interna por el COVID-19, la

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

tasa fue disminuida en mayo de 2020 en 10.5 puntos porcentuales y posteriormente en junio en 2 puntos porcentuales adicionales hasta ubicarse la variación interanual en -10.5%. Las importaciones han tenido una tendencia a la baja en los últimos años por la constante disminución de los precios del petróleo que ha afectado a los productos de energía y ha generado presiones a la baja en la inflación externa. En marzo de 2020 se tuvo una variación interanual negativa de 9.7%, en el mes que se empezaron las medidas de mitigación y en abril la tasa interanual fue de -16.0%, además de la caída de la demanda interna han surgido inconvenientes en cuanto al transporte, logística y distribución a nivel internacional. La tasa de variación acumulada para abril es de -4.6%.

En los años 2017-2018 la inflación interanual se ha mantuvo en la banda de $4\% \pm 1\%$ establecida por el Banco de Guatemala. En el 2019, a pesar de una baja tasa interanual en el tercer trimestre de ese año, la inflación observada terminó en el rango meta del Banco de Guatemala. Esto fue principalmente por un aumento en los precios de transporte (5.4%), con un aumento absoluto en la diferencia de la tasa en 6.6% con respecto el 2018 y un aumento en la inflación de alimentos y bebidas (6.0%, restaurantes y hoteles y bienes y servicios (0.8%).

Gráfico 16. Evolución del ritmo inflacionario
Porcentajes



Fuente: Elaboración DAPF con información de BANGUAT

El ritmo inflacionario de enero a mayo de 2020 estuvo abajo de la meta establecida por el Banco de Guatemala, en mayo se situó en 1.8%, posteriormente en el mes de junio hubo una recuperación y la inflación interanual se ubicó en 2.4%, aún debajo de la meta. En mayo, se pronosticaba que la inflación al final del año se ubicará en 2.8%, sin embargo, debido a las fuertes presiones a la baja de la inflación originada por el COVID-19, en junio se realizó una revisión a la baja por 0.8 puntos porcentuales, de tal manera que se proyecta que el ritmo inflacionario de 2020 se encuentre en 2.0%.

Por su parte, el panel de analistas privados respecto a las expectativas de inflación anticipa en junio de 2020 que el ritmo inflacionario a diciembre del 2020 será de 2.99% y de 3.96% en el año 2021%. En comparación de la expectativa de inflación de mayo de 2020, esta disminuyó 0.66

puntos porcentuales para diciembre de 2020 y 0.20 puntos porcentuales para diciembre de 2021. En opinión de dicho panel, los principales factores que podrían explicar el pronóstico de inflación para diciembre de 2020 son: el comportamiento de los precios de los combustibles, el desempeño de la política fiscal, desempeño de la política monetaria, la trayectoria del precio internacional del petróleo, los precios de las materias primas, el comportamiento del tipo de cambio nominal y la estacionalidad de los productos agrícolas. En el ámbito externo, se anticipa que las presiones serían, principalmente deflacionarias, debido a la fuerte caída de la demanda agregada a nivel mundial y la drástica reducción del precio internacional del petróleo; no obstante, podrían ocurrir algunas presiones inflacionarias, en el corto plazo, debido a las interrupciones en las cadenas de suministro a nivel mundial.

En los últimos años el tipo de cambio de referencia se ha mantenido con poca volatilidad y su tendencia de largo plazo ha permanecido, en diciembre se tuvo una volatilidad media en comparación a lo observado en años recientes, la cual tuvo una leve tendencia a la apreciación con un mínimo de Q7.26 x US\$1.00 y un máximo de Q7.56 x US\$1.00. En el año del 2018 fue el año hasta el momento en el que se ha tenido una mayor volatilidad, la desviación estándar de la serie diaria fue de 0.14 con una media de Q7.51 x US\$1.00 y una marcada tendencia a la depreciación, en este año se tuvo un mínimo de Q7.33 x US\$1.00 y un máximo de Q7.74 x US\$1.00, mostrando un rango bastante más amplio que los últimos años. En diciembre la volatilidad fue menor y no existió una tendencia marcada, de tal manera que el promedio del tipo de cambio fue de Q7.69 x US\$1.00. Al 30 de junio de 2020 a pesar de los efectos negativos mundiales del COVID-19, como lo es el movimiento de capitales derivado de la incertidumbre de los inversionistas y las bajas en las tasa de interés, el tipo de cambio se ha mantenido estable, con excepción de marzo en el cual en este mes se registró una desviación estándar de 0.06, aproximadamente tres veces mayor que la de diciembre de 2017 y seis veces que la de 2018 y 2019, esto se debió a una fuerte depreciación que se dio en las últimas semanas de dicho mes, en las cuales el tipo de cambio de referencia alcanzo los Q7.92 x US\$1.00. Sin embargo, por la participación del Banco de Guatemala a través de la regla de participación y una participación excepcional (acumulación de reservas) en este mes para poder ofertar una cantidad mayor para estabilizar la depreciación causada por la alta volatilidad se ha logrado mantener estable el tipo de cambio en el presente año, por lo que esta entidad ha intervenido en la compra de divisas por USD\$1,480.7 millones y en la venta por USD\$421.7 millones, de los cuales USD\$11.3 millones de ventas fueron por la volatilidad inusual.

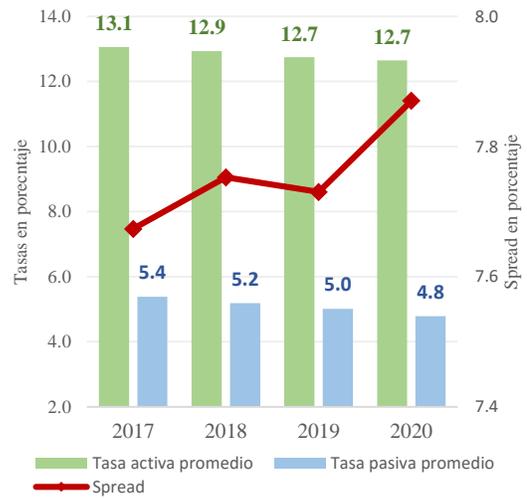
En el caso de las tasas de interés, la tasa activa ha disminuido de 13.1% a 12.7% del 2017 al 2019, en el 2020 hasta junio el promedio se ha mantenido en 12.7%. La tasa pasiva también ha disminuido pasando de 5.4% en 2017 a 5.0% en 2020, de enero a junio de 2020 la tasa pasiva disminuyó a 4.8 puntos porcentuales. Asimismo, en los últimos años el spread de estas tasas de interés se había mantenido con un aumento de 10 puntos básicos en el 2018, pero volviendo a 7.7% en 2019, sin embargo, de enero a junio de 2020 el spread aumentó 20 puntos porcentuales lo cual podría ser el inicio de leves repercusiones en el sector productivo y ahorrantes si se mantienen esto debido a que es un indicador de ineficiencias de mercado que generan desincentivos en el proceso ahorro e inversión. En este caso el aumento del spread bancario en parte refleja los efectos negativos por la deterioración de las condiciones económicas internas y externas hacia el mercado financiero interno.

Gráfico 17. Desviación estándar del tipo de cambio de referencia



Fuente: Elaboración DAPF con información de BANGUAT

Gráfico 18. Tasa de interés activa, pasiva y su spread



Fuente: Elaboración DAPF con información de BANGUAT

2.2. Desviaciones de los pronósticos fiscales

Las variables fiscales también han mostrado desviaciones entre lo observado y lo que se programa inicialmente en el presupuesto, estas desviaciones son originadas por factores exógenos como la actividad económica nacional e internacional, decisiones de política y el comportamiento de los agentes (entidades públicas, contribuyentes de impuestos, entidades internacionales, entre otros).

En ese sentido, los ingresos fiscales que excluye los ingresos por endeudamiento ha mostrado desviaciones con respecto a lo previsto, en algunos años dicha desviación es mayor que en otros, por ejemplo en 2017, los ingresos totales observados con respecto al PIB fueron menores a los pronosticados en 0.5%, en donde la recaudación tributaria quedó por debajo de la meta en 0.3 % del PIB, en dicho año la caída se debió en parte a la desaceleración económica, la apreciación del tipo cambio y la reducción de las medidas administrativas realizadas por la SAT. En el 2018 hubo una mejora en la recaudación tributaria, de tal manera que la desviación fue positiva por 0.2 puntos porcentuales del PIB, esto derivado principalmente no fue aprobado el presupuesto para ese año, por lo que quedó en vigencia el del año anterior. El 2018 fue considerado por SAT el año del combate a la defraudación y contrabando aduaneros, para lograr este objetivo la SAT realizó propuestas de políticas de control basadas en procesos de gestión de riesgo e inteligencia aduanera. Asimismo, en 2018 se experimentó una depreciación del tipo de cambio nominal que propició una mayor recaudación. En el 2019 la desviación de los ingresos fiscales fue de -0.4 puntos porcentuales del PIB y la desviación de los ingresos tributarios fue de -0.2 puntos porcentuales del PIB.

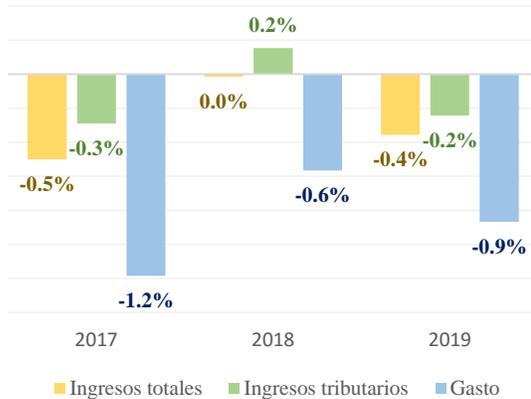
Por el lado del gasto público, en 2017 mostró una brecha negativa de -1.2 % del PIB, es decir, el gasto ejecutado estuvo por debajo de lo programado en el presupuesto, esto se debe a que en el proceso de ejecución, la normativa presupuestaria, así como su interpretación se introdujeron una serie de rigideces en la ejecución que afectó sensiblemente la labor de algunos ministerios e incidió negativamente en su desempeño, además algunas de las entidades tuvieron dificultades en la

licitación y adjudicación de contratos de bienes y servicios y de obras públicas. En el 2018 la desviación de lo presupuestado con respecto a lo ejecutado de -0.6 puntos porcentuales del PIB, menor a la desviación de 2017. Lo anterior se debe a que el presupuesto de 2018 no fue aprobado y entró en vigor el presupuesto del ejercicio fiscal 2017. Esta situación condujo a la autoridad fiscal a organizar y realizar una serie de acciones tendentes a reorientar un presupuesto que no era funcional para los objetivos que se habían planteado para dicho año, debido a que la programación no estaba acorde con las necesidades institucionales y con el financiamiento necesario para su ejecución. Adicionalmente, las rigideces que contenía el presupuesto en vigencia siguieron minando la ejecución en algunas entidades.

Para 2019 la ejecución presupuestaria del gasto tuvo una brecha negativa de -0.9 puntos porcentuales con respecto al PIB, uno de los factores principales, fue el aumento en la asignación de gasto, derivado de la aprobación del presupuesto para 2019 por parte del Congreso de la República. Sin embargo, esto facilitó el trabajo de las entidades con relación a que el presupuesto estaba acorde a las necesidades institucionales y las actividades contaban con la fuente de financiamiento debidamente identificada desde el principio para asegurar su ejecución. Otro elemento relevante de la ejecución de 2019 es en relación con la conclusión del proceso de asimilación de los nuevos sistemas de control de la Contraloría General de Cuentas y la aplicación de las nuevas normas de contrataciones del Estado, esto en años anteriores había propiciado una rigidez en la ejecución del gasto, misma que se empezó a desvanecer a partir del año 2018.

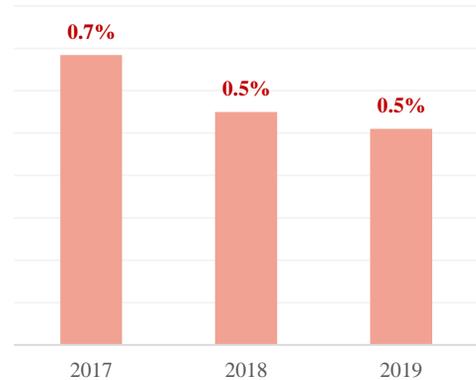
En 2017 la desviación del déficit fiscal observado con respecto al presupuestado fue positivo por 0.7 porcentuales, para este año se tenía presupuestado un déficit del 2.1% del PIB y el observado se ubicó en 1.4% , a pesar de que los ingresos fiscales estuvieron por debajo de lo presupuestado, la brecha del gasto fue aproximadamente el doble, teniendo como repercusión una disminución del déficit fiscal. En el 2018, la desviación del déficit fiscal fue menor que la de 2017, y se ubicó en 0.5% , esto debido a que el crecimiento de los ingresos tributarios estuvo por debajo del crecimiento económico nominal, la carga tributaria se redujo nuevamente hasta ubicarse en 11.4% , mientras que el gasto público en términos del PIB aumentó, hasta ubicarse en 13.2% , derivado de un mayor gasto de inversión, ambos efectos ejercieron una presión al alza en el déficit fiscal, el cual se situó al final de 2018 en 1.9% del PIB. La desviación del déficit del 2019 fue también positiva por 0.5 puntos porcentuales del PIB, esto se debe a que este año estuvo marcado por un entorno macroeconómico favorable, aunque con una carga tributaria mayor, siendo de 11.3% del PIB, en este año se tuvo un mayor dinamismo de la ejecución de gasto público, por lo cual el déficit fiscal estuvo en aumento hasta ubicarse en 2.2% del PIB.

Gráfico 19. Desviación entre lo presupuestado y ejecutado de Ingresos y Gastos



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

Gráfico 20. Desviación entre lo presupuestado y ejecutado del déficit fiscal



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

El Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2020 no fue aprobado en el término que establece la Constitución Política de la República de Guatemala, por lo tanto, entró en vigor el presupuesto del ejercicio fiscal 2019, el presupuesto de gasto del 2020 representaba el 12.8% del PIB nominal proyectado en enero del 2020 (Q. 656,220.7 millones). De esa cuenta, el gasto fue moderado en los primeros meses del año. Sin embargo, a partir de marzo la dinámica de la ejecución de gasto estuvo marcada por la declaratoria del Estado de Calamidad Pública en todo el territorio nacional como consecuencia de la emergencia sanitaria ocasionada por la enfermedad COVID-19, lo cual ha desencadenado también una emergencia económica por las restricciones de movilidad y de las actividades productivas no esenciales, de esa cuenta fue necesaria llevar al Congreso de la República una serie de ampliaciones presupuestarias que no se tenían contempladas en un principio, las cuales respondían a la coyuntura de la pandemia, este presupuesto de gasto representa 17.8% del PIB nominal proyectado en junio de 2020 (Q581,664.3 millones). En lo que respecta a la ejecución de gasto público, se estima que esta se ubique alrededor de 16.1% del PIB, esto debido a la moderación de los primeros meses del año. Asimismo, se espera que los ingresos fiscales se ubiquen en torno al 10.5% del PIB, por lo que el déficit fiscal se ubicará alrededor de 5.7% del PIB.

3. Riesgos Fiscales de la Deuda Pública

Guatemala es un país que se ha caracterizado por tener un manejo prudente de su política fiscal en los últimos 25 años, lo que ha coadyuvado enormemente a la estabilidad macroeconómica del país, esto se refleja en los resultados fiscales obtenidos en la administración central, los cuales arrojan déficit moderados, con algunas excepciones de déficit más altos en época de crisis que inmediatamente se controlan debido a que el gasto que crea el impulso no es permanente sino más bien transitorio, como lo fue el caso de 2009 en la crisis económica internacional y más recientemente en el ejercicio fiscal presente. Esto ha propiciado que la deuda pública del país sea baja y estable y haya sido sostenible. Además, el manejo adecuado del endeudamiento ha permitido extender los plazos de colocación de deuda en el mercado interno y en años recientes

también en el mercado externo, ya que se han hecho tres colocaciones con plazo de 30 años, reduciendo significativamente el costo financiero de la deuda (tasa de interés).

Además del manejo fiscal prudente, la política macroeconómica ha sido adecuada y ha permitido también un tipo de cambio bastante estable, con leves periodos de variaciones bruscas que inmediatamente recuperan su nivel de promedio histórico. Es por ello por lo que, las perturbaciones transitorias en la parte fiscal y las que se dan en otros sectores de la economía no han incidido negativamente en el nivel de la deuda pública ni de manera importante en su trayectoria de corto, mediano y largo plazos.

Recuadro 1 Guatemala un país de ingreso medio alto

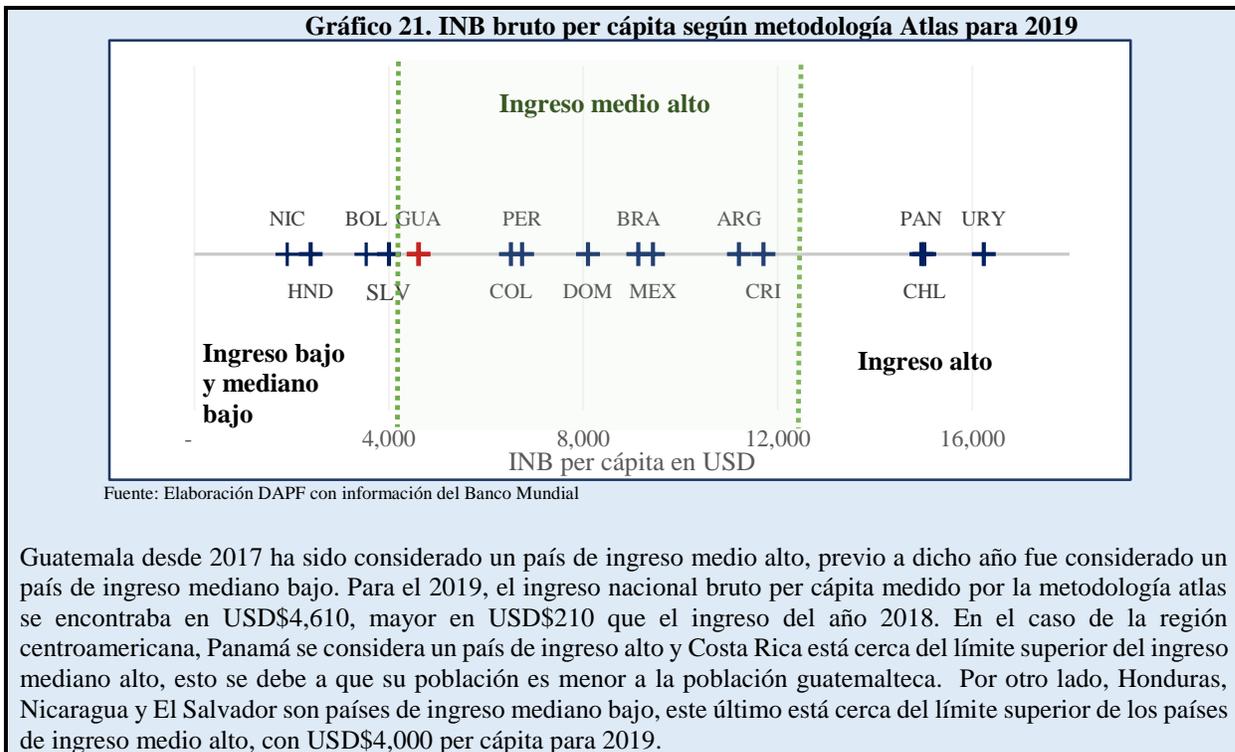
El Banco Mundial clasifica las economías de los países según el nivel de ingresos para cada año, esta clasificación la realiza en cuatro categorías que son: alto, mediano alto, mediano bajo y bajo. Estas categorías son actualizadas el 1 de julio de cada año y son con base al ingreso nacional bruto per cápita en dólares estadounidenses, para lo cual usan los tipos de cambio del método del Atlas, metodología que suaviza las fluctuaciones del tipo de cambio mediante el uso de un factor de conversión ajustado al precio de media móvil de tres años.

Tabla 2. Categorías de ingresos para los países

Umbral	Julio 2020/USD (nuevo)	Julio 2019/USD (antiguo)
País de ingreso bajo	menor que 1,036	menor que 1,026
País de ingreso mediano bajo	entre 1,036 y 4,045	entre 1,026 y 3,995
País de ingreso mediano alto	entre 4,046 y 12,535	entre 3,996 y 12,375
País de ingreso alto	más de 12,535	más de 12,375

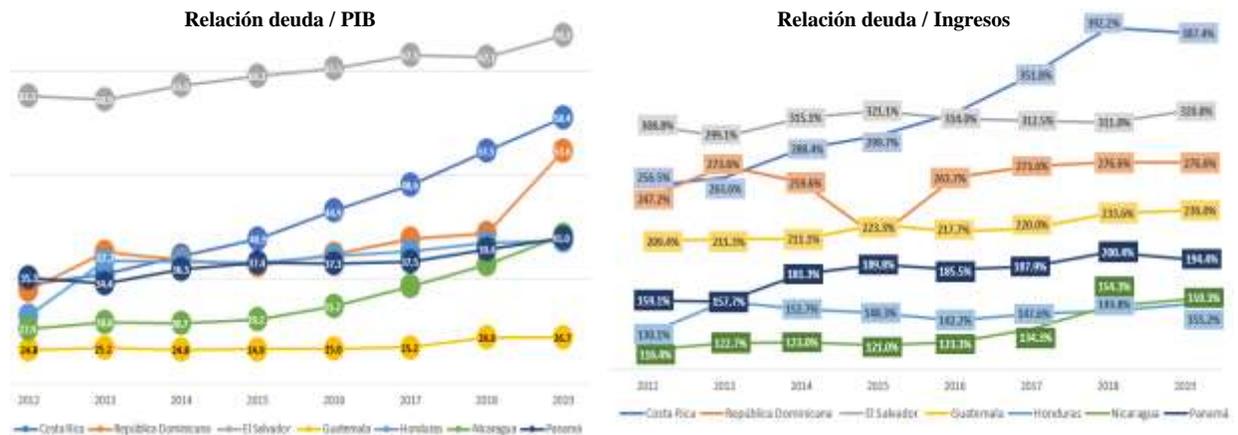
Fuente: Elaboración DAPF con información del Banco Mundial

Los factores que influyen en el ingreso nacional bruto per cápita son el crecimiento demográfico, el crecimiento económico, la inflación y los tipos de cambio. Para que los umbrales de ingreso se mantengan fijos en términos reales se ajustan a la inflación por medio de un deflactor que considera los deflatores del PIB de China, Japón, el Reino Unido y Estados Unidos. Para el caso de los umbrales actualizados al 1 de julio de 2020, se aumentó US\$10 el umbral de ingresos bajo con respecto los umbrales del 2019, en el caso de los ingresos medianos bajos el límite del umbral superior aumentó en US\$50 y el límite superior del umbral superior de los ingresos medianos altos aumentó en US\$160.



Los indicadores de endeudamiento para Guatemala son inferiores a las observadas en los países de Centroamérica, Costa Rica, por ejemplo, muestra un comportamiento creciente desde 2016, en donde el nivel de deuda se ubica en niveles por encima de los máximos recomendados para nuestras economías. Además, el FMI estimaba en abril del presente año, que la deuda en ese país estaría en torno al 67.2% del PIB para 2020 y de acuerdo con la tendencia observada podría continuar en crecimiento, si no adopta una política fiscal altamente restrictiva y con efecto de varios años. Asimismo, El Salvador muestra un endeudamiento que llegó a 70.2% del PIB en 2019 y una estimación de 82.2% en 2020. En el caso de Honduras, que alcanzó en 2019 un nivel de deuda de 40.6% del PIB y se pronóstica que alcance los 43.1 puntos porcentuales para 2020, Nicaragua, por su parte, alcanzó un nivel de 41.4% del PIB para 2019 y se estima que aumente a 46.5%. Por último, también se espera para República Dominicana un crecimiento relevante en la deuda, que se espera que pase de 53.6% puntos porcentuales del PIB en 2019 a 60.9%. Por lo que, en términos generales se prevé un aumento significativo en este indicador para 2020 derivado que la mayoría de los países tuvieron que recurrir al endeudamiento como mecanismo para hacer frente a los gastos derivados de la pandemia COVID-19 y puso a la mayoría de los países en una posición fiscal bastante comprometida.

Gráfica 22. Indicadores de Solvencia en Centroamérica



Fuente: Elaboración DAPF con información del FMI

Tomando en cuenta lo anterior, y considerando para el efecto, los indicadores de solvencia de la deuda pública, los cuales son también conocidos como indicadores de sostenibilidad, tratan de mostrar la capacidad de repago de deuda que tiene un país considerando la producción nacional medida a través del PIB y los ingresos fiscales que tiene el gobierno, como la fuente principal para atender sus compromisos. El principal indicador es la relación deuda / PIB, que muestra la capacidad potencial que tiene el país para atender sus obligaciones. Para el cierre de 2019, esta se ubicó en 26.6%, en 2020 se estima en 32.4% y se prevé que entre 2021 y 2025 se sitúe entre el 35.5% y el 38.5% respectivamente. Es importante indicar que para 2021 se incluye dentro del presupuesto (Q4,560.8 millones) equivalente a 0.7% del PIB, el cual será financiado con endeudamiento público debido a los bajos ingresos fiscales.

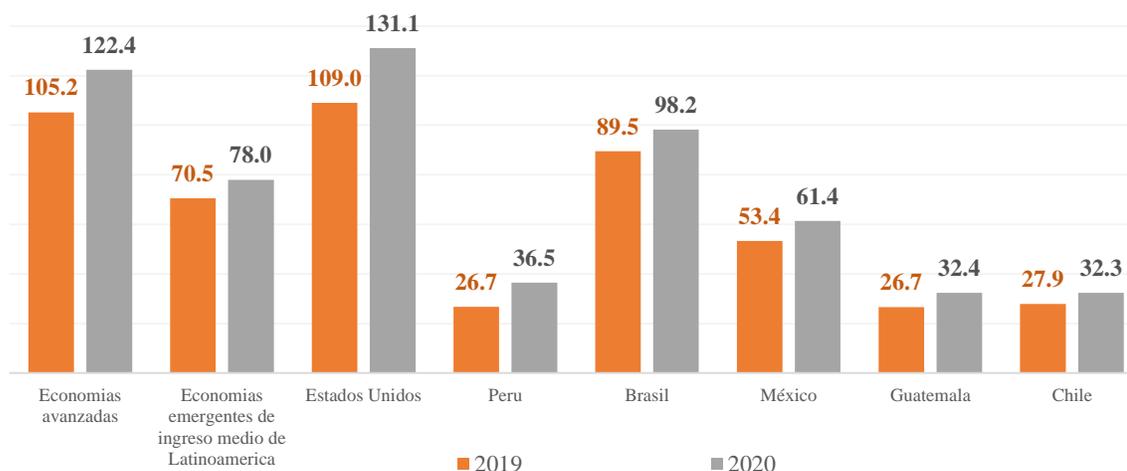
De esa cuenta, el indicador deuda/PIB, muestra una tendencia creciente derivado del aumento significativo del déficit fiscal en el último año, pero que aún están por debajo del benchmark utilizado por Guatemala (40% del PIB), aunque dado que Guatemala es un país de ingreso medio, podría ser de hasta 50%, según establecen organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Esta proyección es consistente con una fuerte expansión de la política fiscal en 2020, dado que derivado de la crisis sanitaria y económica causada por el COVID-19 es necesario estimular la economía y atender las necesidades de la población mediante un incremento en el gasto de transferencias monetarias a personas, inversión financiera y el gasto social y para 2021 en el gasto por reactivación económica principalmente a través de la inversión pública que generará un efecto multiplicador en la economía.

A pesar de que se tiene previsto que el ratio deuda/PIB aumente 5.8 puntos porcentuales del 2019 al 2020, en este año este aumento es generalizado para la mayoría de los países del mundo, debido a que se tuvieron bajas en los ingresos fiscales y los países tomaron diversas medidas fiscales como incremento importante en el gasto público para atender la crisis. Asimismo, se adoptaron estímulos monetarios para mitigar los efectos negativos económicos del COVID-19, motivo por el cual las fuertes políticas expansivas tendrán un alto costo en dicho ratio. Para Estados Unidos, por ejemplo, el aumento del ratio se sitúa 22.1 puntos porcentuales, para Perú un aumento de 9.8 y Brasil del 8.7 puntos porcentuales, en el caso de Chile tendrá un aumento menor de 4.4

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

porcentuales. Por lo tanto, el aumento del ratio Deuda PIB, para Guatemala, es moderado en comparación al resto del mundo.

Gráfico 23. Proyección de Deuda / PIB para 2020 con COVID-19



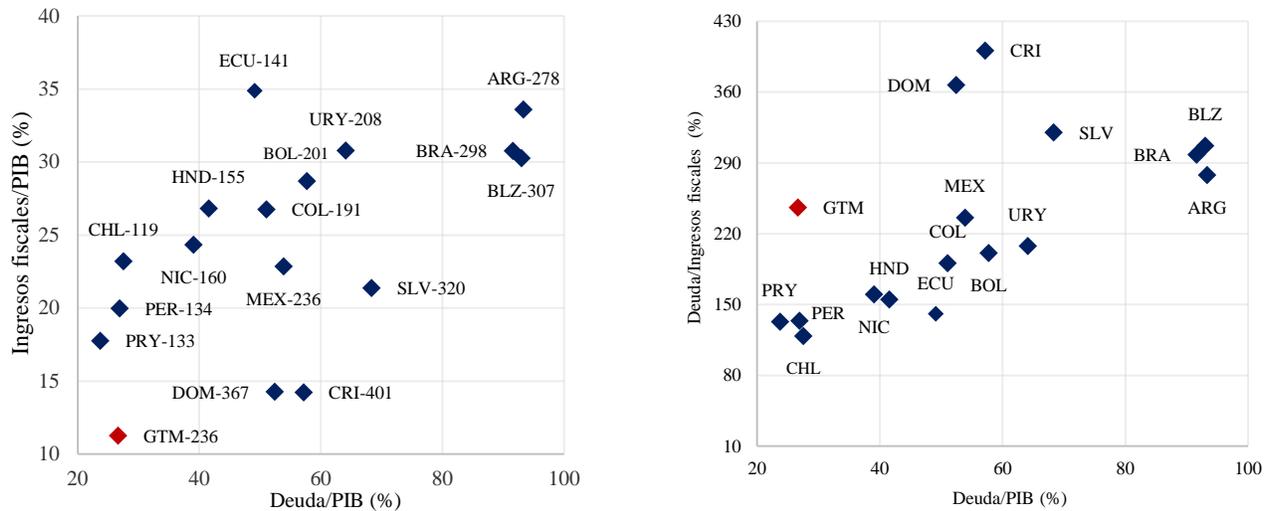
Fuente: Elaboración DAPF con información del Fiscal Monitor del FMI, julio de 2020.

Otro indicador de solvencia que es importante es la relación deuda / ingresos fiscales, el cual muestra la capacidad efectiva que tiene el gobierno para atender sus compromisos de deuda. Según las proyecciones realizadas para el cierre del año de 2019, realizadas en octubre del mismo año por el Fondo Monetario Internacional para los países de Latinoamérica, el valor del indicador deuda/ingresos fiscales para el 2019 estaría alrededor de 278% para Argentina, 298% para Brasil, 119% para Chile, 367% para Republica Dominicana, 401% para Costa Rica, y 320% para El Salvador.

Para el caso de Guatemala el indicador deuda/ingresos fiscales se ubicó en 236.0% para el año 2019 y para el 2020 se estima que podría ubicarse en 308.6%, superando el máximo recomendado para países de ingreso bajo, el cual se ubica entre 250% y 300%. Sin embargo, este indicador no es para economías de ingreso medio como Guatemala, y no se precisa de un máximo para estas economías. Sin embargo, se le sigue dando seguimiento por el efecto que tiene en la capacidad efectiva para hacer frente a los compromisos de deuda. La principal razón por la que este indicador muestra un nivel alto, en 2020, es como resultado de la caída en recaudación tributaria en dicho año, en la medida en que los ingresos fiscales aumenten considerablemente y la generación de endeudamiento sea moderada, la relación deuda / ingreso, bajaría gradualmente y la solvencia del país sería más holgada. Dado el nuevo escenario planteado por la crisis ocasionada por el COVID-19, no se vislumbra en el corto plazo llevar al Congreso de la República una reforma tributaria, que incremente de forma significativa los ingresos fiscales, por lo que, en el mediano plazo, se prevé que el indicador de la relación deuda / ingresos fiscales sea creciente, aunque de manera moderada.

Gráfico 24. Indicadores de deuda para Latinoamérica en 2019

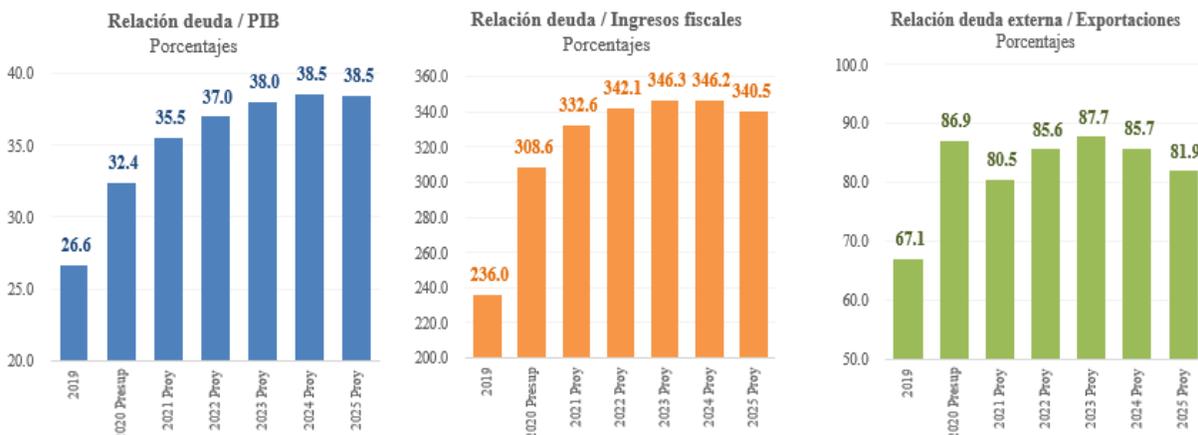
En la gráfica izquierda se encuentra el indicador ingresos fiscales/PIB en puntos porcentuales a la par del código de país



Fuente: Elaboración DAPF con proyecciones de cierre del FMI para 2019, a excepción de Guatemala.

En cuanto la relación deuda externa/exportaciones, este indicador es importante para medir la vulnerabilidad externa del país, cuyo máximo recomendado debería ser no mayor de 180%, el gobierno muestra un nivel estimado en 2020 de 86.9%, para 2021 se prevé que descendería hasta ubicarse en 80.5% y podría posicionarse en 81.9% en 2025, debido al crecimiento esperado en las exportaciones, a la reducción gradual del déficit fiscal y la preferencia por la contratar más deuda interna que externa.

Gráfica 25. Indicadores de Solvencia de la Deuda Pública



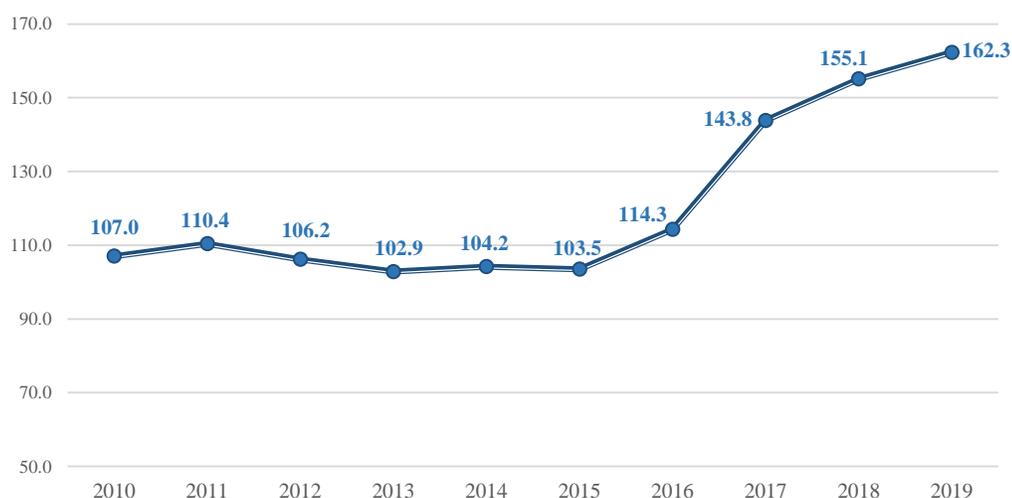
Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

Otro indicador importante del índice de liquidez externa está relacionado con las reservas internacionales netas con el saldo de la deuda pública denominada en moneda extranjera. Cuanto

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

más alto es el indicador, menor es la propensión de un país a presentar problemas en su balanza de pagos. Guatemala, ha mostrado un fortalecimiento en la liquidez externa debido principalmente al aumento importante que han tenido las reservas monetarias internacionales y a un crecimiento bastante modesto de la deuda en moneda extranjera. Este indicador muestra que para 2019 las reservas representan 162.3% el nivel de la deuda externa, para los próximos años no se tiene este indicador debido a que no se cuenta con la estimación de reservas internacionales, pero se espera que este indicador siga siendo positivo en el mediano plazo.

Gráfica 26. Reservas Monetarias Internacionales / Deuda Externa
Porcentajes



Fuente: Elaboración DAPF con información del Banguat y MINFIN

Por otro lado, en el análisis de deuda pública, es importante evaluar también otros indicadores denominados de liquidez, los cuales están más relacionados con los pagos anuales que el gobierno realiza con relación al servicio de la deuda. En ese sentido, uno de los más importantes es la relación servicio de deuda / ingresos fiscales, en el cual el país tiene un comportamiento que muestra ciertas fluctuaciones que están en función del vencimiento de algunas operaciones y del comportamiento de la carga tributaria, este indicador para 2020 se estima en 22.5% y se prevé aumente gradualmente y se ubique en 2025 en 23.7%, en este caso ambos niveles se encuentran levemente arriba del máximo recomendado para países de bajo ingreso el cual es de 20%, sin embargo para países de ingreso medio, no se tiene un benchmark para este indicador. Por su parte, también se tiene el servicio de la deuda externa contra exportaciones, este indicador que en los últimos años ha mostrado un comportamiento creciente, debido más a que el crecimiento de las exportaciones ha sido bajo y en algunos años negativo, lo cual ha afectado el resultado, se prevé que para 2020 este indicador se ubique en 7.3% y en 8.8% en 2025, asociado a un mejor dinamismo en las exportaciones y a que el nivel de deuda tendrá un comportamiento de crecimiento gradual. Se considera que el máximo recomendable en este indicador no sea superior al 15%.

Gráfica 27. Indicadores de Liquidez de la Deuda Pública



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

Adicionalmente y conforme a los indicadores que muestran los estándares que mide el Fondo Monetario Internacional para países de ingreso medio, para evaluar los riesgos en el perfil de la deuda, se puede indicar que el país tiene una baja vulnerabilidad considerando que en la mayor parte de los indicadores se encuentra dentro de los niveles razonables, situación similar acontece con los índices de solvencia de la deuda pública en donde el país está por debajo de dichos umbrales. Es importante indicar que esta evaluación se realiza con datos del 2019.

Sin embargo, el único indicador que se encuentra cerca del límite superior de la banda de vulnerabilidad es el que corresponde a la deuda pública con no residentes (44.6%), lo que ha coadyuvado a que este resultado no haya afectado los indicadores de deuda es el hecho de contar con una estabilidad en el tipo de cambio durante muchos años. Además, es importante señalar, que un componente importante de la deuda es con organismos financieros multilaterales (50.32%), lo que minimiza el efecto de un posible riesgo de refinanciamiento con acreedores privados. Asimismo, se prevé que en el mediano plazo este indicador se mantenga por debajo de ese umbral (45%), considerando que se prevé una mayor preferencia por el endeudamiento doméstico en moneda nacional, este argumento es consistente, con el comportamiento histórico de este indicador que ha ido reduciéndose gradualmente. Con el financiamiento del presupuesto de mediano plazo, quizá podría variar un poco en el futuro, pero la trayectoria del comportamiento de la deuda externa será decreciente en dicho horizonte.

Recuadro 2

Indicadores de riesgo para la deuda pública para los países con acceso al mercado de capitales

Los indicadores propuestos por el Fondo Monetario Internacional para identificar diversos riesgos para la sostenibilidad de la deuda son, para la carga de deuda pública: la deuda pública con respecto al PIB y los requerimientos de financiación pública bruta también con respecto al PIB. Para analizar los riesgos del perfil de la deuda los indicadores son el spread con los bonos del tesoro de Estados Unidos o Alemania (EMBI), el requerimiento de financiamiento externo, la deuda en moneda extranjera, el cambio anual de la participación de la deuda a corto plazo y la deuda pública externa.

Los puntos de referencia que se toman para los distintos indicadores fueron sugeridos para proporcionar una advertencia temprana de las vulnerabilidades que puedan surgir y que, dados probables eventos de riesgo, la deuda

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

siga siendo sostenible y no se vea afectada la capacidad de cumplir con las obligaciones adquiridas.

Tabla 3. Puntos de referencia para los indicadores de Deuda

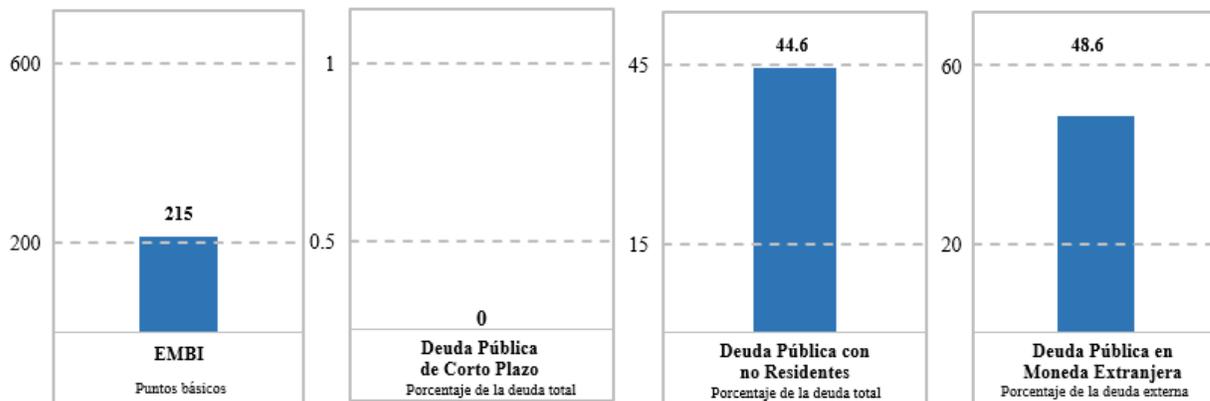
Benchmarks para países con acceso al mercado (en puntos porcentuales)	Mercados emergentes	Economías Avanzadas
Indicadores de la carga de la deuda pública		
Deuda/PIB	60	70
Requerimiento de financiamiento del sector público como porcentaje del PIB	15	20
Indicadores del perfil de deuda		
Spread de los bonos (con E.E.U.U o Alemania)	800	800
Requerimiento de financiamiento externo	20	35
Deuda en moneda extranjera	80	ne*
Cambio anual de la participación de la deuda a corto plazo	1.5	2
Deuda externa	60	60

Fuente: Elaboración DAPF con información del FMI
ne*: No existe punto de referencia para este indicador

Sin embargo, en el capítulo tres de las “Perspectivas Económicas Mundiales” de octubre de 2012 del Fondo Monetario Internacional, se realizan distintos análisis para determinar la sostenibilidad de la deuda de varios países, mencionan que no existe un simple límite para los indicadores de deuda que puedan delinear una deuda “buena” de una “mala”, sino que es necesario explorar la dinámica de la deuda pública, su entorno macroeconómico y las políticas de cada país. Por otro lado, los autores del FMI de la publicación de “Espacio Fiscal” de 2010, quienes también investigaron límites para mantener la sostenibilidad de deuda para diversos países indican que su límite recomendado no debe interpretarse como una barrera absoluta ni como el nivel óptimo de deuda pública.

Gráfico 28. Vulnerabilidad del Perfil de la Deuda Pública de Guatemala 2019

Los límites son las alertas tempranas alta y baja de la estimación de riesgos



Fuente: Elaboración DAPF con metodología del FMI

Merece especial atención, para efectos de medir la vulnerabilidad y el riesgo país el indicador del EMBI (Emerging Markets Bonds Index o Indicador de Bonos de Mercados Emergentes) calculado por JP Morgan Chase y trata de medir la diferencia de tasa de interés que pagan los bonos denominados en dólares, emitidos por países subdesarrollados, y los Bonos del Tesoro de EE. UU.,

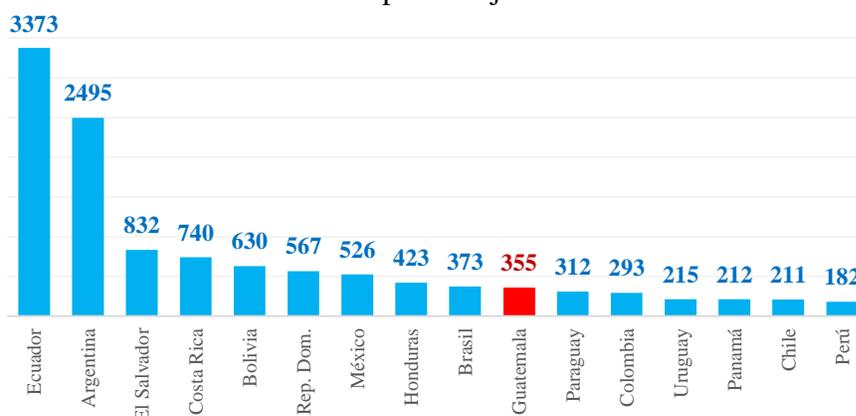
que se consideran "libres" de riesgo. Al cierre de 2019 el EMBI para Guatemala se ubicó en 215 puntos básicos, mostrando con ello la baja percepción de riesgo que los inversionistas tienen del país. Sin embargo, al 30 de junio de 2020 el EMBI para Guatemala se ubicó en 355, muestra que el riesgo país aumentó como resultado del efecto de la Pandemia del COVID-19 en la economía guatemaltecas, a pesar de ello este nivel es relativamente bajo y es uno de los más bajos de América Latina y a nivel Global según muestra el índice del EMBI.

Por último, al observar la evolución y perspectivas de los principales indicadores de deuda pública para Guatemala, así como el comparativo con otros países de la región y al principal índice de riesgo país que tiene incidencia directa sobre el costo financiero de la deuda de mercado (EMBI), se evidencia el manejo prudente y responsable de las finanzas públicas por parte del gobierno y que garantiza la preservación de la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo, permitiendo con ello seguir contribuyendo a la estabilidad macroeconómica del país.

Gráfico 29. EMBI Calculado para Países de América Latina

Al 30 de junio de 2020

En porcentaje



Fuente: Elaboración DAPF con información de Banco Central de la República Dominicana

De los puntos de referencia máximo para los indicadores de países con acceso al mercado del Fondo Monetario Internacional, en los cuales al sobrepasarse se considera un riesgo alto de la vulnerabilidad de la deuda pública, Guatemala aún se encuentra muy por debajo de dichos indicadores. En el caso de la deuda pública el punto de referencia se encuentra en 60% del PIB, los requerimientos de financiamiento en 15% del PIB, el EMBI en 800 puntos básicos, la deuda pública en moneda extranjera en 80% del total y el cambio de la deuda a corto plazo en 1.5 puntos porcentuales. De los cuales, se proyecta que Guatemala a finales del 2020 se encuentre con una deuda/PIB de 32.4%, necesidades de financiamiento de 7.2%, la deuda pública en moneda extranjera en 46.3% y el cambio de deuda a corto plazo es cercana al 0%.

4. Análisis de Sostenibilidad de la Deuda

4.1. Análisis de Mediano Plazo

De acuerdo con el enfoque tradicional de acumulación de deuda, los cambios en la proporción deuda/PIB, son determinados por el diferencial entre el tipo de interés real implícito y la tasa de crecimiento del PIB, la variación del tipo de cambio, el saldo fiscal primario y los ajustes de flujos a stock, tales como el uso de recursos del gobierno en el Banco de Guatemala y el Pago de las Deficiencias Netas. Las simulaciones determinísticas sobre la trayectoria de las variables que integran una ecuación dan como resultado la proporción de deuda/PIB de referencia o acorde a los niveles de las variables consideradas en el análisis.

Las previsiones macroeconómicas, financieras y fiscales que dan como resultado la trayectoria base para 2020-2025, se utiliza para el efecto las previsiones macroeconómicas y fiscales hasta 2025, tomadas de la última actualización de las proyecciones macroeconómicas elaboradas por el Banco de Guatemala (junio 2020). Los supuestos que se utilizaron son los siguientes:

- a) El crecimiento real del PIB está basado en el crecimiento estimado por el Banco de Guatemala, donde se asume que este se ubicará en el escenario bajo de las proyecciones de esta entidad.
- b) La tasa de inflación (y el deflactor del PIB) convergen a un 3.0 % en el período indicado, en el límite inferior de la meta del Banco Central, generando una brecha constante entre crecimiento real y nominal.
- c) El gasto en pago de intereses de deuda (r) está calculado como la suma ponderada de los distintos instrumentos de deuda con diferente madurez.
- d) El saldo fiscal primario (S_p) se obtiene de las operaciones de ingresos y gastos que se proyectan en el presupuesto de mediano plazo

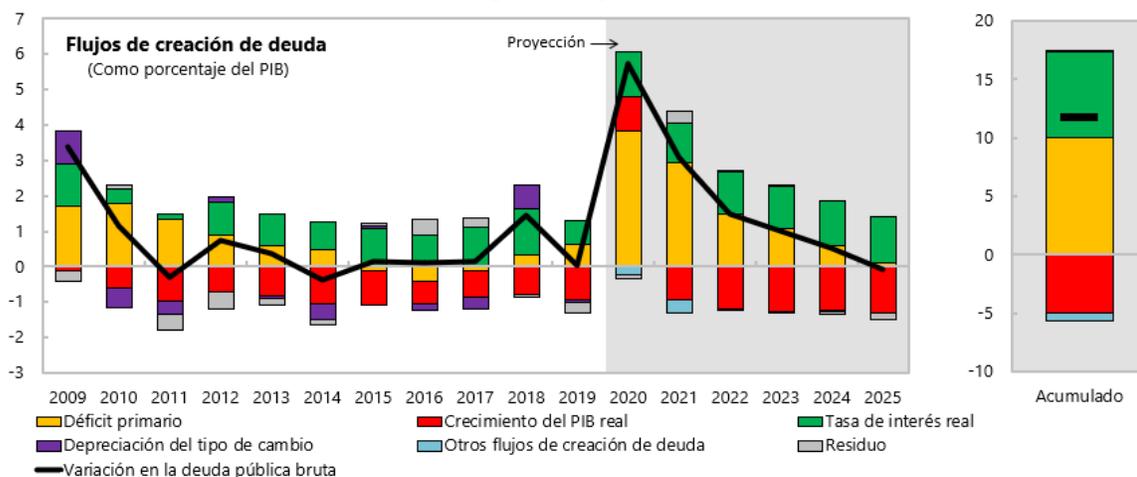
Con base a esa información, se realizó un análisis para observar las contribuciones de los determinantes macro fiscales en el cambio de la deuda pública. Se observa que para 2020, el incremento relativo de la deuda es positivo (5.7 puntos porcentuales del PIB), resultado de una política fiscal expansiva para mitigar los efectos económicos negativos del COVID-19.

Por su parte, para 2021, también se prevé un incremento relativo de la deuda (3.1 puntos porcentuales del PIB), el cual se debe principalmente a un mayor déficit primario, derivado de los programas de reactivación económica post COVID-19 que realizará el Organismo Ejecutivo en dicho año, que aunque tiene un efecto en el aumento de la deuda, se espera también que se dé un efecto positivo en el crecimiento económico de 2021 y para los años siguientes, derivado del efecto multiplicador del gasto, principalmente el de inversión pública, en donde la mayor parte de este gasto en reactivación económica se orienta. De esa cuenta, se prevé que, de materializarse la ejecución de los programas de reactivación económica se podría generar un impacto positivo de entre 0.5 y 0.8 puntos porcentuales en la tasa de crecimiento del PIB, que a su vez tendrán un efecto indirecto en la reducción de la relación deuda/PIB y de una posible mejora en la recaudación fiscal. Aunque es importante indicar que este efecto en el PIB no se consideró para el análisis de deuda y de sostenibilidad que se presenta en este documento.

Asimismo, en los años 2022-2025 se pronóstica que el crecimiento de la deuda con respecto al PIB se desacelere gradualmente en la medida en que el ajuste de gasto se vaya realizando debido a la eliminación del gasto del programa COVID-19 y la disminución del gasto orientado a la reactivación económica, al punto que en 2025 se estima que la relación deuda/PIB será la misma que la prevista en 2024.

Para el período 2020-2025, la dinámica de la deuda será levemente creciente, causado primero por un aumento del déficit primario en 2020-2021 y, segundo, por una reducción gradual en los años siguientes. El aumento acumulado es de 5.7 puntos porcentuales del PIB. Asimismo, el tipo de cambio se prevé se mantenga estable en torno a un límite superior de Q8.00 x US\$1.00 en el referido periodo. Es importante indicar que, es necesario que el crecimiento económico se ubique por encima de la tasa de interés real favoreciendo con ello la estabilidad en la dinámica de la deuda.

Gráfico 30. Flujos creados de Deuda Pública
En porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración DAPF con metodología del FMI

Lo anterior da como resultado que, en términos acumulados, en el período 2020-2025, la deuda pública aumente ligeramente, por lo que se esperaría que el nivel de la deuda pública para el cierre de 2020 se ubique en 32.4% del PIB, en 2021 aumentará nuevamente a 35.5% y se espera que para 2025 se encuentre alrededor de 38.5% del PIB.

Considerando que persiste cierta incertidumbre en los mercados externos, aunque de manera relativamente moderada, dicha incertidumbre puede tener efectos sobre la actividad económica nacional, principalmente en las variables macroeconómicas que tienen incidencia en las cuentas fiscales, especialmente en la dinámica de la deuda pública. Se consideró para el efecto la construcción de algunas pruebas de tensión para determinar cómo evolucionaría la deuda en el mediano plazo ante choques que podrían producirse en el mercado externo o dentro de la economía nacional.

De esa cuenta, tomando como referencia la metodología utilizada en el Framework *Public Debt Sustainability Analysis* (DSA) del Fondo Monetario Internacional -FMI-, se elaboraron una serie

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

de escenarios con los diferentes choques posibles que podrían experimentarse, estos choques se midieron con respecto al escenario base que es consiste con las estimaciones del presupuesto multianual 2020-2025.

De acuerdo con los resultados obtenidos al realizar los diferentes choques, se pudo observar que una de las variables que tiene mayor incidencia en la evolución de la dinámica de la deuda es el crecimiento económico real. Se consideró que una reducción en el PIB real para 2020 (-3.5%) y con secuelas en 2021 por el equivalente de una desviación estándar, manteniendo los demás factores constantes, la razón deuda/PIB podría aumentar a 35.8% en 2021 y podría llegar a 41.1% al cierre de 2025.

Asimismo, un choque en el balance primario (Sp), según la evidencia presentada, podría elevar de manera importante la deuda pública. Se simuló que estos choques ocurrirían en los años 2021-2022, los cuales podrían ser causados por la continuidad del aumento del gasto para la reactivación económica post COVID-19 o de gasto extraordinario como un desastre natural o una súbita caída en la recaudación tributaria. La dimensión del choque realizado es por el equivalente a 0.5% y 0.4% del PIB en los años indicados. Esto elevaría la razón deuda/PIB en 2021 a 35.6% y para 2025 podría alcanzar 40.7%.

Otro factor que incide sensiblemente en el comportamiento de la deuda pública es la variación en el tipo de cambio, una depreciación importante podría elevar los niveles de la deuda pública, derivado que cerca del 49% del saldo de esta, se tiene en moneda extranjera. De esa cuenta, se consideró una depreciación del 5% en 2021, esto elevaría la razón deuda/PIB a 35.8% del PIB en dicho año y se estimó que las variaciones para los años 2021-2025 se mantendrían como en el escenario base, por lo que para 2025 la razón deuda/PIB sería de 40.6%.

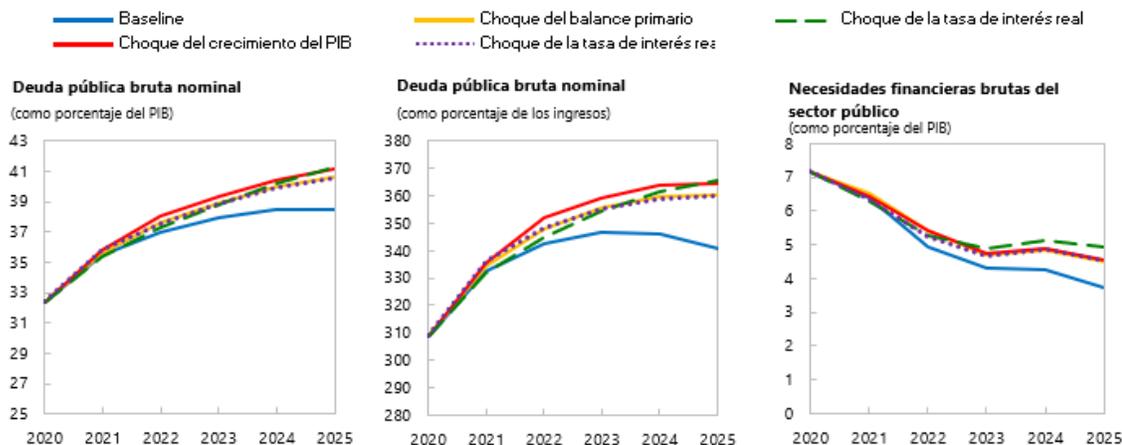
Igualmente, se realizó un choque a la tasa de interés real, el cual es sensible a la volatilidad de los mercados financieros y a las decisiones en materia de política monetaria. Para el efecto, se consideró un aumento de 200 puntos básicos en la tasa de interés real promedio que paga el gobierno en sus obligaciones en 2021 y se mantiene constante de 2021-2025. El efecto para 2021, se estima que será mínimo debido a que la mayor parte de la deuda se tiene contratada a tasa fija, por lo que el principal ajuste se obtendrá en los años siguientes con la contratación de nueva deuda o el repago de la misma. De esa cuenta, para 2021 estará alrededor de 35.4%, valor similar al escenario base y para el cierre 2025 podría ubicarse en 41.3% del PIB.

Por último, se considera un efecto combinado de los diferentes choques y se estima que para 2021 la razón deuda/PIB podría ascender a 36.6% y para el año 2025 podría ubicarse, si todos los choques se dan al unísono, en 43.1%.

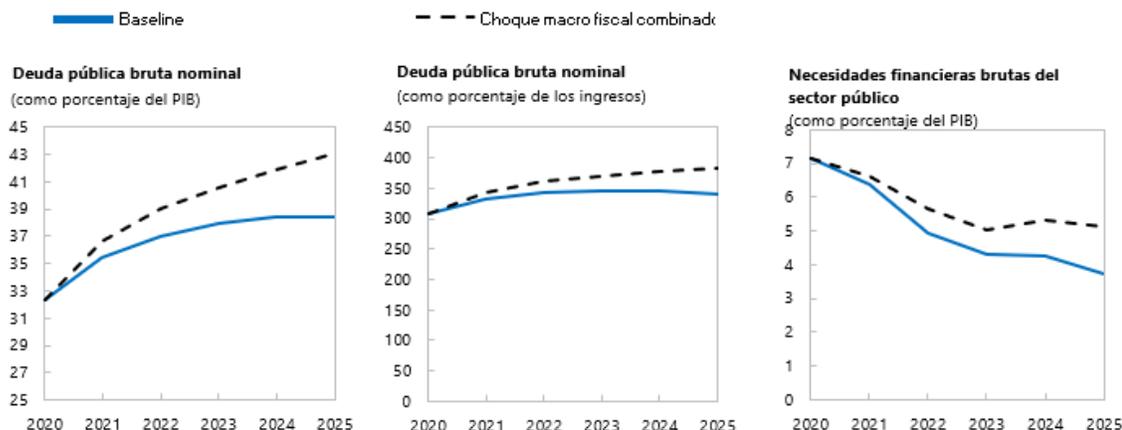
De la misma forma, se analizó la relación deuda/ ingresos fiscales. Con dicho indicador en el escenario base que es el de presupuesto multianual, es creciente en los primeros años debido al choque por el COVID-19 en los ingresos fiscales y en el aumento de la deuda en 2020, sin embargo, se espera que su tasa de crecimiento disminuya a medida de una mejora gradual en la recaudación tributaria. Para 2020-2021 este indicador aumentaría de 308.8% a 332.7% respectivamente. Posteriormente en 2025 se ubicaría en 340.9%. Aplicando las pruebas de tensión

para el escenario de un shock combinado, debido al aumento del déficit fiscal y el deterioro de los otros determinantes de la deuda, el indicador podría alcanzar un máximo de 381.8% en 2025

Gráfico 31. Pruebas de tensión para el Análisis de Sostenibilidad de la Deuda
En porcentaje del PIB
Test de estrés macro fiscales



Test de estrés adicional



Fuente: Elaboración DAPF con metodología del FMI

Por otro lado, se realizó el análisis de sostenibilidad de deuda pública bajo un enfoque estocástico sobre los determinantes macro fiscales de la proporción de deuda pública sobre PIB. Con esta metodología se busca determinar la distribución de probabilidades de las sendas de trayectoria de la deuda pública en un determinado horizonte de proyección. El desarrollo de este enfoque reconoce explícitamente la existencia de un grado de incertidumbre acerca de las futuras condiciones macroeconómicas y de la política fiscal. Este instrumento mejora la comprensión y transparencia acerca de los riesgos en torno a la dinámica de la deuda pública.

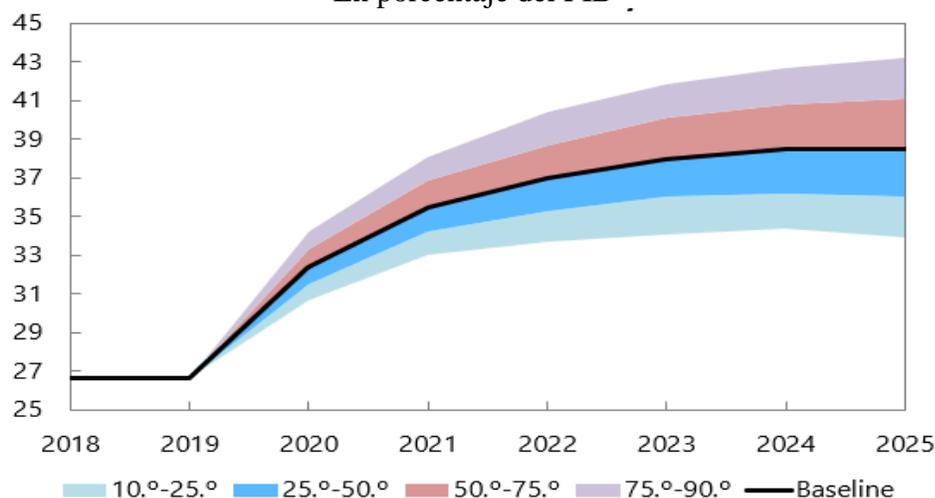
Para el efecto, se utilizó un *Fan Chart* (gráfica de abanico) el cual proporciona una vista probabilística de la incertidumbre en torno a la línea de base. Si bien las pruebas de resistencia presentadas anteriormente evalúan la sensibilidad de la dinámica de la deuda a variables clave

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

exógenas y de política, los Fan Chart muestran un espectro de posibles resultados basados en las propiedades estocásticas del comportamiento de las variables determinantes en un país. En particular, los gráficos incorporan retroalimentación entre las variables macroeconómicas que impulsan la dinámica de la deuda y se basa en datos históricos para calibrar la persistencia de los shocks.

En el escenario central, el análisis estocástico de la deuda pública permite evidenciar un incremento gradual en la proporción de deuda sobre PIB y una posterior estabilización en torno al 38.4% del PIB en 2025. Considerando el comportamiento de la deuda y los diferentes choques internos y externos que podrían experimentarse, se estima que hay una probabilidad del 50% que la deuda pública podría situarse entre 36.0% y 41.1% al final del período de análisis. Asimismo, hay una probabilidad del 90% que la deuda pública se ubique para 2021 entre 32.4% y 38.8%. Para finales de 2025, igualmente se esperaría que con una probabilidad del 90.0%, la relación deuda / PIB se encuentre entre 32.5% y 44.7%.

Gráfico 32. Trayectoria de la Deuda Pública (Fan chart)
En porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración DAPF con metodología del FMI

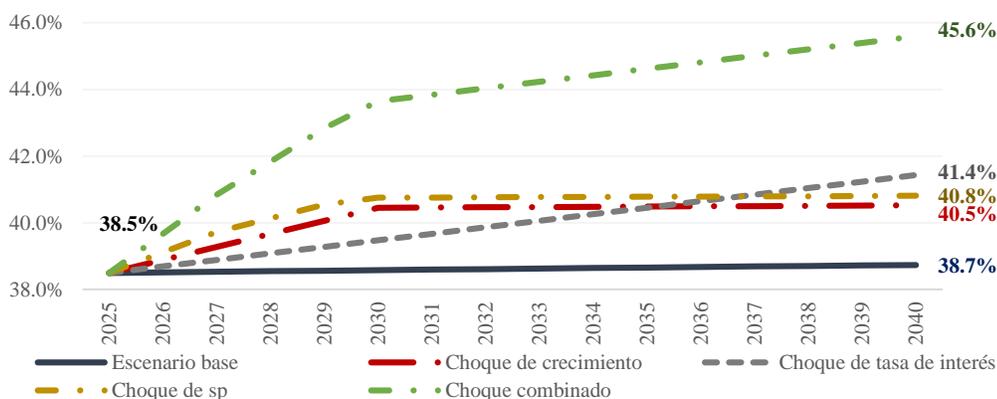
4.2. Análisis de Largo Plazo

Para evaluar el comportamiento y posible trayectoria de la deuda pública en el largo plazo, es decir en un horizonte de 20 años, se realizó un análisis simplificado de choques a los principales determinantes de la deuda pública que podría generarse a partir de 2026 tomando como referencia el escenario base de mediano plazo (2020-2025) de la sección anterior.

En ese sentido, de mantenerse las condiciones previstas en 2025 y que estas se extiendan en el largo plazo (2040), es decir un resultado primario deficitario que se ubique en torno al 0.2% PIB; el crecimiento económico promedio se ubique en 3.3% , 0.2 puntos porcentuales debajo del PIB potencial, la tasa de interés real se estima por abajo del crecimiento económico y el tipo de cambio nominal se prevé que en promedio se mantenga relativamente constante como se ha observado en los últimos quince años. Con dichos supuestos la proporción Deuda / PIB, si bien muestra un

comportamiento creciente, será moderado y se prevé que dicho indicador alcance al final del período indicado un 38.7%.

Gráfico 33. Escenarios del comportamiento de la Deuda Pública en el Largo Plazo
En porcentaje del PIB



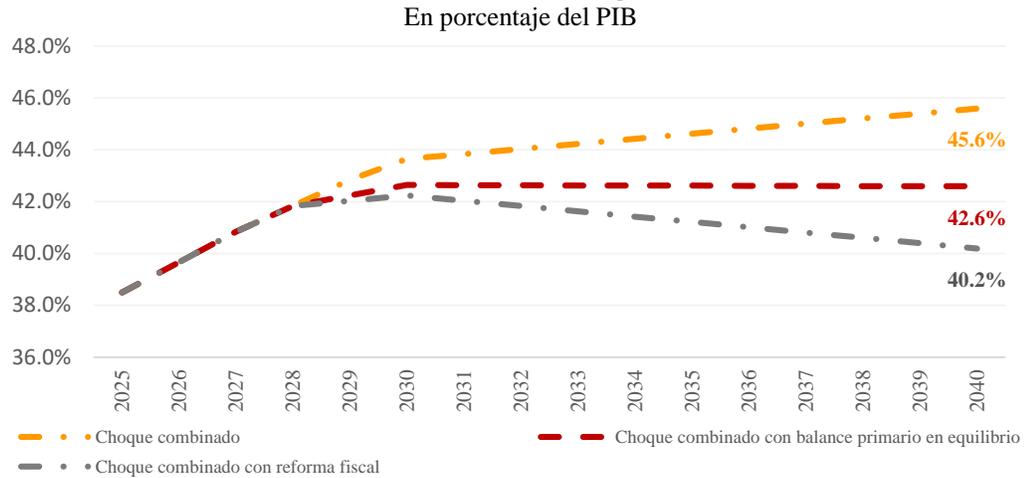
Fuente: Elaboración DAPF con el análisis del Índice de Blanchard

Lo anterior muestra que hay margen suficiente para soportar choques de la economía, sin que esto repercute severamente en la sostenibilidad fiscal. Para el efecto se aplicaron choques transitorios a los principales determinantes del comportamiento de la deuda y en el peor escenario de un choque combinado en el que se da una reducción del PIB real en los primeros años (caída del 30.0% del valor estimado), incremento de la tasa de interés real en 50 puntos básicos y un aumento importante en el déficit primario en los primeros cinco años (aumentos en puntos porcentuales del PIB de 0.8 por dos años, 0.6 por los dos años siguientes y 0.4 en el quinto año). Con estos choques combinados la relación deuda / PIB para 2040 podría situarse hasta 45.6%.

Considerando los resultados mostrados, es importante indicar que la autoridad fiscal puede tomar medidas de política para evitar un deterioro de las cuentas fiscales y revertir así la tendencia de la deuda mediante ajustes en los ingresos o gastos del gobierno que pueden reducir o minimizar el impacto de los efectos adversos en el largo plazo.

En ese sentido, se elaboraron dos escenarios adicionales que muestran dos tipos de ajustes fiscales uno en el que se busca un equilibrio en el balance primario, después de los choques en la economía; y otro escenario en el que el ajuste fiscal es más severo y se logra un superávit primario de 0.2% del PIB posterior a los choques combinados. Con dichos ajustes la relación de deuda / PIB para 2040 pasaría de 45.6% a 42.6% del PIB, únicamente logrando un equilibrio en el resultado primario y con un ajuste un poco más fuerte se logra un mayor superávit primario, en donde la relación deuda/PIB disminuiría a 40.2% del PIB. Dada la evolución de las cuentas fiscales, la disciplina en el manejo de los recursos y el historial de estabilidad macroeconómica en los últimos 20 años, son escenarios factibles y que dan sustento para afirmar que la deuda pública en Guatemala es sostenible en el mediano y largo plazo.

Gráfico 34. Escenarios de Ajuste Fiscal para Atenuar Choques Adversos en la Deuda Pública de Largo Plazo



Fuente: Elaboración DAPF con el análisis del Índice de Blanchard

4.3. Aspectos generales para la mitigación

Las medidas de política fiscal para atenuar los choques exógenos podrían fundamentarse en una mejora sustancial de la recaudación tributaria que permita ampliar la base tributaria, modificar o modernizar algunas tarifas impositivas y que la Superintendencia de Administración Tributaria mejore la fiscalización y los controles aduaneros para la reducción de la evasión y el contrabando aduanero. Asimismo, es necesario ampliar los mecanismos de cooperación internacional, evaluar los espacios para el uso de crédito público (de acuerdo a los indicadores de deuda y sostenibilidad), fortalecer la provisión de bienes públicos con un alto rendimiento económico y social (como son la infraestructura, protección social, salud y educación) y aumentar el coeficiente de inversión mediante asociaciones público-privadas, entre otros aspectos para mejorar la posición económica y fiscal del país en un horizonte de mediano plazo.

5. Riesgos fiscales Específicos

Los riesgos fiscales son una serie de factores que pueden llevar a que los resultados de las finanzas públicas (principalmente déficit fiscal y el coeficiente de deuda, medidos respecto del PIB) se desvíen de lo proyectado. Adicionalmente, tal como lo señala el Fondo Monetario Internacional, la rápida evolución de las condiciones macroeconómicas y financieras adversas derivadas de la pandemia, incidirá negativamente en las finanzas públicas a escala mundial. Muchos gobiernos registrarán disminuciones de sus ingresos y aumentos de los gastos. Además, se materializará un mayor número de los pasivos contingentes para de los gobiernos. Por último, las diversas medidas fiscales de respuesta a la crisis que han sido adoptadas por los gobiernos podrían crear nuevos riesgos fiscales.

El análisis de los riesgos fiscales en esta etapa toma especial importancia por cuanto derivado de la pandemia, se observa un agravamiento de la situación fiscal en el corto plazo, resultado, por un lado, de las decisiones e instrumentos de política pública para su atención y por el otro, del comportamiento de las variables fiscales y macroeconómicas. De esta forma, es necesaria una gestión oportuna de dichos riesgos de forma que sus consecuencias puedan mitigarse en el mediano y largo plazo, garantizando la recuperación y el fortalecimiento la economía y las finanzas públicas ancladas en la observada resiliencia macroeconómica con la que el país cuenta.

En función de lo anterior, se deben identificar los diferentes riesgos a los que están expuestas las perspectivas fiscales, medir su impacto y gestionarlos de manera proactiva. En este apartado, se examinan las estrategias y las medidas que el Gobierno de Guatemala, ha adoptado en la búsqueda del objetivo de gestionar efectivamente los riesgos fiscales resultantes de la atención de la emergencia sanitaria.

5.1. Enfermedades y epidemias como riesgos fiscales

Los desastres son consecuencia de fenómenos que desencadenan procesos que provocan daños físicos, pérdidas de vidas humanas y de capital; al tiempo que alteran la vida de comunidades y personas trastornando la actividad económica de los territorios afectados. La recuperación después de dichos eventos requiere de la acción de los gobiernos y en muchos países, de recursos externos para dicha recuperación. En la terminología de la Gestión de Riesgo, se encuentran los denominados desastres biológicos¹, los cuales se relacionan con enfermedades que adquieren difusión a nivel de endemia, epidemia o pandemia.

De acuerdo con el Centro para la Investigación de la Epidemiología de los Desastres (CRED), de la Universidad Católica de Lovaina, cuando la enfermedad se mantiene en una misma zona durante un periodo de tiempo prolongado se trata de una endemia, la epidemia ocurre cuando la misma enfermedad se observa en un área muy amplia, cruzando las fronteras de diversos países y con niveles de incidencia superiores a los considerados normales para una enfermedad. Cuando la enfermedad afecta a una gran cantidad de personas, se transforma en una pandemia. El significado etimológico de esta palabra es “enfermedad de todo el pueblo”. La pandemia suele producirse ante

¹ Los desastres biológicos se originan por la proliferación de agentes, como bacterias, virus y toxinas, que pueden ocasionar la muerte o incapacitar a personas, provocar daños en los animales y las cosechas, y degradar el ambiente. Algunos ejemplos de amenazas biológicas: colera, dengue, fiebre amarilla y los virus de Ébola y Marburgo. CEPAL, 2014. Manual para la Evaluación de Desastres.

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

la aparición de un nuevo virus o bacteria que producen enfermedades para las cuales no existe tipo alguno de inmunidad.

El brote epidémico o pandémico de una enfermedad puede afectar a la economía y los medios de vida de la población, tanto en el país donde surge el brote como en otras partes del mundo. Debido al incremento del tránsito de personas y productos, una enfermedad puede propagarse rápidamente entre países y continentes. (OMS, Organización Mundial de la Salud 2017. Virus de la gripe y las pandemias).

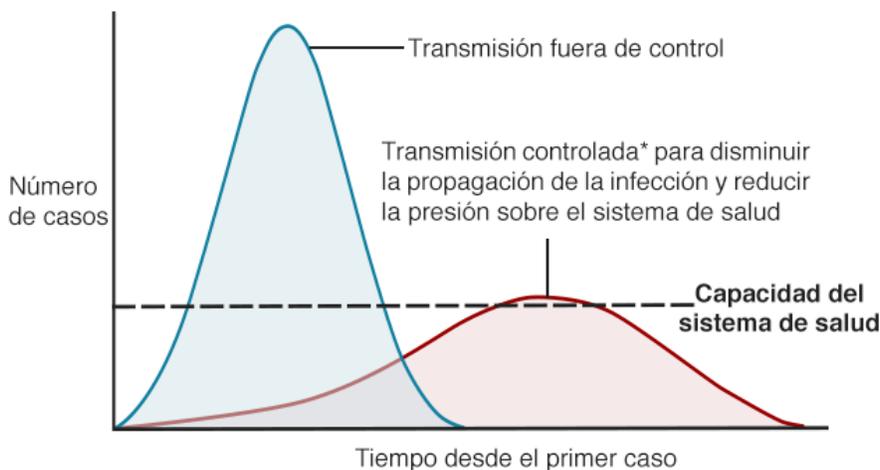
Una pandemia como cualquier otro desastre tiene efectos económicos y sociales que pueden ser estimados sobre la base de la metodología para la evaluación de efectos socioeconómicos y ambientales de los desastres, elaborada desde principios de los años setenta por parte de la CEPAL. Dicha metodología, ha sido aplicada en latinoamericana para evaluar emergencias sanitarias, fue desarrollada inicialmente, como un ejercicio piloto realizado para la OPS, BID y CEPAL para estimar los potenciales costos en un país de la epidemia del síndrome agudo respiratorio severo (SARS) y luego se han realizado ejercicios de evaluación de una potencial ocurrencia de influenza aviar en países de América Latina y el Caribe.

Derivado de la emergencia, el Gobierno de la República de Guatemala, entre otras acciones, declaró el Estado de Calamidad Pública mediante el Acuerdo Gubernativo 5-2020, del 5 de marzo de 2020, que fue ratificado por el Congreso de la República el 12 de marzo de 2020.

Para finales de abril 2020, la cifra en cuanto al número de infectados no pareciera alarmante, el bajo nivel de contagio se asocia a la efectividad de las medidas adoptadas por el Gobierno de la República, lo que ha permitido, los bajos niveles de propagación observados.

Las medidas de distanciamiento social, cuarentena, toque de queda y restricciones de movilidad buscan retrasar y contener el avance en el número de contagios, lo que se ha denominado “aplanar la curva de la epidemia” y así evitar sobrecargar a los servicios de salud para que puedan brindar los cuidados de forma adecuada a quienes los requieran. La idea que subyace es la de ralentizar (o frenar) la propagación del coronavirus, de modo que el número de casos se distribuya en el tiempo en lugar de experimentar un fuerte y descontrolado aumento en una fase temprana. Lo anterior implicaría formar una curva plana, en lugar de una curva pronunciada, causada por un rápido acrecentamiento de las infecciones.

Gráfico 35
Aplanar la curva epidemiológica



Fuente: BBC News, marzo 2020, Kim y Bergstorm, universidad de Washington

A nivel internacional el desarrollo de la pandemia en Japón es un ejemplo de una curva plana, donde el número de casos pasó de uno (1) el 16 de enero a cuatrocientos ochenta (480) al 9 de marzo, (creció solamente en 9 casos diarios en promedio). Una curva pronunciada se forma por lo sucedido en Italia, donde los casos pasaron de tres (3) el 31 de enero a nueve mil (9,000) al 9 de marzo, es decir, un crecimiento de 237 casos por día en promedio. La cantidad de contagios registrados en Italia por día es 27 veces superior a la observada en Japón.

5.2. Impactos Económicos y Fiscales de la Pandemia de Covid-19 Coronavirus en Guatemala

Los diversos impactos en la economía nacional son estimados mediante la descripción del comportamiento de algunas de las variables más significativas en los sectores anteriormente definidos, haciendo hincapié en que, en la totalidad de los casos, se trata de cifras preliminares, lo que obliga a su posterior revisión y adecuado tratamiento en cuanto a la potencialidad de paulatinos o inesperados cambios que las mismas puedan presentar.

Los costos adicionales, se establecen en la figura del gasto público encaminado a la atención de la pandemia, estimados en función a los recursos asignados a las medidas tendentes a controlar la propagación de la pandemia, así como las transferencias y fondos destinados a atender a la población afectada, con énfasis en los grupos más vulnerables. Las medidas de política económica adoptadas tanto en la etapa de contención, como en la mitigación de la afectación hacia la economía, acciones que causarán presiones adicionales sobre los resultados fiscales más relevantes.

Es de suma relevancia, aclarar que, por tratarse de un evento en pleno desarrollo, la determinación de los impactos y efectos sobre la economía nacional se fundamenta en el establecimiento de la línea base previa a la declaración de la pandemia y el criterio de las entidades y expertos que han iniciado líneas de investigación respecto de los posibles efectos de la crisis sobre las variables

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

analizadas. Por lo anterior, dichas estimaciones deberán ser actualizadas al momento de contar con información y cifras oficiales, que apoyen o contradigan lo señalado.

5.2.1. Sector Externo

Las variables incluidas en el análisis preliminar son las exportaciones, importaciones, turismo y viajes y remesas familiares, en el análisis a profundidad del sector, se podrá hacer una revisión respecto de los cambios en los Flujos de Inversión Extranjera Directa.

5.2.1.1. Exportaciones

Al observar la estructura de nuestras exportaciones durante el último quinquenio se puede observar que más del 50% está conformado por la participación de diez productos principales, de los cuales cinco de ellos son materias primas agrícolas (Banano, Azúcar, Café, Cardamomo y Grasas y Aceites comestibles) que conforman el 29.7% de las exportaciones totales y se encuentran dentro de los denominados soft commodities.

Tabla 4
Principales diez productos de exportación nacionales
Período 2015-2019
Cifras en millones de U.S. Dólares y porcentajes

Posición	Exportaciones Totales	2015	2016	2017	2018	2019 p/	Participación Exportaciones 2019	Acumulado %
		10,674.8	10,449.3	10,982.4	10,969.6	11,176.5		
1	Artículos de vestuario	1,325.0	1,268.9	1,339.9	1,449.7	1,397.5	12.5%	12.5%
2	Banano	715.1	702.6	781.6	804.0	829.1	7.4%	19.9%
3	Azúcar	850.8	816.7	825.0	632.9	694.7	6.2%	26.1%
4	Café	663.0	649.1	748.0	679.9	662.4	5.9%	32.1%
5	Cardamomo	243.0	229.0	366.6	433.4	647.5	5.8%	37.9%
6	Grasas y aceites comestibles	361.0	469.4	570.1	566.5	490.1	4.4%	42.2%
7	Hierro y acero	222.9	191.3	237.2	302.2	359.0	3.2%	45.5%
8	Materiales plásticos y sus manufacturas	321.7	322.6	329.3	349.4	357.4	3.2%	48.7%
9	Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagres	298.8	328.0	326.2	325.0	337.2	3.0%	51.7%
10	Manufacturas de papel y cartón	234.8	245.5	271.9	293.4	325.8	2.9%	54.6%

p/Preliminar

Fuente: Minfin, Dirección de Transparencia Fiscal, Cifras Banco de Guatemala.

En la actualidad, se observa una alta volatilidad y considerables caídas en los precios de algunos de los principales commodities; cardamomo 40.6%; azúcar 20.1%; café 15.4% y aceite de palma 22.1%; lo que podría afectar los volúmenes y montos de las exportaciones nacionales.

Tabla 5
Caídas en el precio de commodities más importantes
Período del 01-01-2020 al 18-03-2020
Cifras en porcentajes

Productos	Caída en el precio	Tipo de commodity
Café	-15,4%	Soft
Algodón	-18,1%	Soft
Azúcar	-20,1%	Soft
Aceite de Palma	-22,1%	Soft
Madera	-25,0%	Soft
Cardamomo	-40,6%	Soft
Cacao	-9,9%	Soft

Fuente: Adaptado de Fernández & Dirkmaat, UFM. 2020

Disponible en: <https://trends.ufm.edu/articulo/coronavirus-recesion-mundial-e-impacto-en-guatemala/>

Las fluctuaciones en los precios de commodities deberían preocupar al sector exportador guatemalteco, ya que como se observa, algunos de los productos que más exporta el país están cayendo de precio y es posible que esa tendencia continúe hasta que el periodo de crisis disminuya. Cuando la recesión económica llegue se espera que los precios de las exportaciones crezcan y el de las importaciones se mantenga o siga bajando (Fernández & Dirkmaat, UFM. 2020).

5.2.1.2. Importaciones

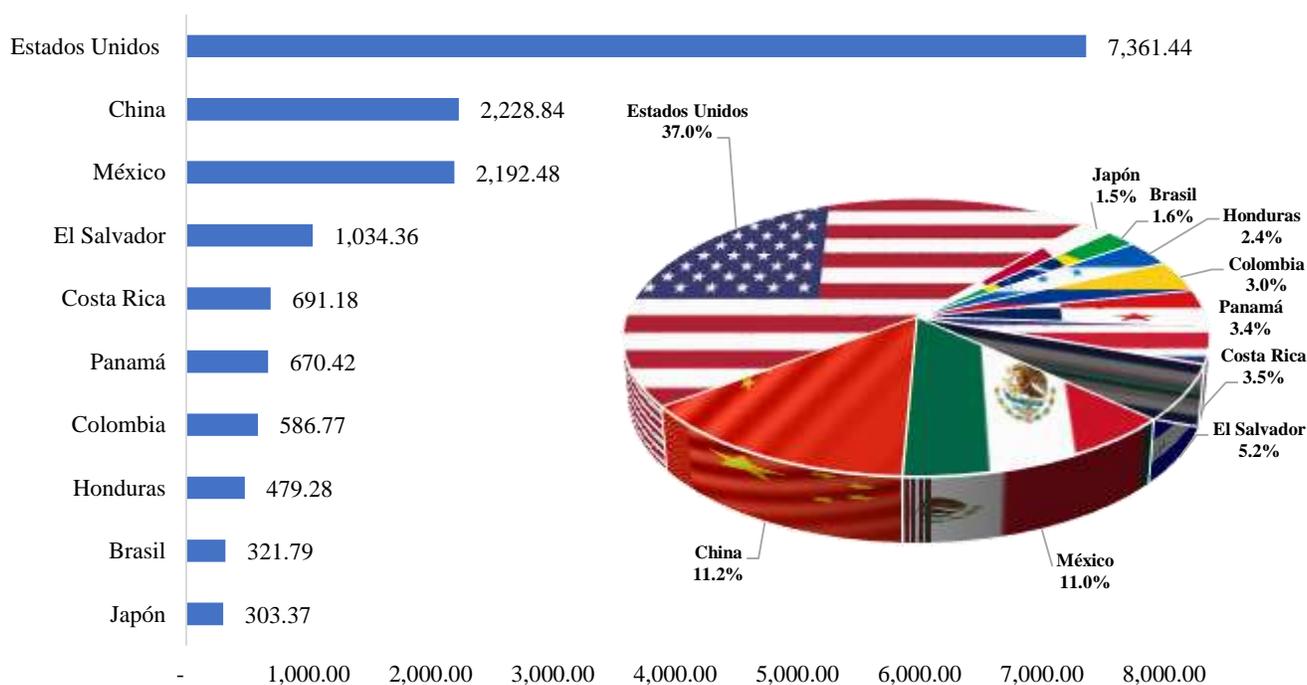
La estructura de las importaciones muestra para el 2019; que diez productos explican el 49.2% entre estos: Vehículos y material de transporte 8.3%; Máquinas y aparatos mecánicos para usos electrotécnicos 7.2%; Gasolina 5.7%; Materiales plásticos y sus manufacturas 5.6%. El 37% de las importaciones provienen de Estados Unidos; el 11.2% de China; el 11% de México; mientras que El Salvador, Costa Rica; Panamá y Honduras proveen en conjunto el 14.5%. Esto podría representar una seria interrupción en la cadena de suministro, hacia diversos sectores productivos.

Tabla 6
Principales diez productos importados por Guatemala
Período 2015-2019
Cifras en millones de U.S. Dólares y porcentajes

Posición	Importaciones Totales	2015	2016	2017	2018	2019 p/	Participación importaciones 2019	Acumulado %
		17,641	17,003	18,390	19,674	19,882		
1	Vehículos y material de transporte	1,461	1,569	1,738	1,621	1,642	8.3%	8.3%
2	Máquinas y aparatos mecánicos para usos electrotécnicos	1,562	1,365	1,419	1,390	1,435	7.2%	15.5%
3	Gasolina	845	820	982	1,149	1,127	5.7%	21.1%
4	Materiales plásticos y sus manufacturas	1,055	1,035	1,079	1,170	1,116	5.6%	26.8%
5	Diesel	807	713	882	1,027	1,066	5.4%	32.1%
6	Productos diversos de la industria química	737	726	753	823	787	4.0%	36.1%
7	Aparatos transmisores y receptores	589	585	666	664	756	3.8%	39.9%
8	Productos farmacéuticos	727	687	675	724	725	3.6%	43.5%
9	Materiales textiles (tejidos o telas)	673	605	581	605	582	2.9%	46.5%
10	Hierro y acero	462	430	503	580	552	2.8%	49.2%

Fuente: Minfin, Dirección de Transparencia Fiscal, Cifras Banco de Guatemala.

Gráfico 36
Importaciones desde los 10 principales países de origen en 2019
Cifras en millones de U.S. Dólares y porcentajes



Fuente: Minfin, Dirección de Transparencia Fiscal, Cifras Banco de Guatemala.

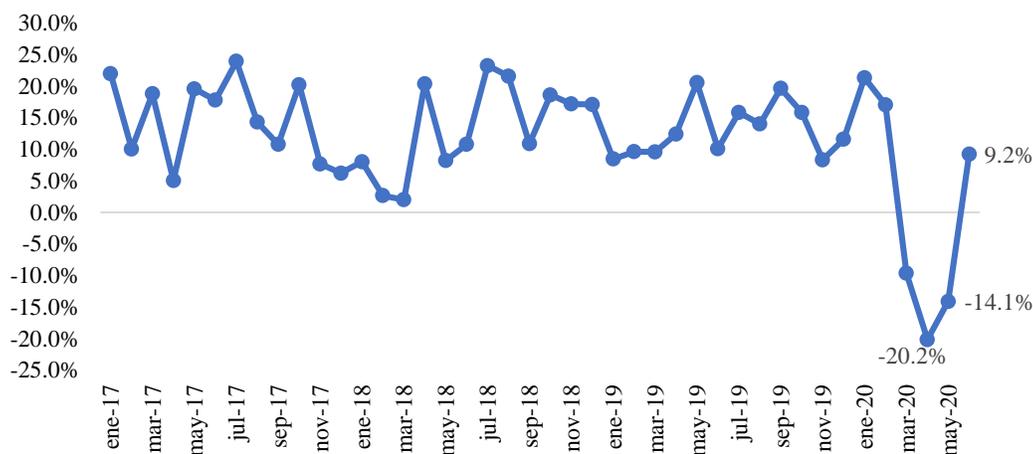
5.2.1.3. Remesas familiares

Los flujos de capital provenientes de las remesas familiares se han constituido en una de las fuentes de ingresos de divisas más importantes del país, además constituyen el financiamiento de un porcentaje importante del consumo e inversión. Se estima que en la actualidad 1.5 millones de guatemaltecos, viven y trabajan en los Estados Unidos. Las poblaciones de migrantes guatemaltecos son mayores en California, Florida y Nueva York. Producto de esta población migrante, las remesas durante el 2019 representaron un ingreso de divisas de U.S. Dólares 10,508.3 millones; equivalentes al 13.8% del PIB.

De acuerdo con el Banco Mundial, las remesas son cruciales no solo para el consumo sino también para invertir en capital humano y físico. La mayoría de quienes las reciben son mujeres relativamente jóvenes que viven en áreas rurales. En aproximadamente el 60% de los casos, las remesas mantienen a miembros desempleados de familias, lo que incide en que las familias de migrantes no se encuentran entre las más pobres del país.

La evolución del mercado laboral en los Estados Unidos tiene un impacto directo en las remesas por lo que el creciente desempleo ligado a las medidas de contención social aplicadas, ocasionaron durante los primeros meses del 2020 una disminución en el flujo de remesas, los puntos más bajos se observaron en abril y mayo con variaciones interanuales en el orden de -20.2% y -14.1. Para junio se observó una considerable recuperación, sin embargo, en el acumulado se estima una disminución del 1% respecto del mismo periodo en 2019. Dentro de los escenarios proyectados, de mantenerse la tendencia, el Banco de Guatemala estima una contracción en el flujo anual de remesas en el orden del 6.5%.

Gráfico 37
Remesas Familiares
Variación interanual
Cifras en porcentajes



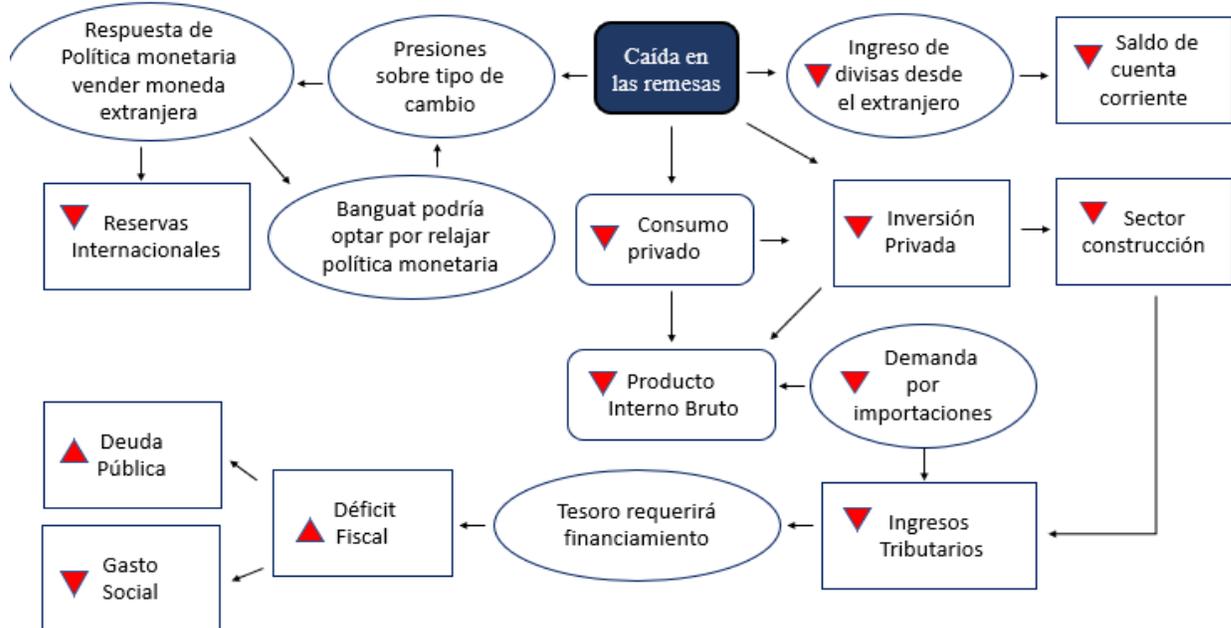
Fuente: Minfin, Dirección de Transparencia Fiscal, Cifras Banco de Guatemala.

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

Un estudio reciente del Banco Mundial muestra los posibles canales de transmisión e impactos que tendría en el país, la disminución de las remesas. Los resultados señalan:

- a) Reducción de la renta disponible de los hogares receptores, lo aminora el gasto en bienes de consumo, tanto duraderos como no duraderos.
- b) Reducción de la inversión privada, inversiones en capital humano y físico, a través de educación, o el establecimiento de nuevos negocios.
- c) Disminución en la actividad de la construcción, ya que muchos hogares emplean las remesas para financiar nuevas viviendas, o para renovar viviendas existentes.
- d) En general, menos remesas se traducirían en una menor actividad económica por un consumo e inversión más débiles.
- e) Se debilita el saldo de cuenta corriente, reducción de las transferencias corrientes, que desempeñan un papel importante en el financiamiento del déficit de la balanza comercial.
- f) Reducción de los ingresos tributarios por la reducción en el consumo y demanda agregada.
- g) Incremento en el déficit o reducción del gasto social por la reducción en ingresos fiscales.
- h) Presiones de depreciación sobre el quetzal, intervención del Banguat para sostener el valor de la moneda, lo que impactaría negativamente en las reservas internacionales.

Gráfico 38
Canales de transmisión de una caída en las remesas



Fuente: Adaptado de Banco Mundial, 2014.

5.2.1.4. Turismo y Viajes

La pandemia del coronavirus debido al cierre de fronteras y las restricciones internas de movilidad ha paralizado sectores clave como el turismo. Este sector es uno de los primeros y más afectados de la economía. Según la Organización Mundial del Turismo (OMT, 2020), las llegadas de turistas internacionales para América Latina, pueden disminuir entre un 58% y un 78% en 2020.

El turismo es un generador clave de divisas, ingresos y empleo directo e indirecto en toda la región, además de aportar un porcentaje importante de las exportaciones totales (bienes y servicios).

La OMT, publicó una evaluación a marzo 2020 sobre el impacto de la COVID-19 en el turismo internacional, en la cual toma en consideración que nunca se habían introducido restricciones de viaje en todo el mundo simultáneamente, previendo que las llegadas de turistas internacionales podrían reducirse hasta en un 30% en 2020, en comparación con las cifras de 2019, destacando que se trata de estimaciones que deben interpretarse con cautela a la luz de la magnitud de la crisis, la inestabilidad y la falta de precedentes.

De acuerdo con la Cámara de Turismo CAMTUR, la Semana Santa es una de las épocas donde más se dinamiza la economía formal e informal y también representa uno de los picos altos del turismo en el país. Debido al cierre de fronteras y la restricción de la movilidad interna en el país, CAMTUR estimó que en abril se dejaron de percibir cerca de 200 millones de U.S. Dólares.

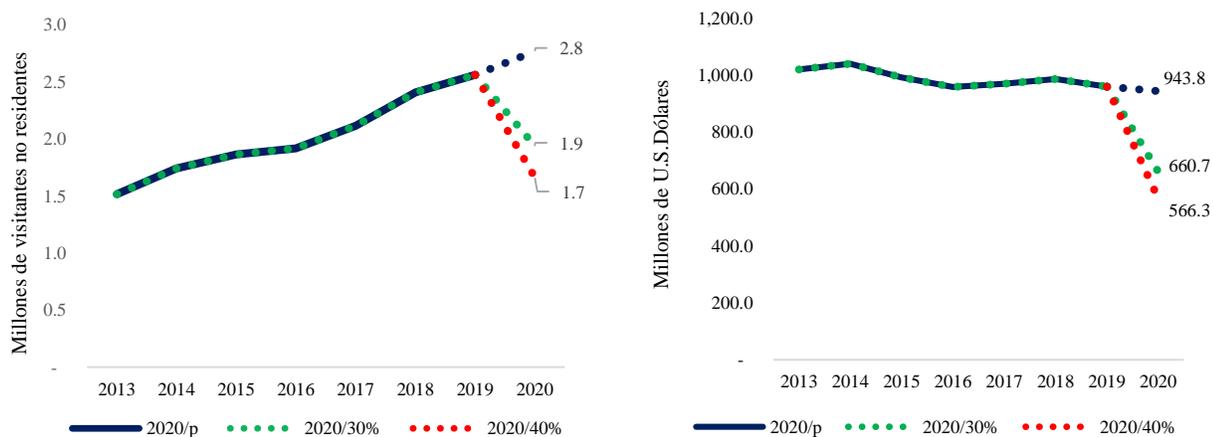
Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

Por su parte, la Comisión de Turismo Sostenible de la Asociación de Exportadores de Guatemala (Agexport), indicó que se realizaron encuestas que revelan que tres de cada cinco hoteles han cerrado sus puertas. Si la condición prevalece, para finales de abril se estima una caída del 60% en comparación a 2019.

En encuestas recientes elaboradas por ASIES al sector turismo, se evidencia que la crisis ha afectado de manera directa y fuerte tanto a las empresas como a las personas que dependen de esta actividad económica. Muchas empresas han cerrado sus operaciones, ha habido un número de despidos importante y la percepción de los empresarios y trabajadores del sector, de mantenerse la situación actual, es negativa, dado que las empresas han expresado que de mantenerse la situación tendrán que prescindir de cientos de empleos y se verán obligadas a cerrar definitivamente (ASIES, 2020, Turismo y Covid-19 en Guatemala).

Para estimar los posibles impactos a nivel nacional, se tomó como escenario 2020 (sin crisis), el crecimiento promedio de los últimos cinco años, en el número de visitantes no residentes y en la generación de divisas por turismo y viajes. Se prevén dos escenarios de contracción del 30% y 40% en los que se observa un declive en el número de visitantes de 0.9 y 1.1 millones respectivamente, que equivale a una reducción en la generación de divisas por turismo y viajes de entre 283.1 y 377.5 millones de U.S. Dólares respecto del escenario tendencial estimado para 2020.

Gráfico 39
Escenarios de caída en el sector turístico nacional
Cifras en millones



Fuente: Estimaciones DTF MINFIN, con cifras del Boletín Estadístico del Departamento de Investigación y Análisis de Mercados, (INGUAT) y Mercado Institucional de Divisas (BANGUAT).

5.2.2. Sector Real

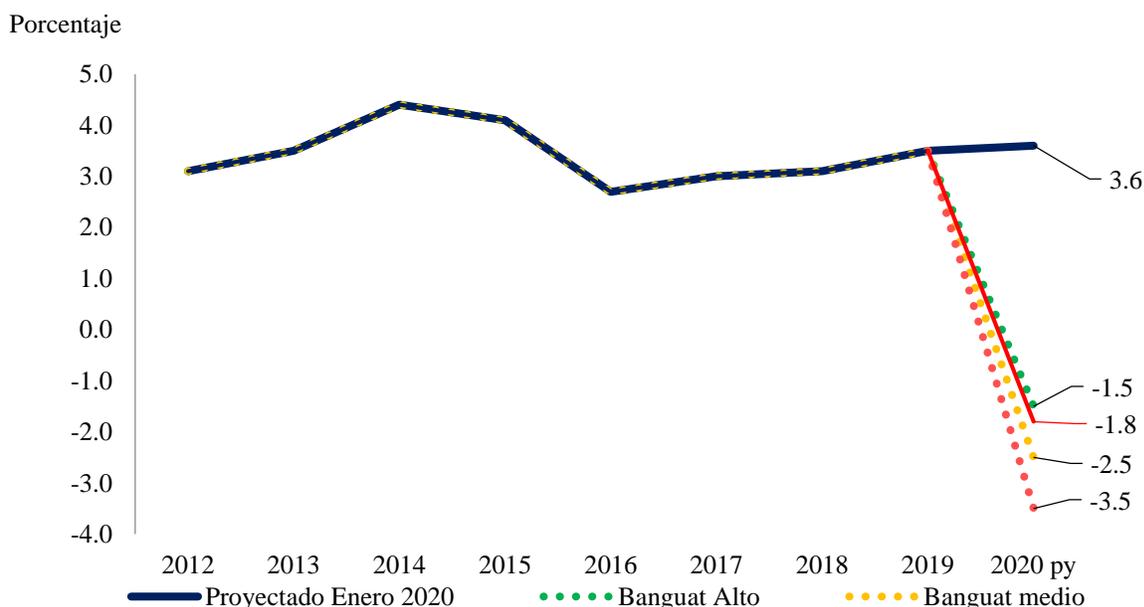
Las variables incluidas en el Sector Real, en el análisis preliminar son Producto Interno Bruto, Índice de Precios al Consumidor e Ingresos y consumo privado.

5.2.2.1. Producto Interno Bruto

La actividad económica medida en función del Producto Interno Bruto en términos reales mostró para el 2019 un crecimiento de 3.5% superior en 0.4% al registrado en 2018 y dentro del rango establecido en las proyecciones de crecimiento. De acuerdo con ese comportamiento se esperaba un crecimiento medio cercano a 3.6%; en la estimación se esperaba un desempeño positivo en las actividades económicas. (Banco de Guatemala, enero 2020 “Desempeño Macroeconómico 2019; Perspectivas 2020”).

A raíz de la crisis epidemiológica, el Banco de Guatemala, prevé que la tasa de crecimiento de la economía para el 2020, podría presentar tres escenarios el primero un escenario alto que plantea con un crecimiento de -1.5%; un escenario medio de -2.5% y un escenario bajo en el orden de -3.5%. El Banco de Guatemala, plantea en su revisión a la baja un impacto en prácticamente todas las actividades económicas, sin embargo, prevé que estas registrarían una significativa recuperación en 2021, por lo que estima el crecimiento en el orden del 4.0%.

Gráfico 40
Escenarios de choque en el Producto Interno Bruto
Cifras en porcentajes



Fuente: Cifras de pronósticos del BANGUAT y Banco Mundial.

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

El escenario alto del Banco de Guatemala es cercano al pronóstico de crecimiento realizado por el Banco Mundial que estima un choque en el crecimiento ubicándolo en -1.8%. La estimación se basa en la contracción de la actividad económica en los Estados Unidos, la disminución en el flujo de remesas que debilita el consumo y la demanda interna, además de la duración de las medidas de distanciamiento social introducidas que reducen la actividad económica; y el tiempo de recuperación.

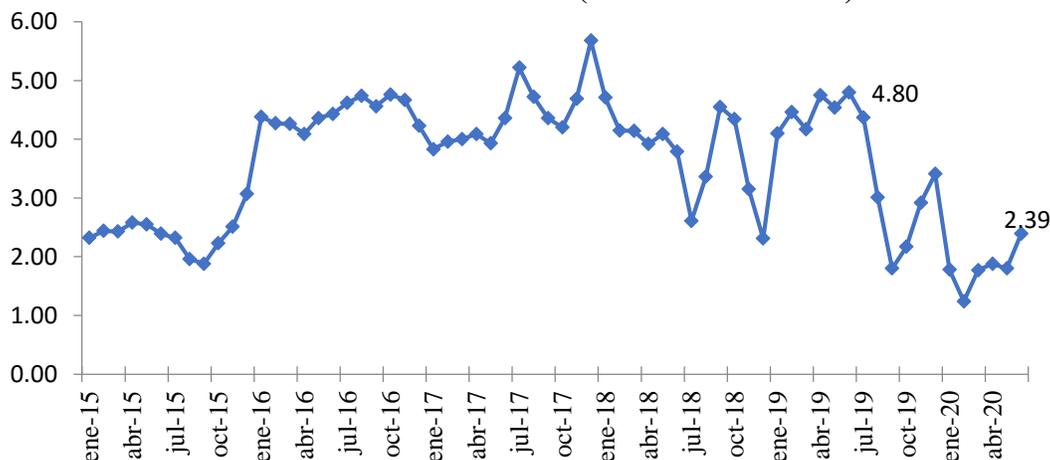
5.2.2.2. Índice de Precios al Consumidor

El Índice de Precios al Consumidor (IPC) presentó a junio 2020 una variación interanual de 2.39%, inferior en 2.41% al ritmo inflacionario registrado en junio 2019 (4.80%), se mantiene por debajo del rango previsto por la Junta Monetaria para 2020 de entre 3% y 5%.

El nivel de inflación que se registró durante junio se debe principalmente a un incremento en el nivel general de precios, pero especialmente en las divisiones de alimentos (2.90%) y transporte (1.86%), aunque también se registraron disminuciones leves en las divisiones de bienes y servicios diversos (-0.05%), y comunicaciones (-0.01%). Los niveles registrados, no evidencian al momento alzas considerables en los precios de los bienes de las divisiones de gasto de alimentos y bebidas no alcohólicas, de transporte y de vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles, las cuales han explicado las presiones inflacionarias en años anteriores, por lo que, no es posible establecer un impacto negativo respecto de la emergencia sanitaria; sin embargo, en una futura revisión del índice, se podrá establecer si existió presión sobre el nivel de precios provocada por la pandemia.

Para evitar actividades de acaparamiento y especulación con los productos de la Canasta Básica de Alimentos y otros productos esenciales para la población, la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor DIACO la Superintendencia de Administración Tributaria SAT y el Ministerio Público MP en el ámbito de sus competencias realizan acciones conjuntas contra la especulación, acaparamiento y defraudación aduanera.

Gráfico 41
Índice de Precios al Consumidor
Variación interanual (ritmo inflacionario)



Fuente: Banco de Guatemala, Índice de Precios al Consumidor nivel República, julio 2020.

5.2.2.3. Ingresos Familiares y consumo privado

Las proyecciones originales de crecimiento para 2020 preveían un crecimiento en la demanda interna en el rango de 3.9%, impulsada por la evolución positiva del consumo privado, el crecimiento de las remesas familiares, las remuneraciones de los hogares, el mantenimiento de condiciones crediticias favorables y la estabilidad en el nivel general de precios.

Las variables anteriores, sumadas a la posibilidad de una reducción temporal en el nivel de empleo, por la desaceleración de la producción e incluso su interrupción, podrían provocar una contracción en el nivel de consumo interno, al momento no se cuenta con cifras e información que sustenten o contradigan este argumento. La magnitud del choque, debido a la reducción de la demanda de bienes y servicios (incluidos el turismo y los servicios de entretenimiento) dependerá tanto de la duración de las medidas de contención impuestas por el gobierno, como la cuarentena y las restricciones de movilidad, así como de la respuesta de los individuos y su reacción a las circunstancias, particularmente las relacionadas con decisiones de consumo, en torno a una potencial contracción en sus ingresos.

El Decreto Número 12-2020 del Congreso de la República. estableció la prohibición de cobro de multas, mora, gastos administrativos o intereses, por atrasos en el pago de cuotas correspondientes a centros educativos, incluye universidades, las cuotas dejadas de pagar durante los 60 días siguientes al inicio de la vigencia de la Ley (25 de marzo 2020) se distribuirán proporcionalmente en los meses restantes del año.

5.2.3. Sector Fiscal

En términos fiscales la crisis sanitaria derivada de COVID-19, tendrá múltiples efectos a partir de 2020, por una parte, la asignación de recursos presupuestarios para atender las necesidades de atención médica a la población, enfrentar las actividades de prevención mediante distanciamiento social e higiene, y para facilitar la recuperación de la actividad en sectores seleccionados de la economía, representará un incremento considerable en el gasto público; por la otra, el impacto sobre los ingresos tributarios tanto de origen interno como los relacionados con el comercio exterior, será muy fuerte.

Para la atención de la pandemia, el Gobierno de la República de Guatemala ha diseñado el Plan Nacional de Emergencia y Recuperación Económica, el cual, si bien está orientado a atenuar los efectos económicos en la etapa de control y mitigación de la emergencia, también contiene acciones cuyo efecto podría rebasar dicho período de emergencia y propiciar una recuperación económica que vuelva a ubicar al país en una senda de crecimiento como la observada previo a la crisis por Covid-19.

Dado lo anterior, el desafío de la política fiscal será encontrar el balance entre la disminución de ingresos y el aumento del gasto, que le obligan inevitablemente, a la utilización de recursos provenientes del endeudamiento interno y externo y al incremento del déficit fiscal para asegurar

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

los fondos necesarios para combatir la pandemia; y la búsqueda de mecanismos para minimizar efectos sobre el crecimiento y la sostenibilidad fiscal.

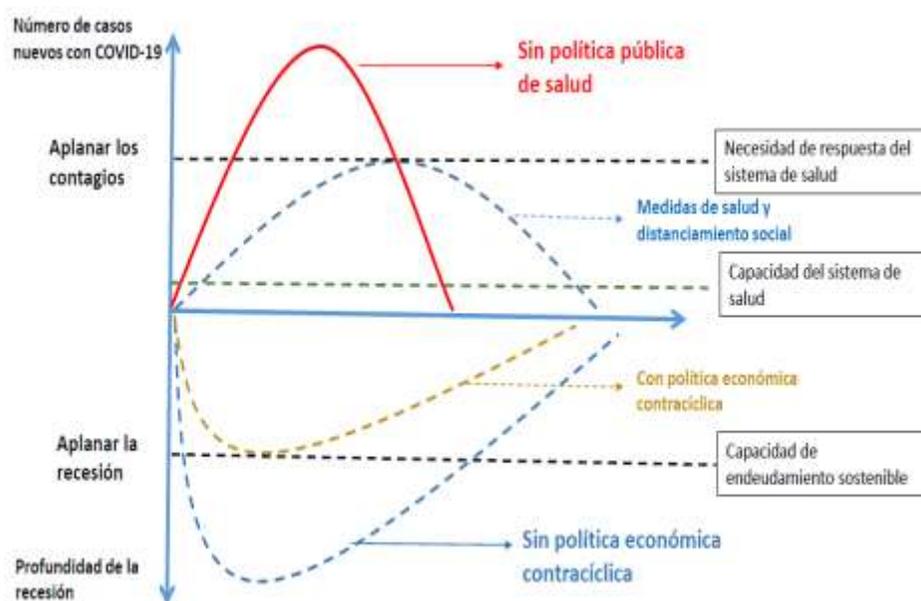
5.2.3.1. Estrategia Financiera para la atención de la Emergencia

La atención de la emergencia provocada por el COVID-19 coronavirus, en la fase de contingencia y atención, enfoca los esfuerzos en aplanar la curva epidemiológica; sin embargo, las medidas necesarias para lograr este objetivo reducen la actividad económica. De esta forma, la recesión resultante, es una medida necesaria de salud pública. Mantener a los trabajadores lejos del trabajo y a los consumidores lejos del consumo reduce la actividad económica. (Baldwin & Weder di Mauro, 2020).

Para reducir y mitigar estos efectos es necesaria la coordinación entre la política de salud orientada a contener el contagio, atender la emergencia sanitaria y la política económica para contener la recesión y atender los efectos e impactos económicos resultantes de la crisis.

En la siguiente figura, esquemáticamente se tiene un panel superior (médico) y un panel inferior (económico). En el panel superior (el resultado médico), la curva roja sugiere lo que la curva epidemiológica sin políticas de contención (política pública de salud); la curva celeste punteada, sugiere los resultados de las políticas de contención en aplanar la curva.

Gráfico 42
Aplanar la curva epidemiológica y aplanar la profundidad de la recesión económica



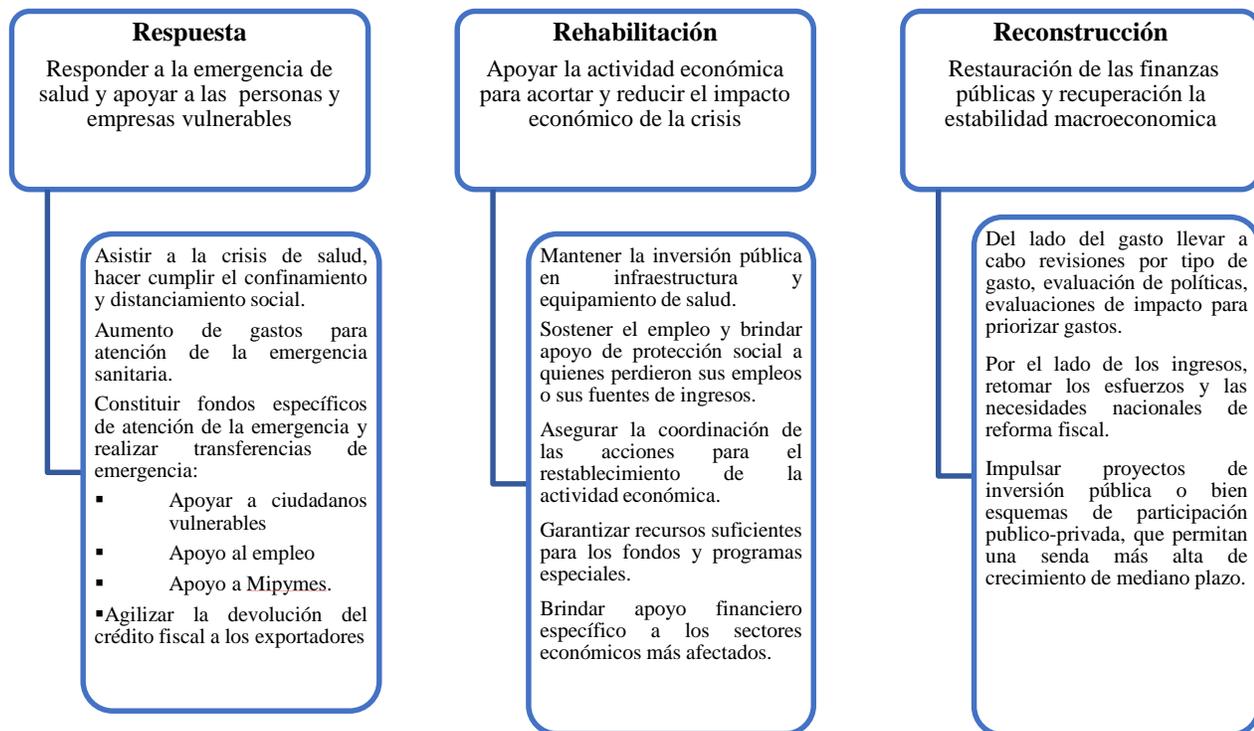
Fuente: FUSADES, 2020

En el panel inferior (el resultado económico), la curva celeste, ilustra los impactos económicos de la crisis y las medidas para contenerlas (recesión profunda) sin política económica contra cíclica; mientras que la curva amarilla sugiere la evolución de la recesión al emplear políticas de contención. Lo que muestra que el objetivo de aplanar la curva epidemiológica inevitablemente aumenta la curva de recesión macroeconómica (Baldwin & Weder di Mauro, op. cit.).

Aplanar la caída de la recesión, estará determinado por el conjunto de políticas macroeconómicas que permitan contrarrestar la caída y promover la recuperación, desde la óptica de la política fiscal, el margen estará limitado por la capacidad de endeudamiento sostenible del país (Fusades, 2020).

Para financiar el conjunto de medidas en el sector salud, atendiendo simultáneamente los aspectos económicos y financieros, la estrategia financiera que se utiliza, considera la implementación de diversos instrumentos, atendiendo la dimensión temporal de la necesidad de recursos, el costo asociado al uso de cada instrumento y su disponibilidad, en las etapas de atención incluida en la Estrategia Financiera ante el Riesgo de Desastres, que implementa el MINFIN.

Figura 1
Dimensión Temporal de las Necesidades de Recursos ante desastres



Fuente: DTF MINFIN, con base en: MINFIN, 2018. Estrategia Financiera ante el Riesgo de Desastres; OCDE. 2020. Covid-19 and fiscal relations across levels of Government.

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

Así, la etapa de respuesta involucra acciones de asistencia humanitaria a la población afectada, que comprenden la atención de necesidades básicas como alimentación, atención médica; que requieren una rápida movilización de recursos, mientras que la etapa de rehabilitación se enfoca principalmente en mantener la inversión en infraestructura y equipamiento en salud, la protección del empleo y la coordinación del restablecimiento de la actividad económica, a la vez que se garantiza contar con los recursos necesarios para el funcionamiento de los programas establecidos para la emergencia. La etapa de reconstrucción involucra acciones estructurales para la recuperación de las finanzas públicas y el apoyo a la estrategia de recuperación económica, mediante revisión del gasto público y el fortalecimiento de los ingresos tributarios.

El país cuenta con solidas variables macroeconómicas que le han provisto en el pasado de resiliencia para afrontar diversos shocks extraeconómicos, sin embargo, dada la envergadura de la crisis del COVID-19 y sus potenciales efectos económicos, se espera que dicha solidez macroeconómica, apoyada en una política fiscal prudente reflejada en bajos niveles de déficit fiscal y deuda pública en niveles manejables, brinden el espacio fiscal óptimo para realizar acciones de política económica para afrontar los posibles efectos del COVID-19 sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica del país en el mediano y largo plazo.

5.2.3.2. Ampliaciones presupuestarias Ejercicio Fiscal 2020

Ante la no aprobación del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2020, continúa en vigencia el Presupuesto 2019 por un monto inicial de Q.87,715.06 millones. Sin embargo, aun sin la emergencia sanitaria, dicho presupuesto era insuficiente para atender los compromisos de diversas entidades, lo que imposibilitaba el cumplimiento de los planes operativos institucionales, contenidos en el Plan Nacional de Innovación y Desarrollo, que constituye la base para la Política General de Gobierno 2020-2024 por lo cual, era necesaria una ampliación presupuestaria.

Como consecuencia del pronunciamiento de la Organización Mundial de la Salud sobre la emergencia sanitaria, y con el propósito de crear la medidas sanitarias, económicas, financieras y sociales necesarias para atender la crisis derivada de las medidas adoptadas para contener y mitigar los efectos de la pandemia en el territorio nacional, se presentaron tres solicitudes de ampliación presupuestaria para su aprobación por parte del Congreso de la República.

Mediante el Decreto Número 12-220, se emitió la Ley de Emergencia para proteger a los guatemaltecos de los efectos causados por la pandemia Coronavirus COVID-19. El artículo 13 de la referida ley, incluye una ampliación al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2020 por un monto de Q3,667.50 millones.

El Decreto Número 13-2020 crea la Ley de Rescate Económico a las familias por los efectos causados por el COVID-19; para mitigar la crisis económica ante la presencia de la pandemia en el territorio nacional, mediante la aplicación de medidas de compensación social, orientadas a la población más vulnerable. El artículo 6 de la referida ley, aprueba una ampliación al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2020 por un monto de Q11,000.00 millones.

El Decreto Número 20-2020, aprueba una ampliación al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2020 por un monto de Q5,138.90 millones.

Mediante las ampliaciones aprobadas, el presupuesto vigente para el Ejercicio Fiscal 2020 se sitúa en Q 107,721.9 millones, lo que equivale a una ampliación del 22.8%.

Tabla 7
Ampliaciones presupuestarias aprobadas
Ejercicio Fiscal 2020
Cifras en millones de Quetzales

Ampliaciones Presupuestarias			
Decreto No. 12-2020	Millones	Fuente de Financiamiento	Fecha Publicación Diario Oficial
Ley de Emergencia para proteger a los guatemaltecos de los efectos causados por las Pandemia Coronavirus Covid-19	Q3,667.50	Endeudamiento Público Externo (De organismos e instituciones regionales e Internacionales)	01/04/2020
Decreto No. 13-2020			
Ley de Rescate Económico a las familias por los efectos causados por el COVID-19	Q11,000.00	Financiamiento Público Externo (Bonos del Tesoro)	03/04/2020
Decreto No. 20-2020			
Ampliación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2020	Q4,840.30	Endeudamiento Público Interno (Colocación de bonos)	16/04/2020
	Q298.60	Endeudamiento Público Externo (De organismos e instituciones regionales e internacionales)	16/04/2020
Total de la ampliación	Q5,138.90		

Fuente: Minfin, Dirección de Transparencia Fiscal. Información del Congreso de la Republica y Diario de Centroamérica.

5.2.3.3. Gasto Público para la atención de la emergencia

Los recursos asignados a la atención de la emergencia, la etapa de contención y recuperación provienen de diversas fuentes de financiamiento del gasto público aprobadas mediante las ampliaciones presupuestarias realizadas, entre ellas, Fondos Patrimoniales, Financiamiento Público Externo a través de la aprobación de Créditos Contingentes, Préstamos de apoyo presupuestario; Colocaciones de bonos en el mercado local y los mercados globales.

Fondos Patrimoniales

El Decreto Número 8-2020 reforma el artículo 106 de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2019. Decreto Número 25-2018 del Congreso de la Republica para que quede redactado de la forma siguiente:

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

"Artículo 106. Fondo Emergente. Dentro de las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro. se asignan Doscientos Treinta Millones de Quetzales Q.230.00 millones, como una previsión para conformar el Fondo Emergente. Que permite mitigar los daños que puedan ocasionar los fenómenos naturales que afecten al país y que a su vez permita atender programas y proyectos relacionados con la atención, tratamiento y control del coronavirus (COVID-19) cuya ejecución deberá registrarse al momento de declararse los casos previstos en el Decreto Número 7 de la Asamblea Constituyente Ley de Orden Público."

Préstamo Contingente

El Decreto Número 10-2020 aprueba el Préstamo Número 8962-GT entre la República de Guatemala y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), denominado "Segundo Préstamo para Políticas de Desarrollo sobre Gestión del Riesgo de Desastres con una Opción de Desembolso Diferido ante Catástrofes denominado CAT-DDO" hasta por \$200 millones de U.S. Dólares.

Préstamos de apoyo presupuestario

El Decreto Número 11-2020 aprueba el Préstamo Número 3786/OC-GU entre la República de Guatemala y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), denominado "Programa de Administración Tributaria y Transparencia", que tiene las siguientes características:

- Monto: Hasta Doscientos Cincuenta (\$250.0) millones de U.S. Dólares.
- Destino: Brindar apoyo al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, de conformidad con las estipulaciones especiales del Contrato de Préstamo.
- Plazo: Veinte años (20) contados a partir de la fecha de fijación de cualquier desembolso del financiamiento. que incluye hasta cinco años y medio (5.5) años de período de gracia.

El Decreto Número 14-2020 aprueba el Préstamo Número 3849/OC-GU entre la República de Guatemala y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), denominado "Programa de Fortalecimiento y Modernización del Ministerio Público", que tiene las siguientes características:

- Monto: Hasta Sesenta (\$60.0) millones de U.S. Dólares.
- Destino: Brindar apoyo al fortalecimiento y modernización del Ministerio Público.
- Plazo: Veinticinco años (25) contados a partir de la fecha de fijación de cualquier desembolso del financiamiento. que incluye hasta cinco años y medio (5.5) años de período de gracia.

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

El Decreto Número 16-2020 aprueba el Préstamo Número 2181 entre la República de Guatemala y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), denominado "Programa de Inversión y Modernización para el Sector Justicia", que tiene las siguientes características:

- Monto: Hasta Trescientos (\$300.0) millones de U.S. Dólares
- Destino: Apoyar el programa de inversión y modernización del Sector Justicia.
- Plazo: Veinte años (20) contados a partir de la fecha de fijación de cualquier desembolso del financiamiento. que incluye hasta cuatro (4) años de período de gracia.

El Decreto Número 17-2020 aprueba en el artículo 1, las negociaciones del Convenio de Préstamo Número 4791/OC-GU a ser celebrado entre la República de Guatemala y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), denominado "Programa de Fortalecimiento de Red Institucional de Servicios de Salud", que tiene las siguientes características:

- Monto: Hasta Cien (\$100.0) millones de U.S. Dólares
- Destino: Apoyar el programa de inversión y modernización del Sector Justicia.
- Plazo: Veinticuatro años (24) contados a partir de la fecha de fijación de cualquier desembolso del financiamiento, que incluye hasta seis y medio (6.5) años de período de gracia.

El Decreto Número 18-2020 aprueba las negociaciones del Convenio de Préstamo Número 2230 entre la República de Guatemala y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), denominado "Programa de Inversión en Infraestructura y Equipamiento Hospitalario", que tiene las siguientes características:

- Monto: Hasta Ciento Noventa y tres millones doscientos mil (\$193.2) U.S. Dólares en dos segmentos uno de 114.2 millones y otro de 79.0 millones.
- Destino: Apoyar el programa de inversión y modernización del Sector Justicia.
- Plazo: Veinte años (20) y Veinticinco años respectivamente contados a partir de la fecha de fijación de cualquier desembolso del financiamiento. que incluye hasta cinco (5) y siete (7) años de período de gracia, respectivamente.

El Decreto Número 19-2020 aprueba las negociaciones del Convenio de Préstamo Número 4746/OC-GU a ser celebrado entre la República de Guatemala y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), denominado "Programa de Desarrollo de la Infraestructura Vial", que tiene las siguientes características:

- Monto: Hasta Cincuenta (\$150.0) millones de U.S. Dólares.
- Destino: Financiar el Programa de Desarrollo de la Infraestructura Vial.

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

- Plazo: Veinticuatro años (24) contados a partir de la fecha de fijación de cualquier desembolso del financiamiento. que incluye hasta seis y medio (6.5) años de período de gracia.

Tabla 8
Préstamos aprobados en el marco de la emergencia Covid-19
Cifras en millones de U.S. Dólares y Quetzales

Préstamos				
Decreto No. 11-2020	Millones		Entidad	Fecha Aprobación
	USD	Q		
Préstamo para Programa de Administración Tributaria y Transparencia	250	1,924.44	Banco Interamericano de Desarrollo	1 de abril 2020
Decreto No. 14-2020				
Programa de Fortalecimiento y Modernización del Ministerio Público	60	461.93	Banco Interamericano de Desarrollo	3 de abril 2020
Decreto No. 16-2020				
Programa de Inversión y modernización Sector Justicia	300	2,309.64	Banco Centroamericano de Integración Económica	4 de abril 2020
Decreto No. 17-2020				
Programa de Fortalecimiento de la Red de Servicios de Salud	100	769.88	Banco Interamericano de Desarrollo	5 de abril 2020
Decreto No. 18-2020				
Programa de Inversión, infraestructura y equipamiento Hospitalario	193.2	1,487.41	Banco Centroamericano de Integración Económica	5 de abril 2020
Decreto No. 19-2020				
Programa de Desarrollo de la Infraestructura vial	150	1,154.82	Banco Interamericano de Desarrollo	5 de abril 2020
Total	1,053.2	Q8,108.12		

Fuente: DTF MINFIN, con información publicaciones Diario de Centroamérica.

Fondos y programas como compensadores sociales y regulaciones especiales

Los principales programas de compensación social creados para proteger a los grupos más vulnerables y mitigar la crisis económica que la pandemia ha provocado son los siguientes:

Bono Familia

Para incentivar la economía familiar, por medio del Decreto 13-2020 se creó el Fondo “Bono Familia” por un monto de Q 6,003.40 millones; orientado a la población más afectada económicamente, que se consideran en riesgo; y cuyo consumo mensual de energía eléctrica a febrero 2020, no supere los 200KWh. El fondo será ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social MIDES.

Fondo para la protección del empleo

Como una medida compensatoria, a través del Crédito Hipotecario Nacional CHN se administra el Fondo para la Protección del empleo hasta por Q 2,000.0 millones; con el objeto de apoyar a los trabajadores del sector privado que se vean afectados por el estado de calamidad pública, con un monto fijo de Q75.00 diarios por trabajador. Dicho fondo se ejecuta bajo los requerimientos y lineamientos del Ministerio de Economía MINECO en coordinación con el Ministerio de Trabajo MINTRAB.

Fondo de Emergencia

El Decreto Número 12-2020 aprueba el Fondo de Emergencia FEMER por un monto de Q1,500.00 millones para financiar programas tendentes a mitigar el impacto económico en la población de las medidas de contención de la pandemia provocada por el COVID-19.

Subsidio temporal de la tarifa por consumo de energía eléctrica

El Decreto Número 13-2020, asigna un aporte extraordinario de Q270.0 millones al Instituto Nacional de Electrificación INDE para otorgar un incremento temporal de la tarifa social para consumo de energía eléctrica domiciliar, por un período mínimo de tres meses. Así como, un subsidio temporal de la tarifa por consumo de energía eléctrica que pagan las empresas municipales o entidades públicas de agua.

En conjunto las asignaciones especiales para la atención de la emergencia ascienden a Q 14,199.8 millones, equivalentes a un estímulo fiscal en el orden del 2.4% del Producto Interno Bruto Potencial estimado para el 2020.

Tabla 9
Principales programas implementados en el marco de la emergencia Covid-19
Cifras en millones de Quetzales

Actividad	Responsable	Presupuesto
Bono Familia	Ministerio de Desarrollo Social	6,003.4
Fondo para capital de trabajo	Crédito Hipotecario Nacional	2,980.0
Fondo de Protección del Empleo	Ministerio de Economía	2,000.0
Fideicomiso MIPYME	Ministerio de Economía	400.0
Bolsa de Alimentos	Ministerio de Agricultura	350.0
Bolsa de Alimentos	Ministerio de Desarrollo Social	350.0
Aporte Tarifa Social de Energía	Instituto Nacional de Electrificación	270.0
Bono de Asistencia para personas afectadas	Ministerio de Desarrollo Social	100.0
Aporte Económico Adulto Mayor	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	50.0
Apoyo a Agricultores (insumos y mini riego)	Ministerio de Agricultura	1.3
Insumos médicos diversos	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	1,694.4
Otras Intervenciones	Diversas entidades	100.6
	Total	14,299.8

Fuente MINFIN Presentación Taller Macro Fiscal Presupuesto Abierto 2021.

5.2.3.4. Transparencia y rendición de cuentas

Como una herramienta de transparencia y rendición de cuentas, para el seguimiento de los programas y medidas sociales y económicos más relevantes aprobados mediante los Decretos 12-2020, 13-2020 y 20-2020, así como otros ejecutados con fondos ordinarios y donaciones, se implementó en el portal del Ministerio de Finanzas Públicas un apartado especial denominado “Seguimiento a los Programas Sociales y Económicos” en el cual es posible generar los informes relacionados con el gasto asignado y ejecutado por las entidades del Sector Público, en relación con los programas creados en el marco de la Emergencia COVID-19.

La información disponible en el portal permite dar seguimiento al gasto efectuado en el programa 94 denominado “Atención de Desastres Naturales y Calamidades Públicas” que contiene y detalla el gasto realizado en los subprogramas 01 y 09 denominados “Estado de Calamidad Pública por Emergencia COVID-19” creados en función de lo establecido en el Decreto Gubernativo 05-2020 de la Presidencia de la República, la información se encuentra en formato de datos abiertos con tablas que pueden ser descargadas para conocer por institución el presupuesto vigente, comprometido y ejecutado a la fecha de la consulta.

Figura 2
Tablero de seguimiento a Programas Sociales y Económicos
creados en el marco de la pandemia de Covid-19



Fuente: portal MINFIN.

5.2.4. Riesgo de desastres provocados por fenómenos naturales

Durante el periodo septiembre 2019 – julio 2020 los principales fenómenos naturales que han causado desastres son hidrometeorológicos, específicamente las tormentas tropicales Amanda y Cristóbal entre mayo y junio 2020.

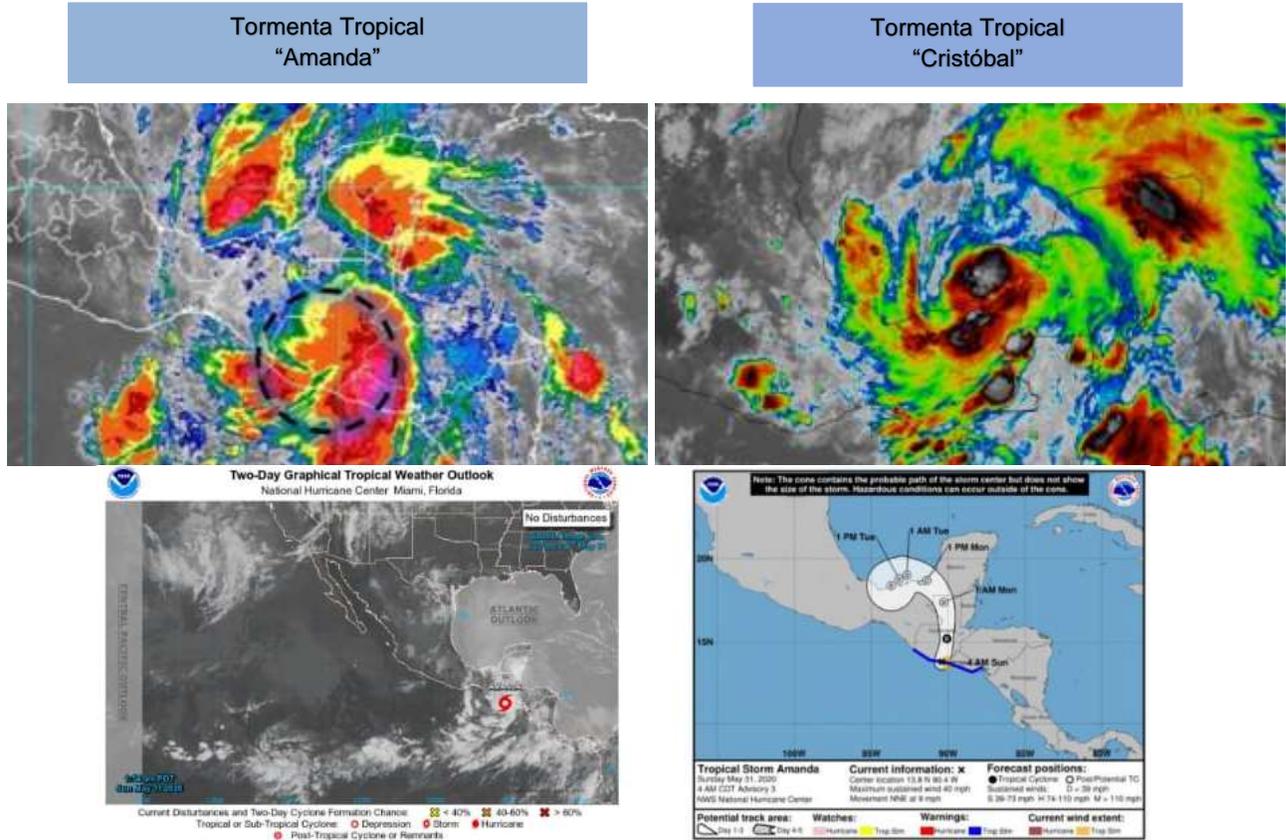
El 24 de mayo de 2020, el Centro Nacional de Huracanes (NHC) discutió por primera vez la posibilidad de ciclogénesis tropical debido a una amplia área de baja presión que se pronostica que se formará frente a la costa de El Salvador y su ola tropical asociada. Para el 30 de mayo, el sistema alcanzó la convección para ser designado como depresión tropical Dos-E.

La depresión se intensificó y las estimaciones satelitales permitieron al Centro Nacional de Huracanes (NHC) actualizar la depresión tropical a la tormenta tropical Amanda el 31 de mayo, la primera tormenta nombrada de la temporada. Solo tres horas después de ser nombrada, a las 12:00 UTC, Amanda tocó tierra en el sureste de Guatemala y comenzó a extender fuertes lluvias hacia el interior. se debilitó rápidamente y se disipó sobre el país más tarde ese día, y sus remanentes

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

continuaron hacia el norte. Sus restos más tarde se regeneraron en la depresión tropical Tres y más tarde la tormenta tropical Cristóbal, el 1 de junio.

Figura 3
Tormentas Tropicales Amanda y Cristóbal



Fuente: INSIVUMEH

Amanda y Cristóbal causaron lluvias excesivas y fuertes vientos que dejaron inundaciones y deslizamientos de tierra alrededor del este y centro-norte de Guatemala. El Coordinador Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) informa que las tormentas afectaron colectivamente a más de 394,000 personas al 4 de junio, dejando a 881 personas sin hogar y causando dos muertes. Las tormentas dañaron 880 hogares y pusieron en riesgo otros 967.

De acuerdo con Reliefweb, las lluvias de las tormentas tropical Amanda y Cristóbal provocaron inundaciones, derrumbes en carreteras, crecida de ríos, dejando a 469 mil personas afectadas, 2 mil damnificadas, 5 mil evacuadas, 2 heridas, 5 fallecidas, y 795 albergadas. 14 albergues fueron habilitados.

En daños a infraestructura dejaron 1 mil viviendas con daño leve, 961 viviendas con daño moderado 35 con daño severo. También dañaron en gran medida los medios de vida en las regiones montañosas del Pacífico lo cual repercute en la seguridad alimentaria y nutricional.

Estrategia Financiera Ante el Riesgo de Desastres

Derivado de los impactos negativos en las finanzas públicas que tienen los desastres, el Ministerio de Finanzas Públicas implementa desde abril de 2018 la Estrategia Financiera Ante el Riesgo de Desastres.

Para el ejercicio fiscal 2019, los avances de la estrategia consistieron en la contratación de instrumentos de transferencia de riesgo, siendo estos, una cobertura de seguro paramétrico contra exceso de lluvias con el Fondo de Seguro contra Riesgo de Catástrofe del Caribe (CCRIF-SPC, por sus siglas en inglés) y una segunda línea de crédito contingente con desembolso diferido ante catástrofes (CAT-DDO, por sus siglas en inglés) con el Banco Mundial.

Cobertura con seguro paramétrico contra exceso de lluvias

Durante el ejercicio fiscal 2019 el Gobierno de Guatemala, por medio del Ministerio de Finanzas Públicas, realizó la negociación de una cobertura de seguro paramétrico² contra el exceso de lluvia. La compra de la póliza de cobertura se hizo para el periodo julio 2019 - junio de 2020. La prima de la póliza ascendió a un monto total de US\$500,000 con lo cual se aseguró una cobertura mínima por el mismo monto y una cobertura máxima de US\$4.67 millones.

El Ministerio de Finanzas Públicas realizó un trabajo técnico para la elección de la prima que mejor se ajusta a las necesidades del país, tomando en cuenta que se tenía como restricción una asignación presupuestaria de hasta US\$500,000 para la compra de la póliza.

Con esta restricción, se tomó la decisión, basada en modelos matemáticos-financieros, que la mejor opción de compra se encontraba descrita por los siguientes parámetros:

- Período de retorno: 5 años
- Punto de activación: US\$39.5 millones
- Límite de responsabilidad: 100 años
- Límite total: US\$170,700,000
- Límite de cobertura: US\$4.67 millones

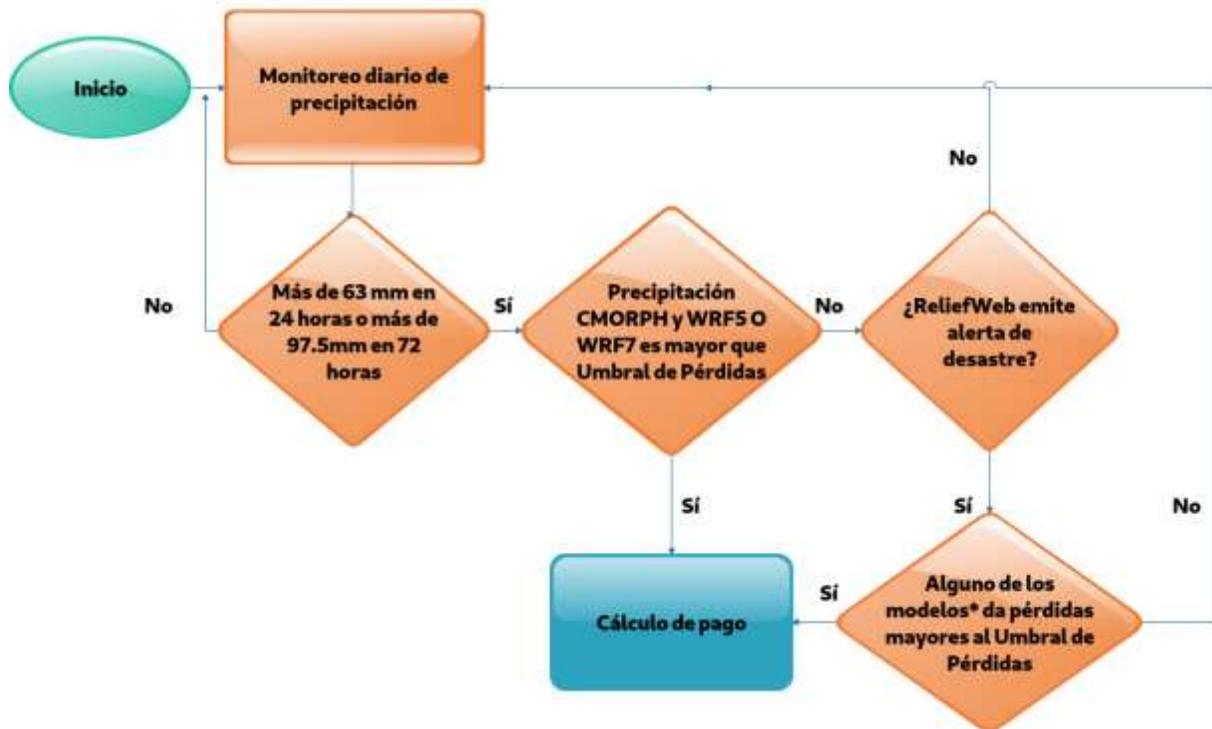
De acuerdo con el modelo, se espera que la cobertura de seguro paramétrico genere derecho a pago para Guatemala, en promedio, cada 5 años.

El seguro paramétrico genera una posible activación y revisión de pago según el modelo fisicomatemático si se presenta lluvia por arriba de 63mm en 24 horas o un acumulado de 97.5mm en 72 horas en más de 1,700 km² en donde, según el modelo, se encuentren activos asegurados³.

² Un seguro paramétrico es aquel donde los pagos se modelan por medio de modelos fisicomatemáticos y no requieren de la intervención de un ajustador para el cálculo de pago.

³ El modelo de CCRIF en su capa de exposición no necesariamente se incluyen todos los activos del país. Esta situación no tiene consecuencias para el asegurado, ya que en principio no se está pagando prima sobre esos activos no incluidos.

Figura 4
Mecanismo de activación y pago de seguro paramétrico contratado



Fuente: MINFIN DTF información póliza contratada

A partir de la contratación de la póliza, se han registrado tres eventos CARE⁴ de los cuáles uno de ellos generó un pago por US\$3.6 millones, esto debido al paso de la Tormenta Tropical Amanda y a la afectación indirecta de la Tormenta Tropical Cristóbal, durante el período del 31 de mayo al 12 de junio de 2020⁵. Este pago representa una relación de 7 a 1 respecto de los beneficios recibidos en función del costo de la prima pagada por el Gobierno de Guatemala a CCRIF para la cobertura del período julio 2019-junio 2020. y los recursos podrán ser utilizados para reactivar la economía en los lugares más afectados por esas tormentas.

Para el período julio 2020-junio 2021 se negoció la renovación de la póliza contratada aprovechando la opción brindada por CCRIF (con el apoyo del fondo de donantes) de ampliar la cobertura sin costo adicional, derivado de la emergencia suscitada por la pandemia de COVID-19. Así, el Gobierno de Guatemala, desembolsó por la recontractación de la póliza US\$500,000 pero en este período el país tendrá una cobertura mínima por US\$750,000 y máxima de US\$7 millones.

⁴ Un evento CARE es aquel que, por los niveles generados de lluvias, obligan a la revisión de generación de derecho de pago.

⁵ Aunque la póliza ya se encontraba vencida al finalizar el evento, en la misma se consigna que el CCRIF se compromete a pagar todos aquellos eventos que inicien durante el período de cobertura, aunque su finalización sea posterior a la misma.

Préstamo con desembolso diferido ante catástrofes

Como parte de los instrumentos financieros que contempla la implementación de la Estrategia Financiera Ante el Riesgo de Desastre, se negoció El Segundo Préstamo para políticas de desarrollo para la gestión de riesgos de desastres por un monto de US\$200 millones⁶. Este préstamo cuenta con la opción de desembolso diferido ante catástrofes (CAT DDO, por sus siglas en inglés) y su activación y desembolso dependen únicamente de una declaratoria oficial de calamidad pública por parte del Estado de Guatemala.

En mayo 2019 el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial aprobó el préstamo negociado, el cual tiene como objetivo aumentar la capacidad del Estado de Guatemala para movilizar recursos rápidamente luego de eventos naturales adversos o de emergencias de salud y para apoyar la modernización del marco legal e institucional del país para gestionar riesgos de desastres y climáticos.

El CAT DDO, ofrece recursos financieros inmediatos para actividades de respuesta y recuperación luego de eventos de alto impacto como terremotos, erupciones volcánicas, inundaciones y huracanes, o emergencias de salud como brotes de enfermedades contagiosas.

El Préstamo aprobado en el Decreto Número 10-2020, fue activado mediante la declaratoria del Estado de Calamidad Pública por medio del Acuerdo Gubernativo 5-2020.

Tabla 10
Préstamo contingente CAT-DDO
Cifras en millones de U.S. Dólares y Quetzales

Decreto Número 10-2020	Millones		Entidad	Fecha Aprobación	Plazo
Segundo Préstamo para Políticas de Desarrollo sobre Gestión del Riesgo de Desastres, con una Opción de Desembolso Diferido ante Catástrofes (CAT-DDO)	\$200.00	Q1,539.55	Banco Mundial	1/04/2020	25 años 10 años de período de gracia

Fuente: DTF MINFIN, con información publicaciones Diario de Centroamérica.

La recontractación de la Póliza de cobertura por exceso de lluvias y la contratación del Crédito contingente se realizaron en función de los objetivos de la Estrategia Financiera ante el riesgo de desastres, misma que, permite optimizar los esfuerzos fiscales en la gestión de riesgo y aumentar la resiliencia fiscal ante desastres, mediante el uso de instrumentos costo efectivos que maximizan la inversión pública, y contribuyen a enfrentar los efectos económicos de la pandemia COVID-19.

⁶ Préstamo pendiente de aprobación por el Congreso de la República de Guatemala