



INFORME DE RIESGOS FISCALES 2022-2026

Ministerio de Finanzas Públicas

Introducción

Como parte de los avances en materia de transparencia fiscal el Ministerio de Finanzas Públicas ha asumido el compromiso de atender las recomendaciones emanadas del Fondo Monetario Internacional -FMI- que se originaron en la evaluación que se efectuara en 2016 sobre transparencia fiscal. De esa cuenta, se publica este informe, que amplía lo que se presenta en la separata del proyecto de presupuesto lo concerniente a la identificación, análisis y evaluación de los principales riesgos fiscales que pueden tener un impacto en el comportamiento de las principales variables económicas y de las finanzas públicas en particular, así como en la sostenibilidad de la deuda pública y por ende en la estabilidad macroeconómica del país en el corto y mediano plazo.

El análisis de la gestión de riesgos fiscales es muy importante para un gobierno para determinar la vulnerabilidad que existe ante la ocurrencia de determinados eventos que podrían incidir en su desarrollo, los cuales normalmente son de naturaleza exógena como las incidencias en el comercio internacional, la volatilidad de los mercados financieros, la fragilidad de las economías ante desastres climatológicos, así como la posible materialización de algunos pasivos contingentes; estos son la muestra de una gama de sucesos que pueden incidir en la posición fiscal del gobierno en un momento determinado.

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 considera importante el adecuado manejo de la gestión de riesgos, desde la identificación de los riesgos fiscales, incluyendo el análisis y cuantificación de sus posibles impactos, así como la inclusión de medidas de política orientadas a la creación de instrumentos que permitan facilitar la toma de decisiones y administrar el riesgo de manera inter temporal identificando las medidas de mitigación, 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.

Este informe incluye nueve secciones, el análisis de riesgos macroeconómicos en el sector externo y en la economía doméstica; riesgos fiscales de la deuda pública, un análisis de la sostenibilidad de la deuda; así como los riesgos fiscales específicos provocados por riesgos asociados al surgimiento de las variantes del COVID-19, riesgos fiscales asociados a las Municipalidades y empresas públicas, pasivos contingentes por demandas judiciales contra el Estado 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. Riesgos asociados a las proyecciones de crecimiento económico 2021-2022 | 5 |
| 1.3. Volatilidad en los precios de las materias primas | 7 |
| 1.4. Alta volatilidad en los mercados financieros | 8 |
| 2. Riesgos en la economía doméstica | 9 |
| 2.1. Desviaciones de los pronósticos macroeconómicos | 9 |
| 2.2. Desviaciones de los pronósticos fiscales | 16 |
| 3. Riesgos Fiscales de la Deuda Pública..... | 20 |
| 3.1. Estándares internacionales para indicadores de riesgo de la deuda pública..... | 22 |
| 3.2. Indicadores de la deuda pública para Guatemala | 22 |
| 3.3. Comparativo con otros países | 25 |
| 4. Análisis de Sostenibilidad de la Deuda | 28 |
| 4.1. Análisis de Mediano Plazo | 28 |
| 4.2. Análisis de Largo Plazo | 33 |
| 5. Riesgos fiscales asociados al surgimiento de las variantes del COVID-19 | 35 |
| 5.1. Antecedentes de la evolución del COVID-19..... | 35 |
| 5.2. Simulación de la propagación de alguna variante de COVID-19 en el 2022..... | 36 |
| 6. Riesgos Fiscales asociados a las Municipalidades | 40 |
| 6.1. Importancia del riesgo fiscal en las Municipalidades | 40 |
| 6.2. Identificación y Evaluación | 41 |
| 6.2.1. Autonomía Financiera de las Municipalidades..... | 41 |
| 6.3. Inversión Real Directa por habitante de las Municipalidades | 43 |
| 6.4. Liquidez Financiera | 45 |
| 6.5. Obligaciones Financieras por Pagar de las Municipalidades | 47 |
| 6.6. Evaluación a nivel global..... | 50 |
| 6.7. Importancia de la normativa vigente en la deuda municipal..... | 51 |
| 7. Riesgos Fiscales asociados a las empresas públicas no financieras nacionales | 53 |
| 7.1. Evaluación | 55 |
| 7.1.1. Rentabilidad de las Empresas | 55 |
| 7.1.2. Obligaciones Financieras por Pagar de las Empresas Públicas | 58 |
| 7.1.3. Liquidez Financiera..... | 60 |
| 8. Pasivos contingentes por Demandas Judiciales contra el Estado | 61 |
| 8.1. Aspectos generales..... | 61 |
| 8.2. Evolución del gasto en sentencias judiciales | 62 |
| 8.3. Arbitraje internacional | 64 |
| 8.4. Cuantificación del pasivo contingente por demandas judiciales..... | 67 |
| 8.5. Pasos importantes para una adecuada gestión de riesgo | 68 |
| 9. Riesgos de desastres provocados por fenómenos naturales | 69 |
| 9.1. Aspectos Generales..... | 69 |
| 9.2. Desastres provocados por fenómenos naturales en Guatemala..... | 70 |
| 9.2.1. Amanda y Cristóbal | 70 |
| 9.2.2. Eta y Iota | 71 |
| 9.3. Estrategia Financiera ante el riesgo de desastres | 71 |
| 9.3.1. Mecanismo de Seguro contra riesgos de catástrofes del caribe -CCRIF-..... | 72 |
| 9.3.2. Operación en gestión préstamo contingente para Emergencias por Desastres Naturales | 72 |
| 9.3.3. Programa de Reducción de Emisiones (Bonos de Carbono) | 73 |

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

Cuando comenzó 2020, la economía global acababa de alcanzar su décimo año consecutivo de crecimiento ininterrumpido, una situación que la mayoría de los economistas y autoridades de finanzas gubernamentales esperaban que persistiera durante los próximos años. En el primer semestre del 2020 las condiciones económicas mundiales se vieron deterioradas drásticamente debido a la emergencia mundial del COVID-19, situación que propició un escenario de alta incertidumbre para los pronósticos, por lo que el Fondo Monetario Internacional revisó 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.

Tabla 1. Evolución de proyecciones de crecimiento económico durante 2020

Porcentajes
Por fechas de revisión de proyecciones

| Grupo | WEO 01/2020 | WEO 04/2020 | WEO 06/2020 | WEO 10/2020 | WEO 01/2021 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Mundo | 3.3 | -3.0 | -4.9 | -4.4 | -3.5 |
| Economías Avanzadas | 1.6 | -6.1 | -8.0 | -5.8 | -4.9 |
| Estados Unidos | 2.0 | -5.9 | -8.0 | -4.3 | -3.4 |
| Zona del Euro | 1.3 | -7.5 | -10.2 | -8.3 | -7.2 |
| Economías Emergentes y en Desarrollo | 4.4 | -1.0 | -3.0 | -3.3 | -2.4 |
| Latinoamérica y el Caribe | 1.6 | -5.2 | -9.4 | -8.1 | -7.4 |

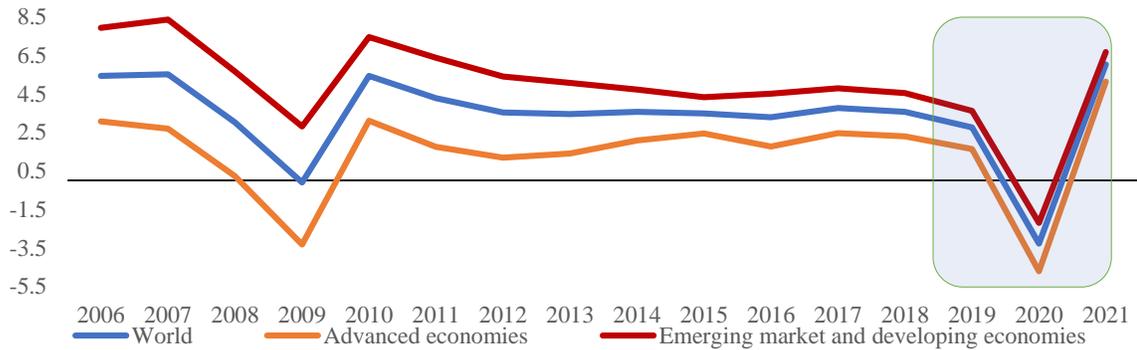
Fuente: Fondo Monetario Internacional.

La contracción de la actividad ocurrida en 2020 no tiene precedentes históricos recientes en términos de su velocidad y gravedad, la debilidad de la demanda global provocada por la parálisis de la actividad y demás secuelas que generó la pandemia incidió en las finanzas públicas debido al aumento del gasto y la menor recaudación de ingresos. Las medidas de política adoptadas en respuesta a la crisis probablemente generarán nuevos riesgos fiscales, y solamente se verán contrarrestados al tomar en cuenta las enseñanzas extraídas de anteriores situaciones de elevada tensión económica.

A nivel global, los gobiernos recurrieron a diversas medidas de apoyo para hacer frente a los desafíos macroeconómicos y sociales planteados por la pandemia todavía existente. Algunas de

esas medidas incidieron directamente en las finanzas públicas, materializándose como aumentos de déficits fiscales y otras incrementaron la deuda mediante operaciones fuera del presupuesto o por debajo de la línea.

Gráfica 1. Comportamiento del crecimiento económico mundial, la recesión provocada por el COVID-19
Porcentajes



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas con información del FMI, WEO actualización abril 2021.

1.2. Riesgos asociados a las proyecciones de crecimiento económico 2021-2022

Tras una contracción de 3.2% en 2020, se proyecta que la economía mundial registrará un crecimiento de 6% en 2021, según el Fondo Monetario Internacional, atribuido al efecto del impulso fiscal adicional instituido por algunas economías grandes y la recuperación prevista para el segundo semestre del año gracias a la vacunación. Este ritmo refleja la continua adaptación de todos los sectores de la economía a la difícil situación sanitaria. La solidez de la recuperación proyectada varía entre países, dependiendo de la gravedad de la crisis sanitaria, el grado de trastorno interno de la actividad, relacionado con la dependencia de los países de sectores de contacto personal intensivo, la exposición a efectos de desbordamiento transfronterizos y por la eficacia con que las políticas de apoyo limiten daños persistentes.

Gráfica 2. Pronóstico de crecimiento de la producción mundial en 2021



Fuente: Fondo Monetario Internacional.

El daño persistente a la oferta potencial tanto en las economías avanzadas como en las de mercados emergentes y la desaceleración del crecimiento de la fuerza laboral debido al envejecimiento de la

población (en gran medida en las economías avanzadas, pero también en algunas economías de mercados emergentes), así como el necesario reequilibramiento hacia una trayectoria de crecimiento sostenible en China, empañarán las perspectivas de crecimiento de la economía mundial a mediano plazo. Se proyecta que los niveles del PIB se mantendrán muy por debajo de la trayectoria de la tendencia previa a la pandemia hasta 2024 inclusive en la mayoría de los países.

A nivel global existe gran incertidumbre rodeando el panorama mundial. El desarrollo futuro de eventos dependerá del camino de la crisis de salud, incluso si las nuevas cepas de COVID-19 resultan susceptibles a las vacunas o prolongan la pandemia, la eficacia de las acciones políticas para limitar el daño económico persistente; la evolución de las condiciones financieras y de los precios de las materias primas; y la capacidad de ajuste de la economía. Sin embargo, cuando los niveles elevados de deuda limiten el alcance de la acción, los esfuerzos deben estar dirigidos a crear espacio a través de un aumento en la recaudación de ingresos, una mayor progresividad fiscal y la reducción de los subsidios innecesarios. Asimismo, los desafíos de largo plazo no pueden ser ignorados: aumentar la productividad, mejorar los marcos de políticas y abordar el cambio climático.

Tabla 2. Panorama del crecimiento de la economía mundial 2021-2022
porcentaje

| | 2021 | | 2022 | |
|---|------------|------------|------------|------------|
| | BM | FMI | BM | FMI |
| Mundo | 5.6 | 6.0 | 4.3 | 4.9 |
| Economías avanzadas | 5.4 | 5.6 | 4.0 | 4.4 |
| Estados Unidos | 6.8 | 7.0 | 4.2 | 4.9 |
| Zona Euro | 4.2 | 4.6 | 4.4 | 4.3 |
| Japón | 2.9 | 2.8 | 2.6 | 3.0 |
| Economías emergentes y en desarrollo (EMDEs) | 6.0 | 6.3 | 4.7 | 5.2 |
| China | 8.5 | 8.1 | 5.4 | 5.7 |
| América Latina y el Caribe | 5.2 | 5.8 | 2.9 | 3.2 |
| Brasil | 4.5 | 5.3 | 2.5 | 1.9 |
| México | 5.0 | 6.3 | 3.0 | 4.2 |
| Oriente Medio y Norte de África | 2.4 | 3.7 | 3.5 | 3.8 |
| África al sur del Sahara | 2.8 | 3.4 | 3.3 | 4.1 |

Fuente: Fondo Monetario Internacional, WEO julio 2021 y Banco Mundial, junio 2021.

Las bases de estas proyecciones son factores difíciles de predecir, así como lo son la intensidad y eficacia de las medidas sociales y económicas que no han sido homogéneas en los países, los cambios en los patrones de gasto, las repercusiones negativas en las condiciones de los mercados financieros, la fuerte disminución de precios en las materias primas, e incluso el progreso en el desarrollo de las vacunas y de terapias para la emergencia de salud.

En las economías de mercados emergentes y en desarrollo, los datos sobre la contratación pública de vacunas hacen pensar que no habrá una protección efectiva para la mayor parte de la población en 2021. Es posible que en 2021 se hagan necesarios confinamientos y medidas de protección con más frecuencia que en las economías avanzadas, lo cual incrementa la probabilidad de efectos de

cicatrización del producto potencial de estos países a mediano plazo. Se esperan diferencias considerables entre China y otros países, donde las eficaces medidas de contención, la contundente respuesta en materia de inversión pública y la liquidez de respaldo del banco central han facilitado una fuerte recuperación.

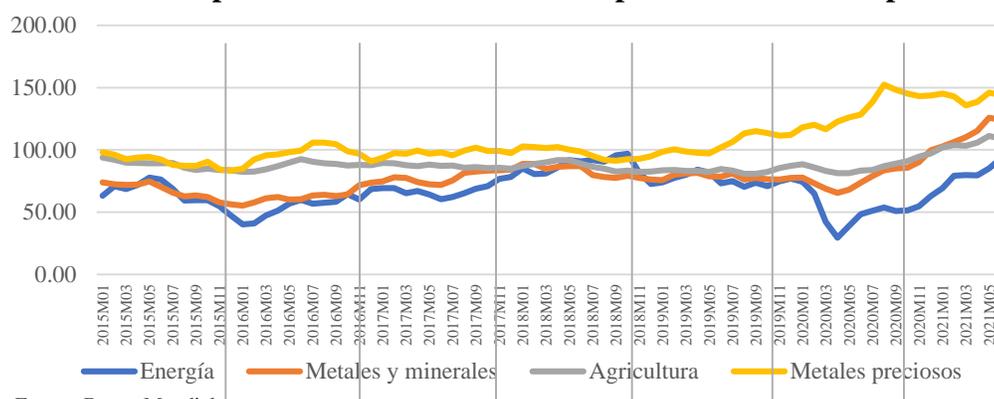
En América Latina y el Caribe en 2021 se espera una recuperación tímida y a distintas velocidades, gracias al repunte de la manufactura mundial en el segundo semestre de 2020, el crecimiento superó las expectativas en algunos países exportadores grandes de la región, como Argentina, Brasil y Perú, con lo cual el pronóstico para 2021 asciende a 5.8%. No obstante, las perspectivas a más largo plazo siguen dependiendo de la trayectoria de la pandemia. Con algunas excepciones, como, por ejemplo, Chile, Costa Rica y México, en la mayor parte de los países no se han garantizado suficientes vacunas para toda la población. Además, las proyecciones para 2021 de las economías caribeñas dependientes del turismo han sido revisadas a la baja en 1.5 puntos porcentuales, a 2.4%.

Las proyecciones para 2022 ubican el crecimiento económico mundial entre 4.0% y 4.9%, la mayoría de los organismos internacionales coinciden en que será por efecto del respaldo fiscal adicional instituido por algunas economías grandes y la recuperación prevista para el segundo semestre del 2021 gracias a la vacunación. Más allá de 2022, el crecimiento mundial se moderaría a 3.3% en el mediano plazo, y solamente se empañarían las perspectivas por el daño persistente a la oferta potencial tanto en las economías avanzadas como en las de mercados emergentes y la desaceleración del crecimiento de la fuerza laboral debido al envejecimiento de la población. El FMI proyecta que los niveles del PIB se mantendrán muy por debajo de la trayectoria de la tendencia previa a la pandemia hasta 2024 inclusive en la mayoría de los países.

1.3. Volatilidad en los precios de las materias primas

Al primer trimestre de 2021 parece positivo para los precios de las materias primas, ya que continúan su recuperación, impulsados por la recuperación económica mundial y la mejora de las perspectivas de crecimiento, según el Banco Mundial. Sin embargo, esto depende en gran medida de los avances en la contención de la pandemia del COVID-19, así como de las medidas de apoyo político en las economías avanzadas y de las decisiones de producción en los principales productores de materias primas.

Gráfica 3. Comportamiento de los índices de precios de materias primas



Fuente: Banco Mundial.

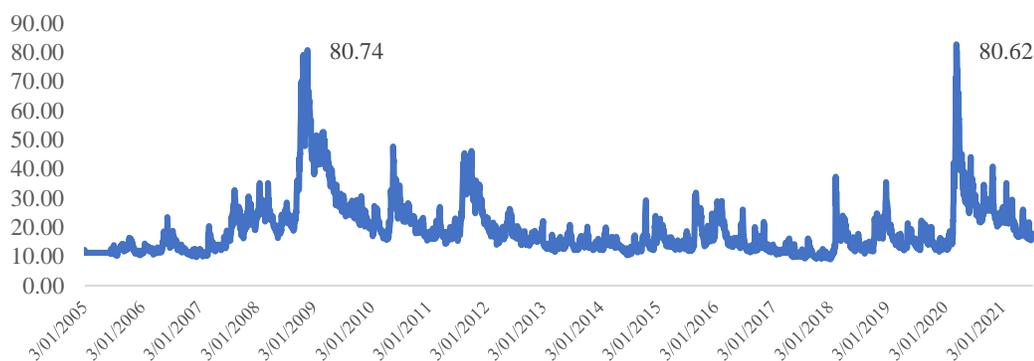
Para el cierre del año 2021 el Banco Mundial pronosticó en abril que el índice de precios de los commodities de energía aumentaría en 36.1% principalmente por la recuperación de los precios en los mercados de carbón, gas natural y del barril de petróleo. Posteriormente, el crecimiento de los commodities de energía se encontraría con un crecimiento de 6.1% para 2022 y se mantendría alrededor del 1.4% de 2023 a 2025. En el caso particular del barril de petróleo WTI los pronósticos de corto plazo en julio de la Administración de Información de Energía (EIA por sus siglas en inglés) prevé que el precio promedio del año se encuentre alrededor de USD\$65.9 con un crecimiento de 68.1% con respecto al 2020 y que para el 2022 el precio se encuentre en USD\$62.97.

En lo que corresponde con el índice de precios de commodities de agricultura el Banco Mundial espera que este aumente 13.5% en 2021 y posteriormente que su crecimiento se encuentre en 1.0% de 2022-2026. Asimismo, se pronostica que los metales y minerales tengan una recuperación de 27.3% en 2021, después una disminución de 9.9% en 2022 cuando la demanda de China se estabilice y surja nueva oferta, para 2025 se espera que la tasa de crecimiento se encuentre en 1.0%. Los metales preciosos tendrán un crecimiento aproximado de 0.1% en 2021 dado que estos aumentaron 26.6% en 2020 por ser activos de reserva de valor, en 2022 se proyecta que estos disminuyan 6.8% al recuperarse la confianza de los inversionistas.

1.4. Alta volatilidad en los mercados financieros

El sentimiento del mercado financiero se ha deteriorado desde el inicio de la pandemia, las fluctuaciones de los precios, tasas de rentabilidad y la tasa de interés de los activos financieros continúan hasta el primer trimestre de 2021. El índice VIX que mide la volatilidad del índice de Standard & Poor's 500 (S&P 500) y permite a los inversionistas hacer un seguimiento del nivel de volatilidad del mercado general de acciones de Estados Unidos, se volvió casi tan elevado como la Gran Recesión del 2008 con el inicio del COVID-19; el VIX ahora está rebotando y manteniéndose en el nivel crítico que a menudo conduce a una recesión o al menos varios años de amplia volatilidad del mercado.

Gráfica 4. Índice VIX 2005 - 2021



Fuente: Bloomberg.

Viendo el comportamiento del índice VIX para los últimos cinco años, es fácil notar cómo el 2020 fue un año que no sólo mostró unos niveles récord de volatilidad del mercado durante marzo, sino que lo ubicó permanentemente en una nueva región por encima de 20 puntos. Estos niveles de

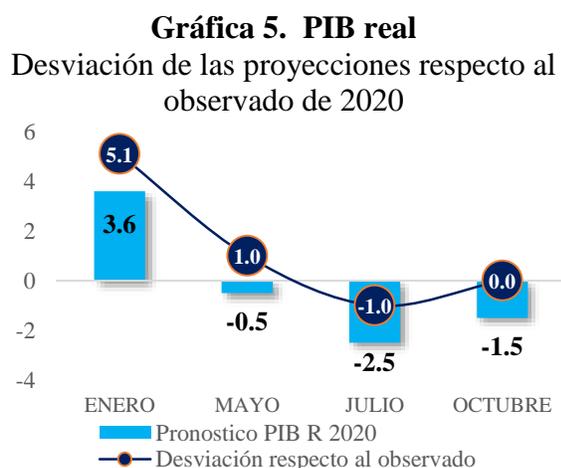
nerviosismo en los mercados confirman que el año anterior fue definitivamente uno atípico en muchos niveles. Por supuesto, el avance y velocidad de la vacunación continuará siendo un elemento importante en los mercados al seguir siendo una fuente de incertidumbre sobre la recuperación económica mundial. Los altos niveles de déficit fiscales serán elementos claves que presionarán los mercados de deuda pública y en el caso de los emergentes también seguramente a sus tasas de cambio.

2. Riesgos en la economía doméstica

2.1. Desviaciones de los pronósticos macroeconómicos

Monitorear el comportamiento de las variables macroeconómicas más relevantes es fundamental para evaluar la volatilidad de estas variables para las estimaciones fiscales principalmente la recaudación tributaria y el análisis de sostenibilidad de deuda.

Las proyecciones del Banco de Guatemala para el 2020 indicaban en enero que la economía crecería 3.6%, la desviación fue de 5.1 puntos porcentuales respecto a la caída de 1.5% que registró al final del año, sin embargo, es importante señalar que, a lo largo del año se hicieron revisiones a las variables macroeconómicas derivado de las expectativas que generaba la llegada del COVID-19 a Guatemala y las restricciones que se implementaron; de esa cuenta, se observó que la proyección cambiaba drásticamente en mayo ya que según el BANGUAT la economía caería 0.5% por lo que la desviación fue de 1 punto porcentual derivado a que la estimación era ya más acorde a los acontecimientos que se daban por la pandemia, en julio se observa un escenario más pesimista en donde se indicó que la economía caería a 2.5% por lo que la desviación varió a -1.0 punto porcentual, hasta que en octubre dicha no hubo desviación derivado a que lo registrado en 2020 coincidió con la proyección de -1.5% de la economía en dicha fecha.



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas con información de BANGUAT

El PIB Nominal también sufrió desviaciones fuertes en el año atípico 2020, dado a que en enero se estimaba un crecimiento de 6.2% sin embargo este se desvió 4.9 puntos porcentuales del resultado al final del año, con más información sobre el comportamiento de la economía en época de pandemia, el Banco Central pronosticó en mayo un crecimiento de 1.8%, todavía con una desviación de 0.5 puntos porcentuales con el del fin del año, en julio y octubre tuvo pronósticos

de caída de 0.5% y de crecimiento de 0.5%, respectivamente, por lo que sus desviaciones fueron de -1.8 y -0.8 puntos porcentuales respecto al 1.3% de crecimiento de PIB Nominal al final del año.

La contracción de la actividad económica de 1.5% en el 2020, en donde se vio afectada la demanda interna fundamentalmente la caída en la inversión y el consumo privado, así como la demanda externa de bienes y servicios; en lo que respecta al PIB por el enfoque de la producción el 70% del total del PIB está representada por 8 de las 18 actividades económicas.

Recuadro 1. Escenario medio de crecimiento económico bajo incertidumbre

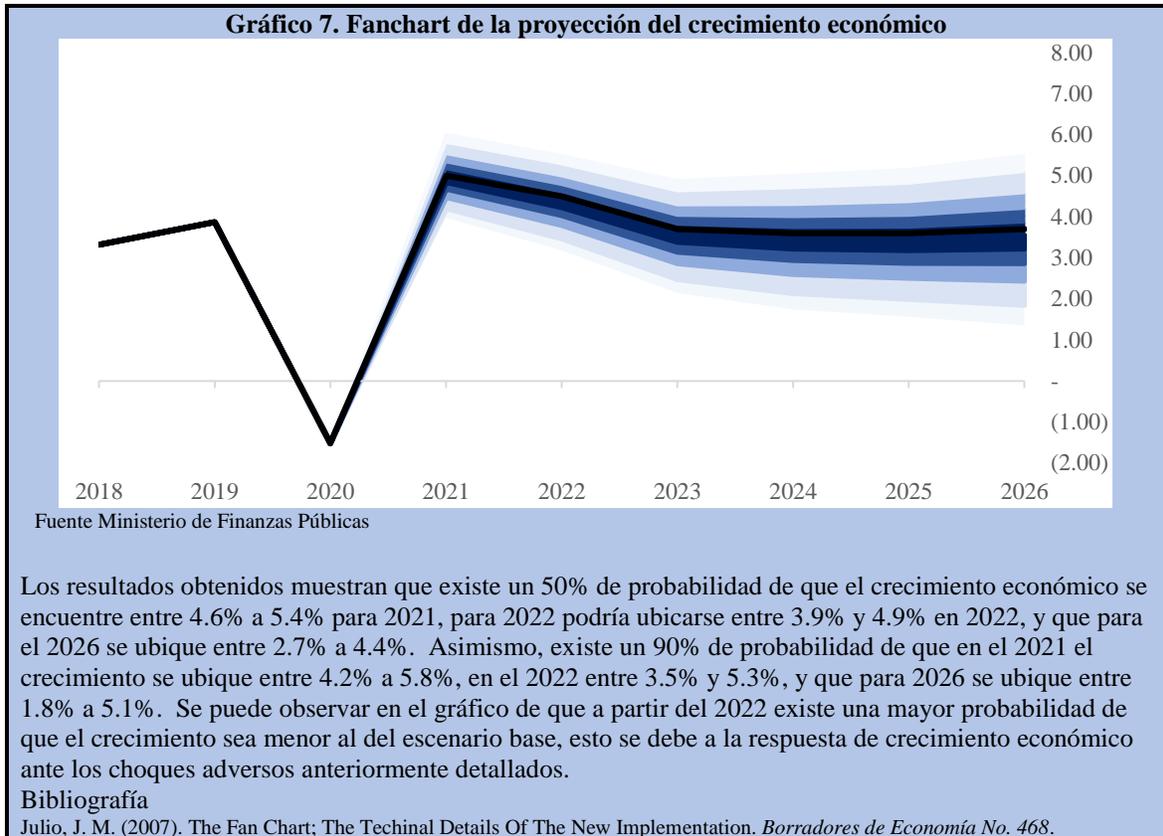
Según las perspectivas económicas al segundo trimestre del 2021 y después de la contracción observada en el PIB en 2020 por las medidas sanitarias para detener la propagación del COVID-19 en el mundo, el Banco de Guatemala estima que el proceso de recuperación económica que inició en los últimos trimestres del 2020 continúe y se consolide en 2021 dada la mejora de las proyecciones de los principales socios comerciales, así como la mejora de las condiciones económicas internas. El escenario medio de la estimación del crecimiento económico se ubica en 5.0% para 2021, posteriormente se espera que el impulso continúe durante 2022 y que el crecimiento este en 4.5% para dicho año, y que se encuentre alrededor 3.7% del 2023 al 2026.

Sin embargo, la propagación del COVID-19 en el 2020 se ha caracterizado por generar una extrema incertidumbre en las proyecciones de las variables económicas de corto y mediano plazo, debido a que las interacciones de los factores han sido muy difíciles de predecir, como lo es la trayectoria de la pandemia, la intensidad y eficacias de los esfuerzos de contención de cada país, las perturbaciones causadas en la oferta, la volatilidad en los precios de las materias primas, variaciones en los patrones de gasto e inversión, entre otros. Por lo tanto, es importante considerar posibles factores de riesgo que puedan afectar las proyecciones económicas del 2021-2026, por ejemplo, se encuentra el surgimiento de variantes de COVID-19 que han mostrado un nivel de transmisibilidad y signos de mayor letalidad (Alfa, Beta, Gamma y Delta), las cuales podrían llevar a los gobiernos a intensificar las medidas de contención.

Para medir los factores múltiples que pueden afectar las trayectorias del crecimiento económico se consideró como base una metodología trabajada con la asistencia técnica del Fondo Monetario Internacional para la elaboración de Fan Charts y siguiendo el trabajo de (Julio, 2007). El procedimiento consiste en tomar como base para cada periodo de pronósticos una distribución normal en partes como se muestra en la expresión (1), de la cual μ es la moda, σ_1 es la desviación estándar izquierda, σ_2 es la desviación estándar derecha, x son los posibles valores del crecimiento económico que se pueden encontrar de $-\infty \leq x \leq \infty$ y $C = \sqrt{2/\pi}(\sigma_1 + \sigma_2)^{-1}$ es un valor que garantiza que la expresión sea una función de probabilidades.

$$f(x; \mu, \sigma_1, \sigma_2) = \begin{cases} C e^{-\frac{1}{2\sigma_1^2}(x-\mu)^2}, & \text{para } x \leq \mu \\ C e^{-\frac{1}{2\sigma_2^2}(x-\mu)^2}, & \text{para } x > \mu \end{cases} \quad (1)$$

Se puede observar que el caso particular $\sigma_1 = \sigma_2$ hace que la expresión sea la de una distribución normal, además la densidad queda especificada de forma completa si se conocen los valores de $(\mu, \sigma_1, \sigma_2)$. No obstante, para determinar los valores de las desviaciones estándar se considera la varianza de la distribución del error de pronóstico y el balance de riesgo para cada periodo $P(X \leq \mu)$, que es la probabilidad de que el crecimiento económico tome un valor menor a la moda. Para el valor de la moda se consideró el escenario medio del crecimiento económico del Banco de Guatemala, y para los factores que se tomaron en cuenta para definir el Balance de Riesgos fueron el surgimiento de variantes del COVID-19 que no puedan ser controladas a través de las vacunas actuales y que el crecimiento de los socios comerciales sea levemente menor al previsto.



La estimación de las Exportaciones FOB por parte del Banco de Guatemala en enero 2020 era de 2.5%, menor al 3.1% del final del año, es decir -0.6 puntos porcentuales de desviación. Sin embargo, luego del inicio de los contagios por COVID-19 en marzo de 2020 en Guatemala, se agudizaron las restricciones al comercio mundial y se pronosticó una baja a las proyecciones del crecimiento de la economía en el mundo. En mayo se pronosticó una caída del 8.0% de las exportaciones una desviación del -11.1% del resultado final del 2020. En julio la percepción fue aún más pesimista al pronosticar una caída del 10.0% con una desviación del -13.1% con respecto a lo observado al cierre de 2020. Asimismo, en octubre ya con muchas de las actividades principalmente de comercio exterior restablecidas se pronostica únicamente una caída del 3.0% con una desviación del resultado al final del año de -6.1%. Para diciembre nuevamente se realiza una revisión y se espera que únicamente habrá una contracción de 1.0% en las exportaciones, mostrando con ello una desviación del resultado al final del periodo de -4.1%.

En enero de 2020 el Banco de Guatemala pronosticó un crecimiento de 3.0% para las importaciones del 2020. Sin embargo, estas mostraron una desviación de 11.4% derivado de la caída al final del año de 8.4%, con información del COVID-19 se pronosticó para mayo una caída de 7.0% es decir únicamente una desviación de 1.4% del resultado al final del año, en julio el pronóstico de caída fue más fuerte al indicar que este sería de 9.0%, es decir, una desviación de únicamente -0.6% del resultado al final del año, para Octubre y Diciembre los pronósticos fueron igual al de julio, es decir, caída del 9.0% por lo que tuvieron una desviación de -0.6% respecto al resultado final.

Gráfica 8. Exportaciones FOB

Desviación de las proyecciones respecto al observado de 2020



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas con información de

Gráfica 9. Importaciones CIF

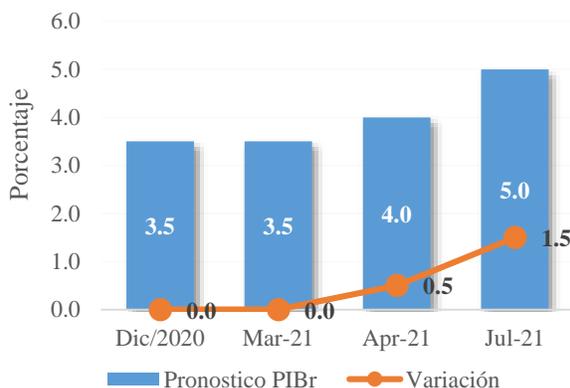
Desviación de las proyecciones respecto al observado de 2020



Los pronósticos de las variables macroeconómicas para el 2021 han sido al alza como resultado del efecto en “V” por la caída del 2020. En ese sentido, en diciembre del 2020 el Banco de Guatemala proyectó que el PIB del 2021 crecería 3.5%, dicho pronóstico se mantuvo sin ninguna variación en la revisión de marzo del 2021. Además, dado el buen escenario que se vislumbraba en el ambiente, en la nueva revisión de abril este aumentó a 4.0%, es decir, varió positivamente 0.5% respecto al crecimiento anunciado, sin embargo, en la revisión más reciente de julio se pronosticó que el crecimiento será de 5.0% variando positivamente 1.5 puntos porcentuales respecto al anunciado en diciembre del 2020 de 3.5%. En el primer trimestre del 2021 se registra un crecimiento de 4.8% del PIB trimestral.

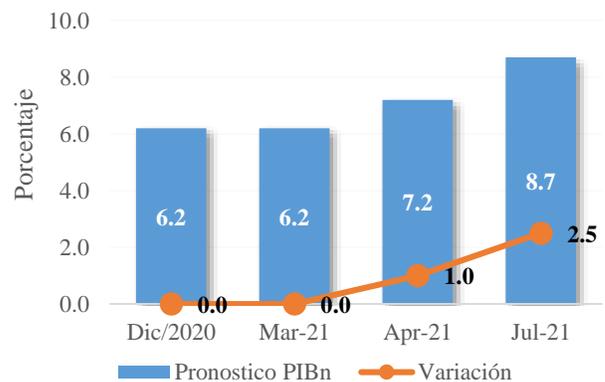
Para el caso del PIB Nominal en diciembre del 2020 el Banco Central de Guatemala pronosticó un crecimiento de 6.2%, en marzo se realizó una revisión de las variables macroeconómicas y dicha variable no tuvo ninguna variación, sin embargo, en abril varió positivamente en 1 punto porcentual dicho pronóstico y para julio nuevamente se revisó al alza en 2.5 puntos porcentuales, es decir que para el final del 2021 se pronostica un crecimiento de 8.7%.

Gráfica 10. Pronóstico del PIB real de 2021



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas con información de BANGUAT

Gráfica 11. Pronóstico del PIB nominal de 2021



En el caso de las operaciones de comercio exterior, el pronóstico en diciembre del 2020 para las exportaciones al final del 2021 era de 9.0%, en la revisión de marzo no sufrió ninguna variación dicha variable, pero en la de abril este varió positivamente 1.0 puntos porcentuales por lo que se ubicó en 10.0%, derivado del crecimiento del precio medio de los productos de exportación, para julio se revisó al alza nuevamente, ubicándose en 12.0% es decir una variación de 3.0 puntos porcentuales; hasta mayo dicha variable registró una variación acumulada de 20.8%. Para las importaciones el Banco Central de Guatemala pronosticó en diciembre del 2020 que estas registrarían un crecimiento de 9.5% en el 2021, en la revisión de marzo las mismas no variaron, pero en abril si variaron 1.5 puntos porcentuales por lo que se ubicó en 11.0%, derivado principalmente a una recuperación del precio de los combustibles y lubricantes, en julio nuevamente fue revisado al alza pronosticando un crecimiento de 20.0% para el final del 2021.

Se pronostica que todas las actividades económicas tendrán variaciones positivas en el 2021; las actividades más representativas en términos de aporte al PIB: Comercio y reparación de vehículos, Industrias manufactureras y la agricultura crecerían 3.7%, 3.9% y 2.4%, respectivamente; además las actividades que tuvieron fuertes caídas en el 2020 como las Actividades de alojamiento, Construcción y Transporte y almacenamiento crecerán 7.8%, 7.6% y 6.0%, respectivamente; otro grupo de actividades que tienen fuerte representación en el PIB son Actividades inmobiliarias, Enseñanza, Administración pública y Actividades financieras crecerán con 3.9%, 3.1%, 1.8% y 4.8% respectivamente; con las actividades incluidas se cubre alrededor del 75% del PIB, sin embargo es importante hacer notar también que las Actividades Profesionales, Electricidad, Salud e Información crecerán 3.6%, 3.8%, 3.9% y 3.0%.

Gráfica 12. Pronóstico de exportaciones de 2021



Gráfica 13. Pronóstico de importaciones de 2021



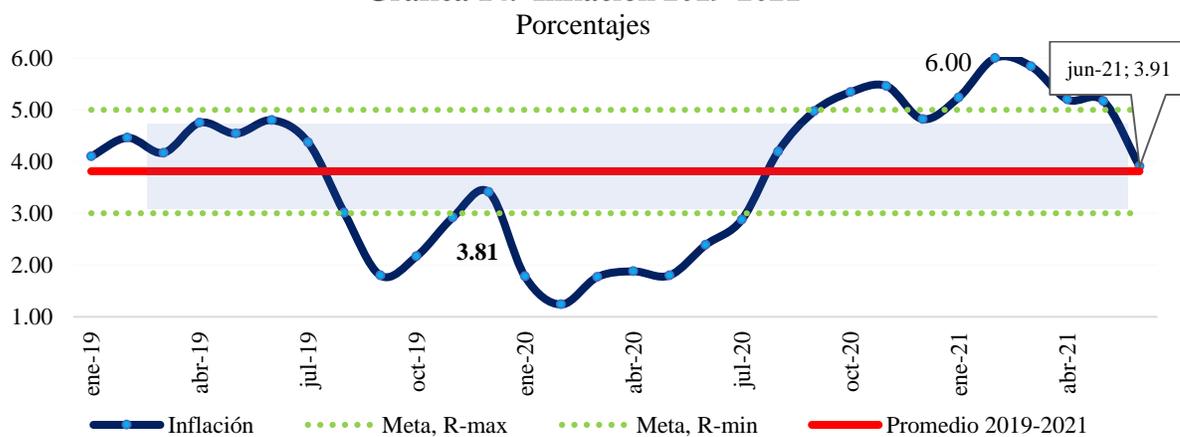
Fuente: Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas con información de BANGUAT
 Nota: La desviación es con respecto al pronóstico de diciembre de 2020

El comportamiento de la inflación en el inicio del 2020 cayó a niveles por debajo del rango indicado por el Banco de Guatemala 4.0% +/- 1.0% eso fue a consecuencia de la fuerte caída del precio del petróleo WTI y se mantuvo debajo de dicho nivel durante todo el primer semestre del año, posteriormente se recuperó dicho nivel hasta ubicarse en 4.8% en el final del año, es decir, dentro del rango indicado, en donde los rubros que más impacto tuvieron fueron el transporte, bebidas y alimentos, y los de menos impacto fueron los bienes y servicios diversos, así como la vivienda, agua y electricidad. Dado que se prevé que los precios de las materias primas que tienen

un impacto relevante en la inflación en Guatemala se incrementen durante 2021, la Encuesta de Expectativas Económicas al Panel de Analistas Privado de enero del 2021 anticipa una inflación al final del 2021 de 4.76%. Sin embargo, el Banco de Guatemala pronostica que la inflación a final del 2021 se encuentre alrededor de 4.0%.

Dado que se prevé que los precios de las materias primas que tienen un impacto relevante en la inflación en Guatemala se incrementen durante 2021, la Encuesta de Expectativas Económicas al Panel de Analistas Privado de enero del 2021 anticipa una inflación al final del 2021 de 4.76%. Sin embargo, en enero del 2021 dicho indicador se ubicó en 5.3%, por arriba del nivel de meta máximo del 5.0%, manteniéndose arriba de dicho nivel hasta mayo, pero en junio retornó a 3.9%, es decir, muy cercano al promedio de 3.8% de los últimos dos años. En opinión del panel de analistas, los principales factores que podrían explicar el pronóstico de inflación para diciembre del 2021 son: el comportamiento de los precios de los combustibles, la trayectoria del precio internacional del petróleo, los precios de las materias primas, el desempeño de la política fiscal, las condiciones climáticas, la estacionalidad de los productos agrícolas y el desempeño de la política monetaria. En el entorno externo se anticipan presiones inflacionarias, aunque moderadas, dado que los excesos de capacidad productiva se reducirían de manera gradual y conforme avance el proceso de recuperación el cual aún continúa con incertidumbre derivado principalmente de la proliferación de nuevas cepas de COVID-19 así como la capacidad de vacunar a la mayoría de la población.

Gráfica 14. Inflación 2019-2021

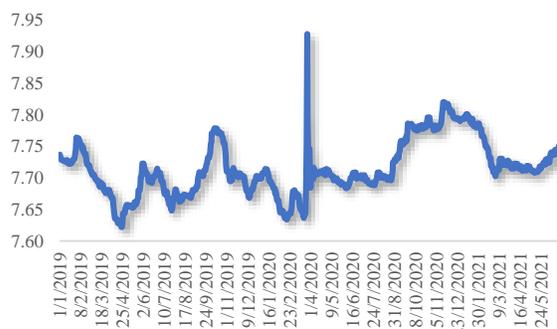


Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas con información de BANGUAT

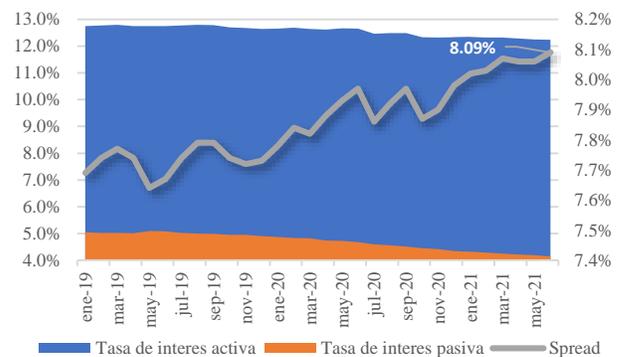
En el caso del tipo de cambio de referencia de 2020 se vio afectado además de su estabilidad, por la incertidumbre por la pandemia del COVID-19 ya que este aumentó hasta llegar a Q7.9 x US\$1.00 después de la noticia de los primeros casos de contagio en marzo en Guatemala, posteriormente entre abril y agosto este se cotizó alrededor de Q7.7 x US\$1.00, cerrando alrededor de 7.8 x Q.1.00 entre noviembre y diciembre del 2020. En el 2021 el comportamiento ha sido con poca volatilidad registrando una leve disminución manteniéndose cercano alrededor de Q7.7 x US\$1.00, durante casi todo el primer semestre del 2021, aunque en el mes de junio tendió levemente al alza al alcanzar Q7.74 x US\$1.00 en promedio, dicha variación se debe a factores estacionales.

Por su parte, la tasa de interés activa y pasiva ha tenido un comportamiento con tendencia a la baja, aunque la tasa pasiva ha tenido una tendencia de caída más pronunciada al pasar de 5.08% en junio del 2019 a 4.15% a junio del 2021, es decir, una variación de 93 puntos básicos en 2 años. En el caso de la tasa de interés activa, paso de 12.75% en junio del 2019 a 12.24% en 2021, es decir, una variación de 51 puntos básicos; el resultado es un spread en crecimiento pasando de 7.71% en promedio en el primer semestre del 2019 a 8.06% en promedio en el primer semestre del 2021, es decir 35 puntos básicos de crecimiento. Esta disminución se atribuye principalmente al aumento de la liquidez en el sistema financiera que tuvo su auge en 2020 derivado de las medidas en materia de política monetaria que se implementaron en dicho año. En 2021 a pesar de que se ha normalizado el nivel de liquidez, sigue siendo relativamente alto, además la inflación se ha mantenido moderada lo que ha propiciado una leve disminución en el precio del dinero.

Gráfica 15. Tipo de Cambio de Referencia



Gráfica 16. Tasa de interés activa, pasiva y spread



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas con información del Banco de Guatemala.

Considerando las perspectivas de la economía mundial, así como el comportamiento y evolución de la economía nacional, es importante reflexionar sobre la exposición de algunos riesgos macroeconómicos que se vislumbran en el corto y mediano plazo que pueden permear a la economía guatemalteca y al sector fiscal en particular, destacando entre otras las siguientes:

Riesgo Externos

- **Cambio inesperado en la pandemia de Covid-19.** La enfermedad se hace más difícil de erradicar (p. ej., debido a nuevas cepas del virus, eficacia corta de las vacunas, o la falta de voluntad generalizada para tomarlas), lo que requiere costosos esfuerzos de contención y provocando comportamientos persistentes, cambios que hacen inviables muchas actividades.
- **Tensiones geopolíticas y riesgos de seguridad intensificados.** Tensiones (geo) políticas en países / regiones seleccionadas (por ejemplo, Medio Este) causan trastornos económicos / políticos, migración desordenada, mayor volatilidad en los precios de las materias primas (si se interrumpe la oferta), y menor confianza.
- **Coordinar estrechamente con las autoridades regionales en materia sanitaria.** Protocolos para evitar interrupciones de los flujos comerciales; y continuar mejorando las capacidades de rastreo de COVID-19, incluso entre los trabajadores migrantes, para contener la transmisión comunitaria.

- **Aumento de las primas de riesgo globales expone vulnerabilidades.** Una reevaluación de los fundamentos del mercado desencadena un evento de riesgo generalizado. Las primas de riesgo más altas generan financiamiento costoso, dificultades para las empresas apalancadas y los hogares, y una ola de quiebras erosionan las reservas de capital de los bancos. Dificultades de financiación se extiende a los gobiernos generando aumento de deuda pública excesiva, y problemas de impago.

Riesgos Internos

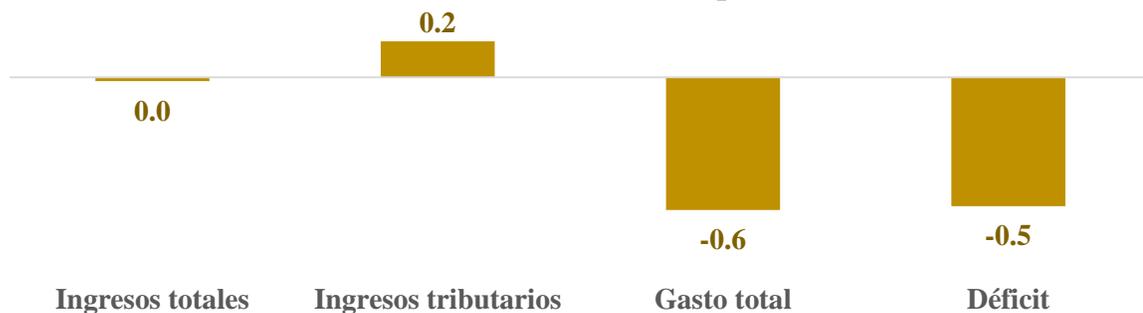
- **Mayor frecuencia y gravedad de los desastres naturales.** Los desastres naturales relacionados tienen un gran impacto en las perspectivas de crecimiento y erosionan los amortiguadores fiscales, así como los costos de reconstrucción desplazan a los escasos recursos para salud, educación y gasto social.
- **Complementar los instrumentos de retención de riesgos con la transferencia de riesgos.** Instrumentos para ampliar la capacidad de respuesta para preservar la resiliencia fiscal. Priorizar inversiones para resiliencia de la infraestructura.
- **Descontento social e inestabilidad política.** Aumentos persistentes en la pobreza y la desnutrición podrían desencadenar el descontento social. Creciente inestabilidad política debilita la eficacia y la confianza de las políticas.
- **Deterioro de la calidad de la cartera de crédito.** Las medidas de indulgencia podrían presionar la calidad de los activos y el capital de los bancos, requisito de aprovisionamiento, recortando el financiamiento para la recuperación.

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 el 2018 los ingresos fiscales observados fueron de 11.3% con respecto al PIB, sin mostrar desviación con respecto al presupuesto vigente. A pesar, de que los ingresos no tributarios y transferencias presentaron una ejecución del 85.5% con respecto a lo presupuestado, los ingresos tributarios observados fueron de 10.7% del PIB, 0.2 puntos porcentuales por encima de lo presupuestado. La mejora de la recaudación tributaria se debió a políticas de control implementadas por la SAT basadas en los procesos de gestión de riesgo e inteligencia aduanera para combatir la defraudación y contrabando aduaneros. Por otro lado, en el 2018 el gasto total ejecutado fue de 13.2% del PIB con una desviación negativa de 0.6 puntos porcentuales, es importante enfatizar que el presupuesto del ejercicio fiscal 2018 no fue aprobado lo que condujo a la autoridad fiscal a realizar una serie de acciones para reorientar el presupuesto del ejercicio fiscal del 2017 que no era funcional para los objetivos del 2018, dado que la programación no estaba acorde a las necesidades institucionales y con el financiamiento necesario para su ejecución, además, de las rigideces que contenía el presupuesto vigente. Derivado de lo anterior, el déficit fiscal observado se ubicó en 1.9% del PIB, 0.5 puntos porcentuales menor al presupuestado, explicado principalmente a que la ejecución presupuestaria del gasto fue de 95.9%.

Gráfica 17. Desviaciones fiscales con respecto al PIB en 2018



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

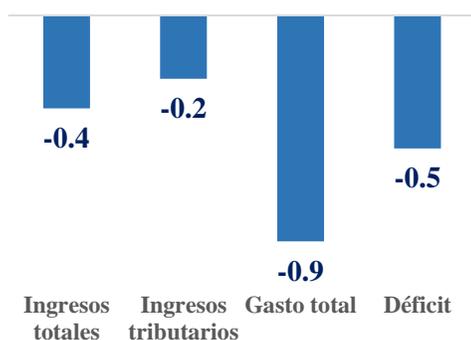
En 2019 los ingresos fiscales tuvieron un crecimiento interanual de 6.8%, sin embargo, los ingresos fiscales observados se ubicaron en 11.2% del PIB con una desviación negativa de 0.4 puntos porcentuales del PIB. De la misma forma los ingresos tributarios presentaron una desviación negativa de 0.2 puntos porcentuales del PIB, a pesar de que la brecha fue negativa de Q1,434.1 millones, el impuesto que explica la mayor parte de la brecha fue el IVA que se ubicó Q1,249.9 millones por debajo de lo presupuestado, asimismo, es importante indicar que en este año el impuesto sobre la renta tuvo una desviación positiva de 0.14 puntos porcentuales del PIB. En este año la SAT puso en marcha la implementación del modelo y normas para la factura electrónica en línea (FEL), el programa de Modernización Integral Aduanera (MIAD), el Fortalecimiento de la Gestión Integral de Riesgos y la modernización del Registro Tributario Unificado (RTU), entre otros.

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 de 2018. La desviación del déficit del 2019 fue también negativa 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 10.5% del PIB, en este año se tuvo un mayor dinamismo de la ejecución de gasto público, por lo cual el déficit fiscal se ubicó en 2.2% del PIB.

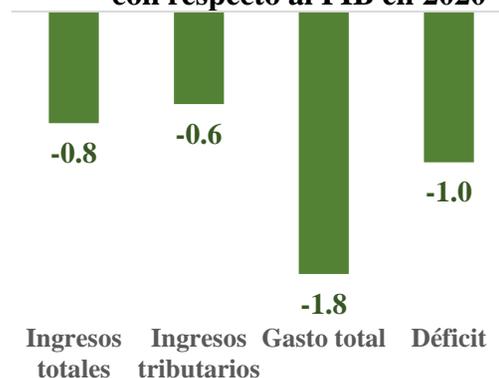
En el 2020 los ingresos fiscales observados representaron 10.7% del PIB con una desviación negativa de 0.8 puntos porcentuales con respecto a la estimación prevista para dicho año, esto se debe principalmente a la desviación negativa con respecto al PIB de los ingresos tributarios de 0.6 puntos porcentuales. En este año la recaudación tributaria observada se ubicó en Q60,279.4 millones, presentando una brecha negativa de Q3,748.3 millones, debido al deterioro de las condiciones económicas a partir de marzo, entre las cuales estuvo la desaceleración de la economía nacional y de la economía mundial, a la disminución de la demanda interna y externa por las

medidas de confinamiento en la mayoría de los países, a la caída del precio del barril de petróleo, entre otros. Lo que condujo a que las expectativas económicas y de proyección de ingresos en abril fuera bastante pesimista en donde la carga tributaria se preveía en 9.6%. Sin embargo, en los últimos tres meses del ejercicio fiscal 2020 la movilidad empezó a recuperarse gradualmente, el relajamiento de las restricciones y la apertura gradual del transporte público incidió en una recuperación en el último trimestre del IVA doméstico y del IVA asociado al comercio exterior, de tal manera, que la carga tributaria se ubicó en 10.1% con respecto al PIB para el final del año 2020.

Gráfica 18. Desviaciones fiscales con respecto al PIB en 2019



Gráfica 19. Desviaciones fiscales con respecto al PIB en 2020



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

En el 2020 el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado no fue aprobado, por lo que el monto inicial del presupuesto de gasto fue de Q87,715.1 millones. El no tener un presupuesto aprobado afectó el arranque de la nueva administración dado que la programación no se encontraba acorde a las prioridades de la agenda política. Posteriormente la coyuntura derivada de la dinámica del COVID-19 el Congreso de la República aprobó ampliaciones presupuestarias de Q20,045.7 millones lo que ubicó al presupuesto vigente de 2020 en Q107,760.7 millones, de lo cual Q14,599.1 millones, fueron destinados a programas sociales y económicos del COVID-19, de los cuales destacaron el Bono Familia por Q6,000 millones, el Fondo de Protección de Empleo de Q2,000 millones, el Fondo de Crédito Capital de Trabajo por Q2,730 millones, entre otros programas, los cuales tuvieron un nivel de ejecución de 92.6%. La ejecución del gasto público total se ubicó en 89.79% (sin incluir amortizaciones) por lo que el gasto total se ubicó en 15.6% del PIB con una desviación negativa de 1.8 puntos porcentuales. Derivado de lo anterior, el déficit fiscal observado fue de 4.9% del PIB, menor al presupuestado en 1.0 punto porcentual. El incremento en el nivel déficit en 2020 fue de carácter temporal debido a la política fiscal expansiva para mitigar los efectos económicos negativos derivados del COVID-19.

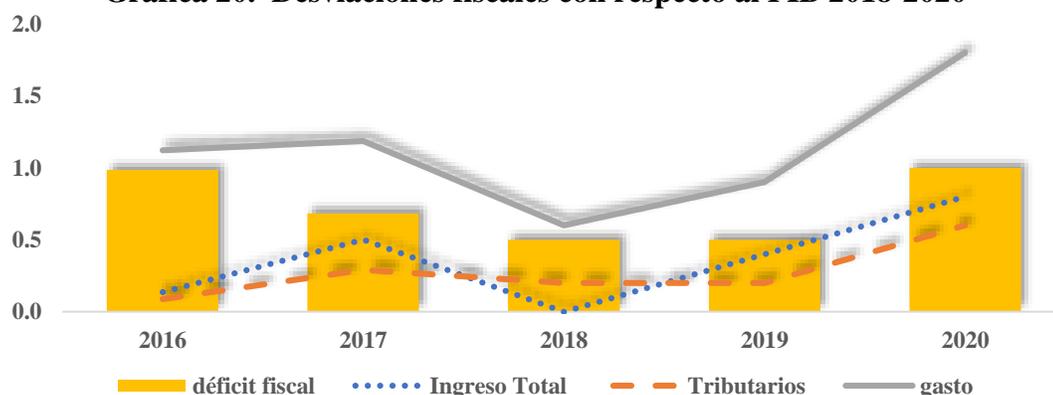
En general se puede observar que en los años de 2016 – 2018, las desviaciones de las proyecciones fiscales disminuyeron gradualmente y hasta en 2019 se mantuvieron en niveles relativamente moderados, menores en un punto porcentual del PIB. Sin embargo, en 2020 la desviación del gasto con respecto a lo presupuestado fue mayor derivado en parte de la falta de aprobación del presupuesto para dicho año y a la coyuntura generada por el impacto económico de la pandemia del COVID-19, dado que el ejecutivo tuvo que realizar una serie de ampliaciones presupuestarias

para atender la pandemia. Sin embargo, las expectativas superaron la capacidad real de ejecución de las instituciones y la reducción importante de los ingresos fiscales derivado del choque económico provocó una reducción del gasto público recurrente, aunque no en la misma proporción, lo que al final se tradujo en un aumento en la desviación del déficit fiscal para dicho año.

En el 2021 en lo respecta a los ingresos tributarios, estos registraban en abril una brecha positiva en la recaudación de Q2,710.9 millones respecto a lo programado. Entre los aspectos que permitieron superar la meta a la SAT fue el aumento de percepción de riesgo de los contribuyentes debido de un mayor control en los principales puertos y carreteras, y en el cobro judicial. Asimismo, en consideración de los escenarios macroeconómicos del 2021 se estima que la recaudación tributaria podría alcanzar un monto de Q66,665.9 millones, lo cual representaría un grado de ejecución con respecto al presupuesto vigente de 104.1% y un crecimiento de 10.6% con relación a la recaudación observada en 2020.

Por parte de la ejecución del gasto, al no aprobarse el presupuesto del ejercicio fiscal de 2021, el presupuesto vigente asciende a Q107,521.5 millones. No obstante, el organismo ejecutivo comunicó que el gasto máximo en el que se incurrirá en el 2021 es de Q94,354.0 millones, tomando en consideración la readecuación presupuestaria dado que el presupuesto vigente se encuentra desfinanciado principalmente por los Q11,000 millones que fueron aprobados en 2020 para ser colocados en bonos de Tesoro y adquiridos por el Banco de Guatemala, financiamiento que fue aprobado en base al artículo 133 de la Constitución de la República debido a la catástrofe o desastre público ocasionado por la pandemia COVID-19. Asimismo, el gasto público a abril mostraba un crecimiento interanual de 10.8% y derivado de las estimaciones de cierre para diciembre se prevé que el gasto público este alrededor de 14.0% del PIB lo cual representaría un nivel de ejecución presupuestaria de 98.4% con respecto al presupuesto ajustado por el ejecutivo. Derivado de lo anterior, la estimación del déficit fiscal se ubicaría en 3.0% del PIB, un nivel inferior en 1.9 puntos porcentuales al observado en 2020.

Gráfica 20. Desviaciones fiscales con respecto al PIB 2018-2020



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

Las desviaciones de las variables macroeconómicas afectan la trayectoria de las variables fiscales, como es el caso de la recaudación tributaria la cual es sensible ante variaciones en el crecimiento económico, la inflación y las importaciones. Por lo que la materialización de riesgos en las variables macroeconómicas afecta de forma directa el desempeño y diseño de la política fiscal, lo que podría ocasionar una reorientación del gasto público que puede incidir en el impacto real de

las políticas públicas, o la inyección de más recursos para atender una emergencia determinada como fue la política fiscal expansiva de 2020 para contrarrestar los efectos del COVID-19 en la salud de los ciudadanos y en la economía del país.

Entre los riesgos que podrían afectar la consolidación fiscal de los próximos años se encuentran que las nuevas variantes del COVID-19 sean difíciles de erradicar y esto conlleve nuevamente al confinamiento y que se deban de realizar programas de gasto para impulsar la economía. Asimismo, el surgimiento de desastres naturales que pongan como prioridad la restauración de la infraestructura y de programas para apoyar las necesidades de los afectados. La disminución de los precios de las materias primas que afecten de forma negativa la recaudación tributaria, como lo es el precio de los derivados del petróleo.

Asimismo, otro riesgo en la política fiscal es la no aprobación del presupuesto, lo cual llevaría a dificultades en la ejecución presupuestaria del año 2022, mientras se reacomoda el presupuesto anterior, lo que a su vez afectaría el cumplimiento de objetivos de las políticas públicas en el mediano plazo. Por otro lado, el descontento social y la inestabilidad política podrían afectar la eficiencia de la ejecución presupuestaria en el futuro.

3. Riesgos Fiscales de la Deuda Pública

Guatemala es un país que ha mantenido una estabilidad macroeconómica resultado de un manejo prudente de su política fiscal, lo cual se refleja en la resiliencia que ha mostrado el país ante choques exógenos como el de la crisis financiera internacional del 2009 y el más reciente provocado por la pandemia del COVID-19 en 2020; al comparar los indicadores de la deuda con sus pares centroamericanos se observan que Guatemala muestra mejores niveles derivado de la disciplina fiscal que se traduce en déficit moderados con algunas excepciones en épocas de crisis aunque los mismos se controlan rápidamente ya que los gastos que se originan son de carácter transitorio para atender la emergencia y propiciar un impulso fiscal expansionista para estimular la economía. Esto ha propiciado que la deuda pública del país sea baja y estable y se mantenga 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).

Asimismo, la otra variable que es importante en el tema del endeudamiento es el tipo de cambio, en Guatemala ha tenido un comportamiento bastante estable, con algunos periodos leves de variaciones bruscas derivado de algunos shocks externos. Sin embargo, estos han recuperado su estabilidad de manera rápida. Es por ello 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 2. 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 (última actualización disponible 2021) 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 3. Categorías de ingresos para los países

| Umbral | Julio 2021/USD (nuevo) | Julio 2020/USD (antiguo) |
|------------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| País de ingreso bajo | menor que 1,046 | menor que 1,036 |
| País de ingreso mediano bajo | entre 1,046 y 4,095 | entre 1,036 y 4,045 |
| País de ingreso mediano alto | entre 4,096 y 12,695 | entre 4,046 y 12,535 |
| País de ingreso alto | más de 12,695 | más de 12,535 |

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 2021, se aumentó US\$10 el umbral de ingresos bajo con respecto los umbrales del 2020, 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.

Gráfico 21. INB bruto per cápita según metodología Atlas para 2020*



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas con información del Banco Mundial

Guatemala desde 2017 ha sido considerado un país de ingreso medio alto, previo a dicho año fue considerado un país de ingreso mediano bajo. Para el 2020, el ingreso nacional bruto per cápita medido por la metodología atlas se encontraba en USD\$4,490, mayor en USD\$120 que el ingreso del año 2019. En el caso de la región Centroamericana, Panamá se considera un país de ingreso alto y Costa Rica está cerca del límite superior del ingreso mediano alto, esto se debe a que su población es menor a la población guatemalteca. Por otro lado, Honduras, Nicaragua y El Salvador son países de ingreso mediano bajo, este último está cerca del límite superior de los países de ingreso medio alto, con USD\$3,650 per cápita para 2020.

*Última actualización disponible 2020.

3.1. Estándares internacionales para indicadores de riesgo de 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 (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.

Tabla 4. 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 % 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 acorto plazo | 1.5 | 2 |
| Participación de la deuda externa del total | 60 | 60 |

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas con información del FMI, mayo de 2013
ne*: No existe punto de referencia para este indicador

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 públicas 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.

3.2. Indicadores de la deuda pública para Guatemala

Guatemala destaca por su manejo prudente de la deuda al alcanzar un ratio deuda/PIB de 31.6% en 2020. El nivel de este indicador para Guatemala es el nivel más bajo en todo Centroamérica incluyendo a República Dominicana. A pesar de que este indicador aumentó 5.1 puntos porcentuales del 2019 al 2020 en Guatemala, aún se encuentra muy por debajo de los límites de referencias utilizados por el Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

Por otro lado, otro indicador que mide la capacidad para hacer frente a los compromisos es la deuda con respecto a los ingresos fiscales. Este indicador tuvo un aumento de 58.9 puntos porcentuales de 2019 a 2020, de tal manera que se ubicó en 295.3% en 2020, el motivo es el aumento de la deuda para financiar los programas fiscales que mitigaron los efectos económicos negativos de la pandemia COVID-19 y por la reducción de los ingresos fiscales en dicho año. Para

el año 2021 se estima que este indicador se encuentre en 275.6. No obstante, este indicador se encuentra cerca del promedio de Latinoamérica. En cuanto a 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%, Guatemala muestra un nivel 79.7% en 2020.

Entre los indicadores de liquidez se encuentra el servicio de la deuda con respecto a los ingresos fiscales y el servicio de deuda externa con respecto a las exportaciones. Para el 2020 el ratio del servicio de la deuda/ ingresos fiscales se encontró en 29.8%, para 2021 se prevé que se encuentre alrededor de 27.2% y para 2026 en 27.5%. Con respecto al ratio del servicio de la deuda externa/exportaciones se registró en 2020 en 6.6%, se espera que para 2021 ese se encuentre en 7.4% y que para 2026 en 6.4%. Para estos indicadores no se cuenta con un máximo recomendable para países con acceso al mercado de capitales.

Gráfico 22. Indicadores de liquidez

En porcentaje



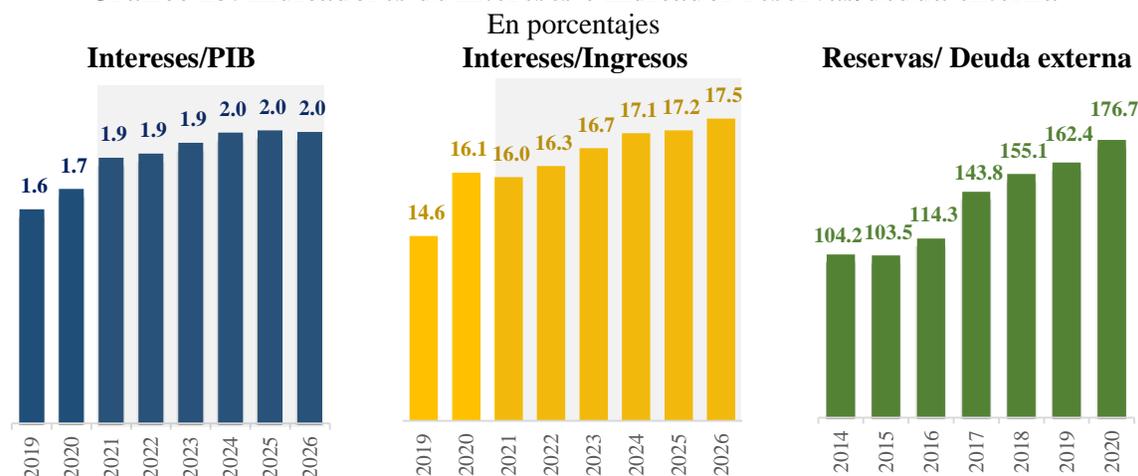
Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

Nota: El servicio de la deuda incluye los vencimientos de las colocaciones de deuda interna.

Otro indicador que capta la carga económica de la deuda son los intereses de deuda /PIB, para Guatemala dicho indicador se encontraba en 1.7% en 2020, se proyecta que este se encuentre en 2.0% para el año 2026. Por otro lado, el indicador de intereses/ingresos fiscales muestra el costo de intereses en términos de la captación fiscal, este indicador se ubicó en 16.1% en 2020 y se espera que se encuentre alrededor de 17.5%.

Asimismo, para medir la liquidez externa se utiliza el indicador de las reservas monetarias internacionales como proporción del saldo de la deuda externa. Cuanto 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. Para el 2020 este indicador se ubicó en 176.7%.

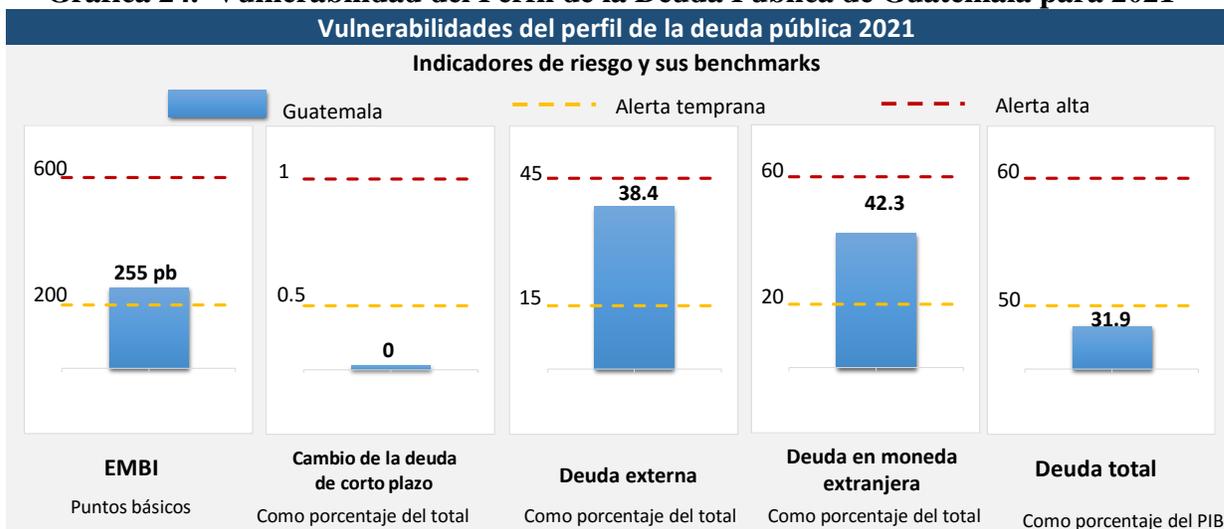
Gráfico 23. Indicadores de intereses e indicador reservas/deuda externa



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas con información del Banco de Guatemala

Conforme a las expectativas de las cuentas fiscales para 2021 en Guatemala, se estima que los indicadores de vulnerabilidad del perfil de la deuda del Fondo Monetario Internacional se encuentren en niveles adecuados y no se observan riesgos importantes. El cambio de la deuda de corto plazo cercano al 0% reduce el riesgo de repago de deuda, la deuda externa como porcentaje del total en 38.4% con riesgo moderado, la deuda en moneda extranjera como porcentaje del total en 42.3% se mantiene en niveles adecuados, el indicador deuda/PIB en 31.9% muy por abajo del máximo recomendado y el EMBI (Indicador de Bonos de Mercados Emergentes por sus siglas en inglés) al 12 de agosto de 2021 se ubicó en 255 puntos básicos, también muestra un riesgo bastante moderado.

Gráfica 24. Vulnerabilidad del Perfil de la Deuda Pública de Guatemala para 2021



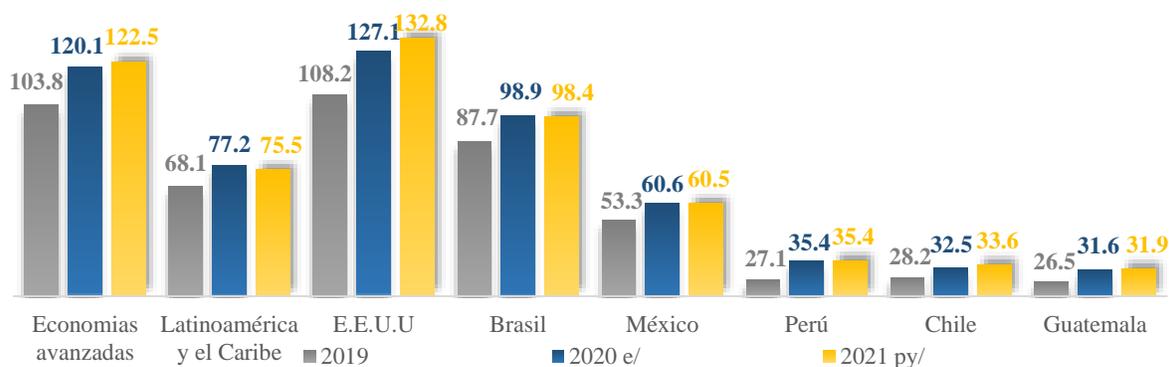
Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas con información proyectada para 2021, el indicador EMBI de JP Morgan se obtuvo del Banco Central de la República Dominicana.

3.3. Comparativo con otros países

En 2020 el incremento de la ratio deuda/PIB fue generalizado para la mayoría de los países del mundo, debido a que la contracción del PIB tuvo incidencia en los ingresos fiscales y los países tomaron diversas medidas sin precedentes para detener el avance de la pandemia y para apoyar la actividad económica, lo que tuvo repercusiones en el déficit fiscal y por lo tanto en el nivel de endeudamiento de los países. Para Estados Unidos, el aumento de la ratio se situó en 18.9 puntos porcentuales, para Perú un aumento de 8.27 puntos porcentuales y Brasil del 11.3 puntos porcentuales, en el caso de Chile tuvo un aumento menor de 4.34 puntos porcentuales. Por lo que, el aumento de la ratio deuda/PIB, para Guatemala, es moderado (5.1 puntos porcentuales) en comparación al resto del mundo.

Para el 2021, se espera que el indicador deuda/PIB para las economías avanzadas aumente levemente mientras continúan los programas de vacunación y las políticas para la reactivación económica, sin embargo, se espera que nivel de déficit sea menor al de 2020. Asimismo, el Fondo Monetario Internacional proyecta que el déficit primario cíclico disminuya gradualmente en el mediano plazo para estas economías, de tal manera que este pase de 7.3% del PIB en 2020 a 2.3% para 2026. Para las economías emergentes se espera que su déficit se encuentre en 7.7% del PIB menor al del 2020 (9.8%), mientras los ingresos fiscales se recuperen y el gasto disminuya gradualmente, sin embargo, las características fiscales de los países tienen diferencias significativas.

Gráfica 25. Indicador Deuda /PIB para países seleccionados

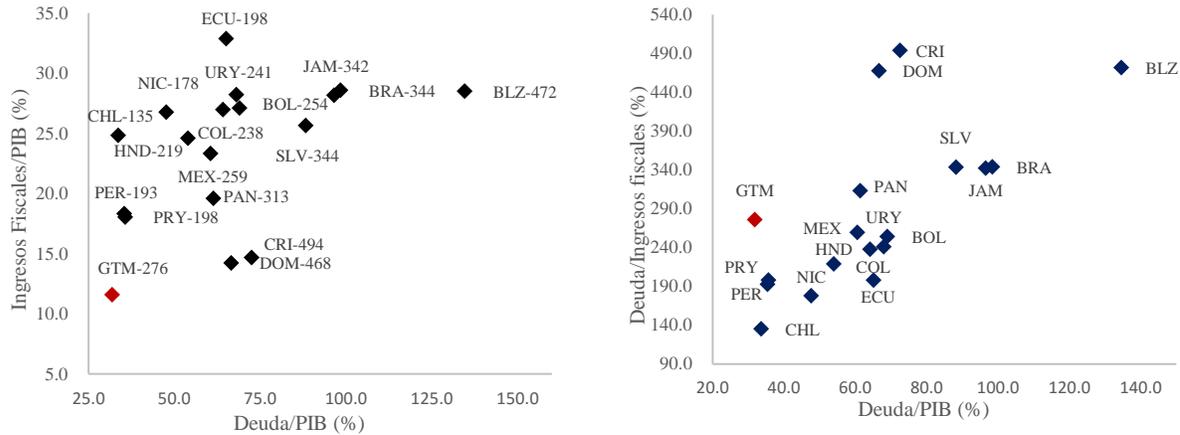


Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas del WEO del FMI de abril 2021, a excepción de Guatemala.
 Nota: Según proyecciones para 2021 para cada país.

Según la información presentada por el Fondo Monetario Internacional en su base de datos de Perspectivas Económicas de abril 2021, Guatemala tiene una de las deudas públicas más bajas en Latinoamérica en relación con el PIB. Para 2020, la relación deuda/PIB de Guatemala se ubicó en 31.6% mientras que el promedio de Latinoamérica y el Caribe se encontró en 75.4% (sin considerar Venezuela). Para 2020 el valor más alto de este indicador, aparte de Venezuela, Surinam y algunos países del Caribe, es para Belice (127.4%), Argentina (117.0%), Brasil (98.9%) y el Salvador (88.2%). Entre los países más conservadores en su deuda/PIB, sin considerar Haití por ser un país pobre altamente endeudado (HIPC por sus siglas en inglés) con condiciones de financiamiento diferentes, se encuentra Guatemala (31.6%), Chile (32.5%), Paraguay (34.8%) y Perú (35.4%).

Gráfica 26. Indicadores de deuda para Latinoamérica en 2021

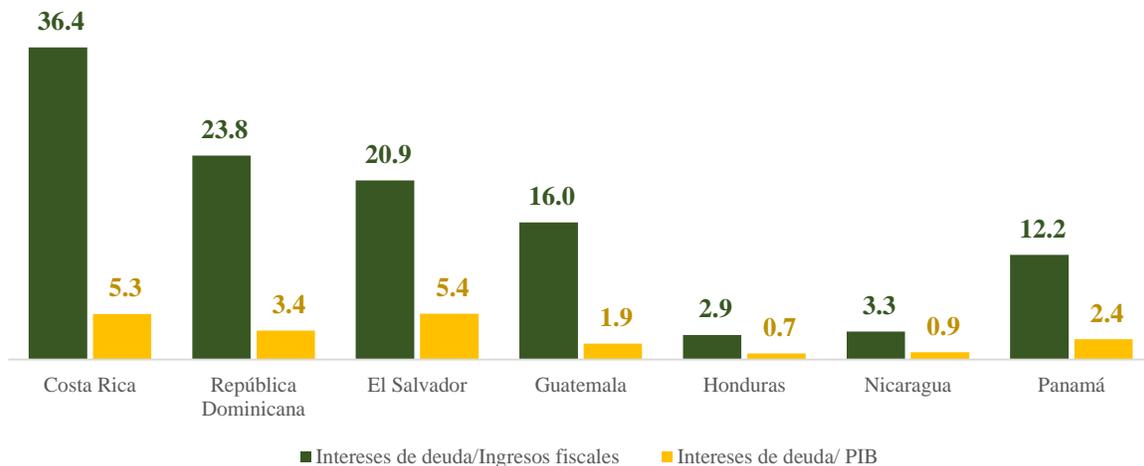
En la gráfica izquierda se encuentra el indicador deuda/Ingresos fiscales en puntos porcentuales a la par del código de país



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas información del WEO del FMI de abril 2021, a excepción de Guatemala.
Nota: Según proyecciones para 2021 para cada país.

Por otro lado, otro indicador de solvencia es el de deuda / ingresos fiscales también tuvo un incremento significativo en los países de Latinoamérica y el Caribe en el 2020, situándose en 324%, mayor en 73.8 puntos porcentuales en comparación al 2019, parte del aumento en el indicador se debe al aumento en el nivel de deuda y a la fuerte disminución de ingresos fiscales experimentada en 2020. Para 2021, según las proyecciones del Fondo Monetario Internacional indican la relación deuda/ingresos fiscales estará alrededor de 259% para México, 344% para Brasil, 135% para Chile, 468% para República Dominicana, 494% para Costa Rica, y 343.6% para El Salvador, entre otros países.

Gráfica 27. Indicador intereses/ingresos fiscales e intereses/PIB para países seleccionados



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas del WEO del FMI de abril 2021, a excepción de Guatemala.
Nota: Cálculos propios según proyecciones para 2021 para cada país.

Entre los indicadores del costo financiero de la deuda pública se encuentran los intereses de deuda con respecto a los ingresos fiscales y con respecto a la PIB. Como se muestra en el gráfico anterior se estima que Costa Rica tenga el costo de financiamiento más alto de la región con respecto a los

ingresos fiscales (36.4%) en 2021, seguido de República Dominicana (23.8%) y El Salvador (20.9%). Por otro lado, se estima que en el 2021 El Salvador tenga un mayor costo de financiamiento (5.4%) con respecto al tamaño de la economía, seguido de Costa Rica (5.3%) y República Dominicana (3.4%). Se proyecta para el mismo año que Guatemala tenga un indicador de intereses/ingresos fiscales de 16.0% y para los intereses/PIB de 1.9%. Es importante indicar que, aunque Honduras y Nicaragua tengan un nivel bajo en dichos indicadores esto se debe a que son considerados países pobres altamente endeudados y poseen condiciones de financiamiento especiales.

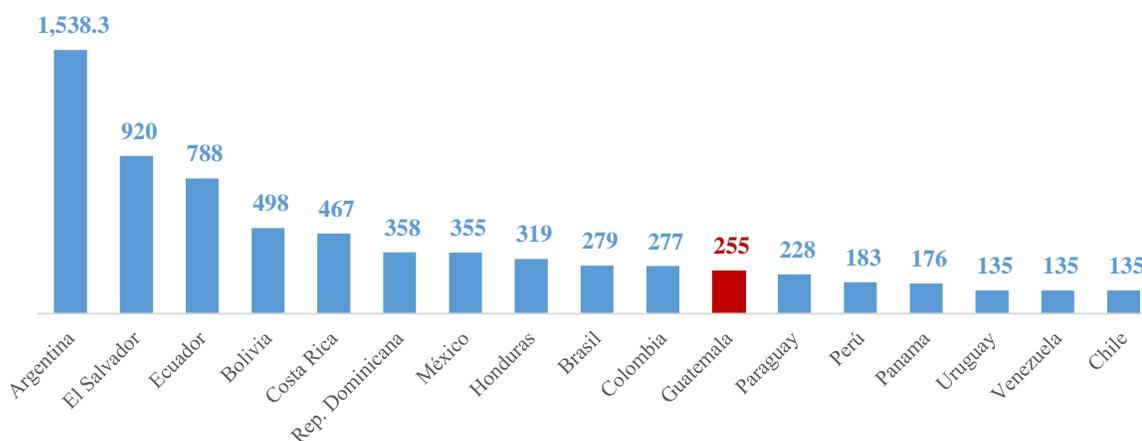
Otro indicador que muestra la percepción del riesgo de los inversionistas de la deuda de cada país es el EMBI (Emerging Markets Bonds Index o Indicador de Bonos de Mercados Emergentes) calculado por JP Morgan Chase y trata de medir la diferencia de tasa de interés que pagan los bonos denominados en dólares, emitidos por países en desarrollo, y los Bonos del Tesoro de EE. UU., que se consideran "libres" de riesgo.

El EMBI para Guatemala fue de 255 puntos básicos al 12 de agosto del 2021, el cual es bastante menor en comparación de otros países de Latinoamérica, como lo es Argentina (1,538.3pb), El Salvador (920pb), Costa Rica (467pb), México (355pb), Honduras (319pb), entre otros. Este indicador tiene incidencia directa sobre el costo financiero de la deuda de mercado lo que se puede ver reflejado en la baja tasa ponderada (5.81%) en la cual fueron colocados los Eurobonos para 2020, evidenciando el manejo prudente y responsable de las finanzas públicas por parte del gobierno y contribuye a la estabilidad macroeconómica del país.

Gráfica 28. EMBI Calculado para Países de América Latina

Al 12 de agosto de 2021

En porcentaje



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas con información de JP Morgan obtenida del Banco Central de la República Dominicana

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 preliminares¹ dan como resultado la trayectoria base para 2021-2026, utilizan para el efecto las previsiones macroeconómicas y fiscales hasta 2026, tomadas de la última actualización de las proyecciones macroeconómicas elaboradas por el Banco de Guatemala (abril 2021), así como el escenario fiscal de mediano plazo. 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 (Sp) se obtiene de las operaciones de ingresos y gastos que se proyectan en el presupuesto de mediano plazo

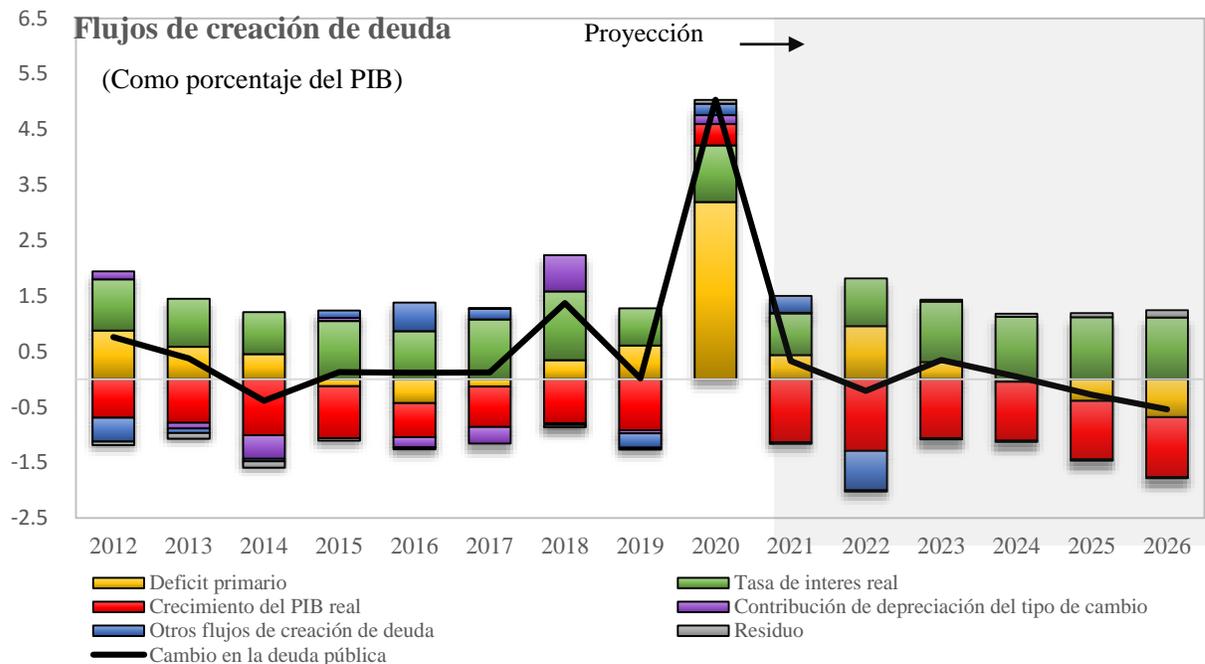
Con base a esa información, se realizó un análisis para observar las contribuciones de los determinantes macro fiscales en el cambio de la deuda pública. Se observa que para 2021, el incremento relativo de la deuda es positivo (0.3 puntos porcentuales del PIB), mostrando una reducción de la política fiscal expansiva del año 2020 para mitigar los efectos económicos negativos del COVID-19.

Por su parte, para 2022, también se prevé una disminución relativa de la deuda (0.2 puntos porcentuales del PIB), el cual se explica principalmente por un déficit primario estimado de 1.0% con respecto al PIB. Asimismo, en los años 2023-2026 se pronostica que el crecimiento de la deuda con respecto al PIB se desacelere gradualmente en la medida en que los gastos se ajusten a la baja y se obtengan mayores ingresos fiscales, que permita reducir el déficit y el incremento interanual de la deuda al punto que en 2026 la relación deuda/PIB se encuentre en 31.3%.

¹ Las estimaciones fiscales de mediano plazo (2022-2026) se hicieron sobre la base de información que se tuvo hasta el 30 de abril de este año. Sin embargo, esta estimación estará sujeta a cambios y las perspectivas oficiales estarán definidas en el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2022

Para el período 2021-2026, la dinámica de la deuda será levemente creciente, causado primero por la reducción gradual del déficit primario en 2021-2022 y, segundo, por una normalización a un nivel previo de la pandemia para el gasto en los años siguientes. La disminución acumulada en 2026 es de 0.3 puntos porcentuales del PIB con respecto al 2020. Asimismo, el tipo de cambio se prevé se mantenga estable en torno a un límite superior de Q7.80 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.

Gráfica 29. Flujos creados de Deuda Pública
En porcentaje del PIB



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas con metodología del FMI

Lo anterior da como resultado que, en términos acumulados, en el período 2021-2026, la deuda pública aumente ligeramente, por lo que se esperaría que el nivel de la deuda pública para el cierre de 2021 se ubique en 31.9% del PIB, en 2022 disminuya a 31.7% y se espera que para 2026 se encuentre alrededor de 31.3% 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 de escenarios con los diferentes choques posibles que podrían experimentarse, estos choques se

midieron con respecto al escenario base que es consistente con las estimaciones del presupuesto multianual 2022-2026.

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 2022 (-1.3%) y con secuelas en 2023 por el equivalente de 0.75 de una desviación estándar de los datos históricos, manteniendo los demás factores constantes, la razón deuda/PIB podría aumentar a 32.4% en 2022 y podría disminuir levemente hasta llegar a 33.0% al cierre de 2026.

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 2022-2023, los cuales podrían ser causados por la continuidad del gasto para la reactivación económica post COVID-19 o de gasto extraordinario como consecuencia de un desastre natural o una súbita caída en la recaudación tributaria. La dimensión del choque acumulado realizado es por el equivalente a 0.9% del PIB en los años indicados. Esto elevaría la razón deuda/PIB en 2022 a 32.7% y para 2026 podría alcanzar 32.4%.

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 46.6% del saldo de esta, se tiene en moneda extranjera. De esa cuenta, se consideró una depreciación del 5% en 2022, es decir, el tipo de cambio nominal pasaría Q7.80 x US\$1.00 en 2021 a Q8.18 x US\$1.00 a partir del 2022, esto elevaría la razón deuda/PIB a 33.0% en 2022 y se estimó que las variaciones para los años 2023-2026 se mantendrían como en el escenario base, por lo que para 2026 la razón deuda/PIB sería de 32.3%.

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 2022 y se mantiene constante hasta el 2026. El efecto para 2022, 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 2022 estará alrededor de 31.7% y para el cierre 2026 podría ubicarse en 32.1% del PIB.

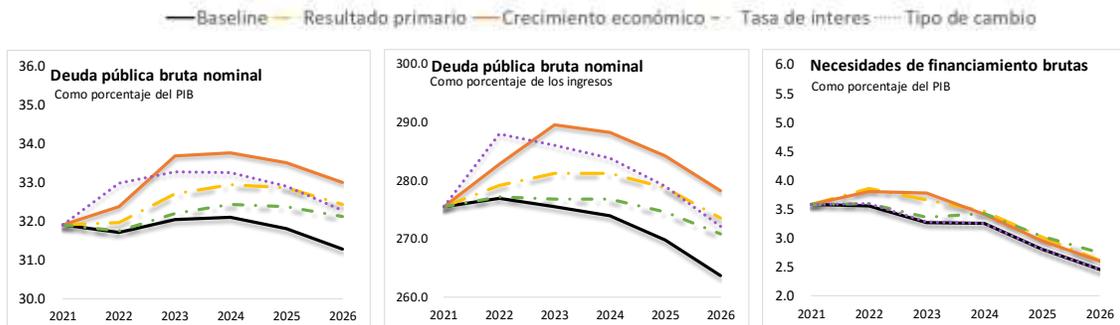
Por último, se considera un efecto combinado de los diferentes choques y se estima que para 2022 la razón deuda/PIB podría ascender a 33.8% y para el año 2026 podría ubicarse, si todos los choques se dan al unísono, en 35.6%.

Gráfica 30. Pruebas de tensión para el Análisis de Sostenibilidad de la Deuda

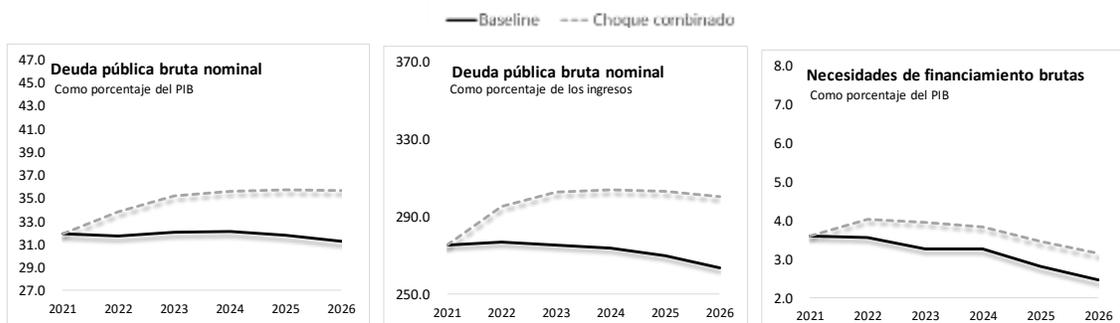
En porcentaje del PIB

Test de estrés a la Deuda de Gobierno Central Presupuestario de Guatemala

Test de estrés macro fiscales



Test de estrés adicional



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas con metodología del FMI

De la misma forma, se analizó la relación deuda/ ingresos fiscales. Con dicho indicador en el escenario base, es creciente en los primeros años a la recuperación de los ingresos fiscales post COVID-19 y en el aumento de la deuda en 2020, sin embargo, se espera que su tasa de crecimiento disminuya mientras se tenga una mejora gradual en la recaudación tributaria. Para 2022 este indicador aumentaría de 276.9%, y para 2026 se prevé podría ubicarse en 263.7%. 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 295.4% en 2022 y podría alcanzar 300.6% en 2026.

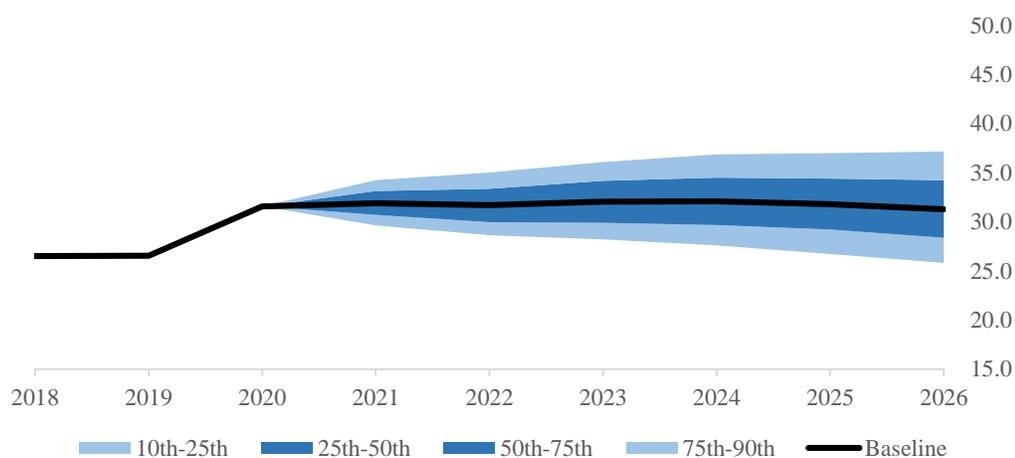
Por otro lado, se realizó el análisis de sostenibilidad de deuda pública bajo un enfoque estocástico sobre los determinantes macro fiscales de la proporción de deuda pública sobre PIB. Con esta metodología se busca determinar la distribución de probabilidades de las sendas de trayectoria de la deuda 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 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 31.3% del PIB en 2026. 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 pueda situarse entre 28.4% y 34.2% al final del período de análisis. Asimismo, hay una probabilidad del 90% que la deuda pública se ubique para 2022 entre 27.7% y 36.1%. Para finales de 2026, igualmente se esperaría que con una probabilidad del 90.0%, la relación deuda / PIB se encuentre entre 24.4% y 38.8%.

Gráfica 31. Trayectoria de la Deuda Pública (Fan chart)
En porcentaje del PIB



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas con metodología del FMI

Para medir los riesgos de la deuda pública el marco del Análisis de Sostenibilidad de la Deuda (ASD) propone, además de los gráficos de abanico, un mapa de calor que resume los riesgos del ratio deuda / PIB, del ratio de las necesidades brutas de financiamiento / PIB y del perfil de la deuda pública. Dado que en el escenario base y en los escenarios con choques a las variables macroeconómicas los indicadores de deuda/PIB y las necesidades brutas de financiamiento/PIB no sobrepasan los límites de referencia propuestos por el ASD el riesgo se considera bajo en el mediano plazo.

En lo que respecta al perfil de la deuda, la percepción del mercado se considera con riesgo moderado dado que el EMBI promedio de abril a junio fue de 255.0 puntos básicos, sin embargo, este se encuentra muy cercano al límite (200 pb). El cambio en la deuda de corto plazo es cercano al 0.0% porque la mayoría de la deuda contratada es de largo plazo. La deuda pública externa tiene riesgo moderado dado que para 2021 este se ubicará alrededor del 38.4%, no obstante, este indicador ha disminuido en el tiempo debido a que la deuda interna ha ido en aumento con respecto del total. La deuda pública en moneda extranjera tiene riesgo moderado dado que se proyecta que

este se encuentre en 42.3% en 2021, pero es importante mencionar que este indicador también ha ido en disminución y que el tipo de cambio nacional ha sido bastante estable en el largo plazo. Por lo que, el análisis sobre los resultados del mapa de calor muestra que el riesgo de la deuda pública en el mediano plazo es bajo.

Tabla 5. Resultados del riesgo de la deuda pública en el medio plazo

| Mapa de calor | | | | Benchmarks para los indicadores | | | | |
|--------------------|------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|---|---------------------------|---------------------|-------------|
| Deuda / PIB | Choque en el crecimiento económico | Choque del balance primario | Choque de la tasa de interés real | Choque del tipo de cambio | Indicadores | Riesgo bajo | Riesgo moderado | Riesgo alto |
| | NBF / PIB | Choque en el crecimiento económico | Choque del balance primario | Choque de la tasa de interés real | | Choque del tipo de cambio | EMBI puntos básicos | menor a 200 |
| Perfil de la deuda | Percepción del mercado | Cambio en la deuda de corto plazo | Deuda pública externa | Deuda pública en moneda extranjera | Deuda pública en moneda extranjera (%) | menor 20 | Entre 20 y 60 | mayor a 60 |
| | | | | | Cambio de la deuda del cortoplazo (%) | menor a 0.5 | Entre 0.5 y 1 | mayor a 1 |
| | | | | | Deuda pública en manos de no residentes (%) | menor 15 | Entre 15 y 45 | mayor a 45 |
| | | | | | Deuda/PIB (%) | menor a 60 | | |
| | | | | | NBF / PIB (%) | menor a 15 | | |

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas según metodología del Fondo monetario internacional.

Nota: En los indicadores de deuda PIB y NBF/PIB el color es rojo si en el escenario base se sobre pasa el benchmark, es amarillo si únicamente el benchmark se sobrepasa en los escenarios con choques y es verde si en todos los escenarios el benchmark no se sobrepasa.

NBF: Necesidades brutas de financiamiento.

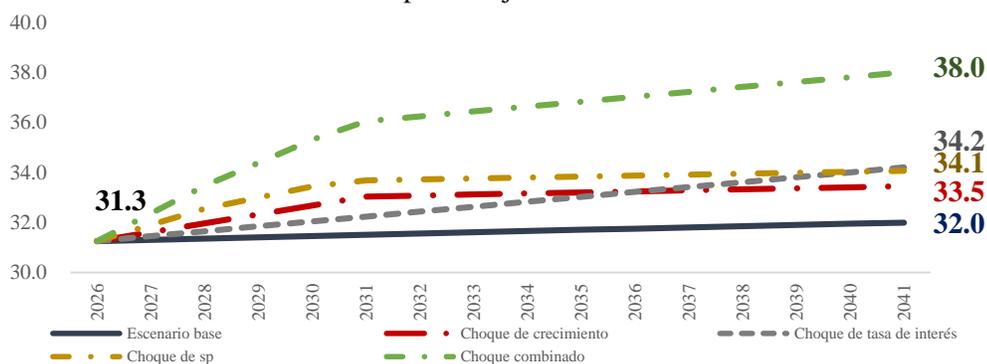
4.2. Análisis de Largo Plazo

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 2027 tomando como referencia el escenario base de mediano plazo (2022-2026) de la sección anterior.

En ese sentido, de mantenerse las condiciones previstas en 2026 y que estas se extiendan en el largo plazo (2041), es decir un resultado primario deficitario que se ubique en torno al 0.5% 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 32.0%.

Lo anterior muestra que hay margen suficiente para soportar choques de la economía, sin que esto repercuta 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 del crecimiento), 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 0.5 por 5 años). Con estos choques combinados la relación deuda / PIB para 2041 podría situarse hasta 38.0%.

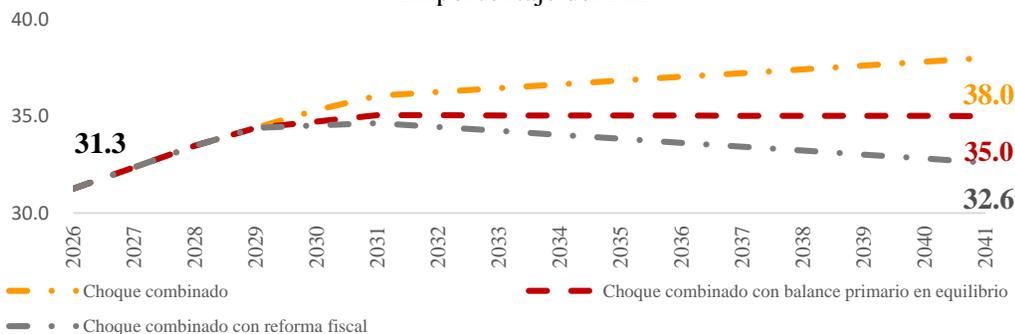
Gráfica 32. Escenarios del comportamiento de la Deuda Pública en el Largo Plazo
En porcentaje del PIB



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas con el análisis del Índice de Blanchard

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 2041 pasaría de 38.0% a 35.0% 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 32.6% del PIB.

Gráfica 33. Escenarios de Ajuste Fiscal para Atenuar Choques Adversos en la Deuda Pública de Largo Plazo
En porcentaje del PIB



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas con el análisis del Índice de Blanchard

La disciplina en el manejo de las finanzas públicas y el historial de estabilidad macroeconómica en los últimos 25 años reflejan un perfil de la deuda bastante prudente y con un espacio fiscal suficiente para afrontar hasta cierto punto algunos choques económicos adversos. A pesar, de que la política fiscal expansiva de 2020 produjo un aumento en el indicador deuda/PIB de 5.1 puntos porcentuales con respecto al 2019, este indicador aún se encuentra en niveles bastantes conservadores con respecto a los límites recomendados para los países con acceso al mercado de capitales. Asimismo, en base al marco fiscal propuesto para los siguientes 5 años y al escenario

macroeconómico del Banco de Guatemala para las principales variables se estima que los indicadores de la deuda pública estarán en valores muy por debajo de los máximos recomendados por el Fondo Monetario Internacional en el mediano plazo. Además, las pruebas de estrés al escenario base de la deuda y el análisis de probabilidad demuestran que es posible administrar la materialización de los riesgos como lo son choques al crecimiento económico, al tipo de cambio, entre otros. El análisis anterior y los hechos estilizados de la deuda pública descritos supra dan sustento para afirmar que la deuda pública de Guatemala es sostenible en el mediano y largo plazo.

5. Riesgos fiscales asociados al surgimiento de las variantes del COVID-19

5.1. Antecedentes de la evolución del COVID-19

En diciembre de 2019 se dieron los primeros casos en Wuhan, China sobre una misteriosa neumonía que podía causar la muerte por lo que notifican a la Organización Mundial de la Salud -OMS- sobre dicha situación. En los primeros días de enero; Tailandia y Japón notifican casos de infección e inician los aislamientos. Posteriormente, en Europa se confirman las primeras personas infectadas; en enero se registraron 100 muertes en todo el mundo y alrededor de 4,500 infectados del nuevo coronavirus. En febrero el virus se había expandido a 40 países del mundo infectando a más de 80,000 personas, de las cuales 2,700 habían fallecido, por esto la OMS elevó la alerta de riesgo “alto” a “muy alto”; en marzo con más 100,000 infectados y más de 3,400 muertos en el mundo varios países declaran estado de emergencia, se inicia con cancelación de actividades educativas, reuniones públicas y cierre de fronteras, así como fuertes restricciones a la libertad de circulación para evitar la movilidad lo que condujo a una reducción drástica de la actividad económica. Paralelamente la OMS calificó como Pandemia al COVID-19. De esa cuenta, las instituciones multilaterales (FMI, BM, OCDE, OMC, etc.) pronostican la caída del comercio mundial y con ello la baja a las perspectivas de crecimiento económico, por ello los países aprueban paquetes económicos para amortiguar los impactos en las empresas, familias, gastos médicos para combatir atenuar el efecto de esta enfermedad, además se empieza a controlar los contagios con distintas medidas sanitarias.

En 2021 después de lograr culminar con pruebas la OMS autoriza la vacunación, hasta finales de junio se han suministrado más de 3,000 millones de vacunas alrededor del mundo, varios países en Europa, Asia y Estados Unidos han asegurado y entregado dosis a gran parte de su población, pero el reparto global de estas ha sido desigual ya que la mayoría de los países de bajos ingresos se han rezagado. Asimismo, se han detectado nuevas variantes que se extiende desde India, Sudáfrica, Brasil e Inglaterra a todo el mundo complicando aún más el proceso para salir de esta pandemia. Derivado de las restricciones a la movilización de personas, la logística y distribución de bienes lo cual afecto la economía en general, al final del año 2020 la economía mundial cayó, sin embargo, con menos impacto que lo pronosticado al inicio de la pandemia; en 2021 se espera una recuperación económica a nivel mundial

Los primeros casos por contagio de COVID-19 en Guatemala se dieron en marzo del 2020, la positividad (relación de pruebas positivas dentro de pruebas tamizadas) tuvo su valor más alto en junio del 2020 al llegar a 39.5% (con 31,169 casos acumulados positivos de 90,862 pruebas tamizadas) posteriormente se aumentaron las pruebas tamizadas y aun así este indicador fue disminuyendo derivado del control y restricciones a la movilidad que se realizaron en el país por

lo que, al mes de febrero de 2021 dicha positividad bajo a 10.2% su menor valor en todo el periodo de contagio (con un acumulado de 177,316 casos positivos de 933,284 pruebas tamizadas). Sin embargo, posteriormente dicho indicador empezó a aumentar nuevamente llegando a junio a 28.3%, la cantidad de personas contagiadas al 30 de junio del 2021 fueron de 295,660 de un total de pruebas tamizadas de 1,587,309.

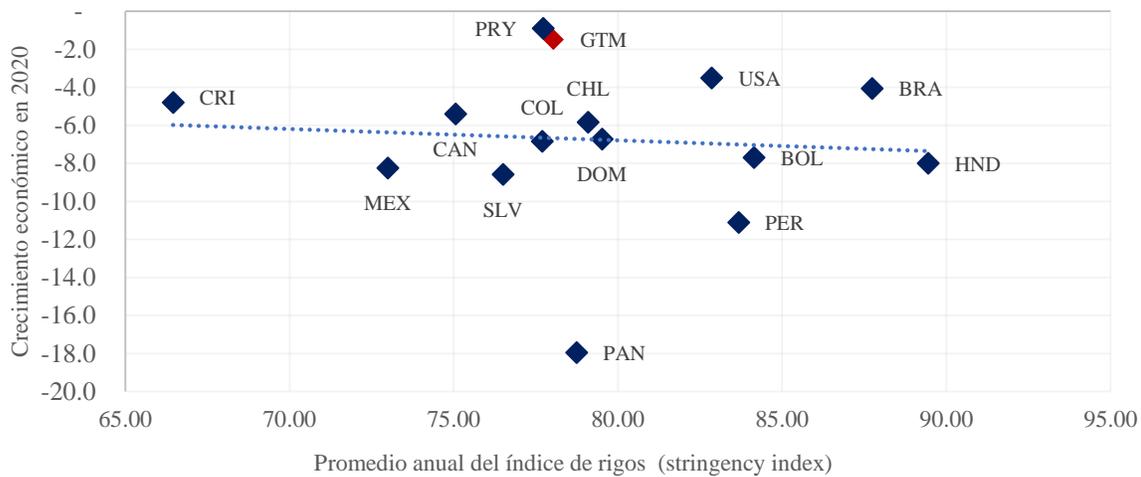
En Guatemala se inició la vacunación en febrero del 2021, hasta el 30 de junio se habían suministrado 949,793 principalmente en mayo y junio, de las cuales el 86.1% fueron AstraZeneca, 0.6% Moderna y 13.4% Sputnik V. De lo suministrado únicamente las dos primeras se han logrado suministrar con dos dosis, 19.3% y 49.3%, respectivamente, con ello se ha logrado inmunizar alrededor del 3% de la población total.

5.2. Simulación de la propagación de alguna variante de COVID-19 en el 2022 y sus efectos en la recaudación tributaria

Para estimar los posibles escenarios en la economía guatemalteca en el 2022 que podrían derivarse del lento proceso de vacunación y del aumento de contagios a nivel local, así como por la propagación de alguna o varias cepas del COVID-19, como lo pueden ser las variantes de mayor preocupación actuales (Alfa, Beta, Gamma y Delta), que han mostrado un nivel de transmisibilidad y signos de mayor letalidad que podrían llevar a los gobiernos a implementar medidas de contención muy similares a las observadas durante 2020, se siguió de cerca la metodología del Fondo Monetario Internacional de la Prueba de Estrés Fiscal COVID-19 (FST por sus siglas en inglés). Esta metodología consiste en determinar el rigor de las medidas de los gobiernos para contener nuevos brotes del COVID-19 y estimar el efecto adverso en la actividad económica.

El índice de rigor de OXFORD (stringency index) mide el nivel de rigurosidad en las medidas de respuesta para contener la propagación de la pandemia por parte de los gobiernos, mientras mayor es el índice más estrictas son las medidas. El índice se calcula en base a nueve métricas, entre las cuales se encuentran: el cierre de escuelas, el cierre de espacios de trabajo, la cancelación de eventos públicos, el cierre de transporte público, restricciones para movilizarse internamente o en el exterior, entre otras. Tener medidas más estrictas afectan la demanda interna por el cierre de los espacios y las restricciones a la movilidad y demás; asimismo, que los socios comerciales también tengan sus propias restricciones afectan la demanda externa lo que se traduce en una disminución en el crecimiento económico. El índice de rigor para Guatemala fue en promedio de 78.0 de marzo a diciembre del 2020 y el crecimiento económico fue de -1.5%, dicho resultado muestra que a pesar de que se tuvo un índice de rigor relativamente alto con respecto a otros países, el crecimiento económico no se vio severamente afectado debido probablemente a que las medidas de confinamiento aplicadas fueron de carácter gradual y algunos casos temporales, además de la política fiscal expansiva que se aplicó mediante los programas de emergencia derivados del COVID-19, así como las adecuadas medidas en materia de política monetaria que se implementaron en dicho año y la recuperación importante en el nivel de remesas familiares en el segundo semestre del año.

Grafico 34. Crecimiento económico en 2020 e índice de rigor promedio de marzo a diciembre



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas del crecimiento económico del FMI y del índice de rigor se obtuvo en HDX (Humanitarian Data Exchange)

Con el propósito de determinar el impacto del nivel del índice de rigor en la actividad económica para 2022, se estimó en la respuesta de cada actividad económica (a través de parámetros) dados diferentes niveles en el índice de rigor con respecto al escenario base proyectado para dicho año, el cual es congruente con el escenario bajo previsto por el Banco de Guatemala. Para calcular los valores de los parámetros se tomó como base el efecto negativo en la economía originado por la pandemia en 2020 y se realizó un comparativo con respecto al desempeño por actividad económica previo a la pandemia y se determinó la sensibilidad de cada uno. Con los elementos anteriores se realizaron dos escenarios en base al nivel del índice de rigor, en el primero se simuló una situación en el cual el índice toma un valor de 65.0 tomando en cuenta que las medidas de confinamiento son menos severas que las implementadas en 2020 y en la segunda el índice se estima muy similar al observado en dicho año con un valor de 80.0 ya que las medidas de confinamiento serán igualmente severas.

De esa cuenta, se puede observar que la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca tienen un efecto positivo al aumentar las medidas de contención a nivel interno y externo, esto se debe a que la demanda de los bienes de esta actividad se mantendría o tendería a aumentar dado que la elasticidad con respecto al ingreso de los bienes de agricultura es baja. La actividad más afectada son las actividades de alojamiento y servicio de comida debido a las restricciones que afectan el turismo interno y externo. Asimismo, las actividades de transporte y almacenamiento son perjudicadas por las restricciones que afectan la movilidad como la restricción de movilidad interdepartamental, horarios limitados para movilizarse (toque de queda) y la prohibición del transporte público. Las actividades de servicios y el sector de la construcción también son afectados en forma negativa dado que los patrones de consumo e inversión cambian por la naturaleza de este tipo de pandemia. Tomando un escenario base en el cual la economía crece 3.5% en el 2022, dada las respuestas de las actividades económicas, el producto interno bruto se contrae aproximadamente 0.5% y -3.9% con un índice de rigor promedio de 65.0 y 80.0 respectivamente.

Tabla 6. Respuesta de las actividades económica en base al índice de rigor en 2022

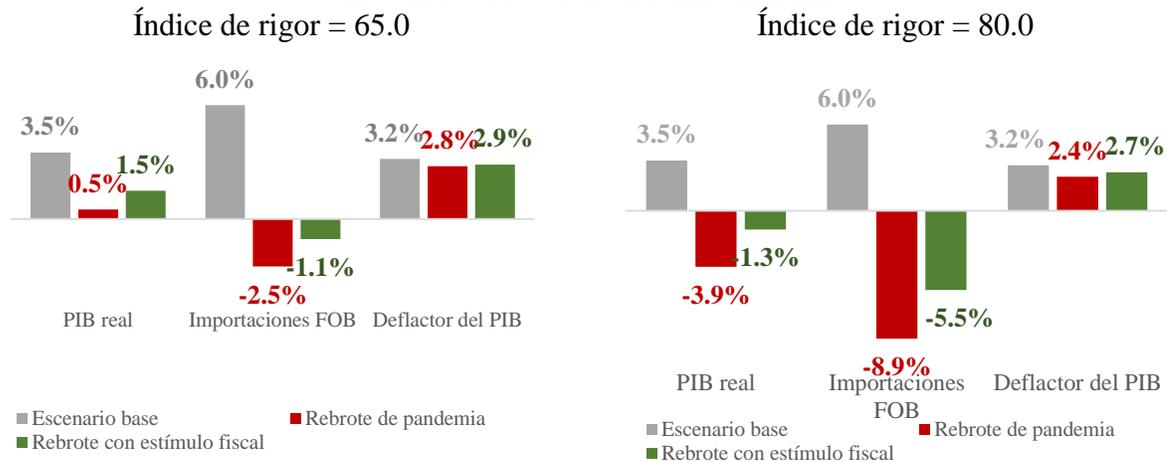
| Actividad económica | Escenario Base | Índice de rigor= 65.0 | Índice de rigor = 80.0 |
|--|----------------|-----------------------|------------------------|
| Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca | 1.00 | 1.00 | 1.01 |
| Explotación de minas y canteras | 1.00 | 0.99 | 0.98 |
| Industrias manufactureras | 1.00 | 0.98 | 0.95 |
| Suministro de electricidad, agua y etc. | 1.00 | 1.00 | 0.99 |
| Construcción | 1.00 | 0.94 | 0.85 |
| Comercio al por mayor y al por menor (y rep. de vehículos) | 1.00 | 0.98 | 0.94 |
| Transporte y almacenamiento | 1.00 | 0.90 | 0.76 |
| Actividades de alojamiento y de servicio de comidas | 1.00 | 0.83 | 0.58 |
| Información y comunicaciones | 1.00 | 0.98 | 0.96 |
| Actividades financieras y de seguros | 1.00 | 0.98 | 0.96 |
| Actividades inmobiliarias | 1.00 | 0.99 | 0.99 |
| Actividades profesionales, científicas y técnicas | 1.00 | 0.97 | 0.92 |
| Actividades de servicios administrativos y de apoyo | 1.00 | 0.98 | 0.95 |
| Administración pública y defensa | 1.00 | 0.99 | 0.97 |
| Enseñanza | 1.00 | 0.98 | 0.94 |
| Actividades de atención de la salud humana | 1.00 | 0.97 | 0.92 |
| Otras actividades de servicios | 1.00 | 0.93 | 0.82 |
| Crecimiento del PIB | 3.5% | 0.5% | -3.9% |

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

Cabe destacar que las actividades de atención de la salud humana disminuyen en ambos escenarios a pesar de la demanda por este tipo de actividades derivadas de una pandemia, esto se debe a que el manejo de la pandemia y sus disposiciones recaen en mayor parte en el sector público y a pesar de que los servicios de actividades de no mercado aumentan, por otro lado las actividades de mercado como las consultas clínicas en general, servicios odontológicos, servicios psicológicos, entre otros, disminuyen por las medidas y el temor de los usuarios de estos servicios de ser contagiados y el confinamiento. Las actividades de salud humana de mercado representaron en promedio del 2013 al 2019 el 58.5% del total.

Con el fin de medir el impacto de estos escenarios del PIB real en la recaudación tributaria, fue necesario pronosticar también las posibles trayectorias de las importaciones FOB y del deflactor del PIB dado que estas tres variables explican la mayor parte de su comportamiento. Para realizar estos pronósticos se usaron modelos de cointegración y de corrección errores para estimar las relaciones de largo plazo y las elasticidades de corto plazo. En el caso de las importaciones entre las variables explicativas se consideraron el índice de tipo de cambio real y la renta (PIB real) y para el deflactor del PIB se consideró el deflactor de las importaciones, el deflactor de las exportaciones y el deflactor del consumo.

Gráfica 35. Escenarios de las tasas de crecimiento de las variables macroeconómicas ante un rebrote de Pandemia en 2022



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

La simulación con un escenario de rebrote de la pandemia y un nivel de índice de rigor en promedio de 65.0 en el 2022, el PIB real disminuiría de un escenario base de 3.5% a 0.5%, según las respuesta de las actividades económicas ante las restricciones, el crecimiento de las importaciones FOB se ubicaría en -2.5% por la contracción de la demanda interna dado la baja en la renta y por la disminución de los precios internacionales de los productos de importación, la inflación del deflactor del PIB se encontraría en 2.8% en este escenario. Sin embargo, si en este posible escenario el gobierno realiza un estímulo fiscal para mitigar los efectos en la economía a través del gasto público, por el equivalente al 1.0% del PIB, entonces el crecimiento económico se encontraría en 1.5%, las importaciones FOB tendrían una tasa de variación de -1.1% y la inflación del deflactor del PIB en 2.9%.

Por otro lado, en el caso que las medidas sean más severas el índice de rigor en promedio sería de 80.0 en el 2022. En este caso el PIB real disminuiría de un escenario base de 3.5% a -3.9, el crecimiento de las importaciones FOB se ubicaría en -8.9% y la inflación del deflactor del PIB se encontraría en 2.4% en este escenario. En este caso, estímulo fiscal sería mayor para mitigar los efectos en la economía, por el equivalente al 2.6% del PIB, entonces el crecimiento económico se encontraría en -1.3%, las importaciones FOB tendrían una tasa de variación de -5.5% y la inflación del deflactor del PIB en 2.7%.

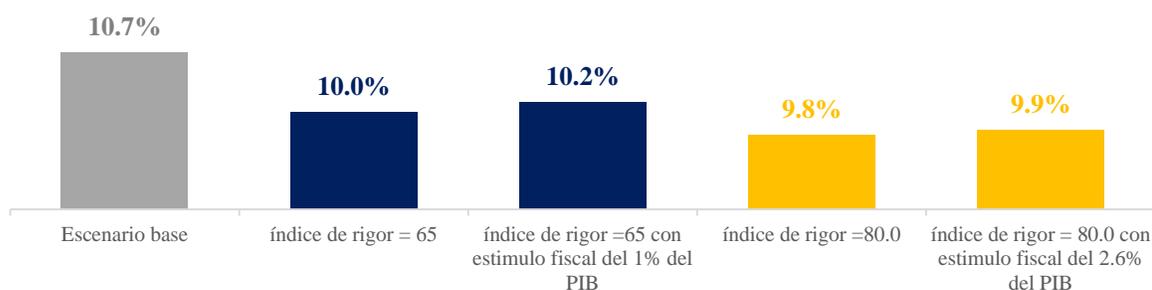
Para pronosticar la recaudación tributaria para cada escenario se consideraron los efectos de las variables macroeconómicas antes mencionadas y además efectos adicionales en la recaudación por el confinamiento y ajustes por recaudación extraordinaria (derivados del precio internacional del petróleo, el tipo de cambio y esfuerzos adicionales de la SAT). Al obtener los escenarios de la recaudación tributaria en base al PIB nominal se calculó la carga tributaria para cada escenario.

El escenario base para la carga tributaria del 2022 es de 10.7%, en el caso de un rebrote de pandemia en el 2022 con un nivel de índice de rigor promedio de 65.0 la carga tributaria se encontraría en 10.0% del PIB aproximadamente. No obstante, si el gobierno realiza el estímulo fiscal del 1.0% del PIB, derivado de los efectos positivos en la economía la recaudación tributaria sería de 10.2%. Por otro lado, si las medidas de contención son más estrictas y el índice de rigor

promedio es de 80.0 la carga tributaria se ubicaría en torno al 9.8% y si el gobierno realiza un estímulo fiscal de 2.6% del PIB la carga tributaria podría situarse en 9.9%.

Es importante indicar que la diferencia en puntos porcentuales de la carga tributaria podría ser considerada no sustantiva al momento de realizar el estímulo fiscal, sin embargo, esto se debe a que al realizar dicho estímulo la carga tributaria mejora, pero la base del indicador que es el PIB nominal también aumenta lo que reduce la variación del indicador. Asimismo, se ha observado que en momentos de recesión la tasa de variación de la recaudación disminuye más que la tasa de variación del PIB nominal por distintos factores, uno de ellos puede ser el comportamiento de los contribuyentes, por preferencias de consumo intertemporal, ya que la reducción en sus ingresos puede motivar a que realicen los pagos que consideren prioritarios supeditando el pago de impuestos para el futuro, el cual puede incidir en el aumento de convenios de pago con la autoridad tributaria o la decisión simple de postergar el pago (incumplimiento tributario).

Gráfica 36. Carga tributaria de 2022 para distintos valores del índice de rigor dado un rebrote de pandemia



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

Los resultados obtenidos, muestran el grado de sensibilidad que los ingresos tributarios tienen ante cambios en las proyecciones macroeconómicas derivadas de un entorno menos favorable en términos de la evolución de la Pandemia en Guatemala y con sus principales socios comerciales, lo cual podría afectar nuevamente la situación fiscal del gobierno que tendría implicaciones en el gasto público, el resultado fiscal y en el nivel de endeudamiento.

6. Riesgos Fiscales asociados a las Municipalidades

6.1. Importancia del riesgo fiscal en las Municipalidades

La importancia de los riesgos fiscales asociados a las municipalidades se encuentra relacionado a la posibilidad o presunción que existe que el gobierno central tenga que salir en “rescate” de las municipalidades en caso presenten algún tipo de dificultad financiera, poniendo presión sobre los recursos del gobierno central, con el costo de oportunidad que tendría esa decisión.

Aunque no existe una obligación legal por Decreto que ampare dicha intervención, se podría inferir que el gobierno, previa autorización del Organismo Legislativo, evitaría que una municipalidad caiga en default y deje de cumplir con sus compromisos financieros, dado que, en este escenario

hipotético significaría que la municipalidad no podría hacer frente a sus obligaciones financieras (pagos de deuda).

Dentro del Manual de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI), se reconoce la importancia de identificar los pasivos contingentes, compuestos por garantías explícitas e implícitas. En el caso de las municipalidades, existe una garantía implícita. Por ello es importante identificar el riesgo fiscal derivado de las municipalidades, principalmente por préstamos y deudas acumuladas, dado que una vez que la municipalidad no puede hacerse cargo, dichas obligaciones pasarían a ser parte de la deuda del gobierno, convirtiéndose en un pasivo explícito, ya que el gobierno central asumiría esos compromisos de pago, esta expectativa podría materializarse más aún si el gobierno ha acudido anteriormente al rescate de las municipalidades.

El territorio de Guatemala está organizado por 8 regiones administrativas, 22 departamentos y 340 municipios. A pesar de que la mayoría de los municipios en Guatemala se consideran pequeños en cuanto a la administración de recursos y por extensión territorial, es importante tener en cuenta el efecto que podría tener un eventual cese de obligaciones en varios municipios, riesgo que debe ser identificado por parte del Gobierno Central.

6.2. Identificación y Evaluación

Para el efecto se tomaron en consideración cuatro indicadores, para realizar una evaluación global y a nivel municipal de posibles fuentes de riesgos fiscales.

Con los resultados obtenidos de los indicadores seleccionados, es posible tener indicadores de alerta para la toma de decisiones de aquellas municipalidades que se encuentran mal evaluadas, permitiendo identificar aquellas que necesitan una mejora en cuanto a disciplina fiscal, transparencia y rendición de cuentas.

No obstante, es importante realizar el descargo de responsabilidad, dado que los datos presentados por las municipalidades en los sistemas pueden estar afectados por numerosos factores, tales como problemas de registro, calidad de los datos y acceso a la información.

6.2.1. Autonomía Financiera de las Municipalidades

Dentro de la Constitución Política de la República de Guatemala, se establece en el artículo 253 que los municipios son instituciones autónomas, teniendo entre sus competencias obtener y disponer de sus recursos, es decir la gestión financiera del municipio, así como atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

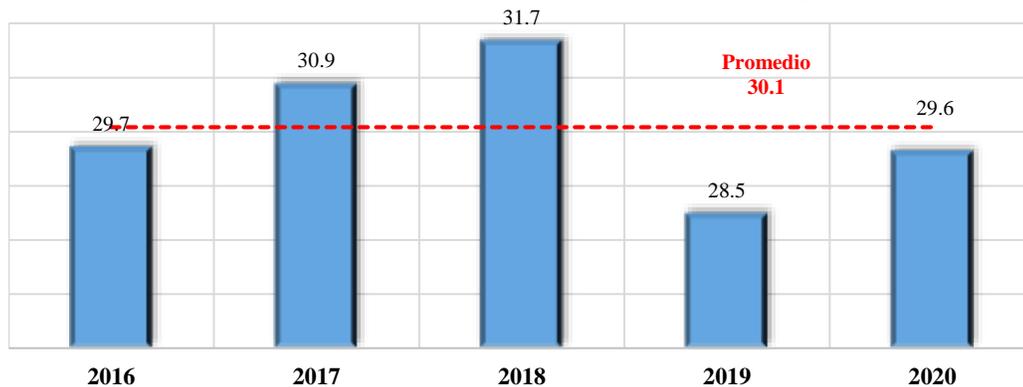
Asimismo, el artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula la asignación para las municipalidades, de esa cuenta el Organismo Ejecutivo incluye anualmente en el Presupuesto General del Estado, un diez por ciento (10.0%) para las Municipalidades del país. Otras fuentes importantes de sus recursos provienen del IVA- Paz, circulación de vehículos, entre otros. Dichos recursos son trasladados por el Gobierno Central a las Municipalidades a través de transferencias y algunas municipalidades muestran una alta dependencia de estas transferencias,

esto se constituye un factor negativo dado que desalienta los esfuerzos de las municipalidades por una mejora en la administración de los gastos y búsqueda de recursos propios.

Es por ello que, se considera importante medir los ingresos propios municipales con relación al total de los ingresos percibidos en el período, dado que de esta forma se puede determinar la capacidad y esfuerzo de las municipalidades por agenciarse de recursos propios, los cuales de acuerdo al Código Municipal provienen de recaudación de tasas, arbitrios, servicios municipales, contribuciones por mejoras, contribuciones por la explotación comercial de los recursos del municipios, entre otros.

Las municipalidades en su conjunto mantienen un bajo nivel de autonomía financiera, lo cual implica una alta dependencia de las transferencias que reciben de la administración central. En promedio, para el período 2016-2020 todas las municipalidades representan cerca del 30.1%, aunque en términos generales no ha habido mucha fluctuación entre los años indicados.

Gráfica 37. Autonomía Financiera de las Municipalidades

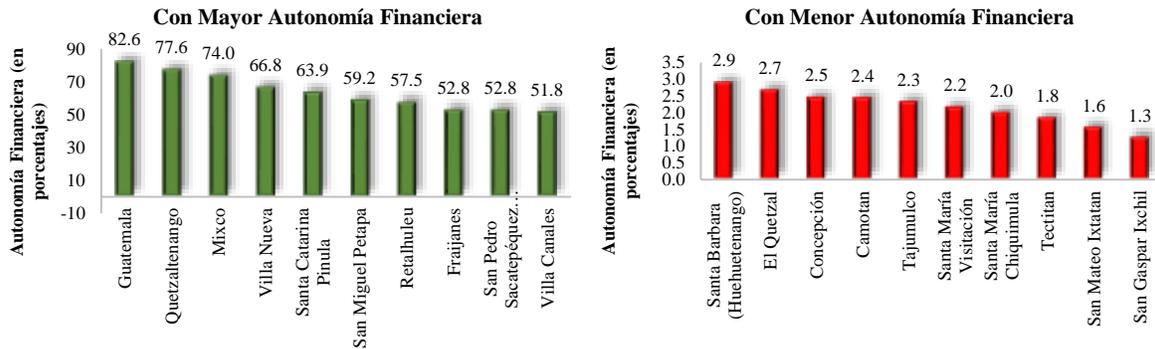


Fuente: Sicoin GL

Para el 2020 se observa que, de 330 municipalidades, 97% tienen una autonomía financiera menor al 50% y solamente 10 municipalidades (3%) logran una dependencia mayoritaria de sus ingresos propios, el cual es explicado por los niveles de recaudación de impuestos (principalmente el IUSI) y de sus ingresos no tributarios, especialmente por las tasas municipales como el alumbrado público.

Las municipalidades con una autonomía financiera mayor al 60% son: Guatemala con 82.6%, seguido de Quetzaltenango 77.6%, Mixco 74%, Villa Nueva 66.8% y Santa Catarina Pínula 63.9%; mientras que las municipalidades más destacadas por poseer ingresos propios muy limitados en 2020 son: San Gaspar Ixchil con un 1.3%, San Mateo Ixtatan con 1.6%, Tectitan con el 1.8%, Santa María Chiquimula con el 2.0% y Santa María Visitación con el 2.2%.

Gráfica 38. Principales Municipalidades para el año 2020



Fuente: Sicoin GL

6.3. Inversión Real Directa por habitante de las Municipalidades

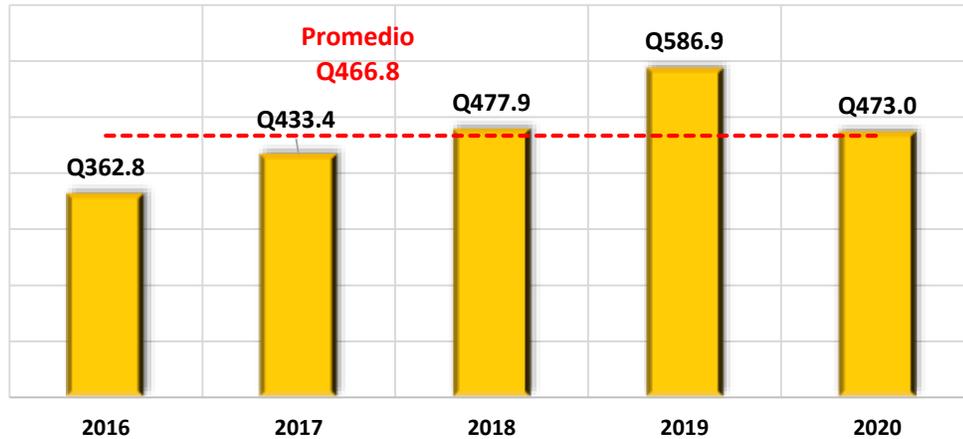
La descentralización que se ha promovido desde la década de los noventa por medio del Decreto 14-2002 Ley General de Descentralización, busca descentralizar de manera progresiva y regulada las competencias del Organismo Ejecutivo para optimizar la actuación del Estado y obedece a la cercanía y relación de las municipalidades con la población local y bajo el supuesto que las municipalidades pueden satisfacer de mejor forma las aspiraciones, demandas y necesidades que surgen a nivel local.

Una fuente de riesgo fiscal para el gobierno central puede derivarse de la falta de correspondencia entre las responsabilidades que tienen las municipalidades en proveer bienes y servicios de calidad a la población y los recursos a su disposición, en la medida que estas demandas no sean suplidas por las municipalidades, existirá una mayor presión por parte de la población local para que el gobierno central asigne una mayor cantidad de recursos. Otro escenario posible es la migración interna, obligando con ello a que la demanda de necesidades sea cubierta por otra municipalidad con la consecuente presión que existirá hacia los recursos de esa municipalidad y por ende hacia el gobierno central.

Asimismo, este indicador mide la inversión real directa por habitante que la municipalidad ha realizado, poniendo en evidencia el esfuerzo de la municipalidad por poner a disposición de la población una mayor cantidad de obras públicas. Una mayor ejecución en inversión real directa significa una mejora en la calidad de vida, a través de facilitar las principales actividades productivas de los municipios, favoreciendo el empleo, asegurando los medios de vida de la población local, y como consecuencia, se propicia el desarrollo local.

Durante el 2020, las municipalidades invirtieron en promedio un monto de Q473.0 por cada uno de los habitantes de Guatemala. Cabe mencionar que esta cifra es menor a lo observado en 2019 cuando fue de Q586.9 por habitante, pero por encima del valor promedio observado entre 2016-2020 de Q466.8. Este gasto en inversión real directa consiste principalmente en formación bruta de capital fijo, el cual incluye la construcción de calles, parques, plazas, caminos, puentes o cualquier obra pública destinada para utilidad o comodidad común.

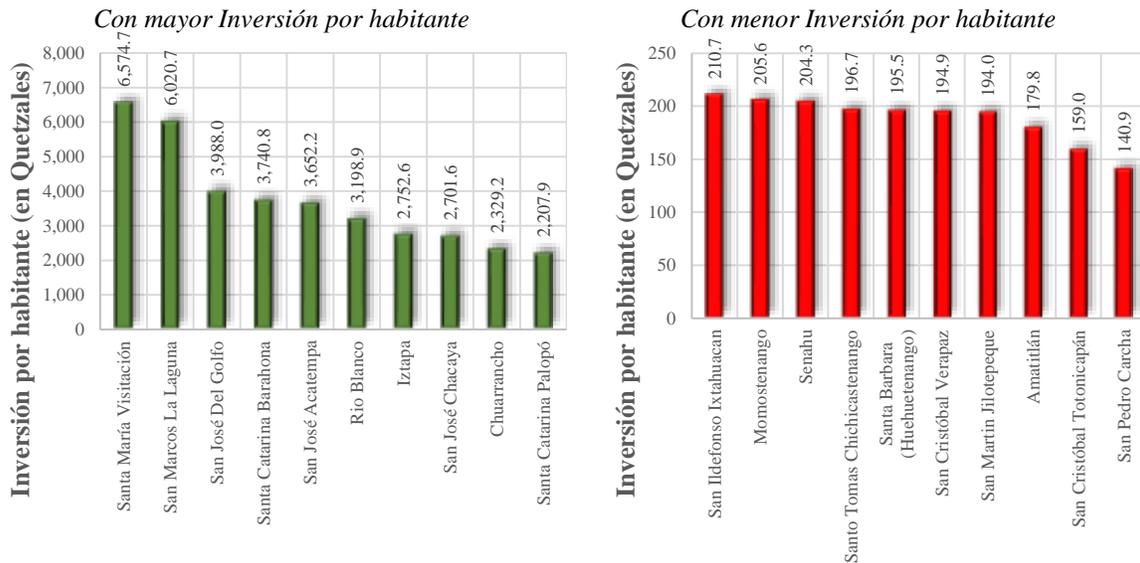
Gráfica 39. Inversión por Habitantes de las Municipalidades
Cifras en Quetzales



Fuente: Sicoin GL

Un total de 132 municipalidades (39%) tienen una inversión real directa por habitante menor al promedio del grupo institucional, mientras que 184 municipalidades (54%) realiza una inversión de hasta Q1,600 por cada habitante, 22 municipalidades (6.6%) tienen una inversión de hasta Q4,000 por habitante y solamente 2 municipalidades (0.6%) alcanzan una inversión mayor a Q6,000 por habitante.

Gráfica 40. Principales Municipalidades para el año 2020



Fuente: Sicoin GL

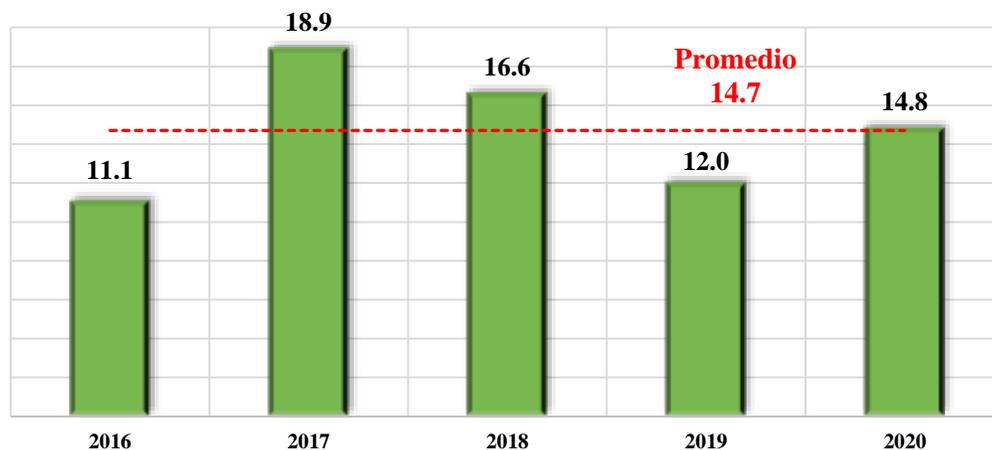
6.4. Liquidez Financiera

Dentro del artículo 99 del Código Municipal, se reconoce que las finanzas del municipio comprenden el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforman el activo y el pasivo del municipio.

El indicador de liquidez financiera considera los activos corrientes versus pasivos corrientes, los cuales determinan la capacidad que tiene una municipalidad para poder hacer frente a sus obligaciones de pago de corto plazo respaldándose para ello en sus activos corrientes, es decir, en los activos que tienen una mayor facilidad de convertirse en efectivo. En este indicador se consideran los activos como caja y bancos, inversiones temporales, cuentas por cobrar a corto plazo, entre otros; por su parte, los pasivos corrientes están compuestos de las cuentas por pagar de corto plazo, obligaciones de deuda pública de corto plazo. Una mayor disponibilidad de activos significa una mejor gestión en liquidez financiera, dado que los pasivos podrían ser cubiertos respaldándose en los activos.

El nivel de liquidez financiera de las municipalidades, como grupo institucional, es relativamente alta. El promedio entre 2016 y 2020 indica que el activo corriente ha sido de 14.7 veces mayor respecto a los pasivos corrientes. Cabe mencionar que para 2020, el indicador fue de 14.8 veces mayor pese a la situación vivida por la pandemia del Covid-19 y siendo un incremento respecto a lo observado el año previo.

Gráfica 41. Liquidez Financiera de las Municipalidades

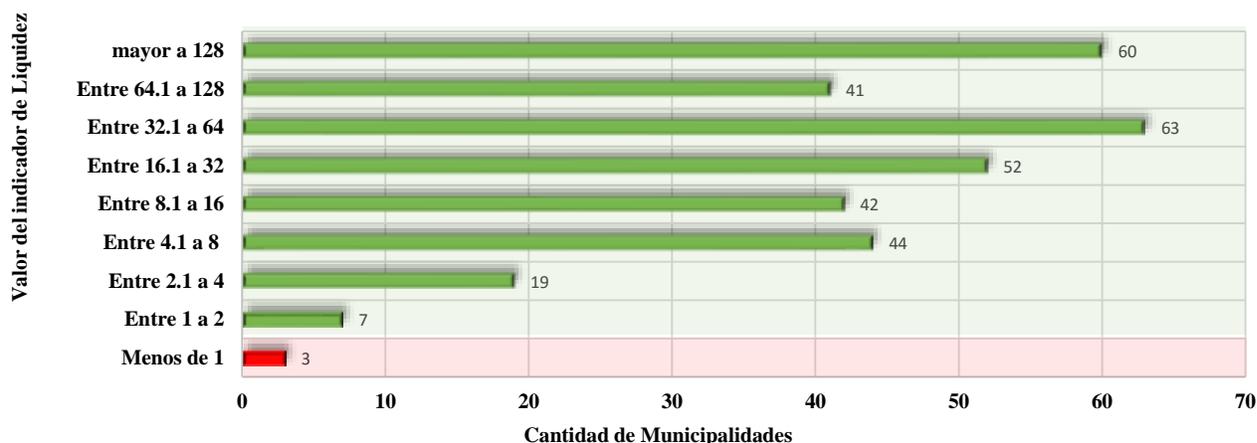


Fuente: Sicoin GL

En términos de liquidez se puede considerar como un nivel adecuado cuando una entidad tenga un valor mayor a uno y tomado esto en consideración, es oportuno mencionar que durante el 2020 solamente 3 municipalidades (0.9%) poseen un indicador menor o igual a 1, mientras que 7 entidades (2.1%) tienen un indicador entre 1.1 y 2 veces mayor. Por su parte, 105 municipalidades (30.9%) tienen un indicador al menos 16 veces mayor de sus activos corrientes respecto sus pasivos corrientes y las restantes 225 municipalidades (66.2%) tienen un indicador mayor a 16.1 de los

cuales, cabe mencionar, 9 de ellas no presentaron cifras de pasivos corrientes y por lo tanto no fueron incluidas en la gráfica.

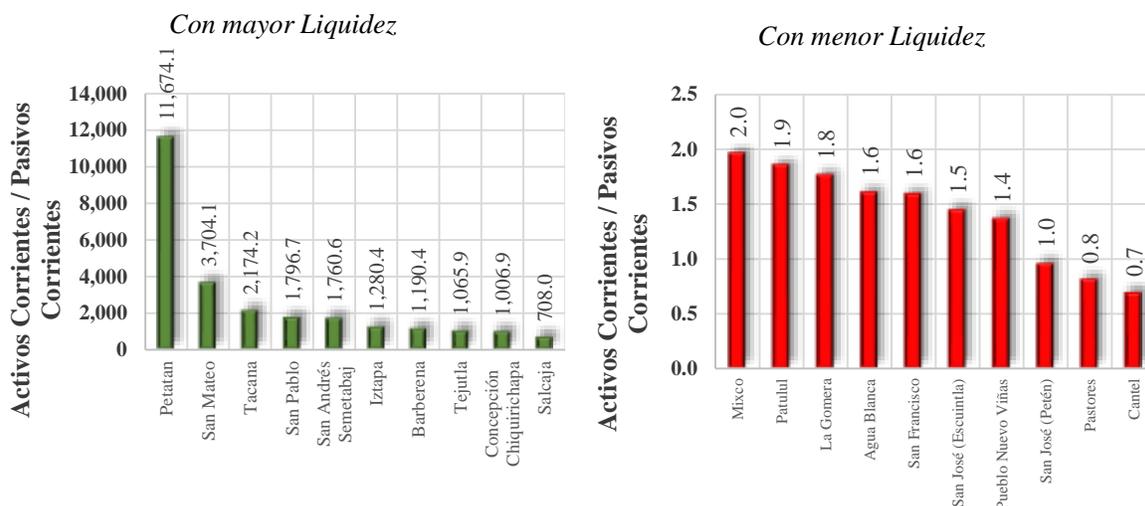
Gráfica 42. Liquidez Financiera de la Municipalidades
para el año 2020
Cantidad de Municipalidades según el valor de su Liquidez



Fuente: Sicoin GL

Entre las municipalidades que se destacan por tener un nivel de liquidez considerado como bajo son: la municipalidad de Cantel con 0.7 veces mayor sus activos corrientes respecto a sus pasivos corrientes, seguido de la municipalidad de Pastores con 0.8 veces y la municipalidad de San José (Peten) con 1 vez más. Cabe señalar que, mientras más bajo sea su liquidez tendrán un mayor riesgo financiero dado que contará con una limitada capacidad para hacer frente a compromisos de pago en el corto plazo como podría ser el pago de nómina y, por lo tanto, es importante que este indicador se encuentre por encima de 1 para tener una mayor disponibilidad de activos corrientes en caso de eventualidades.

Gráfica 43. Principales Municipalidades
para el año 2020



Fuente: Sicoin GL

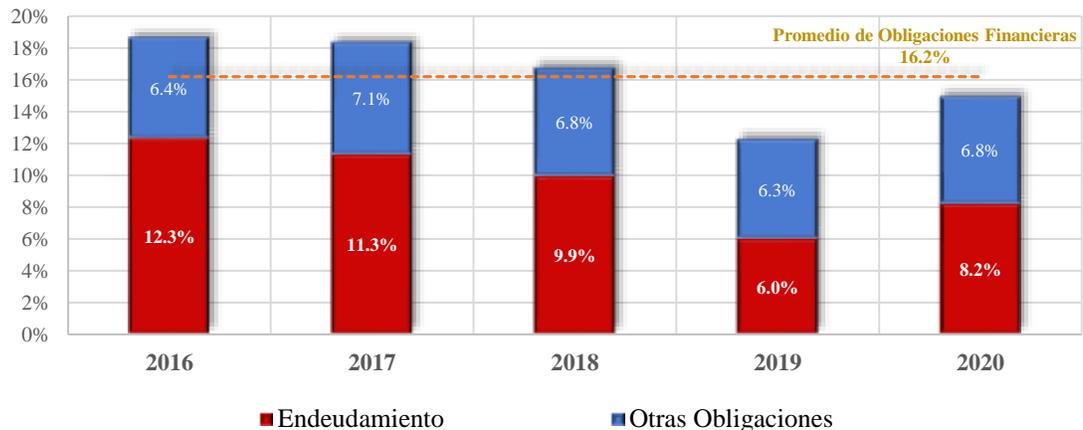
6.5. Obligaciones Financieras por Pagar de las Municipalidades

Las municipalidades, dado que tienen responsabilidades de gasto y capacidad de endeudamiento, ejercen esta capacidad al margen del gobierno central, es decir no necesitan la autorización del gobierno o del Congreso de la República para contraer deuda. Sin embargo, si una municipalidad necesita negociar un préstamo con algún organismo financiero internacional deberá contar con la garantía del gobierno central y deberá ser aprobado por el Congreso de la República.

A pesar que las obligaciones financieras por pagar de las municipalidades no se consideran como una obligación del gobierno central, este es un pasivo contingente implícito, dado que en caso se alcance un nivel alto de obligaciones financieras que sea insostenible para las finanzas de una o varias municipalidades, podría solicitarse al gobierno central una intervención para su rescate, intervención que debe ser aprobada por el Congreso de la República para su financiación, situación que debiera ser acompañada con acuerdos que garanticen un mejor manejo de las finanzas municipales, así como capacitaciones y acompañamiento estrecho por parte del gobierno central.

Las obligaciones financieras incluyen el pago de deuda por concepto de préstamos (endeudamiento) y otras obligaciones por pagar. El primero es el porcentaje del saldo de préstamos respecto al total de los ingresos percibidos durante el período fiscal mientras que las otras obligaciones por pagar brindan información complementaria para tener una mejor noción sobre los compromisos financieros, conformado por obligaciones generadas en cuentas comerciales a pagar con proveedores, retenciones pendientes de pago y otras cuentas por pagar. El resultado de ambos indicadores arrojaría luz sobre el riesgo de insostenibilidad de las finanzas públicas municipales.

Gráfica 44. Obligaciones financieras de las Municipalidades
Como porcentaje de sus ingresos totales

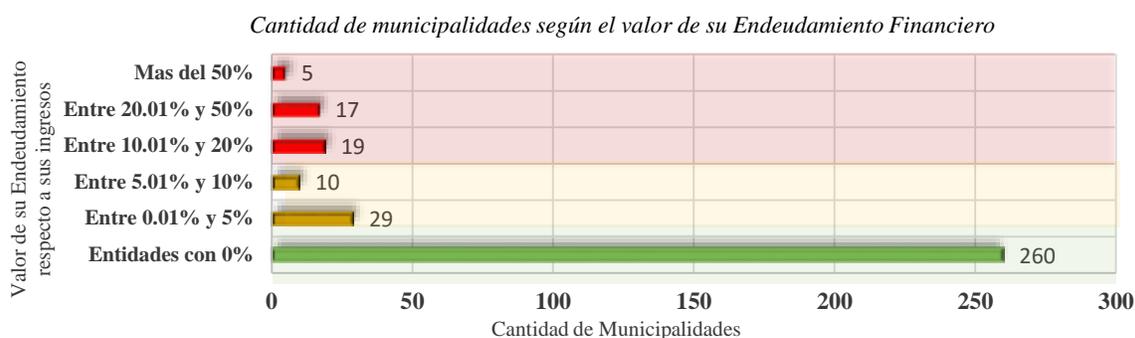


Fuente: Sicoín GL

Las municipalidades, como grupo institucional, tienen un endeudamiento relativamente moderado, situándose en promedio en torno al 9.5% de sus ingresos totales para el periodo de 2016 a 2020. Sin embargo, a nivel individual existen algunas entidades cuyos saldos de deuda son relativamente altos con relación a sus niveles de ingreso. Asimismo, es importante señalar que de acuerdo con la información del SICOIN GL, hay 260 municipalidades que en 2020 no reflejan monto alguno de

endeudamiento, esto indica que sus finanzas no están comprometidas y tienen espacio fiscal para atender inversiones prioritarias en el futuro.

Gráfica 45. Endeudamiento Financiero de las Municipalidades
Para el año 2020



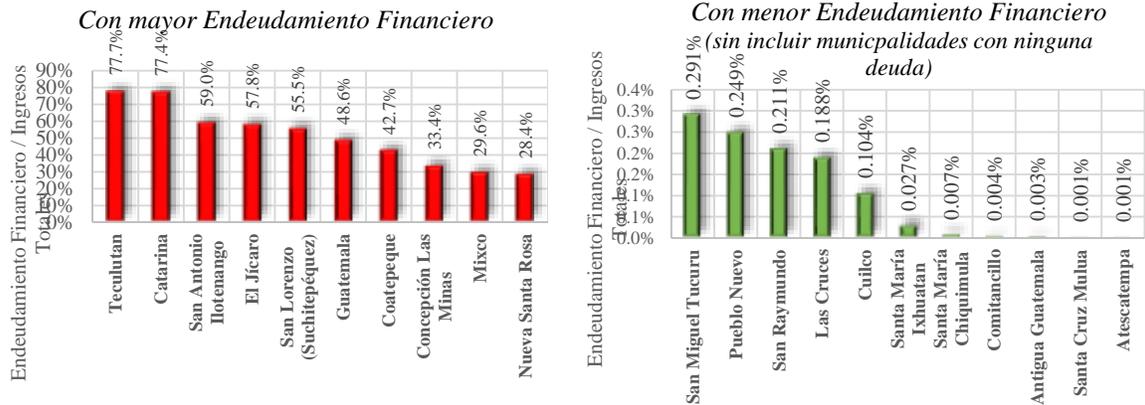
Fuente: Sicoin GL

Es oportuno indicar que en el año 2020 se observa un incremento de 2.2 puntos porcentuales respecto a 2019, pero existen dos causas que en buena medida explican esta situación, el primero de estos son las circunstancias vividas por la Pandemia del Covid-19 que tuvo repercusiones negativas en todo ámbito y la segunda causa se debe a que en 2020 fue el inicio una nueva administración de alcaldes electos para el periodo 2020-2024.

Según las cifras para el año 2020, la deuda de las municipalidades por concepto de préstamos asciende a Q1,096.4 millones, un total de 260 municipalidades (76.5%) no presentan deudas con préstamos en el corto y largo plazo, teniendo un indicador equivalente al 0% de sus ingresos totales, mientras que 39 municipalidades (11.5%) muestran un endeudamiento de hasta el 10% de sus ingresos. Cabe mencionar que un total de 41 municipalidades (12%) presentan un endeudamiento superior al 10.1% de los ingresos totales y de estas, algunas llegan a tener un valor de deuda que supera el 50% de sus ingresos totales.

Las municipalidades que presentan el mayor endeudamiento por préstamos con relación a sus ingresos totales son: Teculután con un nivel endeudamiento equivalente al 77.7%, seguido de Catarina con 77.4%, luego se encuentra San Antonio Ilotenango con 59%, El Jícaro con 57.8%, San Lorenzo (Suchitepéquez) con 55.5% y el municipio de Guatemala con 48.6% respecto a los ingresos totales. Cabe mencionar que, el valor de la deuda de las diez municipalidades con el mayor endeudamiento financiero asciende a Q824.5 millones y representa el 75.2% del valor total de la deuda (por préstamos) de todo el grupo institucional. También es oportuno indicar que solamente la deuda de la municipalidad de Guatemala representa el 54.4% del valor total.

Gráfica 46. Principales Municipalidades para el año 2020

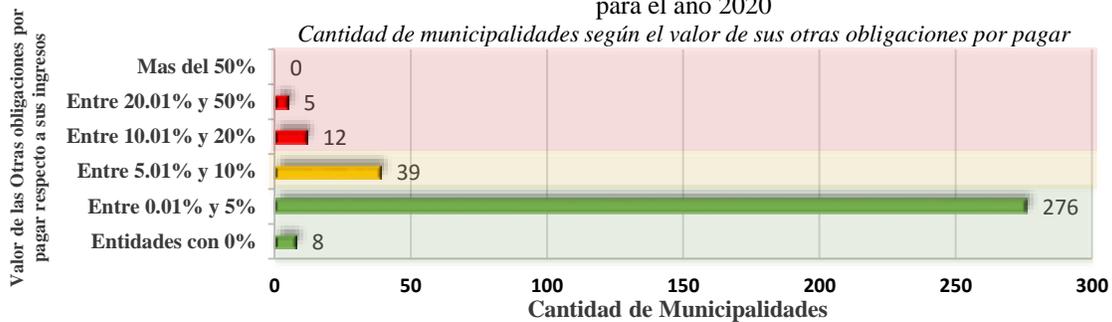


Fuente: Sicoin GL

En cuanto a las otras obligaciones financieras por pagar, para 2020 estas ascendieron a Q911.4 millones en todo el sector. Las otras obligaciones de pago que han tenido las municipalidades, como conjunto, se encuentran en promedio en torno al 6.7% de sus ingresos totales para el periodo de 2016-2020. Pese a lo observado a nivel grupal, en términos individuales existen algunas entidades cuyos niveles son relativamente altos.

En el año 2020, solamente 8 municipalidades (2.4%) reportaron no contar con otras obligaciones por pagar teniendo un indicador del 0% respecto a sus ingresos totales. Mientras que 276 municipalidades (81.2%) tienen un indicador de hasta 5% del valor de sus obligaciones de pago respecto al ingreso total, mientras que 39 municipalidades (11.5%) tienen un indicador entre 5.1% y 10% de sus ingresos totales. Por su parte, existen 17 municipalidades (5%) poseen un total de obligaciones de pago superior al 10.1% de sus ingresos totales.

Gráfica 47. Otras Obligaciones por pagar de las Municipalidades para el año 2020

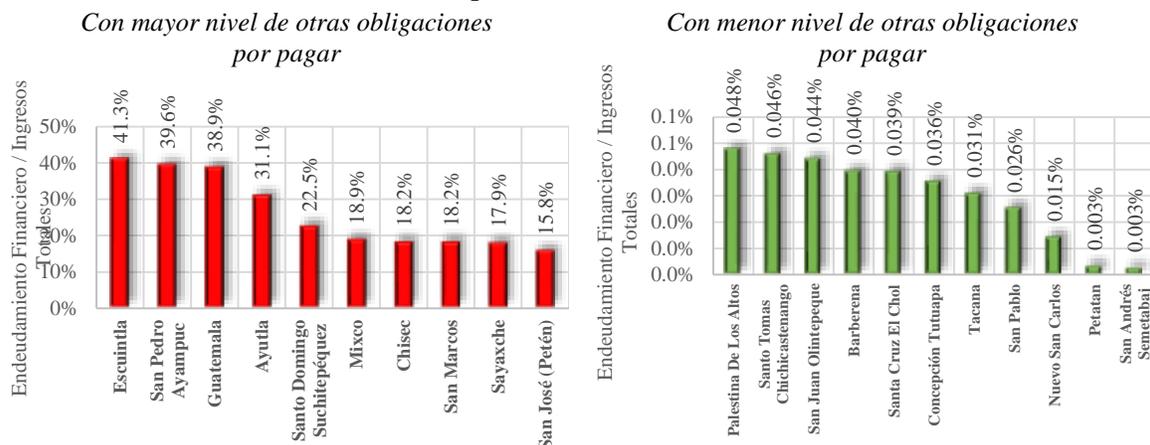


Fuente: Sicoin GL

Las municipalidades con el mayor nivel de otras obligaciones por pagar con relación a sus ingresos totales son: Escuintla con 41.3%, seguido de San Pedro Ayampuc con 39.6%, luego el municipio de Guatemala con 38.9%, Ayutla con un equivalente al 31.1% y Santo Domingo Suchitepéquez con el 22.5%. Las diez municipalidades con el mayor nivel de otras obligaciones por pagar respecto a sus ingresos totales representan el 71.4% del valor total de las otras obligaciones que

posee todo el grupo institucional y sobresale que la municipalidad de Guatemala representa el 52.3% del total.

Gráfica 48. Principales Municipalidades para el año 2020

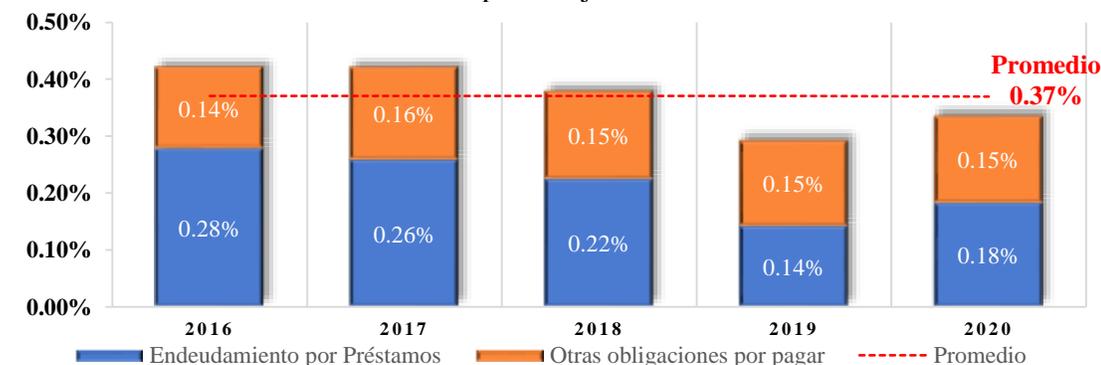


Fuente: Sicoin GL

6.6. Evaluación a nivel global

Las obligaciones financieras de las municipalidades en el período 2016-2020 (incluye el pago de deuda por concepto de préstamos y otras obligaciones por pagar) en promedio han sido equivalentes al 0.37% del PIB, habiéndose experimentado una reducción entre el 2016 y 2019. Sin embargo, hay un ligero incremento de 0.05 puntos porcentuales en 2020 (0.33% del PIB) con respecto al año previo, debido a los factores que se consideraron con anterioridad. No obstante, el nivel de 2020 está por debajo del promedio 2016-2019. Asimismo, es importante señalar que, un alto componente de estas obligaciones está representado por las cuentas por pagar con proveedores o contratistas, nivel que se ha mantenido en los últimos años. Sin embargo, la deuda a través de préstamos ha mostrado una reducción gradual en términos del PIB.

Gráfica 49. Obligaciones financieras de las Municipalidades Como porcentaje del PIB



Fuente: Elaborado por la Dirección de Análisis y Política Fiscal con datos del Banco de Guatemala y de Sicoin GL.

6.7. Importancia de la normativa vigente en la deuda municipal

El principal riesgo fiscal asociado a las municipalidades se encuentra asociado a la posibilidad de que el gobierno central acuda al rescate de las municipalidades en caso presenten dificultades, a pesar de que no exista una obligación legal que medie de por medio, estando relacionado principalmente al endeudamiento municipal.

Dentro del marco legal vigente se encuentran ciertas medidas de supervisión de las finanzas municipales que coadyuvan a la correcta disciplina fiscal dentro de las municipalidades. Algunas formas de protegerse contra el riesgo del impago de obligaciones financieras se encuentran contenidas en el Decreto 12-2002 Código Municipal y el Decreto 1132 Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal.

Dentro del Código Municipal, el artículo 110 fue modificado por medio del Decreto 22-2010, limita el endeudamiento municipal. Las municipalidades están facultadas a contratar préstamos observando el principio de la capacidad de pago para no afectar las finanzas municipales y asegurar a su vez, que el endeudamiento en el que incurren no afecta ni compromete las finanzas públicas nacionales. Asimismo, las municipalidades no podrán contraer obligaciones crediticias cuyo plazo de amortización sea mayor que el período de gobierno del Concejo Municipal (cuatro años), siempre que sea apoyado por estudios técnicos de factibilidad. Adicionalmente, podrán emitir, negociar y colocar títulos-valores en el mercado nacional o en el exterior, para cuyo efecto deberán contar previamente con las opiniones del Organismo Ejecutivo y de la Junta Monetaria.

Otra forma de mitigar el riesgo es el monitoreo de las finanzas municipales y la sanción de comportamientos inadecuados, en especial en lo referente al endeudamiento, para lo cual está establecido que el Concejo Municipal presente mensualmente, a través del módulo de deuda del Sistema Integrado de Administración Financiera, el detalle de los préstamos internos y externos vigentes y el saldo de la deuda contratada. La Dirección de Crédito Público del Ministerio de Finanzas Públicas, es la encargada de velar porque las municipalidades mantengan la información actualizada; cuando se determine que una municipalidad no está cumpliendo dicha obligación, se lo comunicará a la Contraloría General de Cuentas para que aplique la sanción legalmente correspondiente.

Asimismo, la difusión de la situación financiera de las municipalidades es una forma de protegerse, dentro del Código Municipal como parte de la rendición de cuentas, se contempla que, en febrero de cada año, los Concejos Municipales que hagan uso de los préstamos internos o externos, deben informar a la población sobre los destinos y ejecución de los recursos, a través de los Consejos Municipales de Desarrollo y de los medios de comunicación que estén disponibles, siendo una forma de auditoría social.

Estas disposiciones contenidas en el Código Municipal aumentan la percepción de riesgo por parte de las autoridades ediles y por ello podría inducirlos a una mayor cautela al momento de contraer deuda, ejerciendo una política de endeudamiento municipal limitada por la capacidad de pago y por el período específico que le concierne al Concejo Municipal electo.

Por su parte, el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) como parte de su objetivo de promover

el progreso de las municipalidades, a través de asistencia técnica, administrativa y financiera de diversa índole, otorga préstamos para que realicen obras y servicios públicos. Los préstamos que se otorgan no requieren la aprobación por parte del Ejecutivo, ni el dictamen de la Junta Monetaria. Previo a atender la solicitud por parte de la municipalidad, se debe suscribir un Convenio Interinstitucional, para que el INFOM este facultado para realizar descuentos provenientes del Aporte Constitucional, Iva-Paz u otro aporte, como garantía del préstamo contratado.

Una parte importante de la sostenibilidad de la deuda municipal depende de las condiciones financieras con las que sean negociados los préstamos. La tasa de interés se gradúa de acuerdo con el plazo y finalidad del préstamo, así como la capacidad financiera de la municipalidad prestataria.

El INFOM fija el orden de prioridad para otorgar asistencia crediticia a las municipalidades, tomando en consideración:

- La importancia de las obras o servicios que se pretende emprender o mejorar
- Las posibilidades económicas de las municipalidades, de acuerdo con el grado de capacidad financiera de las mismas; y
- Las condiciones económicas de los municipios

De acuerdo con la normativa vigente “Reglamento para la Asistencia Financiera a las Municipalidades” aprobado en 2019, el Instituto concederá préstamos únicamente de inversión. Algunos desembolsos de préstamos pueden ser parciales al estar sujetos a avances físicos de ejecución del proyecto. Asimismo, el INFOM podrá participar en operaciones de intermediación financiera entre las municipalidades y entidades bancarias, siendo este el agente de cobro para asegurar el pago del préstamo respectivo, para lo cual el Instituto proporcionará a las entidades bancarias, la información sobre la capacidad de endeudamiento de la municipalidad solicitante, siendo garantizados dichos préstamos única y exclusivamente con los recursos provenientes del Aporte Constitucional y el IVA-Paz para inversión.

Una parte importante para limitar el endeudamiento municipal es la mejora de los ingresos propios, para lo cual el Instituto puede sugerir a las municipalidades el mejoramiento de sus planes de arbitrios, lo cual puede ser aceptado o no por las municipalidades.

Estas disposiciones contenidas en el Decreto 1132 Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal y el “Reglamento para la Asistencia Financiera a las Municipalidades”, podrían limitar hasta cierto grado el endeudamiento municipal, tomando en cuenta que el Instituto antes de otorgar préstamos considera la capacidad de pago de la municipalidad solicitante y las condiciones económicas propias del municipio; siendo difícil para una municipalidad optar por otro mecanismo de endeudamiento, dado que por medio del sistema financiero tradicional serán otras condiciones financieras las pactadas tomando en cuenta el riesgo, lo cual podría ser contraproducente para las finanzas municipales.

7. Riesgos Fiscales asociados a las empresas públicas no financieras nacionales

Las empresas públicas pueden ser una fuente de riesgo fiscal para las finanzas públicas guatemaltecas, dado que sus obligaciones pueden estar garantizadas explícita o implícitamente por el gobierno, por lo cual es importante hacer una revisión del marco legal y de los indicadores financieros de estas empresas para saber hasta qué grado pueden verse comprometidas las finanzas públicas.

Los riesgos fiscales se encuentran asociados a una serie de factores que se pueden presentar durante la operación de las empresas, tales como: la variabilidad de los dividendos, incertidumbre en los mercados y condiciones fluctuantes en que operaran, pérdidas operativas que hacen necesaria la intervención gubernamental por medio de recapitalizaciones periódicas y, los bienes y servicios que proveen las empresas públicas no responden a un precio de mercado.

Es importante considerar que en ocasiones las empresas públicas podrían realizar operaciones cuasi fiscales, estas operaciones por su frecuencia o magnitud pueden tener efectos en la situación financiera del gobierno general. Por ejemplo, una actividad cuasi fiscal podría presentarse en el momento que la empresa pública presta un servicio a un precio menor al de mercado, es decir, subvencionando el precio y este componente subvencionado representa una pérdida en el balance de la empresa. Esto tiene una repercusión importante, dado que las actividades cuasi fiscales conllevan riesgos fiscales, que pueden repercutir en el presupuesto, por medio de una menor transferencia de utilidades, pago de impuestos por parte de la empresa pública hacia el gobierno o por la necesidad que podría presentar la empresa pública en ser recapitalizada.

Dentro del Manual de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI), se reconoce la importancia de separar las funciones del gobierno y las actividades comerciales, dado que coadyuva a promover una clara rendición de cuentas al distanciar la conducción de distintas actividades. Asimismo, en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001, se reconoce que puede ser difícil determinar cuándo una entidad se clasifica como entidad gubernamental o como corporación pública, todo dependerá si la corporación vende bienes y servicios de mercado, es decir, si se provee a precios que se consideran económicamente significativos y, por lo tanto, influyen tanto en la oferta como en la demanda. En el caso de las empresas públicas, determinar ese precio puede ser complicado.

Una de las recomendaciones del Manual de Transparencia Fiscal en torno a las empresas públicas gira en relación a la clara definición de las relaciones financieras con el gobierno, dado que las mismas pueden ser de propiedad total o parcial del gobierno, por ello debe existir un marco legal claro sobre la forma que se realizaran las transferencias de utilidades o pago de dividendos al gobierno.

Dentro del Manual de Transparencia Fiscal se identifican los pasivos contingentes relacionados a empresas públicas, compuestos por explícitos e implícitos.

- Los pasivos contingentes explícitos se encuentran asociados al marco legal donde el gobierno está en la potestad de otorgar garantías a la deuda que sea contraída por las empresas públicas, siendo por medio de préstamos o emisión de bonos. Guatemala es percibido por mercados

financieros internacionales y nacionales como un Estado comprometido con el pago de sus obligaciones, por ello las empresas públicas podrían acceder a endeudamiento en condiciones favorables.

- Los pasivos contingentes implícitos se encuentran asociados a que existen expectativas altas o la presunción que el gobierno central tenga que salir en “rescate” de la empresa pública dado que es de importancia estratégica o los bienes y servicios que provee son relevantes para la población. Los acreedores pueden confiarse y pensar que el gobierno debe garantizar el repago de las obligaciones contraídas por la empresa pública, dicha percepción incrementa el riesgo fiscal.

Uno de los principales riesgos fiscales por empresas públicas se da por la garantía del gobierno a préstamos otorgados a las empresas públicas. Estas deudas acumuladas garantizadas, una vez no pueden ser asumidas por la empresa pública, pasan a ser reconocidas por el gobierno como parte de la deuda pública, no siendo más un pasivo con características de contingente sino explícito.

Conocer la magnitud del problema es un primer paso, por ello se han seleccionado ocho empresas públicas nacionales y se procedió a hacer un análisis de su marco legal y estado financiero. De las empresas analizadas, conforme a la normativa legal vigente, la mayoría considera un porcentaje de utilidades para el Estado, tal es el caso de Guatel con un 45%, siendo la empresa pública que hace la mayor transferencia, en términos relativos, por este concepto, seguidamente Zolic y EPQ con 20%, Fegua con 10% y Empornac con 7%. Para 2020 el Estado obtuvo utilidades de Q32.9 millones únicamente de tres empresas, siendo estas EPQ (Q30.6 millones), Empornac (Q1.0 millones) y Zolic (Q1.3 millones). De acuerdo a los registros en los sistemas, Guatel dejó de transferir utilidades al Estado desde 1999.

En el caso particular del INDE, no transfiere al Estado parte alguna de sus utilidades, quedando establecido que en caso de contar con superávit financiero lo invierta prioritariamente en el área rural para la financiación y ejecución de los planes de electrificación. Por su parte, el Indeca a través de la Junta Directiva aprueba el destino de las utilidades, debiendo destinarse a incrementar su capital de operaciones.

En el caso de algunas empresas, consideran un porcentaje de utilidades de reserva para eventualidades. Esto se considera relevante, dado que contar con una reserva les permitiría a las empresas un espacio para absorber posibles riesgos o contingencias derivadas de las operaciones de la empresa.

Dentro del marco legal, Guatel y Fegua gozan de la incondicional e ilimitada garantía del Estado sobre las obligaciones que hayan sido legalmente contratadas. Respecto a la deuda interna y externa del INDE, el Estado podría otorgar su garantía si lo considera conveniente a través del Congreso de la República.

Asimismo, se encuentra establecido que en caso las empresas públicas presten servicios a las dependencias de la Administración Pública y estos no fueran pagados oportunamente, el cobro correspondiente pasaría a ser cargado a la cuenta del Gobierno de Guatemala deduciéndolo del porcentaje de utilidades que le corresponda. En el caso de la mayoría de empresas evaluadas, se encuentran libres del cumplimiento de obligaciones tributarias, a excepción del INDE.

Por su parte, la inspección, fiscalización y control de las operaciones que desarrollen las empresas, están a cargo de la auditoría interna del mismo y de la Contraloría de Cuentas en lo que sea de su competencia. En algunos casos se contempla la posibilidad de recurrir a auditorías externas o extraordinarias cuando se considere necesario.

El INDE establece que puede recibir ingresos del Gobierno Central por concepto de subsidio que este otorgue a las tarifas de energía eléctrica para los consumidores o ingresos para programas de electrificación rural. Esto es relevante dado que subvencionar el precio de la energía eléctrica implicaría una actividad cuasi fiscal, mientras una transferencia del Gobierno permitiría un mejor control y transparencia. El año recién pasado por causa de la pandemia COVID-19, se realizaron dos transferencias al INDE aprobadas por el Congreso de la República por Q630.0 millones para apoyar a los consumidores de energía eléctrica de hasta 300 kw/mes.

Los gobiernos pueden reducir la exposición de los riesgos fiscales de las empresas públicas a través de reducir la participación del Estado en las actividades comerciales, reducir la magnitud de las actividades cuasi fiscales, limitar el otorgamiento de garantías explícitas, prohibir o intervenir en caso se otorguen garantías de empresas a terceros y restringir el uso de los activos como mecanismo de garantía en búsqueda de financiamiento.

Dentro del análisis a realizar en las empresas públicas también se debe tener en cuenta que las transferencias entre gobierno y empresas públicas no sean discrecionales, evitar sobrecostos en los proyectos, evitar crecimiento desmedido de los gastos particularmente de los salarios, para ello se debe limitar la interferencia política.

Otra forma de limitar los riesgos fiscales generados por las empresas públicas es a través del seguimiento de indicadores financieros que permitan determinar el desempeño de las empresas, buscando identificar si es necesaria la intervención del gobierno antes que el problema escale.

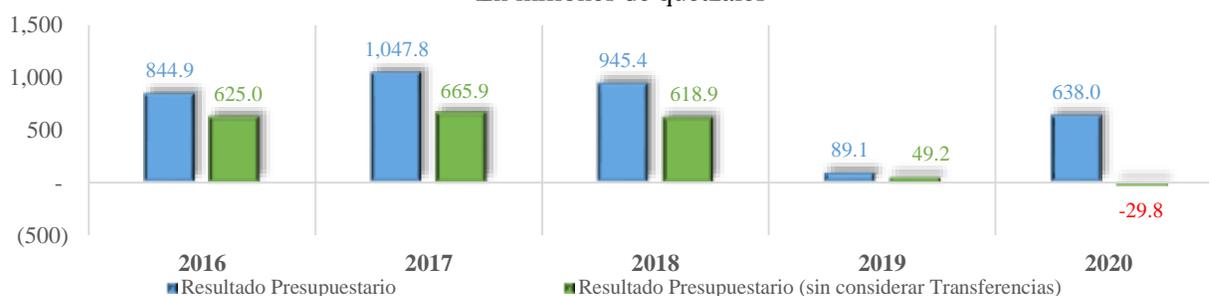
En la siguiente sección se analizan tres indicadores financieros: rentabilidad de empresas, endeudamiento y otras obligaciones por pagar y la liquidez financiera. No obstante, es importante realizar el descargo de responsabilidad, dado que los datos presentados por las empresas públicas nacionales en los sistemas pueden estar afectados por numerosos factores, tales como problemas de registro, calidad de los datos y acceso a la información.

7.1. Evaluación

7.1.1. Rentabilidad de las Empresas

Las Empresas Públicas No Financieras Nacionales, como subgrupo institucional, han tenido resultados presupuestarios superavitarios en los últimos años. Cabe mencionar que, en el 2020, si no se toma en consideración los ingresos recibidos por concepto de transferencias corrientes y de capital (solamente considerando los ingresos propios), se tendría un déficit de Q29.8 millones y siendo el único entre los últimos cinco años, en el cual los gastos superen a los ingresos propios, en buena medida esta situación financiera puede ser atribuida a los efectos negativos experimentados a raíz de la pandemia del COVID-19.

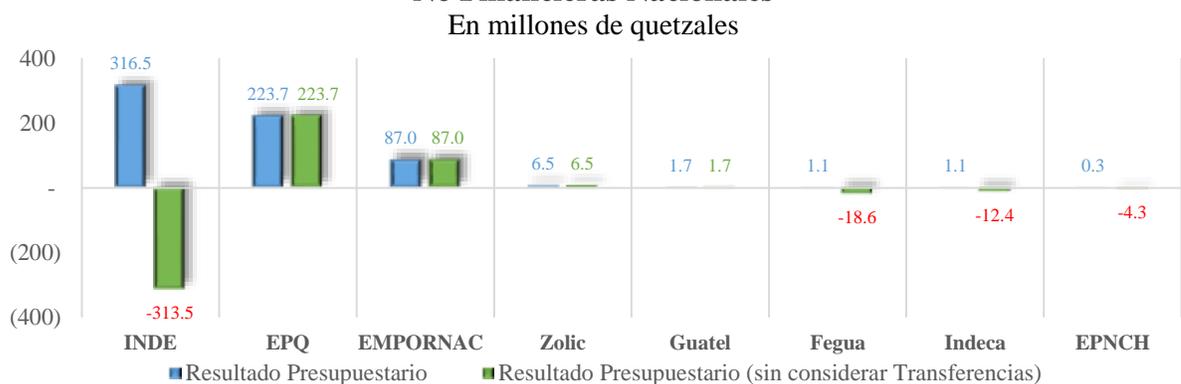
Gráfica 50. Resultado Presupuestario de las Empresas Públicas No Financieras Nacionales
En millones de quetzales



Fuente: Sicoin

A nivel individual, el Instituto Nacional de Energía Eléctrica (INDE) es quien tuvo el superávit más alto, siendo de Q316.5 millones en 2020, sin embargo, dicha entidad recibió una transferencia de la administración central de Q630.0 millones para apoyo a las familias por el COVID-19, si esto no se toma en consideración, el resultado presupuestario hubiese sido deficitario por Q313.5 millones. Las demás entidades que dependen en gran medida de las transferencias para no tener un resultado deficitario son: la Empresa Ferrocarriles de Guatemala (Fegua) con un superávit de Q1.1 millones con transferencias y un déficit de Q18.6 millones sin transferencias, el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (Indeca) con Q1.1 millones de superávit con transferencias y déficit de Q12.4 millones sin transferencias y, por último, la Empresa Portuaria Nacional de Champerico (EPNCH) con superávit de Q0.3 millones con transferencias y déficit de Q4.3 millones sin transferencias.

Gráfica 51. Resultado Presupuestario para el año 2020 de las Empresas Públicas No Financieras Nacionales



Fuente: Sicoin

Cabe resaltar que la Empresa Portuaria Quetzal (EPQ) y la Empresa Portuaria Nacional Santo Tomas de Castilla (Empornac) tienen los superávits más altos sin depender de transferencias corrientes y de capital, siendo de Q223.7 millones y Q87.0 millones respectivamente.

Desde un punto de vista histórico, las principales empresas públicas han sido el INDE, EPQ y Empornac que representan el 97.8% de los ingresos totales de todo el grupo institucional para 2020 y estos han obtenido resultados presupuestales superavitarios entre 2014 y 2020 con excepción de EPQ en el año 2014 y Empornac en 2019.

Gráfica 52. Resultado Presupuestal histórico
En millones de quetzales



Fuente: Sicoin

En el caso del INDE, durante estos años ha recibido transferencias corrientes y de capital, sin embargo, es oportuno resaltar dos aspectos importantes a considerar: el primero es que aun sin tomar en consideración esta fuente de ingresos, su resultado presupuestal continuaría siendo superavitario entre 2014 y 2019. El segundo aspecto por considerar es la naturaleza por la cual reciben estas transferencias, siendo principalmente aportes que realiza la administración central

para el sostenimiento de la tarifa social, es decir, es un apoyo que se le otorga a los consumidores y algunas recibidas de capital destinadas al fortalecimiento de la inversión en electrificación rural por lo que no han sido aportes otorgado a la entidad para absorber pérdidas operacionales.

En cuanto a INDECA, su estado presupuestal ha sido superavitarario en estos años gracias a los ingresos por transferencias corrientes y el cual cabe mencionar, teniendo esta entidad características particulares dado que es responsable del manejo de la ayuda alimentaria recibida del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y le brinda apoyo a otras instituciones de gobierno en temas relacionados a alimentación por lo que los aportes recibidos (que representan el 95.7% de sus ingresos totales en 2020) provienen de los ingresos del IVA Paz y se traslada por medio del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA).

La EPNCH ha tenido resultados superavitararios con excepción de 2019, sin embargo, el 86.7% de sus ingresos totales provienen de las transferencias realizadas por la administración pública y al no tomar en consideración estos ingresos, su resultado operativo es deficitario para todos los años. A nivel de ingresos propios, su principal fuente proviene de ingresos por arrendamiento de edificios, equipos e instalaciones que representan el 13.8%, mientras que sus ingresos operacionales solamente el 1.3% para 2020. Esta entidad ha mantenido dificultades operacionales derivado a los problemas de azolvamiento en el canal de acceso a la Dársena Pesquera.

Por último, es oportuno mencionar el caso de Fegua que derivado a que no realiza operaciones comerciales y depende principalmente de las transferencias que le realiza la administración central las cuales, para 2020, representaron el 82.6% de sus ingresos totales. Cabe mencionar que su resultado presupuestal al no tomar en consideración las transferencias recibidas, es deficitario entre 2014 y 2020, además que el mismo ha venido aumentado en términos nominales desde 2016.

7.1.2. Obligaciones Financieras por Pagar de las Empresas Públicas

Las obligaciones Financieras por pagar de las Empresas Públicas No Financieras Nacionales, en promedio se encuentran entorno al 28.1% de sus ingresos para el periodo 2016-2020. En el último año se observa una disminución de 2.9 puntos porcentuales respecto al año previo y derivado principalmente del endeudamiento.

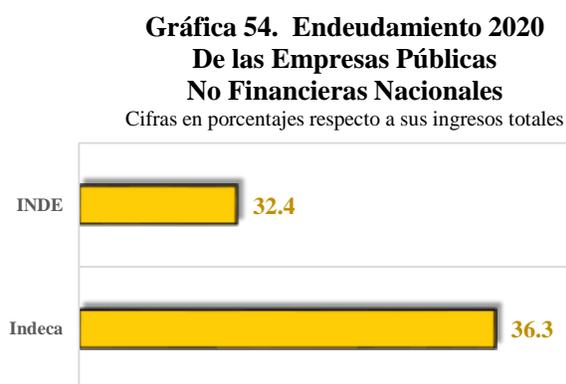
Gráfica 53. Obligaciones financieras de las Empresas Públicas No Financieras Nacionales
Como porcentaje de sus ingresos totales



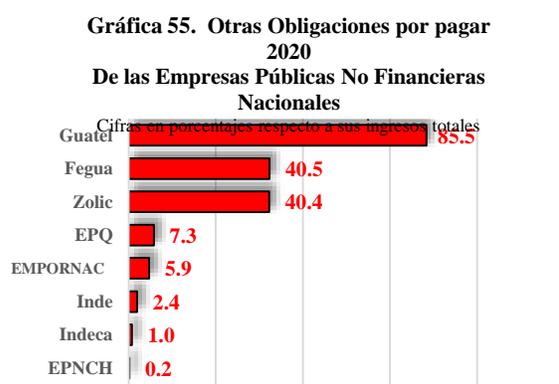
Fuente: Sicoin

El endeudamiento del subgrupo institucional de Empresas Públicas No Financieras Nacionales ha venido disminuyendo desde el 2016, cuando la misma representaba un 25.8% del total de los ingresos totales de estas entidades y para 2020 se observa que la deuda por préstamos a corto y largo plazo equivale al 21.4% (Q903.5 millones) de los ingresos totales. El endeudamiento del subgrupo proviene específicamente de 2 entidades, siendo el INDE quien tiene el mayor valor de deuda (equivale al 99% del total del subgrupo institucional) y seguido de Indeca que representa el 1%.

El endeudamiento del INDE para el año 2020 equivale a un 32.4% (Q898.3 millones) de sus ingresos totales y está constituido en un 72% por préstamos internos a largo plazo, un 24% de préstamos externos de largo plazo y un 4.4% de deuda a corto plazo por préstamos externos. Por su parte, el endeudamiento de Indeca equivale al 36.3% (Q5.14 millones) de sus ingresos totales siendo la totalidad por obligaciones de deuda interna a largo plazo con el Ministerio de Finanzas Públicas.



Fuente: Sicoiin.



Las otras obligaciones por pagar se conforman principalmente por gastos de personal a pagar (incluye indemnizaciones, retenciones a pagar y otros aportes salariales por pagar) las cuentas comerciales a pagar y fondos de terceros los cuales representan una obligación de pago por parte de las empresas públicas. En 2020 se observa que el valor de estas representa el 4.6% (Q195.3 millones) de los ingresos totales del subgrupo institucional y siendo este un aumento con relación a lo observado en el año previo del 4.3% (Q163.4 millones) de los ingresos totales.

La Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (Guatel) es la entidad con las otras obligaciones por pagar que representan el mayor valor respecto a sus ingresos, siendo este del 85.5% (Q17.9 millones) y con relación al valor total de todo el subsector institucional, representa el 9.2% del valor total de las otras obligaciones por pagar. Sus principales obligaciones son las otras cuentas por pagar en el corto y largo plazo (principalmente el valor del IVA debito fiscal y utilidades a favor del gobierno) significando el 52% de todas sus obligaciones, seguido de cuentas comerciales a pagar en el corto plazo (con proveedores) que representa el 19%.

La Empresa Ferrocarriles de Guatemala (Fegua) es la entidad que posee un valor de otras obligaciones por pagar equivalente al 40.5% de los mismos (Q9.6 millones), sin embargo, el valor total de sus obligaciones respecto al total del subgrupo institucional de Empresas Públicas No Financieras Nacionales significa solamente el 4.9%. Sus obligaciones se encuentran en cuentas a pagar en el corto plazo y compuesto principalmente por gastos de personal a pagar. Cabe mencionar que, pese a que esta entidad es considerada como una empresa pública según el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, la misma no se encuentra realizando operaciones comerciales por lo que sus ingresos dependen principalmente de transferencias por parte de la administración central.

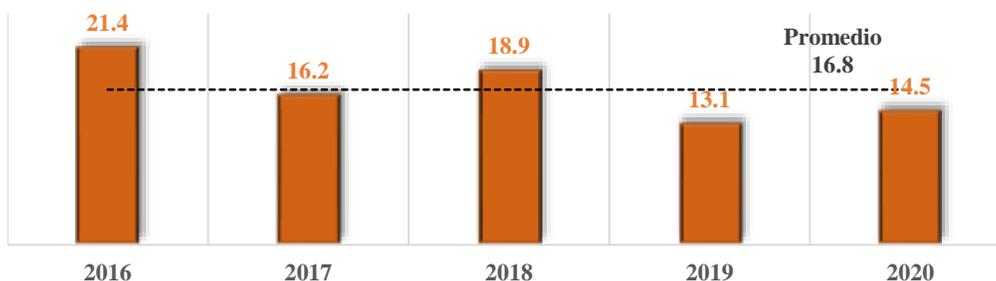
Por su parte, la Zona Libre de Industria y Comercio Santo Tomás De Castilla (Zolic) tiene un valor de otras obligaciones por pagar equivalente al 40.4% (Q11.4 millones) de sus ingresos totales y representa el 5.9% del valor total respecto a todo el subgrupo institucional. Su principal obligación está conformada por gastos de personal a pagar (especialmente en indemnizaciones) que representa el 86% del total de sus otras obligaciones por pagar, seguido de fondos de terceros que representa el 14% restante. Cabe mencionar que pese a que las otras obligaciones por pagar del INDE representa el 2.4% (Q67.4 millones) de sus ingresos totales, en relación con todo subgrupo institucional este significa el 34.5% de todas las otras obligaciones por pagar. Dichas obligaciones financieras provienen principalmente de gastos de personal a pagar que representan el 97% del total de sus otras cuentas por pagar.

7.1.3. Liquidez Financiera

Las Empresas Públicas No Financieras Nacionales, han mantenido un alto nivel de liquidez. Se observa que el mismo ha fluctuado a lo largo del tiempo, pasando de ser 21.4 veces mayor sus activos corrientes respecto a sus pasivos corrientes en el año 2016 a ser 14.5 veces mayor en 2020, por abajo del promedio que es de 16.8 veces en dichos años. Cabe mencionar que la reducción de liquidez no debe ser considerado como un indicador negativo, ya que mantener un alto grado de liquidez implica también la existencia de recursos ociosos y considerando que estas son empresas públicas, una liquidez muy alta puede ser contraproducente para el giro del negocio. También es importante recalcar que el tener el indicador de liquidez financiera menor a 1 puede ser considerado como un riesgo, derivado a problemas que puedan surgir en las capacidades financieras para hacer frente a compromisos de pago a corto plazo.

Gráfica 56. Liquidez Financiera
De las Empresas Públicas
No Financieras Nacionales

En cantidad de veces mayor del activo corrientes respecto al pasivo corriente

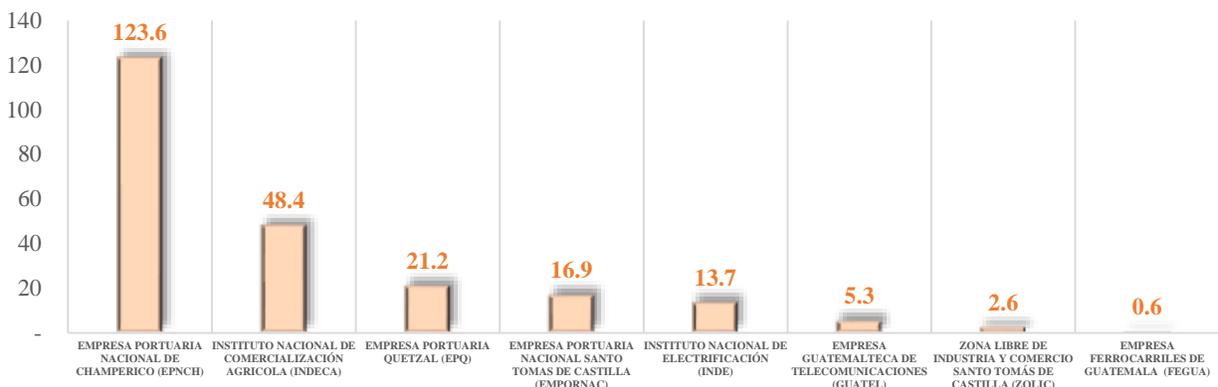


Fuente: Sicoim

En términos individuales, sobresale la Empresa Portuaria Nacional de Champerico (EPNCH) como la empresa con el mayor indicador de liquidez, siendo este en 123.6 veces mayor seguido de Indeca con 48.4 veces y EPQ con un 21.2 veces. Estas entidades tienen un nivel de liquidez muy por encima del resto de entidades y esto puede ser un indicador de contar con recursos ociosos que podría ser invertidos para el fortalecimiento institucional por medio de inversiones. Por el contrario, Fegua tiene el menor indicador de liquidez, siendo este solamente 0.6 veces mayor sus activos corrientes respecto a sus pasivos corrientes, esto podría convertirse en un riesgo institucional de liquidez si no se mejora el indicador.

Gráfica 57. Liquidez Financiera para el año 2020 De las Empresas Públicas No Financieras Nacionales

En cantidad de veces mayor el activo corriente respecto al pasivo corriente



Fuente: Sicoin

Para finalizar, como subgrupo institucional, las Empresas Públicas No Financieras Nacionales no se encuentran en una situación en la que pueda catalogarse como de alto riesgo dado que las principales entidades (EPQ, Empornac y el INDE) han mantenido superávits en los últimos años, además sus activos financieros (depósitos e inversiones) superan el monto de las obligaciones financieras por pagar. Mientras que, a nivel individual, el caso de EPNCH y de Fegua muestran problemas operacionales dado que estas entidades que no están funcionando realmente como empresas, dependiendo fuertemente de los aportes que realiza la administración central para financiar sus gastos operacionales y, por lo tanto, las mismas no han sido rentables en términos de ganancias operativas.

8. Pasivos contingentes por Demandas Judiciales contra el Estado

8.1. Aspectos generales

Los pasivos contingentes son “las obligaciones fiscales potenciales que surgen de hechos pasados y cuya materialización será confirmada por la ocurrencia o no de uno o más hechos futuros inciertos que pueden no caer enteramente dentro del control de la entidad pública”².

² Fernando Grafe, febrero 2014, ¿Es efectiva la defensa jurídica del Estado? Perspectiva de la gestión de riesgo fiscal en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo

En ese sentido, demandas judiciales en contra del Estado, aplican como una contingencia que podría surgir en el futuro por los actos que el gobierno ha realizado para el cumplimiento de la función pública que ante la ocurrencia de un determinado evento generó en una demanda contra el Estado. Se puede observar que existe una tendencia al alza de casos judiciales en los que el Estado es parte procesal, lo cual comenzó a hacerse notable en el contexto de las profundas reformas normativas e institucionales en América Latina y en Guatemala en las dos últimas décadas. Además, de las modificaciones legales que se introdujeron para extender el ámbito de los derechos públicos al conjunto de la ciudadanía, así como también la notable mejora del acceso de la población a los servicios de los tribunales, que aplica muy bien en el caso de las demandas laborales o de proveedores y contratistas del Estado, así como las relacionadas con Derechos Humanos. Asimismo, otros factores han contribuido al continuo aumento de casos en los que el Estado es parte, derivado de inversiones directas de compañías extranjeras relacionadas a privatizaciones, concesiones para explotación minera, entre otras.

Las demandas interpuestas contra el Estado vienen acompañadas de pretensiones económicas en la forma de indemnizaciones o reparaciones por el daño supuestamente infligido por la administración pública. Esto preocupa a los responsables de las cuentas públicas, principalmente al Ministerio de Finanzas Públicas, ya que debe lograr cuantificar estas pretensiones y traducirlas en riesgos fiscales en forma de pasivos contingentes.

Lo anterior muestra la importancia que tiene en la actualidad los servicios jurídicos del Estado para reducir el riesgo fiscal que representan las demandas contra el Estado. La efectividad de los organismos de defensa jurídica como la Procuraduría General de la Nación o la contratación adecuada de juristas internacionales para defender los casos por arbitraje internacional puede coadyuvar a reducir los costos por litigios y por ende la mitigación del riesgo fiscal respectivo.

8.2. Evolución del gasto en sentencias judiciales

Se analizó el comportamiento del gasto en sentencias judiciales que ha realizado el gobierno en el período 2010-2021, en el cual se observa que, en los primeros 5 años el gasto se mantuvo más o menos constante con un promedio de Q62.5 millones anuales. Sin embargo, recientemente ha experimentado un comportamiento creciente, principalmente a partir de 2016 en donde este tipo de gasto ha crecido de manera importante, a excepción de 2020. La causa principal de este comportamiento es derivada de las sentencias de los tribunales de justicia asociados en su mayoría a demandas de índole laboral en los diferentes ministerios y secretarías de Estado, entre lo que destaca, el pago de prestaciones del personal temporal (029) ya que según la apreciación de las autoridades de justicia las personas, bajo este renglón, en realidad estuvieron ejerciendo funciones de personal permanente por lo que la resolución indica que amerita el pago de sus prestaciones al finalizar sus labores. Asimismo, hay casos de reinstalación de trabajadores por despidos, así como demandas que provienen por cumplimiento de Pactos Colectivos en algunas entidades que puede generar el pago retroactivo de algún beneficio económico, entre otras causas.

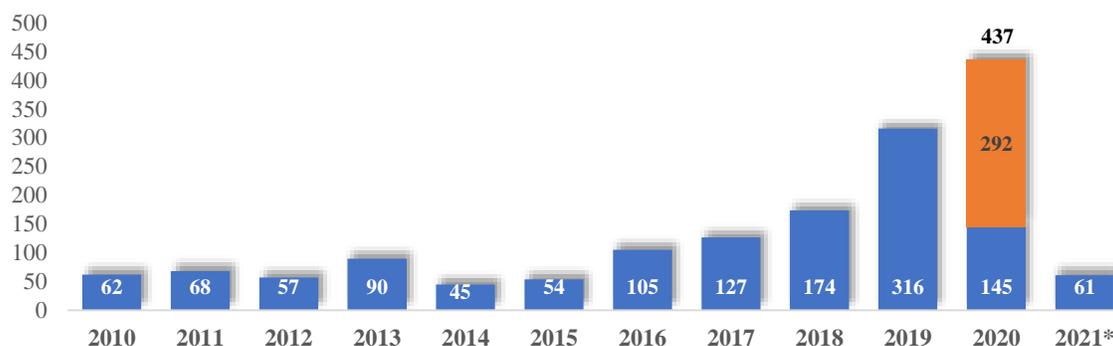
Sin embargo, es importante indicar que en 2019 hubo eventos extraordinarios como es el caso de lo acontecido en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en el cual este gasto aumentó de manera considerable debido a la resolución del tribunal de justicia como resultado de un conflicto colectivo de carácter económico social contra el Estado de Guatemala y el Ministerio de

Salud Pública y Asistencia Social (Hospital General San Juan de Dios) cuya resolución tuvo un impacto de al menos Q100.0 millones sobre lo pagado, en promedio, en años anteriores.

Asimismo, en 2019 en la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos tuvo que atender gastos adicionales derivado de sentencias internacionales en materia de derechos humanos que fue cerca de Q40.0 millones adicionales a lo realizado en 2018, es importante indicar que en 2020 esta obligación disminuyó nuevamente.

El año en donde se reporta el mayor aumento en términos de pago por sentencias judiciales fue en 2020, en donde apareció un nuevo tipo de sentencia procedente de arbitrajes internacionales, en la cual el Ministerio de Economía tuvo que realizar un pago por Q292.5 millones, derivado del laudo dictado a favor de Tecu Guatemala Holdings LLC; en el cual por segunda vez el Estado de Guatemala tuvo una resolución en contra por un tribunal internacional de arbitraje de materia de inversión, ya que el primer caso fue derivado de la demanda realizada por Railroad Development Corporation, la cual se pagó en 2013 por FEGUA que es una empresa pública por ende dicho pago no aparece en los registros del gobierno central.

Gráfica 58. Gasto en Sentencias Judiciales
2010 – 2021*
Millones de quetzales



* Observado preliminar a junio 2021
Fuente: SICOIN

Merece especial atención, el hecho de que, aunque este gasto ha mostrado un comportamiento creciente en los últimos años, su participación en términos de los ingresos tributarios es relativamente baja, ya que esta relación en todos los años es menor al 1%, destacando que para el periodo 2010-2017 representó entre 0.1% y 0.2% de los ingresos tributarios, entre 2018-2019 se ubicó entre 0.3% y 0.5% respectivamente, y solo en 2020, dado la sentencia por arbitraje internacional de inversión, este indicador se situó en 0.7%. Asimismo, se espera que para 2021 se ubique nuevamente en torno al 0.2% y de no darse eventos extraordinarios se puede afirmar que para el período 2022-2026, este indicador podría ubicarse entre 0.2% y 0.4% en cada año.

8.3. Arbitraje internacional

Dada la importancia que tuvo en 2020, este tipo de sentencias, en este apartado se trata de definir y evaluar en la medida de lo posible este tipo de demandas judiciales para la mejor comprensión de los analistas económicos.

El arbitraje es un método alternativo de resolución de conflictos mayormente usado para dilucidar disputas comerciales internacionales, en los mismos las partes deciden no someter su controversia a la jurisdicción de un país, sino a la tutela de un tribunal arbitral.

Para que exista un arbitraje internacional, debe de existir un instrumento que permita a los Estados o inversionistas someterse a la jurisdicción de un tribunal arbitral, regularmente esto se materializa por medio de cláusulas de arbitraje contenidas en Acuerdos de Inversión, Tratados de Libre Comercio o Acuerdos Comerciales entre Estados, en las mismas se establece regularmente que de existir algún tipo de controversia entre las partes siempre que las mismas no pueda solucionarlas mediante consultas o negociaciones, podrán someterse a arbitraje.

Aunque no existe una clasificación doctrinaria de los arbitrajes, estos se podrían dividir de la siguiente forma:

- **Doméstico o Nacional:** Es el arbitraje en el que un ente especializado denominado Tribunal arbitral, actúa como juez en la solución de una controversia, emitiendo un fallo llamado laudo arbitral, el cual posee los mismos efectos legales que los de una sentencia judicial. Estos arbitrajes se rigen por la ley aplicable de la jurisdicción donde se firma el contrato, convenio, acuerdo, etc. o bien la que se pacte por las partes.
- **Internacionales:** Surgen derivado de una relación jurídica que se encuentra supeditada a más de un ordenamiento jurídico, ya sea por: a) la nacionalidad o el domicilio de las partes, b) lugar de celebración o ejecución del convenio arbitral, c) ley aplicable al procedimiento, d) ley aplicable el fondo de la controversia, e) sede del tribunal arbitral, f) obligación que dio origen al conflicto. Asimismo, el arbitraje internacional se subdivide en:
 - ✓ **Arbitraje Comercial Internacional:** Es una forma de resolución de conflictos y disputas comerciales entre personas físicas o jurídicas de diferentes Estados, por medio de árbitros designados por estas, de forma voluntaria, para resolver sus desavenencias evitando asistir a los tribunales.
 - ✓ **Arbitraje de Inversión Internacional:** También llamados de Solución de controversias inversor-Estado, los cuales surge como una reclamación hecha por el inversionista hacia el Estado, en virtud de una afectación a la inversión de este por medio de una violación cometida por el Estado a los términos contenidos en un Acuerdo de Inversión o Tratado de Libre Comercio. También se aplica a demandas de Estados hacia inversores, pero estas son menos comunes.

Por otro lado, es importante conocer el tiempo promedio que puede llevar un proceso de arbitraje. En ese sentido, un arbitraje de inversión puede demorar en promedio hasta tres años³ contados

³ <https://www.international-arbitration-attorney.com/es/investment-arbitration/>

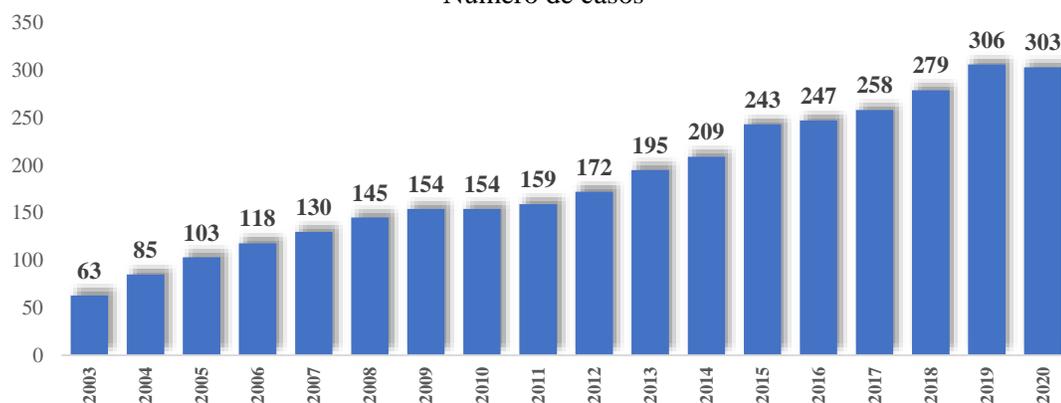
desde la constitución del tribunal arbitral hasta la emisión del laudo. Vale la pena resaltar que los laudos arbitrales no son apelables. Sin embargo, están sujetos a ciertos motivos muy limitados de anulación, lo cual en determinado momento podría extender el plazo de la controversia si se plantea una anulación al laudo hasta que este se anule o se confirme, lo cual implicaría la extensión del proceso hasta por dos años más.

Las instituciones administradoras de procesos de arbitraje pueden ser: a) Centro internacional de Solución de Controversias de Inversión (CIADI), b) Corte Permanente de Arbitraje (CPA), c) Cámara Internacional de Comercio (ICC). Asimismo, los arbitrajes se rigen por las reglas de CNUDMI (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil) o bien por las Reglas del Convenio CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones).

Resulta frecuente que un componente importante de los casos de arbitraje sean en contra del Estado, en la página de CIADI en la búsqueda por casos aparece un recuento de 819⁴ casos de los cuales puede apreciarse que la gran mayoría son demandas que inversionistas han planteado en contra de los Estados, profundizar respecto a cuantos laudos ha emitido el CIADI a favor de los inversionistas resulta complejo derivado que casi todas las actuaciones están sujetas a cláusulas de confidencialidad y la mayoría de las veces no se encuentran publicados los laudos arbitrales.

Es importante resaltar, el auge que ha tenido esta modalidad de procesos, en el informe anual de 2020⁵ que elabora el CIADI, establece que los casos administrados a nivel mundial han tenido un aumento importante a lo largo del tiempo llegando a 303 casos en 2020.

Gráfica 59. Casos administrados por CIADI
Número de casos



Fuente: Reporte anual 2020 de CIADI

Para el caso de las demandas presentadas ante el CIADI, los laudos emitidos por este son obligatoriedad para las partes de conformidad con el artículo 53 del Convenio CIADI⁶, los laudos

⁴ <https://icsid.worldbank.org/es/cases/search-cases>

⁵ https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/publications/annualreport/es/ICSID_AR20_Spanish_CRA_Web.pdf

Convenio CIADI “Artículo 53 (1) El laudo será obligatorio para las partes y no podrá ser objeto de apelación ni de cualquier otro recurso, excepto en los casos previstos en este Convenio. Las partes lo acatarán y cumplirán en todos sus términos, salvo en la medida en que se suspenda su ejecución, de acuerdo con lo establecido en las correspondientes cláusulas de este Convenio”.

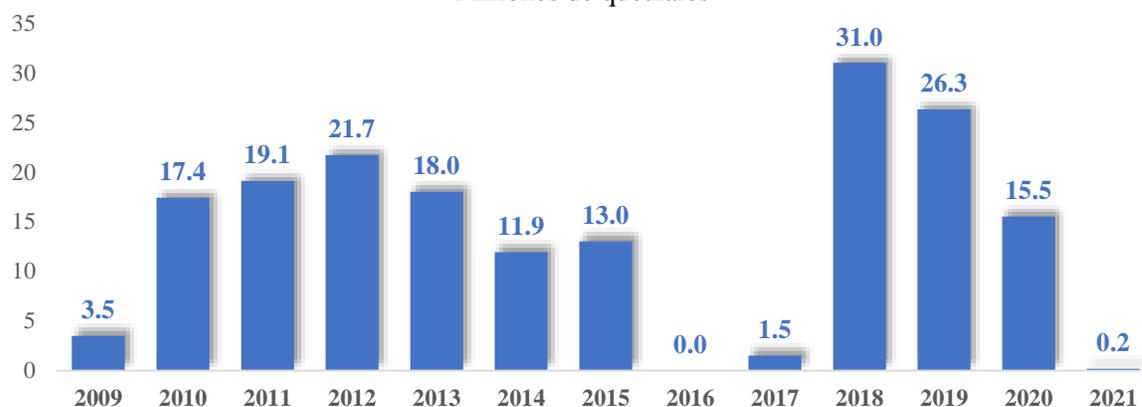
no tienen un plazo para hacerse efectivos, pero dado que la mayoría computan monto de deuda más intereses hasta la fecha en que se cumpla con la obligación, dependerá de cada Estado y de su normativa legal el tiempo para poder hacer efectivo el mismo. Guatemala de conformidad con la información recabada al 30 de junio de 2021, ha sido objeto de 8 arbitrajes de inversión estado-inversionista, de los cuales 6 procesos están finalizados con laudo arbitral, 3 de ellos fueron a favor del Estado de Guatemala y 3 de ellos tienen laudo arbitral en contra, dos de los cuales, como se indicó anteriormente, se pagaron en 2013 y 2020, el otro caso las autoridades lo impugnaron mediante un proceso de anulación, que estaría pendiente que el tribunal de arbitraje emita su sentencia. Asimismo, adicionalmente al caso en proceso de anulación hay otro caso activo y uno en disputa que ha sido suspendido por las partes y está pendiente de resolver. La información de estos casos, de acuerdo a las cláusulas de los convenios, son confidenciales.

Derivado de lo anterior, las erogaciones que el Estado de Guatemala ha realizado por intermedio del Ministerio de Economía en concepto de arbitrajes internacionales Inversionista-Estado, incluyen los montos que se han pagado al CIADI y a la CPA por la administración de los arbitrajes, pago de abogados internacionales que han litigado los casos respectivos, pago de peritos, testigos, entre otros. Estos datos son referenciales, obtenidos del SICOIN. Dichos gastos muestran un comportamiento que es bastante fluctuante que depende de las resoluciones de los tribunales de arbitraje y de los resultados que se obtienen por parte de los abogados y peritos respectivos.

Gráfica 60. Gastos del Ministerio de Economía en temas de controversias

2009-2021*

Millones de quetzales



Fuente: Sicoín.

Es importante indicar que la adecuada conducción de estos casos de arbitraje internacional y la ejecución de las sentencias mediante embargos de bienes del Estado en el exterior tiene un efecto sobre la percepción de riesgo en los diferentes agentes económicos, en el caso de los inversionistas internacionales y locales puede afectar la negociación de Bonos del Tesoro en el mercado doméstico y en el mercado internacional de capitales ya que puede incidir en una disminución en la demanda de dichos títulos en el mercado o en el encarecimiento de estos. Asimismo, las calificadoras de riesgo pueden reducir la perspectiva y calificación del país afectando los créditos tanto del sector público como del privado, así como de los inversionistas extranjeros que quieran invertir en el aparato productivo nacional.

(P.28).

8.4. Cuantificación del pasivo contingente por demandas judiciales

Con base en la información proporcionada por la Procuraduría General de la Nación, se detalla los diferentes procesos derivados de demandas judiciales contra el Estado de Guatemala, los cuales se dividen en 2 grupos los procesos que se llevan en cortes nacionales y los que se resuelven en cortes internacionales.

Los procesos que se llevan en cortes nacionales se dividen en 3 tipos de procesos: Penales, Laborales y en Materia Civil, en los 3 procesos se reportan en conjunto 8,192 casos, representando una demanda potencial de Q4,574.5 millones, destacando en este caso los procesos civiles asociados principalmente a juicios económico coactivo (Q2,492.8 millones), arbitrajes nacionales los cuales son motivados por algún tipo de incumplimiento en contratos de entes o empresas mercantiles con el Estado de Guatemala (Q732.6 millones), Ejecutivo y sentencia que es derivado de sentencias propiamente dichas o algún tipo de título ejecutivo que particulares, entes o empresas mercantiles ejecutaron en contra del Estado (Q602.2 millones) y juicios ordinarios o sumarios que se derivan de contratos firmados por el Estado en los que ha sido demandado por entidades o entes mercantiles (Q293.8 millones).

Asimismo, es importante indicar que los procesos laborales son los que más casos tienen pendientes de resolución, algunos inclusive se remontan al año 2012. A la fecha se han acumulado 7,957 casos, en lo que respecta a los montos económicos no es posible estimarlo, dado que este es determinado mediante la emisión de autos judiciales, los cuales deben causar firmeza y ser debidamente notificados y tramitados en la fase ejecutiva de cada proceso, por lo que hasta en ese momento se conoce el pago que debe realizar el Estado de Guatemala.

Los procesos que se resuelven en cortes internacionales muestran un total de 175 casos activos por el equivalente a Q6,705.5 millones, de los cuales 3 casos están asociados a arbitrajes de inversión, por un estimado de demanda de US\$838.2 millones. Asimismo, se tienen amenazas por 3 casos más de los cuales solo uno se tiene certeza del monto a demandar por US\$527 millones. Los 172 casos restantes de los procesos ligados a cortes internacionales corresponden a procesos ante el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, los cuales derivado de cláusulas de confidencialidad se desconoce el monto a imponer por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya que dicho monto se sujeta al tipo de violación que se le impute al Estado.

Por lo anterior, el total de demandas en contra del Estado de Guatemala son de 8,367 casos y lo que actualmente se tiene cuantificado del costo potencial de dichas demandas es de Q11,280 millones, equivalente a 1.8% del PIB estimado para 2021. Dicha información es preliminar y está sujeta a cambios conforme evolucionen los casos en los juzgados o tribunales respectivos.

Tabla 7. Demandas Judiciales En Contra del Estado de Guatemala

Al 30 de junio de 2021

Número de Casos y Millones de quetzales

| Tipo de Proceso | Casos | Monto demandado |
|---|--------------|-----------------|
| Total | 8,367 | 11,280.0 |
| Procesos en cortes nacionales | 8,192 | 4,574.5 |
| Procesos Penales | 5 | 3.1 |
| Procesos Laborales | 7,957 | n.d. |
| Procesos ordinarios | 7,732 | n.d. |
| Procesos colectivos | 225 | n.d. |
| Procesos en Materia Civil | 230 | 4,571.4 |
| Arbitraje Nacional | 38 | 732.6 |
| Sentencias | 26 | 602.2 |
| Juicios ordinarios y sumarios | 105 | 293.8 |
| Juicios económicos Coactivos | 61 | 2,942.8 |
| Procesos en cortes internacionales | 175 | 6,705.5 |
| Arbitraje de Inversión* (Arbitraje) | 3 | 6,705.5 |
| Procesos ante el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos** | 172 | n.d. |

*Además hay 3 amenazas de arbitraje, 2 de las cuales se desconoce el monto y 1 por US\$527 millones

**La CIDH aún tiene en admisibilidad 37 expedientes

n.d.: no disponible debido a que el monto se obtiene hasta que el juez emita la sentencia

Fuente: Procuraduría General de la Nación.

8.5. Pasos importantes para una adecuada gestión de riesgo

- Evaluación del hecho generador de las demandas judiciales. Cada entidad pública debe conocer la causa que origina los procesos judiciales y debe tomar las medidas necesarias administrativas y jurídicas, para evitar que estos procesos judiciales se repitan en el futuro o al menos disminuir esa vulnerabilidad.
- Mejor control de los riesgos contingentes fiscales. Es importante contar con un dato lo más exacto posible del valor económico de las pretensiones que están dilucidándose en los tribunales. Esto supone la PGN debe tener protocolos claros de captura de los datos y actualización de la información económica, así como también contar con sistemas de información adecuados, de tal forma que los datos disponibles sobre las pretensiones sean sólidos, oportunos y susceptibles de su posterior cuantificación en valores reales, que debe compartir periódicamente con el Ministerio de Finanzas Públicas.
- Mejora de la efectividad ante los tribunales. Se pretende que los resultados de la acción judicial de los servicios jurídicos sean más eficaces, es decir, que tengan mejores tasas de éxito en los tribunales. Una mejora sustancial en la efectividad ante los tribunales supone, por un lado, una reducción de los pagos que el Estado debería asumir por los litigios, y, por otro lado, la emisión de señales a otros actores acerca de la fortaleza de la acción jurídica del Estado. La experiencia acumulada indica que la efectividad en la gestión jurídica no radica exclusivamente en la acción directa en los tribunales, sino que los aspectos de prevención del daño antijurídico desempeñan un papel importante. La racionalización de los procedimientos administrativos y una mejor capacitación de los funcionarios públicos deben servir para reducir las acciones antijurídicas y,

por lo tanto, las demandas contra el fisco que suponen en realidad gran parte de la carga jurídica de los servicios de abogacía del Estado.

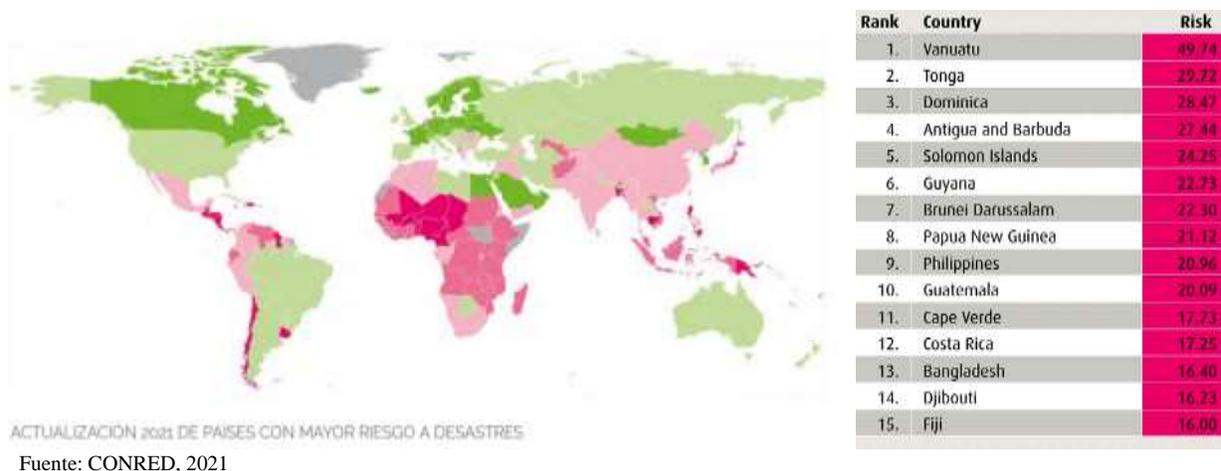
9. Riesgos de desastres provocados por fenómenos naturales

9.1. Aspectos Generales

Las pérdidas asociadas a desastres provocados por fenómenos naturales están aumentando en una tasa mucho mayor que el crecimiento económico en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Dentro de las amenazas latentes en Guatemala se clasifican las siguientes; geológicas (terremotos, lahares, erupciones volcánicas, movimientos de masa, deslizamiento de montañas, deslizamiento de tierra y hundimientos), meteorológicas (huracanes, tormentas tropicales y depresiones tropicales), hidrológicas (inundaciones, movimientos de masa húmedos, hundimientos y deslizamientos de montaña y tierra) y las climatológicas (temperaturas extremas, sequías, incendios forestales).

Por lo anteriormente descrito y sumando otros factores económicos, ambientales y sociales, Guatemala es uno de los países con mayor vulnerabilidad ante el cambio climático, como muestra de ello es que el Índice de Riesgo Climático menciona que aun cuando el país genera bajas emisiones de Gases de Efecto Invernadero, es uno de los más afectados por el cambio en las variables del clima. Según el Índice Global de Riesgos Climáticos, Germanwatch para el año 2020 Guatemala se ubica en la posición 10 de los países con mayor riesgo de desastres del mundo con un 20.1 por ciento. Este Índice de Riesgo Climático Global (IRC) indica el nivel de exposición y la vulnerabilidad a los fenómenos climáticos en los países.

Gráfica 61. Índice de Riesgo Climático Global



Asimismo, el Índice de riesgo de INFORM, el cual mide el riesgo de la crisis humanitaria y desastres en 191 países, toma en cuenta el peligro y exposición humana y natural, la vulnerabilidad socioeconómica y de grupos vulnerables, y la falta de capacidad para afrontar tanto institucional como de infraestructura. Para 2020 sitúa a Guatemala en una posición alta con 5.7.

Tabla 8. Índice de Riesgo INFORM, año 2020

| COUNTRY | RISK | 3 YR TREND | COUNTRY | RISK | 3 YR TREND | COUNTRY | RISK | 3 YR TREND |
|--------------------------|------|------------|--------------------|------|------------|---------------------|------|------------|
| Afghanistan | 8.0 | → | Congo | 5.5 | → | Indonesia | 4.7 | → |
| Albania | 3.0 | → | Congo DR | 7.0 | ↗ | Iran | 5.2 | → |
| Algeria | 4.0 | ↘ | Costa Rica | 3.0 | → | Iraq | 7.0 | → |
| Angola | 5.2 | ↗ | Côte d'Ivoire | 6.0 | → | Ireland | 1.4 | → |
| Antigua and Barbuda | 2.3 | → | Croatia | 2.1 | → | Israel | 2.7 | ↘ |
| Argentina | 2.7 | → | Cuba | 3.5 | ↗ | Italy | 2.6 | → |
| Armenia | 3.6 | → | Cyprus | 3.0 | → | Jamaica | 3.1 | → |
| Australia | 2.3 | → | Czech Republic | 1.2 | → | Japan | 2.3 | → |
| Austria | 1.6 | → | Denmark | 1.1 | → | Jordan | 4.6 | → |
| Azerbaijan | 4.6 | ↘ | Djibouti | 5.2 | → | Kazakhstan | 1.9 | → |
| Bahamas | 2.2 | → | Dominica | 3.5 | → | Kenya | 6.0 | ↘ |
| Bahrain | 1.3 | → | Dominican Republic | 3.8 | → | Kiribati | 3.6 | → |
| Bangladesh | 6.0 | → | Ecuador | 4.0 | → | Korea DPR | 5.2 | → |
| Barbados | 1.9 | → | Egypt | 5.1 | → | Korea Republic of | 2.1 | → |
| Belarus | 1.9 | → | El Salvador | 4.0 | ↗ | Kuwait | 1.8 | → |
| Belgium | 1.9 | → | Equatorial Guinea | 4.1 | → | Kyrgyzstan | 3.9 | → |
| Belize | 3.7 | → | Eritrea | 5.2 | ↘ | Lao PDR | 4.5 | → |
| Benin | 4.4 | → | Estonia | 0.9 | → | Latvia | 1.5 | → |
| Bhutan | 3.1 | → | Eswatini | 3.9 | → | Lebanon | 5.2 | → |
| Bolivia | 4.3 | → | Ethiopia | 6.9 | ↗ | Lesotho | 4.2 | ↗ |
| Bosnia and Herzegovina | 3.6 | → | Fiji | 2.9 | → | Liberia | 5.3 | ↘ |
| Botswana | 3.2 | → | Finland | 0.6 | → | Libya | 6.2 | → |
| Brazil | 4.3 | ↗ | France | 2.3 | → | Liechtenstein | 0.9 | → |
| Brunei Darussalam | 1.6 | → | Gabon | 4.2 | → | Lithuania | 1.4 | → |
| Bulgaria | 2.4 | → | Gambia | 4.2 | ↘ | Luxembourg | 0.9 | → |
| Burkina Faso | 5.3 | → | Georgia | 3.9 | → | Madagascar | 5.2 | → |
| Burundi | 6.2 | ↘ | Germany | 2.0 | → | Malawi | 4.9 | → |
| Cabo Verde | 2.6 | → | Ghana | 3.8 | → | Malaysia | 3.3 | → |
| Cambodia | 4.8 | → | Greece | 3.1 | → | Maldives | 2.4 | → |
| Cameroon | 6.0 | ↗ | Grenada | 1.8 | → | Mali | 6.4 | → |
| Canada | 2.4 | → | Guatemala | 5.7 | → | Malta | 1.9 | → |
| Central African Republic | 8.6 | → | Guinea | 5.1 | → | Marshall Islands | 3.7 | → |
| Chad | 7.3 | ↗ | Guinea-Bissau | 4.6 | → | Mauritania | 5.7 | → |
| Chile | 3.0 | → | Guyana | 3.4 | ↘ | Mauritius | 2.0 | → |
| China | 4.3 | → | Haiti | 6.6 | → | Mexico | 5.1 | → |
| Colombia | 5.4 | → | Honduras | 5.3 | → | Micronesia | 3.9 | → |
| Comoros | 4.0 | → | Hungary | 1.9 | → | Moldova Republic of | 3.0 | → |
| | | | Iceland | 1.2 | → | Mongolia | 2.8 | → |
| | | | India | 5.4 | ↘ | Montenegro | 2.2 | → |

INFORM RISK INDEX

Very low Low Medium High Very high Not included

KEY

→ Stable ↘ Decreasing risk ↗ Increasing risk

Fuente: INFORM 2020

9.2. Desastres provocados por fenómenos naturales en Guatemala

Para los años 2020-2021 los principales fenómenos naturales que han causado desastres son hidrometeorológicos, particularmente las tormentas tropicales Amanda y Cristóbal entre mayo y junio, ETA y IOTA en noviembre del 2020.

9.2.1. Amanda y Cristóbal

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 pronosticaba se formaría 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.

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, sus remanentes 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. Según la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios -OCHA- en Guatemala

se vieron afectadas más de 306 mil personas, Amanda provocó inundaciones y deslizamientos en la mitad de los 22 departamentos de Guatemala, siendo los departamentos orientales de Chiquimula, El Progreso, Jalapa, Jutiapa y Santa Rosa los que registraron más daños.

Aunque Cristóbal no entró directamente sobre Guatemala, sus lluvias afectó algunas áreas del país, así como a otras zonas como Huehuetenango, Sacatepéquez, San Marcos y Sololá. La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) informa de que Amanda y Cristóbal afectaron a más de 306.000 personas, damnificando a 881 personas y causando también dos muertes. Hasta la fecha tanto para Amanda y Cristóbal no se cuenta con la cuantificación detallada de daños y pérdidas como lo hubo para otros fenómenos naturales.

9.2.2. Eta y Iota

Según el informe denominado “Evaluación de los efectos e impactos de las depresiones tropicales Eta y Iota en Guatemala” elaborado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-, el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, las Naciones Unidas y el Banco Mundial, muestran que la trayectoria de los huracanes Eta y Iota no tocaron el territorio de Guatemala, sin embargo, en la zona de influencia de ambos ocurrieron intensas tormentas que tuvieron diversos efectos en la población. Las depresiones tropicales de Eta y Iota impactaron la mayor parte del territorio guatemalteco entre el 3 y el 17 de noviembre de 2020 con intensas lluvias que ocasionaron inundaciones y decenas de deslizamientos y flujos de lodo catastróficos (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), 16 de diciembre de 2020). Según la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), 16 de 22 departamentos fueron afectados, concentrándose los daños en Alta Verapaz, Izabal, Quiché, Huehuetenango, Petén, Zacapa y Chiquimula. En estos territorios viven alrededor de 5 millones de personas.

De acuerdo con el Informe de Evaluación de los efectos e impactos de las depresiones tropicales Eta y Iota en Guatemala 2021, se estima que los efectos totales de estas depresiones tropicales fueron de aproximadamente Q 6.002 millones. Los daños representaron el 52% de la afectación, las pérdidas el 31% y los costos adicionales el 17%. Nótese que el sector privado sufrió el 75% de la afectación total, incluyendo el 68% de la afectación de acervo y el 99% de los flujos de producción perdidos. Los costos adicionales es la única dimensión de los efectos en la que el sector público superó al privado. Los efectos totales que tuvo el desastre en el sector público fueron de aproximadamente Q 1.477 millones. Los sectores más afectados fueron la vivienda y el agropecuario. La afectación en infraestructura representó el 15% del total. El subsector más afectado fue transporte en el que ocurrieron el 93% de los daños, el 99% de las pérdidas y el 99% de los costos adicionales.

9.3. Estrategia Financiera ante el riesgo de desastres

El Ministro de Finanzas Públicas, ha trabajado en el manejo integral de los riesgos fiscales frente a los desastres naturales, buscando el fortalecimiento de las finanzas públicas con una visión planificada que permita mayor estabilidad y desarrollo sostenible, por ello dentro del marco de la Estrategia Financiera del Riesgo de Desastres actualmente se ha avanzado en la formulación del Plan Operativo en donde dentro de seis líneas estratégicas se establecen actividades, productos, responsables y plazos para la consecución de los objetivos establecidos. Las seis líneas estratégicas

tiene una relación directa para abordar de forma integral el tema de riesgos fiscales frente a desastres, siendo estas; LE1: Conocimiento sobre amenaza, vulnerabilidad, exposición y riesgo, LE2: Identificación de instrumentos como Fondos de Emergencia, Seguros y Créditos contingentes, LE3: Seguros Catastróficos, pasivos contingentes del Estados, sector público y privado, LE4: Ejecución eficiente y transparente, clasificadores temáticos y mecanismos de compras y contrataciones eficiente, LE5: Gestión financiera en gestión de riesgo de desastres para Gobiernos Locales y LE6: Fortalecimiento institucional del Ministerio de Finanzas Públicas para la gestión fiscal y financiera del riesgo asociado a desastres provocados por fenómenos naturales.

Dentro de los aspectos importantes que actualmente se está trabajando en el Ministerio de Finanzas Públicas para contar con cobertura ante la ocurrencia de un determinado evento producido por un fenómeno natural, se encuentran los siguientes:

9.3.1. Mecanismo de Seguro contra riesgos de catástrofes del caribe -CCRIF-

El Gobierno de Guatemala forma parte del Mecanismo desde octubre 2019, como el tercer miembro centroamericano. Guatemala adquirió un seguro paramétrico para exceso de lluvia para el año de póliza 2019/20. El 01 de junio 2021 se renovó la póliza para los años 2021-2022 contratada para ampliar la cobertura sin costo adicional, la cual cubre Eventos de Precipitación Pluviales en una Zona Cubierta -CARE- según las definiciones y estimaciones técnicas establecidas. El país tiene una cobertura mínima por US\$750,000 y máxima de US\$54.9 millones.

Tabla 9. Términos y condiciones técnicas

| | |
|------------------------|---|
| Periodo póliza | 1 de junio 2021 – 1 junio 2022 |
| Prima por el periodo | US\$ 750,000 |
| Zona cubierta | La República de Guatemala como lo definido en el Modelo de Precipitación para Centroamérica |
| Umbral perdida de país | US\$ 10,500,000 |
| Límite de cobertura | US\$ 6,986,760 |
| Pago mínimo | US\$ 750,000 |

9.3.2. Operación en gestión préstamo contingente para Emergencias por Desastres Naturales y de Salud Pública

Actualmente el Ministerio de Finanzas Públicas se encuentra realizando las gestiones correspondientes para acceder a una facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales y de Salud Pública (CCF) con el Banco Interamericano de Desarrollo, el cual tiene como objetivo proporcionar recursos líquidos inmediatamente después de un desastre natural o evento de salud pública de magnitud severa o catastrófica para apoyar a desplegar asistencia humanitaria y restablecer servicios básicos. La CCF es un instrumento de financiamiento ex ante debido a que los préstamos contingentes deben ser preparados y aprobados por el BID previo de que ocurra un evento elegible.

Modalidad: La operación consistirá en un préstamo de inversión, bajo la Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales y de Salud Pública (CCF, por sus siglas en inglés), hasta por US\$400.0 millones, distribuido de la siguiente manera:

- a. Modalidad I hasta por US\$300.0 millones, que financiará cobertura en caso de amenazas naturales de evolución rápida y baja probabilidad, de impacto severo o catastrófico, a través de disparadores paramétricos predefinidos y medibles;
 - i. Eventos elegibles bajo la Modalidad I (CCF-MI). Bajo esta modalidad, los eventos elegibles serán los terremotos, huracanes y exceso de lluvia asociado con sistemas ciclónicos, según los parámetros de intensidad y población afectada establecidos contractualmente entre el país y el Banco, y los mismos se encuentran definidos en los Términos y Condiciones de la Cobertura.
- b. Modalidad II hasta por US\$100.0 millones, para financiar oportunamente gastos públicos extraordinarios que se estima podrían llegar a producirse durante emergencias de salud pública o por desastres naturales severos o catastróficos no parametrizables
 - i. Eventos elegibles bajo la Modalidad II (CCF-MII). Bajo esta modalidad, los eventos elegibles serán: (i) erupciones volcánicas y sequías que resulten en una declaración de estado de calamidad pública nacional; y (ii) pandemias y epidemias (excluyendo el actual brote pandémico COVID-19) que impliquen una declaración de emergencia nacional de salud pública.

9.3.3. Programa de Reducción de Emisiones (Bonos de Carbono)

Actualmente el Programa se encuentra en una etapa final de negociaciones, lo cual permitirá avanzar hacia firma de los contratos del Acuerdo de Pago por Reducción de Emisiones (ERPAs) entre el Gobierno de Guatemala y el BIRF en su calidad de fiduciario del FCPF. Es importante resaltar que en el proceso de diseño y preparación de la operación han participado las siguientes entidades, cada una en el ámbito de su competencia: i) Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN); ii) Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA); iii) Instituto Nacional de Bosques (INAB); iv) Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP); v) Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN); y, vi) el Grupo Interinstitucional de Monitoreo de Bosques y Uso de la Tierra (GIMBUT). Además, se ha contado con el acompañamiento y apoyo del Banco Mundial y de los implementadores de proyectos REDD+ que participarán en el programa, quienes están representados por la Fundación CALMECAC, Defensores de la Naturaleza Lacandón: Bosques para la Vida; y, la Asociación de Comunidades Forestales de Petén (ACOFOP).

Dentro de los avances realizados dentro del Programa se puede mencionar:

- El Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (por sus siglas en inglés FCPF), por medio de Resolución CFM/11/2014/1, manifestó entre otros, lo siguiente: 1) Reconocer los amplios esfuerzos realizados por Guatemala y la alta calidad de la Nota de Idea del Programa de Reducción de Emisiones de Guatemala ER-PIN; 2) Decidir incluir el ER-PIN de Guatemala en la Cartera del Tramo A y del Tramo B del Fondo de Carbono; 3) Autorizar al Fideicomisario del Fondo de Carbono a negociar una Carta de Intención (LOI) con Guatemala basada en la Resolución CFM/6/2013/1, para un Volumen de Contrato Máximo de 21 millones de Reducciones de Emisiones (ER); 4) Asignar hasta US\$650,000.00, sujeto a la Carta de

Intención, para apoyar el desarrollo del ER-PIN de Guatemala en un Documento de Programa de ER (ER-PD) y los costos asociados con tal desarrollo. Dicha asignación es administrada por el Banco Mundial (BIRF), de conformidad con las Directrices de Proceso para el Fondo de Carbono del FCPF.

- Producto de las gestiones realizadas por el MINFIN ante el BIRF, el 26 de agosto de 2016, se realizó la negociación del borrador de la Carta de Intención, entre el BIRF y el Gobierno de la República de Guatemala.
- Con base en lo establecido en el Artículo 74 del Decreto 50-2016, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, se suscribió la Carta de Intención del “Programa Nacional de Reducción de Emisiones de Guatemala a través del Fortalecimiento de la Gobernanza Forestal en Comunidades Vulnerables”, que tiene por objeto explorar acceder a compensaciones económicas de hasta 10.5 millones de toneladas de CO₂, que se logren generar mediante acciones REDD+.
- El Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, por medio de Resolución CFM/20/2019/1, manifestó entre otros, lo siguiente: “... 1. Reconocer los amplios esfuerzos realizados por Guatemala y la alta calidad del ER-PD...; 3. Autorizar provisionalmente al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco) como fideicomisario del Tramo A y el Tramo B del Fondo de Carbono (Fiduciario), para liderar las negociaciones del ERPA con Guatemala para el Programa de RE...”.
- A través del Artículo 5 del Decreto No. 20-2020 del Congreso de la República, publicado en el Diario de Centro América, se faculta al Organismo Ejecutivo para que por intermedio de este Ministerio autorice las negociaciones y suscriba los convenios o contratos para el “Programa de Reducción de Emisiones”, a través del Acuerdo de Pagos por Reducción de Emisiones (ERPA), a ser suscrito entre la República de Guatemala y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), como Fiduciario del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF). Asimismo, el MINFIN estaría actuando como Entidad del Programa para firmar el ERPA y el INAB como Entidad Ejecutora del citado instrumento.

Es importante mencionar la importancia de la conservación de los bosques por medio de este tipo de programas, ya que brinda una oportunidad para luchar contra los efectos del cambio climático por medio de la reducción de emisiones causadas por la deforestación (tienen la capacidad de reducir el efecto invernadero por medio de la absorción del CO₂), degradación de los suelos y además constituyen una barrera natural para reducir el impacto que tienen los cambios en las variables climáticas que pueden provocar algún tipo de fenómeno naturales que se convierta en un potencial desastre.