



Quinta Parte

Riesgos Fiscales



CONSIDERACIONES ACERCA DE LOS RIESGOS FISCALES

Antecedentes

El fortalecimiento de la transparencia fiscal es una de las principales agendas de la actual administración del Gobierno de la República de Guatemala por medio del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN). El Fondo Monetario Internacional (FMI) define la transparencia fiscal como:

“La claridad, confiabilidad, frecuencia, puntualidad y pertinencia de los informes fiscales públicos y la apertura al público del proceso de formulación de política fiscal del gobierno. La transparencia fiscal ayuda a garantizar que las decisiones de los gobiernos en materia de economía se informen en una evaluación compartida y exacta de la posición fiscal actual los costos y beneficios de cualquier modificación de la política y los riesgos potenciales para las perspectivas fiscales. Además, la transparencia fiscal brinda a las legislaturas, mercados y ciudadanos la información necesaria para tomar decisiones financieras eficientes y para responsabilizar al gobierno por el desempeño fiscal y la utilización de los recursos públicos. Por último, la transparencia fiscal facilita la vigilancia internacional de los acontecimientos fiscales y ayuda a mitigar la transmisión de contagio fiscal entre países.”¹

Por ello, el MINFIN solicitó al FMI una evaluación formal sobre transparencia fiscal, la cual fue realizada en 2016, y atendiendo a sus recomendaciones se decidió incluir como separata en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación para el año 2017 un informe que identificó los principales riesgos fiscales que enfrenta el Estado guatemalteco. Por riesgos fiscales, el FMI entiende aquello factores que:

“Promueven las diferencias entre la posición fiscal proyectada por un gobierno y la real. Esas diferencias pueden derivar de i) un conocimiento incompleto de la posición fiscal subyacente del gobierno; ii) shocks exógenos de las finanzas públicas, o iii) cambios endógenos en la configuración de la política fiscal. Si bien el aumento de la transparencia fiscal no puede eliminar esos riesgos, puede ayudar a las autoridades responsables de la política económica y al público a comprenderlos y resolverlos.”²

El MINFIN reconoce que las finanzas públicas están expuestas a determinados riesgos fiscales y por ello mantiene el interés en su seguimiento y cuantificación, especialmente de aquellos que por su recurrencia e intensidad se constituyen en las principales fuentes de amenaza para el presupuesto del Estado. Esta separata para el Proyecto del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación para el año 2018, que se presentará al Congreso de la República, incluye el análisis de los riesgos provocados por shocks macroeconómicos, clases pasivas civiles del Estado, desastres ocasionados por fenómenos naturales y acciones legales en contra del Estado. Es un paso más en función de la definición de una estrategia integral para mitigar dichos riesgos.

¹ FMI (2012). Transparencia fiscal, rendición de cuentas y riesgo fiscal, p. 5 Disponible en Internet <http://www.imf.org/external/spanish/np/pp/2012/080712s.pdf>

² FMI (2012), p. 10. Los autores citan, a su vez, a Cebotari, Aliona (2008). “Contingent Liabilities: Issues and Practice,” IMF Working Paper, No. 08/245 (Washington: International Monetary Fund).

1. Riesgos Fiscales Macroeconómicos

Los riesgos fiscales se pueden definir como los factores que promueven las diferencias entre la posición fiscal proyectada por un Gobierno y la observada, originados por una subestimación de la magnitud y probabilidad de eventos adversos para las finanzas públicas. En el caso de los riesgos macroeconómicos están determinados por los cambios en la trayectoria de las principales variables macroeconómicas, como el crecimiento nominal y real, el comportamiento de las importaciones y de algunos precios macroeconómicos como las tasas de interés y el tipo de cambio.

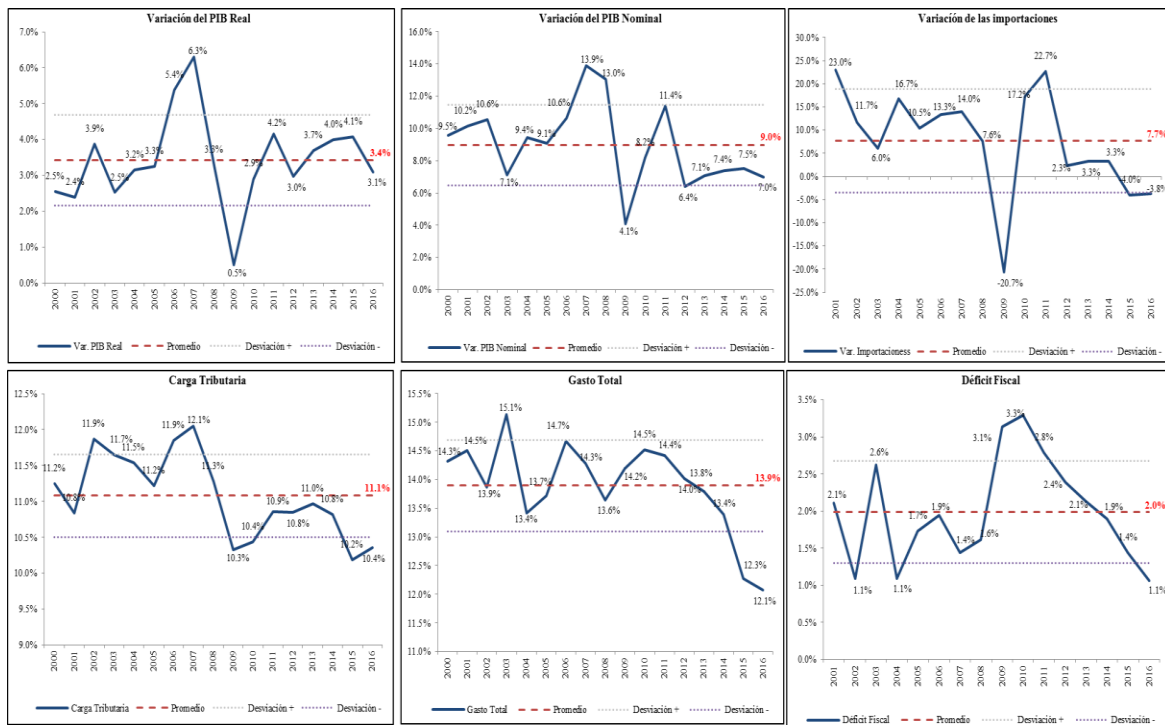
Es importante mencionar que los shocks externos o internos que afecten la solvencia del sector público pueden perturbar la estabilidad del sector financiero y del sector privado a través de una serie de interconexiones entre los balances del sector público, del sector financiero y las familias.

Comportamiento histórico reciente de las variables macroeconómicas y fiscales

El comportamiento y volatilidad de la actividad económica ha tenido una incidencia en la evolución de los principales indicadores fiscales. Cuando la economía mostró períodos de auge (2006-2007) se observaron los niveles más altos de recaudación tributaria, en 2007 alcanzó su máximo histórico (12.1%), el gasto público mostró niveles por arriba del 14.0 por ciento y el déficit fiscal fue relativamente bajo, incidiendo positivamente en el endeudamiento público, en donde la razón deuda-PIB fue menor del 22.0 por ciento. Sin embargo, en la época de la crisis económica internacional que afectó al país en 2009 y que un componente importante de sus secuelas se manifestaron aun en 2010, se obtuvo una severa reducción de los ingresos fiscales en donde la carga tributaria se redujo a 10.2 por ciento, principalmente porque las importaciones tuvieron una caída sin precedentes, siendo esta variable determinante en el nivel de la recaudación fiscal ya que representa más del 30.0 por ciento del recaudo total. A pesar de la fuerte caída de los ingresos el gasto público aumentó como parte de la política fiscal contra cíclica que elevó el gasto en programas sociales y mantuvo los niveles de inversión pública, esto propició un aumento considerable en el déficit fiscal por arriba del 3.0 por ciento y aumentó la deuda pública en torno al 24.0 por ciento del PIB.

Posterior a la crisis, la situación económica mejoró, en términos del producto se ha mantenido en promedio en su nivel potencial, aunque el comercio exterior ha mostrado variaciones bajas o levemente negativas que han sido compensadas con un alto nivel de remesas familiares especialmente en los últimos dos años que ha incidido en una apreciación del quetzal. Lo anterior, ha afectado los ingresos fiscales en especial a los impuestos asociados al comercio exterior, aunado a otros problemas de índole institucional, reduciendo la carga tributaria a 10.2 por ciento en 2015. La recuperación de la gobernanza de la administración tributaria ha contribuido a mejorar el espacio perdido y se prevé un aumento gradual en el mediano plazo. Por su parte el gasto público como reacción a la reducción de los ingresos y a los problemas institucionales, ha disminuido los niveles de ejecución muy por debajo del promedio, especialmente en 2015-2016, lo cual se reflejó en una fuerte reducción del déficit fiscal, mientras que los indicadores de deuda pública se han mantenido estables y recientemente con una leve reducción.

GRÁFICA 1
VARIACIÓN DE LAS PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS
CIFRAS EN PORCENTAJES



Fuente: Banco de Guatemala y Ministerio de Finanzas Públicas.

Desviación entre el pronóstico y lo observado

Como se pudo apreciar, en el apartado anterior, en los últimos 6 años no se observa una fuerte volatilidad en el comportamiento de las variables macroeconómicas, sin embargo, es importante analizar, no solo su comportamiento histórico, sino también como ha sido la fluctuación entre los datos proyectados y los resultados observados al final del año.

Se analizará la información para el período 2005-2016, considerando para el efecto el escenario macroeconómico que el gobierno escogió para elaborar sus estimaciones fiscales, generalmente es el escenario bajo o medio del Banco de Guatemala. Además, se toma en cuenta únicamente los años en donde fue aprobado el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado por parte del Congreso de la República, es por ello que en los años 2007, 2010 y 2014 de la gráfica No. 3 no se incluye dicha información.

En este sentido, en el caso del crecimiento nominal y real del producto interno bruto, se observa una marcada diferencia entre lo proyectado y lo observado en los años 2009 y 2011, esta situación se debió nuevamente al efecto de un shock externo resultado de la crisis económica internacional. A principios del 2008, no se había previsto que el efecto ocurriría con tal fuerza en el año siguiente (2009) y afectó severamente a la economía nacional. En 2011, las proyecciones de crecimiento realizadas un año antes no preveían una mayor recuperación de la economía nacional, la cual se debió a un aumento de la demanda externa de los principales socios comerciales, además de una recuperación de la inversión y el consumo privados. Para los años 2012-2016, los niveles observados de crecimiento nominal y real

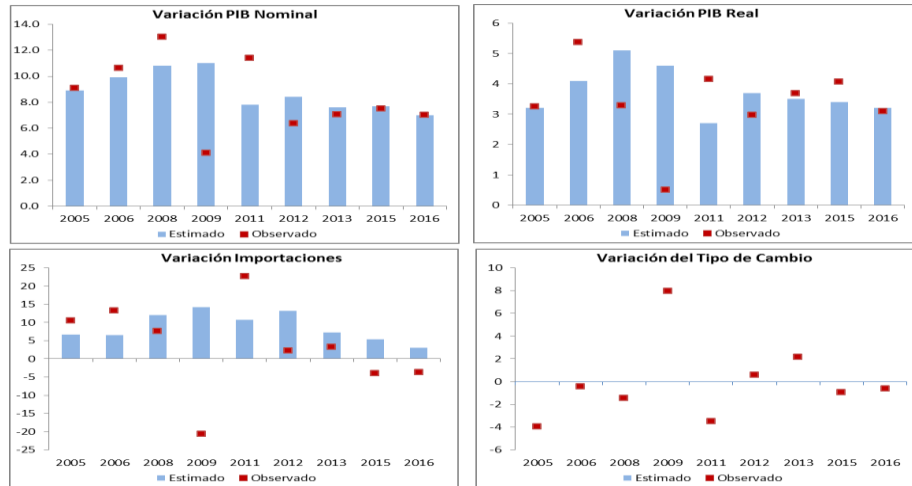
Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

estuvieron muy cerca de los proyectados, quizá el año que mostró una mayor dispersión, aunque positiva, fue 2015, en donde el crecimiento real observado estuvo por arriba de la estimación, la cual se debió al mayor dinamismo que mostró en ese año la economía estadounidense afectando positivamente a la demanda externa. Asimismo, la demanda interna fue favorecida con el incremento al consumo privado motivada por el aumento del crédito bancario, la evolución de las remesas familiares y el efecto ingreso derivado de la reducción de los precios internacionales del petróleo.

En el caso de la variación de las importaciones, que es una de las principales variables para la estimación de la recaudación tributaria, especialmente los impuestos asociados al comercio exterior. En ese sentido, esta variable está determinada principalmente a los efectos de shocks externos que como se puede observar en los años 2009 y 2011 se tiene una alta dispersión entre lo proyectado y lo observado, por el efecto de la crisis internacional que afectó los precios de varios commodities incluyendo el petróleo. Asimismo, para el período 2012-2016, si bien la dispersión disminuyó, se observa que en estos años la proyección ha estado por debajo de lo que realmente ocurrió, especialmente en los dos últimos años, esto se debe a las fuertes fluctuaciones en los precios internacionales del petróleo, los cuales han caído severamente, por ejemplo en 2013 los precios del petróleo WTI alcanzaron los US\$100 el barril y a principios de 2016 se redujeron a niveles por debajo de los US\$30.0, esto si bien contribuyó a una mejor posición en las cuentas del sector externo y mejoró el ingreso de la familias, también afectó las cuentas del gobierno al reducirse los ingresos de los impuestos a las importaciones.

En el caso de la variación del tipo de cambio nominal, esta variable no la proyecta el Banco de Guatemala, porque es un precio que está determinado por el mercado de divisas y la publicación de alguna estimación de este precio puede incidir en el comportamiento de los agentes económicos. De esa cuenta, para efectos de las estimaciones de recaudación tributaria se considera que esta variable no tendrá variación, por lo que se considera neutral (variación igual a cero), en el gráfico se puede observar que en los 9 años considerados, en 6 hubo apreciaciones en el tipo de cambio nominal y en 3 ocasiones se ha depreciado la moneda con respecto al dólar estadounidense. Asimismo, en los últimos dos años las variaciones han sido negativas (apreciación de la moneda) lo cual se debe en buena medida a la reducción de los precios internacionales del petróleo y al importante aumento en las remesas familiares que han propiciado un exceso de divisas en el mercado interno, creando con ello fluctuaciones en el mercado cambiario, las cuales han sido moderadas con un aumento en la participación del Banco de Guatemala en dicho mercado mediante la compra de dólares.

GRÁFICA 2
VARIABLES MACROECONÓMICAS
COMPARACIÓN ESTIMACIÓN PRESUPUESTO VS. OBSERVADO
VARIACIÓN INTERANUAL



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Guatemala

Para 2017 nuevamente se observa una leve reducción en las expectativas en el comportamiento de las variables macroeconómicas, de conformidad a la revisión del Banco de Guatemala en abril de este año. Sin embargo, es importante mencionar que en términos de la actividad económica con cifras recientes se puede observar que el IMAE, mantiene una variación interanual en su tendencia ciclo de 3.3 por ciento al 31 de mayo, a esta misma fecha el año anterior se ubicaba en 2.6 por ciento, lo cual muestra que al menos en los primeros cinco meses del año la actividad económica ha sido más dinámica.

CUADRO 1
VARIABLES MACROECONÓMICAS
ESTIMACIÓN PRESUPUESTO Y ESTIMACIÓN ACTUAL 2017
VARIACIÓN RELATIVA

	Estimación Presupuesto	Estimación Actual	Desviación
PIB real	3.20	3.00	-0.20
PIB nominal	7.00	6.70	-0.30
Importaciones	4.50	3.50	-1.00
Tipo de Cambio	0.00	-4.00	-4.00

Fuente: Banco de Guatemala

Por su parte, las importaciones de comercio general muestran un crecimiento interanual al 31 de mayo de 2017 de 7.2 por ciento, muy arriba del comportamiento que se observó a mayo de 2016, en donde se tuvo una variación negativa de 5.0 por ciento, esta mejora es motivada por un efecto precio derivado del aumento promedio de los derivados del petróleo, aunque también se observa un incremento en el volumen de las importaciones principalmente de materiales de construcción, combustibles, bienes de capital y menor medida en bienes de consumo. Los factores que contribuyen al crecimiento de las importaciones podrían propiciar al final del año un nivel mayor que el observado.

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

Sin embargo, la principal variable que muestra un nivel muy diferente a lo previsto, para este año, es el tipo de cambio nominal, se tenía previsto una variación neutral pero el comportamiento de las remesas familiares y las exportaciones han incidido en un aumento de las divisas en el mercado interno que ha apreciado la moneda nacional, se espera que en el segundo semestre esta apreciación disminuya por la desaceleración de las remesas familiares y un posible aumento adicional de las importaciones.

A pesar de que se prevé una leve reducción en la estimación de las variables macroeconómicas, se estima que en términos de recaudación tributaria ese efecto negativo podría compensarse con la recaudación que se perciba de la exoneración de multas, intereses y otros recargos (Acuerdo Gubernativo 82-2017), que entró en vigencia a partir de mayo y que finaliza en agosto de este año.

Entorno Internacional y Riesgos Asociados

Las expectativas de la economía internacional, según las últimas proyecciones del Fondo Monetario Internacional, dan cuenta que para los años 2017-2018, se prevé una recuperación de la economía mundial, la cual ha cobrado impulso desde mediados de 2016, lo cual permite reafirmar, que este año y el próximo el crecimiento mundial será mayor. Las proyecciones indican que la economía mundial crecerá a un ritmo de 3.5 por ciento en 2017, lo cual representa un aumento frente al 3.1 por ciento del año pasado, en tanto que se proyecta un crecimiento de 3.6 por ciento en 2018. La aceleración tendrá amplio alcance y abarcará economías avanzadas, emergentes y de bajo ingreso, sobre la base de los avances que se han observado tanto en la manufactura como en el comercio internacional.

CUADRO 2
PERSPECTIVAS DE LA ECONOMÍA MUNDIAL
VARIACIÓN PORCENTUAL ANUAL

Descripción	Observado	Proyecciones		Diferencia con la Actualización del WEO Enero 2017	
	2016	2017	2018	2017	2018
Producto Mundial	3.1	3.5	3.4	0.1	0.0
Economías Avanzadas	1.7	2.0	2.0	0.1	0.0
Estados Unidos	1.6	2.3	2.5	0.0	0.0
Zona del Euro	1.7	1.7	1.6	0.1	0.0
Japón	1.0	1.2	0.6	0.4	0.1
Economías de mercados emergentes y en desarrollo	4.1	4.5	4.8	0.0	0.0
China	6.7	6.6	6.2	0.1	0.2
India	6.8	7.2	7.7	0.0	0.0
América Latina y el Caribe	-1.0	1.1	2.0	-0.1	-0.1
Brasil	-3.6	0.2	1.7	0.0	0.2
México	2.3	1.7	2.0	-0.1	-0.1

Fuente: Fondo Monetario Internacional WEO abril 2017

Ante los eventos económicos recientes, persiste el interrogante por parte de los analistas de si podrá mantenerse el impulso económico actual. En ese sentido, el Fondo Monetario Internacional y otros Organismos Internacionales indican que se presentan posibilidades claras de una evolución positiva. En las economías avanzadas, la confianza de los consumidores y las empresas podría seguir mejorando, aunque los indicadores de confianza ya muestran niveles relativamente elevados.

Por otro lado, la economía mundial aún enfrenta riesgos importantes que amenazan la evolución de las proyecciones como por ejemplo la incertidumbre en torno a las políticas macroeconómicas de Estados Unidos principalmente relacionado con el proceso de normalización monetaria y que tan expansiva podría ser la política fiscal en los próximos años.

A continuación, se identifican las principales áreas de incertidumbre que afectan a las proyecciones de la economía mundial, y su mayoría apuntan a riesgos a la baja en relación con el escenario proyectado por el FMI.

a. Perturbaciones en el comercio mundial, los flujos de capital y la migración

El incremento en el desempleo en algunas áreas de trabajo en las economías avanzadas y la lenta recuperación de la crisis en otras economías con problemas de distribución del ingreso han impedido que las personas con bajos ingresos mejoren. Existe un riesgo claro de adopción de medidas proteccionistas, en un contexto de presiones provocadas por el creciente escepticismo en torno al comercio, la inmigración y las relaciones multilaterales.

b. El programa de políticas de Estados Unidos

Varios aspectos del programa de políticas de Estados Unidos contribuyen a la incertidumbre en torno a las proyecciones de crecimiento a escala mundial; en particular, el volumen y la composición de la distensión de la política fiscal, y las repercusiones de una posible reforma del sistema de tributación de las sociedades.

La incertidumbre en torno a las medidas de política de Estados Unidos y sus efectos sobre la demanda agregada, el producto potencial, el déficit del presupuesto público y el valor del dólar son indicativos de multitud de riesgos al alza y a la baja para las proyecciones para Estados Unidos, tanto a corto como a mediano plazo. Por ende, los efectos de contagio mundiales también son inciertos y variarán de un país a otro en función de sus vínculos económicos con Estados Unidos y su sensibilidad a la variación de las condiciones financieras mundiales.

c. Desregulación financiera

Posterior a la crisis financiera internacional de 2009, en muchos países se ha reforzado la supervisión del sistema financiero, se han ampliado los requerimientos de capital y liquidez de las distintas instituciones y se ha mejorado la cooperación entre reguladores. Una reducción o reversión generalizada de las importantes medidas adoptadas tras la referida crisis para mejorar la resiliencia del sistema financiero aumentaría la probabilidad de que en el futuro se produzcan costosas crisis financieras. Asimismo, una desregulación en un país podría provocar una desregulación en otros países, debido a la importantísima interconexión del sistema financiero internacional.

d. Factores no económicos

Las tensiones geopolíticas, así como los conflictos internos y los problemas de idiosincrasia política, han aumentado en los últimos años, obstaculizando las perspectivas de varias regiones. Se

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

destacan las guerras civiles y los conflictos internos en partes de Oriente Medio y África, la trágica crisis de los refugiados e inmigrantes en algunos países, y los atentados terroristas en todo el mundo.

Perspectivas económicas nacionales 2018-2022

Para efectos de la presupuestación multianual 2018-2022, se considera el escenario medio de las proyecciones de variables macroeconómicas elaboradas por el Banco de Guatemala. Dichas estimaciones consideran en el ámbito externo, que la actividad económica mundial tiene un mayor impulso y crecerá más que el año anterior, incluyendo el principal socio comercial de Guatemala, los Estados Unidos de América. Lo cual favorecerá el comercio para este país por lo que se prevé un mayor impulso en las exportaciones para 2018 y se mantendrá un ritmo de crecimiento constante en el mediano plazo. Se espera igualmente una recuperación en los precios internacionales de algunos commodities como el petróleo, además se espera que los precios del maíz y el trigo se mantengan estables.

Se estima que los incrementos previstos en los ingresos de divisas por remesas familiares y por inversión extranjera directa impulsarían principalmente el consumo privado y la demanda intermedia. Aunque se prevé que el ritmo observado en el comportamiento de las remesas familiares, de los últimos dos años, sea menor en el mediano plazo y se ubique en crecimientos anuales entre 8.0 y 10.0 por ciento, niveles que son consistentes con su tendencia de largo plazo.

En el ámbito interno, se considera que se mantiene la estabilidad en el nivel general de precios con una meta de inflación de entre 4.0 +/- 1.0 por ciento. La demanda interna continúa manifestando un comportamiento positivo, debido principalmente al dinamismo en el gasto de consumo privado y se espera un mayor impulso en la inversión tanto privada como pública. De esa cuenta, se espera que exista un comportamiento positivo en todas las actividades económicas en el mediano plazo.

Por último, el crédito bancario al sector privado se espera que se ubique en el nivel de su tendencia de largo plazo y se estima un déficit fiscal moderado en los años proyectados.

Con la evolución esperada de las variables descritas, se estima un crecimiento económico de 3.5 por ciento para 2018, consistente con el nivel de crecimiento potencial. Asimismo, se espera que aumente levemente en el mediano plazo ubicándose para 2022 en 3.9 por ciento. Por su parte, el PIB nominal que considera el efecto inflacionario, podría alcanzar el 7.6 por ciento en 2018 y se proyecta que aumente en los próximos años y se ubique en 2022 en 8.1 por ciento.

Otra variable importante, en las estimaciones fiscales, son las importaciones, esta se espera que muestre un crecimiento de 6.0 por ciento para 2018 y para el período 2019-2022 se mantenga en 6.5 por ciento. Asimismo, estas tasas de crecimiento se espera que se repliquen en el caso de las exportaciones.

El tipo de cambio que es otra variable para fines fiscales, se considera neutral en el mediano plazo, principalmente en las estimaciones tributarias.

**CUADRO 3
PROYECCIÓN DE LAS VARIABLES MACROECONÓMICAS
VARIACIÓN INTERANUAL**

	2018	2019	2020	2021	2022
PIB real	3.5%	3.6%	3.7%	3.8%	3.9%
PIB nominal	7.6%	7.8%	7.9%	8.0%	8.1%
Importaciones FOB	6.0%	6.5%	6.5%	6.5%	6.5%
Exportaciones FOB	6.0%	6.5%	6.5%	6.5%	6.5%
Inflación	4.0% +/- 1%	4.0% +/- 1%	4.0% +/- 1%	4.0% +/- 1%	4.0% +/- 1%

Fuente: Banco de Guatemala

Fiscales de la Deuda Pública

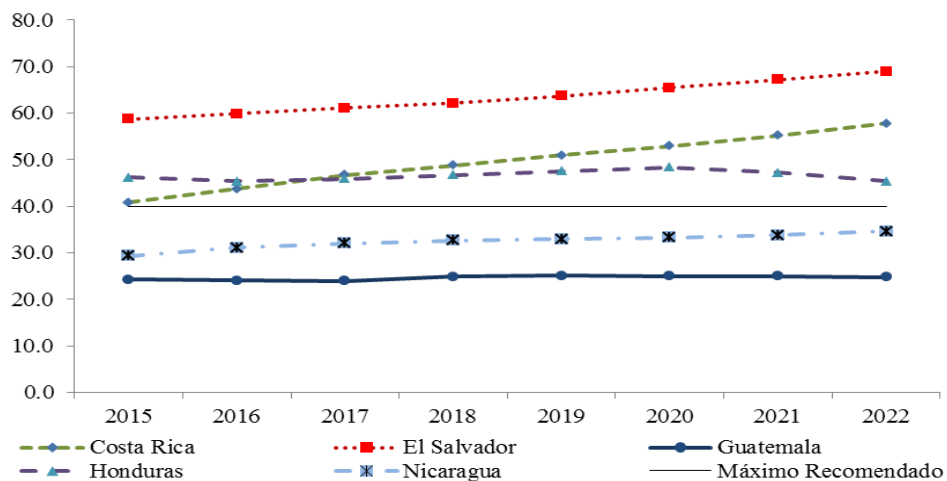
Perspectivas del endeudamiento

Se estima que la relación deuda PIB alcance el 23.9 por ciento al cierre del 2017, inferior al observado en 2016 el cual se ubicó en 24.0 por ciento del PIB. Esta disminución se explica principalmente por la apreciación del quetzal y la presencia de un balance primario neutral en 2017. El principal mecanismo de generación de deuda en dicho año fue mediante la emisión y colocación de Bonos del Tesoro en el mercado interno y en el mercado internacional de capitales (Eurobonos) por Q7,165.6 millones y Q3,677.9 millones (US\$500.0 millones) respectivamente.

Para el periodo 2018-2022, la deuda pública tendrá un leve aumento en 2018 y se mantendrá relativamente estable para el resto de los años y se proyecta un nivel promedio de 24.9 por ciento del PIB en dicho período. Las proyecciones de endeudamiento para Guatemala, son inferiores a las que se estiman para el mediano plazo en los países de Centroamérica. La proyección para Guatemala es consistente con una expansión de la política fiscal en 2018 que pretende estimular la economía mediante un incremento importante en la inversión pública y de un mayor fortalecimiento en el gasto social especialmente el orientado a la Salud y Asistencia Social, además de seguir apoyando los programas de seguridad ciudadana y al sector justicia, lo cual será respaldado con una gestión activa y eficiente de los activos y pasivos financieros del Estado, como parte de una estrategia integral de financiamiento, que permite el manejo prudente del endeudamiento público, el cual seguirá buscando la reducción del costo financiero de la deuda y mantener o ampliar los plazos de la misma.

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

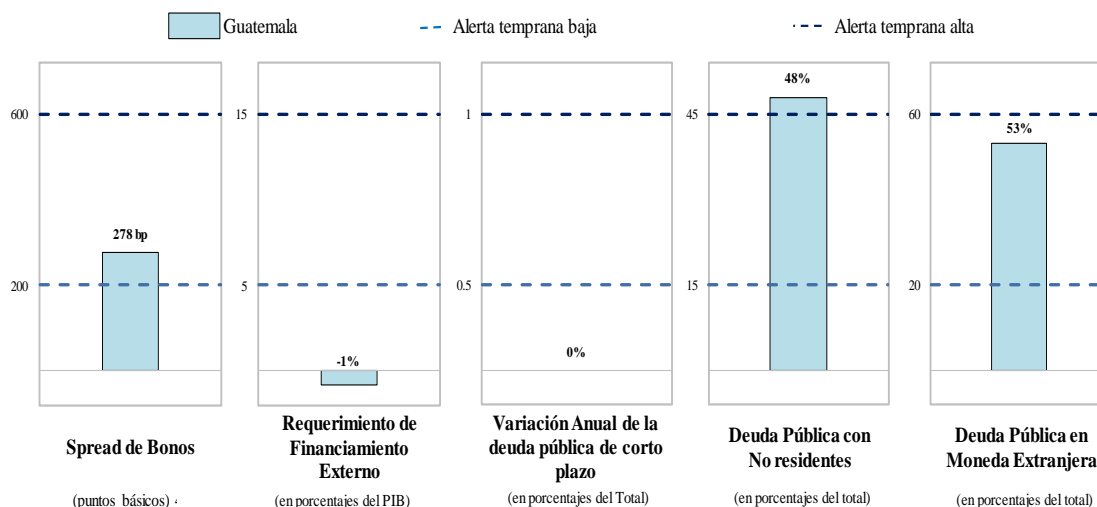
GRÁFICA 3
DEUDA PÚBLICA PAÍSES DE CENTROAMÉRICA
PORCENTAJES DEL PIB



Fuente: Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook Database, Abril 2017

Conforme a los indicadores que muestran los estándares que mide el Fondo Monetario Internacional para evaluar los riesgos en el perfil de la deuda, se puede indicar que el país tiene una baja vulnerabilidad considerando que en la mayor parte de los indicadores se encuentra dentro de los niveles razonables, situación similar acontece con los índices de solvencia de la deuda pública en donde el país está por debajo de dichos umbrales. Es importante indicar que esta evaluación se realiza con datos observados a 2016.

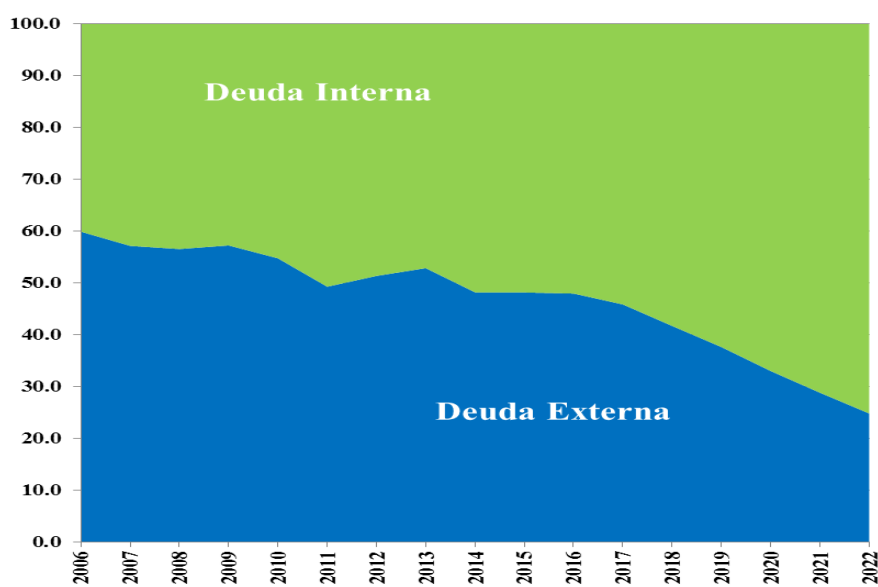
GRÁFICA 4
VULNERABILIDADES DEL PERFIL DE LA DEUDA
INDICADORES CON RESPECTO A LOS PUNTOS DE REFERENCIA DE LA EVALUACIÓN DE RIESGOS



Fuente: Datos del Ministerio de Finanzas Públicas con estándares del FMI

Sin embargo, el único indicador que muestra un nivel por encima de lo recomendado es el que corresponde a la deuda pública con no residentes, la cual está levemente por encima del límite superior recomendado, lo que ha coadyuvado a que este resultado no haya afectado los indicadores de deuda es el hecho de contar con una estabilidad en el tipo de cambio durante muchos años. No obstante se prevé que en el mediano plazo este indicador se ubicará por debajo de ese umbral (45%), considerando que se prevé una mayor preferencia por el endeudamiento doméstico en moneda nacional, este argumento es consistente con el financiamiento del presupuesto de mediano plazo, quizá podría variar un poco en el futuro pero la trayectoria del comportamiento de la deuda externa será decreciente en dicho horizonte, como se muestra en la gráfica 5.

**GRÁFICA 5
COMPOSICIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA
POR ORIGEN DE LOS RECURSOS
PORCENTAJES DEL PIB**



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

Análisis de sostenibilidad de la deuda

Para efectos del análisis de sostenibilidad de la deuda pública se tomaron como referencia algunas variables macrofiscales que inciden en el comportamiento y dinámica de la deuda pública. Estas variables son: el crecimiento económico real, la tasa de interés real, la variación del tipo de cambio, el resultado primario del gobierno, el mismo saldo de la pública del año anterior y otros factores (residuos)

En ese sentido, se realizó un análisis para observar las contribuciones de los determinantes macrofiscales en el cambio de la deuda pública. Para lo cual, se observa que para el año 2017, el incremento relativo de la deuda es negativo (0.2 puntos porcentuales del PIB), lo cual es resultado de un posible superávit primario y de la apreciación del tipo de cambio que se ha hecho evidente a lo largo de este año.

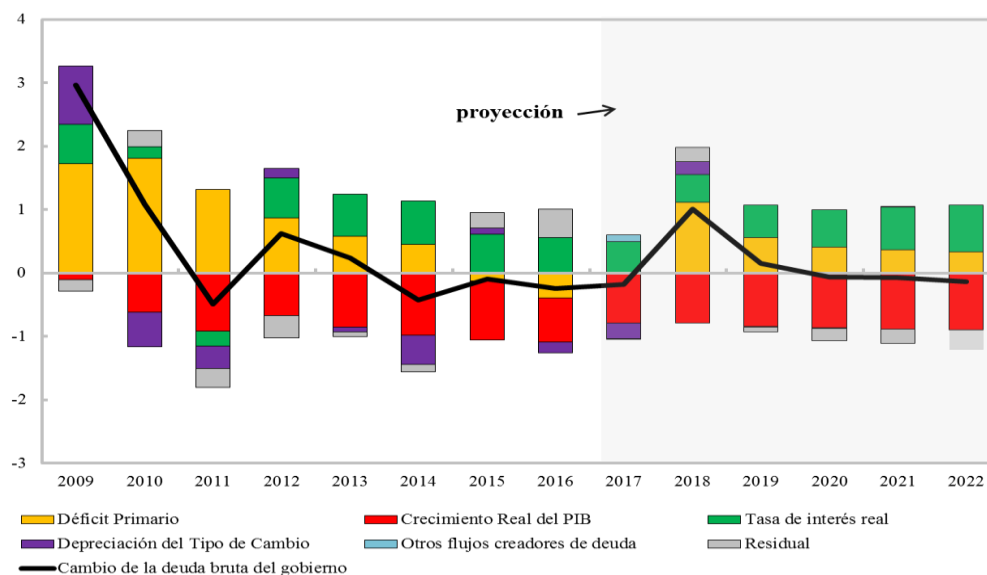
Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

Para 2018, el incremento relativo de la deuda (1.0 puntos porcentuales del PIB), se debe principalmente a variaciones en el resultado primario por el aumento en el gasto público por encima de los ingresos fiscales y por una depreciación esperada en el tipo de cambio. Además, de otros factores, especialmente el aumento en el pago de las deficiencias netas del Banco de Guatemala obtenidas en 2016.

Para el período 2019-2022, la dinámica de la deuda, será más estable y se prevé una leve reducción acumulada de 0.1 puntos porcentuales del PIB, en los cuatro años, debido principalmente a que una del déficit primario se financia con recursos de caja, lo cual no genera endeudamiento y además el crecimiento económico se prevé mantendrá por encima de la tasa de interés real favoreciendo con ello la estabilidad en la dinámica de la deuda.

Lo anterior da como resultado que en términos acumulados, en el período 2017-2022, la deuda pública aumente en 0.8 puntos porcentuales, por lo que se esperaría que el nivel de la deuda pública para el cierre de 2018 se ubique en 24.9 por ciento del PIB y al final de 2022 se sitúe en torno al 24.8 por ciento del PIB, aumento que se considera bastante moderado.

GRÁFICA 6
FLUJOS CREADORES DE DEUDA PÚBLICA
PORCENTAJES DEL PIB



Fuente: Datos del Ministerio de Finanzas Públicas con metodología del FMI

Considerando que persiste la volatilidad en los mercados internacionales aunque de manera mucho más moderada que en años anteriores y que esto a la vez 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 deben medirse con respecto al escenario base que es consiste con las estimaciones del presupuesto multianual 2018-2022.

De acuerdo a 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 el año 2018 y con secuelas en 2019, por el equivalente a una desviación estándar de sus niveles históricos, manteniendo los demás factores constantes, podría aumentar la razón deuda/PIB a 25.5 por ciento en 2018 y podría llegar a 26.2 por ciento al cierre de 2022.

Asimismo, un choque en el balance primario, según la evidencia presentada, podría elevar de manera importante la deuda pública. Se simuló que estos choques ocurrirían en los años 2018-2019, los cuales podrían ser causados por el aumento de gasto extraordinario como un desastre natural o una súbita caída en la recaudación tributaria. La dimensión del choque realizado es por el equivalente a 0.4 por ciento del PIB en los años indicados. Esto elevaría la razón deuda/PIB en 2018 a 25.3 por ciento y para 2022 podría alcanzar 25.6 por ciento.

Otro factor que incide sensiblemente en el comportamiento 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 50.0 por ciento del saldo de la misma se tiene en moneda extranjera. De esa cuenta, se consideró una depreciación del 10.0 por ciento en 2018, esto elevaría la razón deuda/PIB a 25.5 por ciento del PIB en dicho año y se estimó que las variaciones para los años 2019-2022 se mantendrían como en el escenario base, por lo que para 2022 la razón deuda/PIB sería de 25.3 por ciento.

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, dicho incremento se mantiene constante de 2018-2022. A pesar que es un incremento importante, el efecto para 2018, 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 2018 se mantiene la misma razón deuda/PIB (24.9%), para 2019 aumenta a 25.1 por ciento y para el cierre 2022 podría ubicarse en 25.3 por ciento del PIB.

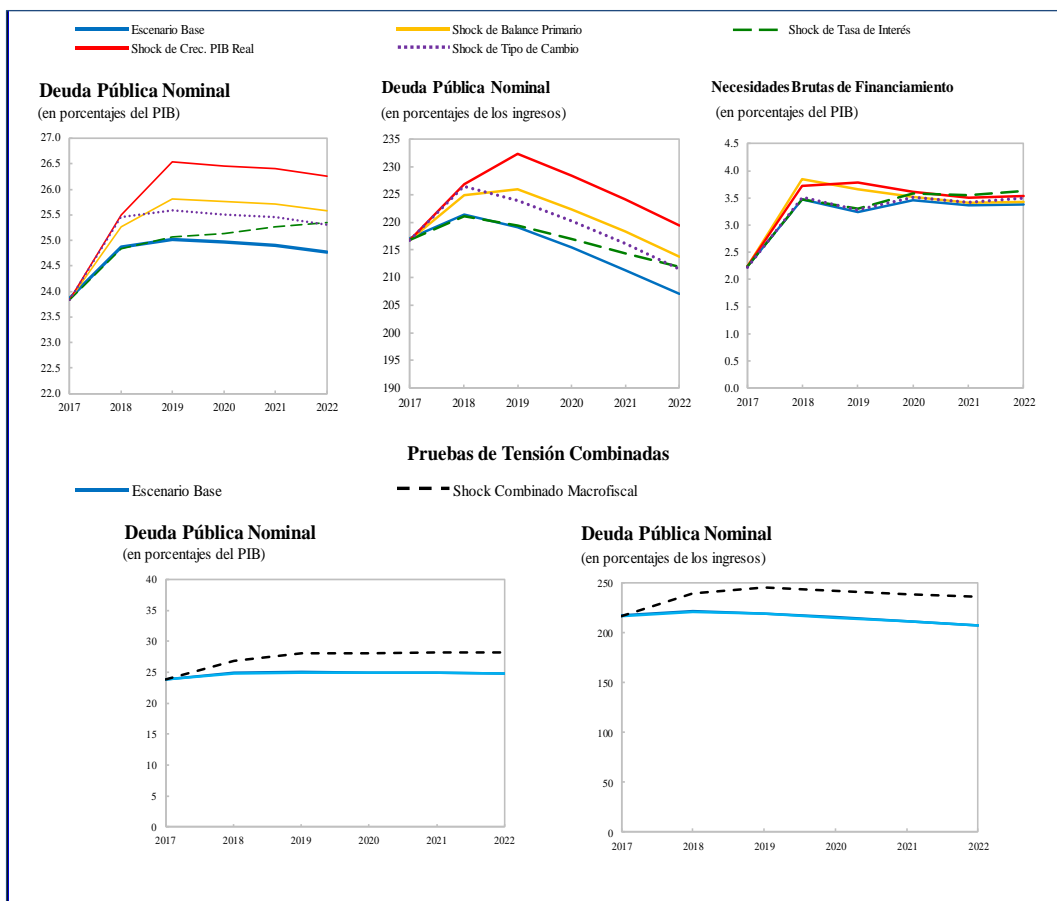
Por último, se considera un efecto combinado de los diferentes choques y se estima que para 2018 la razón deuda/PIB podría ascender a 26.9 por ciento y para el año 2022 podría ubicarse, si todos los choques se dan al unísono, en 28.2 por ciento.

De igual forma, se analizó la relación deuda/ ingresos fiscales. Con dicho indicador en el escenario base que es el de presupuesto multianual, es decreciente en el tiempo debido a que las estimaciones fiscales se prevé una mejora gradual en la recaudación tributaria, únicamente para 2018 este indicador aumentaría a 221.0 por ciento, debido al aumento del déficit fiscal y por ende de las necesidades de endeudamiento, posteriormente se reduciría hasta alcanzar 207.1 por ciento.

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

Con la aplicación de un choque combinado la relación deuda / ingresos fiscales podría alcanzar 239.4 por ciento en 2018, y se estima que se reduciría levemente en los próximos años hasta llegar a 235.8 por ciento en 2022.

GRÁFICA 7
PRUEBAS DE TENSIÓN PARA EL ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD DE DEUDA
PRUEBAS DE TENSIÓN MACRO FISCAL

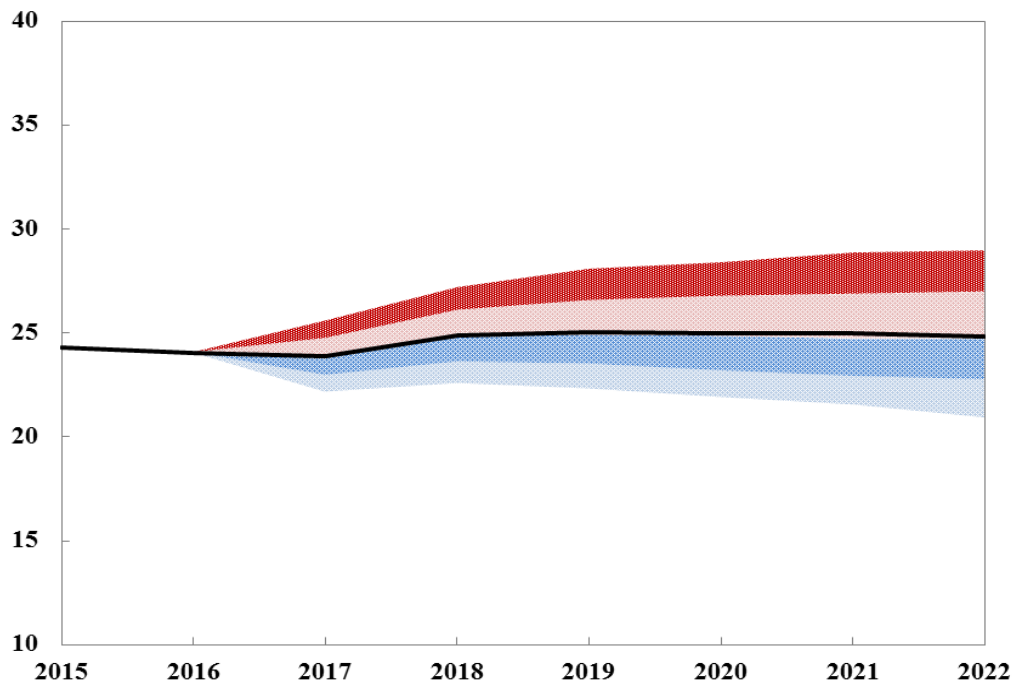


Fuente: Datos del Ministerio de Finanzas Públicas con metodología del FMI

Por otro lado, se realizó el análisis de sostenibilidad de deuda pública bajo un enfoque estocástico sobre los determinantes macrofiscales del ratio 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.

En el escenario central, el análisis estocástico de la deuda pública permite evidenciar un incremento gradual en el ratio de deuda sobre PIB y una posterior estabilización en torno al 24.8 por ciento del PIB al final del período. Asimismo, considerando el comportamiento de la deuda y los diferentes choques internos y externos que podrían experimentarse, se estima que hay una probabilidad del 50% que la deuda pública podría situarse en 2022 entre 22.7 y 26.9 por ciento. Asimismo, hay una probabilidad del 80.0 por ciento que la deuda pública se ubique entre 20.8 y 28.9 por ciento.

GRÁFICA 8
EVOLUCIÓN DE LA DEUDA
FAN CHART
PORCENTAJES DEL PIB



Fuente: Datos del Ministerio de Finanzas con metodología del FMI

Tomando en cuenta las pruebas de tensión y el análisis estocástico realizado se puede concluir que ante la posibilidad de choques internos o externos que incidan en la dinámica de la deuda pública éstos no afectarían su capacidad de pago en el mediano plazo, sobre todo al considerar que los principales indicadores de solvencia de la deuda pública se mantienen por debajo del umbral recomendado por los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (ratio deuda/PIB 40.0 por ciento y relación deuda/ingresos 250.0 por ciento).

2. Sistemas de pensiones: Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado

En Guatemala, el régimen de clases pasivas civiles del Estado está regulado por el Decreto No. 63-88 del Congreso de la República. A lo largo de los años esta Ley ha tenido varias reformas sin que se hayan efectuado estudios rigurosos para determinar su sostenibilidad financiera, en detrimento de los ingresos tributarios que podrían utilizarse para gasto social o construcción de infraestructura.

Dichas reformas han carecido de evaluaciones de impacto presupuestario y financiero, lo que las convierte en situaciones de riesgo fiscal que impactan negativamente en las finanzas públicas.

Los riesgos están asociados con: la falta de información pública sobre los sistemas (estudios actuariales y situación financiera de las entidades) y la situación patrimonial de los fondos de pensiones. No existe un seguimiento a las estadísticas de pensiones, ni un organismo que supervise a estas entidades.

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

La cobertura del régimen de clases pasivas civiles del Estado (Administración Central y descentralizadas) es de carácter obligatorio para los trabajadores presupuestados en la Presidencia de la República, Ministerios de Estado, Secretarías de la Presidencia y otras entidades del Organismo Ejecutivo. En el caso de los trabajadores de entidades descentralizadas y autónomas es opcional siempre y cuando la entidad esté inscrita al régimen y aporte una cuota patronal de por lo menos el 10.0 por ciento de las remuneraciones y la respectiva cuota laboral que se descuenta a los trabajadores de conformidad con la escala contenida en el artículo 18, literal c) de la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Decreto No. 63-88 del Congreso de la República.

A lo anterior, se adiciona la situación actual de la base de datos de los pensionados, ya que la misma no ha sido depurada para actualizar el padrón, aunque de acuerdo a la Dirección de Contabilidad del Estado, mensualmente el Renap envía las bases de datos de las defunciones, con lo que se ha mejorado este aspecto.

La brecha se ha cubierto generalmente, con recursos provenientes de la tributación, lo que ha implicado una disminución de recursos destinados al gasto social, en ocasiones, se han utilizado bonos del tesoro o préstamos externos, lo que ha representado una disminución en la Inversión Real Directa, e implica a la vez un aumento del déficit fiscal derivado del incremento en el endeudamiento público.

La Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado en el artículo 62 establece que para garantizar la estabilidad financiera del régimen, el Organismo Ejecutivo, por medio de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC) efectuará revisiones técnicas y actuariales por lo menos cada cinco años. Asimismo, el artículo 64 de la citada Ley indica que para garantizar la permanencia del régimen, el Organismo Ejecutivo podrá crear un fondo específico que deberá administrar conforme a un reglamento aprobado.

Por lo expuesto, la misma Ley establece la obligatoriedad de revisar periódicamente el régimen de clases pasivas, así como la facultad de poder crear un fondo con las aportaciones que administrado correctamente puede contribuir a su sostenibilidad financiera.

Situación Actual del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado

El Régimen de Clases Pasivas tiene varios factores que pueden influir directamente en su comportamiento y magnitud de las contribuciones y pensiones, como pueden ser situaciones legales, presupuestarias, incentivos gubernamentales, fenómenos externos, transición demográfica de los empleados públicos y la tasa de ingreso a las clases pasivas, razón entre el número de cotizantes³ y el de pensionados, la edad de jubilación, el aumento de la esperanza de vida, el tiempo mínimo de cotización, la tasa de cotización⁴ y la tasa de reemplazo.

En gráfica 1 se observan ciertos saltos de las pensiones durante el periodo de análisis 1998 - 2022. En el 2000 fue el pago adicional de Q.250.0 quetzales a cada pensionado como bonificación, según Acuerdo Gubernativo 66-2000, también se observó un aumento en la pensión media de ese año; en 2008 fue la incorporación de 115 pensionados provenientes del sistema de pensiones del Banvi⁵; en el

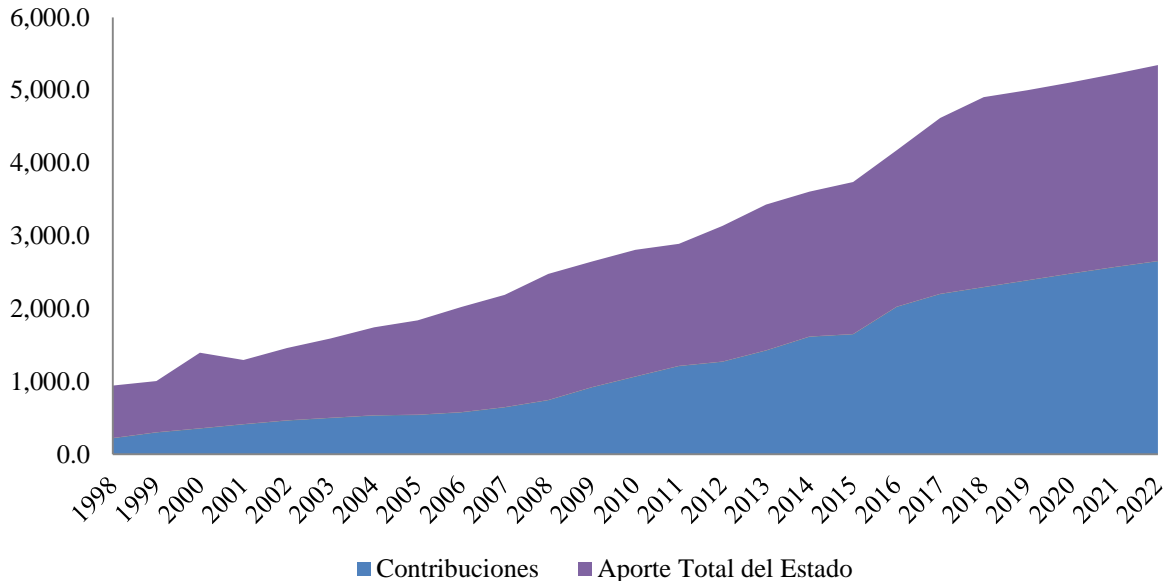
³ Cotizante: empleado que aporta al sistema de pensiones.

⁴ Tasa de cotización: porcentaje del sueldo que aporta al sistema de pensiones.

⁵ Con pensiones, en promedio, de Q.568.0

2012 la adición de 1,251 jubilados del antiguo sistema de pensiones de Guatel⁶ que posteriormente llegarían a sumar 2,151 jubilados; en 2016 por la entrada en vigencia del Decreto 11-2016, que considera el aumento de Q.500.0 a las pensiones que estuvieran por debajo del salario mínimo vigente y un incremento de Q.500.0 para el 2017 a los pensionados que continuarán percibiendo jubilación por debajo del salario mínimo.

GRÁFICA 9
APORTES LABORAL Y DEL ESTADO AL PLAN DE CLASES PASIVAS CIVILES DEL ESTADO.
PERÍODO 1998-2022*
CIFRAS EN MILLONES DE QUETZALES



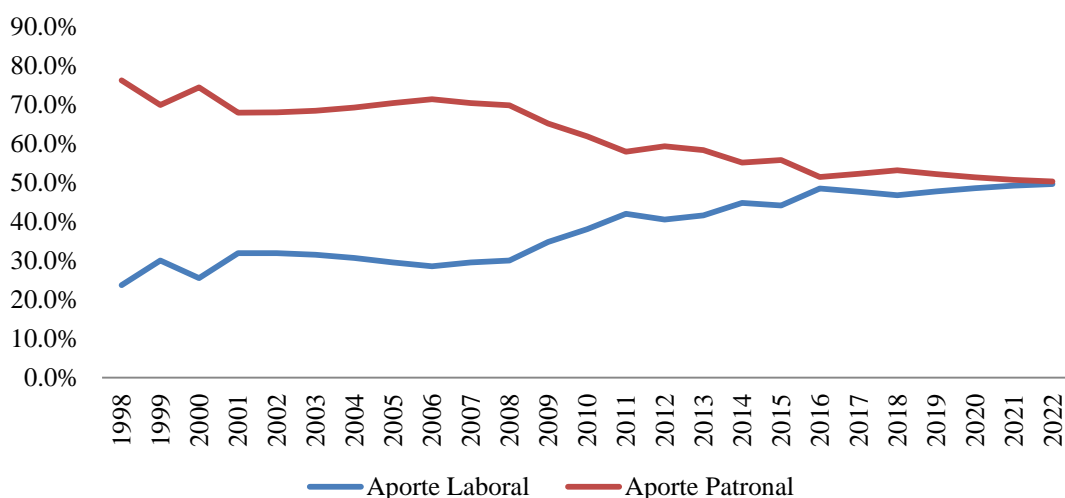
* Proyecciones propias DEF

La composición porcentual en la Gráfica 9 indica que hay una tendencia a cubrir el monto de pago de pensiones a partes iguales entre las contribuciones de los empleados activos y el Estado; sin embargo, se necesita un estudio más profundo sobre la composición de la planilla de los trabajadores activos, ya que la edad media de ingreso a laborar al Estado es de 31 años y el efecto de envejecimiento se observará en un período más amplio de análisis.

⁶ Con pensiones en promedio de Q.1,672.0

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

GRÁFICA 10
COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LAS PENSIONES: APORTE LABORAL Y APORTE DEL ESTADO.
SERIE 1998-2022*

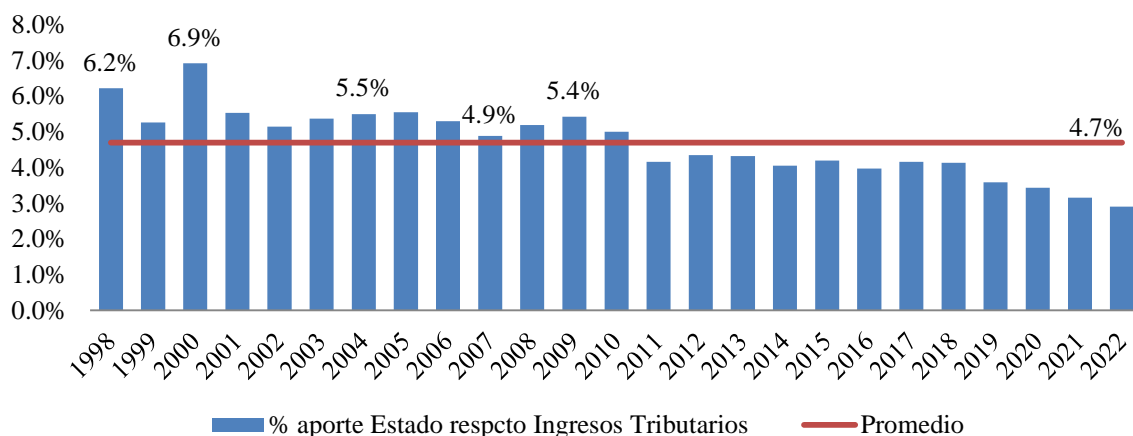


* Proyecciones propias DEF.

En Gráfica 10 se compara el aporte del Estado a las clases pasivas respecto al total de ingresos tributarios, la tendencia de los últimos siete años se mantiene entre un 3.5 y 4.4 por ciento.

En el 2000 el porcentaje fue de 6.9 por ciento por el aumento que tuvieron las pensiones por la entrada en vigencia del Acuerdo Gubernativo 66-2000. En los años 2009 – 2010 el porcentaje se incrementó a 5.4 por ciento por la disminución de los ingresos derivado de la crisis financiera internacional.

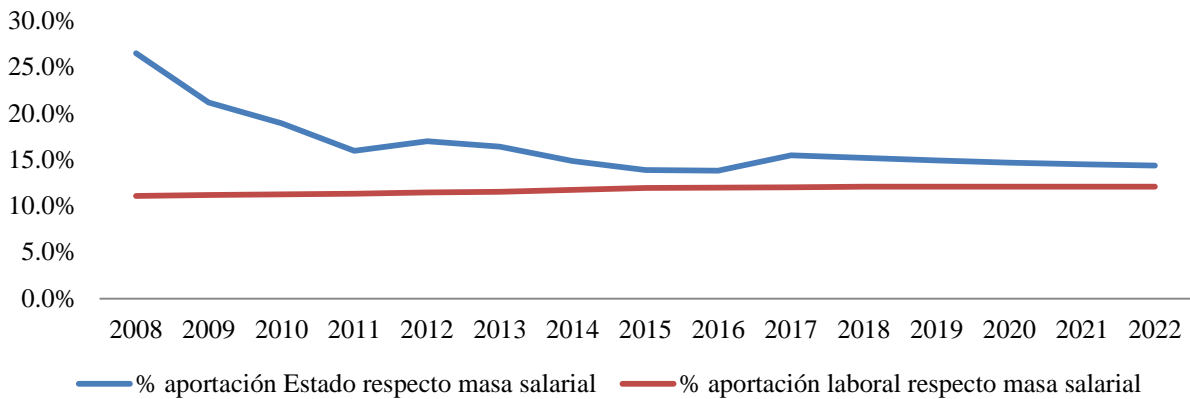
GRÁFICA 11
PROPORCIÓN DE LAS PRESTACIONES RESPECTO A LOS INGRESOS TRIBUTARIOS, 1998 -2022*.
PORCENTAJE



* Proyecciones propias DEF.

Las tasas de cotización al montepío presentan para la serie 2008-2022 un promedio de 12.1 por ciento; su tendencia ha sido creciente; mientras que el aporte al pago de clases pasivas por parte del Estado respecto de la masa salarial sujeta de aporte, ha ido en tendencia decreciente; sin embargo, se recomienda revisar el análisis de la gráfica 11.

GRÁFICA 12
TASA DE APORTE RESPECTO DE LA MASA SALARIAL DE ACTIVOS, 1998 -2022*.
PORCENTAJE

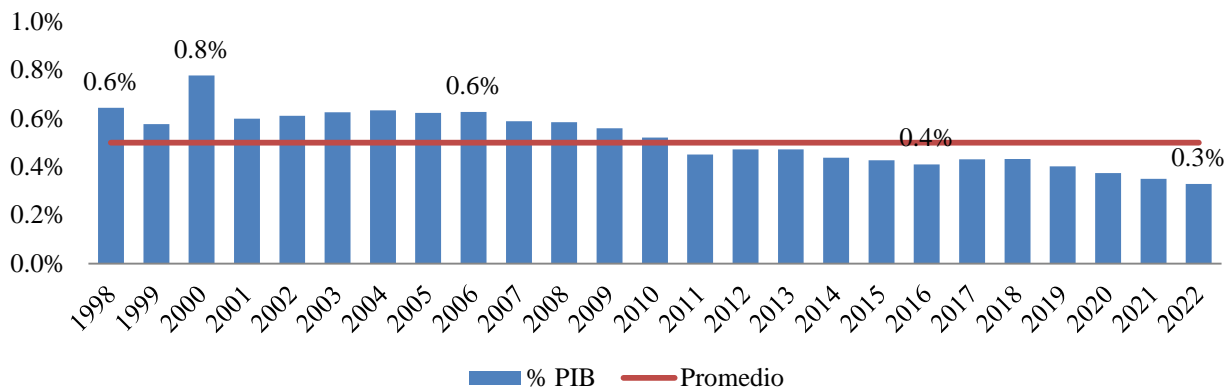


* Proyecciones propias DEF

El pago de pensiones del Plan de Servicio Civil representó en el 2016 el 0.41 por ciento respecto del PIB, teniendo este una tendencia a la baja, esto significa que el PIB crece más rápido que el monto de las pensiones. En términos absolutos, el desembolso para la cobertura del pago de pensiones fue de Q.4,174.3 millones, de los cuales el 48.6 por ciento fue cubierto por las contribuciones de los trabajadores activos que cotizan al régimen, el 51.4 por ciento fue aportado por el Estado.

Para la serie 1998 – 2022, el aporte total del Estado para cubrir las pensiones y jubilaciones representa en promedio el 0.5 por ciento del PIB. Se observa un incremento considerable del aporte del Estado en el año 2000 por las razones descritas con anterioridad.

GRÁFICA 13
APORTE DEL ESTADO AL RÉGIMEN DE CLASES PASIVAS RESPECTO DEL PIB. 1998 – 2022*.
PORCENTAJE



* Proyecciones propias DEF

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

Al considerar algunos detalles demográficos de los empleados de las unidades del Gobierno Central, resalta que la edad promedio ronda los 39 años. Por otro lado, en el supuesto que la mitad de los empleados activos cuyas edades oscilan entre los 55 - 64 años y que ya cuenten con las condiciones para jubilarse, se esperaría incremento del 10.0 por ciento en la planilla de pensionados, sostenido en los próximos años.

Se debe continuar con la hoja ruta del manejo de riesgos fiscales, haciendo un estudio actuarial del sistema de pensiones, para mantener a la vista el comportamiento del programa que para 2017 beneficia a 99,674 pensionados activos y cuyo comportamiento en función del ingreso al sistema de pensiones es creciente.

Es importante levantar y publicar datos del censo de empleados con lo que se mejorarán las fichas de empleo de las bases de Guatenóminas, para poder realizar proyecciones más precisas de la cantidad de empleados que se incorporarán al plan de clases pasivas y el pasivo implícito que esto conlleva; esto de la mano con una actualización completa de las bases de datos de pensionados.

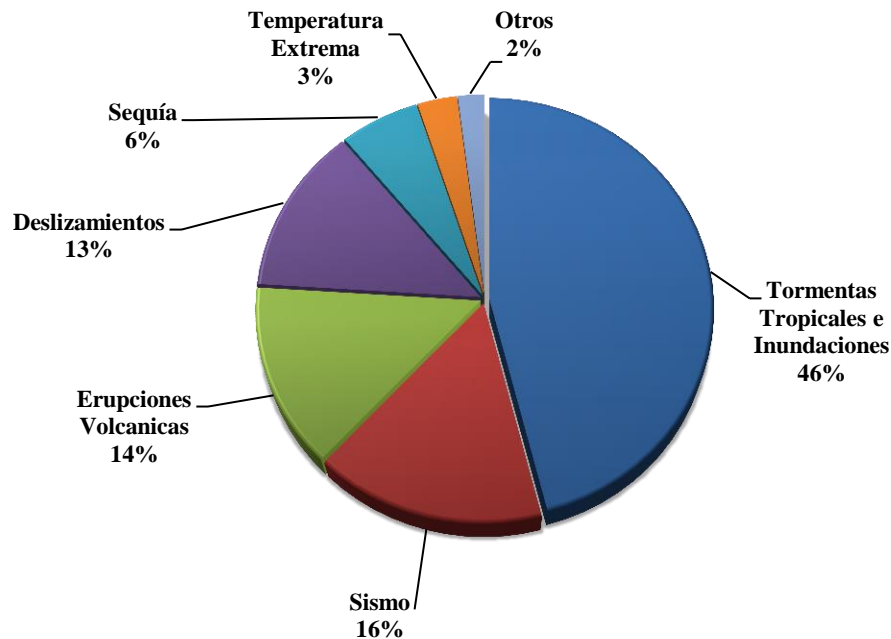
3. Riesgos fiscales que generan los desastres provocados por fenómenos naturales

Derivado de su posición geográfica y sus altos índices de vulnerabilidad, Guatemala muestra una alta exposición a desastres ocasionados por fenómenos naturales (Geológicos: Terremotos; erupciones volcánicas, e Hidrometeorológicos: Tormentas tropicales; inundaciones; y sequías).

En función de esa exposición, Guatemala ha experimentado un alto número de eventos de impacto severo⁷. Del total de fenómenos observados, las tormentas tropicales e inundaciones son los eventos más frecuentes, representando el 46.0 por ciento; mientras que los sismos representan el 16.0 por ciento, Erupciones volcánicas 14.0 por ciento, los deslizamientos el 13.0 por ciento y los eventos de sequía el 6.0 por ciento.

⁷ Banco Mundial “Vulnerabilidad Fiscal ante Desastres: Guatemala” documento para uso interno, abril de 2017.

GRÁFICA 14
EVENTOS DE IMPACTO SEVERO
PERÍODO 1961-2015



Fuente: Banco Mundial (2017).

Evaluación de impacto económico de los desastres provocados por fenómenos naturales durante el período 1976-2016

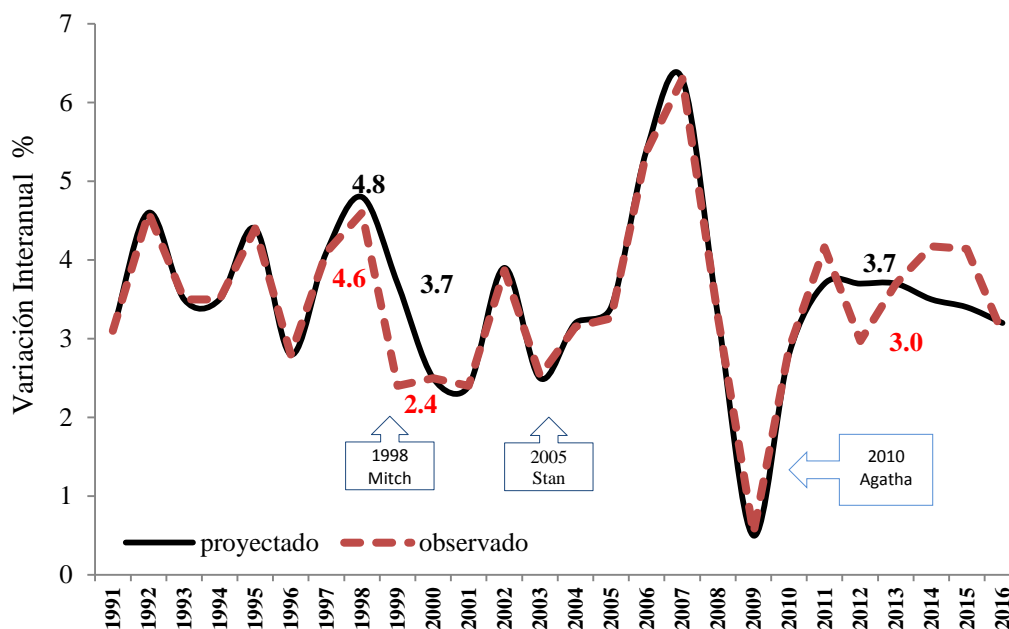
Al analizar el impacto económico de los desastres y sus efectos sobre la tasa de crecimiento del PIB en términos de puntos porcentuales se observan variaciones ocurridas en algunos de los años en los que se ha suscitado un evento natural de gran intensidad.

De acuerdo con el Banco de Guatemala BANGUAT, durante 1998 la actividad económica pudo ser afectada entre otras causas por la incidencia de los fenómenos naturales que afectaron al país: tal el caso de la prolongación de los efectos del fenómeno El Niño, erupciones volcánicas, incendios forestales y las tormentas tropicales⁸. En su Estudio de la Economía Nacional para 1999, el BANGUAT señala que dentro de los factores que influyeron en la evolución de la actividad económica destacan los daños provocados a la infraestructura productiva por la tormenta tropical Mitch; así como los daños a algunos cultivos por el exceso de lluvias durante el invierno de ese año⁹.

⁸ Banco de Guatemala: Principales Resultados de la Actividad Económica y de la Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia Durante 1998. Véase: <http://www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=info/Resul98/cap3&e=3147>

⁹ Banco de Guatemala: Principales Resultados de la Actividad Económica y de la Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia Durante 1999. Véase: <http://www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=/Publica/Evaluacion/em1999vii&e=101749>

GRÁFICA 15
POSIBLES EFECTOS DE LOS DESASTRES EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO
PERÍODO 1991-2016



Fuente: Cifras BANGUAT, MINFIN

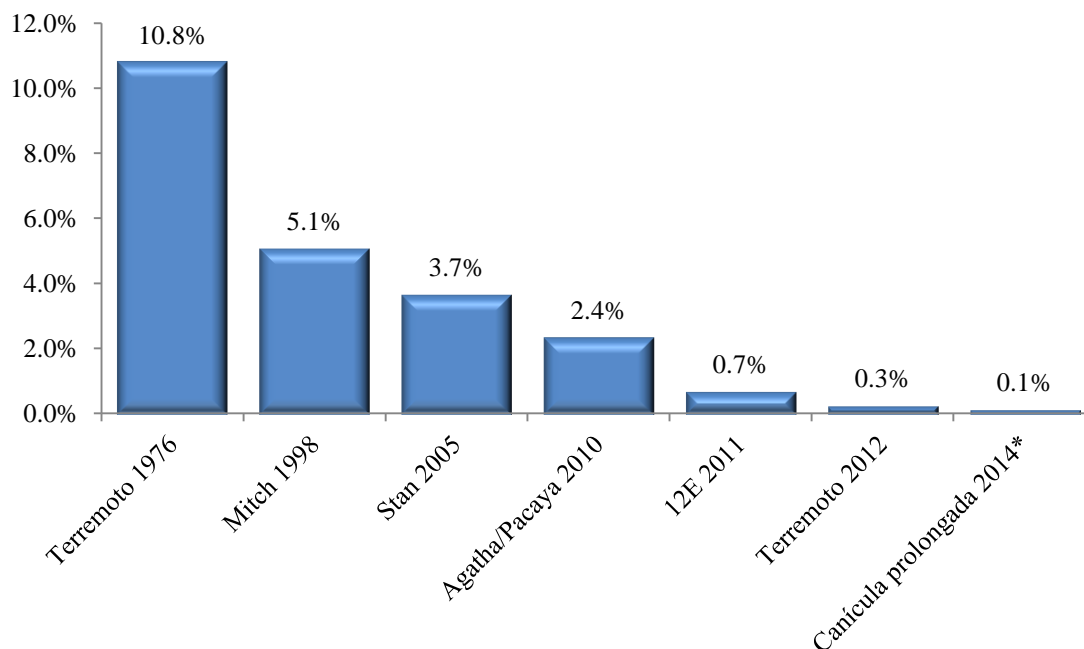
En 2005, año del acontecimiento de la Tormenta Stan de acuerdo con el BANGUAT el efecto de esta tormenta en el flujo de producción del país fue poco significativo¹⁰.

Para el 2010 el BANGUAT señala que el efecto negativo provocado por la erupción del Volcán de Pacaya, la tormenta tropical Agatha y el copioso invierno en los meses subsiguientes a mayo, si bien afectaron la producción (principalmente las actividades agropecuarias y del transporte por carretera), sus efectos fueron contrarrestados por el dinamismo de actividades como las Industrias manufactureras y el Comercio al por mayor y al por menor.

En la cuantificación de los daños y las pérdidas se distinguen dos tipos de efectos. El primero sobre los acervos de capital y el segundo sobre los flujos macroeconómicos. Un huracán o un terremoto de alta intensidad pueden destruir gran parte de la capacidad productiva del país, entre ellos, capital fijo de las empresas, unidades habitacionales y medios de vida de los hogares, infraestructura pública, capital humano y hasta capital social, lo cual se refleja en un ajuste negativo en la tasa de crecimiento de la economía. En algunos casos, estos efectos indirectos sobre la producción pueden ser transitorios, si la economía alcanza rápidamente el nivel de producción e ingresos que habría tenido si no hubiera ocurrido el desastre.

¹⁰ De acuerdo con CEPAL, “Efectos en Guatemala de las Lluvias Torrenciales y la Tormenta Tropical Stan, Octubre de 2005” el efecto del fenómeno en la economía del país fue mínimo, debido a que la producción agrícola de subsistencia, cuyo aporte es poco significativo en la producción total, fue la más afectada. Según el documento, los cultivos permanentes no registraron pérdidas significativas y la producción del resto de sectores productivos no se vio afectada.

GRÁFICA 16
DAÑOS Y PÉRDIDAS ORIGINADAS POR DESASTRES PROVOCADOS POR FENÓMENOS NATURALES
PERÍODO 1976-2016
(% DEL PIB DEL AÑO DE OCURRENCIA DEL DESASTRE)



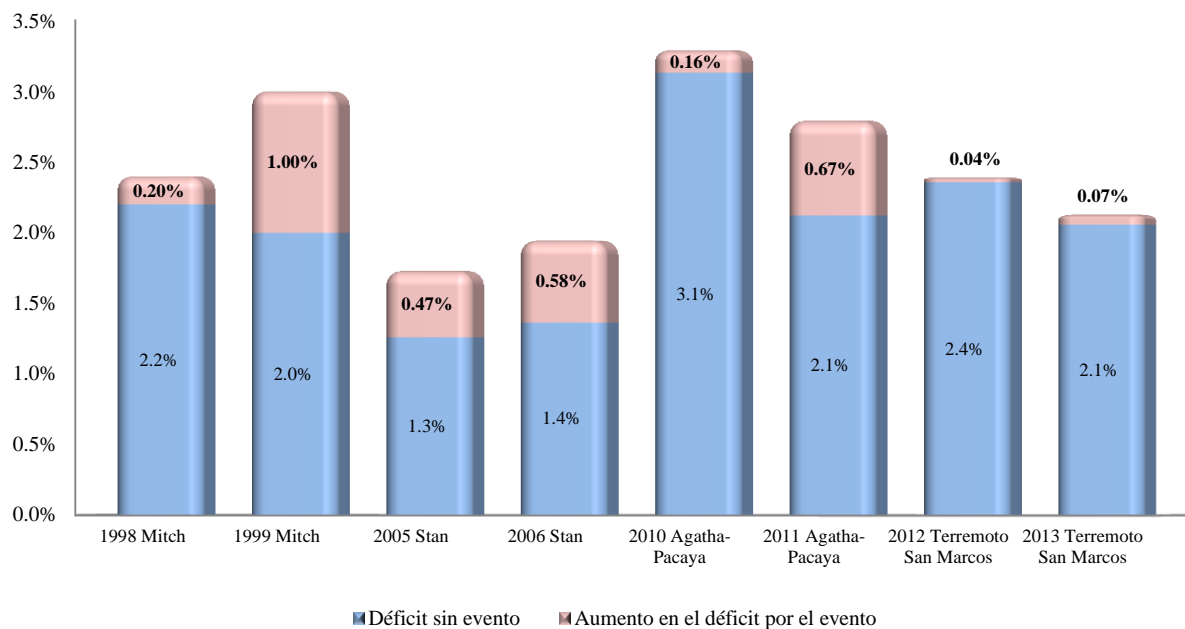
Fuente: Cifras, BANGUAT, MINFIN, GIZ

La estimación del impacto económico por desastres, considera los impactos de los eventos más severos sobre el PIB del año de ocurrencia, así: el Terremoto de 1976 tuvo un impacto de (10.8%); Mitch 1998 (5.1%); Stan 2005 (3.7%); el impacto conjunto de la tormenta Agatha y la erupción del volcán Pacaya en 2010 (2.4%); Tormenta 12E del 2011 (0.7%); el Terremoto de 2012 en San Marcos (0.3%) y el evento de Canícula Prolongada de 2014 se estima en (0.1%).

Esta evaluación incluye afectaciones directas por “daños” y afectaciones indirectas por “pérdidas” los daños y pérdidas se han concentrado en infraestructura de (viviendas, transporte y comunicación), medios de vida, daños al ambiente. Además, consideran las variaciones en el flujo económico debido a mayores costos y/o menores ingresos por la interrupción de servicios.

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

GRÁFICA 17
DAÑOS Y PÉRDIDAS ORIGINADAS POR DESASTRES PROVOCADOS POR FENÓMENOS NATURALES
PERÍODO 1976-2016
(% DEL PIB DEL AÑO DE OCURRENCIA DEL DESASTRE)



Fuente: Cifras, BANGUAT, MINFIN, GIZ

De acuerdo con las estimaciones del gasto asignado a la reconstrucción, el impacto de los eventos ha causado importantes incrementos sobre el déficit fiscal en términos del PIB: Mitch en 1998 (0.2 %) y en 1999 (1.0%); Tormenta Tropical Stan en 2005 (0.5%), en 2006 (0.6%); Agatha y Pacaya en 2010 (0.2%); en 2011 (0.7%) mientras que el Terremoto de San Marcos provocó un incremento en el déficit fiscal de 0.1 por ciento del PIB, para el 2013.

Vulnerabilidad fiscal ante los desastres ocasionados por fenómenos naturales

De acuerdo con el Banco Mundial, la pérdida promedio anual en el caso de la ocurrencia de terremotos se sitúa en unos US\$430 millones, equivalente al 0.7 por ciento del PIB; mientras que los eventos por exceso de lluvias pueden provocar un nivel de pérdidas promedio anual de unos US\$595 millones, equivalente al 0.9 por ciento del PIB de 2015.

CUADRO 4

Pérdida promedio anual y pérdida máxima probable por terremotos				Pérdida promedio anual y pérdida máxima probable por exceso de lluvias			
Periodo de retorno (años)	Probabilidad anual de ocurrencia	Valores de pérdidas modeladas (US\$ millones)	Equivalente en % del PIB 2015	Periodo de retorno (años)	Probabilidad anual de ocurrencia	Valores de pérdidas modeladas (US\$ millones)	Equivalente en % del PIB 2015
10	10.0%	605	0.9%	5	20.0%	464	0.7%
20	5.0%	1,510	2.4%	10	10.0%	801	1.3%
50	2.0%	3,709	5.8%	20	5.0%	1,566	2.5%
100	1.0%	7,390	11.6%	50	2.0%	3,846	6.0%
250	0.4%	13,382	21.0%	100	1.0%	6,883	10.8%
500	0.2%	18,921	29.7%	250	0.4%	14,965	23.5%
Pérdida Promedio Anual		430	0.7%	Pérdida Promedio Anual		595	0.9%

Fuente: Banco Mundial 2017.

En materia de gestión de riesgos, hasta el momento se ha apoyado en los ingresos tributarios, préstamos, colocaciones de Bonos del Tesoro y donaciones; para la atención de emergencias se ha optado por realizar reasignaciones presupuestales y en un único evento, se incorporaron al presupuesto, recursos provenientes de una línea de crédito contingente que se concertó con el Banco Mundial¹¹.

De mantenerse la tendencia, los futuros eventos extremos representarán pasivos contingentes de considerable magnitud. La ausencia de mecanismos eficientes de preparación y atención de emergencias y de una adecuada planeación financiera para hacer frente a los desastres puede crear dificultades y demoras en la respuesta, lo que podría agravar las consecuencias en términos de pérdidas humanas y económicas. En términos fiscales, la creciente exposición y la vulnerabilidad exacerbada pueden potencialmente agravar la tendencia creciente en las pérdidas económicas causadas por desastres y en el mediano y largo plazo, comprometer la sostenibilidad fiscal del Estado.

4. Riesgos fiscales de Acciones Legales en contra del Estado

De acuerdo a la ruta para el manejo de los riesgos fiscales, las acciones legales en contra del Estado son otro de los riesgos identificados de gran impacto. En este sentido, se debe evaluar la temática por la cual es demandado el Estado, su trascendencia y magnitud, la reincidencia en las causas y el impacto que ocasionan las reasignaciones presupuestarias para cumplir con los pagos de aquellas demandas que sean aprobadas a favor de terceros y los montos por moras al no cumplir en el tiempo establecido los pagos de las sentencias. Por tanto, uno de los principales retos de las entidades es disminuir los fallos judiciales en su contra e identificar las razones que llevan a levantar una demanda en contra del Estado, que están asociados a los fallos u omisiones en las garantías que debe brindar por ley.

¹¹ Ante la ocurrencia de Agatha el país contaba, con instrumento financiero negociado ex ante, “Convenio de Préstamo Bajo la Opción de Desembolso Diferido Durante Catástrofes” CAT DDO con el BIRF por un monto de U.S. \$85.0 millones. El cual es un tipo de préstamo contingente cuyo desembolso se hace disponible en el momento en que se decreta “estado de emergencia” ante la ocurrencia de un desastre; financia la rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura y servicios públicos y que fue contratado por el Gobierno en el año 2009 para apoyar la implementación de su plan de gobierno en el tema de manejo de riesgos de desastres en caso de eventos naturales adversos.

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

En materia de inversión económica, el Estado de Guatemala en ocasiones, se ve envuelto en demandas por parte de inversionistas nacionales o extranjeros que reclaman derechos que aseguran les han sido violentados por parte del Estado. La ruta usual, es la demanda de justicia por medio de las cortes nacionales, al no obtener un resultado favorable recurren a arbitrajes internacionales por medio del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones CIADI.

Situación de las demandas en contra del Estado de Guatemala

Se pueden identificar los siguientes tipos:

- Demandas laborales
- Violaciones a los derechos humanos
- Compromisos impagos
- Incumplimiento de contratos

En la serie 2015-2017* el Estado de Guatemala pagó por demandas a entidades del Gobierno Central con recursos de los ingresos corrientes, principalmente; este desembolso representó para 2015 el 0.012 por ciento del PIB y en 2016 el 0.02 por ciento del PIB.

De acuerdo a los datos registrados en Sicoin-web, las demandas pagadas son de tipo ordinario laboral (resoluciones de conflictos colectivos, prestaciones laborales, salarios retenidos, diligencias de reinstalaciones y otros), pagos de capital (intereses y costas procesales relacionadas con sentencias de juzgados de paz) y resarcimiento económico para casos de violaciones a los derechos humanos.

CUADRO 5
PAGO POR DEMANDAS A ENTIDADES DE GOBIERNO CENTRAL

Ejercicio	Pagado (En millones de quetzales)
2015	53.5
2016	104.8
2017	23.8

Fuente: Sicoin-Web

Los pagos realizados en 2016 tuvieron un incremento del 96.0 por ciento en relación al 2015. Mientras que para el 2017 se desconoce la proyección del monto total que tendrá que derogar.

En 2015, las entidades que emitieron los mayores pagos por demandas falladas en su contra fueron: Ministerio de Salud que concentró el 28.1 por ciento, las Secretarías 18.7 por ciento y Ministerio de Gobernación 12.7 por ciento. En su mayoría, los pagos de estas sentencias se debieron por resarcimiento económico en materia laboral, emitiéndose pagos por condenas a 423 demandantes.

Para el 2016, el Ministerio de Salud 18.3 por ciento, Ministerio de Desarrollo Social 17.6 por ciento, Ministerio de Finanzas Públicas 12.0 por ciento, fueron las entidades que desembolsaron la mayor cantidad de dinero y en total se pagó a 160 demandantes.

Al 23 de agosto del presente año, el Gobierno de Guatemala derogó la suma de Q. 23.8 millones, por concepto de pago de demandas laborales, de los cuales el 41.6 por ciento corresponde al Ministerio de Gobernación.

Demandas en cortes internacionales

La Corte Internacional de Arreglos de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) es una organización del Banco Mundial cuyo principio es dar confianza al inversionista y el Estado receptor, de manera que la inversión de empresas provenientes de países desarrollados se incremente. Con la firma del Convenio de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados (Convenio de Washington), Guatemala clarificó las reglas que rigen las inversiones en el país, pero al mismo tiempo asumió el riesgo de entrar a laudos en la CIADI trayendo como consecuencia riesgos fiscales.

En materia de derechos humanos, desde 1987 Guatemala aceptó la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y con ello el riesgo fiscal de hacer efectivos los pagos a los demandantes en caso de obtener fallos desfavorables.

En la tabla se muestra los pagos realizados por fallos tanto de la CIADI como de la CIDH, desde el 2013 hasta el 2017. Para 2017 se tienen casos pendientes de resolución por recursos de apelación de las partes que han dado continuidad a los procesos de fallo definitivo y ejecución de pago.

CUADRO 6
PAGOS POR DEMANDAS PERDIDAS ANTE CORTES INTERNACIONALES

Año	Pagado (en millones)
2013	Q115.35
2015	Q 5.00
2016	Q 4.17
2017*	Q535.00

* En proceso de resolución o de pago

Resoluciones de la Corte de Constitucionalidad y la Corte Suprema de Justicia relacionadas con proyectos hidroeléctricos y mineros

Otro riesgo fiscal relacionado con acciones legales en contra del Estado, lo constituyen los fallos de la Corte de Constitucionalidad -CC- y de la Corte Suprema de Justicia -CSJ- relacionados con proyectos ligados a la explotación de recursos naturales renovables (Hidroeléctricas) y no renovables (Mineros).

En febrero de 2017 la CC dejó en suspenso la autorización otorgada por el Ministerio de Energía y Minas (MEM) y ordenó suspender las operaciones de los proyectos hidroeléctricos Oxec I y Oxec II. Se argumentó que no se realizó la consulta, que establece el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la organización Internacional del Trabajo (OIT).

En mayo de 2017 La CC resolvió que las dos hidroeléctricas, pueden seguir operando, advirtió que deberán celebrarse las consultas comunitarias necesarias de acuerdo con el Convenio 169 (establece un plazo de 12 meses al Estado para realizar la consulta).

Consideraciones acerca de los Riesgos Fiscales

Por el lado de los proyectos mineros, en julio de 2017 la CSJ realizó una resolución en la que otorga un amparo provisional que deja en suspenso dos licencias de minera San Rafael; como consecuencia la minera detiene operaciones. Se argumenta también en este caso, que no se realizó la consulta, que establece el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la organización Internacional del Trabajo (OIT).

La hidroeléctrica, indicó que el retraso en la resolución, le ha causado cuantiosos daños económicos a la empresa y a las comunidades, considera que la suspensión es ilegal e inconstitucional, por lo que basados en acuerdos de libre comercio suscritos por Guatemala, podrían iniciar acciones legales a nivel internacional, que incluirían compensar el monto por daños específicos y lucro cesante.

Otros aspectos a considerar son en la reducción de las actividades de Generación Hidroeléctrica y de Explotación minera metálica son:

- Impacto en el crecimiento económico: La suspensión de las actividades, podría representar una desaceleración en el ritmo de crecimiento económico.
- Impacto en las exportaciones, la reducción de las actividades de Explotación minera metálica, representaría una reducción de las exportaciones nacionales.
- Impacto en la recaudación tributaria: La actividad Explotación de minas y canteras representó en promedio para 2014-2016 ingresos tributarios anuales en el orden de Q620.0 millones.
- Impactos en la recaudación de regalías: La actividad Explotación de minas y canteras representó en promedio para 2014-2016 ingresos por regalías para el Gobierno central en el orden de Q25.0 millones anuales.
- Certeza Jurídica y Clima de Inversión: La suspensión de proyectos afecta el clima de negocios, ahuyenta la inversión nacional y extranjera; reduce la recaudación de impuestos y genera pérdida de empleos. Todos los anteriores factores podrían impactar negativamente en la calificación de riesgo del país.