



GUATEMALA

INFORME DE ASISTENCIA TÉCNICA

Actualización de la Evaluación de Transparencia Fiscal

Agosto 2023

Este informe sobre la asistencia técnica brindada a Guatemala fue preparado por un equipo de funcionarios del Fondo Monetario Internacional. El documento está basado en información disponible en el momento en que fue finalizado en Abril de 2023.

Para solicitar ejemplares de este informe, diríjase a:

Fondo Monetario Internacional • Servicio de Publicaciones
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Teléfono: (202) 623-7430 • Fax: (202) 623-7201
Correo electrónico: publications@imf.org Página web: <http://www.imf.org>
Precio por ejemplar: USD 18,00

Fondo Monetario Internacional
Washington, D.C.



INFORME DE ASISTENCIA TÉCNICA

GUATEMALA

Actualización de la Evaluación de
Transparencia Fiscal

ABRIL 2023

Preparado por

Ramón Hurtado, Lorena Rivero del Paso, Daniel Borges, Carlos Herrero, Ramón Narváez e
Ismael Zarco

Departamentos a cargo del informe

Departamento de Finanzas Públicas

Guatemala

Actualización de la Evaluación de Transparencia Fiscal

Ramón Hurtado, Lorena Rivero del Paso, Daniel Borges, Carlos Herrero,
Ramón Narváez e Ismael Zarco



Abril 2023

El presente informe contiene asesoramiento técnico brindado por los funcionarios del Fondo Monetario Internacional a las autoridades de Guatemala (el "beneficiario de la AT"), en respuesta a su solicitud de asistencia técnica (AT). El FMI podrá divulgar este informe (en su totalidad o en parte) o resúmenes del mismo a los directores ejecutivos del FMI y al personal de sus oficinas, así como a otros organismos o dependencias del beneficiario de la AT, y al personal técnico del Banco Mundial, otros proveedores de asistencia técnica y donantes con interés legítimo que lo soliciten, a menos que el beneficiario de la AT objete expresamente dicha divulgación (véanse las directrices operativas para la divulgación de información sobre asistencia técnica— [*Staff Operational Guidelines on Dissemination of the Technical Assistance Information*](#)). La divulgación de este informe (en su totalidad o en parte) o resúmenes del mismo a terceros ajenos al FMI que no sean organismos o dependencias del beneficiario de la asistencia técnica ni personal técnico del Banco Mundial, otros proveedores de AT y donantes con interés legítimo, requerirá el consentimiento explícito del beneficiario de la AT y del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

ÍNDICE

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	5
PREFACIO	7
RESUMEN EJECUTIVO	8
I. REPORTES FISCALES	14
A. COBERTURA	17
B. FRECUENCIA Y OPORTUNIDAD	27
C. CALIDAD	29
D. INTEGRIDAD	32
E. RECOMENDACIONES	36
II. PRONÓSTICOS FISCALES Y PRESUPUESTOS	39
A. EXHAUSTIVIDAD-INTEGRIDAD	40
B. ORDEN	51
C. ORIENTACIÓN DE POLÍTICA	54
D. RECOMENDACIONES	63
III. ANÁLISIS Y GESTIÓN DEL RIESGO FISCAL	65
A. DIVULGACIÓN DE RIESGO Y ANÁLISIS	66
B. GESTIÓN DEL RIESGO	74
C. COORDINACIÓN FISCAL	90
D. RECOMENDACIONES	96
TABLAS	
Tabla 0.1. Resumen de la ETF y Comparación con la ETF de 2016	11
Tabla 0.2. Clasificación de las Prácticas Evaluadas por su Nivel Relevancia	12
Tabla 0.3. Guatemala: Resumen de los Flujos y Saldos del Sector Público, 2021 (Porcentaje del PIB)	13
Tabla I.1. Documentos de Reportes Fiscales	14
Tabla I.2. Composición del Sector Público- 2021	17
Tabla I.3. Sectorización del Sector Público, Manual de Clasificaciones Presupuestarias – 2021	19
Tabla I.4. Porcentaje de Gasto de los Distintos Subsectores Sobre el Gasto Total	19
Tabla I.5. Ingresos y Gastos del Gobierno Central Presupuestario según las Diferentes Metodologías	36
Tabla I.6. Resumen de la Evaluación de los Reportes Fiscales (Pilar I)	38
Tabla II.1. Documentos de Pronósticos Fiscales y Presupuestarios	39
Tabla II.2. Conformación del presupuesto del Gobierno Central según clasificación nacional y según el MEFP	41
Tabla II.3. Estimación de Ingresos Tributarios	45
Tabla II.4. Documentos que Acompañan la Presentación del Presupuesto y Contienen las Proyecciones Fiscales de Mediano Plazo	47
Tabla II.5. Comparación entre MPMP de Guatemala y Nivel Avanzado	47
Tabla III.1. Reportes sobre Riesgos Fiscales	65
Tabla III.2. Exposición a Riesgos Fiscales Específicos	70
Tabla III.3. Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo 2022 a 2026	76
Tabla III.4. Información sobre el Endeudamiento del Sector Público	78

Tabla III.5. Préstamos Garantizados por el Gobierno (millones de US\$ dólares) _____	80
Tabla III.6. Portafolio de Proyectos para las Alianzas Público-Privadas _____	81
Tabla III.7. Distribución de los Ingresos de la APP Autopista Escuintla - Puerto Quetzal _____	82
Tabla III.8. Entidades del Sistema Financiero Supervisadas por la Superintendencia de Bancos, Marzo 2022 ____	83
Tabla III.9. Indicadores Financieros por Sectores del Sistema Financiero en Marzo de 2022 _____	85
Tabla III.10. Coberturas de Depósitos Proporcionadas por el Fondo para la Protección del Ahorro _____	86
Tabla III.11. Ejecución Presupuestaria de Fondos para la Mitigación de los Daños Resultantes de Desastres Naturales _____	90
Tabla III.12. Transferencias Corrientes a las Empresas Públicas _____	94
Tabla III.13. Agregados Contables de las Empresas Públicas en 2021 (millones de Quetzales) _____	96
Tabla III.14. Resumen Evaluación del Análisis y Prácticas de Gestión de Riesgos Fiscales (Pilar III) _____	98

FIGURAS

Figura I.1. Cobertura Institucional del Sector Público en los Informes Fiscales – 2021 Gasto Reportado con Relación al Gasto Total (en porcentaje) _____	20
Figura I.2. Activos y Pasivos Reportados y No Reportados del Sector Público – 2021 _____	23
Figura I.3. Erogaciones Pagadas/Erogaciones Devengadas en 2021 _____	24
Figura I.4. Gastos Tributarios 2013-2021 _____	26
Figura I.5. Préstamo/Endeudamiento Neto y Discrepancia Estadística del Gobierno General como Porcentaje del PIB _____	30
Figura II.1. Proyecciones Sucesivas de Crecimiento y Precios _____	43
Figura II.2. Errores de Pronóstico la Tasa de Crecimiento del PIB real _____	44
Figura II.3. Errores de Pronóstico la tasa de Crecimiento del Deflactor Implícito del PIB 2011 – 2021 _____	44
Figura II.4. Proyecciones sucesivas de Ingresos y Gastos _____	48
Figura II.5. Errores de Pronóstico de los Ingresos 2011 -2021 _____	48
Figura II.6. Errores de Pronóstico los Gastos 2011 – 2021 _____	49
Figura II.7. Errores de Pronóstico de Déficit 2011 – 2021 _____	49
Figura III.1. Indicadores de Riesgos Macroeconómicos, 2001-2022 _____	67
Figura III.2. Asignaciones presupuestarias para contingencias _____	75
Figura III.3. Indicadores de la Deuda del Gobierno Central _____	77
Figura III.4. Evolución de la Cartera de Crédito e Indicadores de Riesgo de Crédito _____	84
Figura III.5. Desastres Naturales por Tipo de Evento (Periodo entre 2009 a 2019) _____	87
Figura III.6. Daños y Pérdidas Provocados por Desastres Naturales (Periodo 1998 - 2021) _____	88
Figura III.7. Obligaciones financieras de los Gobiernos Locales, como Porcentaje de sus Ingresos Totales _____	92
Figura III.8. Resultado Presupuestario de las Empresas Públicas No Financieras en 2021 _____	95

RECUADROS

Recuadro I.1. Resumen de los Sistemas de Pensiones _____	22
Recuadro I.2. Revisión de las Estadísticas por Cambios Metodológicos en septiembre de 2022 _____	31
Recuadro I.3. Funciones e Independencia del Instituto Nacional de Estadística de España (INE) _____	32
Recuadro I.4. Limitantes más Significativas del Informe de la CGC de 2021 _____	35
Recuadro III.1. Presiones sobre las Finanzas Públicas a Largo Plazo Derivadas de los Fondos de Pensiones _____	73

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ANADIE	Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica
APP	Asociaciones Público-Privadas
BANGUAT	Banco de Guatemala
CAPTAC-DR	Centro Regional de Asistencia Técnica del FMI para Centroamérica, Panamá y la República Dominicana
CGC	Contraloría General de Cuentas
CONADUR	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
CORFINA	Corporación Financiera Nacional
CPCE	Clases Pasivas Civiles del Estado
CTF	Código de Transparencia Fiscal
DAAFIM	Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal
DAPF	Dirección de Análisis y Política Fiscal
DCE	Dirección de Contabilidad del Estado
DGP	Dirección de Crédito Público
DEF	Dirección de Evaluación Fiscal
DGCP	Dirección General de Contabilidad Pública
DIPLANDI	Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional
DSA - MAC	Análisis de la Sostenibilidad de la Deuda para Países con Acceso a Mercados
DTF	Dirección de Transparencia Fiscal
DTP	Dirección Técnica del Presupuesto
EFN	Empresas Financieras Nacionales
EFP	Estadísticas de Finanzas Públicas
EFRD	Estrategia Financiera Para el Riesgo de Desastres
ENFM	Empresas No Financieras Municipales
ENNF	Empresas Nacionales No Financieras
e-GDDS	Sistema General de Divulgación de Datos Mejorada
EMA	Programa de Enfermedad, Maternidad y Accidentes del IGSS
EMPORNAC	Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla
EPNCH	Empresa Portuaria Nacional de Champerico
EPQ	Empresa Portuaria Quetzal
FCB	Fondo Fiduciario de Capitalización Bancaria
FEGUA	Ferrocarriles de Guatemala
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOPA	Fondo para la Protección del Ahorro
GUATEL	Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

INDE	Instituto Nacional de Electrificación
INDECA	Instituto Nacional de Comercialización Agrícola
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
IPM	Instituto de Previsión Militar
IVS	Programa de Invalidez, Vejez y Supervivencia del IGSS
LADIE	Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica
LOP	Ley Orgánica del Presupuesto
MEFP	Manual de Estadística de Finanzas Públicas
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MPMP	Marco Presupuestario de Medio Plazo
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
OBR	<i>Office for Budget Responsibility</i>
ONSEC	Oficina Nacional de Servicio Civil
PFN	Patrimonio Financiero Neto
PN	Patrimonio Neto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PPEM	Plan de Prestaciones del Empleado Municipal
ROA	<i>Ratio on Assets</i>
ROE	<i>Return on Equity</i>
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SIB	Superintendencia de Bancos
SICOIN	Sistema de Contabilidad Integrada
SICOIN-DES	Sistema de Contabilidad Integrada Descentralizadas
SICOIN-GL	Sistema de Contabilidad Integrada Gobierno Local
SIGES	Sistema Informático de Gestión
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SP	Sector Público
SPNF	Sector Público No Financiero
SS	Fondos de Seguridad Social
UEP	Unidades Extrapresupuestarias
WEO	<i>World Economic Outlook</i>
WTI	<i>West Texas Intermediate</i>
ZOLIC	Zona Libre de Industria y Comercio "Santo Tomás de Castilla"

PREFACIO

En respuesta a una solicitud del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, una misión del Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional trabajó de forma remota del 9 al 16 de septiembre de 2022 y visitó la ciudad de Guatemala, Guatemala, del 17 al 26 de septiembre de 2022 para realizar una evaluación de la transparencia de las finanzas públicas de acuerdo con los tres primeros pilares del Código de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional. La misión estuvo compuesta por Ramón Hurtado (jefe de misión), Lorena Rivero del Paso (FAD), Daniel Borges, Carlos Herrero, Ramón Narváez e Ismael Zarco (expertos de FAD). La Sra. Martha Cubillo experta residente de largo plazo del Centro Regional de Asistencia Técnica del FMI para Centroamérica, Panamá y la República Dominicana (CAPTAC-DR) participó en las reuniones inicial y final. El Sr. Metodij Vasili, representante del Departamento para el hemisferio occidental (WHD) residente en Guatemala, participó en la reunión final con las autoridades.

Durante la visita la misión se reunió con el ministro de Finanzas, Sr. Álvaro González Ricci, los viceministros de Finanzas, Sra. Violeta Mazariegos y Sr. Saúl Figueroa y los titulares de las direcciones de Análisis y Política Fiscal, Transparencia Fiscal, Contabilidad del Estado, Técnica del Presupuesto, Bienes del Estado, Crédito Público, Fideicomisos, General de Adquisiciones del Estado, Asistencia a la Administración Financiera Municipal y de otras direcciones y unidades del ministerio de Finanzas Públicas.

También se reunió con directivos del Banco Central de Guatemala, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Administración Tributaria, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica, Oficina Nacional del Servicio Civil, Contraloría General de Cuentas, y Ministerio de Energía y Minas. Asimismo, se reunió con representantes la Comisión del Presupuesto de la Asamblea Legislativa de Guatemala y organizaciones de la sociedad civil.

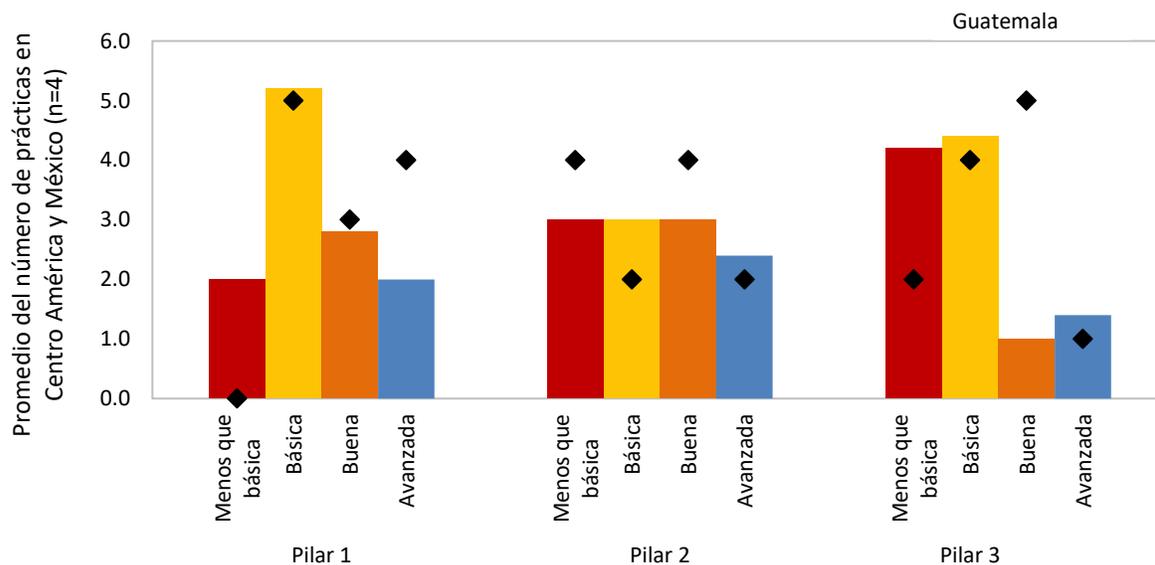
La reunión de cierre para la presentación del resultado de la evaluación y las principales recomendaciones del plan de acción elaborado fue celebrada con la asistencia del ministro y viceministros del Ministerio de finanzas.

Esta Evaluación de Transparencia Fiscal se basa en la información disponible en el momento en que se completó en septiembre de 2022. Los hallazgos y recomendaciones representan los puntos de vista y el asesoramiento del equipo de la misión del FMI y no reflejan necesariamente los del gobierno guatemalteco. A menos que se especifique lo contrario, los datos incluidos en el texto, las cifras y las tablas del informe son estimaciones realizadas por el equipo de la misión del FMI y no estimaciones oficiales del gobierno de Guatemala. La misión quisiera agradecer la cooperación, hospitalidad y cortesía de todas las instituciones, así como el diálogo franco y abierto. En particular, quisiéramos agradecer a la Sra. Violeta Luna y Sr. Guillermo Escobar, de la Dirección de Transparencia Fiscal, y el Sr. Raimundo Rodas, de la Dirección de Análisis y Política Fiscal, del Ministerio de Finanzas la impecable organización de la agenda y el amplio acceso a la información.

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe actualiza la evaluación de las prácticas de transparencia fiscal en Guatemala de acuerdo con el Código de Transparencia Fiscal (CTF) del Fondo Monetario Internacional (FMI). Guatemala se sometió a una evaluación en el año 2016, cuyos resultados mostraron 4 prácticas en el nivel avanzado, 4 en el nivel bueno, 17 en el nivel básico, y 10 que no alcanzaron el nivel básico, no habiéndose calificado la práctica relativa a alianzas público-privadas. En la presente evaluación, Guatemala muestra un significativo avance en materia de transparencia fiscal al reducirse a 17 las prácticas calificadas como básicas y las que no alcanzan el grado de básico; y aumentar a 19 las prácticas calificadas como buenas y avanzadas. En relación con otros países latinoamericanos y economías de mercados emergentes que se han sometido a esta evaluación, el puntaje obtenido es similar. Así, Guatemala presenta 7 prácticas en el nivel avanzado, 12 en el bueno, 11 en el básico, y no cumple con el mínimo requerido por el CTF en 6. Las prácticas de transparencia fiscal presentan una mayor fortaleza en el Pilar I “Reportes Fiscales” y Pilar III “Riesgos Fiscales”, mientras que en el Pilar II “Presupuestos y Pronósticos Fiscales” los puntajes son más bajos.

Figura 0.1. Comparativa de las prácticas de transparencia en países de la región



- **Pilar I: Reportes fiscales**

Desde la evaluación de transparencia fiscal (ETF) de 2016, Guatemala ha fortalecido sus prácticas de transparencia en el reporte de información fiscal, consiguiendo una mejor valoración en de los 12 principios de este pilar. Esta mejora es reflejo del esfuerzo realizado en la implementación del marco de estadísticas fiscales del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014, que ha llevado a un aumento de la cobertura en las estadísticas del sector público y a una mayor información en cuanto a las revisiones de las mismas hasta convertir a Guatemala en uno de los países más avanzados en la región en cuanto a los reportes fiscales.

La evaluación de los reportes fiscales en Guatemala obtiene niveles calificación desde básicos hasta avanzado, lo que le supone estar por encima del promedio de las evaluaciones de transparencia fiscal llevadas a cabo en otros países de América Latina.

Existe una multiplicidad de informes fiscales publicados que permiten hacer el seguimiento de distintas variables fiscales y que son elaborados por diferentes instituciones. Se publican informes de ejecución y liquidación presupuestaria, además de los estados financieros y el balance general de la administración central y de deuda pública con frecuencia mensual, trimestral y cuatrimestral, en la mayoría de los casos, así como consolidaciones anuales. Aunado a ello, la auditoría publica puntualmente sus informes sobre los estados financieros, los cuales se realizan con independencia técnica y financiera y no presentan salvedades significativas. En cuanto a las estadísticas de finanzas públicas, Guatemala es uno de los países más avanzados de la región y publica mensualmente datos del sector público no financiero y de sus subsectores ofreciendo una visión comprensiva del estado de las finanzas públicas en el país.

No obstante, existen áreas donde la transparencia de los reportes fiscales puede mejorarse con facilidad. En primer término, la clasificación presupuestaria (clasificación económica) está desactualizada, pues emplea los clasificadores presupuestarios del MEFP86. Esta clasificación debería actualizarse incorporándose la clasificación económica del MEFP2014 tanto en el presupuesto aprobado como en la ejecución y liquidación del mismo. Por otro lado, los informes fiscales adolecen de falta de comparabilidad. Los estados financieros, la liquidación presupuestaria y las estadísticas fiscales muestran resultados divergentes cuyas diferencias no son explicadas ni conciliadas. Además, la cobertura institucional puede ser ampliada para incorporar las empresas públicas financieras, los gastos deberían incluir los intereses devengados y los balances no incluyen la deuda del gobierno central con otras instituciones ni desagregan con suficiente detalle la naturaleza económica de los activos no financieros. De la misma forma, los informes de ejecución y liquidación presupuestaria se circunscriben a la administración central, lo que deja fuera una parte importante del sector público. Aunado a ello, los informes de gastos tributarios podrían fortalecerse incluyendo un detalle por sector o área de política y un análisis sobre su costo beneficio respecto a otras medidas que podrían implementarse con tales recursos del lado de los egresos.

- **Pilar II: Pronósticos fiscales y presupuesto**

Respecto a la ETF de 2016, Guatemala ha avanzado en 3 prácticas como son el marco presupuestario de mediano plazo, la información del desempeño no financiero y la participación pública en el proceso presupuestario. El marco legal es claro y completo, lo cual brinda certidumbre sobre los procedimientos, incluso en los años en que el presupuesto no es aprobado, práctica recurrente en los últimos años, y que ha conllevado una menor valoración de esta práctica. Los documentos presupuestarios incorporan un marco macrofiscal relativamente completo que incluye los principales agregados fiscales. Si bien el resultado del indicador sobre las inversiones públicas se mantiene en el mismo nivel que en 2015, el sistema de gestión de la inversión pública se ha fortalecido y se encuentra en evolución para incorporar estudios de costo-beneficio, además de incluir prácticas que permiten el seguimiento de la ejecución física y

financiera en línea. Se han hecho esfuerzos importantes por divulgar y comunicar el presupuesto aprobado en un lenguaje sencillo, cercano a la ciudadanía, para promover su participación.

La aplicación del principio de unidad en la formulación y aprobación del presupuesto sigue constituyendo la mayor debilidad presupuestaria. No obstante, el uso obligatorio de un sistema de contabilidad gubernamental integrado para todas las instituciones públicas permite consolidar el seguimiento de la ejecución del gasto, pero únicamente en términos estadísticos. La transparencia de los pronósticos fiscales y la conciliación de sus resultados podría mejorarse de forma relativamente sencilla al explicitar los supuestos en los que se sustentan las proyecciones fiscales y utilizando en los documentos presupuestarios las proyecciones más actualizadas del Banco de Guatemala (BANGUAT). Finalmente, el establecimiento de objetivos fiscales para los cuales se publique seguimiento periódico apoyaría en mejorar la transparencia del desempeño financiero.

- **Pilar III: Análisis y gestión de riesgos fiscales**

Guatemala ha hecho progresos significativos en cuanto al análisis y gestión de los riesgos fiscales--5 prácticas han mejorado el puntaje respecto a la ETF de 2016-- lo que refleja el esfuerzo continuado en la publicación del Informe de Riesgos Fiscales Anuales. Los informes de riesgo fiscal se incluyen en la documentación presupuestaria desde 2017 y su contenido se ha ampliado y profundizado cada año. Actualmente, los análisis de riesgo macroeconómico contemplan análisis de sensibilidad, escenarios macro-fiscales alternativos y proyecciones probabilísticas para diferentes variables. A su vez, el análisis de sostenibilidad de la deuda es completo e incluye también diferentes escenarios y proyecciones probabilísticas. La evaluación de riesgos específicos tiene una buena cobertura e incluye estimaciones cuantitativas de los impactos fiscales de los riesgos. Un avance importante es el seguimiento de los riesgos medioambientales, que se ha convertido en una práctica avanzada con la presentación de estimaciones del coste económico de los desastres naturales ocurridos en el pasado y con la publicación de una estrategia de gestión de riesgos. Los riesgos derivados de las entidades descentralizadas empezaron a ser informados, desde el análisis de las transferencias entre el gobierno y las empresas públicas, el seguimiento de los resultados presupuestarios de los municipios y el seguimiento de sus obligaciones financieras. Cabe destacar la aprobación del primer contrato de alianza público-privada, con la divulgación de los derechos y obligaciones, así como del correspondiente calendario de ingresos y pagos del proyecto.

Las áreas en las que se más se puede avanzar en este pilar están relacionadas con la ampliación de la cobertura y profundidad del análisis de los riesgos fiscales, así como con el fortalecimiento institucional que permita mejorar la gestión integral del riesgo fiscal. Se puede obtener una imagen más completa de la exposición del gobierno al riesgo con la inclusión de otros análisis en el informe de riesgo fiscal. Entre los temas relevantes están la incorporación de análisis sobre el riesgo fiscal del sector financiero y las alianzas público-privadas, el análisis de los riesgos de los activos contingentes y la consolidación de la información relacionada con las garantías. La ampliación del horizonte temporal de los análisis relacionados con la previsión de los riesgos de los sistemas previsionales es pertinente en vista del contexto de agotamiento del dividendo demográfico a medio y largo plazo. En el ámbito de los recursos naturales, es

relevante la consolidación y publicación de información sobre los balances de los flujos de minería y de hidrocarburos. En cuanto a la gestión de riesgos, se puede avanzar en la ampliación de la cobertura de las contingencias presupuestarias, en la estructuración de la cuantificación de los riesgos fiscales asociados a la explotación de los recursos naturales y en la estructuración de los procesos de supervisión y seguimiento de las entidades descentralizadas.

Al final del informe, en el Anexo 1, se incluye un plan de acción que presenta clasificadas por pilares las recomendaciones más relevantes para la mejora de las prácticas de transparencia fiscal en Guatemala.

Tabla 0.1. Resumen de la ETF y Comparación con la ETF de 2016

I. Presentación de informes fiscales		II. Pronósticos fiscales y presupuesto		III. Análisis y gestión del riesgo fiscal	
2022	2016	2022	2016	2022	2016
1.1.1. Cobertura de las instituciones		2.1.1. Unidad presupuestaria		3.1.1. Riesgos macroeconómicos	
1.1.2. Cobertura de saldos		2.1.2. Pronósticos macroeconómicos		3.1.2. Riesgos fiscales específicos	
1.1.3. Cobertura de flujos		2.1.3. Marco presupuestario de mediano plazo		3.1.3. Análisis de sostenibilidad fiscal a largo plazo	
1.1.4. Cobertura del gasto tributario		2.1.4. Proyectos de Inversión		3.2.1. Contingencias presupuestarias	
1.2.1. Frecuencia de los informes fiscales presentados durante el ejercicio		2.2.1. Legislación fiscal		3.2.2. Gestión de activos y pasivos	
1.2.2. Puntualidad de los estados financieros anuales		2.2.2. Oportunidad de los documentos presupuestarios		3.2.3. Garantías	
1.3.1. Clasificación		2.3.1. Objetivos de Política fiscal		3.2.4. Asociaciones público privadas	
1.3.2. Coherencia interna		2.3.2. Información sobre el desempeño		3.2.5. Exposición del sector financiero	
1.3.3. Revisiones históricas		2.3.3. Participación pública		3.2.6. Saldos y flujos por recursos naturales	
1.4.1. Integridad estadística		2.4.1. Evaluación independiente		3.2.7. Riesgos medioambientales	
1.4.2. Auditoría externa		2.4.2. Presupuesto suplementario		3.3.1. Gobiernos subnacionales	
1.4.3. Comparabilidad de los datos fiscales		2.4.3 Conciliación de los pronósticos		3.3.2. Empresas públicas	

LEYENDA	NIVEL DE LA PRÁCTICA				
	No alcanzada	Básica	Buena	Avanzada	No Aplicable

Tabla 0.2. Clasificación de las Prácticas Evaluadas por su Nivel Relevancia

	Nivel de práctica		
Nivel de relevancia	I. Reportes fiscales	II. Pronósticos fiscales y presupuestos	III. Análisis y gestión del riesgo fiscal
Alta	Cobertura de saldos	Unidad presupuestaria	Contingencias presupuestarias
	Cobertura de flujos	Pronósticos macroeconómicos	SalDOS y flujos por recursos naturales
	Clasificación	Objetivos de Política Fiscal	Riesgos medioambientales
		Presupuesto suplementario	
Media	Cobertura de instituciones	Proyectos de inversión	Riesgos fiscales específicos
	Cobertura de gastos tributarios	Puntualidad de los documentos presupuestarios	Análisis de la sostenibilidad fiscal de largo plazo
	Coherencia Interna	Información del desempeño	Gestión de activos y pasivos
	Comparabilidad de datos fiscales	Participación pública	Exposición al Sector Financiero
		Conciliación de pronósticos	Empresas Públicas
Baja	Frecuencia de la presentación de informes dentro del ejercicio	Marco presupuestario a mediano plazo	Riesgos macroeconómicos
	Puntualidad de los estados financieros anuales	Legislación Fiscal	Garantías
	Revisiones históricas	Evaluación Independiente	Asociaciones Público Privadas
	Integridad estadística		Gobiernos subnacionales
	Auditoría externa		

Tabla 0.3. Guatemala: Resumen de los Flujos y Saldos del Sector Público, 2021 (Porcentaje del PIB)

	Gobierno Central				SS	GL	CONS.	Gobierno Central Consolidado	SPNF	EPF (sin BC)	BC	CONS.	Sector Público Consolidado
	GCP	UEP	CONS.	Gobierno Central Consolidado									
Transacciones													
Ingresos	12.7	2.4	-1.8	13.2	2.4	2.3	-1.8	16.2	17.0	0.2	0.5	-0.1	17.6
Erogaciones	13.8	2.3	-1.8	14.3	1.8	2.5	-1.8	16.8	17.4	0.2	0.7	-0.1	18.2
Gasto	13.3	2.2	-1.8	13.7	1.8	0.9	-1.8	14.6	15.1	0.2	0.7	-0.1	15.9
ANANF	0.6	0.1	0.0	0.7	0.0	1.6	0.0	2.3	2.3	0.0	0.0	0.0	2.3
Resultado	-1.2	0.1	0.0	-1.1	0.6	-0.1	0.0	-0.6	-0.4	0.0	-0.2	0.0	-0.5
Saldos													
Activos	17.3	3.7	0.0	21.1	25.4	9.4	-11.2	44.7	47.2	1.3	32.1	-10.4	70.2
No Financieros	11.7	1.2	0.0	13.0	0.4	8.5	0.0	21.9	23.0	0.1	0.1	0.0	23.2
Financieros	5.6	2.5	0.0	8.1	24.9	0.9	-11.2	22.8	24.2	1.2	32.0	-10.4	47.0
Depósitos	3.7	0.5	0.0	4.2	0.0	0.5	0.0	4.7	5.2	0.5	0.1	-3.6	2.2
Títulos de Deuda	0.0	1.4	0.0	1.4	6.7	0.4	-2.3	6.2	6.6	0.3	25.2	-2.6	29.5
Préstamos	0.2	0.0	0.0	0.2	8.7	0.0	-8.9	0.0	0.0	0.3	4.2	-4.2	0.3
Acciones y part	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	1.0	0.0	1.0
OCC	1.7	0.6	0.0	2.2	9.5	0.1	0.0	0.0	12.3	0.1	0.2	0.0	12.6
Otros Activos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.3	0.0	1.4
Pasivos	44.7	0.3	0.0	45.0	9.5	0.1	-11.2	43.5	43.6	1.1	30.9	-10.4	65.1
Deuda	44.7	0.3	0.0	45.0	0.0	0.0	-11.2	33.9	43.6	1.1	29.9	-10.4	64.1
Depósitos	0.0	0.0	0.0	0.0	9.2	0.4	0.0	9.6	0.0	0.6	29.7	-3.6	26.7
Títulos de Deuda	25.9	0.0	0.0	25.9	9.2	0.4	-2.3	33.2	23.9	0.0	0.2	-2.6	21.4
Préstamos	18.4	0.0	0.0	18.4	0.0	0.0	-8.9	9.5	9.6	0.1	0.0	-4.2	5.4
OCP	0.5	0.3	0.0	0.8	0.0	0.2	0.0	1.0	10.2	0.4	0.0	0.0	10.5
Otros Pasivos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	0.0	1.0
PFN	-39.1	2.2	0.0	-36.9	15.7	0.6	0.0	-20.7	-19.4	0.1	1.1	0.0	-18.1
PN	-27.4	3.4	0.0	-24.0	16.1	9.1	0.0	1.2	3.6	0.2	1.2	0.0	5.0

Fuente: Informes de Estadísticas de Finanzas Públicas. Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre Contable. Estados Financieros S2021: IGSS, IPM, GUATEL, ZOLIC, EMPORNAC, EPQ, EPNCH, FEGUA, INDECA, INDE BANGUAT, SIB, Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala, Instituto de Fomento de Hipotecas Asegurada. Presupuesto 2021 de la CORFINA.

GCP: Gobierno Central Presupuestario; UEP: Unidades Extrapresupuestarias; GC: Gobierno Central; SS: Fondos de Seguridad Social; GL: Gobiernos Locales; CONS: consolidación; GG: Gobierno general; EPF: Empresas Públicas Financieras; SPNF: Sector Público no Financiero; BC; Banco Central; SP: Sector Público. PFN: Patrimonio Financiero Neto. PN: Patrimonio Neto.

Nota: Elaborado por la misión siguiendo metodología MEFP2014.

I. REPORTES FISCALES

Los reportes fiscales deben ofrecer una imagen completa, oportuna y confiable de la situación financiera y de la gestión de los gobiernos.

1. Este capítulo evalúa la calidad de las prácticas de los reportes fiscales de Guatemala en comparación con las normas establecidas por el Código de Transparencia Fiscal.

Considera cuatro dimensiones relevantes de los reportes basadas en información disponible públicamente, en concreto:

- La cobertura de las instituciones del sector público, tanto en flujos como en saldo;
- La frecuencia y la oportunidad de los informes;
- La calidad, accesibilidad y comparabilidad de los reportes fiscales; y
- La confiabilidad e integridad de los datos.

2. Los reportes fiscales en Guatemala son elaborados y difundidos por diversas entidades.

En la Tabla I.1. se presenta un resumen de las principales leyes, documentos fiscales y presupuestarios revisados durante la misión.

Tabla I.1. Documentos de Reportes Fiscales

Legislación				
Constitución Política de la República de Guatemala			1985	
Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala (Sexta Edición)			2018	
Ley Orgánica del Banco de Guatemala (BANGUAT)			2002	
Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas (CGC)			2002	
Ley de Actualización Tributaria			2012	
Documento	Descripción	Entidad	Frecuencia	Periodicidad
Estadísticas fiscales según estándares internacionales (MEFP2014)	Estadísticas del Gobierno Central Presupuestario, extrapresupuestario, empresas públicas y gobiernos locales de acuerdo con el MEFP2014. Enlace	DAPF	Anual y mensual	Dentro del mes siguiente al periodo que cubre el informe.
Informes de las Finanzas Públicas	Informe mensual con los resultados presupuestarios del gobierno. Enlace	Dirección de Análisis y Política Fiscal (DAPF)	Mensual	Dentro del mes siguiente al periodo que cubre el informe.
Informes cuatrimestrales de la Estrategia de Mejora de la Ejecución y Calidad del Gasto	Informe sobre programas y proyectos priorizados, medidas de transparencia y eliminación de gasto superfluo. Enlace	Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional (DIPLANDI)	Cuatrimstral	Dentro del mes siguiente al periodo que cubre el informe.

Informe de medio año (Informe del desempeño de la política fiscal y actividades del primer semestre)	Detalle de la administración y ejecución presupuestaria de las finanzas públicas en los primeros seis meses del año. Enlace.	Dirección de Transparencia Fiscal (DTF) / DAPF	Anual	Dentro de los dos meses siguientes al periodo que cubre el informe.
Informe de fin de año	Informe consolidado del entorno macroeconómico, política fiscal y logros de la gestión de finanzas públicas. Enlace.	Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN)	Anual	Dentro de los tres meses siguientes al periodo que cubre el informe.
Informe de desempeño de la política fiscal	Informe con la evolución en ingresos, gasto público, financiamiento y medidas de política fiscal. Enlace.	DAPF	Anual	Dentro de los primeros dos meses del año siguiente.
Informes de ejecución y liquidación presupuestaria	Informe con el entorno macroeconómico, perspectivas económicas, detalle de la política fiscal y logros de la gestión de finanzas públicas en el ejercicio anterior. Enlace.	Dirección de Contabilidad del Estado (DCE)	Cuatrimestral	Dentro del mes siguiente al periodo que cubre el informe, salvo en el informe de liquidación anual, que se publica dentro de los 3 meses siguientes al periodo que cubre.
Informes de Ejecución presupuestaria de préstamos externos	Informe sobre la ejecución presupuestaria de los préstamos previstos en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Enlace.	Dirección de Crédito Público (DCP)	Mensual	Dentro del mes siguiente al periodo que cubre el informe.
Saldos de endeudamiento	Cuadros estadísticos con saldos de la deuda pública por acreedor, organismo financiero, sector económico, entre otros. Enlace.	DCP	Mensual	Dentro del mes siguiente al periodo que cubre el informe.
Reporte de operaciones de crédito público	Reporte sobre el nivel de endeudamiento y las fuentes de financiamiento. Enlace.	DCP	Mensual	Dentro del mes siguiente al periodo que cubre el informe.
Situación Financiera de la Administración Central	Cuadro estadístico con la situación financiera con el resultado presupuestal y financiamiento total. Enlace.	DAPF	Mensual	Dentro del mes siguiente al periodo que cubre el informe.
Ejecución presupuestaria por Entidad	Cuadro estadístico con el gasto acumulado mensual por clasificación administrativa. Enlace.	DAPF	Mensual	Dentro del mes siguiente al periodo que cubre el informe.
Modificaciones del presupuesto y ejecución presupuestaria por Secretarías	Comparativo de presupuesto inicial, vigente, modificaciones, ejecución y saldo por devengar. Enlace.	DAPF	Mensual	Dentro del mes siguiente al periodo que cubre el informe.

Gasto público de la Administración Central destinado a los Sectores Sociales Prioritarios en Cumplimiento de metas según los Acuerdos de Paz	Gasto presupuestado y ejecutado por sectores prioritarios en materia social. Enlace.	DAPF	Mensual	Dentro del mes siguiente al periodo que cubre el informe.
Gasto mensual acumulado, ejecutado por Programas Sociales	Gasto ejecutado por mes para los cuatro programas sociales definidos. Enlace.	DAPF	Mensual	Dentro del mes siguiente al periodo que cubre el informe.
Modificaciones del presupuesto y ejecución presupuestaria por finalidad y función	Desglose de finalidad y función y su presupuesto aprobado, modificado, devengado y ejecutado en el año fiscal vigente. Enlace.	DAPF	Mensual	Dentro del mes siguiente al periodo que cubre el informe.
Gasto de la Administración Central por Objeto del Gasto	Avances en la ejecución del presupuesto en el año fiscal en curso, de acuerdo con la clasificación por objeto del gasto. Enlace.	DAPF	Mensual	Dentro del mes siguiente al periodo que cubre el informe.
Ejecución del Presupuesto por Fuente de Financiamiento	Avances en la ejecución del presupuesto en el año fiscal en curso, por fuente de financiamiento. Enlace.	DAPF	Mensual	Dentro del mes siguiente al periodo que cubre el informe.
Ejecución Presupuestaria de Aportes Constitucionales	Avances en el ejercicio fiscal respecto a la ejecución de los aportes constitucionales por organismo al que se transfieren. Enlace.	DAPF	Mensual	Dentro del mes siguiente al periodo que cubre el informe.
Informes o estudios / estimaciones internas sobre gastos tributarios	Consolidación anual del cálculo de los gastos tributarios y matrices de incentivos fiscales y exenciones. Enlace.	Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)	Anual	Dentro de los seis meses siguientes al periodo que cubre el informe.
Ejecución presupuestaria de gobiernos locales	Estadísticas de ejecución presupuestaria por municipalidades, mancomunidades, empresas municipales y entidades públicas municipales. Enlace.	Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal (DAAFIM)	Diaria	Día siguiente a la carga de la información
Estadísticas de ingresos con metodología nacional	Reportes tributarios, regalías e hidrocarburos, no tributarios y de capital. Enlace.	DAPF	Mensual	Dentro del mes siguiente al periodo que cubre el informe.
Clasificadores temáticos	Compilado de informes por Enlace.	Dirección Técnica del Presupuesto (DTP)	Cuatrimstral	Dentro del mes siguiente al periodo que cubre el informe.

Fuente: Elaborado por la misión del FMI.

A. Cobertura

1.1.1.	Cobertura de las instituciones	Buena
--------	--------------------------------	-------

3. El Sector Público en Guatemala está conformado por 498 entidades (Tabla I.2) y su sectorización está en línea con los estándares internacionales (Tabla I.3). El gobierno central se compone de 19 entidades presupuestarias - incluyendo la Presidencia, Ministerios, Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo (denominado administración central¹) y de 79 unidades extrapresupuestarias². Hay 3 fondos de seguridad social y 370 entidades del sector gobierno local (municipalidades, mancomunidades y entidades extrapresupuestarias), 22 empresas públicas no financieras, y 5 empresas financieras nacionales incluyendo el Banco de Guatemala (BANGUAT, banco central). La sectorización del sector público y su clasificación institucional está definida en un manual de clasificaciones presupuestarias de forma consistente con las definiciones del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP)2014³ del FMI. Además, existen 82 fideicomisos, de los cuales 42 se encuentran extintos, 20 en proceso de extinción y 20 vigentes. Estos fideicomisos solo representan el 0.11% y el 0.5% del ingreso y egreso total del gobierno general.

Tabla I.2. Composición del Sector Público- 2021

Categoría	Número de Entidades
Sector Público (I + II)	496
I. Gobierno General (A+B)	469
A. Gobierno Central	98
Gobierno Central Presupuestario	19
Unidades Extrapresupuestarias	79
B. Seguridad Social	3
C. Gobiernos Locales	368
Municipalidades	340
Mancomunidades	23
Unidades Extrapresupuestarias	5
II. Empresas Públicas	27
Empresas no Financieras	22
Empresas Financieras	5

Fuente: Tabla Institucional elaborada por la DAPF y la misión.

4. Los informes fiscales preparados durante el ejercicio que cubren periodos inferiores al ejercicio fiscal, así como la liquidación presupuestaria de cierre del ejercicio, abarcan

¹ Al subsector "gobierno central presupuestario" en Guatemala se le denomina en los informes estadísticos como "administración central".

² A efectos de este informe definimos unidades extrapresupuestarias (UEP) como todas las que tienen presupuestos propios aprobados por sus propias entidades, pero no aprobados por el Congreso.

³ Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala:
<http://www.minfin.gob.gt/index.php/manuales>.

solamente el gobierno central presupuestario. Basado en los registros del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)⁴, la Dirección de Contabilidad del Estado (DCE) del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) prepara los informes de ejecución presupuestaria en los que presenta datos individualizados de ingresos, gastos y financiamiento del gobierno central presupuestario por diferentes clasificaciones.

5. El MINFIN produce de forma diaria, con consolidación anual, datos de todas las municipalidades. La información diaria considera la ejecución del gasto y del ingreso bajo distintas clasificaciones, mientras que el informe consolidado anual incluye los estados financieros y la liquidación presupuestaria que se publican en la página web del portal de gobiernos locales⁵ (ver indicador 3.3.1). La unidad encargada de la administración es la Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal (DAAFIM) y se incluyen datos de ingresos y egresos por clasificación económica, funcional, programática y según el enfoque temático.

6. Mientras que se preparan informes de liquidación presupuestaria para el gobierno central presupuestario y se elabora una consolidación anual de los datos de las municipalidades, estos informes no se consolidan. La consolidación de estos informes, añadiendo las entidades extrapresupuestarias a dicha consolidación, supondría una mejora importante de esta práctica.

7. El gobierno general realiza el 91.6% del gasto total del sector público en Guatemala (Tabla I.3). De este porcentaje, el 6.6% corresponde a los gobiernos locales, el 8.7% a los fondos de seguridad social y el 76.3% al gobierno central. Las empresas públicas, por su parte, realizan el 8.4% del gasto total, destacando el 3.7% de las corporaciones no financieras.

8. Las estadísticas de finanzas públicas elaboradas por la Dirección de Análisis y Política Fiscal (DAFP) presentan datos de ingresos y gastos para el sector público no financiero consolidado y para sus diferentes subsectores. Estos incluyen el gobierno central presupuestario, extrapresupuestario, gobierno central consolidado, fondos de seguridad social, gobiernos locales y empresas públicas no financieras. Sin embargo, hasta el momento las estadísticas para las empresas públicas financieras no son compiladas y por lo tanto no se pueden estimar los datos para el conjunto del sector público.

9. El informe de Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre Contable, que se publica anualmente, tiene una cobertura amplia pero no se produce una consolidación entre los subsectores. El informe contiene el resultado de la ejecución presupuestaria, patrimonial y financiera de las diferentes acciones realizadas durante el ejercicio fiscal por la Presidencia, Ministerios de Estado, Secretarías, Otras Dependencias del Ejecutivo y la Procuraduría General de la Nación. Se incorpora información de la ejecución

⁴ El SIAF comprende los subsistemas de contabilidad, presupuesto, tesorería, crédito público, adquisiciones y auditoría. Los componentes del SIAF son: SICOIN para la Administración Central; SICOIN-DES (descentralizadas) para las entidades autónomas y descentralizadas, así como para la municipalidad de Guatemala; y SICOIN-GL (gobiernos locales) para las municipalidades.

⁵ <https://portalgl.minfin.gob.gt/index.php/gobiernos-locales/>.

presupuestaria de ingresos y egresos, movimiento de Bonos del Tesoro y Servicio de la Deuda Pública Externa e Interna, y los Estados Financieros, incluyendo el Estado de Resultados, el Balance General, el Balance General Consolidado, el Estado de Resultados Comparativo y el Balance General Comparativo de la Presidencia, Ministerios del Estado. Secretarías, Otras Dependencias del Estado y Procuraduría General de la República.

Tabla I.3. Sectorización del Sector Público, Manual de Clasificaciones Presupuestarias – 2021

Sector Público	Gobierno General	Gobierno Central	- Administración Central	- Organismo Legislativo - Organismo Judicial - Presidencia, Ministerios de Estado, Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo - Órganos de Control Jurídico-Administrativo
			- Entidades Descentralizadas no Empresariales - Entidades Autónomas no Empresariales - Entidades de Seguridad Social	
		Gobiernos Locales	- Municipalidades - Entidades Públicas Municipales no Empresariales - Entidades Públicas Municipales de Seguridad Social - Mancomunidades de Municipalidades	
	Empresas Públicas	No Financieras	- Nacionales - Locales	
		Financieras	- Nacionales	

10. En términos de la totalidad de los gastos públicos en Guatemala, los informes de estadísticas fiscales cubren el 99 por ciento de los gastos del Gobierno General y el 95 por ciento del sector público (Figura I.1) El informe anual de liquidación presupuestaria ofrece información sobre las entidades extrapresupuestarias, los gobiernos locales y las empresas públicas no financieras, pero esta información no es consolidada con la del gobierno central presupuestario. Este informe recoge el 83 por ciento de los gastos del gobierno general y el 77 por ciento del sector público.

Tabla I.4. Porcentaje de Gasto de los Distintos Subsectores Sobre el Gasto Total

	Número de entidades	Ingresos	Erogaciones	Balance	Erogaciones intra-sectoriales	Erogaciones consolidadas	Porcentaje de gasto
Sector Público	496	19.7	20.3	-0.5	3.9	16.4	100.0
Gobierno General	469	18.0	18.6	-0.6	3.6	15.0	91.6
Gobierno Central	98	13.2	14.3	-1.1	1.8	12.5	76.3
SS	3	2.4	1.8	0.6	0.4	1.4	8.7
Gobiernos Locales	368	2.3	2.5	-0.1	1.4	1.1	6.6
Banco Central	1	0.5	0.7	-0.2	0.1	0.6	3.5
Coporporaciones Públicas no Financieras	22	1.0	0.8	0.2	0.2	0.6	3.7
Coporporaciones Públicas Financieras	4	0.2	0.2	0.0	0.0	0.2	1.2

Fuente: Informes de Estadísticas de Finanzas Públicas. Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre Contable. Estados Financieros 2021: BANGUAT, SIB, Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala, Instituto de Fomento de Hipotecas Asegurada. Presupuesto 2021 de la Corporación Financiera Nacional.

Nota: Elaborado por la misión.

Figura I.1. Cobertura Institucional del Sector Público en los Informes Fiscales – 2021 Gasto Reportado con Relación al Gasto Total (en porcentaje)



Fuente: Informes de Estadísticas de Finanzas Públicas. Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre Contable. Estados Financieros 2021: BANGUAT, Superintendencia de Bancos (SIB), Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala, Instituto de Fomento de Hipotecas Asegurada. Presupuesto 2021 de la Corporación Financiera Nacional.

Nota.: Elaborado por la misión.

1.1.2.	Cobertura de los saldos	Básica
---------------	--------------------------------	---------------

11. El balance general del gobierno central presupuestario es presentado en los estados financieros anuales, que contiene información de activos financieros y no financieros, pasivos y patrimonio neto. Por otro lado, la Dirección de Contabilidad del Estado (DCE) publica un informe trimestral con los saldos de deuda pública de acuerdo con una definición restringida⁶. Además, en informes de BANGUAT y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) se recoge la deuda del gobierno central hacia dichos organismos. De esta forma, toda la caja, depósitos y deuda del gobierno central está reportada en diferentes informes. Sin embargo, hay ítems no reportados en el balance general del gobierno central que impiden que el mismo refleje en su totalidad la posición patrimonial.

12. Los activos no financieros no son registrados en su totalidad. La mayor parte (79 por ciento del total de activos no financieros en 2021) está registrada en el balance bajo el rubro “construcciones en proceso” sin detalle de su clasificación económica. Esto sucede porque siempre que una entidad ejecuta una inversión en el SIAF, se genera un registro contable automático en la cuenta transitoria “construcciones en proceso”. Sin embargo, concluida la inversión, no se traspasa el saldo existente a la cuenta definitiva donde debe registrarse el activo

⁶ Solo se consideran como deuda pública las siguientes operaciones que son aprobadas por el Congreso de la República: préstamos multilaterales, préstamos bilaterales, deuda bonificada (bonos) y deuda de empresas públicas con garantía del gobierno. No está incluida la deuda con el BANGUAT y el IGSS.

incorporado, dificultando el conocimiento de la composición patrimonial del gobierno. Además, el gobierno no dispone de evaluaciones sobre el volumen y valor de las reservas del subsuelo, lo que impide el registro en contabilidad de esos activos (Ver sección 3.2.6).

13. No toda la deuda del gobierno central con el BANGUAT es reportada. Deficiencias netas acumuladas a lo largo de varios años y no cubiertas por el MINFIN, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del BANGUAT⁷, totalizaban Q32 mil millones (4.8 por ciento del PIB) en 2021. Este monto no está reconocido como pasivo en el balance del gobierno, mientras que el BANGUAT lo registra como activo en el suyo. El MINFIN argumenta que tendría que tener autorización del Congreso para incorporar esos pasivos. (Ver sección 3.3.2)

14. La Seguridad Social reporta cuentas por cobrar al Estado. La Ley Orgánica del IGSS estableció que los costos del régimen de seguridad social serían financiados con cuotas de los trabajadores, de los patronos y con transferencias del Estado, en la proporción del 25, 50 y 25 por ciento, respectivamente. El IGSS interpreta que el gobierno no cumple con este mandato legal en lo referente a las transferencias al IGSS desde la creación del instituto. A modo de ejemplo, al 31 de diciembre del 2021, el MINFIN trasladó al Instituto la suma acumulada de Q800 millones que representa el 100% del monto autorizado por el Estado (Q800 millones) para dicho ejercicio. Sin embargo, este pago corresponde únicamente al 13.85% del monto solicitado por el IGSS al gobierno durante el año 2021. Es por ello por lo que, parte de las cuotas patronales del gobierno por concepto de Cuota Patronal del Gobierno Central, parte del aporte de Atención Médica para el Programa de Clases Pasivas Civiles del Estado (CPCE) y Parte de la Cuota del Estado, no están pagadas en su totalidad. Al 31 de diciembre de 2021, de acuerdo con los cálculos del IGSS, el Estado de Guatemala adeudaba a la seguridad social Q57,916.52 millones (8.7 por ciento del PIB), de los cuales Q6,689.9 millones (1 por ciento del PIB) se corresponden a su cuota como empleador para atención medica clases pasivas en el programa de Enfermedad, Maternidad y Accidentes (EMA). El MINFIN argumenta que de conformidad con sentencias del máximo órgano interpretativo de la Constitución y la normativa legal vigente, jurídicamente no existe una deuda con este Instituto ya que, de acuerdo con la Ley, el Estado ejecutó el gasto conforme a lo establecido en el Presupuesto Aprobado por el Congreso de la República para cada ejercicio fiscal y que los montos no considerados en el presupuesto no constituyen una deuda del Estado. De igual manera se argumenta por el MINFIN que el impuesto específico que establecía la Ley Orgánica del IGSS para financiar la transferencia del Estado a dicho instituto, no ha sido aprobado por el poder legislativo. (Ver sección 3.1.3).

15. Los pasivos actuariales de los sistemas de pensiones no son calculados. Si bien se realizan análisis de sostenibilidad a medio/largo plazo para los programas EMA y de Invalidez, Vejez y Supervivencia (IVS) del IGSS y del CPCE, no se evalúan regularmente los pasivos

⁷ La Ley Orgánica del Banco de Guatemala (Decreto Número 16-2002) establece en el Artículo 9 "Asignación de las deficiencias netas" que el Ministerio de Finanzas Públicas deberá, dentro de un plazo de treinta días, prever en el presupuesto de ejercicio fiscal siguiente la cobertura de las deficiencias netas por medio de emisión de bonos del tesoro u otros instrumentos financieros. El Congreso solo ha autorizado emitir una parte de los valores.

actuariales de ninguno de los 3 planes de pensiones del sector público (más detalles en la sección 3.1.3). Esos pasivos corresponden al valor presente de las prestaciones prometidas y deben ser incorporados al balance del sector público en los casos de los sistemas de pensiones de los empleados públicos (Recuadro I.1).

Recuadro I.1. Resumen de los Sistemas de Pensiones

Sistemas de pensiones existentes en Guatemala

En Guatemala existen 3 sistemas de pensiones: i) el IGSS que cubre al grueso de la población, incluyendo tanto a empleados del sector privado como del sector público; ii) el Plan de Prestaciones del Empleado Municipal (PPEM), que cubre a los empleados de los gobiernos locales; y iii) el Instituto de Previsión Militar (IPM) que atiende las prestaciones del personal militar. El IGSS es el sistema de seguro social más grande del país y, a grandes rasgos, comprende dos programas: EMA, que cubre los riesgos de enfermedad, accidentes y maternidad, y el IVS, que cubre las pensiones por retiro, invalidez y fallecimiento. Por otro lado, el CPCE, que atiende a funcionarios del sector público, no es un sistema de pensiones autónomo y está integrado en el gobierno central presupuestario.

Tratamiento estadístico de los sistemas de pensiones del sector público

De acuerdo con el MEFP2014 el tratamiento estadístico de los sistemas de pensiones del sector público depende de la naturaleza del sistema. La naturaleza de un sistema de pensiones va a depender de si es contributivo o no, de si es de prestaciones definidas o contribuciones definidas y de si es un sistema de seguridad social o un plan de pensiones relacionado con el empleo.

- Sistemas contributivos. La exigencia de realizar pagos de contribuciones sociales por las personas protegidas o por terceros en su nombre para obtener el derecho a los beneficios indican la existencia de un sistema de seguro social.
- Sistemas de prestaciones definidas. En estos planes la prestación se calcula como el resultado de una fórmula ya incluida en los términos del sistema de seguro social.

Los sistemas contributivos de prestaciones definidas (seguro social) tienden a generar pasivos al gobierno. Sin embargo, el tratamiento estadístico de esos pasivos difiere dependiendo del tipo de beneficiarios del sistema: cuando el beneficiario es la población en general o la mayor parte de ella, el sistema se consideraría como un sistema de seguridad social; mientras que, si los beneficiarios son los empleados del gobierno y sus dependientes, el sistema se consideraría como un plan de pensiones relacionado con el empleo. Su tratamiento estadístico difiere:

En los sistemas de seguridad social la relación entre las prestaciones y las contribuciones no se considera lo suficientemente fuerte como para dar lugar a una reclamación financiera por el aportante. Como consecuencia, los pasivos no son registrados, pero una estimación del valor neto de las obligaciones implícitas derivadas de las futuras prestaciones sociales debería ser presentada como una nota al balance patrimonial.

En los planes de pensiones relacionados con el empleo, por el contrario, se considera que existe una responsabilidad contractual hacia el empleado y por tanto debe ser registrada como un pasivo.

Tratamiento estadístico de los sistemas de pensiones en Guatemala

La característica más relevante del principal sistema de pensiones en Guatemala, el IGSS, es que se encuadra en la categoría de los sistemas que definen tanto la contribución como la prestación. El sistema desde el punto de vista de la financiación, reparto o capitalización se puede clasificar como de reparto, con una pequeña cantidad de fondos de reserva. Este sistema de reparto debe ser tratado como un sistema contributivo de prestaciones definidas en las estadísticas macroeconómicas. Al tener como objeto de cobertura la mayor parte de la población, debería considerarse como un sistema de seguridad social y consiguientemente el valor neto de las obligaciones implícitas futuras revelarse mediante una nota en los estados financieros de la entidad del gobierno responsable del sistema. Aquellos valores que sean debidos y no estén pagados (como, por ejemplo, pensiones del mes vencido que aún no han sido pagadas) deben registrarse como pasivos.

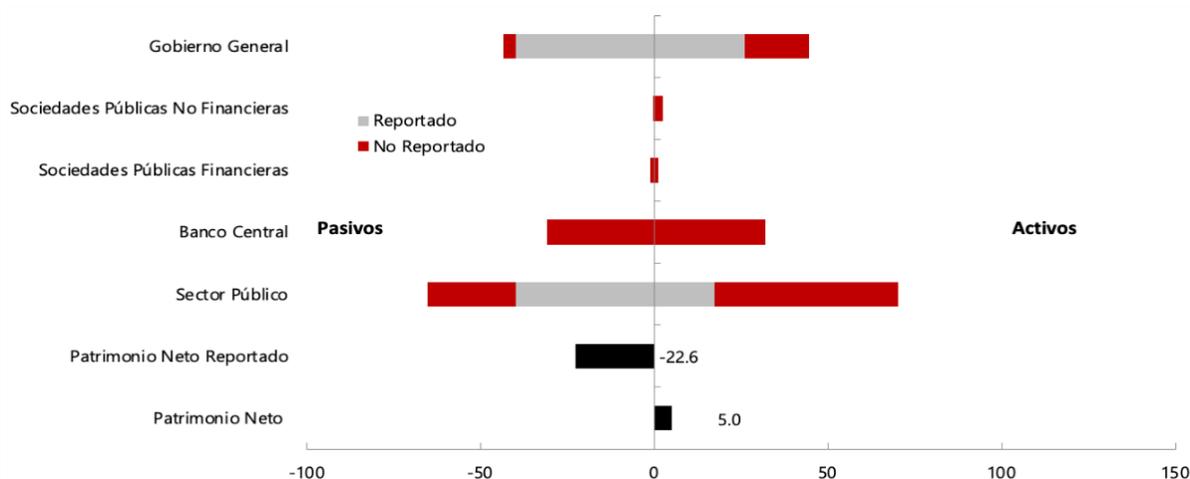
Sin embargo, en lo que se refiere al PPEM y el IPM, ambos deberían considerarse como planes de pensiones relacionados con el empleo al cubrir a grupos específicos de empleados públicos, y por consiguiente el valor neto de las obligaciones futuras debería registrarse como un pasivo en el balance general de la unidad correspondiente del sector público. De la misma forma, el valor neto de las

obligaciones futuras asociadas al CPCE también deberían registrarse como un pasivo del gobierno central presupuestario en su balance general.

Fuente: Equipo de misión.

16. Los estados financieros anuales de la mayoría de las entidades extrapresupuestarias, gobiernos locales y empresas públicas son publicados, pero no hay una consolidación del conjunto del sector público. La Figura I.2 presenta un sumario de los efectos de la consolidación de los activos y pasivos de los distintos subsectores que componen el sector público en Guatemala a partir de los cálculos de la misión empleando diversas fuentes de datos.

Figura I.2 Activos y Pasivos Reportados y No Reportados del Sector Público – 2021



Fuente: Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre Contable. Sistema de Contabilidad Integrada Descentralizadas (SICOIN-DES). Sistema de Contabilidad Integrada Gobierno Local (SICOIN-GL). Estados Financieros 2021: IGSS, IPM, Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL), Zona Libre de Industria y Comercio “Santo Tomás de Castilla” (ZOLIC), Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla (EMPORNAC), Empresa Portuaria Quetzal (EPQ), Empresa Portuaria Nacional de Champerico (EPNCH), Ferrocarriles de Guatemala (FEGUA), Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA), Instituto Nacional de Electrificación (INDE), BANGUAT, SIB, Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala, Instituto de Fomento de Hipotecas Asegurada. Presupuesto 2021 de la Corporación Financiera Nacional.

Nota.: Elaborado por la Misión del FMI.

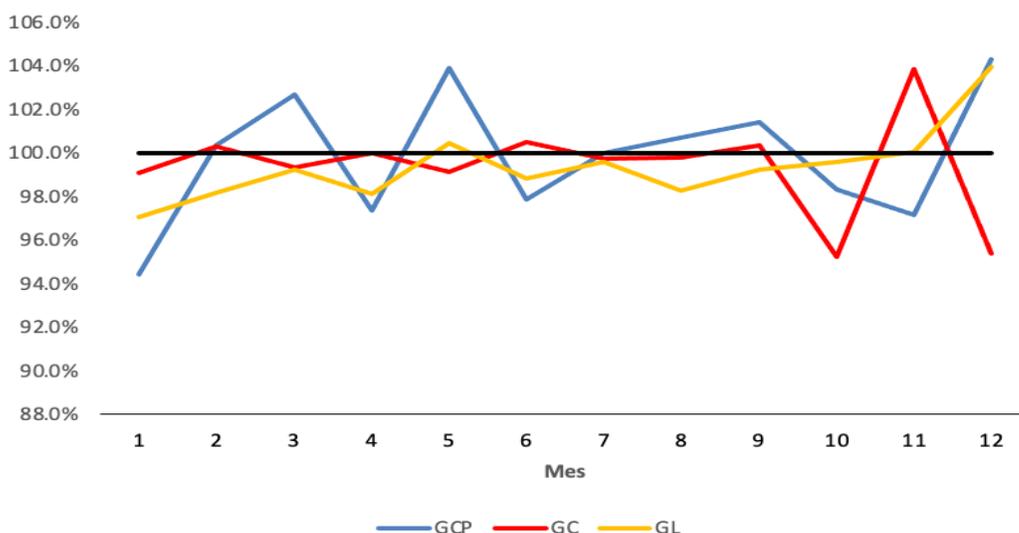
1.1.3. Cobertura de Flujos	Básica
-----------------------------------	---------------

17. Los informes fiscales de ejecución y liquidación presupuestaria son preparados en base de devengo para los egresos, con la excepción del gasto en intereses, y en base caja para la mayoría de los ingresos. Los informes cubren todos los ingresos, gastos y el financiamiento. Los ingresos son registrados en el concepto del percibido⁸ por la

⁸ El registro del percibido o de la recaudación efectiva de los ingresos se produce en el momento en que los fondos ingresan o se ponen a disposición de una oficina recaudadora. Existen algunos ingresos que se registran con base en lo devengado como las utilidades y dividendos a favor del Estado.

Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y abarcan todos los ingresos tributarios y no tributarios. La Tesorería Nacional concilia diariamente el ingreso registrado y las variaciones en la Cuenta Única del Tesoro. Los datos de ejecución presupuestaria del gobierno central presupuestario, los gobiernos locales, las unidades extrapresupuestarias y el IGSS están disponibles de forma individual en los portales de los sistemas contables del Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN). SICOIN tiene módulos para el compromiso que se da cuando se firma el contrato para la adquisición de bienes o servicios, el devengo, cuando se recibe el bien, y el pago, cuando se paga. Es posible obtener los datos de SICOIN para los tres módulos y en los informes de ejecución y liquidación presupuestaria se muestran los gastos comprometidos, devengados y pagados. Por su parte, en los informes de estadísticas de finanzas públicas se presentan las erogaciones en base de devengo (Figura I.3) con la excepción del gasto en intereses.

Figura I.3. Erogaciones Pagadas/Erogaciones Devengadas en 2021



Fuente: SICOIN.

GCP: Gobierno Central Presupuestario. GC: Gobierno Central. GL: Gobiernos Locales.

18. No se producen informes de ejecución o liquidación presupuestaria con cobertura del gobierno general, pero sí se compilan estadísticas fiscales con cobertura de sector pública no financiero. Los informes de ejecución y liquidación presupuestaria tienen una cobertura que se limita al gobierno central presupuestario. En cuanto a las estadísticas fiscales, existen datos para el gobierno central presupuestario, extrapresupuestario, gobierno central consolidado, gobiernos locales, fondos de seguridad social, gobierno general consolidado, empresas públicas no financieras y sector público no financiero consolidado. Para 2021, el déficit para el gobierno general fue del 0.6 por ciento del PIB. El total de ingresos fue del 16.2 y el de erogaciones del 16.8 por ciento del PIB. Para el gobierno central el déficit fue del 1.1 por ciento del PIB (Tabla I.4).

19. El tratamiento de las transferencias no es simétrico en los informes de liquidación presupuestaria. Es decir, el monto reportado como gasto del gobierno central presupuestario no se corresponde con el que se reporta como ingreso de las entidades extrapresupuestarias, los fondos de seguridad social y los gobiernos locales. Esto es así porque la DCE compila la liquidación presupuestaria a partir de las liquidaciones de las entidades, y un número importante de extrapresupuestarias y gobiernos locales no envían las liquidaciones presupuestarias a tiempo. Sin embargo, en las estadísticas fiscales, elaboradas empleando datos de SICOIN, el gasto e ingreso en transferencias sí es simétrico.

20. La DCE está trabajando actualmente en la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP). Se ha optado por el método indirecto, es decir, adaptación de las NICSP al caso nacional, y la implementación del marco conceptual y las normas 4, 16 y 24 se encuentra en una fase avanzada.

1.1.4. Cobertura del gasto tributario	Buena
--	--------------

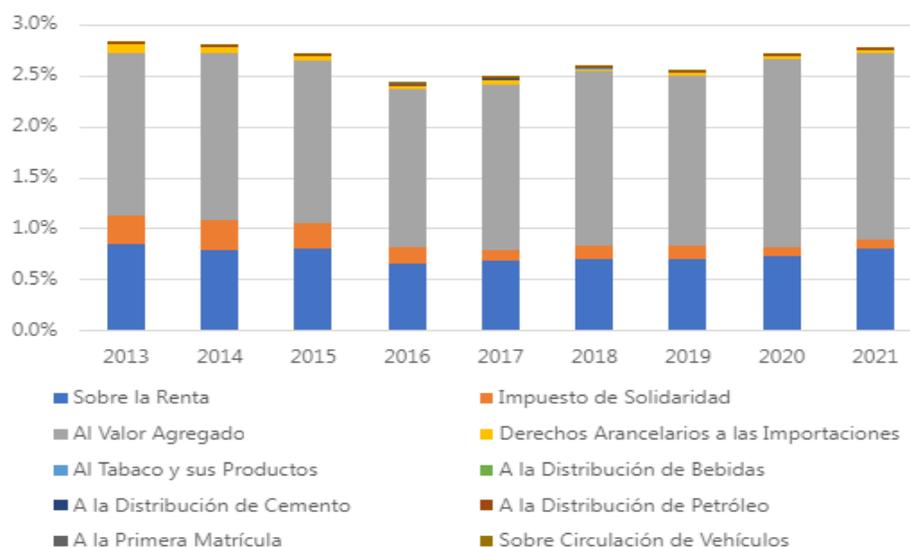
21. La pérdida de ingresos generada por el gasto tributario se estima con regularidad, se publica anualmente como parte de la documentación presupuestaria, y se desglosa por sector económico, es decir por tipo de impuesto, y por beneficiario. Los reportes que se presentan como anexo del Proyecto de Presupuesto, y la información publicada directamente por la SAT en su portal incluyen un desglose por impuesto y, en el caso de la SAT, por beneficiario. Se desglosan los impuestos directos (sobre la renta y de solidaridad) y los indirectos (al valor agregado, derechos arancelarios a importaciones, a distintos productos como tabaco, bebidas, petróleo, entre otros). Además, se incluye la proporción del gasto tributario en relación con el PIB para los 6 años de referencia que se desglosan. En el informe que la SAT presenta cada junio, se incluye un mayor grado de desagregación, al reflejar el detalle por beneficiario. Asimismo, se prepara una Matriz de tratamientos tributarios diferenciados en la que, además de identificar los beneficiarios por impuesto relacionado con gastos tributarios, se incluyen conceptos de gasto tributario históricos, así como otro tipo de exenciones, como aquellas relacionadas con doble tributación por algún error en técnica legislativa. En todos los casos se identifica claramente si el concepto a analizar constituye o no un gasto tributario. Estos informes si bien muestran el impacto de los gastos tributarios sobre determinados sectores, también los combinan con los beneficiarios, por lo que una mejor definición de la clasificación que estuviera centrada no únicamente en los sectores económicos, sino que incorporara áreas de política, contribuiría a una mayor transparencia y comparabilidad del gasto tributario.⁹ Ahora bien, respecto a la cobertura del reporte, únicamente se incluye lo relacionado con gobierno central, pues la SAT no consolida información sobre posibles gastos tributarios relacionados con impuestos locales, como el impuesto predial.

⁹ Para mayor referencia, se incluyen en el Anexo 2 algunos ejemplos de prácticas que desglosan de manera más detallada los gastos tributarios por sector.

22. Tanto en el proyecto de presupuesto, como en el presupuesto, se incluye un anexo específico que contiene la estimación del gasto tributario para el ejercicio fiscal correspondiente, así como una prospectiva para los siguientes 5 años. Los datos se calculan gracias a la información proporcionada por la SAT, la cual realiza análisis anuales sobre gastos tributarios que presenta en su propio portal antes del cierre de junio. Además de la regularidad de los reportes, el concepto está bien identificado en sus documentos fiscales y regulado en el artículo 8 de la Ley de Actualización Tributaria emitida por el Congreso de la República de Guatemala mediante el Decreto número 10-2012. Aunado a ello, la metodología se revisa anualmente para implementar mejoras, por ejemplo, en las fuentes de información para el cálculo de los gastos tributarios. Si bien hasta el momento se han realizado 3 revisiones importantes a la metodología, en esencia se mantienen los criterios de cálculo para garantizar una comparabilidad histórica en los reportes.

23. Si bien se cuenta con estimaciones a futuro del gasto tributario, tales estimaciones no constituyen objetivos o metas de gasto tributario. Tampoco se incluyen controles sobre los gastos tributarios con base en los análisis presentados (topes al tamaño de los gastos tributarios o límites a los años de expiración de las exenciones) ni se realizan análisis de la conveniencia de los gastos tributarios respecto a otras medidas, como aplicar subvenciones directas. A pesar de ello, el gasto tributario se ha mantenido controlado y ronda en torno al 2.8% del PIB para el Proyecto de Presupuesto 2023 y 2.6% para el Presupuesto de Egresos aprobado para 2022. Tal porcentaje se ha mantenido estable en el tiempo, como se observa en el desglose por impuesto que se presenta en la Figura I.4.

**Figura I.4. Gastos Tributarios 2013-2021
(porcentaje del PIB)**



Fuente: Elaboración de la misión con base en datos de la SAT.

24. Un aspecto que podría mejorar el uso de los resultados del gasto tributario es realizar una valoración del desempeño, así como analizar el impacto de los gastos fiscales respecto a otras medidas, como podrían ser subvenciones directas. Ello permitiría informar la discusión del proyecto de presupuesto y utilizar los informes para mejora del impacto de las medidas fiscales. El monitoreo de los gastos tributarios que realiza la SAT permite generar análisis de política que derivan en propuestas de reforma a determinadas leyes y regulaciones. No obstante, no se presenta algún análisis sobre el costo beneficio de las exenciones existentes, salvo cuando hay una propuesta de nuevo impuesto o modificación a alguna de las leyes tributarias que aplican en Guatemala.

B. Frecuencia y Oportunidad

1.2.1.	Frecuencia de los informes fiscales presentados durante el ejercicio	Avanzada
--------	---	-----------------

25. Los informes fiscales se presentan con distintas periodicidades, incluyendo algunos informes de estadísticas de finanzas públicas (EFP) e informes de ejecución presupuestaria, que se publican de forma mensual. La DAPF publica mensualmente algunas estadísticas de finanzas públicas que, en algunos casos, se apegan al estándar MEFP2014 del FMI y, en otros, se muestran conforme a los estándares nacionales que se encuentran alineados con la metodología de 1986. Se cuenta con información, al menos, para los últimos 3 años, dependiendo la estadística de que se trate. Para mayor detalle, la tabla I.1, presentada al inicio de la presente sección, muestra la frecuencia de los principales informes que se presentan durante el ejercicio, así como el tiempo que transcurre para su publicación.

26. Además de las estadísticas presentadas, se elaboran informes con frecuencia trimestral o cuatrimestral. Los informes complementan la información presentada en las EFP, analizando los resultados con base en estándares internacionales. No obstante, la cobertura únicamente abarca el Gobierno Central Presupuestario, pues en los informes no se cuenta con la consolidación periódica y frecuente de la información de otras entidades, como los gobiernos municipales. Su inclusión en informes normalmente se realiza de forma anual.

27. Aunque en 2018, 2020 y 2021 no se aprobó el presupuesto general de ingresos y egresos, no hubo impacto en la presentación de reportes e informes. El impacto que hubo fue en la ejecución presupuestaria, pues la no aprobación retrasó la gestión adecuada de las cuentas. Sin embargo, los informes y reportes que se presentan mensualmente o en alguna otra periodicidad no sufrieron retrasos o ajustes derivados de la falta de un marco de actuación presupuestaria para el ejercicio correspondiente, dado que son muy claras las reglas a aplicar en dicho supuesto.

28. Respecto a las fechas de publicación, la mayoría de las estadísticas e informes que se elaboran de forma mensual, se publican dentro del mes siguiente al periodo de ejecución. Algunos de los informes que requieren consolidación requieren un mayor tiempo

para su publicación, como son los informes de liquidación. No obstante, las estadísticas y reportes que se presentan con regularidad durante el año cumplen con la condición de reportarse dentro del mes siguiente al periodo que cubren las estadísticas o informes (ver tabla I.1). Incluso, en algunos casos en los que los sistemas están conectados, como los reportes de egresos de gobiernos locales, el reporte de la información se actualiza diariamente.

1.2.2.	Puntualidad de los estados financieros anuales	Avanzada
--------	---	-----------------

29. Los estados financieros anuales auditados se publican dentro de los 6 meses posteriores al cierre del ejercicio fiscal para el gobierno central presupuestario. Al respecto, cabe mencionar que el artículo 241 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece los plazos máximos de presentación de la rendición de cuentas al Congreso de la República. Así, en dicho artículo se establece que la liquidación del presupuesto anual se debe someter a la Contraloría General de Cuentas (CGC) en los tres primeros meses del año. Por su parte, la auditoría, que comprende los estados financieros de las cuentas analizadas, se realiza por parte de la CGC, quien emite informe y dictamen en un plazo no mayor a 2 meses. Como se observa en la Tabla I.5, lo anterior se cumple en la práctica, pues los informes de auditoría de los estados financieros se publicaron los últimos 3 años en la segunda quincena de mayo, por lo que la publicación se realiza en los 6 meses siguientes al ejercicio fiscal.

Tabla I.5 Fechas de publicación de los estados financieros auditados

Ejercicio fiscal	Fecha de publicación	Enlace
2019	28 de mayo de 2020	https://appweb.contraloria.gob.gt/bknCaPortal/informe.jsp#/busqueda/2019
2020	25 de mayo de 2021	https://appweb.contraloria.gob.gt/bknCaPortal/informe.jsp#/busqueda/2020
2021	25 de mayo de 2022	https://appweb.contraloria.gob.gt/bknCaPortal/informe.jsp#/busqueda/2021

Fuente: CGC.

30. La Constitución establece que los organismos, entidades descentralizadas o autónomas del Estado con presupuesto propio, presentarán al Congreso de la República en la misma forma y plazo, la liquidación correspondiente, para satisfacer el principio de unidad en la fiscalización de los ingresos y egresos del Estado¹⁰. De acuerdo con el Acuerdo Gubernativo Número 112-2018, de fecha 27 de junio de 2018, del Presidente de la República, la DCE es la responsable de consolidar la ejecución presupuestaria y de administrar el SICOIN. No obstante, la DCE elabora un balance general para el gobierno central presupuestario, mientras que las respectivas entidades del resto del sector público (entidades extrapresupuestarias, gobiernos locales y empresas públicas) elaboran sus propios balances siguiendo un Manual de

¹⁰ Art 241 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Contabilidad Integrada Gubernamental, de uso obligatorio por las unidades de gobierno y recomendado para las empresas públicas.

31. En la práctica, el Ministerio de Finanzas no logra consolidar la totalidad de estados financieros de las municipalidades para la fecha en que debe presentar su liquidación de cuentas, por lo que únicamente se presenta información para una parcialidad del sector público. Así, las auditorías se practican únicamente para la consolidación de gobierno central y, por separado, y sin conocimiento o seguimiento por parte del MINFIN, para los estados financieros presentados por las municipalidades, sin contravenir lo dispuesto en su marco regulatorio ni la autonomía de los gobiernos locales.

C. Calidad

1.3.1.	Clasificación	Básica
--------	---------------	--------

32. Los informes de ejecución y liquidación presupuestaria presentan los ingresos y gastos utilizando una clasificación administrativa, funcional y programática alineada con las normas internacionales. En cuanto a la clasificación económica, el presupuesto y la ejecución y liquidación está basada en el MEFP86 que ya está obsoleta. Los informes de estadísticas fiscales muestran datos de acuerdo con la clasificación económica del MEFP2014, que también muestran los egresos con una clasificación por funciones consistente con la contenida en la Clasificación de Funciones de Gobierno de las Naciones Unidas. Además, los informes de ejecución y liquidación presupuestaria presentan también información por objeto del gasto, por zona geográfica y por clasificadores temáticos.

33. Una clasificación coherente es usada por los diferentes niveles del gobierno. Se utiliza un clasificador presupuestario¹¹ y un cuadro de cuentas únicos que son aplicables a la casi totalidad de las entidades del sector público¹², lo que garantiza una consistencia en el tratamiento de la información y facilita la consolidación.

1.3.2.	Consistencia interna	Buena
--------	----------------------	-------

34. Los informes de estadísticas fiscales presentan la diferencia entre el préstamo/endeudamiento neto y el financiamiento. El préstamo/endeudamiento neto se corresponde con el resultado fiscal de los datos por encima de la línea (ingreso menos

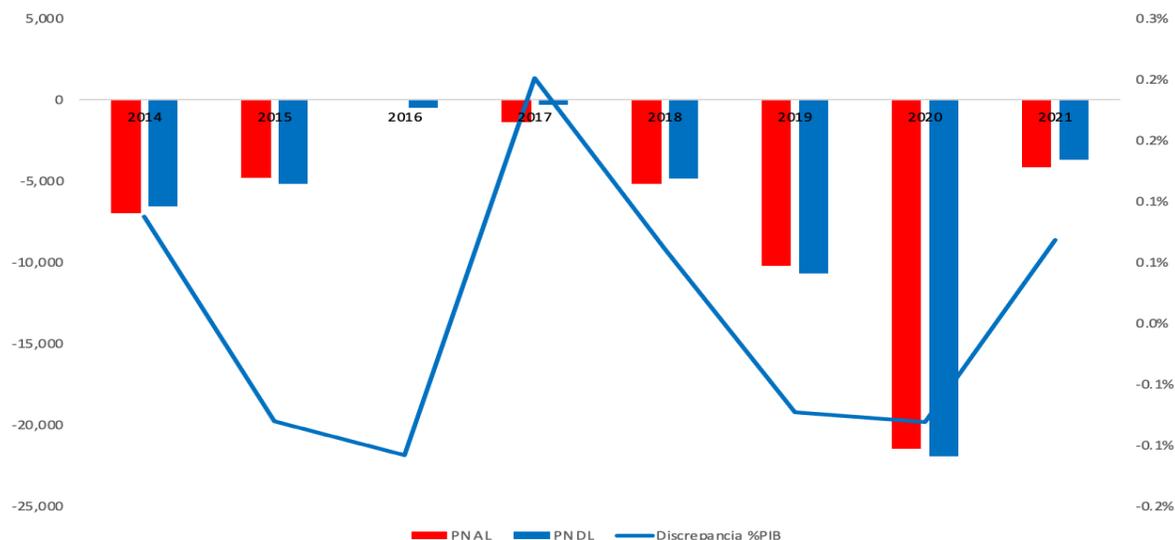
¹¹ Los clasificadores contenidos en el Manual son: Clasificación Institucional; Clasificación Geográfica; Clasificación por Finalidad, Función y División; Clasificación por Tipo de Gasto; Clasificación por Fuentes de Financiamiento; Clasificación de Recursos por Rubros; Clasificación Económica de los Recursos; Clasificación por Objeto del Gasto; y Clasificación Económica del Gasto.

¹² El Art. 8 del Reglamento de la LOP establece la obligatoriedad del Manual de clasificaciones presupuestarias para todo el sector público; y la LOP y su Reglamento establecen de manera indirecta la obligatoriedad del cuadro de cuentas a todo el sector público no financiero al habilitar a la DCE como órgano rector con capacidad para dictar las normas necesarias que permitan la elaboración de estados financieros en el sector público no financiero.

erogaciones) mientras que los datos por debajo de la línea muestran cómo se financia este resultado. La diferencia entre ambas cifras, llamada discrepancia estadística, es mostrada para los subsectores del sector público no financiero y para el consolidado del mismo, del gobierno central y del gobierno general. La discrepancia estadística muestra niveles bajos (Figura I.5), lo que refleja una buena conciliación entre los datos por encima y debajo de la línea.

35. También se presenta una conciliación entre la deuda emitida y las tenencias de deuda. La DCP publica un informe mensual en el que se muestran los acreedores de la deuda externa del gobierno, tanto en el caso de los eurobonos como de los préstamos multi y bilaterales. En cuanto a la deuda interna, el informe recoge la parte de la deuda en manos del sector privado y del sector público. Por el contrario, en lo referente a la conciliación entre el financiamiento y la variación de la deuda (consistencia de flujos y saldos), no se publica ningún análisis de la misma.

Figura I.5. Préstamo/Endeudamiento Neto y Discrepancia Estadística del Gobierno General como Porcentaje del PIB



Fuente: DAPF.

Nota.: PEN AL: Préstamo/Endeudamiento Neto por Encima de la Línea.

PEN DL: Préstamo/Endeudamiento Neto por Debajo de la Línea.

1.3.3. Revisiones históricas	Avanzada
-------------------------------------	-----------------

36. Las estadísticas de finanzas públicas comenzaron a compilarse y publicarse en formato MEFP2014 en diciembre de 2019. Desde entonces ha habido tres revisiones históricas: en 2020, 2021 y 2022, todas ellas causadas por cambios metodológicos. Las dos últimas, 2021 y 2022, son las más importantes: en la primera de ellas, entre otras cosas, se expandió la cobertura de la información disponible, brindando datos de Gobiernos Locales, Fondos de Seguridad Social y el Gobierno General Consolidado además de reclasificar las transferencias otorgadas a personas individuales que realiza el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. En la revisión de 2022 se expandió la cobertura

de la información disponible, brindando datos de Empresas Públicas no Financieras y del Sector Público no Financiero (SPNF) Consolidado y hubo una reclasificación de algunas entidades.

37. Las revisiones de 2021 y 2022 se explican en la nota metodológica que acompaña a la publicación de las estadísticas¹³. En esta nota se explican los cambios y los impactos en las cifras que han tenido las respectivas revisiones metodológicas, incluyéndose una tabla puente que concilia las cifras pre y post revisión (Recuadro I.22). La revisión de 2020, por el contrario, no ha sido explicada.

Recuadro I.2. Revisión de las Estadísticas por Cambios Metodológicos en Septiembre de 2022

Cambios metodológicos en septiembre 2022

1. Se expandió la cobertura de la información disponible, brindando ahora datos de Sociedades Públicas no Financieras y del Sector Público no Financiero Consolidado.
2. Hubo una reclasificación de algunas entidades que en la metodología nacional eran consideradas como Empresas Públicas pero que no cumplen con requerimientos establecidos en los Estándares Internacionales para ser Sociedades Públicas. Estas entidades fueron incorporadas en los Gobiernos Locales (cuando eran Empresas Pública no Financieras Municipales) y como entidades del Gobierno Central Extrapresupuestario (cuando eran Empresas Públicas no Financieras Nacionales). Se recomienda ver documento de Metadatos para más información.
3. Se modificó la fuente de información utilizada para obtener los datos de pasivos en forma de Títulos de Deuda (código MEFP 3313 y 3323) del Gobierno Central Presupuestario. Anteriormente provenía directamente de SICOIN y a partir de esta actualización la información se obtiene desde datos proporcionado por la Dirección de Crédito Público. El cambio no tiene un efecto en cifras anuales, solamente en datos mensuales y proporciona una mejor clasificación entre acreedores internos y externos.

Incurrimiento en Pasivos en forma de Títulos de Deuda del Gobierno Central Presupuestario

Cifras en Millones de Quetzales

Versión	Anterior			Actualizada		
Año	Interno	Externo	Total	Interno	Externo	Total
2014	8,219.28	-7.34	8,211.94	8,087.65	124.29	8,211.94
2015	3,988.42	-12.46	3,975.96	3,808.42	167.54	3,975.96
2016	6,192.36	3,328.14	9,520.49	4,124.64	5,395.85	9,520.49
2017	8,346.68	1,933.23	10,279.92	6,657.75	3,622.16	10,279.91
2018	10,265.31	-17.87	10,247.45	10,265.21	-17.87	10,247.35
2019	7,412.33	7,166.51	14,578.84	5,334.37	9,244.47	14,578.84
2020	24,371.84	7,121.48	31,493.32	22,266.48	9,226.84	31,493.32
2021	17,980.42	4,171.48	22,151.90	14,447.43	7,704.47	22,151.90

¹³ https://www.minfin.gob.gt/images/estadisticas_financieras_2022/docs/metodologia.pdf.

Fuente: Preparado por el equipo de la misión.

D. Integridad

1.4.1.	Integridad estadística	Básica
--------	------------------------	--------

38. Las estadísticas fiscales son preparadas, compiladas y divulgadas en línea con el Sistema General de Divulgación de Datos Mejorada (e-GDDS, por sus siglas en inglés) del FMI. Los datos son compilados siguiendo el MEFP2014. Guatemala cumple con los compromisos de envíos de información tanto al FMI como al Consejo Monetario de Centroamérica y los metadatos se actualizan cada vez que hay una nueva publicación de datos.

39. La DAPF no es una agencia dedicada exclusivamente a la compilación de estadísticas. El Reglamento Orgánico Interno de MINFIN aprobado en junio de 2018 señala las funciones y responsabilidades de la DAPF. En el artículo 54 de este reglamento se recoge que la DAPF es la responsable de “estudiar, analizar y producir información de manera permanente de la situación de las finanzas públicas, recaudación tributaria, gasto público y financiamiento” por lo que la DAPF es la responsable de la elaboración de las estadísticas fiscales. De acuerdo con el CTF para que esta práctica pueda considerarse avanzada se requiere que exista una agencia específicamente encargada de producir las estadísticas, y que además cumpliera los requisitos necesarios para que se le pudiera considerar independiente (Recuadro I.3).

Recuadro I.3. Funciones e Independencia del Instituto Nacional de Estadística de España (INE)

El INE es un organismo autónomo de carácter administrativo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital a través de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa. Se rige, básicamente, por la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública (LFEP) (modificada en el Boletín Oficial del Estado 08-07-2022), que regula la actividad estadística para fines estatales la cual es competencia exclusiva del Estado, y por el Estatuto aprobado por Real Decreto 508/2001 de 11 de mayo.

La Ley asigna al INE un papel destacado en la actividad estadística pública encomendándole expresamente la realización de las operaciones estadísticas de gran envergadura (censos demográficos y económicos, cuentas nacionales, estadísticas demográficas y sociales, indicadores económicos y sociales, coordinación y mantenimiento de los directorios de empresas, formación del Censo Electoral...).

También, la ley atribuye al INE las siguientes funciones: la formulación del Proyecto del Plan Estadístico Nacional con la colaboración de los Departamentos Ministeriales y del Banco de España; la propuesta de normas comunes sobre conceptos, unidades estadísticas, clasificaciones y códigos; y las relaciones en materia estadística con los Organismos Internacionales especializados y, en particular, con la Oficina de Estadística de la Unión Europea (EUROSTAT).

Fuente: Instituto Nacional de Estadística de España.

40. La CGC cuenta con independencia técnica y financiera para llevar a cabo los procesos de auditoría. El Decreto Número 31-2002 que contiene la Ley Orgánica de la CGC establece en su artículo 1 que la CGC es una institución con independencia funcional, técnica, presupuestaria, financiera y administrativa, por lo que, formalmente, se trata de una entidad independiente. Asimismo, ayuda a garantizar la independencia el hecho de que, de acuerdo con el artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la elección y remoción de la persona que ocupe la titularidad de la CGC depende del Congreso. Los seis candidatos que se presentan son seleccionados por una comisión de postulación integrada por los rectores de las universidades del país.

41. En la práctica, también se cuenta con controles para garantizar la independencia del ente fiscalizador. Un posible riesgo a la autonomía financiera de la CGC es que la negociación de sus techos presupuestarios se realiza con el MINFIN. No obstante, esto está mediado por el hecho de que, de acuerdo con su Ley Orgánica, artículo 32, la CGC debe recibir una asignación no menor al 1 por ciento de los ingresos ordinarios del Estado, de las entidades de fiscalización obligatoria y permanente, por lo que existe un piso mínimo en su presupuesto para su operación. Asimismo, la CGC cuenta con otras fuentes de financiamiento complementarias, reguladas en el artículo 33 de la referida Ley Orgánica que le permitirían una independencia financiera, entre las que destacan dos conceptos:

- Los ingresos por concepto de imposición de sanciones pecuniarias y multas, de acuerdo con las condiciones establecidas en el artículo 39 de su propia Ley Orgánica;
- Los ingresos por concepto de prestación de servicios a las entidades, instituciones y organismos sujetos a fiscalización por parte de la CGC;

42. Los informes de auditoría presentan, por separado, el análisis del Gobierno Central Presupuestario y del resto de entidades del Sector Público. El artículo 2 de la Ley Orgánica de la CGC, ya referida, establece como su ámbito de competencia el sector público¹⁴ y solo exceptúa a aquellas entidades del sector público sujetas por ley a otras instancias de fiscalización externa.

43. Los plazos de presentación de los resultados de la auditoría sobre los estados financieros están claramente establecidos en la Ley y se cumplen en la práctica. Respecto a los estados financieros, el artículo 25 de la propia Ley Orgánica de la CGC establece que se

¹⁴ Todos los activos y pasivos, derechos, ingresos, egresos y en general todo interés hacendario de los Organismos del Estado, Entidades Autónomas y Descentralizadas, las Municipalidades y sus Empresas, Fideicomisos constituidos con Fondos Públicos, Consejos de Desarrollo, Instituciones o Entidades Públicas que por delegación del Estado presten servicios, instituciones que integran el sector público no financiero, de toda persona, entidad o institución que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas y de empresas no financieras en cuyo capital participe el Estado, bajo cualquier denominación así como las empresas en que éstas tengan participación, así como cualquier persona individual o jurídica, invierta o administre fondos públicos.

rendirán informes anualmente en un plazo máximo de 150 días después de cierre del ejercicio fiscal anterior, un informe y dictamen de los resultados de la auditoría practicada a los estados financieros y ejecución presupuestaria de ingresos y gastos de los organismos del Estado, Instituciones, entidades autónomas y descentralizadas. Como ya fue referido en la Tabla I.5, los plazos se cumplieron para los últimos 3 años, dado que en dos ocasiones los resultados se publicaron el 25 de mayo y en una ocasión el 28 de mayo.

44. En la realización de las auditorías, la CGC aplica el marco internacional de fiscalización adaptado al contexto de Guatemala. Sobre la realización de la auditoría conforme a normas internacionales, cabe mencionar que la CGC aplica los principios fundamentales, metodológicos y técnicos que establecen las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores adaptadas a Guatemala y comprende la evaluación de la estructura de control interno y la revisión de las operaciones, registros financieros y documentos contables proporcionados por el MINFIN.

45. Sobre la exhaustividad del análisis, la auditoría analiza el incumplimiento de normas, así como el estado de liquidación del presupuesto. La revisión evaluó leyes, reglamentos, acuerdos gubernativos y otras disposiciones, así como el balance general, estado de resultados y notas a los estados financieros, compilados, principalmente, por la DCE. Entre los objetivos de la auditoría destaca el comprobar la autenticidad y presentación de los registros contables, transacciones administrativas y financieras, así como sus documentos de soporte, y evaluar el adecuado cumplimiento de las normas, leyes, reglamentos y otros aspectos legales aplicables. Respecto a la liquidación del presupuesto, se indica que el presupuesto de ingresos devengado en 2021 fue de 104.9 mil millones de quetzales, lo que equivale al 97.58 por ciento del presupuesto vigente. Para el presupuesto de egresos se presenta un cuadro por programas que representa un total de 107.5 mil millones de quetzales, de los cuales se devengaron 93 mil millones, aproximadamente 86.5 por ciento.

46. El resultado de la auditoría a los estados financieros de los últimos tres años ha concluido que la evidencia obtenida proporcionó una base suficiente y apropiada para el análisis, si bien se detectaron algunas limitaciones. El Recuadro I.4. muestra un resumen de las principales limitaciones y recomendaciones establecidas en el dictamen de auditoría de los estados financieros del Gobierno Central Presupuestario para 2021. Cabe destacar que ninguna de ellas se considera como alguna salvedad mayor, al no derivar en una opinión desfavorable o sin información suficiente por parte de la CGC. Asimismo, los montos identificados con diferencias en los saldos no resultan significativas financieramente, pues en los casos en los que mencionan los montos como un posible riesgo, es decir, las diferencias encontradas en las cuentas 1112 Bancos y la subcuenta 1112-03-02 Donaciones, éstas representan únicamente el 0.3% y 0.0002% del PIB nominal para 2021, respectivamente. Asimismo, respecto a la evaluación de los procesos de control interno en el ministerio de Finanzas, no se observa ningún asunto relevante que reportar. Se indica también que en general se cumple con la normativa de

aplicación presupuestaria, salvo la normativa interna relacionada con los Procedimientos para la Conciliación de Saldos de Contabilidad Patrimonial.

Recuadro I.4. Limitantes más Significativas del Informe de la CGC de 2021

<p>Las principales limitantes detectadas respecto al análisis de los estados financieros incluyen lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Saldos contables en cuentas bancarias que están canceladas o con un saldo menor, generando una diferencia de 219.69 millones de quetzales pendientes de regularizar. • Existencia de saldos de préstamos de años anteriores que no han tenido movimiento y están pendientes de regularización. • Diferencias entre los saldos registrados en el Libro Mayor Auxiliares de Cuenta de SICOIN con los saldos reportados en formularios de resumen de inventario. • Entidades que no han presentado en su totalidad los expedientes de los documentos requeridos para realizar la regularización de saldos, a solicitud de la DCE. • Proceso de auditoría limitado en la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, al existir registros que no se presentan de forma razonable e íntegra o bien, que no cuentan con la documentación de respaldo para la depuración y reclasificación.
--

Fuente: Informe de auditoría Financiera y de Cumplimiento a la DCE de MINFIN, como organismo centralizador. CGC. Disponible en:
<https://appweb.contraloria.gob.gt/ImpresionDocumento/Descargar?z=MTQwMjUmSSYwJkNINjEzYzY0RXI0NTdCYUFhRjQ1YWEOYWFmQTZERmVFNjQ=>

1.4.3.	Comparabilidad de los datos fiscales	Básica
---------------	---	---------------

47. Los informes de ejecución y liquidación presupuestaria se preparan sobre la misma base que el presupuesto. En los informes de ejecución presupuestaria y en la liquidación se presentan tablas en las que se comparan los ingresos percibidos y los gastos ejecutados con las estimaciones contenidas en el presupuesto aprobado y sus modificaciones posteriores. Se adopta la misma cobertura institucional- Gobierno Central Presupuestario- y la misma clasificación administrativa, económica y funcional de forma que la comparación con el presupuesto es inmediata.

48. Se presentan cuatro informes anuales con el desempeño fiscal por clasificación económica que no se reconcilia con los resultados presupuestarios. Por un lado, las estadísticas fiscales en base a la metodología MEFP2014. Por otro, la liquidación presupuestaria. Además, se presentan los estados financieros anuales. Por último, se publica la situación financiera, que contiene el resultado presupuestario según la clasificación presupuestaria nacional, es decir, según la clasificación MEFP86. Estos cuatro informes presentan datos divergentes por la diferente metodología empleada (Tabla I.5) y no hay reconciliación entre los informes.

49. Los resultados obtenidos con metodología MEFP2014 (estadísticas fiscales) y MEFP86 son conciliados. Sin embargo, las estadísticas fiscales no se concilian con la liquidación

presupuestaria ni con los estados financieros. Llevar a cabo estas conciliaciones permitiría mejorar la comparabilidad de los datos fiscales especialmente cuando se dispone de clasificadores presupuestarios y contables estandarizados para el conjunto del sector público.

Tabla I.5. Ingresos y Gastos del Gobierno Central Presupuestario según las Diferentes Metodologías
(Cifras en millones de Quetzales)

2021/Millones de Quetzales	Estadísticas Fiscales (MEFP2014)	Metodología Nacional (MEFP86)	Estados Financieros	Liquidación Presupuestaria
Ingresos Totales	84359	82295	86167	104924
Gastos Totales	88295	90066	86230	93006
Resultado	-3936	-7771	-63	11918

Fuente: DAPF y Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre Contable.

E. Recomendaciones

50. Las principales recomendaciones para este pilar del código que permitirían avanzar en materia de transparencia fiscal son:

- **Recomendación 1.1. Mejorar la calidad de los reportes fiscales**
 - Realizar la consolidación de informes presentados durante el ejercicio, incluyendo en los informes de Liquidación Presupuestaria y Cierre Contable información consolidada del GC (incluyendo las entidades descentralizadas) como primer paso hacia la consolidación de la información del Sector Público.
 - Revisar los procesos de negociación del presupuesto de la CGC para que la negociación sobre los techos no tenga que pasar por uno de los entes fiscalizados, es decir, el MINFIN, en específico, la DTP, sino que sea directamente con el Congreso.
 - Conciliar los resultados presentados en los estados financieros con la liquidación presupuestaria y las estadísticas fiscales.
 - A largo plazo adoptar la clasificación económica del MEFP2014 para el presupuesto y la liquidación y ejecución presupuestaria.
- **Recomendación 1.2. Mejorar la cobertura de los reportes fiscales**
 - Incluir la deuda del gobierno central con BANGUAT y el IGSS y los pasivos actuariales de los sistemas de pensiones de los empleados públicos en el balance del gobierno central. De igual forma, calcular el devengo de intereses e incluirlo en el gasto devengado de cada período. Buscar consolidar los estados financieros municipales con la información que se presenta de gobierno central.
 - Realizar una valoración del desempeño, así como analizar el impacto de los gastos fiscales respecto a otras medidas, como podrían ser subvenciones directas. Ello permitiría informar la discusión del proyecto de presupuesto y

utilizar los informes para mejora del impacto de las medidas fiscales. Asimismo, resultaría adecuado incluir el desglose del gasto tributario por área de política, no únicamente por sector económico (impuesto y beneficiario).

Tabla I.6. Resumen de la Evaluación de los Reportes Fiscales (Pilar I)

	Principio	Evaluación	Problemática e Importancia	Recomendaciones
Cobertura	1.1.1 Cobertura de las Instituciones	Buena: Las estadísticas fiscales presentan una cobertura del SPNF.	Media: No hay cobertura del sector público total. Para que exista se deben incluir las empresas públicas financieras.	
	1.1.2 Cobertura de saldos	Básica: Los informes fiscales muestran el total de depósitos y de la deuda del gobierno central. Sin embargo, un alto porcentaje de saldos de activos no financieros no dividen por clasificación económica. Además, hay deuda del Gobierno Central con BANGUAT y el IGSS no reportada en el balance consolidado del Gobierno Central. Los pasivos actuariales de los sistemas de pensiones de los empleados públicos no son calculados.	Alta: No se tienen una visión completa de la imagen patrimonial del gobierno. Para tenerla, se necesita incluir en los informes la deuda del Gobierno Central con BANGUAT y el IGSS, así como calcular los pasivos actuariales de los sistemas de pensión de los empleados públicos.	R1
	1.1.3 Cobertura de flujos	Básica: Los gastos en intereses no se compilan en base de devengo.	Alta: No se conoce el total del gasto devengado. El gasto en intereses debe comenzar a calcularse en base devengada.	R1
	1.1.4 Cobertura del gasto tributario	Buena: Los gastos tributarios se publican anualmente, incluyen el desglose por impuesto y beneficiario, pero no establecen objetivos y medición del desempeño.	Media: no se cuenta con estudios regulares de costo-beneficio de los gastos tributarios, para verificar que sean las mejores medidas posibles, comparado con otras estrategias fiscales. La clasificación de la información por sector o área de política requiere una mejor definición.	R2
Frecuencia y oportunidad	1.2.1 Frecuencia de la presentación de informes fiscales durante el ejercicio	Avanzada: Los informes fiscales del ejercicio se publican con frecuencia mensual, en el plazo de un mes, aunque no todos con la misma metodología.	Baja: existe el riesgo de inconsistencia entre reportes, al utilizar metodologías distintas de consolidación con estándares internacionales.	R1
	1.2.2 Puntualidad de los estados financieros anuales	Avanzada: Los estados financieros anuales auditados o definitivos se publican dentro de los 6 meses posteriores al cierre del ejercicio financiero.	Baja: no se logra consolidar la totalidad de estados financieros de las municipales para su presentación en marzo por el Gobierno Central, aunque sí se presentan de forma individual por cada municipio.	R2
Calidad	1.3.1 Clasificación	Básica: El presupuesto y la ejecución y liquidación presupuestaria presentan una clasificación económica basada en el MEFP86, que ya está obsoleta.	Alta: Se debería adoptar la clasificación económica del MEFP2014 en el presupuesto y en los informes presupuestarios.	
	1.3.2 Coherencia Interna	Buena: Se presenta las diferencias entre el resultado fiscal por encima y por debajo de la línea y se concilian los datos de deuda por deudor y acreedor.	Media: No se concilia la necesidad de financiación y la variación del saldo de deuda.	
	1.3.3 Revisiones históricas	Avanzada: Las revisiones de las estadísticas fiscales se explican en los metadatos con la excepción de un cambio metodológico registrado en 2020. Además, se publica una tabla puente que concilia las cifras pre y post revisión.	Baja: La revisión que tuvo lugar en 2020 no se explica.	
Integridad	1.4.1 Integridad estadística	Básica: No existe una agencia que se dedique exclusivamente a la compilación de las estadísticas fiscales y sea independiente.	Baja: La independencia de la agencia que compila las estadísticas es una característica de los sistemas estadísticos avanzados.	
	1.4.2 Auditoría externa	Avanzada: Una entidad fiscalizadora superior e independiente publica un informe anual de auditoría conforme a las normas internacionales que determina si los estados financieros anuales del gobierno muestran una visión verídica y justa de su posición financiera y sin salvedades significativas.	Baja: puede existir riesgo a la independencia del ente fiscalizador si la negociación de su techo presupuestario debe pasar por uno de los entes fiscalizados.	R1
	1.4.3 Comparabilidad de los datos fiscales	Básica: El presupuesto y la liquidación y ejecución presupuestaria se preparan con la misma cobertura y clasificación económica. Sin embargo, los estados financieros no se concilian con la liquidación presupuestaria ni con las estadísticas fiscales.	Media: La falta de conciliación entre estados financieros, liquidación presupuestaria y estadísticas fiscales dificulta la comparabilidad entre los diferentes resultados fiscales publicados.	R7

II. PRONÓSTICOS FISCALES Y PRESUPUESTOS

Las previsiones fiscales y los presupuestos deben proporcionar una declaración clara de los objetivos presupuestarios y los propósitos de las políticas del gobierno, así como proyecciones integrales, oportunas y creíbles de la evolución de las finanzas públicas, junto con su debido monitoreo.

51. Este capítulo evalúa la calidad de las prácticas de previsión fiscal y presupuestación de Guatemala en comparación con las normas establecidas por el Código de Transparencia Fiscal. Considera cuatro dimensiones relevantes de la previsión fiscal y el ejercicio presupuestario basadas en información disponible públicamente, a saber:

- La exhaustividad del presupuesto y la documentación asociada;
- El orden y la puntualidad del proceso presupuestario;
- La orientación de la política fiscal; y
- La credibilidad de las previsiones fiscales y las propuestas presupuestarias.

En la siguiente tabla se presenta un resumen de las principales leyes, documentos fiscales y presupuestarios revisados durante la misión.

Tabla II.1. Documentos de Pronósticos Fiscales y Presupuestarios

Legislación			
Constitución Política de la República de Guatemala		1985	
Ley Orgánica del Presupuesto		1997	
Reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto		2013	
Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal		2022	
Documentos relacionados con el presupuesto anual			
Documento	Descripción	Entidad	Frecuencia
Marco Fiscal de Mediano Plazo	Programación fiscal plurianual que presenta proyecciones macroeconómicas y fiscales	DAPF	Anual
Presupuesto Multianual	Programación del gasto público con elevado nivel desagregación	DTP	Anual
Informe de Política Monetaria	Análisis de la coyuntura reciente, las perspectivas económicas y la política monetaria	Banguat	Trimestral
Metodología de la Gestión por Resultados	Marco conceptual de la Gestión por Resultados y resultados institucionales por Entidad.	SEGEPLAN	Anual
Indicadores de Producto y Resultado	Fichas de indicadores de producto y resultado por programa presupuestario y tendencias en metas.	SEGEPLAN	Anual (proyecto y presupuesto)
Producción y metas por institución	Montos aprobados y metas por productos y subproductos de cada programa presupuestario.	SEGEPLAN	Anual (proyecto y presupuesto)

Presupuesto Ciudadano	Presentación del presupuesto nacional con explicaciones no técnicas de cómo se invierten los recursos.	DTF	Anual (proyecto de presupuesto y presupuesto aprobado)
Plan Nacional de Desarrollo	Política nacional de desarrollo de largo plazo, que articula políticas, planes, programas, proyectos e inversiones.	CONADUR	Multianual
Prioridades de desarrollo	10 prioridades nacionales de desarrollo construidas a partir del análisis de vinculaciones entre ODS y PND.	SEGEPLAN	Multianual
Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Finanzas	Identifica las acciones estratégicas en el cumplimiento de las funciones del Ministerio.	DIPLANDI	Cuatrienal
Plan Operativo Multianual y Anual del Ministerio de Finanzas	Plan de mediano plazo que operativiza las líneas estratégicas de acción de programas, subprogramas y actividades.	DIPLANDI	Quinquenal
ABC de Gestión por Resultados	Guía para realizar presupuestación por resultados en Guatemala.	DTP	Única vez (2013)
Guía Conceptual de planificación y presupuesto por resultados para el Sector Público de Guatemala	Explicación de las 4 etapas en que se divide la Gestión por Resultados en Guatemala y su vinculación con la planeación operativa.	SEGEPLAN / MINFIN	Única vez (2013)
Informe de Evaluación sobre el Desempeño de los Resultados Estratégicos Institucionales (REI)	Resultados de los indicadores del Plan Estratégico Institucional.	DIPLANDI	Anual
Presupuesto de egresos	Detalle y estadísticas sobre los egresos previstos en el Presupuesto, con elevado nivel de desagregación	DTP	Anual
Presupuesto de ingresos	Detalle y estadísticas sobre los ingresos previstos en el Presupuesto, con elevado nivel de desagregación	DTP	Anual
Informe de Desempeño de la Política Fiscal	Análisis de la evolución y resultados recientes de la política y perspectivas	DAPF	Anual / Semestral

A. Exhaustividad-Integridad

2.1.1.	Unidad presupuestaria	No alcanzada
--------	-----------------------	--------------

52. La definición de las instituciones contenidas en el gobierno central es limitada, por lo que el sistema de aprobación presupuestaria continúa altamente fragmentado. El Gobierno Central se integra por 126 instituciones, de las cuales únicamente 46 son parte del

Gobierno Central Presupuestario y las restantes 80 son unidades extrapresupuestarias (Tabla II.2). El monto de las entidades no incluidas en el presupuesto y que forman parte del Gobierno Central en 2021 ascendió a 16 por ciento de los egresos.

Tabla II.2. Conformación del presupuesto del Gobierno Central según clasificación nacional y según el MEFP

	Número de entidades según clasificación nacional	Número de entidades según MEFP
Gobierno Central	126	98
Gobierno Central Presupuestario¹⁵	46	19
Unidades Extrapresupuestarias	80	79
Unidades Descentralizadas y Autónomas	78	79
Seguridad Social	2	0

Fuente: Información de MINFIN entregada a la misión. Ver nota a pie de página explicando la diferencia con tabla 1.1.1

53. La Constitución, en su artículo 237 indica que la unidad del presupuesto es obligatoria. Al mismo tiempo indica que los organismos, las entidades descentralizadas y las autónomas podrán tener presupuesto y fondos privativos¹⁶ que se deben enviar anualmente al Ejecutivo y al Congreso para su conocimiento e integración al presupuesto general, mas no para su aprobación. Dicho grupo de instituciones deben enviar su anteproyecto de presupuesto al MFP para la formulación del presupuesto, sin embargo, no todas ellas envían la versión aprobada por sus respectivas autoridades de modo que pueda integrarse al proyecto de presupuesto.

54. La Constitución explicita y determina pisos mínimos de gasto con respecto al presupuesto para ciertos sectores e instituciones que conforman una parte importante del presupuesto, y la posibilidad de cobro de ingresos propios por las entidades descentralizadas y autónomas. Las asignaciones privativas incluyen mínimos de cinco por ciento de los ingresos a la Universidad de San Carlos de Guatemala¹⁷; tres por ciento al fomento y promoción del deporte¹⁸; dos por ciento al Organismo Judicial¹⁹; 10 por ciento a las municipalidades. Los cobros de ingresos propios cobrados por entidades descentralizadas y autónomas no son integrados en la cuenta única del Tesoro, mientras que la Universidad de San Carlos es la única institución que no reporta en el SICOIN su ejercicio del gasto.

¹⁵ La cantidad de entidades en la clasificación nacional toma en consideración a cada una de las 24 secretarías y 5 entidades en la Presidencia de la República de forma individual, mientras que el registro según MEFP los agrupa como una misma entidad.

¹⁶ Cuando se establezca por Ley.

¹⁷ Artículo 84.

¹⁸ Artículo 91.

¹⁹ Artículo 213.

55. El Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) ha tomado medidas que mejoran la unidad presupuestaria respecto a lo observado en la Evaluación de Transparencia Fiscal de 2016, particularmente en lo referente a los fideicomisos. De los 82 fideicomisos registrados, en 2022 únicamente se encuentran vigentes 20, con 42 extintos y 20 vencidos. Los saldos disponibles de los fideicomisos deberían consolidarse o bien presentarse en los documentos presupuestarios para proveer una visión más unificada de los recursos de los que dispone el gobierno para alcanzar sus objetivos.

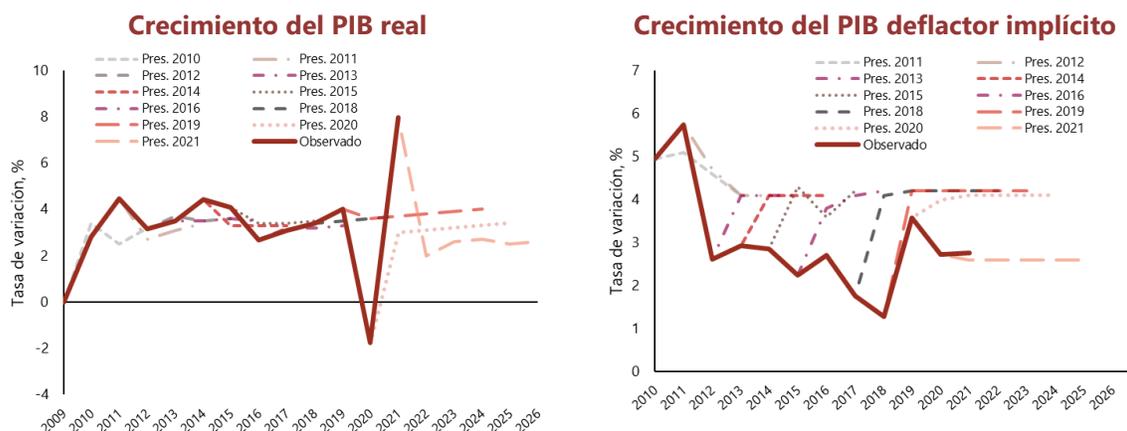
2.1.2	Pronósticos macroeconómicos	Básica
-------	-----------------------------	--------

56. El MFMP que acompaña al presupuesto anual presenta los pronósticos a mediano plazo de las principales variables macroeconómicas. La DAPF elabora desde 2019 el MFMP a un horizonte de cinco años. Aunque no existe una obligación o mandato legal para realizar el MFMP, las Normas para la Formulación Presupuestaria, que rigen anualmente el proceso de elaboración del Presupuesto, sí incluyen la formulación del MFMP por parte de la DAPF. El MFMP presenta proyecciones de las principales variables macroeconómicas: crecimiento del PIB real, del PIB nominal, exportaciones, importaciones e inflación, tal y como requiere el CTF para alcanzar un nivel de práctica básica.

57. Los pronósticos macroeconómicos que sustentan el presupuesto son elaborados por BANGUAT). El BANGUAT formula proyecciones macroeconómicas trimestralmente en el marco de su Informe de Política Monetaria (a marzo, a junio, a septiembre y a noviembre). El Informe de Política Monetaria no presenta un cuadro completo con proyecciones plurianuales de todos los agregados macroeconómicos, sino que incluye perspectivas de crecimiento y de inflación. Desde 2019 el horizonte de proyección es el año en curso y el siguiente. El BANGUAT también elabora proyecciones fiscales propias, pero no se publican. Para la elaboración del MFMP y del Presupuesto, el BANGUAT suministra al MINFIN proyecciones plurianuales, a seis años, de crecimiento del PIB real, del PIB nominal y del sector externo (exportaciones e importaciones) con tres escenarios, calificados como bajo, medio o alto, en función del crecimiento esperado.

58. La DAPF completa el escenario macroeconómico interno y externo del MFMP sobre la base de los pronósticos del BANGUAT con sus propios modelos (Figura II.11). Formula proyecciones complementarias para algunas variables macro como el crecimiento del consumo privado o el crecimiento del Índice de Precios al Consumo, que se incorporan en el cuadro macroeconómico de mediano plazo del MFMP, junto a los pronósticos de crecimiento y sector externo del BANGUAT. Para ello, la DAPF dispone de un modelo de pronósticos macroeconómicos que engloba ecuaciones de corrección de error para proyectar diez variables macroeconómicas (PIB, importaciones, tipo de cambio nominal, consumo privado, exportaciones, remesas, deflactor del PIB, importaciones, exportaciones y deflactor socios comerciales). Este modelo de pronóstico opera con los propios supuestos y proyecciones de la DAPF o se puede adaptar para aproximar los resultados a las proyecciones del BANGUAT.

Figura II.1. Proyecciones Sucesivas de Crecimiento y Precios



Fuente: Equipo de la misión a partir del Presupuesto Plurianual (varios años).

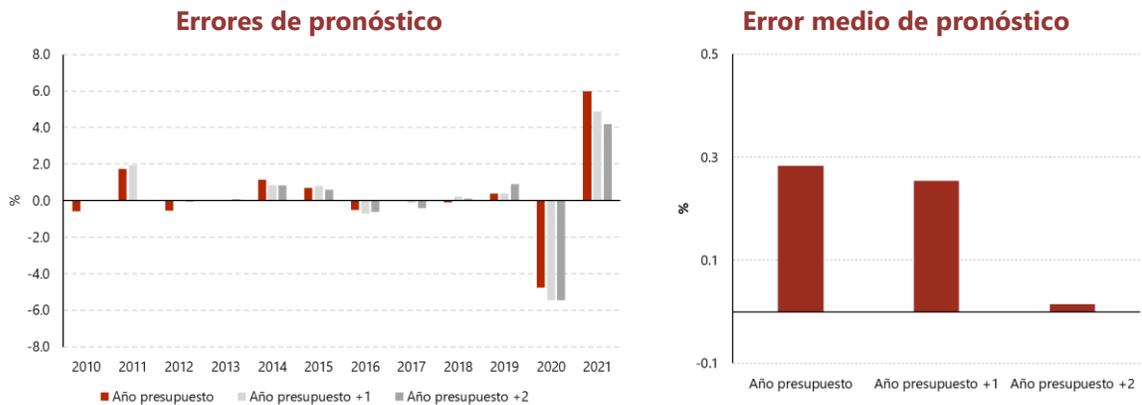
59. Existe una buena relación institucional entre el MIFIN y el BANGUAT. La coordinación entre el MINFIN y el BANGUAT se realiza a través de un Grupo de Trabajo creado en 2011 e integrado por los Departamentos de Análisis y Pronósticos y de Política Financiera del BANGUAT y la DAPF, la Dirección Técnica de Presupuesto (DTP), la Dirección de Crédito Público y la Dirección de Transparencia Fiscal (DTF) del MINFIN, que se reúne semanalmente. En cuanto a las proyecciones macroeconómicas, estas reuniones permiten ampliar la información que recibe la DAPF. La DAPF comparte con el BANGUAT información sobre las variables fiscales para la formulación de los pronósticos macroeconómicos.

60. El MFMP presenta algunos de los supuestos externos necesarios para la proyección macrofiscal. El MFMP habitualmente contiene un apartado que describe algunos de los supuestos externos que sirven de base para los pronósticos macroeconómicos. En el MFMP 2023 – 2027 se incluye, además, un cuadro que presenta los supuestos externos. Estos supuestos se toman de las proyecciones del FMI, ya que el BANGUAT no publica los supuestos de sus proyecciones macroeconómicas ni los envía a la DAPF, aunque hay un intercambio fluido de información entre ambas instituciones. De este modo, los supuestos externos que se incorporan en el MFMP pueden diferir de los que subyacen a la proyección. Además, en el MFMP no se incluyen todos los supuestos que puede haber planteado el BANGUAT y que podrían ser relevantes (por ejemplo, tipo de cambio o tasa de interés), lo que contrasta con los requisitos exigidos para un nivel de buena práctica según el CTF.

61. En el Presupuesto los pronósticos macroeconómicos se presentan de forma más esquemática. El Presupuesto Multianual es elaborado por la DTP. Los supuestos externos y las proyecciones macroeconómicas son coherentes con los del MFMP. La presentación, no obstante, se realiza de forma más esquemática que en el MFMP mediante gráficos de los principales supuestos externos (crecimiento e inflación mundial y de las principales economías) y de las variables macroeconómicas nacionales (crecimiento real, inflación y sector externo).

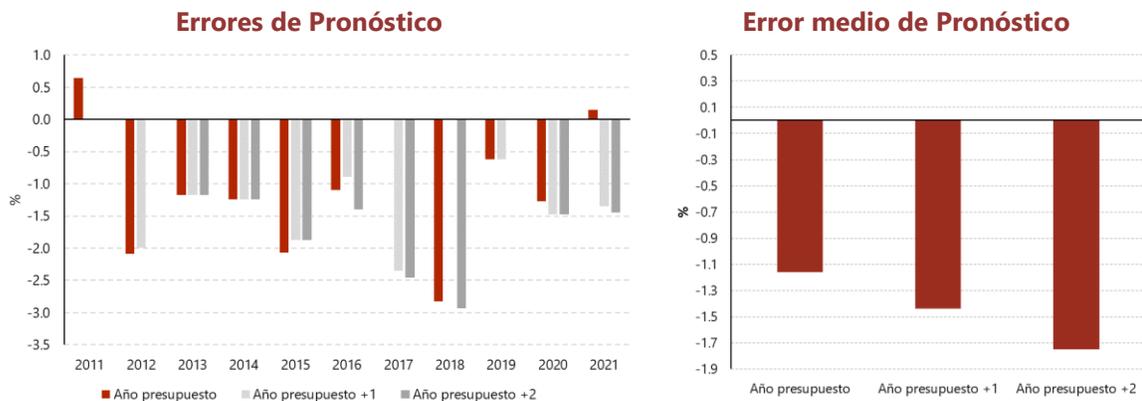
62. Los pronósticos macroeconómicos no incluyen toda la información disponible. El MFMP y el Presupuesto se basan en las proyecciones macroeconómicas que el BANGUAT elabora con información de marzo, en lugar de las más recientes que el BANGUAT prepara con información de junio y que también remite a la DAPF. Como explica el Manual de Transparencia Fiscal, los pronósticos macroeconómicos deben integrar toda la información disponible. En caso contrario, pueden amplificarse los errores de proyección macroeconómica, trasladándose a los pronósticos fiscales. En el caso de Guatemala, los errores de predicción del crecimiento del PIB real han sido, en general, reducidos, excepto en los dos últimos años por la pandemia de Covid-19 (Figura II.22). Sin embargo, el deflactor implícito del PIB se ha tendido a sobreestimar desde 2011 (Figura II.33).

Figura II.2. Errores de Pronóstico la Tasa de Crecimiento del PIB real



Fuente: Equipo de la misión a partir del Presupuesto Multianual.
 Nota: Valores negativos suponen una sobreestimación.

Figura II.3. Errores de Pronóstico la tasa de Crecimiento del Deflactor Implícito del PIB 2011 – 2021



Fuente: Equipo de la misión a partir del Presupuesto Multianual.
 Nota: Valores negativos suponen una sobreestimación. Datos de 2017 no disponibles.

2.1.3.	Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP)	Buena
--------	---	--------------

63. El MFMP y el Presupuesto Multianual presentan proyecciones fiscales de mediano plazo para el Gobierno Central Presupuestario e incluyen los resultados de los dos años anteriores. La Ley Orgánica del Presupuesto establece que el MINFIN debe elaborar el Presupuesto Multianual. En el Reglamento de la Ley Orgánica se especifica que el Presupuesto Multianual constituye una programación del gasto público. Según las Normas para la Formulación Presupuestaria, las entidades tienen la obligación de elaborar su anteproyecto de presupuesto multianual, en el marco de los objetivos generales de política (Plan Nacional de Desarrollo (PND), Agenda 2030 y Política General del Gobierno). El Presupuesto Multianual se viene elaborando desde el año 2002. De igual modo, las Normas de Formulación Presupuestaria establecen que el MFMP debe incluir el escenario fiscal de mediano plazo, incluyendo una estimación de los ingresos tributarios.

64. El MFMP formula proyecciones detalladas de ingresos por recaudación tributaria. Las proyecciones de ingresos se formulan de forma desagregada por figuras tributarias en función de la evolución proyectada de las variables macroeconómicas (Tabla II.3), considerando además los cambios legales y otros ajustes que puedan estar relacionados con la estructura y mecánica recaudatoria del impuesto. Para ello se disponen de elasticidades estimadas por la DAPF para algunos de los principales impuestos como el Impuesto sobre el Valor Agregado o el Impuesto sobre la Renta. Las proyecciones de ingresos tributarios de la DAPF, sirven de base para la elaboración del Presupuesto, una vez se han consensuado con la SAT en el seno de la Comisión Técnica de Finanzas Públicas.

Tabla II.3. Estimación de Ingresos Tributarios

Impuesto	Peso en los ingresos tributarios	Variable macroeconómica explicativa
Impuesto sobre la renta	30%	PIB nominal
Impuesto sobre solidaridad	7%	PIB real y PIB nominal
Impuesto al valor agregado doméstico	21.6%	PIB nominal
Impuesto al valor agregado a las importaciones	26.1%	Importaciones, tipo de cambio, precios del petróleo
Derechos arancelarios	4.5%	Importaciones, tipo de cambio
Impuesto a la primera matrícula	1.6%	Tipo de cambio
Impuesto sobre los derivados del petróleo	5.2%	PIB real, tipo de cambio
Impuesto sobre bebidas alcohólicas y no alcohólicas	1.4%	PIB real y PIB nominal
Impuesto a la circulación de vehículos	1.3%	PIB nominal
Regalías e hidrocarburos compartibles	-	Precios del petróleo
Otros impuestos	1.4%	PIB real

Fuente: Equipo de la misión a partir del MFMP 2023 -2027.

65. Las proyecciones de ingresos tributarios se realizan bajo supuestos que no siempre coinciden con los del escenario macroeconómico. Los ingresos por algunas figuras tributarias

se proyectan a partir de variables macroeconómicas como el tipo de cambio o los precios del petróleo para las que el BANGUAT no proporciona proyecciones a la DAPF. Para proyectar los ingresos tributarios que dependen de estas variables, la DAPF hace sus propios supuestos que no coinciden necesariamente con los que pueda haber asumido el BANGUAT ni con los que se incluyen como supuestos externos en el propio MFMP.

66. El MFMP incluye proyecciones de los flujos de financiamiento. El MFMP también presenta proyecciones de gasto agregadas a mediano plazo, que definen los techos presupuestarios. Estas proyecciones de gasto, junto con las de ingresos, permiten obtener las de flujos de financiamiento que se desagregan por fuente e instrumento, a un horizonte de 5 años. Adicionalmente, el MFMP incorpora proyecciones de la razón deuda pública – PIB y deuda pública - ingresos. Las proyecciones de deuda a largo plazo de la deuda se detallan en el Informe de Riegos Fiscales.

67. Las proyecciones de gasto de mediano plazo se presentan con mayor detalle en el Presupuesto Multianual. El Presupuesto Multianual también incluye pronósticos agregados de ingresos y contiene las proyecciones detalladas de gasto a mediano plazo. Las proyecciones de gasto son formuladas por la DTP, teniendo en cuenta, por una parte, las proyecciones de ingresos y, por otra, las rigideces de gasto por destinos específicos definidos en la Constitución, los impuestos que tienen fines definidos en su normativa legal. El resto del gasto se proyecta en función del incremento del precio (por ejemplo, aumento de salarios) y de la cantidad (número de empleados). Se cuenta con la información de las entidades y organismos que deben programar su gasto multianual. En el Presupuesto Multianual, las proyecciones de gastos se presentan a un horizonte de 5 años, desagregadas por organismos del Gobierno Central Presupuestario y por tipo de gasto. En el Presupuesto de Egresos los gastos se reflejan por organismos del Gobierno Central Presupuestario y por clasificación económica.

68. La presentación de las proyecciones fiscales no siempre resulta clara y accesible. Las proyecciones a mediano plazo de ingresos, gastos y deuda pública no se presentan en un único documento, con una tabla para cada una de ellas y un período temporal común para todas las variables fiscales. Las proyecciones se encuentran separadas entre distintos documentos presupuestales (Tabla II.4) y los horizontes de proyección difieren, sin que en todos los casos se incluyan los resultados fiscales de los dos años anteriores. Los niveles de desagregación de las proyecciones de ingresos y gastos también son heterogéneos entre los diferentes documentos presupuestales.

69. El Presupuesto Multianual reúne gran parte de las características de un MPMP. El Presupuesto Multianual tiene un horizonte plurianual de mediano plazo, establece techos de gasto total y desagregados y se integra en el proceso de elaboración y en la documentación del Presupuesto anual (Tabla II.5). No obstante, la elaboración de las proyecciones de gasto corriente y de capital no está integrada y no existen mecanismos que permitan traspasar asignaciones entre ejercicios. Existe margen de mejora en la implementación de definiciones internacionales, en la planificación de reservas presupuestarias (actualmente limitadas a algunas contingencias) y en la fiabilidad de las proyecciones.

Tabla II.4. Documentos que Acompañan la Presentación del Presupuesto y Contienen las Proyecciones Fiscales de Mediano Plazo

Reporte	VARIABLES FISCALES Y DESAGREGACIÓN	Horizonte
Marco Fiscal de Mediano Plazo	Ingresos totales Ingresos corrientes/capital Ingresos tributarios totales y por figura tributaria	De 1 a 3 ejercicios anteriores, proyección del año en curso y 5 siguientes
	Gastos totales	Año en curso y 5 siguientes
	Flujos de financiamiento internos y externos (por institución financiadora)	Año en curso y 5 siguientes
	Deuda pública	2 ejercicios anteriores, año en curso y 5 siguientes
Presupuesto Multianual	Ingresos totales Ingresos tributarios totales	5 años siguientes Hasta 12 años anteriores, año en curso y 5 siguientes
	Gastos totales Gastos por organismo Gasto por tipo (funcionamiento/inversión)	Año en curso y 5 siguientes
	Presupuesto de ingresos	Ingresos totales y por clasificación económica
Flujos de financiamiento internos y externos (por institución financiadora)		Año en curso y siguiente
Presupuesto de egresos	Gastos por organismo y por estructura programática	Año en curso y siguiente
	Gastos por tipo y fuente de financiamiento	Ejercicio anterior, año en curso y 5 siguientes
	Gasto por clasificación económica	Ejercicio anterior, año en curso y 5 siguientes
	Gasto por tipo de gasto, subgrupo y renglón	Año en curso y siguiente
Informe de riesgos fiscales	Proyecciones de deuda pública	Año en curso y 5 siguientes. Horizonte a largo plazo (25 años)

Fuente: Equipo de la misión.

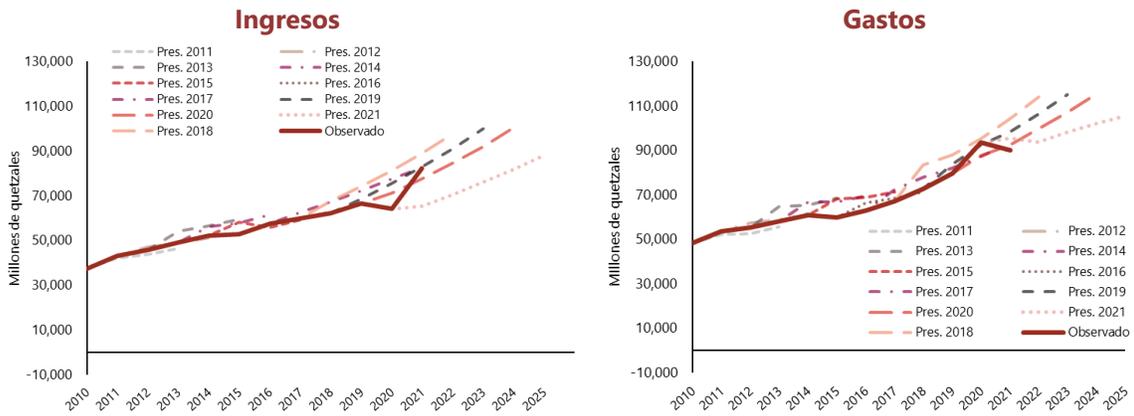
Tabla II.5. Comparación entre MPMP de Guatemala y Nivel Avanzado

Características del marco presupuestario de mediano plazo	Guatemala	Avanzado
Marco de 3 a 5 años	Sí	Sí
Techos indicativos de gasto para los años de proyección	Sí	Sí
Desagregación de los techos indicativos por áreas de políticas, programas y ministerios	Sí	Sí
Los techos indicativos de gasto sirven de punto de partida para la preparación del siguiente presupuesto anual y MPMP	Sí	Sí
Alineación con los objetivos de política fiscal y los pronósticos macroeconómicos	Sí	Sí
El proceso de preparación del presupuesto de gastos de capital y gastos corrientes está totalmente integrado	No	Sí
Clasificación de gastos de capital y corrientes alineada con los estándares internacionales	Parcial	Sí
Procedimiento único para la elaboración del MPMP y del presupuesto, con documentación presupuestaria integrada	Sí	Sí
Estimaciones fiables de gasto para los años de proyección	Parcial	Sí
Planificación de reservas presupuestarias	Parcial	Sí
Traspaso del gasto de un ejercicio al siguiente con criterios bien definidos	No	Sí

Fuente: Equipo de la misión.

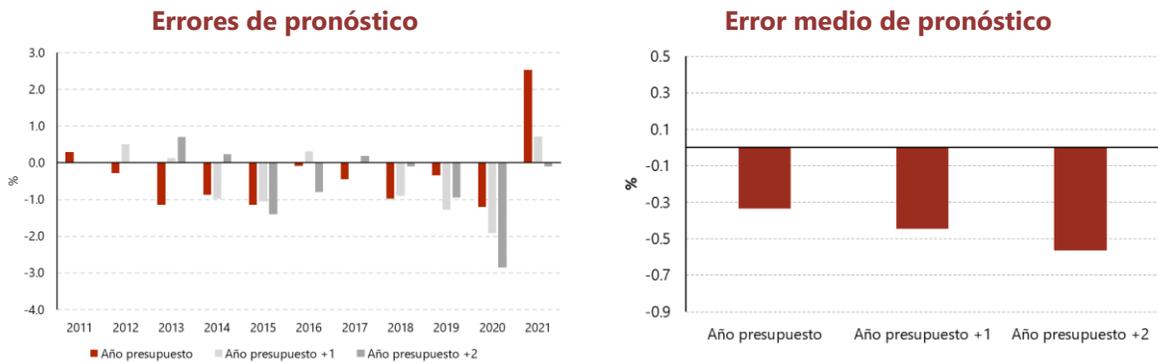
70. Las proyecciones fiscales han tendido a sobreestimar ligeramente los ingresos y los gastos (Figura II.4, Figura II.55 y Figura II.66). Desde el año 2010 las proyecciones de ingresos y de gastos han tendido a estar por debajo de los valores finalmente realizados, con una sobreestimación ligeramente mayor en el caso de los gastos, excepto en 2020 y 2021 por la pandemia de Covid-19. No obstante, la magnitud de las desviaciones, en relación con el PIB, se ha mantenido acotada. El hecho que de las desviaciones de ingresos y gastos se hayan producido en el mismo sentido ha hecho que el error de proyección del déficit haya sido reducido (Figura II.7).

Figura II.4. Proyecciones sucesivas de Ingresos y Gastos



Fuente: Equipo de la misión a partir del Presupuesto Multianual y el Proyecto de Presupuesto Multianual (varios años).

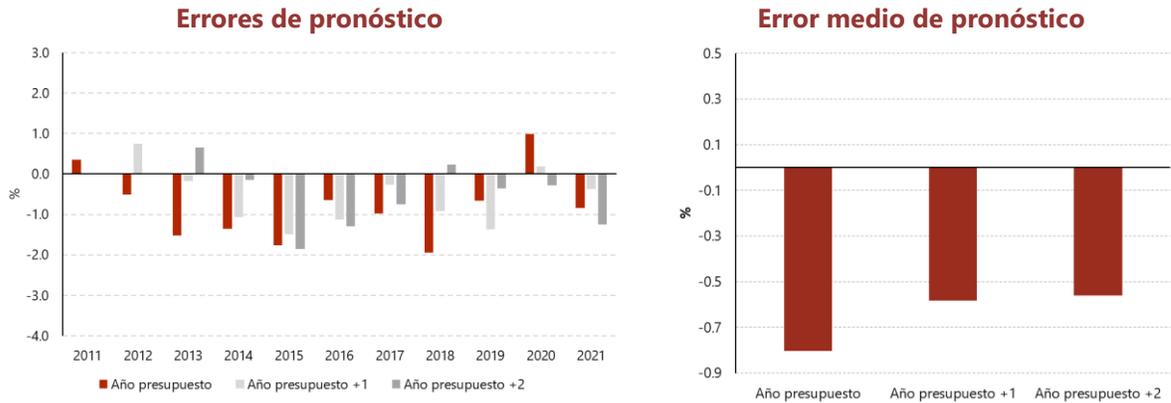
Figura II.5. Errores de Pronóstico de los Ingresos 2011 -2021



Fuente: Equipo de la misión a partir del Presupuesto Multianual y del Proyecto de Presupuesto Multianual (varios años).

Nota: Valores negativos suponen una sobreestimación.

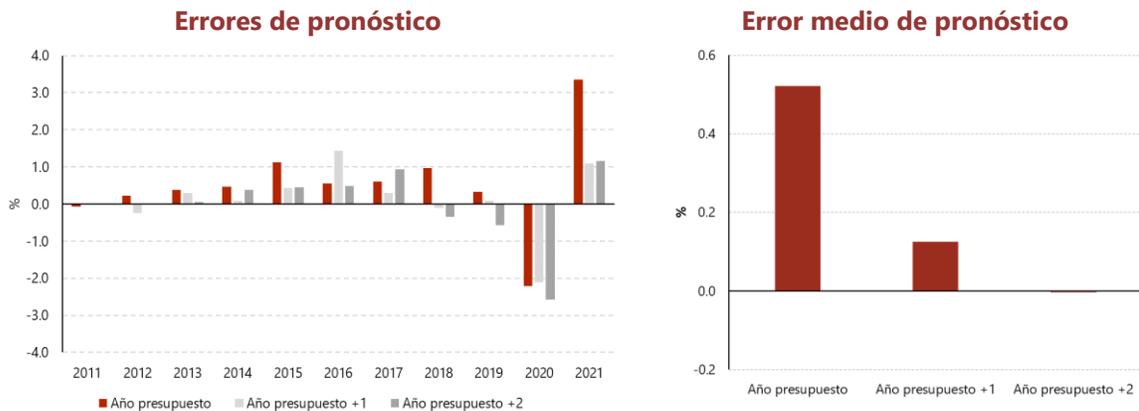
Figura II.6. Errores de Pronóstico los Gastos 2011 – 2021



Fuente: Equipo de la misión a partir del Presupuesto Multianual y el Proyecto de Presupuesto Multianual (varios años).

Nota: Valores negativos suponen una sobreestimación.

Figura II.7. Errores de Pronóstico de Déficit 2011 – 2021



Fuente: Equipo de la misión a partir del Presupuesto Multianual y el Proyecto de Presupuesto Multianual (varios años).

Nota: Valores negativos suponen una sobreestimación.

2.1.4	Proyectos de inversión	Básica
--------------	-------------------------------	---------------

71. Para ser incluidos en el presupuesto los proyectos de inversión deben registrarse en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) a más tardar el 15 de abril de cada año. La gestión de inversiones es manejada por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN), para lo cual ha puesto en marcha el SNIP. Para ello, la SEGEPLAN emite anualmente las Normas del SNIP, en que se detallan las metodologías para la formulación de proyectos, categorización, registro y seguimiento de proyectos, entre otros temas específicos como análisis y gestión del riesgo y adaptación al cambio climático. Adicionalmente, la SEGEPLAN ha emitido una política de preinversión 2022-2023 con un marco y unos lineamientos estratégicos. Las entidades de inversión pública que ejecuten proyectos, generen o no capital fijo, con fondos regidos por la LOP, incluidos los fideicomisos y los proyectos con

fondos de cooperación reembolsable y no reembolsable, están obligadas a registrar el documento correspondiente en el SNIP y remitirlo oficialmente a SEGEPLAN para la evaluación requerida, así como para mantener actualizada la información en el SNIP. Los proyectos son incluidos en el proyecto de Ley anual de Presupuesto en una separata. La ejecución de los proyectos de inversión es incluida en los informes cuatrimestrales con agregados de los avances físicos y financieros. El SICOIN permite únicamente el pago de facturas de proyectos que estén registrados en el SNIP.

72. Los informes presupuestarios²⁰ no presentan el valor de las obligaciones totales bajo proyectos de inversión multianuales, y dicho dato es difícil de compilar con información pública. Si bien los proyectos de inversión tienen una clasificación específica en el SNIP como proyecto de arrastre, sus obligaciones adquiridas no son consolidadas por la SEGEPLAN o MINFIN y en consecuencia no son incorporadas en los informes presupuestarios. No obstante, con un apartado programado recientemente en GuateCompras para los proyectos multianuales, esa información sería relativamente sencilla de extraer.

73. Cada proyecto requiere un estudio de prefactibilidad y análisis de alternativas antes de asignar los recursos en el presupuesto, sin embargo no se aplican análisis costo-beneficio. Existe una norma específica que establece los estudios que se deben realizar para la inclusión de un proyecto en el SNIP: de mercado; técnico; administrativo y legal; y financiero. La regla establece que se debe preparar un análisis de costo-beneficio y presentar indicadores como el valor presente neto y la tasa interna de retorno para proyectos productivos, pero esto no ocurre de manera sistemática. Los montos del sistema no siempre se actualizan cuando ocurren cambios contractuales en los valores y niveles de los servicios.

74. Los artículos 17 y 38 de la Ley de Contrataciones del Estado exigen que todas las compras o contrataciones de bienes, obras, suministros o remuneración de los servicios arriba de 900,000 Quetzales (equivalente a 115,000 USD²¹) se sometan a licitación pública²². Los procesos de contratación se realizan por medio de GuateCompras, el sistema electrónico de contrataciones públicas. SEGEPLAN no tiene la responsabilidad de revisar el cumplimiento con los procesos de adquisición, sin embargo, de la revisión realizada por la misión de los 36 contratos de inversión principales de 2021 y 2022²³ en GuateCompras el procedimiento se ha cumplido con únicamente un caso de excepción. En el 72 por ciento de los dichos contratos se han presentado únicamente de uno a dos oferentes (Figura II.8), por lo que existe espacio para mejorar la competencia en los procesos de contratación. La identificación de la correspondencia de contratos con el SNIP no se realiza de manera automática o sistemática en

²⁰ El Proyecto de Ley de Presupuesto, el presupuesto aprobado y los informes anuales y sus separatas (o anexos).

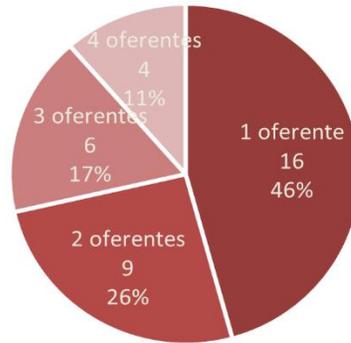
²¹ Tipo de cambio del 21 de septiembre de 2022.

²² Salvo los casos de excepción que indica la ley, en el capítulo III del Título III.

²³ Muestra de los 37 procesos de contratación arriba a de 50 millones de Quetzales contratados entre el 1 de enero de 2021 y 30 de agosto 2022.

GuateCompras, si bien el sistema permite la identificación del número de SNIP, el campo de captura no es obligatorio y únicamente es integrado en ocasiones (en el caso de los 36 contratos de inversión pública revisados, únicamente seis identificaban requerir SNIP).

Figura II.8. Número de Oferentes en los Principales Contratos de Inversión



Fuente: Misión, con base en datos de GuateCompras.

B. Orden

2.2.1	Legislación Fiscal	Avanzada
--------------	---------------------------	-----------------

75. Las fechas de presentación del proyecto de presupuesto y el presupuesto están claramente establecidas (Tabla II.6). El artículo 183 Constitucional establece como función de la Presidencia el someter anualmente al Congreso, para su aprobación con no menos de ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal, por medio del MINFIN, el detalle de los ingresos y egresos del Estado. Asimismo, el artículo 171 establece los tiempos del Congreso para la aprobación de presupuesto y se le da la potestad de aprobar, modificar o improbar, a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia, el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. Se prevé también que si el Congreso no estuviere reunido deberá celebrar sesiones extraordinarias para conocer del proyecto.

76. También existen previsiones consistentes en la legislación secundaria, incluso para el anteproyecto de presupuesto. El Reglamento de la LOP (Acuerdo Gubernativo Número 540-2013) establece en su artículo 24 que los anteproyectos de presupuesto deben presentarse al MINFIN, a más tardar el 15 de julio de cada año. Por su parte, el Decreto Número 101-97 del Congreso de la República, LOP, en su artículo 23 indica que el Ejecutivo presentará el Proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado al Congreso de la República a más tardar el dos de septiembre del año anterior al que regirá, acompañado de la información que se especifique en el reglamento de dicha Ley.

77. En caso de que el presupuesto no sea aprobado antes del comienzo del ejercicio fiscal, el presupuesto vigente para el año anterior es el autorizado, incluyendo los ajustes aprobados por el Congreso en dicho año. El procedimiento se encuentra estipulado en el artículo 24 de la LOP. Esto ha sucedido en tres de los últimos cinco años.

Tabla II.6. Calendario Presupuestario

Fecha	Actividad
Último día hábil de marzo	Presentación al Congreso de la República del Informe de Liquidación del presupuesto del año anterior.
Hasta 30 de abril	Las instituciones del sector público, incluyendo entidades descentralizadas, autónomas y gobiernos locales, envían su Plan Operativo Anual a SEGEPLAN.
Hasta 15 de julio	Entrega de anteproyectos de presupuesto a la Dirección Técnica de Presupuesto del MINFIN.
Hasta el 2 de septiembre	Elaboración y Presentación del Proyecto de Presupuesto, ante el Congreso de la República.
Hasta 30 de noviembre	Fecha máxima de aprobación o improbación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, por parte del Congreso de la República.

Fuente: MINFIN https://transparenciapresupuestaria.minfin.gob.gt/wp-content/uploads/2021/06/infografia_2.pdf.

78. Todas las entidades gubernamentales deben, dentro de los 90 días siguientes al cierre del ejercicio fiscal, presentar sus cuentas a la CGC, la cual tiene 60 días para emitir su opinión de auditoría. El Congreso tiene la función de aprobar o rechazar las cuentas de las entidades individuales. Los plazos para la presentación de cuentas y la emisión de opinión por parte de la CGC se han observado en su mayoría; sin embargo, la aprobación por parte del Congreso se ha retrasado en algunos casos por más de tres años.

79. El artículo 19 de la LOP define la estructura de la ley que aprueba el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, mientras que el Reglamento de la LOP especifica el contenido del proyecto de presupuesto. El Reglamento de la LOP en su artículo 18 indica que el contenido del proyecto de presupuesto debe tener como mínimo i) exposición de motivos; ii) las clasificaciones: económica de los ingresos, económica de gasto, institucional por objeto del gasto, institucional por finalidad y función, institucional regional, regional y finalidad, y cuenta de ahorro, inversión y financiamiento.

2.2.2	Oportunidad de los documentos presupuestarios	Buena
--------------	--	--------------

80. El proyecto de presupuesto se presenta al poder legislativo y se pone a disposición de la población al menos tres meses antes del inicio del ejercicio. Desde la última evaluación de transparencia fiscal, todos los proyectos de presupuesto se han presentado a finales de agosto o inicios de septiembre. Lo anterior permite que, tanto sociedad como actores involucrados, tengan suficiente tiempo para analizar las propuestas para el proyecto de

presupuesto, y se dé un tiempo adecuado para la deliberación por parte del Congreso, antes del inicio del nuevo ejercicio fiscal.

81. La falta de aprobación del presupuesto y consiguiente falta de oportunidad en la publicación de los acuerdos gubernativos de distribución analítica del presupuesto para tales casos puede generar incertidumbre. En tres de los últimos cinco años (2018, 2020 y 2021) no fue aprobado el presupuesto, pero se siguió el procedimiento establecido claramente para tales casos, mismo que se detalla en el artículo 171 Constitucional y prevé la vigencia del presupuesto del año anterior, con la posibilidad de llevar a cabo modificaciones a lo largo del año por parte del Congreso. No obstante, para los casos en los que no hay aprobación del presupuesto por parte del Legislativo, las fechas de publicación del presupuesto anterior en la página web o de los acuerdos gubernativos de distribución del presupuesto en el Diario de Centro América —mecanismo oficial de difusión para el gobierno de Guatemala— pueden generar incertidumbre, pues se han publicado el último día del año previo al inicio del ejercicio fiscal o incluso 5 días después de iniciado el año. Ahora bien, en los casos en los que sí se ha aprobado el presupuesto también se observan áreas de oportunidad en la publicación, por el tiempo que demoran en publicarse en el Diario de Centro América y más aún en el portal del gobierno. Si bien el presupuesto en tales casos siempre ha sido aprobado por el Congreso a finales de noviembre, la publicación en algunos casos, como en 2016 y 2018, se realizó pocos días antes del nuevo ejercicio fiscal (Tabla II.7).

Tabla II.7. Fechas de Presentación y Aprobación del Presupuesto

Año fiscal	Fecha de emisión Proyecto de presupuesto	Fecha de publicación sitio web	Fecha de aprobación por el Congreso	Fecha de decreto	Fecha de publicación presupuesto aprobado en Diario de Centro América	Fecha de publicación en sitio web
2023	01/09/2022	01/09/2022	NA	NA	NA	NA
2022	02/09/2021	02/09/2021	18/11/2021	02/12/2021	03/12/2021 Acuerdo Gubernativo 293-2021)	01/02/2022
2021	02/09/2020	02/09/2020	No fue aprobado	No fue aprobado	05/01/2021 (Acuerdo Gubernativo 253-2020)	05/01/2021
2020	02/09/2019	02/09/2019	No fue aprobado	No fue aprobado	31/12/2019 (Acuerdo Gubernativo 321-2019)	14/01/2020
2019	30/08/2018	31/08/2018	27/11/2018	12/12/2018	27/12/2018 (Acuerdo Gubernativo 243-2018)	27/02/2019
2018	01/09/2017	01/09/2017	No fue aprobado	No fue aprobado	31/12/2018 (Acuerdo Gubernativo 300-2017)	21/02/2018
2017	01/09/2016	01/09/2016	29/11/2016	15/12/2016	29/12/2016 (Acuerdo Gubernativo 287-2016)	02/03/2017

Fuente: elaborado por la misión del FMI.

Nota: Los Acuerdos Gubernativos hacen referencia a la distribución analítica del presupuesto.

C. Orientación de Política

2.3.1	Objetivos de la política Fiscal	No alcanzada
-------	---------------------------------	--------------

82. En el MFMP se definen los lineamientos de la política fiscal pero no se cuantifican.

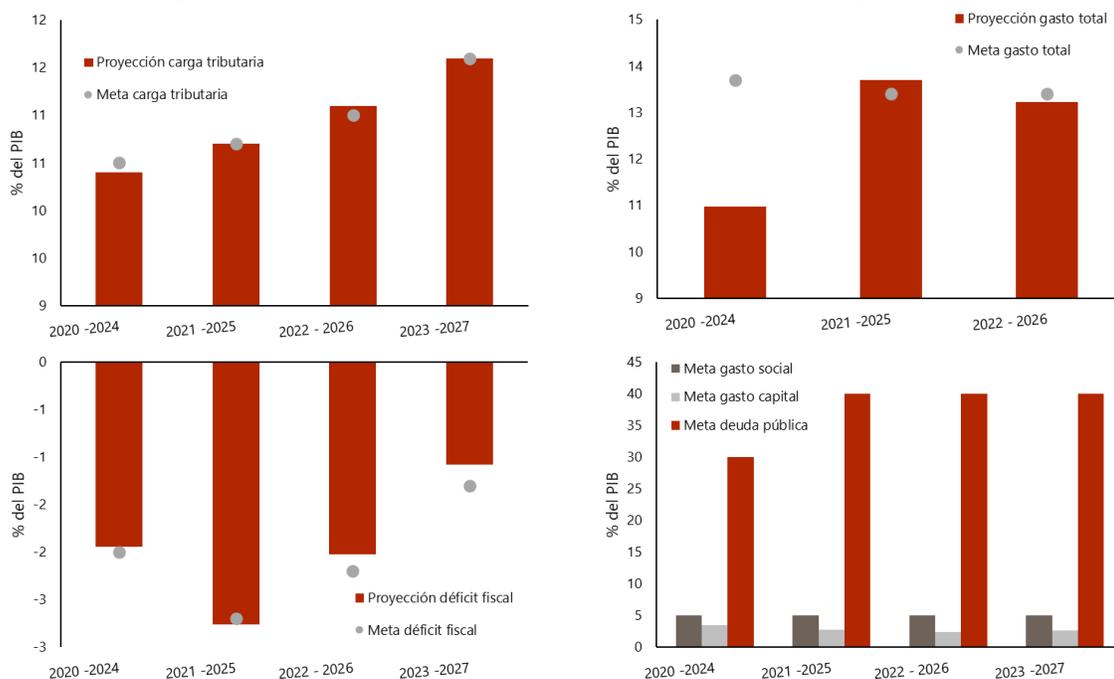
El MFMP define los lineamientos y objetivos generales de la política fiscal a partir del PND y de la Política General del Gobierno 2020 –2024. La Política General define un objetivo estratégico de la política fiscal dirigido a que existan recursos suficientes para financiar los programas de la propia Política General y del PND, ayudando a la gestión responsable y transparente de los recursos, la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal a mediano plazo. Guatemala no cuenta con una regla fiscal explícita ya que no existe una percepción entre las autoridades de que sea necesaria. ya que hay una cierta aversión al endeudamiento, y en los últimos años se ha conseguido mantener la estabilidad macroeconómica y una reducida ratio deuda -PIB.

83. El PND define metas cuantitativas para la política fiscal, sin embargo, el seguimiento se realiza sobre distintos indicadores. El PND tiene como una de sus prioridades el que la política fiscal actúe como motor de la estabilidad y el crecimiento económico inclusivo. En relación con esta prioridad el PND define una meta con dos objetivos cuantitativos: i) la carga tributaria debe superar el nivel de 2007 (12.1% del PIB) y (ii) el gasto debe superar el nivel de 2010 (7% del PIB). Sin embargo, en la página web del PND no se reportan esos dos objetivos cuantitativos, sino uno de ellos, la evolución de la carga tributaria respecto a la meta y, adicionalmente, otro distinto, la evolución de la proporción del gasto del Gobierno Central financiado con ingresos tributarios, aunque esta variable no se incluya dentro de la meta.

84. El MFMP también establece un conjunto de metas para la política fiscal. El MFMP define una serie de metas para el horizonte de mediano plazo. Estas metas establecen valores cuantitativos para la carga tributaria, las ratios de gasto total, gasto de capital y gasto social respecto al PIB, el déficit sobre el PIB y la ratio deuda pública respecto al PIB. Los valores de las metas se van actualizando anualmente en el MFMP. Las metas no son necesariamente consistentes con las proyecciones de mediano plazo, de modo que en algunos MFMP existen diferencias entre estas metas y las proyecciones de las variables fiscales correspondientes (Figura II.9).

85. No se realiza un seguimiento exhaustivo del cumplimiento de estas metas. El MFMP no analiza la evolución histórica de las metas ni el grado de cumplimiento y las razones que explican las desviaciones de las variables respecto a las metas. De igual modo, no analiza en qué medida las proyecciones fiscales son consistentes con esas metas (Figura II.9). En el MFMP y en el Informe Anual de Desempeño de la Política Fiscal se analiza la evolución de algunas de las variables, como parte del análisis del desempeño reciente de la política fiscal, pero no se pone en relación con el grado de cumplimiento de las metas fiscales.

Figura II.9. Metas Cuantitativas de Política Fiscal y Proyecciones



Fuente: Elaborado por la misión del FMI a partir del MFMP (varios años).

2.3.2	Información sobre el Desempeño	Avanzada
--------------	---------------------------------------	-----------------

86. En el Proyecto de Presupuesto y Presupuesto Aprobado se incluye información de resultados de indicadores de producto y resultado para años anteriores y una prospectiva hacia el futuro, así como la meta para el siguiente ejercicio fiscal para indicadores de insumos. La publicación de avances en el desempeño se realiza anualmente, en febrero o marzo, sobre el desempeño de los resultados estratégicos institucionales. Asimismo, en el Proyecto de Presupuesto y Presupuesto Aprobado se incluye el detalle de metas por bienes o servicios (indicadores de productos y resultados) mas no el resultado para insumos. Sin embargo, la producción y metas de insumos por institución sí se presentan para el ejercicio fiscal siguiente.

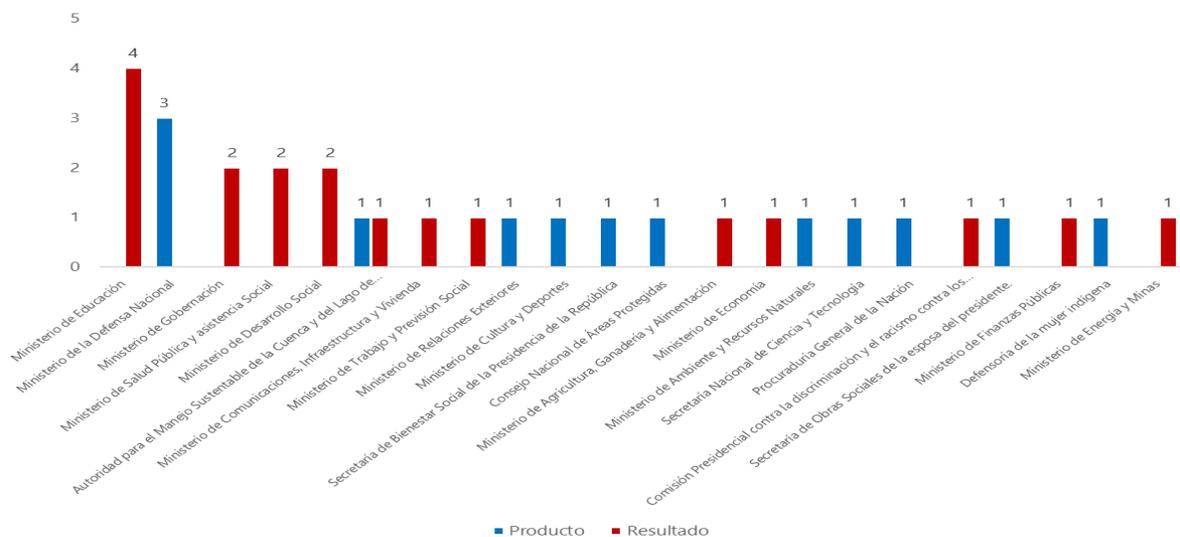
87. El SICOIN permite registrar avances sobre indicadores de gestión, producto y resultado que se presentan como Anexo del Proyecto de Presupuesto y el Presupuesto de Ingresos y Gastos para el siguiente ejercicio fiscal. Los indicadores presentados se utilizan tanto para la formulación y seguimiento del ejercicio fiscal subsecuente, como para un periodo multianual de 5 años. Mientras que los indicadores de gestión reflejan las actividades realizadas por determinado programa, los de producto reflejan el logro en la programación de una producción. Por su parte, los indicadores de resultado pretenden medir el logro o avance de los resultados generados por la institución. Los reportes de indicadores incluyen: i) nombre del indicador, ii) tipo de indicador, iii) descripción del indicador, iv) comportamiento histórico y

proyectado multianual, v) año base, vi) fuente, vii) forma de cálculo, viii) pertinencia y ix) programa y subprograma.

88. Los indicadores se relacionan con el Sistema Nacional de Planificación, por medio de las diez prioridades de desarrollo y metas estratégicas. Tales prioridades de desarrollo se construyeron mediante el análisis y la conjunción del Plan Nacional de Desarrollo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. De ahí, es posible realizar una vinculación con los planes estratégicos institucionales, Plan Operativo Anual y Plan Operativo Multianual. No obstante, hace falta publicar mayor información sobre la vinculación del presupuesto y los resultados estratégicos, es decir, no sólo a nivel de programación, sino de objetivos estratégicos alcanzados por programa presupuestario. Por ahora se publican por separado y sin realizar un análisis conjunto, los indicadores de insumos, producto y resultados de los programas presupuestarios y los indicadores estratégicos institucionales.

89. No todos los Ministerios presentan información de resultados de los principales indicadores de producto y resultados para el Proyecto de Presupuesto 2023. Para algunos Ministerios, como el Ministerio de la Defensa Nacional, únicamente se presentan indicadores de Producto, por lo que falta realizar una depuración y mejora de los indicadores existentes, a fin de incorporar indicadores de resultados para todos los programas. Tampoco se incluyen indicadores para todos los programas que administra cada Ministerio, como se observa en la figura II.10. Para mejorar la presentación de la información, podría incluirse mayor detalle en las fichas de indicador para los 28 indicadores de resultados existentes, pues en la selección únicamente se incluyeron 18 y se debería buscar representatividad de todos los Ministerios, pues la información existe.

Figura II.10. Principales Indicadores de Producto y Resultado Destacados para el Proyecto de Presupuesto 2023



Fuente: Elaborado por la misión del FMI con base en el informe de Indicadores de Producto y Resultado para Proyecto de Presupuesto para 2022.

90. Además de la vinculación a la planeación nacional y Objetivos de Desarrollo Sostenible, existe vinculación de la clasificación programática con subproductos que se presentan en el Sistema Informático de Gestión (SIGES). Durante la formulación presupuestaria, el Ministerio de Finanzas solicita que se realice la vinculación de programas y subprogramas con subproductos, mediante la alineación de centros de costos en SIGES y la emisión de órdenes de compra por subproducto. Como parte del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, se publica también el listado de productos, subproductos y metas por Institución gracias a la integración que existe entre SIGES y SICOIN. De esta forma, se identifican los montos en quetzales aprobados por cada producto y subproducto, y las metas relacionadas con su medición, para cada Ministerio, así como la Procuraduría General de la Nación. Mientras que los productos son los bienes o servicios, derivados de la combinación de insumos para la producción, es decir, los insumos. Por su parte, los subproductos, al desagregar los productos, permiten la asignación presupuestaria a través de dichos insumos.

91. Respecto a la implementación de la Gestión por Resultados en las municipalidades, SEGEPLAN y DAAFIM colaboran para brindar asesoría e incorporar su seguimiento en SICOIN. Al respecto, dada su capacidad técnica, DAAFIM cuenta con una meta de asistencia técnica a 20 municipalidades al año para su incorporación a la Gestión por Resultados por medio de SICOIN. De 2016 a 2021, se ha otorgado asistencia técnica a 120 municipalidades (35.3%) y se planea llegar a una meta de 180 al finalizar 2024. Lo anterior se complementa con la asesoría y asistencia técnica que brinda SEGEPLAN, sobre todo relacionada con la actualización de los catálogos de planificación para fortalecer el proceso de vinculación Plan-Presupuesto.

2.3.3	Participación Pública	Buena
--------------	------------------------------	--------------

92. La información que pone a disposición de la población el Ministerio de Finanzas a través del Portal de Transparencia Presupuestaria²⁴ presenta una descripción accesible y facilita el acceso a la información a las finanzas públicas mediante distintas herramientas. Entre su contenido se incluye el presupuesto ciudadano, el cual presenta información sobre el pronóstico económico y fiscal para el siguiente ejercicio fiscal y ofrece una explicación general sobre las repercusiones del presupuesto en un ciudadano típico. Por ejemplo, el presupuesto ciudadano 2022²⁵ incluye el escenario macroeconómico que sustenta el presupuesto para dicho año, así como perspectivas de crecimiento para los tres años inmediatos anteriores. Si bien tanto el presupuesto ciudadano como las herramientas del Portal de Transparencia Presupuestaria incorporan elementos que permiten identificar el impacto del presupuesto sobre algún ciudadano típico e, incluso, sobre un ciudadano en particular, al ofrecer el detalle de presupuesto

²⁴ <https://transparenciapresupuestaria.minfin.gob.gt/>.

²⁵ <https://transparenciapresupuestaria.minfin.gob.gt/wp-content/uploads/2022/04/Presupuesto-Ciudadano-2022-Interactivo-Final.pdf>.

por clasificación geográfica, no existe diferenciación de grupos demográficos y el impacto diferenciado que pueda tener sobre ellos el ejercicio de los recursos públicos.

Recuadro II.1. Principales Herramientas del Portal de Transparencia Presupuestaria

Entre las herramientas de acceso sencillo al público que pone a disposición el Portal de Transparencia Presupuestaria, destacan las siguientes:

- Compilación de presupuestos ciudadanos
- Fichas automatizadas para generar reportes sobre formulación y ejecución del presupuesto, con filtros por clasificación administrativa, económica general, funcional y geográfica.
- Descripción general, en lenguaje ciudadano, del proceso presupuestario.
- Tableros interactivos de consulta de la información fiscal y presupuestaria mediante mapas, gráficas y tablas.
- Sección de gobiernos locales que permite generar reportes del Portal de Gobiernos Locales.
- Consultas interactivas para análisis detallados del presupuesto, con información actualizada al día anterior de la consulta, extraídos de SICOIN.

Fuente: Elaborado por la misión del FMI con base en la revisión del Portal de Transparencia Presupuestaria.

93. Existen mecanismos para participar en los procesos de deliberación para la formulación del presupuesto. A través de los talleres de presupuesto abierto²⁶, iniciados en junio de 2016, la población en general puede participar en las discusiones presupuestarias sobre los temas prioritarios para el presupuesto del año en curso. Las temáticas se deciden respecto a las prioridades de política para el año fiscal y se fomenta la participación de expertos y ciudadanos en general, para obtener retroalimentación sobre el proceso presupuestario. No obstante, se requiere mejorar la accesibilidad para permitir la participación de la población que no cuenta con acceso a internet. Además de la participación en los talleres, existe participación ciudadana en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo K'atun y en el sector minero, con la participación de los pueblos indígenas y tribales en consultas organizadas por el Ministerio de Energía y Minas.

94. No es muy claro que se tomen en cuenta las propuestas ciudadanas. Si bien se canalizan las peticiones a las áreas competentes, no existen mecanismos claros ni estandarizados para informar sobre la implementación de acciones o adopción de medidas derivadas de las propuestas presentadas en los distintos talleres y foros organizados para emitir opiniones sobre los procesos presupuestarios. Además, algunos ajustes en el marco normativo nacional, como el Decreto número 4-2020 del Congreso de la República de Guatemala, pueden generar incertidumbre sobre la observancia de buenas prácticas en materia de participación pública en el ciclo presupuestario, particularmente en lo que respecta a la autodeterminación e inclusividad.²⁷

²⁶ <https://tallerdesdepresupuestoabierto.minfin.gob.gt/>.

²⁷ Las preocupaciones se expresan en diversos expedientes de amparo tramitados por diferentes Organizaciones de la Sociedad Civil, en los que se arguye, por ejemplo, la falta de una definición clara del concepto de orden

Al respecto, los principios de participación pública en las políticas fiscales de la Iniciativa Global de Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés) aseguran que los ciudadanos y otros actores no estatales tengan oportunidades efectivas para participar directamente en el debate público y la discusión con respecto al diseño, implementación y revisión de políticas fiscales.

2.4.1	Evaluación Independiente	No alcanzada
-------	--------------------------	--------------

95. Las previsiones macroeconómicas son comparadas en los documentos presupuestarios con las de instituciones financieras internacionales, sin embargo, esto no se extiende a las fiscales. Las previsiones macroeconómicas son elaboradas por el BANGUAT, entidad autónoma según establece la Constitución Política de Guatemala, mientras que los pronósticos fiscales son formulados por el MINFIN. El BANGUAT también realiza sus propios pronósticos fiscales que no divulga. Sin embargo, los pronósticos macroeconómicos y fiscales no se someten a la evaluación de una tercera institución independiente, como podría ser un consejo fiscal, organismo no existente en Guatemala.

96. La Contraloría General de Cuentas tiene funciones de auditoría y fiscalización, pero no evalúa las proyecciones macroeconómicas y fiscales. La Contraloría General de Cuentas es, de acuerdo con la Constitución Política de Guatemala, el órgano encargado de la fiscalización de los ingresos y gastos de todos los organismos públicos. Su principal función es la auditoría y fiscalización de cuentas. Además, en la actualidad está implementando auditorías de desempeño de las políticas públicas, para valorar su eficacia, siguiendo un enfoque sectorial. Sin embargo, entre sus funciones no se encuentra la evaluación de las proyecciones macroeconómicas y fiscales del Gobierno.

97. Las proyecciones macroeconómicas se comparan con las de Organismos Internacionales. En el MFMP se presenta una comparativa, mediante gráficos, entre las proyecciones de crecimiento del BANGUAT, que sirven de base a los pronósticos fiscales, y las de FMI y el Banco Mundial. También se hace referencia a las previsiones de crecimiento de un panel de analistas privados para el año siguiente. Sin embargo, no se explican las diferencias entre las previsiones de otros organismos y las de los documentos presupuestales. En cuanto a las proyecciones de otras variables macroeconómicas y de las variables fiscales, no se realiza una comparación de las contenidas en los documentos presupuestales con las formuladas por Organismos Internacionales o de analistas privados.

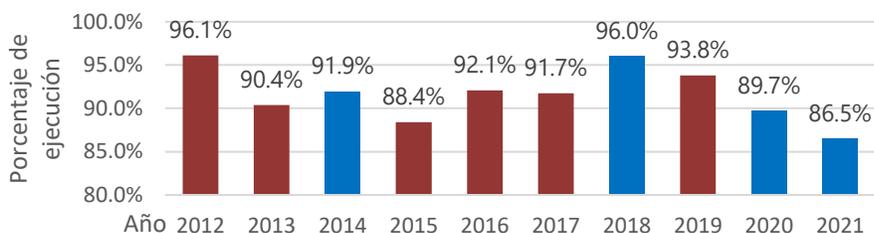
público que puede derivar en la extinción de las Organizaciones. Si bien la Corte de Constitucionalidad, en calidad de Tribunal Extraordinario de Amparo, resolvió revocar la vigencia del amparo provisional decretado en auto del 2 de marzo de 2020, lo hizo con base en argumentos procedimentales sin analizar el fondo de los alegatos de las Organizaciones.

consecuencia de un aumento de la recaudación tributaria, se prepara un decreto en el que se indica qué partidas se obtendrán con los fondos adicionales.

99. La LOP establece las reglas sobre transferencias y reformas presupuestarias que no tienen impacto en el gasto total presupuestado y por lo tanto pueden ejecutarse directamente por el Ejecutivo. Para dichas transferencias se emiten acuerdos gubernamentales, MINFIN o ministeriales, según corresponda (artículo 32 de la LOP) y no requieren la aprobación del Congreso.

100. Los resultados de ejecución de los últimos 10 años muestran subejecuciones constantes (Figura II.11). Los recursos no ejecutados en la práctica se convierten en disponibilidades de caja, que de ser autorizados sus objetivos en la Ley de Presupuesto pueden utilizarse en el siguiente año fiscal. Con dichas disponibilidades de caja el presupuesto es ajustado sin parar por el proceso de aprobación previsto de presupuestos suplementarios. Al ser significativas (mayores al 10 por ciento) las variaciones, se merma la credibilidad presupuestaria.

Figura II.11. Porcentaje de Ejecución Respecto al Presupuesto Ajustado



Fuente: misión, con base en informe de *liquidación del gasto 2021*.

Nota: en azul se marcan los años en que el presupuesto no ha sido *aprobado*.

2.4.3	Conciliación de los Pronósticos	No alcanzada
--------------	--	---------------------

101. La documentación presupuestaria no analiza los cambios en los sucesivos pronósticos macroeconómicos y fiscales. El MFMP y el Presupuesto Plurianual contienen pronósticos macroeconómicos y fiscales que se actualizan año a año. En el caso de los pronósticos macroeconómicos en el MFMP se revisa la evolución reciente de la coyuntura económica pero no se compara con los pronósticos realizados en ejercicios anteriores. En cuanto a los pronósticos fiscales, también se detalla la evolución en el ejercicio anterior y en el ejercicio en curso, comparando en algunas partidas la ejecución con el presupuesto. La evolución de la ejecución se explica fundamentalmente a partir de la aplicación de medidas de política fiscal pero no se identifica su efecto sobre los pronósticos fiscales de otros ejercicios. En el MFMP 2023-2027 también se presenta el importe de las ampliaciones presupuestarias del ejercicio 2022, en curso, y de 2021 como consecuencia de la aprobación de medidas adicionales de política fiscal.

102. Los documentos de liquidación del presupuesto incluyen información sobre la ejecución y las modificaciones presupuestarias. El informe de Liquidación del Presupuesto

General de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre Contable del Ejercicio Fiscal compara, para cada ejercicio, los montos presupuestados con los efectivamente devengados de ingresos y gastos por clasificación económica y por entidades, con un elevado grado de desagregación. De igual modo, se incluyen los importes de las modificaciones presupuestarias del ejercicio. Sin embargo, el informe no explica ni analiza las causas que explican el grado de ejecución y las modificaciones presupuestarias a partir de los cambios en las proyecciones macroeconómicas y de las medidas de política fiscal.

Recuadro II.3. Prácticas Internacionales en Conciliación de Pronósticos

La conciliación de pronósticos es un elemento clave para dotar de credibilidad a la programación fiscal, ya que permite identificar el alcance y las causas de las desviaciones en las proyecciones macro-fiscales. En general, las modificaciones en las sucesivas proyecciones fiscales se pueden descomponer en i) cambios en las proyecciones macroeconómicas debido a la nueva información; ii) modificaciones derivadas de decisiones de política; y iii) variaciones debidas a cambios y revisiones estadísticas.

La forma recomendada por el Manual de Transparencia Fiscal para realizar la conciliación de pronósticos es presentar una tabla que incluya las proyecciones anteriores, descomponga los cambios que se han producido en esas proyecciones y muestre las nuevas proyecciones.

Entre las buenas prácticas internacionales cabe señalar el caso de la Oficina de Responsabilidad Presupuestaria (*Office for Budget Responsibility, OBR*) del Reino Unido que presenta la conciliación de pronósticos en su Informe de Perspectivas Económicas y Fiscales. Así, por ejemplo, en la siguiente tabla, correspondiente al Informe de marzo de 2022 se realiza una conciliación de los pronósticos de los ingresos entre las previsiones realizadas en marzo de 2022 y las realizadas en marzo de 2020. De este modo, el cambio en la previsión desde marzo 2020 se descompone en variaciones de las variables macroeconómicas que representan las bases impositivas (sueldos y salarios, beneficios empresariales, consumo de los hogares, etc.), cambios en el tipo impositivo efectivo promedio antes de medidas (denominado *Pre-measures ETR* en la tabla siguiente) y el efecto de las decisiones de política del Gobierno. La conciliación se acompaña de una explicación de las causas y el alcance de la revisión de los pronósticos.

	£ billion						
	Outturn	Forecast					
	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	2026-27
March 2020 forecast	872.9	910.8	949.2	984.7	1,022		
October 2021 forecast	795.3	862.0	962.4	1,020	1,061	1,102	1,148
March 2022 forecast	793.0	899.5	987.5	1,050	1,090	1,131	1,175
Change since March 2020	-79.9	-11.3	38.3	65.4	68.2		
of which:							
Wages and salaries	-9.1	2.8	11.2	9.9	9.0		
Self assessment income streams	-0.7	-2.0	-2.2	-2.2	-1.2		
Profits	-2.3	-3.3	-1.8	-2.2	-2.9		
Household spending	-22.1	-8.1	-0.8	-0.5	-1.1		
Value of property transactions	-0.7	1.4	0.5	0.1	-0.2		
Other tax bases	-13.8	-4.8	5.0	2.8	1.6		
Pre-measures ETR	-19.0	22.8	23.8	26.0	19.1		
Effect of Government decisions	-12.3	-20.1	2.6	32.3	43.8		

Fuente: OBR. *Economic and fiscal outlook* – March 2022.

El Informe de Política Fiscal de Chile también realiza una conciliación de los pronósticos de ingresos, categorizada en la FTE de 2021 como de nivel bueno. Así, en la siguiente tabla las proyecciones de ingresos para 2022 –2025 se reconcilian entre el Informe de Política Fiscal del primer trimestre de 2021 y el del segundo trimestre. El cambio en las proyecciones de ingresos se descompone en cambios en el escenario macro (derivados de un nuevo escenario de crecimiento real) y en el impacto de una medida tributaria en 2022.

	2022	2023	2024	2025
INGRESOS TOTALES PROYECTADOS IFP I TRIMESTRE 2021	50.590.956	53.090.295	55.548.766	56.939.447
Crecimiento real proyectado	-4,4	4,9	4,6	2,5
+ Medida tributaria de reversión automática para apoyo a MiPymes ⁽¹⁾	561.750			
+ Cambio en escenario Macroeconómico	2.004.940	1.852.419	1.640.688	1.479.553
INGRESOS TOTALES PROYECCIÓN IFP II TRIMESTRE 2021	53.157.646	54.942.714	57.189.454	58.419.000
Crecimiento real proyectado	-3,7	3,4	4,1	2,1

Fuente: Informe de Política Fiscal. Segundo trimestre de 2021.

Fuente: Elaborado por el equipo de la misión.

D. Recomendaciones

103. Hay tres principales recomendaciones para este pilar del código que permitirían avanzar en materia de transparencia fiscal:

- **Recomendación 2.1. Aumentar la unidad presupuestaria del gobierno central mediante la consolidación en los documentos presupuestarios de las entidades que están fuera del presupuesto.**
- **Recomendación 2.2. Mejorar la credibilidad macrofiscal y presupuestaria a mediano plazo, incluyendo los proyectos de inversión.**
 - Reforzar la orientación a mediano plazo de la política fiscal mejorando la formulación de pronósticos macroeconómicos, que deben incluir los supuestos en los que se basan y la información más reciente, y de los pronósticos fiscales, avanzando hacia un MPMP completo y armonizando la presentación de proyecciones de ingresos y gastos en el MFMP y el Presupuesto Multianual.
 - Adicionar la comparación de los pronósticos fiscales de otros organismos, y su credibilidad, presentando en el MFMP las modificaciones en las sucesivas proyecciones fiscales y analizando cualitativamente las causas de esos cambios.
 - Establecer límites temporales o en las adecuaciones presupuestarias que pueden realizarse durante el año para aumentar los costos de no aprobar el presupuesto en determinado año y mejorar los tiempos de publicación de la documentación presupuestaria, especialmente ante escenarios de mayor incertidumbre.
 - Disminuir la subejecución estableciendo techos presupuestarios acordes con el ejercicio real del gasto con base en tendencias de años anteriores y planificación de metas físicas.
- **Recomendación 2.3. Fortalecer la orientación a objetivos estratégicos de la política fiscal y presupuestaria.**
 - Clarificar los objetivos de la política fiscal, que sean estables en el tiempo, e incluirlos en los documentos presupuestarios con seguimiento periódico.
 - Mejorar los análisis y presentación de los informes de desempeño con base en indicadores, y evitar su fragmentación, para dejar claro que la unidad de seguimiento es el programa presupuestario, con una lógica vertical que va de insumos a productos y, de estos últimos a resultados, para que sean un insumo en la toma de decisiones.
 - Generar procesos que tomen en cuenta los resultados de los ejercicios de participación ciudadana, mejorar su accesibilidad y participación abierta, publicar los resultados de cómo se tomaron en cuenta las propuestas ciudadanas sistemáticamente y ofrecer garantías de estabilidad y no intervención a las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Tabla 2.8 Resumen de la Evaluación de las Proyecciones Fiscales y Presupuestarias

Principio		Evaluación	Problemáticas e Importancia	Recomendación
Integridad	2.1.1 Unidad presupuestaria	No alcanzada. Los documentos presupuestarios y la aprobación del presupuesto cubren menos del 84 por ciento del gobierno central.	Alta. El presupuesto debe consolidarse para brindar una visión general de los recursos disponibles para cumplir con los objetivos que se plantean.	2.1
	2.1.2 Pronósticos macroeconómicos	Básica. los pronósticos macroeconómicos no incorporan la información más actual, no se presentan todos los componentes del PIB y supuestos externos	Alta. Los supuestos utilizados para los pronósticos macroeconómicos deben explicitarse y coincidir con los utilizados para la formulación presupuestaria, utilizando la información más actualizada disponible.	2.2
	2.1.3 Marco presupuestario de mediano plazo	Buena. se formulan proyecciones de mediano plazo de las variables fiscales pero la información se presenta de forma dispersa.	Baja. El proceso de presupuestación de mediano plazo requiere de la integración de la planificación del gasto de capital y gastos corrientes y la armonización de la información presentada.	2.2
	2.1.4 Proyectos de inversión	Básica. Los documentos presupuestarios no contienen proyecciones multianuales de los proyectos de inversión y su gasto comprometido.	Media. La planificación presupuestaria con visión de mediano plazo requiere información de los proyectos plurianuales y sus compromisos adquiridos para años posteriores.	2.2
Orden	2.2.1 Legislación fiscal	Avanzada: La legislación cubre de forma clara el cronograma para la formulación presupuestaria, las atribuciones del Congreso en la aprobación y contenidos de los documentos presupuestarios.	Baja. La normativa es clara y se cumple de forma sistemática. La improbación del presupuesto se ha vuelto una práctica común en los últimos años.	
	2.2.2 Oportunidad de los documentos presupuestarios	Buena: el presupuesto se presenta al poder legislativo y se pone a disposición de la población al menos dos meses antes del inicio del ejercicio y se aprueba y se publica al inicio del ejercicio.	Media. La no aprobación del presupuesto tiene el riesgo de convertirse en una práctica normalizada. El tiempo para analizar los documentos presupuestarios una vez aprobados es limitado.	2.3
Orientación de política	2.3.1 Objetivos de política fiscal	No alcanzada: no se hace un seguimiento exhaustivo a las metas que se formulan en el MFMP ni se relacionan con los pronósticos fiscales.	Alta. Los objetivos de política fiscal deben integrarse con los pronósticos fiscales y el seguimiento debe hacerse sobre los mismos indicadores.	2.3
	2.3.2 Información sobre el desempeño	Avanzada: En la documentación presupuestaria se presenta las metas fijadas para los resultados que se deben obtener en cada ámbito importante de las políticas del gobierno y los avances logrados.	Media. La información de desempeño está dispersa a través de distintos reportes, lo que puede complicar su utilización para la toma de decisiones presupuestarias.	2.3
	2.3.3 Participación pública	Buena: el presupuesto ciudadano presenta una descripción accesible del desempeño y el pronóstico económico y fiscal reciente, así como las repercusiones del presupuesto sobre un ciudadano típico, pero no sobre grupos demográficos. Existen también consultas de participación ciudadana, pero no se publican sus resultados.	Media. El marco normativo de regulación de las Organizaciones de las Sociedad Civil y el no publicar sistemáticamente los resultados de las contribuciones en los talleres de presupuesto puede desincentivar la participación en ejercicios futuros. La desagregación del impacto del presupuesto sobre grupos demográficos permitiría contar con mayor información para la participación pública.	2.3
Credibilidad	2.4.1 Evaluación independiente	Básica: las proyecciones macroeconómicas se comparan con las de organismos internacionales, pero no existe una evaluación independiente de las proyecciones macro-fiscales	Baja. Las proyecciones macro-fiscales deberían también ser comparadas o evaluadas con proyecciones independientes de organismos internacionales.	2.2
	2.4.2 Presupuesto suplementario	Buena: Se requiere aprobación del Congreso para la modificación del techo global de gasto, existen cambios sustantivos que se realizan con aprobación del MFP.	Alta. La credibilidad presupuestaria es comprometida por subejercicios constantes y posibilidad de ajustes importantes dentro de los techos sobrestimados.	2.2
	2.4.3 Conciliación de los pronósticos	No alcanzada: no se analizan las modificaciones de las sucesivas proyecciones macrofiscales	Media. La documentación presupuestaria debe clarificar los cambios realizados a las proyecciones de ejercicios subsecuentes en comparación con lo estimado en el año anterior.	2.2

III. ANÁLISIS Y GESTIÓN DEL RIESGO FISCAL

Los gobiernos deben divulgar, analizar y gestionar los riesgos para las finanzas públicas y asegurar una coordinación eficaz de la toma de decisiones fiscales en todo el ámbito del sector público

104. Este capítulo evalúa la idoneidad del análisis, reporte y gestión de los riesgos fiscales respecto a las prácticas del CTF. El foco de este pilar es evaluar la exposición del gobierno central a los choques sobre las variables fiscales producidos desde el resto del sector público, el sector privado doméstico, y el contexto internacional. Además, el capítulo cubre temas de sostenibilidad de la deuda a largo plazo. Los riesgos fiscales incluyen riesgos explícitos—obligaciones legales o compromisos firmes para proveer apoyo fiscal bajo condiciones específicas—así como los riesgos implícitos, donde no hay obligación legal del gobierno, pero sí la expectativa de que el gobierno proporcionará apoyo fiscal. Los riesgos son evaluados en tres dimensiones:

- i. Las disposiciones generales para la divulgación y el análisis de los riesgos fiscales macroeconómicos y específicos.
- ii. Riesgos provenientes de las fuentes específicas como activos y pasivos gubernamentales, garantías, sector financiero, asociaciones público-privadas; y
- iii. Coordinación de la decisión de política fiscal entre el gobierno central, gobiernos subnacionales, y corporaciones públicas.

La Tabla III.1 incluye una serie de documentos claves que proveen información sobre los riesgos fiscales en Guatemala.

Tabla III.1. Reportes sobre Riesgos Fiscales

Legislación			
Ley Orgánica del Presupuesto		1997	
Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado		1998	
Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social		1946	
Ley de Orden Público		1975	
Código Municipal		2002	
Ley de Contrataciones del Estado		1992	
Estrategia de Gestión de Deuda a Mediano Plazo 2022-2026		2022	
La Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica		2010	
Riesgos Fiscales Analizados	Reporte o Publicación y Enlaces	Agencia Publicación	Frecuencia
Riesgos Macroeconómicos	Marco Fiscal de Mediano Plazo. Link Informe de Riesgos Fiscales. Link	DAPF	Anual
	Informe de Riesgos Fiscales. Link	DAPF	Anual

Sostenibilidad Fiscal a Largo Plazo	Valoración actuarial. Programa sobre protección relativa a Invalidez, Vejez y Supervivencia. No publicado	IGSS	Trienal, revisión anual
	Valoración actuarial. Programa de Enfermedad, Maternidad y Accidentes. No publicado	IGSS	Anual
	Estudio Actuarial de Clases Pasivas del Estado. No publicado	ONSEC	Mínimo quinquenal
Manejo de la Deuda	Estrategia de Gestión de Deuda a Mediano Plazo 2022 – 2026. Link	DCP	Anual
	Informe de Riesgos Fiscales. Link	DAPF	Anual
Riesgos del Sector Financiero	Informe del Superintendente de Bancos a la Honorable Junta Monetaria. Link	SIB	Trimestral
	Boletín Mensual de Estadísticas del Sistema Financiero. Link	SIB	Mensual
	Fondo para la Protección del Ahorro (FOPA). Link	BANGUAT	Anual
Demandas Judiciales contra el Estado	Informe de Riesgos Fiscales. Link	DAPF	Anual
Garantías	Informe de Riesgos Fiscales. Link		Anual
Activos Financieros y no Financieros	Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre Contable – Ejercicio Fiscal Enero – Diciembre 2021. Link	MINFIN	Anual
Municipalidades	Informe de Riesgos Fiscales. Link	DAPF	Anual
	Portal de Gobiernos Locales. Link	DAAFIM	Diaria
	Ranking de la Gestión Municipal. Link	SEGEPLAN	Bienal
Empresas Publicas	Informe de Riesgos Fiscales. Link	DAPF	Anual
APPs	Informes Circunstanciados. Link	ANADIE	Anual
Desastres Naturales	Informe de Pérdidas y Daños por Efectos del Cambio Climático en Guatemala. Link	SEGEPLAN	2021
	Estrategia Fiscal Ambiental. Link	MINFIN	2019
	Estrategia Financiera ante el Riesgo de Desastres. Link	MINFIN	2018
	Informe de Riesgos Fiscales. Link	DAPF	Anual

A. Divulgación de Riesgo y Análisis

3.1.1	Riesgos macroeconómicos	Bueno
-------	-------------------------	-------

105. La economía guatemalteca muestra una menor volatilidad histórica que otras economías de la región. El crecimiento real de la economía desde el inicio de la década de los

2000 hasta la pandemia de 2020 ha sido más estable, aunque ligeramente menor, que el de otras economías de la región centroamericana (Figura III.1). Esta menor volatilidad en el crecimiento podría indicar una menor exposición a riesgos macroeconómicos en un contexto de estabilidad macroeconómica. La estabilidad en el crecimiento se ha trasladado también a una menor volatilidad en los ingresos públicos, que, de nuevo, ha sido la menor de los países de la región centroamericana desde 2021. Esta menor volatilidad en los ingresos fiscales podría ser el resultado de una menor materialización de riesgos macroeconómicos. Tras la pandemia de Covid-19, la recuperación de Guatemala ha sido rápida, alcanzando el nivel de PIB prepandemia antes que el resto de las economías de la región.

Figura III.1. Indicadores de Riesgos Macroeconómicos, 2001-2022



Fuente: Equipo de la misión a partir de las Perspectivas Económicas Mundiales (WEO) del FMI.

106. El Informe de Riesgos Fiscales que forma parte de la documentación presupuestaria y es publicado desde 2017 presenta un análisis de los riesgos macroeconómicos. El Informe de Riesgos Fiscales (y la versión resumida que se anexa como separata a los Presupuestos) incluye un apartado sobre riesgos macroeconómicos. En este apartado se analizan de forma cualitativa los principales riesgos macroeconómicos como los asociados al sector externo (por el crecimiento mundial), los derivados de las fluctuaciones de las materias primas y la volatilidad de los mercados financieros. Además, los riesgos internos se estudian mediante un análisis de los errores de proyección de las variables macroeconómicas y fiscales. En el caso de los errores de proyección de las variables macroeconómicas (PIB real y nominal, exportaciones e importaciones) se analizan los errores de predicción del BANGUAT en los Programas Monetarios del año anterior. Para los pronósticos fiscales se discuten las desviaciones del ejercicio anterior o de los últimos años en los ingresos totales, los ingresos tributarios, los gastos y el déficit. Los errores en los pronósticos fiscales se relacionan fundamentalmente con medidas de política fiscal discrecional, sin que el Informe analice la relación con los errores de pronóstico en las variables macroeconómicas.

107. Las últimas versiones del Informe de Riesgos Fiscales presentan análisis de sensibilidad y escenarios macrofiscales resultantes de distintas perturbaciones. Las versiones más recientes del Informe de Riesgos Fiscales, se han enriquecido con la introducción de otros instrumentos de análisis de riesgos macroeconómicos. Así, en el Informe de 2022 se presentaron dos escenarios de respuesta de las variables macroeconómicas (PIB real y nominal, exportaciones e importaciones) ante un rebrote de la pandemia de Covid-19, en función del grado de restricción de las eventuales medidas sanitarias de respuesta. En el Informe de Riesgos Fiscales de 2023, además de un escenario de resurgimiento de la pandemia de Covid –19, se incorpora un análisis de sensibilidad de los ingresos y gastos públicos ante incrementos del precio del petróleo. Para ello, se estima la relación entre los precios del *West Texas Intermediate* (WTI) y los precios de los combustibles en Guatemala y entre éstos y la demanda de combustibles. A partir estas relaciones se analiza el impacto del alza de los precios del petróleo sobre la recaudación tributaria y los subsidios a los combustibles. Además, el informe de riesgos fiscales presenta escenarios de deuda pública como parte del análisis de su sostenibilidad.

108. El MFMP también incluye análisis de escenarios macrofiscales. En el MFMP se presentan distintos escenarios de recaudación tributaria. Los escenarios de recaudación tributaria se construyen a partir de los escenarios alternativos de crecimiento que el BANGUAT suministra a la DAPF con distintas sendas de crecimiento (bajo, medio o alto), por encima o por debajo del potencial. En función de estas sendas, manteniendo los supuestos de otras variables exógenas como tipo de cambio y precios del petróleo, la DAPF realiza escenarios de recaudación tributaria en los que se proyecta tanto la recaudación total como la desagregación por figuras impositivas, con el mismo nivel de detalle que el escenario base.

109. La DAPF tiene capacidad de realizar sus propios escenarios macroeconómicos. La DAPF cuenta con un modelo de programación financiera que le permite realizar escenarios macroeconómicos propios, aunque estos no se publican habitualmente. El modelo comprende módulos para el sector real, externo y fiscal, con elasticidades para las variables fiscales. Los pronósticos del modelo se pueden conciliar, además, con los resultados de las proyecciones macroeconómicas del BANGUAT.

110. La DAPF también formula algunas proyecciones probabilísticas de variables macroeconómicas y fiscales. La DAPF utiliza las proyecciones probabilísticas para el análisis de riesgos macroeconómicos en el informe de riesgos fiscales. Así, por ejemplo, tanto el Informe de 2022 como el de 2023 presentan un gráfico de abanico para las proyecciones de crecimiento del PIB que se utiliza para ilustrar la incertidumbre, en un contexto económico caracterizado por la volatilidad derivada de la pandemia y de las tensiones geopolíticas. En el MFMP también se incluyen proyecciones estocásticas para la recaudación tributaria total.

111. El análisis de sensibilidad es limitado y las proyecciones probabilísticas no cubren todos los agregados fiscales. El análisis de sensibilidad sólo cubre variaciones del precio del *WTI* pero no otras perturbaciones que pueden ser relevantes y que se describen cualitativamente

en el propio informe como, por ejemplo, sobre el crecimiento mundial o de los socios comerciales. Por su parte, el análisis probabilístico cubre el crecimiento del PIB, los ingresos tributarios y la deuda pública, pero no los ingresos y gastos totales.

3.1.2	Riesgos fiscales específicos	Buena
-------	------------------------------	-------

112. El informe anual de riesgos fiscales incluye muchos riesgos fiscales específicos y, en la mayoría de los casos, estima la magnitud de sus impactos fiscales. Estos informes de riesgo fiscal forman parte de la documentación presupuestaria y se publican desde 2017. La edición más reciente, publicada en septiembre de 2022 y referida al ejercicio presupuestario de 2023, analiza, además de los riesgos macrofiscales, los riesgos específicos derivados de las demandas judiciales, deuda pública, sistemas previsionales, desastres naturales, recursos naturales, empresas públicas y entidades subnacionales. Entre los riesgos que no se evalúan en secciones específicas del documento están los derivados del sistema financiero, las Asociaciones Público-Privadas (APP), las garantías y los activos contingentes²⁸.

113. El sector fiscal está expuesto a diferentes fuentes de riesgo, pero en la mayoría de los casos las magnitudes son moderadas. La Tabla III.2 muestra los riesgos específicos a los que está sometida Guatemala y proporciona estimaciones del impacto fiscal. La exposición del gobierno a los riesgos derivados de las empresas públicas y los gobiernos subnacionales es baja, dado que las obligaciones financieras de estas entidades descentralizadas son relativamente pequeñas. Del mismo modo, actualmente hay poca exposición a los riesgos derivados de garantías, sentencias judiciales y APP. La deuda pública se ha mantenido en niveles relativamente bajos y presenta una perspectiva sostenible en los próximos años. Con respecto a los riesgos derivados de los desastres naturales, el análisis histórico muestra que el impacto fiscal potencial es significativo y expone la importancia de establecer protocolos para vigilar, prevenir y mitigar estos riesgos. Asimismo, cabe destacar la importancia de estructurar el seguimiento de los riesgos derivados de los activos contingentes, comenzando por el seguimiento de los préstamos, las participaciones y los fideicomisos que posee el gobierno.

114. Guatemala puede moverse hacia una práctica avanzada mediante la inclusión de análisis de la probabilidad de materialización de riesgos fiscales específicos. En la actualidad el análisis de los riesgos fiscales específicos aún no incluye una evaluación de la probabilidad de que se materialicen. La evaluación de la probabilidad de materialización permite una identificación más realista de los impactos fiscales potenciales de los riesgos en el presupuesto y proporciona insumos para la estructuración de las medidas de mitigación. En los casos en los que no es posible hacer una evaluación cuantitativa, las perspectivas de materialización de los

²⁸ La información para evaluar los riesgos relacionados con el sistema financiero es divulgada directamente por la Superintendencia de Bancos (SIB) y el BANGUAT (Ver sección 3.2.5). Algunos de los riesgos fiscales derivados del primer proyecto de APP aprobado pueden consultarse en la información de la ANADIE (véase el apartado 3.2.4). Sin embargo, las garantías se divulgan de forma difusa en diferentes fuentes de información (véase el apartado 3.2.3). A su vez, no se analizan los riesgos derivados de los activos contingentes (véase el apartado 3.2.2).

riesgos pueden discutirse cualitativamente y los riesgos pueden calificarse como probables, posibles o remotos. Estas evaluaciones deben ser realizadas por las áreas involucradas en la gestión de cada riesgo y deben incorporar los contextos legales y operativos y toda la información disponible.

Tabla III.2. Exposición a Riesgos Fiscales Específicos

Riesgos Fiscales Específicos	Magnitud		Fuente de información
	Porcentaje del PIB	Periodo	
Deuda			
Deuda/PIB	30.8%	2021	Informe de riesgos fiscales
Análisis de sostenibilidad a mediano plazo - Deuda/PIB	26.6%	2027	
Análisis de sostenibilidad a largo plazo - Deuda/PIB	27.6%	2042	
Pensiones			
Valor presente del déficit del Programa IVS	0.01%	2026	ONSEC y IGSS
Valor presente del déficit del Programa EMA	0.4%	2028	
Garantías			
Total de garantías concedidas a empresas públicas	0.03%	2021	DCP/MINFIN
Riesgos ambientales			
Huracanes y Tormentas			
Huracán Mitch	5.1%	1998	Informe de Pérdidas y Daños por efectos del Cambio Climático en Guatemala
Tormenta tropical Stan	3.7%	2005	
Tormenta tropical Agatha	2.4%	2010	
Eta y Iota	0.9%	2020	
Canículas o déficits de lluvia			
2014-2015	0.05%	2015	
2018	0.11%	2018	
Demandas Judiciales			
Gastos con pago de sentencias judiciales	0.07%	2020	Informe de riesgos fiscales
Gastos con pago de sentencias judiciales	0.03%	2021	
Montos demandados en procesos judiciales contra el Estado (1)	1.8%	2022	
Asociaciones público privadas			
Exposición del gobierno a los riesgos de las APP (2)	0.0%	2022	ANADIE
Gobiernos Municipales			
Obligaciones financieras municipales	0.3%	2021	Informe de riesgos fiscales
Empresas públicas			
Obligaciones de las empresas públicas no financieras nacionales	0.2%	2021	Estados financieros de las empresas públicas
Obligaciones de las empresas públicas no financieras municipales	0.2%	2021	Estados financieros de las empresas públicas
Activos Contingentes			
Prestamos a entidades descentralizadas y por cobrar en fideicomisos	0.2%	2021	MINFIN
Fondos em fideicomisos	3.1%	2021	MINFIN

(1) a junio de 2022

(2) La única APP aprobada no cuenta con garantías ni aportaciones del Gobierno central.

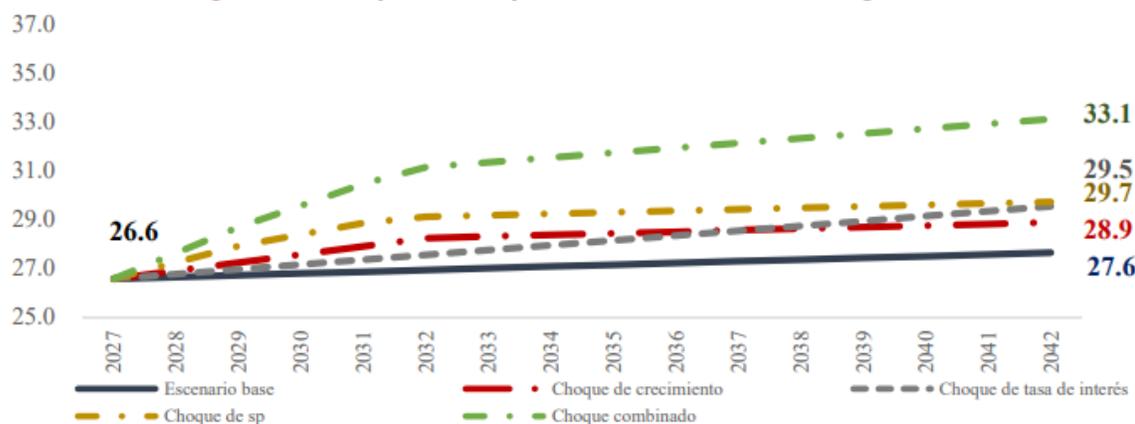
Fuente: Preparado por la misión.

3.1.3	Análisis de sostenibilidad fiscal a largo plazo	Básica
-------	---	--------

115. El Informe de Riesgos Fiscales presenta un análisis completo de sostenibilidad de la deuda. En el Informe de Riesgos se realiza un análisis de la sostenibilidad de la deuda siguiendo la metodología del FMI de Análisis de la Sostenibilidad de la Deuda para Países con Acceso a Mercados (DSA – MAC). El análisis se realiza para la deuda del Gobierno Central Presupuestario y bajo supuestos macroeconómicos coherentes con los del MFMP y el presupuesto. En primer lugar, se realiza la descomposición de la evolución de la deuda por sus determinantes (PIB real, tipo de interés real, tipo de cambio y saldo primario y un residuo) que permite identificar en qué medida la evolución de la deuda responde al comportamiento del saldo primario y, por tanto, a la política fiscal del Gobierno, o a otros factores sobre los que la política fiscal tiene menos influencia.

116. El análisis de sostenibilidad incluye distintos escenarios y proyecciones probabilísticas. Sobre el escenario base de proyecciones de deuda, el Informe de Riesgo Fiscales presenta escenarios alternativos derivados de perturbaciones independientes de crecimiento, tipos de interés, tipo de cambio y saldo primario, así como un escenario con los cuatro shocks combinados. La magnitud de estas perturbaciones no corresponde con los escenarios alternativos que se presentan en el MFMP. Adicionalmente, el Informe de Riesgos Fiscales incluye proyecciones estocásticas de la senda de deuda, mediante un gráfico de abanico. Finalmente, se incorpora un mapa de calor de riesgos de la deuda pública y un análisis de sostenibilidad a un plazo mayor.

Figura 3.2. Proyecciones y Escenario de Deuda a Largo Plazo



Fuente: Informe de Riesgos Fiscales 2023 – 2027.

117. El Informe de Riesgos Fiscales de 2023 presenta por primera vez proyecciones del gasto en pensiones y del gasto en salud. En 2023, la DAPF ha incorporado por primera vez, tras recibir una asistencia técnica del FMI, a través del Centro Regional de Asistencia Técnica del FMI para Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPTAC-DR) sobre sostenibilidad

fiscal, un análisis de los riesgos asociados a los sistemas de pensiones. En el Informe se analiza la situación financiera de las pensiones de Clases Pasivas Civiles del Estado (CPCE) y del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), los dos principales regímenes del sistema de pensiones de Guatemala, y el gasto en salud por el Programa de Enfermedad, Maternidad y Accidentes (EMA) del IGSS.

118. El análisis de la situación financiera del CPCE en el Informe de Riesgos Fiscales presenta proyecciones de gasto en pensiones de 2021 a 2032 (Recuadro III.1). En el caso del CPCE se detalla, en primer lugar, la evolución reciente de los afiliados y los protegidos por este régimen, así como de su financiamiento. A continuación, se introducen las proyecciones de gasto en pensiones del CPCE desde 2021 a 2032, elaboradas por la DAPF. Estas proyecciones se basan en los supuestos de tasas de invalidez y fallecimiento de un estudio actuarial elaborado por la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC) y finalizado en 2022. Por su parte, la DAPF ha formulado supuestos propios para las tasas de jubilación, la evolución de las nuevas contrataciones de empleados públicos y la de los salarios.

119. El Informe de Riesgos Fiscales incorpora la valoración actuarial del régimen de IVS realizada por el IGSS. Al igual que el caso del CPCE, en el análisis del IVS en el Informe de Riesgos Fiscales se explica, en primer lugar, la evolución reciente de los beneficiarios del sistema, así como de los ingresos y gastos y del fondo de reserva. Seguidamente se resumen los resultados de la valoración actuarial del IVS elaborada por el IGSS en 2020, presentando proyecciones de ingresos, gastos y reservas para este régimen de 2021 a 2033.

120. En el Informe de Riesgos Fiscales se incorporan proyecciones de gasto en salud del IGSS. El Programa EMA del IGSS ofrece atención sanitaria a través de la red de centros de salud, así como prestaciones económicas por incapacidad. El Informe de Riesgos Fiscales 2023 presenta un análisis muy breve de las proyecciones de gasto en salud desde 2021 a 2032, resumiendo los resultados de valoración actual del EMA realizada por el IGSS en 2020.

121. La incorporación de proyecciones de gasto de los sistemas de previsión mejora el análisis de sostenibilidad fiscal a largo plazo-10 años-, pero persisten limitaciones. El análisis de sostenibilidad de la deuda mediante el DSA – MAC del FMI se alinea con las mejores prácticas internacionales, pero sería deseable una mayor coherencia con las proyecciones macrofiscales del MFMP. La incorporación de proyecciones de gasto de los sistemas previsionales en el Informe de Riesgos Fiscales de 2023 profundiza en el análisis de sostenibilidad a largo plazo. No obstante, la cobertura del análisis no es completa, ya que no se incluyen el IPM y el IPEM. De igual modo, el horizonte de estas proyecciones se limita a 10 años y no se apoyan en supuestos macroeconómicos coherentes con el análisis DSA – MAC.

Recuadro III.1. Presiones Sobre las Finanzas Públicas a Largo Plazo Derivadas de los Fondos de Pensiones

El sistema de pensiones en Guatemala cubre las contingencias de jubilación, enfermedad y supervivencia a través de tres regímenes gestionados por institutos de la seguridad social (ver Recuadro 1.1), el IGSS, el IPM y el IPEM, y un cuarto régimen, el CPCE.

El **régimen de CPCE** cubre a los empleados públicos de los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial y es optativo para los empleados de las entidades descentralizadas. El sistema de CPCE cubre las contingencias de jubilación, invalidez y supervivencia. Se financia con una aportación del trabajador, de entre el 9% y el 15% de su salario y una aportación patronal del Estado que debe ser superior al 10% del salario del trabajador. Esta aportación patronal del Estado actúa como mecanismo de cierre del sistema, ya que se debe ajustar para cubrir la diferencia entre los recursos totales obtenidos por aportes del trabajador y el coste total de las prestaciones. Es posible acceder a la pensión de jubilación de forma voluntaria (con 20 años de servicio o 10 años de servicio a la edad de 50 años) o de forma obligatoria (a los 65 años con 10 de servicio). La pensión máxima está limitada a 5,370 quetzales. En la actualidad el sistema cuenta con 251,656 afiliados y 108,314 beneficiarios. El gasto en prestaciones alcanzó en 2021 los 4,847.51 millones de quetzales lo que representó el 0.7% del PIB y el 5.4% de los gastos del Gobierno Central.

El **régimen del IVS**, gestionado por el IGSS, es un régimen obligatorio para los trabajadores del sector privado. El régimen del IVS cubre las contingencias de jubilación, invalidez y supervivencia y se financia con aportaciones del trabajador (1.83% del salario) y del empleador (3.87%). Además, el Estado debe financiar el 25% del coste las prestaciones. Los requisitos para acceder a la pensión de jubilación exigen contar con 20 años de cotización y una edad de 60 años o más. En la actualidad el sistema cuenta con 1,207,260 afiliados y 171,706 beneficiarios. En 2021 el gasto en prestaciones supuso 3,780 millones de quetzales, equivalente al 0.6% del PIB.

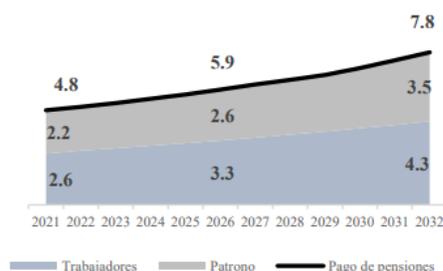
Cobertura de los Fondos Previsionales

	Beneficiarios	Cobertura
CPCE	108,314	5,3% de la población mayor de 50 años
IVSS	171,706	8,4% de la población mayor de 50 años
EMA	3,055,604	17,9% de la población total

Fuente: DAPF.

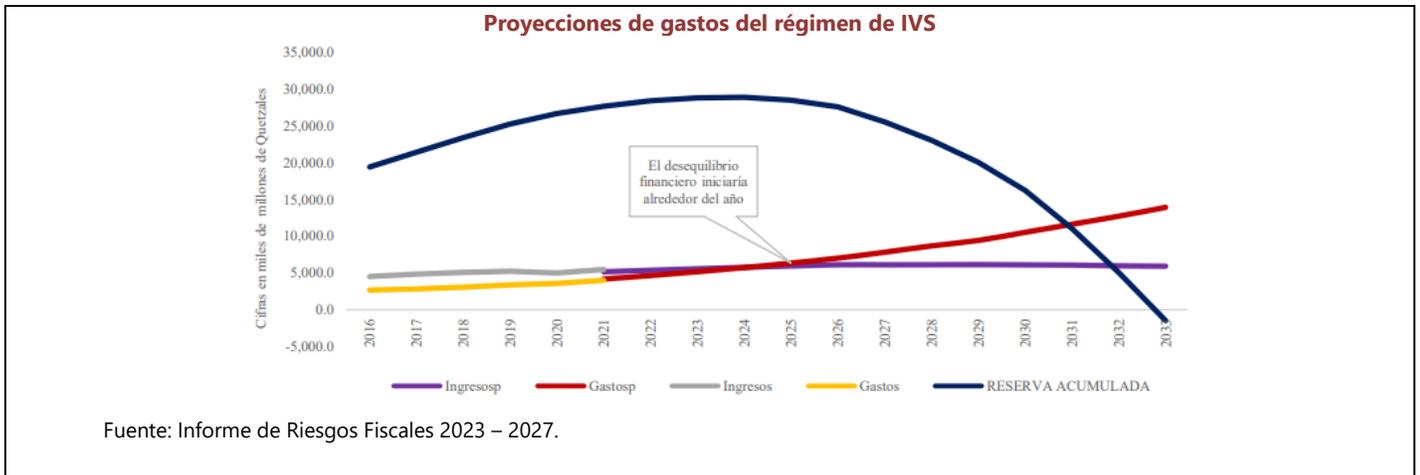
Las **proyecciones de gasto** presentadas en el Informe de Riesgos Fiscales 2023 – 2027 muestran que en el caso del CPCE, el gasto, en términos corrientes, se incrementaría entre 2021 y 2032 un 62.5% hasta los 7,800 millones de quetzales. No obstante, la aportación del Estado para financiar el sistema se mantendría estable en relación con la masa salarial de los empleados públicos (tasa patronal implícita), dados los supuestos de crecimiento de número de empleados públicos y sus salarios, así como el importe de la pensión máxima.

Proyecciones de gastos del régimen de CPCE



Fuente: Informe de Riesgos Fiscales 2023 – 2027.

En el caso del IVS, las proyecciones muestran que a partir del año 2025 los gastos superarían a los ingresos. No obstante, la reserva acumulada permitiría cubrir el déficit del sistema hasta 2032.



B. Gestión del Riesgo

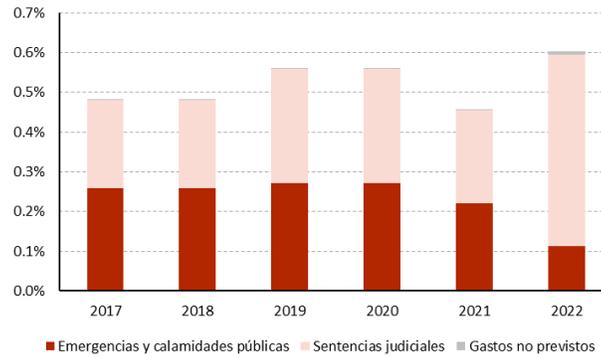
3.2.1		Contingencias	No alcanzada
--------------	--	----------------------	---------------------

122. En el presupuesto no existe una reserva para contingencias generales. El presupuesto no contempla una partida destinada a hacer frente a todo tipo de contingencias generales de carácter imprevisto. La respuesta a este tipo de contingencia se realiza dentro del presupuesto mediante transferencias de asignaciones presupuestarias. Si la transferencia es entre instituciones se requiere acuerdo gubernativo y si tiene lugar en la propia institución del MINFIN. En algunos casos concretos, como transferencias dentro de un mismo subprograma o de actividades un programa, se aprueban por resolución del ministerio interesado.

123. Existen determinadas asignaciones presupuestarias para hacer frente a contingencias concretas (Figura III.22). Dentro del presupuesto de cada entidad existen asignaciones para hacer frente a sentencias judiciales (renglón 913) y para gastos no previstos (renglón 914). Las asignaciones para gastos no previstos tienen escaso uso y se aplican en casos muy concretos, por ejemplo, en contrataciones que no se han llevado a término pero que es necesario abonar. Adicionalmente, existen asignaciones para emergencias y calamidades públicas que se financian con el fondo emergente. En conjunto, estas asignaciones han representado en los últimos años en torno al 0.5 por ciento del presupuesto aprobado.

124. Guatemala cuenta con un fondo para mitigar los daños de desastres naturales. El fondo emergente se constituyó en el año 2012 para mitigar los daños provocados por desastres naturales. La financiación inicial incluía aportaciones de las empresas mineras, así como aportaciones del presupuesto. El fondo se destina a mitigar los daños de desastres naturales y, tras la reforma de 2020, para atender programas relacionados con epidemias y pandemias. La utilización del fondo emergente requiere que se haya declarado previamente el estado de calamidad, según lo previsto en la Ley de Orden Público.

Figura III.2. Asignaciones presupuestarias para contingencias (% del Gasto Aprobado en el Presupuesto)



Fuente: MIFIN y Presupuestos (varios años).

3.2.2	Gestión de activos y pasivos	Básica
--------------	-------------------------------------	---------------

125. El marco legal establece que el endeudamiento público debe ser autorizado por ley y que el Poder Ejecutivo y la Junta Monetaria deben ser consultados previamente²⁹. La Constitución otorga al Congreso la facultad de autorizar operaciones de crédito público y esta disposición se aplica a todas las entidades del sector público, incluidas las empresas públicas y los municipios. La LOP, a su vez, establece la regulación del sistema de crédito público³⁰, definiendo las atribuciones del órgano rector, las condiciones de utilización de los recursos y otras orientaciones de contratación, presupuestación y pago del servicio de la deuda. La Ley Presupuestaria Anual define los límites cuantitativos para la contratación y el pago del servicio de la deuda, especificando los parámetros para la deuda interna y externa. Dentro del MINFIN, la DCP es la dependencia designada como entidad rectora del sistema de crédito público³¹ y, entre otras atribuciones, es responsable de establecer el límite de deuda con garantía soberana al que pueden someterse los entes descentralizados y autónomos.

126. El Código Municipal³² autoriza a los municipios a endeudarse, pero determina que en ningún caso el endeudamiento puede superar la capacidad de pago del municipio. Para que este seguimiento se produzca, las solicitudes de endeudamiento aprobadas por los consejos municipales deben ser remitidas al MINFIN para su análisis previo. Para mitigar los riesgos de que el endeudamiento municipal afecte a las finanzas nacionales, en 2010 se reformó el Código Municipal y se introdujo una disposición que prohíbe a los municipios contraer obligaciones crediticias cuyo plazo supere el período de mandato del consejo municipal (véase el apartado 3.3.1). Desde esta dirección, la deuda de los municipios se concentró en préstamos internos con

²⁹ Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 171, literal i.

³⁰ Título V de la LOP.

³¹ Artículo 46 del Acuerdo Gubernativo No. 26-2014, reglamento interno del Ministerio de Finanzas Públicas.

³² Decreto N. 12-2002 y sus posteriores reformas.

plazos cortos, tomados en su mayoría con bancos del sistema financiero nacional. El proceso de contratación de deuda municipal cuenta con el apoyo del Instituto de Fomento Municipal (INFOM)³³, que proporciona asistencia técnica y administrativa y concede préstamos directamente a los municipios. El INFOM también actúa como facilitador en el proceso de endeudamiento municipal con el sistema bancario. El Código Municipal prevé la posibilidad de conceder préstamos externos a los municipios con una garantía del gobierno central, modalidad que requiere la aprobación del Congreso. Sin embargo, en la actualidad no hay ninguna deuda externa garantizada a favor de los municipios³⁴. Los municipios están obligados a proporcionar información al MINFIN sobre los préstamos obtenidos, que se supervisan a través del módulo de deuda del Sistema Integrado de Administración Financiera en cualquiera de sus modalidades.

127. El Gobierno ha aprobado y publicado recientemente una estrategia de gestión de la deuda pública a mediano plazo. La estrategia fue aprobada por el Acuerdo Ministerial N. 484-2022 y es el primer documento publicado que establece las directrices para la gestión de la deuda pública para un período de cinco años. El documento presenta la forma en que se pretende obtener la financiación, la composición y los plazos de la deuda que se persigue al final del periodo y los riesgos asociados. Entre los objetivos que se persiguen están el aumento de los vencimientos, el incremento del porcentaje de deuda a tipo fijo y la reducción del porcentaje de deuda en moneda extranjera. La Tabla III.3 presenta la financiación prevista y los objetivos de los indicadores de deuda pública.

Tabla III.3. Estrategia de Gestión de Deuda de Mediano Plazo 2022 a 2026

Financiamiento de la estrategia					
	2022	2023	2024	2025	2026
Financiamiento Externo Bruto (% del total)	37.2	56.4	41.7	10.5	33.1
Financiamiento Interno Bruto (% del total)	62.8	43.6	58.3	89.5	66.9

Metas para indicadores de deuda pública		2021	Metas 2026
Tasa de interés implícita (%)		6.1	6.6 (±) 0.5
Riesgo de refinanciamiento	Deuda que vence em 1 año (% del total)	4.2	4.5 (±) 1.0
	ATM Portafolio total (años)	10.7	11.9 (±) 1.0
Riesgo de taxa de interés	ATR (años)	9.8	11.4 (±) 1.5
	Deuda a tasa fija (% del total)	84	≥84
Riesgo cambiario	Deuda en moneda extranjera (% del total)	44.6	≤40

128. Los riesgos fiscales relacionados con la gestión de la deuda pública se analizan anualmente en el marco de la documentación presupuestaria. Los riesgos se analizan mediante la presentación de un conjunto de indicadores comparados con sus *benchmarks*,

³³ <http://www.infom.gob.gt/>

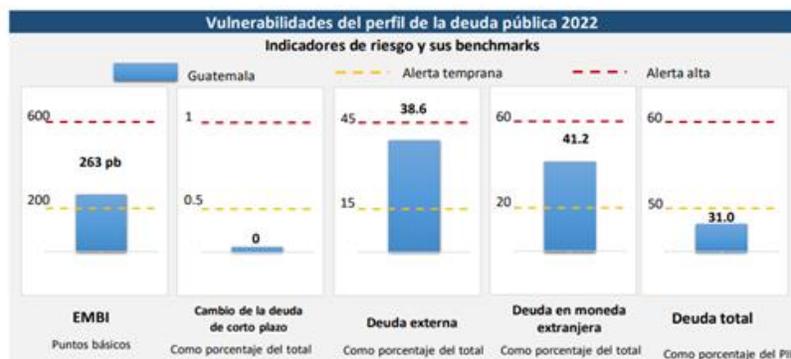
³⁴ En años anteriores el municipio de Guatemala se benefició de un préstamo externo garantizado por el gobierno central.

comparaciones con otros países y un análisis de sostenibilidad de la deuda (véase el apartado 3.1.3)³⁵. La deuda pública del gobierno central en proporción al PIB alcanzó el 30.8% del PIB en 2021, un 0.8% menos que en 2020, tras un aumento significativo de 5.1 puntos porcentuales entre 2019 y 2020 debido al aumento del gasto en programas económicos y sociales para hacer frente a la pandemia. Para 2022, se prevé que el indicador se mantenga estable en torno al 31.0%. La proporción de la deuda externa como porcentaje de la deuda total ha mostrado un ligero aumento desde 2015 y se prevé que sea del 38.6% en 2022, mientras que la deuda en moneda extranjera se estima en un 41.2% en el mismo año. La Figura III presenta la evolución de la relación deuda/PIB y el análisis de los valores de los indicadores de riesgo previstos para 2022. Los riesgos asociados a la evolución futura de la deuda pública se presentan a través de análisis de sostenibilidad a medio y largo plazo (véase el apartado 3.1.3).

Figura III.3. Indicadores de la Deuda del Gobierno Central



Indicadores de riesgo previstos para 2022



Fuente: DAPF, MINFIN.

129. No se ha elaborado un informe que consolide la información sobre el endeudamiento del sector público. La información sobre la deuda de la administración central se presenta mensualmente en los Reportes de Operaciones de Crédito Público. La información sobre las deudas de las empresas públicas y las entidades subnacionales se presenta en el

³⁵ La publicación de estos análisis se ha iniciado en el año 2018.

informe anual sobre riesgos fiscales. La deuda de las empresas públicas se compone de préstamos directos concedidos por el gobierno central y de préstamos externos con garantía soberana (ver apartado 3.2.3). La deuda municipal corresponde en su totalidad a la deuda a corto plazo contraída con el sistema financiero nacional o con el INFOM. La Tabla III.4 presenta la información sobre el endeudamiento del sector público procedente de la DCP, organismo gestor del Sistema de Crédito Público, y de la DAAFIM, dirección encargada de consolidar la información sobre la deuda municipal en el sistema SICOIN GL.

Tabla III.4. Información sobre el Endeudamiento del Sector Público

	Millones de quetzales			Porcentajes del PIB		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Total Gobierno Central	156,999.13	188,908.33	204,450.12	26.59	31.52	30.74
Interna	87,221.66	107,743.93	119,005.74	14.77	17.98	17.89
Externa	69,777.47	81,164.40	85,444.38	11.82	13.54	12.85
Deuda garantizada de otras entidades						
Externa	326.72	279.22	215.88	0.06	0.05	0.03
EMPAGUA	39.63	24.70	7.30	0.01	0.00	0.00
INDE	287.09	254.52	208.58	0.05	0.04	0.03
Total incluyendo deuda garantizada*	157,325.85	189,187.55	204,666.00	26.65	31.56	30.77
Préstamos	38,307.98	39,902.56	36,798.23	6.49	6.66	5.53
Bonos	119,017.87	149,284.99	167,867.77	20.16	24.91	25.24
Interna	87,221.66	107,743.93	119,005.74	14.77	17.98	17.89
Externa	31,796.21	41,541.06	48,862.03	5.39	6.93	7.35
Deuda Municipios**	847.01	1,096.35	1,246.93	0.14	0.18	0.19

Fuente: DCP* y SICOIN GL**

130. Los riesgos que afectan a los activos financieros de la administración central no se analizan ni se divulgan. Entre los activos, cabe destacar que la administración central tiene participaciones en empresas privadas nacionales, préstamos concedidos y fondos en fideicomiso. Las acciones y participaciones de capital se presentan por su valor contable³⁶ y las más importantes son las del Banco de Desarrollo Rural y la Empresa Eléctrica de Guatemala³⁷. El patrimonio neto de los fideicomisos reportados por la Dirección de Fideicomisos alcanzó Q. 20.6 mil millones, equivalentes al 3.1% del PIB. Los fideicomisos ejecutan programas y políticas públicas y no pueden contraer obligaciones ni conceder préstamos por un importe superior a su patrimonio. Una parte de los fideicomisos tiene recursos reembolsables que volverán al otorgante, pero no se dan a conocer las condiciones ni los plazos de devolución de los recursos.

³⁶ Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre Contable, Ejercicio Fiscal de enero a diciembre 2021.

³⁷ En Guatemala se han creado 82 fondos fiduciarios, de los cuales 42 han sido extintos. De los 40 restantes, 35 corresponden a la administración central (18 en vigencia y 17 vencidos) y 5 a entidades descentralizadas y autónomas (4 en vigencia y 1 vencido).

131. En cuanto a los activos no financieros, el marco normativo establece las condiciones que deben observarse en los procesos de adquisición y transmisión de activos. La Ley de Contrataciones del Estado³⁸ define las normas para las compras, ventas, contrataciones, arrendamientos o cualquier otra modalidad de adquisición pública. Las disposiciones se aplican a los organismos estatales y a las entidades descentralizadas y autónomas³⁹. La LOP, a su vez, define las normas para la adquisición de activos en el ámbito de la ejecución presupuestaria. La ley establece que antes de contratar bienes, las unidades de la administración pública deben certificar la disponibilidad de créditos presupuestarios. Asimismo, establece que cuando en los presupuestos de los entes públicos se incluyan créditos para la contratación de obras o la adquisición de bienes, cuyo plazo de ejecución sea superior a un ejercicio, se deberá adicionar a la información del año en curso el importe de los ingresos invertidos en años anteriores y los que se invertirán en el futuro⁴⁰.

3.2.3	Garantías	Básica
--------------	------------------	---------------

132. La legislación prevé la posibilidad de conceder garantías en las operaciones de crédito público, y en las APP⁴¹. En el ámbito de las operaciones de crédito público, la Constitución Política de la República y la LOP prevén la posibilidad de otorgar garantías sobre los préstamos, previa aprobación del Congreso, a los entes descentralizados y autónomos, incluidos los municipios y las empresas públicas. La LOP también establece las condiciones para el pago de la deuda por parte del gobierno central en situaciones en las que la entidad descentralizada no tiene suficientes recursos financieros, así como establece las condiciones de repago al Estado. En cuanto a las APP, el marco normativo⁴² prevé la posibilidad de otorgamiento de garantías al socio privado, y además autoriza al MINFIN a incluir en el proyecto de presupuesto el gasto total correspondiente a las garantías ofrecidas. En el caso de los depósitos en instituciones financieras, el Fondo para la Protección del Ahorro (FOPA) (Ver apartado 3.2.5) garantiza a los depositantes de recursos la recuperación de sus depósitos, en caso de liquidación de instituciones bancarias.

133. Las garantías existentes otorgadas en operaciones de crédito público y prestadas por el FOPA se divulgan periódicamente. En la actualidad, las únicas garantías existentes en las operaciones de crédito público se refieren a los préstamos externos concedidos a las empresas públicas INDE y la Empresa Municipal de Agua. Los municipios no tienen préstamos externos y

³⁸ El total de dividendos recibidos en 2021 fue de Q. 136.8 millones, de los cuales Q. 35.6 millones provinieron de empresas públicas nacionales no financieras y Q. 101.2 millones del sector privado.

³⁹ La excepción de 2020, cuando el sector registró un déficit de Q. 29,8 millones, afectado por la pandemia de Covid-19.

⁴⁰ Artículo 15 de la LOP.

⁴¹ Artículo 171, literal i) de la Constitución Política de la República y artículo 66 de la LOP.

⁴² El artículo 66, literal d) de la LOP establece que, cuando esto ocurre, este pago debe registrarse como una deuda a favor del gobierno central. La forma de hacerlo operativo es mediante el establecimiento de un acuerdo entre el gobierno y la entidad descentralizada, en el que se reconocerá la deuda y se establecerán las condiciones de pago de esta.

no cuentan con garantías explícitas en sus contratos de deuda interna. La divulgación del importe de las operaciones de crédito garantizadas se realiza anualmente en los informes de riesgo fiscal presupuestarios. La Tabla III.5 presenta los saldos pendientes de amortización de la deuda garantizada a las empresas públicas, y se observa que los valores son relativamente pequeños y alcanzan el 0.03% del PIB en 2022. Por parte del FOPA, el BANGUAT divulga mensualmente los estados financieros del fondo, lo que permite controlar el equilibrio financiero y la utilización de los recursos. La sección 3.2.5 presenta los eventos en los que se utilizaron los recursos del fondo para la recuperación de depósitos en instituciones financieras en liquidación. Finalmente, en cuanto a las APP, hasta la fecha sólo un contrato está en fase de ejecución y no prevé garantías para el socio privado por parte del Estado (ver apartado 3.2.4).

Tabla III.5. Préstamos Garantizados por el Gobierno (millones de US\$ dólares)

	2018	2019	2020	2021	2022*
Saldo pendiente de amortizar	49.5	42.4	35.9	27.9	24.0
% PIB	0.06%	0.05%	0.04%	0.03%	0.03%
EMPAGUA	6.9	5.1	3.2	0.9	0.0
INDE	42.6	37.3	32.7	27.0	24.0

*al 30 de junio de 2022

Fuente: DCP/MINFIN.

134. El marco normativo no establece un límite a las garantías concedidas y no se divulgan evaluaciones sobre la probabilidad de ejecución de las garantías. No hay disposiciones legales que limiten el stock de garantías o el volumen anual de nuevas garantías. No obstante, el riesgo fiscal es relativamente bajo si se tienen en cuenta los bajos importes garantizados a las empresas estatales y el hecho de que no hay garantías concedidas a las entidades municipales.

3.2.4	Asociaciones público-privadas	Buena
--------------	--------------------------------------	--------------

135. Guatemala ha establecido el marco legal para el desarrollo de proyectos de alianzas público-privadas (APP) y ha emprendido acciones para su perfeccionamiento. La Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (LADIE)⁴³ fue aprobada en 2010 y definió el marco institucional y administrativo para el desarrollo de proyectos de inversión en las áreas de carreteras, generación y distribución de electricidad, puertos, aeropuertos y otras obras. Entre los principales hitos que establece la ley se encuentran (i) la creación y regulación de la Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (ANADIE)⁴⁴, (ii) la

⁴³ Decreto Número 16-2010.

⁴⁴ La ANADIE fue creada como una institución descentralizada del Estado de Guatemala y tiene como funciones principales la coordinación de planes, políticas y normas para la estructuración y garantía del buen funcionamiento de las APP, la asesoría a las entidades públicas para la elaboración de estudios de factibilidad y diseño, la evaluación de proyectos, la supervisión de la ejecución de contratos y la implementación de políticas de transparencia y rendición de cuentas. La ANADIE está compuesta por tres órganos: (i) la CONADIE, su consejo de administración, máxima autoridad de la agencia, (ii) la Dirección Ejecutiva y (iii) la Dirección de Fiscalización.

regulación de los procesos de licitación y contratación, (iii) la definición de las reglas para la supervisión de los contratos y la resolución de conflictos. En 2011 se publicó el Acuerdo Gubernativo No. 360-11, que establece disposiciones para la reglamentación de la Ley. En 2021 ANADIE aprobó y publicó el Manual de las Iniciativas de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica, que detalla los lineamientos que debe observar la Agencia para brindar apoyo a las entidades del Estado y a las instituciones contratantes. En 2022 se pretende avanzar una reforma de la LADIE en el Congreso, con modificaciones para agilizar el proceso de aprobación de los proyectos, asegurar fuentes de financiación y ampliar el alcance de las APP a las áreas de educación, salud y agua.

136. Guatemala cuenta con una cartera de siete proyectos, cinco de los cuales están en fase de estructuración, uno en fase de precalificación de licitación y uno recientemente aprobado por el Congreso de la República. ANADIE, a petición de las instituciones públicas, desarrolla los proyectos según las fases establecidas por el Modelo APP⁴⁵. De los siete proyectos prioritarios, dos pertenecen al sector de las infraestructuras viarias, dos al de transportes, uno al de edificación pública y dos al de puertos y aeropuertos (Tabla III.6). Todos los proyectos se llevan a cabo mediante la modalidad de Diseño, Financiamiento, Construcción, Operación, Mantenimiento y Transferencia. El valor total de la inversión estimada para los proyectos asciende a 1,643 millones de dólares, lo que representa aproximadamente el 1.8% del PIB⁴⁶. En diciembre de 2021 el Poder Legislativo aprobó el proyecto para la construcción y operación de la Autopista Escuintla – Puerto Quetzal, que entró en fase de preconstrucción en 2022. Está prevista una inversión de 125 millones de dólares para el desarrollo del proyecto, que se llevará a cabo en un horizonte de 25 años.

Tabla III.6. Portafolio de Proyectos para las Alianzas Público-Privadas

Proyecto	Categoría	Institución contratante	Estatus	Duración del contrato	Inversión estimada (MM de dólares)	Probable estructura financiera
Modernización, Eficiencia y Seguridad del Aeropuerto Internacional La Aurora Ciudad de Guatemala	Puertos y aeropuertos	Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda	Estudios previos	20 años	158	Aportes de capital del socio privado: 30% Apalancamiento bancario: 70%
Interconexión Vial y Transporte Urbano de Pasajeros del Eje Norte-Sur de la Ciudad de Guatemala/Metro Riel	Transporte	FEGUA y Municipalidad de Guatemala	Estudios previos	30 años	770	Aportes de capital del socio privado Participación estatal
Sistema de Transporte Público Masivo del Eje Oriente-Occidente del Área Metropolitana de Guatemala	Transporte	Municipalidad de Guatemala	Estudios previos	Por determinar	Por determinar	Por determinar
Centro Administrativo del Estado en la Ciudad de Guatemala	Edificación Pública	Ministerio de Finanzas Públicas	Precalificación de licitantes	23 años	240	Participación estatal
Construcción, Ampliación y Mejoramiento del Libramiento a la Ciudad de Guatemala	Infraestructura Vial	Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda	Estudios previos	28 años	310	Aportes de capital del socio privado Apalancamiento bancario Participación estatal
Puerto Seco Intermodal Tecún Umán II	Puertos y aeropuertos	Ministerio de Economía	Estudios previos	23 años	40	Aportes de capital del socio privado
Autopista Escuintla – Puerto Quetzal	Infraestructura Vial	Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda	Preconstrucción	25 años	125	Aportes de capital del socio privado

Fuente: ANADIE.

⁴⁵ Las fases establecidas por el modelo APP son: (1) priorización, (2) estructuración (preparación técnica), (3) precalificación, (4) régimen de licitación, (5) aprobación del contrato, (6) pre-construcción, (7) construcción y operación, y (8) entrega y finalización del contrato.

⁴⁶ Considerando la proyección del PIB para 2022 para el escenario bajo, publicado por BANGUAT.

137. El gobierno publica regularmente información sobre la cartera de proyectos y da a conocer el calendario estimado de ingresos del proyecto de APP que está en fase de preconstrucción. La ANADIE mantiene información actualizada sobre el progreso de los proyectos en su página web⁴⁷ y, desde 2015, publica el Informe Circunstanciado⁴⁸, en el que se describen los proyectos y los avances de las iniciativas aprobadas. El informe referente a 2021 ofrece información sobre el primer proyecto aprobado, Autopista Escuintla - Puerto Quetzal, detallando la lista de obras incluidas, los beneficios esperados, el modelo de inversión, el proceso de licitación⁴⁹, los costos del proyecto y su proceso de aprobación. Todos los recursos aportados al proyecto serán responsabilidad del socio privado, por lo que el Estado no incurrirá en gastos ni generará deuda pública. Al estructurar el proyecto, no se concedieron garantías ni mecanismos de financiación al socio privado. En los primeros ocho años, el 20 por ciento de los ingresos constituirá el fondo común del gobierno guatemalteco, mientras que el 80 por ciento se destinará a los consejos municipales (COMUDEs) de cinco municipios. A partir del noveno año, al haber un aumento sustancial de los ingresos, los consejos municipales recibirán el 40% y los consejos departamentales (CODEDEs) recibirán 20 por ciento y a la caja común del Estado 40 por ciento. Se estima que el Estado recibirá ingresos de alrededor de Q. 1,073 millones durante la fase de explotación del proyecto y que recibirá un porcentaje adicional relativo al pago de impuestos por parte del inversor. La estimación de ingresos se presenta en la Tabla III.7.

Tabla III.7. Distribución de los Ingresos de la APP Autopista Escuintla - Puerto Quetzal

Distribución de recursos	Recursos a pagar en los años 1 a 8	Recursos a pagar en los años 9 a 22
Fondo Común	8,208,313.21	413,015,457.23
COMUDEs	32,833,252.83	413,015,457.23
CODEDEs	-	206,507,728.61

138. El marco legal permite al gobierno ofrecer garantías y hacer aportaciones en los contratos de APP, pero no establece un límite a las obligaciones acumuladas asociadas a los proyectos. La LADIE autoriza al MINFIN a incluir en el proyecto de presupuesto los gastos totales correspondientes a las garantías ofrecidas a los socios privados en los contratos APP y también los gastos para la financiación de los proyectos si están previstos en los instrumentos de licitación⁵⁰. Entre los proyectos de la cartera, se espera que tres cuenten con financiación estatal y aún no hay definiciones sobre las garantías explícitas que pueden formar parte de los futuros APP. Este contexto indica un riesgo fiscal reducido en el corto plazo, pero esta situación puede

⁴⁷ <https://anadie.gob.gt/proyectos/>.

⁴⁸ <https://anadie.gob.gt/informe-anadie/>.

⁴⁹ Las condiciones establecidas en el proceso de licitación definían que el Estado recibiría el 4 por ciento de los ingresos brutos del primer al octavo año del contrato y el 5 por ciento de los ingresos brutos más una oferta económica a partir del noveno año de funcionamiento. El Consorcio Autopista de Guatemala ofreció la oferta más alta, el 36,13%, lo que hace un total de 41,13% a favor del Estado.

⁵⁰ Artículo 72 de la LADIE.

cambiar en el futuro con la ampliación de la cartera de proyectos. En un escenario de desarrollo de nuevas iniciativas de APP, la introducción de mecanismos para limitar las obligaciones acumuladas asociadas a los proyectos puede ser más relevante para mitigar el riesgo fiscal.

3.2.5	Exposición del sector financiero	Buena
-------	----------------------------------	-------

139. La Superintendencia de Bancos (SIB) supervisa mensualmente la estabilidad del sistema financiero y publica información para su seguimiento. La supervisión se realiza sobre un total de 94 instituciones financieras, entre las que se encuentran el BANGUAT, bancos⁵¹, sociedades financieras⁵², empresas especializadas en servicios, compañías de seguros, entidades fuera de plaza (off shore) y otras entidades. Excluyendo a BANGUAT, en marzo de 2022 los activos totales del sistema financiero alcanzaron la cifra de Q. 491 mil millones (68 por ciento del PIB⁵³), mientras que los pasivos totales alcanzaron Q. 438 mil millones (61 por ciento del PIB). El sector bancario es el más relevante y representa el 90.6% de los activos del sistema financiero. La Tabla III.8 muestra la participación relativa de cada grupo de instituciones supervisadas por la SIB.

Tabla III.8. Entidades del Sistema Financiero Supervisadas por la Superintendencia de Bancos, Marzo 2022

Tipo de institución	Número de entidades	Estructura por activos	en millones de quetzales			
			Activo	Pasivo	Capital	Resultado
Sistema bancario	17	90.6%	444,984	403,370	41,615	2,554
Sociedades financieras	11	1.8%	8,965	7,656	1,309	81
Entidades fuera de plaza (entidades off shore)	4	2.6%	12,593	10,591	2,002	11
Compañías de seguros	28	2.7%	13,235	9,117	4,118	338
Empresas especializadas em servicios financieros	5	1.6%	7,967	5,949	2,018	242
Almacenes generales de depósito	14	0.1%	681	381	301	24
Otras entidades	14	0.6%	2,778	636	2,142	96
Total	93	100.0%	491,203	437,700	53,505	3,346
Banco de Guatemala	1		218,643	210,268	8,374	- 823

Fuente: SIB.

140. La SIB publica regularmente informes con indicadores y análisis sobre la evolución del sistema financiero⁵⁴. El Boletín de Estadísticas del Sistema Financiero se publica mensualmente y presenta datos financieros y estadísticos de las entidades supervisadas. Cada trimestre se publica el Informe del Superintendente de Bancos a la Junta Monetaria⁵⁵, que

⁵¹ El sector bancario cuenta con tres bancos con participación pública: Banco de los Trabajadores, El Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala y Banco de Desarrollo Rural, S.A.. Los activos de estas tres instituciones representan el 29.8% de los activos totales del sistema bancario.

⁵² Corresponde a 10 empresas financieras privadas y una pública, la Corporación Financiera Nacional - CORFINA.

⁵³ Considerando la proyección del PIB para 2022 para el escenario bajo, publicado por BANGUAT.

⁵⁴ <https://www.sib.gob.gt/>

⁵⁵ La Junta Monetaria es el máximo órgano del BANGUAT y está compuesta por: el presidente, quien también es el del Banco de Guatemala; los ministros de Finanzas Públicas, Economía y Agricultura, Ganadería y Alimentación;

presenta un análisis de la evolución del sistema financiero y examina los indicadores de riesgo de crédito, liquidez, solvencia, calidad de los activos y rentabilidad. La página web de la SIB ofrece información detallada sobre las instituciones supervisadas, incluyendo estados e indicadores financieros, evolución de la cartera de créditos, entre otras.

141. El sistema financiero ha presentado un comportamiento estable e indicadores dentro de los límites reglamentarios. En los últimos cinco años, la cartera de préstamos ha crecido a una tasa media anual del 5.4% y esta dinámica no provocó un deterioro de los indicadores de riesgo de crédito en el período, incluso a pesar de los efectos de la pandemia (Figura III.4). La ratio de la cartera vencida con relación a la cartera bruta fue inferior al 3% en los últimos cinco años y la ratio de cobertura de la cartera vencida mostró un aumento en el período, alcanzando el 220% en marzo de 2022. A su vez, la solvencia del sistema financiero, medida por el índice de adecuación de capital, se ha mantenido por encima del mínimo legal del 10% y del estándar internacional del 8% (Basilea III). Los indicadores de liquidez presentaron una posición adecuada, permitiendo a las entidades cumplir con sus obligaciones. Del mismo modo, los indicadores de rentabilidad, ROA y ROE, señalan la capacidad, especialmente de los bancos y empresas financieras, de generar ganancias. Los indicadores financieros son presentados en la Tabla III.9.

Figura III.4. Evolución de la Cartera de Crédito e Indicadores de Riesgo de Crédito



Fuente: SIB.

142. El sistema financiero está respaldado por un fondo de seguro de depósitos y un fideicomiso para financiar a las instituciones bancarias. El Fondo para la Protección del Ahorro (FOPA) fue creado en 2002⁵⁶ y garantiza a los depositantes de recursos la recuperación de sus depósitos, en caso de liquidación de instituciones bancarias, por un monto de hasta Q.

un miembro del Congreso de la República; un miembro de asociaciones empresariales; un miembro electo por las juntas directivas de los bancos privados nacionales; y un miembro electo por el Consejo Superior de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

⁵⁶ Creado por el Decreto Número 19-2002 del Congreso de la República de Guatemala y regulado por la resolución de la Junta Monetaria JM-187-2002, del 1 de junio de 2002, y sus modificaciones.

20.0 miles por persona física o jurídica⁵⁷. Los activos totales del fondo en julio de 2022 correspondían al monto de Q. 8,821 millones. Desde su creación, el fondo fue utilizado tres veces en procesos de liquidación financiera y en cada caso fue suficiente para cubrir el cien por ciento de los depósitos garantizados, por lo que no se necesitaron aportaciones adicionales del gobierno⁵⁸. La Tabla III.10 muestra los importes financiados por el FOPA en caso de liquidación bancaria. A su vez, el Fondo Fiduciario de Capitalización Bancaria (FCB) fue creado con el objetivo de apoyar financieramente al sistema bancario en contextos de fusiones bancarias, adquisiciones de activos y procesos de exclusión de activos y pasivos. Los activos totales del FCB en julio de 2022 ascendían a Q. 1.043 millones. Actualmente, el FCB no tiene préstamos activos. El FCB en el año 2007 transfirió al FOPA la suma de Q. 360.0 millones, lo que permitió la cobertura de los depósitos en caso de liquidación del Banco de Comercio⁵⁹.

Tabla III.9. Indicadores Financieros por Sectores del Sistema Financiero en Marzo de 2022

	Indicadores	Sistema Bancario	Sociedades Financieras	Entidades Fuera de Plaza
Liquidez	Liquidez Inmediata	16,76%	11,23%	43,48%
	Liquidez Mediata	50,12%	93,44%	91,75%
Solvencia	Patrimonio en relación a activos	9,35%	14,60%	15,90%
	Patrimonio en relación a cartera de créditos	18,05%	148,25%	76,45%
	Patrimonio en relación a las captaciones	11,90%	18,74%	18,99%
	Índice de adecuación de capital	17,22%	45,70%	38,19%
Rentabilidad	Rentabilidad del patrimonio	21,49%	23,60%	6,41%
	Rentabilidad del activo	2,01%	2,75%	0,86%
Calidad de Activos	Cartera vencida en relación a cartera bruta	1,66%	2,24%	3,74%
	Cobertura de cartera crediticia en riesgo	220,95%	228,95%	178,64%

Fuente: SIB.

143. EL BANGUAT realiza análisis sobre la resiliencia del sistema financiero ante escenarios macroeconómicos alternativos, pero no los divulga al público externo.

BANGUAT informa que realiza pruebas de estrés basadas en la construcción de escenarios macroeconómicos extremos, mediante la metodología de datos de panel. Los análisis se realizan conjuntamente con la SIB, pero no se publican.

⁵⁷ El FOPA tiene como fuentes financieras las cuotas pagadas por el sistema bancario, las contribuciones del Estado, los ingresos de sus inversiones y los recursos en efectivo obtenidos en los procesos de liquidación de las instituciones bancarias.

⁵⁸ En los eventos de liquidación financiera, la Junta de Exclusión de Activos y Pasivos, constituida por la Junta Monetaria, solicita al BANGUAT, como administrador del FOPA, que realice aportes a fideicomisos constituidos para excluir los activos de las dichas instituciones bancarias. Estos fideicomisos se crean por ley y no reciben asignaciones presupuestarias.

⁵⁹ El FOPA no está autorizado a cubrir depósitos por importes superiores a sus activos. En este sentido, fue necesario el apoyo financiero del FCB al FOPA, que se produjo a través de un préstamo con un plazo de hasta 12 años, con un periodo de carencia de 3 años y a un coste del 3% y con previsión para amortizaciones. El acuerdo se liquidó en 2019.

Tabla III.10. Coberturas de Depósitos Proporcionadas por el Fondo para la Protección del Ahorro

Banco	Total Depósitos (millones de Q.)	Total número de cuentas	Total cobertura FOPA (millones de Q.)		
			Total aportado a Fideicomisos	Equivalente a Q20.0 miles por cuenta	Ahorro FOPA por opción tomada
Del Café. S.A.	6,776.5	1,011,809	1,600.0	2,047.0	447.0
De Comercio, S.A.	951.7	120.061	371.9	374.5	2.6
De Crédito, S.A.	^{a/} 728.8	^{a/} 13,820	57.3	78.8	21.5
Total	8,457.0	1,145,690	2,029.2	2,500.3	471.1

^{a/} Información publicada por la SIB con cifras al 31 de octubre de 2019

Fuente: BANGUAT.

3.2.6	Saldos y flujos por recursos naturales	No alcanzada
--------------	---	---------------------

144. Los ingresos fiscales de la minería y el petróleo representan menos del uno por ciento, con disminuciones en los últimos años. Los ingresos fiscales generados por los recursos naturales no renovables son los impuestos pagados por las empresas, las regalías, los hidrocarburos compartidos (participación del Estado en las utilidades obtenidas) y los “gravámenes” (ingresos asignados al Ministerio de Energía y Minas (MEM) derivados de los derechos de uso del territorio y/o para permisos). Para el caso de los hidrocarburos, los ingresos son acumulados en FONPETROL, de conformidad con el Decreto 71-2008, por medio del cual, a su vez, asigna una parte de los ingresos a los departamentos y municipios de acuerdo con una fórmula legal aplicable. Los ingresos mineros son recaudados directamente por la tesorería. La suspensión de licencias de explotación para mineras ha resultado en una reducción de la producción y por lo tanto en los ingresos derivados de ello, mientras que la producción de crudo de petróleo también ha tendido a una disminución en los últimos diez años. No obstante, existen sendas reformas en discusión en el Congreso que podrían aumentar la relevancia del gas natural en la economía, y que buscan modernizar tanto el sector de hidrocarburos como el minero.

145. El gobierno produce el anuario estadístico sobre los hidrocarburos y minería, sin embargo, el de 2021 de minería no fue producido. Estos documentos estadísticos proveen información sobre la producción e ingresos, siendo el documento de hidrocarburos notablemente más completo. Para el caso de hidrocarburos el MEM produce además documentos estadísticos semanales, mensuales y semestrales. En ambos casos, y asumiendo que se retome la publicación del anuario estadístico de minería, deberían adicionarse el valor de las ventas y los ingresos fiscales del año anterior, en línea con los estándares internacionales, y las estimaciones del valor de los activos en diferentes escenarios de precios que son generados para uso interno en el caso de los hidrocarburos, pero no en la minería.

146. Guatemala forma parte de la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) desde 2011⁶⁰, si bien en el proceso de calificación de 2020, el país fue

⁶⁰ Perfil del país en EITI <https://eiti.org/countries/guatemala>.

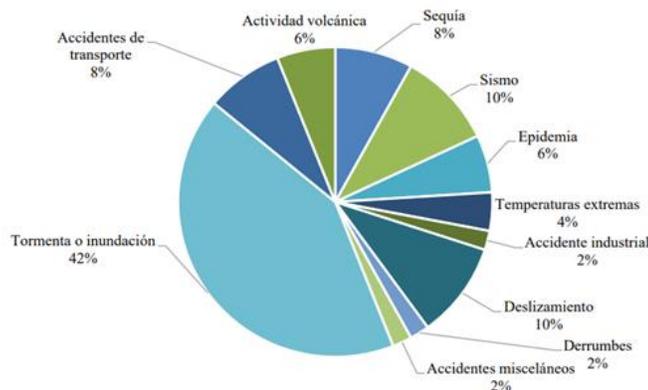
valorado con un progreso inadecuado. Si bien en 2014 Guatemala fue validado en cumplimiento con el estándar de EITI, en el proceso de validación de 2020 se encontró un progreso inadecuado⁶¹, indicando que los reportes para la Iniciativa no son exhaustivos, dadas inconsistencias en los pagos y las transferencias subnacionales, así como de los ingresos públicos procedentes de las industrias extractivas. El nuevo proceso de validación iniciará en octubre de 2022.

147. El gobierno aún no cuenta con estudios independientes sobre el volumen y valor de las reservas del subsuelo, ni incluye en sus estados financieros los activos derivados de los recursos naturales. La información que producen las empresas extractivas privadas sobre las reservas en el subsuelo es estimada y no certificada. No obstante, el MEM está avanzando en contar con dichas certificaciones para el caso de los hidrocarburos. Una vez que se cuente con estas certificaciones, el MINFIN podría comenzar con medidas para integrar las reservas en la hoja de balance del sector público. El mismo proceso debería realizarse posteriormente con la contabilización y certificación de los recursos naturales mineros.

3.2.7	Riesgos medioambientales	Avanzada
--------------	---------------------------------	-----------------

148. Guatemala está expuesta a riesgos derivados de desastres naturales y sus impactos pueden ser relevantes para el sector fiscal. Entre las amenazas están las hidrometeorológicas (huracanes, tormentas tropicales, lluvias, inundaciones y movimientos de tierra), geológicas (terremotos y erupciones volcánicas), y las climatológicas (sequías e incendios forestales). Guatemala ocupa el puesto 16 en el Índice de Riesgo Climático Global calculado para el periodo 2000-2019. Según la base de datos de desastres del EMDAT, en el período comprendido entre 2009 y 2019 los desastres que presentaron mayor frecuencia en el territorio guatemalteco fueron las tormentas tropicales y las inundaciones (42 por ciento), seguidas de los terremotos (10 por ciento) (Figura III.5).

Figura III.5. Desastres Naturales por Tipo de Evento (Periodo entre 2009 a 2019)

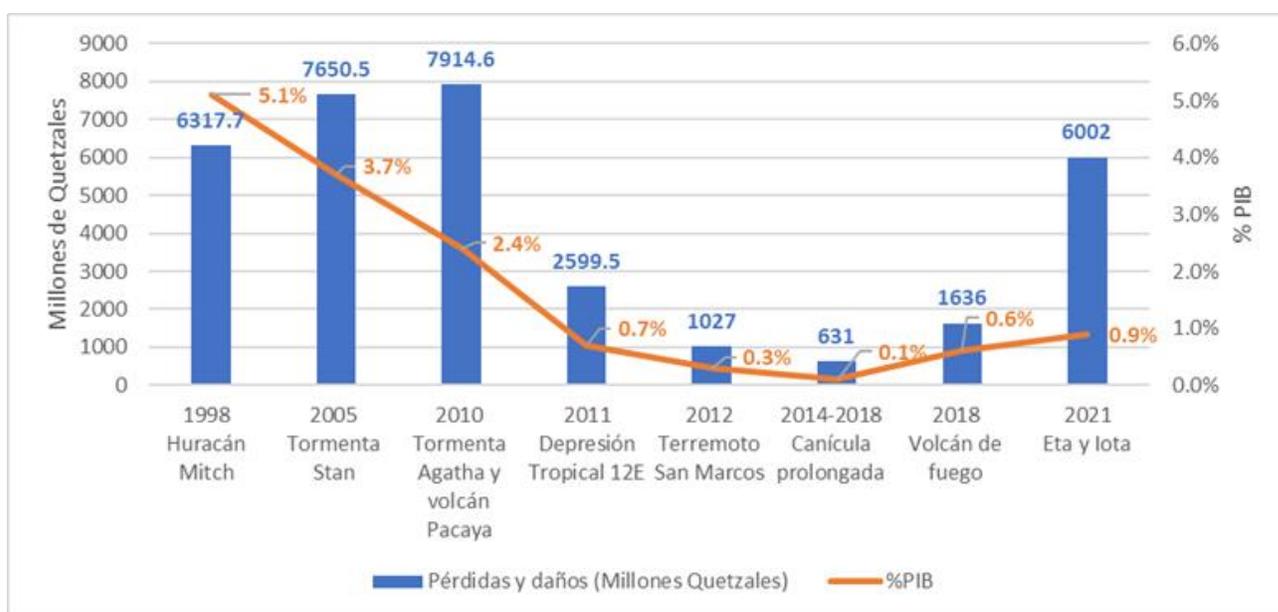


Fuente: Elaboración del MINFIN con datos de EMDAT.

⁶¹ Decisión del consejo de EITI, 23 de enero de 2020, en <https://eiti.org/board-decision/2020-03>

149. El Gobierno publica periódicamente análisis sobre la exposición a los principales eventos de desastres naturales y presenta estimaciones sobre el coste fiscal de los eventos pasados. Los informes de riesgo fiscal publicados junto con la documentación presupuestaria presentan la frecuencia y las características de los desastres observados. Las estimaciones del coste económico de las catástrofes se han desarrollado a lo largo de los años⁶² a partir de análisis y bases de datos de organizaciones internacionales⁶³ y se han publicado en diferentes documentos (Figura III.6). En 2021 el gobierno publicó el Informe de Pérdidas y Daños por Efectos del Cambio Climático en Guatemala en el que se dan a conocer las pérdidas por eventos hidrometeorológicos y climatológicos. Aún hay margen para avanzar en la realización y publicación de análisis que evalúen la magnitud de los gastos presupuestarios destinados a las catástrofes naturales, las fuentes de financiación de estos gastos, la frecuencia de los hechos en los que ha sido necesario ampliar las dotaciones presupuestarias inicialmente programadas y los análisis que permiten evaluar la suficiencia de los recursos actualmente asignados para hacer frente a las catástrofes.

Figura III.6. Daños y Pérdidas Provocados por Desastres Naturales (Periodo 1998 - 2021)



Nota: El impacto relacionado con el huracán Amanda y Cristóbal, ocurrido en 2020, no está disponible.
Fuente: Estrategia Financiera ante al Riesgo de Desastres, 2018, e Informe de riesgos fiscales, 2022-2026, MINFIN.

⁶² En el año de 2013 la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ) financió el estudio "Principales Pasivos Ambientales Contingentes y sus Potenciales Efectos Fiscales en Guatemala" con la cuantificación del impacto fiscal de los desastres naturales ocurridos entre 1998 y 2012. El BID había realizado otro estudio con el mismo propósito en 2009, titulado "Perfil de riesgos de catástrofes de Guatemala".

⁶³ Banco Mundial, JICA, GTZ, CEPAL e EMDAT.

150. Guatemala ha avanzado en la estructuración del marco institucional, y en los últimos años ha aprobado normativas que definen las acciones estratégicas para la reducción del riesgo de desastres medioambientales. En 2018 se aprobó y publicó la Estrategia Financiera para el Riesgo de Desastres (EFRD)⁶⁴, que tiene seis líneas estratégicas: (i) identificación, estimación y evaluación del riesgo económico y fiscal; (ii) gestión financiera, con el uso de instrumentos de retención y transferencia de riesgos; (iii) aseguramiento del patrimonio público; (iv) eficiencia y transparencia en la movilización de recursos; (v) gestión financiera a nivel subnacional; y (vi) fortalecimiento institucional del MINFIN. En marzo de 2022 se aprobó el Plan Operativo de la Estrategia Financiera ante el Riesgo de Desastres⁶⁵, que consolida las acciones para cada línea estratégica durante el periodo de 2022 a 2024, identificando el horizonte de implementación y las entidades responsables. Además de las Direcciones del MINFIN, otras instituciones que tienen un papel destacado en los procesos son la SEGEPLAN, el Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología (INSIVUMEH) y la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED)⁶⁶. De forma complementaria, en 2019 se ha publicado la Estrategia Fiscal Ambiental, que se centra en la puesta en marcha de acciones para prevenir la contaminación ambiental y mantener el equilibrio ecológico, con el objetivo de mitigar los efectos del cambio climático y proteger los recursos naturales⁶⁷.

151. El MINFIN gestiona actualmente la contratación de instrumentos financieros para la cobertura del impacto fiscal de las catástrofes naturales. En el marco del EFRD, el gobierno pasó a formar parte del *Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility* - CCRIF en 2019. Se contrató un seguro paramétrico contra el exceso de lluvia para el periodo de póliza 2019-2020 y esta póliza ha sido renovada y está en vigor para el periodo 2022-2023. La póliza cubre los eventos de precipitación pluviales y ofrece una cobertura máxima de hasta 7,2 millones de dólares. Hasta la fecha no se han contratado seguros contra otros tipos de catástrofes naturales además de las lluvias. Además, se están gestionando préstamos contingentes con el Banco Interamericano de Desarrollo por hasta 400 millones de dólares y con el Banco Mundial por hasta 190 millones de dólares para emergencias derivadas de catástrofes naturales.

152. En el marco legal existen fondos creados para atender la mitigación del riesgo de catástrofes naturales. El Fondo Nacional Permanente para la Reducción de Desastres fue creado

⁶⁴ Aprobada por el Acuerdo Ministerial 206-2018.

⁶⁵ Aprobado por el Acuerdo Ministerial 167-2022.

⁶⁶ El INSIVUMEH y CONRED, reglado por el Decreto Legislativo 109-96) están involucrados en procesos de generación de información y construcción de bases de datos, entre otros. La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN) lleva a cabo la coordinación institucional entre diferentes gobiernos locales, ministerios e instituciones y también participa en los procesos de incorporación de la gestión de riesgos a los gastos y proyectos de inversión pública y de implementación de mecanismos ágiles de ejecución de gastos públicos post-desastres.

⁶⁷ https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/estrategia_fiscal_ambiental/efa_informe2019.pdf.

en 1996⁶⁸, a través de una cuenta abierta en el BANGUAT, y está destinado a recibir recursos estatales y donaciones mensuales e internacionales. A su vez, los recursos del Fondo Emergente se destinan a la mitigación de los daños derivados de los fenómenos naturales que afectan al país y tienen su origen en las transferencias presupuestarias y en los convenios con los Ministerios de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de Energía y Minas, que prevén la transferencia de ingresos de la industria extractiva. En 2013 se creó el Fondo Nacional de Cambio Climático⁶⁹, cuyos recursos se destinarían a financiar proyectos de gestión de riesgos y a mejorar las capacidades nacionales frente al cambio climático. Sin embargo, no hubo ejecución presupuestaria en este fondo. La Tabla III.11 presenta la ejecución presupuestaria relacionada con los fondos mencionados, que ha sido relativamente baja en los últimos años. Además del uso de recursos presupuestarios, cabe señalar que en 2010 y 2020 se utilizaron préstamos contingentes otorgados por el Banco Mundial bajo la modalidad CAT DDO⁷⁰, como consecuencia de los efectos de Agatha y Erupción Pacaya (2010) y la Pandemia Covid-19 (2020).

Tabla III.11. Ejecución Presupuestaria de Fondos para la Mitigación de los Daños Resultantes de Desastres Naturales

Fondos	Asignaciones presupuestarias			Créditos a la cuenta del fondo			Valores ejecutados (débitos a la cuenta del fondo)			Valores acumulados en el fondo a finales de 2021		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Fondo Nacional Permanente de Reducción de Desastres	8.0	5.9	8.0	-	-	-	6.3	5.2	6.6	-	-	-
Fondo Emergente creado por el Acuerdo Gubernativo 105-2012*	230.0	230.0	230.0	204.0	2.2	-	3.5	36.8	50.4	516.0	481.5	431.1

*El Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para los años 2020-2021 no fue aprobado en el término que establece la Constitución Política de la República de Guatemala, por lo tanto, entra en vigencia el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado del Ejercicio Fiscal 2019 y 2020 respectivamente

C. Coordinación Fiscal

3.3.1	Gobiernos subnacionales	Buena
--------------	--------------------------------	--------------

153. En 2010, mediante Decreto 22-2010, el Congreso de la República de Guatemala reformó el Código Municipal y aunque se reporta y publica información diaria, se consolida en un informe de riesgos únicamente de forma anual. Entre las modificaciones, el artículo 34 del Decreto reforma el artículo 115 del Código Municipal sobre información financiera. A partir de entonces, el Código Municipal requiere que los Consejos Municipales presenten la información del detalle de los préstamos internos y externos vigentes y el saldo de la deuda contratada, a través del módulo de deuda del SIAF. El alcance incluye a las empresas,

⁶⁸ Creado en el artículo 15 del Decreto Legislativo 109-96.

⁶⁹ Artículo 24 del Decreto 7-2013.

⁷⁰ Creado por el Acuerdo Gubernativo 105-2012.

entidades y otras figuras jurídicas municipales de carácter descentralizado que tienen presupuestos independientes, pero dependen financieramente de aporte del Gobierno Central, del Instituto de Fomento Municipal o de alguna municipalidad. Si bien la información de situación y desempeño financiero se registra en SICOIN-GL de forma diaria, lo que permite actualizar el Portal de Gobiernos Locales, el Ministerio de Finanzas analiza y publica los riesgos consolidados de forma anual. Algunos indicadores clave pueden monitorearse de forma consolidada e individual trimestralmente, e incluyen niveles de deuda, deuda como proporción de los ingresos y la proporción de salarios comparados con todo el gasto de operación.

154. Existen restricciones al endeudamiento de las municipalidades, pero no un límite formal y explícito al endeudamiento. Una primera restricción se refiere a la observancia en la capacidad de pago para contratar la deuda. No obstante, esto no se traduce formalmente en algún límite o techo al endeudamiento, salvo la valoración que realiza el Instituto de Fomento Municipal. Una segunda restricción, establecida en el Código Municipal, se refiere a que las municipalidades no podrán contraer obligaciones crediticias cuyo plazo de amortización exceda el periodo de gobierno del Concejo Municipal que las contrae, siempre que se apoye en las conclusiones y recomendaciones de los estudios técnicos de factibilidad que para el efecto se elaboren (véase el apartado 3.2.2).

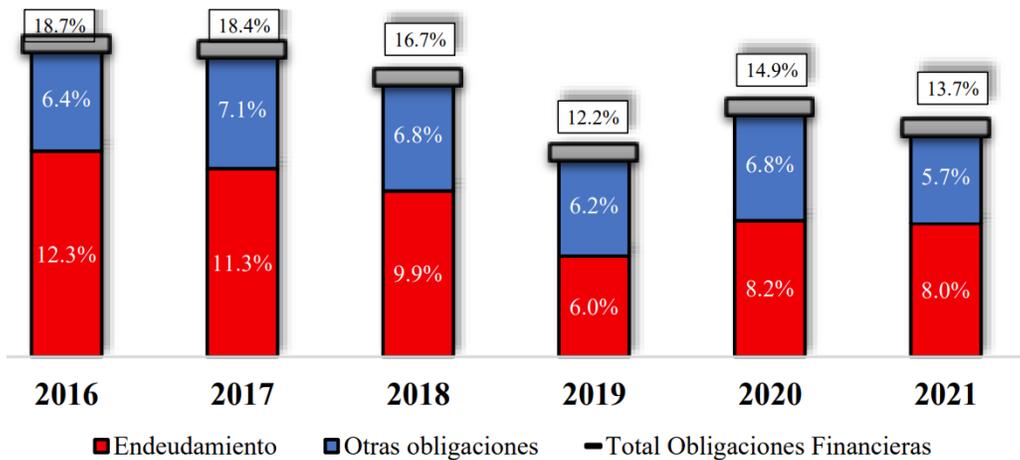
155. No obstante, con los controles existentes actualmente, la deuda que contraen los gobiernos locales es moderada. Si se consideran las obligaciones financieras de las municipalidades, como porcentaje de sus ingresos totales, se han mantenido en un nivel moderado. Para 2021, como se observa en la Figura III.7 el porcentaje asciende a 13.7 por ciento, 8 por ciento referente a préstamos, mientras que el restante 5.7 por ciento corresponde a otras obligaciones, incluyendo cuentas por pagar, documentos y efectos a pagar, así como fondos de terceros. Si bien el porcentaje no es el mínimo de los últimos 6 años concluidos, el cual se presentó en 2019, se observa un comportamiento estable en el endeudamiento e incluso una tendencia a la baja (-26.7 por ciento de 2016 a 2021). Aunado a ello, su proporción es moderada, pues las obligaciones financieras municipales representan únicamente el 0.32 por ciento del PIB para 2021. Además de los límites formales establecidos en la normativa y mencionados en el párrafo anterior, existen controles informales que limitan el riesgo en la capacidad de pago de las municipalidades, entre los que destacan los siguientes:

- El Código Municipal establece que, para poder emitir, negociar y colocar títulos-valores en el mercado nacional o en el exterior, las municipalidades deberán contar previamente con las opiniones del Organismo Ejecutivo y de la Junta Monetaria, lo cual impone una restricción a sus solicitudes al requerir un proceso complejo y análisis de distintas instancias para su aprobación.
- Los préstamos que otorga el Instituto de Fomento Municipal deben suscribir un convenio interinstitucional para que se puedan hacer descuentos del Aporte Constitucional, Iva-Paz u otro aporte, como garantía del préstamo contratado. Asimismo, cuando opera como

intermediario financiero, otorga información a las entidades bancarias sobre la capacidad de endeudamiento de la municipalidad.

156. En el Portal de Gobiernos Locales⁷¹ se pueden consultar reportes de ejecución del gasto y contabilidad por municipalidad o departamento. Al respecto, los reportes dinámicos avanzados de gastos son bastante completos⁷² y presentan formatos amigables para fácil consulta de los ciudadanos interesados. Además de los reportes dinámicos avanzados, existen opciones habilitadas para seleccionar desde un inicio la consulta por programa presupuestario; enfoque temático; grupo objeto del gasto; finalidad, función y división; y clasificación económica del gasto, aunque en todos los casos muestra la misma información de ejecución presupuestaria, sin hacer distinciones por las clasificaciones referidas. Por tanto, existe un área de mejora para lograr hacer más intuitiva la consulta, como sí es posible realizar de forma sencilla desde la sección de reportes dinámicos. Se incluyen también indicadores, entre los que destacan los relacionados con el grupo del objeto de gasto, pues incluyen el presupuesto vigente, pagado y saldo para pagos de los servicios de la deuda pública y amortización de otros pasivos por municipalidad.

Figura III.7. Obligaciones financieras de los Gobiernos Locales, como Porcentaje de sus Ingresos Totales



Fuente: Informe de riesgos fiscales, 2023-2027, MINFIN.

⁷¹ <https://portalgl.minfin.gob.gt>

⁷² Las consultas permiten aplicar filtros por dimensión (ejercicio, departamento, municipio, fuente de financiamiento, grupo y subgrupo de gasto, programa y subprograma, proyecto y actividad), ejercicio fiscal (2016 a 2022) y métricas de distintos momentos contables (asignado, modificado, vigente, comprometido, devengado o pagado). Además se pueden exportar los resultados de la consulta a Excel, CSV o PDF.

157. Desde 2019, se desarrolló también un Índice Consolidado Financiero Municipal anual que mide 4 categorías:

- a. Solvencia general (30 puntos, por medio de 4 indicadores que miden la capacidad de generar y captar recursos propios con relación a los recursos totales y así, solventar los compromisos de pago de corto plazo).
- b. Solvencia financiera (30 puntos, por medio de 4 indicadores que miden la disponibilidad de recursos financieros de la municipalidad para cubrir sus obligaciones de pago a corto y largo plazo en un ejercicio fiscal).
- c. Dinamismo económico (15 puntos, por medio de 3 indicadores que determinan el monto de inversión ejecutada, recursos propios percibidos y deuda vigente, en función al número de habitantes del municipio, según las proyecciones de población).
- d. Evaluación presupuestaria (25 puntos, por medio de 5 indicadores que analizan el comportamiento del presupuesto municipal y la eficiencia en cuanto a la ejecución de ingresos y egresos para un ejercicio fiscal).

158. Algunos de los indicadores permiten dar un seguimiento puntual a las obligaciones de pago y nivel de deuda por municipio. El Indicador de Liquidez Financiera mide la disponibilidad de recursos financieros con que cuenta la municipalidad para solventar el pago de las obligaciones a corto plazo, es decir que el activo corriente cubre los compromisos registrados en el pasivo corriente. El Indicador de Recursos por Endeudamiento permite conocer el porcentaje que representan los recursos por concepto de préstamos con relación al total de recursos percibidos en el ejercicio fiscal. El Indicador de Pasivo por Endeudamiento determina el porcentaje que representan las obligaciones vigentes, originadas por la contratación de préstamos con relación al total de los recursos propios percibidos. El Indicador de Pasivo con Acreedores: determina el porcentaje de las obligaciones o compromisos de pago con acreedores por prestación de servicios y otras cuentas a pagar con relación al total de recursos propios percibidos.

3.3.2	Empresas públicas	Básica
--------------	--------------------------	---------------

159. El sector de las empresas estatales está compuesto por 28 empresas y presentó un superávit del 0.02% del PIB en 2021. El sector de las empresas estatales está formado por un conjunto de ocho empresas nacionales no financieras (ENNF), cinco empresas financieras nacionales (EFN) y quince empresas no financieras municipales (ENFM). La mayor empresa es el BANGUAT, cuyo valor de los activos llegó al 32.1% del PIB en 2021, lo que representa el 87% de los activos de todo el sector. Cuando se excluye el BANGUAT, el valor de los activos del sector pasa a ser el 4.7% del PIB, donde el 2.6% corresponde al grupo de las ENNF, el 0.8% al grupo de las ENFM y el 1.3% al resto del grupo de las EFN. Con la exclusión de BANGUAT, el resultado presupuestario del sector de las empresas estatales se convierte en un superávit del 0.2% del PIB.

160. Las transferencias realizadas entre el gobierno y las empresas se divulgan periódicamente durante el año fiscal. En los últimos años se han realizado transferencias corrientes al sector de las empresas no financieras, de las que se informa detalladamente en la documentación de ejecución presupuestaria y se analizan una vez al año en los informes de riesgo fiscal⁷³ (Tabla III.12). El conjunto de ENNF ha registrado resultados presupuestarios superavitarios en los últimos años, aun sin tener en cuenta las transferencias al sector (Figura III.8). En 2021, este grupo registró un superávit de Q. 1,158.2 millones y, si se excluyen las transferencias, el resultado pasa a ser de Q. 775.4 millones. Por su parte, el sector de las ENFM presentó un superávit en cuatro de los últimos seis años, pero cuando se excluyen las transferencias los resultados pasan a ser deficitarios en todos los años. Sin embargo, hay que señalar que el sector de las empresas municipales es relativamente pequeño y el resultado se ve afectado por el resultado de la Empresa Municipal de Transporte de la Ciudad de Guatemala, debido a la prestación de servicios a precios subvencionados. En 2021, este conjunto de empresas presentó un superávit de Q. 21.7 millones y, si se excluyen las transferencias, un déficit de Q. 12.3 millones. Con respecto a los dividendos pagados por las empresas, éstos se divulgan en la documentación que informa sobre la ejecución del presupuesto. En 2021 los importes recibidos de las empresas públicas no financieras correspondieron a Q. 35.6 millones.

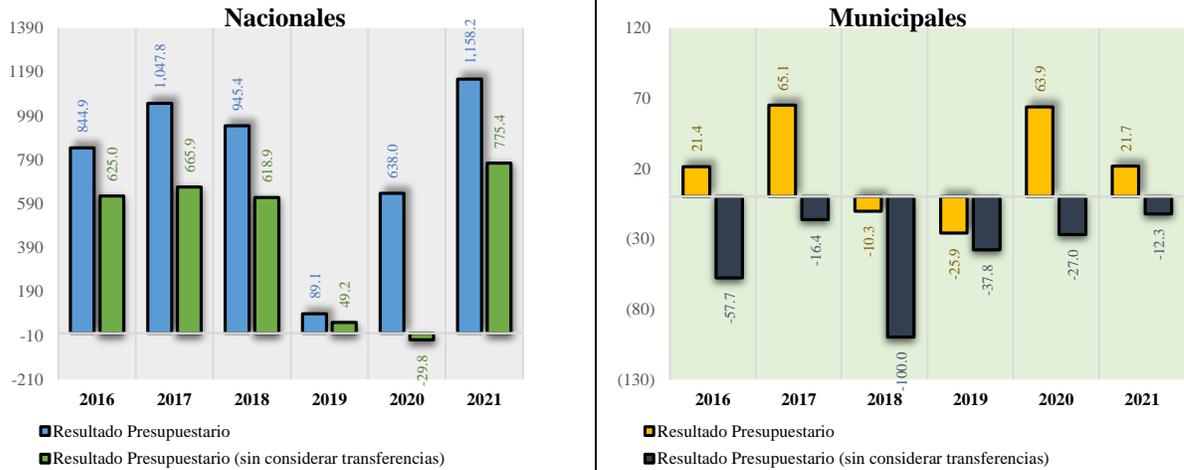
Tabla III.12. Transferencias Corrientes a las Empresas Públicas

Transferencias Corrientes	2019		2020		2021	
	Millones de Q.	%	Millones de Q.	%	Millones de Q.	%
Total de transferencias corrientes al sector público	9,868.72	100.0%	10,173.26	100.0%	10,704.68	100.0%
Transferencias a empresas públicas no financieras	39.95	0.4%	667.90	6.6%	382.83	3.6%
Empresa Nacional Portuaria de Champerico	4.62	0.0%	4.62	0.0%	5.62	0.1%
Ferrocarriles de Guatemala - FEGUA	20.61	0.2%	19.71	0.2%	4.21	0.0%
Instituto Nacional de Comercialización Agrícola	14.72	0.1%	13.56	0.1%	13.00	0.1%
Instituto Nacional de Electrificación	-	0.0%	630.00	6.2%	360.00	3.4%
Transferencias a empresas públicas financieras	3.20	0.0%	3.13	0.0%	2.42	0.0%
Corporación Financiera Nacional - CORFINA	3.20	0.0%	3.13	0.0%	2.42	0.0%

Fuente: MINFIN.

⁷³ El único caso de transferencia de capital registrado en los últimos años se refiere al Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala (FIDEMUNI), en el que la municipalidad de Ciudad de Guatemala es el fideicomitente. En 2021 la transferencia correspondiente fue de Q. 179 millones.

Figura III.8. Resultado Presupuestario de las Empresas Públicas No Financieras en 2021 (en Millones de quetzales)



Fuente: SICOIN, Informe de Riesgos Fiscales 2023-2027, MINFIN.

161. Se publican los estados financieros de la mayoría de las empresas públicas, pero no se publica una consolidación del sector. El MINFIN no dispone de una unidad dedicada al seguimiento de las empresas públicas. La ejecución del presupuesto es automática en los sistemas (SICOIN para empresas nacionales y SICOIN GL para empresas municipales). La información contable se presenta dentro de los plazos establecidos por la legislación. Los datos se procesan una vez al año en la DAPF, cuando se realiza un análisis para su publicación en el Informe de Riesgos Fiscales. Estas publicaciones anuales incluyen análisis sobre los resultados presupuestarios, las transferencias corrientes, las obligaciones financieras y la liquidez de las empresas. Las empresas no financieras nacionales y municipales rinden cuentas a la CGC, mientras que las financieras son supervisadas por las SIB.

162. Las transferencias entre el gobierno y las empresas públicas no se llevan a cabo sobre la base de una estrategia publicada y no se divulga el coste de las actividades cuasi fiscales. Las empresas por lo general operan con autonomía financiera y pueden definir las condiciones de funcionamiento de los servicios que ofrecen. La mayoría de las empresas tienen su proceso de toma de decisiones definido por Juntas Directivas, que fijan los precios, las tarifas y las condiciones de distribución de dividendos. Estas condiciones contribuyen a la autosostenibilidad que se ha observado generalmente en el sector. Sin embargo, cabe mencionar que el gobierno subvenciona la prestación de servicios en algunos casos, siendo los más representativos las transferencias realizadas al INDE para subsidiar la reducción de tarifas en el sector eléctrico durante el período de la pandemia y las transferencias a favor de la Empresa Municipal de Transporte de la Ciudad de Guatemala. La Tabla III.13 presenta los principales agregados contables del conjunto de las empresas públicas.

Tabla III.13. Agregados Contables de las Empresas Públicas en 2021 (millones de Quetzales)

	Activo	Pasivo	Patrimonio	Ingresos	Gastos	Resultado
TOTAL EMPRESAS SECTOR PÚBLICO	244,718.73	219,778.75	24,936.93	10,636.60	10,487.56	149.03
%PIB	36.80%	33.05%	3.75%	1.60%	1.58%	0.02%
EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS NACIONALES	17,595.18	5,351.79	12,243.39	4,491.80	3,333.61	1,158.19
%PIB	2.65%	0.80%	1.84%	0.68%	0.50%	0.17%
EMPRESA GUATEMALTECA DE TELECOMUNICACIONES (GUATEL)	126.61	35.26	91.35	19.86	24.15	- 4.29
ZONA LIBRE DE INDUSTRIA Y COMERCIO SANTO TOMÁS DE CASTILLA (ZOLIC)	98.20	14.66	83.54	32.76	29.76	2.99
EMPRESA PORTUARIA NACIONAL SANTO TOMAS DE CASTILLA (EMPORNAC)	1,449.46	536.24	913.22	787.08	612.65	174.43
EMPRESA PORTUARIA QUETZAL (EPQ)	2,936.74	457.75	2,479.00	779.70	489.10	290.61
EMPRESA PORTUARIA NACIONAL DE CHAMPERICO (EPNCH)	357.12	0.01	357.11	6.49	5.27	1.22
EMPRESA FERROCARRILES DE GUATEMALA (FEGUA)	79.23	29.21	50.02	8.70	8.09	0.61
INSTITUTO NACIONAL DE COMERCIALIZACIÓN AGRÍCOLA (INDECA)	57.44	5.29	52.15	13.39	12.83	0.56
INSTITUTO NACIONAL DE ELECTRIFICACIÓN (INDE)	12,490.38	4,273.38	8,217.00	2,843.82	2,151.76	692.07
EMPRESAS PÚBLICAS FINANCIERAS NACIONALES	221,843.16	212,785.04	9,058.12	4,989.52	6,020.42	- 1,030.90
%PIB	33.36%	32.00%	1.36%	0.75%	0.91%	-0.16%
SUPERINTENDENCIA DE BANCOS (SIB)	1,108.73	1,061.76	46.97	603.73	601.04	2.69
CRÉDITO HIPOTECARIO NACIONAL DE GUATEMALA (CHN)	5,025.77	5,541.52	- 515.76	349.06	371.59	- 22.54
BANCO DE GUATEMALA (BANGUAT)	213,457.73	205,404.80	8,052.92	3,554.80	4,757.37	- 1,202.57
INSTITUTO DE FOMENTO DE HIPOTÉCAS ASEGURADAS (FHA)	2,122.61	488.11	1,634.50	481.92	288.06	193.86
CORPORACIÓN FINANCIERA NACIONAL (CORFINA)	128.33	288.84	- 160.51	0.02	2.36	- 2.34
EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS MUNICIPALES	5,280.38	1,641.91	3,635.42	1,155.27	1,133.53	21.74
%PIB	0.79%	0.25%	0.55%	0.17%	0.17%	0.00%
EMP. ELÉCTRICA MUNI. DE HUEHUETENANGO	79.83	6.59	73.23	66.76	68.09	- 1.33
EMPRESA ELÉCTRICA MUNICIPAL DE JALAPA	23.97	177.06	- 155.54	44.46	40.93	3.52
EMPRESA ELÉCTRICA MUNICIPAL DE SAN PEDRO PINULA	1.04	-	0.44	3.56	3.58	- 0.03
EMPRESA ELÉCTRICA MUNICIPAL DE ZACAPA	41.96	8.35	33.61	90.37	87.38	2.99
EMPRESA ELÉCTRICA MUNICIPAL DE GUASTATOYA	4.69	105.79	- 101.10	44.89	39.66	5.23
EMPRESA MUNICIPAL RURAL DE ELECTRICIDAD IXCAN (EMRE)	33.93	-	33.93	16.09	16.11	- 0.02
EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO (EMAPET)	12.78	2.68	10.10	22.47	21.33	1.14
EMPRESA ELÉCTRICA DE GUALAN	22.65	0.17	22.48	22.16	16.77	5.38
EMPRESA ELÉCTRICA MUNICIPAL DE PUERTO BARRIOS	155.54	327.54	- 172.00	114.27	121.10	- 6.83
EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA JALAPAGUA	2.46	0.69	1.77	9.50	9.31	0.19
EMPRESA PARA LA VIVIENDA DEL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA PINULA	1.63	0.02	1.61	4.02	2.54	1.49
EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA -EMPAGUA	4,884.67	1,008.16	3,876.51	591.01	576.66	14.36
EMPRESA MUNICIPAL DE TRANSPORTE DE LA CIUDAD DE GUATEMALA	8.40	4.81	3.59	100.98	104.95	- 3.97
EMPRESA METROPOLITANA DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO	0.28	-	0.28	-	-	-
EMPRESA ELÉCTRICA MUNICIPAL DE JOYABAJ, QUICHE	6.55	0.04	6.51	24.73	25.12	- 0.39

Fuente: Estados financieros de las empresas, preparado por la misión.

D. Recomendaciones

163. Con base en el análisis anterior, la evaluación destaca las siguientes prioridades para mejorar la transparencia de la divulgación y gestión de los riesgos fiscales:

- **Recomendación 3.1:** Ampliar la cobertura y profundizar en los análisis relacionados con los riesgos fiscales.
 - Complementar los análisis de riesgo macroeconómico con la inclusión de proyecciones probabilísticas de gasto.
 - Complementar los análisis de riesgos específicos en el informe de riesgo fiscal incluyendo apartados sobre los temas del sector financiero, las alianzas público-privadas, los activos contingentes y las garantías.

- Estructurar el seguimiento y la publicación de la información consolidada sobre los ingresos y los gastos relacionados con los contratos de APP aprobados y en vigor.
- Desarrollar proyecciones de gasto de fondos previsionales a un horizonte de 30 años a partir de un escenario macro y demográfico consistente.
- Recopilar y publicar estadísticas de los saldos y flujos de minería e hidrocarburos.
- **Recomendación 3.2: Reforzar el marco institucional para mejorar la gestión del riesgo fiscal.**
 - Ampliar el alcance de las asignaciones para contingencias presupuestarias para cubrir, con criterios de uso bien definidos, gastos imprevistos de carácter general.
 - Profundizar en las evaluaciones sobre el historial de los gastos presupuestarios asignados a la prevención y mitigación de los daños y pérdidas de los desastres naturales con el fin de evaluar la suficiencia de los recursos actualmente asignados para hacer frente a las catástrofes.
 - Coordinar los esfuerzos para consolidar estadísticas de la explotación de los recursos mineros y cuantificar los activos de hidrocarburos y minería en la hoja de balance del sector público.
 - Publicar la información de riesgos consolidada municipal de forma trimestral, para generar posibles alertas frecuentes y realizar análisis para valorar la conveniencia de incluir controles formales adicionales al techo de endeudamiento.
 - Estructurar los procesos de supervisión y seguimiento de los riesgos fiscales derivados de las empresas públicas.
 - Definir los objetivos financieros del gobierno en su calidad de accionista del sector de empresas estatales y, sobre la base de las directrices definidas, supervisar su desempeño y monitorear el coste fiscal de las actividades cuasi fiscales de las empresas.

Tabla III.14. Resumen Evaluación del Análisis y Prácticas de Gestión de Riesgos Fiscales (Pilar III)

	Principio	Evaluación	Problemáticas e importancia	Recomendación
Análisis y Divulgación del Riesgo	3.1.1 Riesgos macroeconómicos	Buena: se realiza análisis de escenarios y proyecciones probabilísticas para algunas variables fiscales	Baja: el análisis de riesgos macro es amplio y utiliza distintos instrumentos, sólo habría que completar el análisis de riesgo macro en materia de gastos	3.1
	3.1.2 Riesgos fiscales específicos	Buena: Los principales riesgos fiscales se analizan y cuantifican anualmente en un informe adjunto a la documentación presupuestaria.	Media: Hay muchos riesgos específicos que son importantes y deben ser monitorizados regularmente	3.1
	3.1.3 Análisis de sostenibilidad fiscal a largo plazo	Básica: el análisis de sostenibilidad de la deuda es muy completo, pero el de los fondos previsionales es limitado en su horizonte temporal	Media: los riesgos asociados a los fondos previsionales pueden incrementarse a largo plazo a medida que se agote el dividendo demográfico	3.1
Gestión del Riesgo	3.2.1 Contingencias presupuestarias	No alcanzada: no se contemplan asignaciones para contingencias generales, sólo para desastres naturales y sentencias judiciales	Media: las actuales asignaciones para contingencias sólo cubren algunas materializaciones de riesgos.	3.2
	3.2.2 Gestión de activos y pasivos	Básica: Las condiciones para realizar operaciones de crédito se establecen en el marco normativo. El Gobierno elabora informes sobre los riesgos de la deuda y ha publicado recientemente una estrategia a medio plazo para su gestión. Los riesgos que afectan a los activos no se analizan ni se divulgan.	Media: El análisis de los riesgos relacionados con los activos y la divulgación de una estrategia integrada de gestión de activos y pasivos son instrumentos que ayudan a controlar la exposición del gobierno.	3.1
	3.2.3 Garantías	Básica: Las condiciones necesarias para la concesión de garantías se definen en el marco normativo. El gobierno divulga periódicamente su exposición a las garantías concedidas.	Baja: Aunque no hay un límite en el valor máximo de las garantías, la exposición del gobierno a este tema es baja.	3.1
	3.2.4 Asociaciones público privadas	Buena: El primer contrato de APP ha sido aprobado y está en fase de ejecución. El gobierno publica información sobre la cartera de proyectos, y da a conocer el calendario con las estimaciones de ingresos anuales de la APP en ejecución.	Baja: el único contrato que está en ejecución no prevé garantías ni aportaciones financieras por parte del gobierno.	3.1
	3.2.5 Exposición del sector financiero	Buena: La estabilidad del sistema financiero es monitoreada por el organismo de supervisión SIB y se publican periódicamente estadísticas e informes de seguimiento. El sistema financiero está respaldado por un fondo de seguro de depósitos y un fideicomiso para financiar instituciones bancarias.	Media: Aunque existe un sólido marco de regulación y supervisión del sistema financiero, su tamaño es relevante y hay que vigilar sus riesgos.	
	3.2.6 Recursos naturales	No alcanzada: El anuario estadístico de recursos de minería dejó de generarse en 2020. Los reportes estadísticos tanto de hidrocarburos como de minería deberían incorporar los ingresos al fisco que representaron para el año anterior, así como la valoración de los activos en diferentes escenarios de precios.	Alta: Cambios en la estrategia para aumentar la participación del gas natural en la economía y la próxima reactivación de certificados de minas requiere énfasis en la compilación y publicación de estadísticas para gestión del riesgo y cuantificación de activos en la hoja de balance de del sector público.	3.1 y 3.2
	3.2.7 Riesgos medioambientales	Avanzada: El gobierno identifica los principales desastres naturales ocurridos y publica estimaciones de su coste económico. Los riesgos se gestionan sobre la base de una estrategia publicada.	Alta: El país está expuesto a los riesgos de diferentes tipos de desastres naturales y el impacto puede ser significativo para el sector fiscal. La elaboración de un análisis exhaustivo sobre los impactos fiscales de los desastres es una herramienta que permitirá evaluar la suficiencia de los recursos financieros disponibles para la mitigación de riesgos.	3.2
Coordinación Fiscal	3.3.1 Gobiernos subnacionales	Buena: Existen límites temporales a la contratación de deuda de los municipios, así como límites informales que permiten que se mantenga en un nivel reducido en proporción del PIB. Asimismo, aunque se publique información de la situación y el desempeño financiero de los gobiernos subnacionales en el portal GL, únicamente se analiza en términos de riesgos fiscales y se consolida en ese sentido de forma anual.	Baja: aunque se cuenta con la información diaria de los gobiernos locales, ésta se consolida únicamente de forma anual en materia de riesgos fiscales, por lo que no hay suficiente información agregada con mayor frecuencia que genere alertas en materia de riesgos de los gobiernos locales.	3.2
	3.3.2 Corporaciones públicas	Básica: Las transferencias entre el gobierno y las empresas se divulgan y los riesgos fiscales relacionados con el sector se analizan anualmente.	Media: Aunque la exposición del gobierno es relativamente baja, debe supervisarse el riesgo fiscal relacionado con las nuevas transferencias, préstamos y garantías concedidas a las empresas.	3.2

Anexo I. Recomendaciones de la Evaluación de Transparencia Fiscal – Plan de Acción

Pilar I

Acción	2022/23	2024	2025	2026	Agencia responsable
Pilar I – Reportes fiscales					
Objetivo 1. Mejorar la calidad de los reportes fiscales					
<p>Actualizar los informes fiscales empleando el marco MEFP2014</p> <p>Consolidar los informes fiscales para el gobierno general y el sector público</p>	<p>Ampliar las estadísticas fiscales para incluir el sector público financiero.</p>	<p>Comenzar la preparación en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias de un capítulo para la aplicación del MEFP2014.</p> <p>Preparar el balance consolidado del gobierno central incluyendo entidades autónomas y descentralizadas.</p> <p>Incorporar en las estadísticas fiscales los activos y pasivos financieros.</p> <p>Inclusión de los intereses devengados en las estadísticas fiscales.</p> <p>Consolidar la ejecución y liquidación presupuestaria de la administración central más las entidades descentralizadas y autónomas.</p>	<p>Implementar en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias el capítulo con la aplicación del MEFP2014.</p> <p>Preparar un proyecto piloto de balance consolidado del gobierno general incluyendo fondos de seguridad social y gobiernos locales.</p> <p>Incorporar en las estadísticas fiscales los activos no financieros.</p> <p>Consolidar la ejecución y liquidación presupuestaria de la administración central más las entidades descentralizadas y autónomas, fondos de seguridad social y gobiernos locales.</p>	<p>Preparar el balance consolidado del sector público incluyendo empresas públicas financieras y no financieras.</p> <p>Consolidar la ejecución y liquidación presupuestaria de la administración central más las entidades descentralizadas y autónomas, fondos de seguridad social, gobiernos locales y empresas públicas no financieras.</p>	<p>MINFIN /DAPF/DCE/Entidades del sector Público.</p>
<p>Aumentar la comparabilidad de los informes fiscales</p> <p>Mejorar los procesos de negociación presupuestaria</p>	<p>Preparar una tabla puente conciliando los estados financieros y la liquidación presupuestaria.</p>	<p>Preparar una tabla puente conciliando los estados financieros, la liquidación presupuestaria y las estadísticas fiscales.</p>			<p>DTP/DAPF/DCE</p>

Acción	2022/23	2024	2025	2026	Agencia responsable
	Preparar un informe que concilie el resultado presupuestario (préstamo/endeudamiento neto) con la variación de la deuda pública.	Revisar los procesos de negociación del presupuesto de la Contraloría General de Cuentas para que no tengan que pasar por uno de los entes fiscalizados, es decir, el Ministerio de Finanzas.			
Objetivo 2. Mejorar la cobertura de los reportes fiscales					
Aumentar la cobertura de los saldos en los informes fiscales	Mejorar el detalle de los activos no financieros clasificando las construcciones en proceso terminadas según su naturaleza económica.	Incluir la deuda del gobierno central con BANGUAT y el IGSS en el balance consolidado de la administración central.	Calcular los pasivos actuariales de los sistemas de pensiones de los empleados públicos.		DCE/DAPF/ONSEC
Ampliar la cobertura de la información de los informes de gastos tributarios	Definir la clasificación que se utilizará para desglosar los gastos tributarios por sector u objetivo de política, considerando como insumo los reportes que se presentan en otros países.	Realizar el reporte de gastos fiscales que presenta la SAT a finales de junio, así como el que se incluye en el proyecto de presupuesto y presupuesto, con el desglose por sector u objetivo de política. Incluir en los reportes el objetivo que se busca alcanzar	Realizar análisis de costo-beneficio sobre la conveniencia de las exenciones que constituyen gasto tributario, respecto a otras medidas, como pueden ser subvenciones.	Analizar la conveniencia de establecer límites temporales a los gastos tributarios.	SAT / DAPF

Pilar II

Acción	2022/23	2024	2025	2026	Agencia responsable
Pilar II – Previsiones Fiscales y Presupuestarias					
Objetivo 1. Aumentar la unidad presupuestaria del gobierno central, incluyendo con la consolidación de las entidades fuera del presupuesto en los documentos presupuestarios.					
Precisar legalmente que los proyectos de presupuesto de las descentralizadas y autónomas deben ser enviados al MINFIN para su consolidación en el proyecto de presupuesto.		Reformar el Reglamento de la Ley Orgánica de Presupuesto para añadir el envío, adicional a los anteproyectos de presupuesto, de los proyectos de presupuesto aprobados por las descentralizadas y autónomas.			MINFIN-DTP
Objetivo 2. Mejorar la credibilidad macrofiscal y presupuestaria a mediano plazo, incluyendo los proyectos de inversión.					
Incluir los supuestos en los que se basan los pronósticos macroeconómicos y la información más reciente, y de los pronósticos fiscales en la documentación presupuestaria	Mejorar el proceso de formulación de los pronósticos macroeconómicos para que incorporen la información disponible más reciente	Incluir en la documentación presupuestaria los supuestos y las metodologías que sustentan las proyecciones macro-fiscales y ampliar las comparaciones con las de otros organismos.			DAPF/DTP
Progresar hacia la formulación de un MFMP avanzado	Armonizar la información presentada en el MFMP y en el Presupuesto Plurianual MPMP, incluyendo en el MPMP un cuadro con las proyecciones plurianuales de gastos e ingresos agregadas y por clasificación económica a 5 años	Mejorar el proceso de presupuestación de mediano plazo con una mayor integración de la planificación del gasto de capital y gastos corrientes.			DAPF/DTP
Mejorar la orientación de la política fiscal, con un	Esclarecer los objetivos fiscales, sus indicadores y mecanismo de seguimiento.	Incluir en los documentos presupuestarios una comparación de los pronósticos fiscales de otros organismos, y su			DAPF/ DTP

Acción	2022/23	2024	2025	2026	Agencia responsable
seguimiento de las metas fiscales.		credibilidad, presentando en el MFMP las modificaciones en las sucesivas proyecciones fiscales y analizando cualitativamente las causas de esos cambios.			
Establecer límites temporales o en las adecuaciones presupuestarias que pueden realizarse durante el año.	Establecer lineamientos internos que permitan una publicación oportuna del presupuesto aprobado Revisar los procesos internos y el marco normativo para publicar los acuerdos gubernativos de distribución del presupuesto con mayor oportunidad.	Realizar propuesta para establecer un límite temporal a las adecuaciones presupuestarias que se pueden realizar durante el año en los casos de no aprobación de presupuesto para un ejercicio fiscal.	Coordinar mesas de trabajo con el Congreso para ajustar el marco normativo aplicable para establecer límites temporales a las adecuaciones presupuestarias.		DTP / DAPF
Objetivo 3. Fortalecer la orientación a objetivos estratégicos de la política fiscal y presupuestaria.					
Fortalecer la consolidación de reportes de información del desempeño para la toma de decisiones presupuestarias y de política	Seleccionar al menos un indicador de resultados por programa para la presentación de avances de indicadores.	Mejorar la presentación de resultados en los informes de desempeño para que sea claro cómo ciertos insumos generan bienes y servicios y, a su vez, resultados y la vinculación entre los resultados de sus indicadores de desempeño.	Analizar los distintos reportes existentes en materia de información del desempeño para consolidar un reporte general de avances en el que sea claro el logro de resultados por programa y su vinculación con la planeación nacional.	Consolidar el seguimiento de los indicadores de acuerdo con la frecuencia de su avance, para que la presentación de resultados no sea únicamente anual, sobre todo en indicadores de gestión.	SEGEPLAN
Mejorar la accesibilidad y publicación de resultados de los ejercicios de participación ciudadana	Generar estadística de las propuestas y recomendaciones recibidas en los talleres de participación ciudadana.	Generar un informe con las principales recomendaciones recibidas en los procesos de participación ciudadana relacionados con presupuesto. Incluir el detalle del impacto del presupuesto por grupo demográfico.	Vincularse con las demás entidades del Gobierno Central para dar seguimiento a las recomendaciones derivadas de los ejercicios de participación ciudadana y publicar los resultados. Diversificar los medios de difusión y participación en los talleres de presupuesto.	Ampliar los ejercicios de participación ciudadana a otras etapas del proceso presupuestario. Analizar el marco normativo y emitir propuestas normativas que garanticen una participación efectiva de las Organizaciones de la Sociedad Civil	DTF

Pilar III

Acción	2022/23	2024	2025	2026	Agencia Responsable
Pilar III – Análisis y Gestión de Riesgos Fiscales					
Objetivo 1. Ampliar la cobertura y profundizar en los análisis relacionados con los riesgos fiscales					
Ampliar los análisis de riesgo macroeconómico.	Incluir proyecciones probabilísticas de gasto y considerar escenarios adicionales respecto a posibles riesgos macroeconómicos				DAPF
Complementar los análisis de riesgos específicos en el informe de riesgo fiscal incluyendo apartados sobre los temas del sector financiero, las alianzas público-privadas, los activos contingentes y las garantías.	<p>Incluir en el informe de riesgo fiscal secciones dedicadas al sector financiero, las garantías y los APP.</p> <p>Preparar una sección introductoria en el informe de riesgo fiscal que resuma la exposición a cada uno de los riesgos específicos.</p> <p>En su caso, indicar en el informe de riesgo el impacto fiscal estimado para el presupuesto del año siguiente y, cuando sea aplicable, proporcionar estimaciones para los años siguientes.</p> <p>Estructurar el análisis del riesgo fiscal relacionado con los activos contingentes.</p>	Publicar el análisis de los riesgos fiscales asociados a los activos contingentes en una sección específica del informe sobre riesgos fiscales.			DAPF
Desarrollar proyecciones de gasto de fondos previsionales a un horizonte de 30 años a partir de un escenario macro y demográfico consistente.	Avanzar en el análisis de la sostenibilidad fiscal completando las bases de datos sobre fondos previsionales según el Plan de Trabajo de la Asistencia Técnica de enero de 2022	Implementar, con la asistencia del FMI a través del CAPTAC-DR, un modelo macroeconómico de gasto en pensiones, basado en identidades contables, que integre proyecciones demográficas y escenarios de crecimiento a largo plazo			DAPF
Estructurar el seguimiento y la publicación de la		A medida que se aprueben nuevos proyectos de APP, deberá estructurarse el			ANADIE, DAPF

Acción	2022/23	2024	2025	2026	Agencia Responsable
información consolidada sobre los ingresos y los gastos relacionados con los contratos de APP aprobados y en vigor.		seguimiento y la publicación de información sobre los calendarios de ingresos y gastos relacionados con el APP en ejecución. Utilizar las estimaciones de ingresos y gastos en las proyecciones a medio y largo plazo realizadas por el gobierno y en la documentación presupuestaria.			
Objetivo 2. Reforzar el marco institucional para mejorar la gestión del riesgo fiscal					
Ampliar el alcance de las asignaciones para contingencias presupuestarias	Revisar el marco actual de contingencias presupuestarias para cubrir con criterios de uso bien definidos, gastos imprevistos de carácter general				DTP
Profundizar en las evaluaciones sobre el historial de los gastos presupuestarios asignados a la prevención y mitigación de los daños y pérdidas de los desastres naturales con el fin de evaluar la suficiencia de los recursos actualmente asignados para hacer frente a las catástrofes.	Realizar un análisis histórico del gasto público de emergencia en los años en que se produjeron catástrofes naturales. Evaluar la suficiencia de los recursos presupuestarios asignados a las catástrofes naturales de emergencia. Evaluar la suficiencia de los montos actualmente disponibles en los mecanismos de seguros y préstamos contingentes para abordar la mitigación de los desastres naturales.	Gestionar la contratación de nuevos mecanismos financieros para la prevención y mitigación de los riesgos derivados de las catástrofes naturales a partir del análisis histórico del gasto público en situaciones de catástrofe.			DAPF/ DCP/DTF
Coordinar los esfuerzos para consolidar estadísticas de la explotación de los recursos mineros y cuantificar los activos de hidrocarburos y	Restablecer la publicación del anuario estadístico de Minería. Incluir en ambos informes estadísticos el valor estimado de	Avanzar en la certificación de la valuación de las reservas de hidrocarburos.	Incorporar el valor de las reservas de hidrocarburos en la hoja de balance del sector público.	Incorporar el valor de las reservas mineras en la hoja de balance del sector público.	MEM/ /DAPF/DTF/DCE

Acción	2022/23	2024	2025	2026	Agencia Responsable
minería en la hoja de balance del sector público.	los activos en diferentes escenarios de precios. Incluir en los informes fiscales y anuarios estadísticos el monto de los ingresos por recursos naturales en la misma base de presentación.	Iniciar la valuación de activos de recursos minerales, incluyendo minerales de valor para la industria electrónica.			
Elaborar informes trimestrales que cuantifiquen los riesgos que suponen las municipalidades.	Definir competencias de generación de reporte consolidados, considerando las atribuciones de la DAAFIM y la DAPF.	Publicar un reporte consolidado trimestral del desempeño financiero y riesgos fiscales de las municipalidades y consolidarlo para su publicación de forma trimestral.	Analizar la conveniencia de incorporar límites formales al endeudamiento, o si los controles existentes, formales e informales, son suficientes para evitar riesgos en el mediano y largo plazos.		DAAFIM / DAPF
Estructurar los procesos de supervisión y seguimiento de los riesgos fiscales derivados de las empresas públicas.	Evaluar la creación de una unidad en el MINFIN dedicada al seguimiento y supervisión de las empresas públicas. Profundizar en el seguimiento de la información financiera e en el análisis de los indicadores de solvencia, liquidez y rentabilidad de las empresas públicas.	Realizar estudios prospectivos sobre los resultados y la posición financiera de las empresas públicas. Realizar estudios prospectivos sobre las transferencias de recursos del gobierno a las empresas públicas, sobre los dividendos a cobrar y sobre las necesidades futuras de nuevos préstamos a las empresas.	Publicar un informe sobre el sector de las empresas públicas que presente un análisis de los indicadores financieros, de los resultados y de las obligaciones financieras de cada empresa y que ofrezca un análisis del sector consolidado.		MINFIN, DAPF
Definir los objetivos financieros del gobierno en su calidad de accionista del sector de empresas estatales y, sobre la base de las directrices definidas, supervisar su desempeño y monitorear el coste fiscal de las actividades cuasi fiscales de las empresas.		Establecer las directrices financieras y los objetivos del gobierno, como accionista, para el sector de las empresas públicas. Identificar y medir los gastos cuasifiscales de las empresas públicas.	Publicar un informe que explique los objetivos financieros del gobierno, en calidad de accionista, para el sector de las empresas públicas. Publicar la estimación de los gastos cuasifiscales de las empresas públicas.		MINFIN, DAPF

Anexo II. Ejemplo de Presentación de Gastos Tributarios por Sector u Objetivo de Política

Colombia

Subsector económico	Valor	Participación %	Descuentos/ Impuesto básico de renta**
Industrias manufactureras	963	21,2%	17,6%
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	918	20,3%	20,4%
Actividades financieras y de seguros	764	16,9%	15,6%
Explotación de minas y canteras	573	12,6%	8,5%
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	409	9,0%	11,4%
Transporte y almacenamiento	149	3,3%	4,1%
Información y comunicaciones	140	3,1%	19,9%
Construcción	126	2,8%	10,4%
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	126	2,8%	20,3%
Distribución de agua; evacuación y tratamiento de aguas residuales, gestión de desechos y actividades de saneamiento ambiental	83	1,8%	15,1%
Actividades profesionales, científicas y técnicas	74	1,6%	10,1%
Alojamiento y servicios de comida	56	1,2%	20,4%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	46	1,0%	12,9%
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	40	0,9%	7,6%
Actividades inmobiliarias	26	0,6%	7,3%
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	21	0,5%	21,3%
Educación	10	0,2%	18,5%
Otras actividades de servicios	6	0,1%	19,0%
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	2	0,0%	5,3%
Total	4.533	100,0%	13,2%

Fuente: Ejemplo de presentación por subsector económico en Colombia. Gasto tributario en el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado y otros impuestos nacionales – año gravable 2019 (Cifras preliminares). Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia. <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Cuadernos%20de%20Trabajo/Gasto-tributario-en-el-impuesto-sobre-la-renta-el-impuesto-al-valor-agregado-IVA-y-otros-impuestos-nacionales-AG-2019.pdf>.

México

Cuadro I. Gastos Fiscales 2021 por deducciones seleccionadas y sector económico en el ISRE (MDP)

Sector Económico	Adquisición de automóviles de combustión interna	Adquisición de automóviles eléctricos e híbridos	Donativos	Arrendamiento de automóviles	Consumos en restaurantes	25% del salario pagado a trabajadores de 65 años o más o con capacidades diferentes
Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza	266	1.2	88	47.4	49	8
Minería	131	0.3	82	1.7	3	0.5
Electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final	281	0.0	9	487	3	2.9
Construcción	1,023	3.0	85	319	76	5
Industrias manufactureras	2,116	614.8	764	290	104	208
Comercio al por mayor	1,731	4.7	435	201	149	23
Comercio al por menor	1,648	5.6	546	96	48	8
Transportes, correos y almacenamiento	2,003	12.6	62	110	71	9
Información en medios masivos	175	0.1	143	16	9	0.44
Servicios financieros y de seguros	3,425	0.2	440	36	15	8.1
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	5,685	3.4	101	56	16	0.4
Servicios profesionales, científicos y técnicos	712	2.8	94	174	157	29
Dirección de corporativos y empresas	111	0.1	24	6	2	2.1
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	1,370	1.9	203	141	83	15
Servicios educativos	55	0.1	10	34.4	13	1
Servicios de salud y de asistencia social	57	0.7	44	80	19	0
Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	36	0.4	14	3.2	9	0.06
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	108	0.7	36	8	8	0.1
Otros servicios excepto actividades del gobierno	171	0.5	20	419	92	4
Actividad pendiente de aclaración	116	0.1	46	28	13	10
Total	21,219	653	3,249	2,554	939	335

Nota: El total puede no coincidir debido al redondeo.

Fuente: Ejemplo de presentación por sector económico en México. Presupuesto de gastos fiscales 2020. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/560811/PGF_2020.pdf