



GUATEMALA

EVALUACIÓN DE TRANSPARENCIA FISCAL

Diciembre 2016

Este informe de Evaluación de Transparencia Fiscal sobre Guatemala fue preparado por un equipo del Fondo Monetario Internacional. Se basa en la información disponible en el momento en que se completó en agosto 2016.

Copias de este informe están a disposición del público de

Fondo Monetario Internacional • Servicios de publicación
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Telephone: (202) 623-7430 • Fax: (202) 623-7201
E-mail: publications@imf.org Web: <http://www.imf.org>
Price: \$18.00 per printed copy

Fondo Monetario Internacional
Washington, D.C.

DEPARTAMENTO DE FINANZAS PÚBLICAS



GUATEMALA

EVALUACIÓN DE TRANSPARENCIA FISCAL

**Mario Pessoa, Ramón Hurtado, Jean-Baptiste Gros, Carlos Janada,
Óscar Lora y Felipe Bardella**

Agosto de 2016

CONTENIDO

ABREVIATURAS Y SIGLAS	5
PREFACIO	7
RESUMEN EJECUTIVO	8
INTRODUCCIÓN	12
PRESENTACIÓN DE INFORMES FISCALES	13
A. Introducción	13
B. Cobertura	14
C. Frecuencia y Puntualidad	28
D. Calidad	29
E. Integridad	31
F. Recomendaciones y Conclusiones	34
PRONÓSTICOS Y PRESUPUESTOS FISCALES	37
A. Introducción	37
B. Exhaustividad	37
C. Orden	45
D. Orientación de las Políticas	47
E. Credibilidad	50
F. Recomendaciones y Conclusiones	53
ANÁLISIS Y GESTIÓN DE LOS RIESGOS FISCALES	56
A. Introducción	56
B. Divulgación y Análisis de Riesgos	56
C. Gestión de Riesgos	66
D. Coordinación Fiscal	80
E. Recomendaciones y Conclusiones	84
RECUADROS	
1.1. Resumen de los Sistemas de Pensiones de los Empleados Públicos	20
2.1. Experiencia Internacional de Consejos Fiscales	51
3.1. Experiencia Internacional en Contratación Pública	61
3.2. Estructura de un Informe de Riesgo Fiscal	84

FIGURAS

1.1. Cobertura Institucional del Sector Público en los Informes Fiscales - 2014	17
1.2. Activos y Pasivos Reportados y No Reportados del Sector Público	23
1.3. Ejecución Cuatrimestral de Gastos: Compromiso, Devengado y Pagado	26
1.4. Estimación de Gasto Tributario en Diversos Países en 2013	27
1.5. Discrepancia entre el Resultado Fiscal y su Financiamiento	31
2.1. Ciclo Presupuestario en Guatemala	46
2.2. Ingresos Tributarios	48
2.3. Déficit Fiscal	48
2.4. Presión Fiscal en Diversos Países	48
2.5. Tipos de Consejo Fiscales por País y Número de Profesionales	52
3.1. Elasticidad de los Ingresos Tributarios con respecto al PIB Nominal	58
3.2. Resultados del Análisis de Sostenibilidad de Deuda - 2012	63
3.3. Tendencias Demográficas y Proyecciones Actuariales del IGSS	66
3.4. Inversiones Proyectadas en APP	73
3.5. Hidrocarburos: Ingreso a Caja Fiscal*/PIB (2012-2015)	77

CUADROS

0.1. Resumen de los Flujos y Saldos del Sector Público – 2014	10
0.2. Guatemala: Sumario de la Evaluación de Transparencia Fiscal	11
1.1. Relación de los Principales Informes Fiscales	13
1.2. Composición del Sector Público – 2014	15
1.3. Sectorización del Sector Público en Guatemala según el Manual de Clasificaciones Presupuestarias - 2014	15
1.4. Ingresos y Erogaciones Reportados y No Reportados del Sector Público – 2014	18
1.5. Balance General del Sector Público - 2014	22
1.6. Activos y Pasivos Reportados y No Reportados del Sector Público – 2014	24
1.7. Clasificaciones en Guatemala versus Estándares Internacionales	30
1.8. Dictámenes de Auditoría Emitidos por la CGC a las Entidades Autónomas y Descentralizadas - 2015	33
1.9. Sumario de la Evaluación de las Prácticas de los Informes Fiscales	35
2.1. Relación de Documentos Presupuestarios	37
2.2. Entidades del Sector Público	38
2.3. Informes de Ejecución Presupuestaria	39
2.4. Guatemala: Principales Supuestos Macroeconómicos	41
2.5. Principales Variables Macroeconómicas del Presupuesto	43
2.6. Fechas de Envío y Aprobación del Presupuesto 2013-2016	46
2.7. Sumario de la Evaluación de las Prácticas de los Pronósticos y Presupuestos Fiscales	54
3.1. Informes de Riesgos Fiscales	56
3.2. Indicadores de Volatilidad de los Ingresos Tributarios y de sus Principales Supuestos Macroeconómicos	57
3.3. Ejecución Presupuestaria de las Sentencias Judiciales Pagadas	62
3.4. Análisis de Sostenibilidad de Deuda del Sector Público	64

3.5. Información sobre Endeudamiento Público Reportada por el MINFIN _____	69
3.6. Reporte de la Deuda Externa Garantizada _____	71
3.7. Portafolio de Proyectos para Alianzas Público Privadas _____	73
3.8. Entidades Financieras Supervisadas por la Superintendencia de Bancos _____	74
3.9. Indicadores Financieros del Sistema Financiero _____	75
3.10. Aportes del Fondo de Protección al Ahorro _____	75
3.11. Aportes Fiscales de las Industrias Minera y de Hidrocarburos _____	77
3.12. Fuente de Financiamiento Planes de Reconstrucción por Fenómenos Hidrogeológicos _____	79
3.13. Saldos Préstamos de la Ciudad de Guatemala _____	81
3.14. Pasivos Pendientes de Regularización con el BANGUAT – 2014 _____	82
3.15. Estados Financieros de las Empresas Públicas 2014 _____	83
3 16. Sumario de la Evaluación de las Prácticas de Análisis y Gestión del Riesgo Fiscal _____	86

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ANADIE	Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica
APP	Alianza Público Privada
ASD	Análisis de Sostenibilidad de Deuda
BANGUAT	Banco de Guatemala
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAPTAC-DR	Centro de Asistencia Técnica para Centroamérica Panamá y República Dominicana
CGC	Contraloría General de Cuentas
CHN	Crédito Hipotecario Nacional
CONADUR	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
COFOG	Clasificación de Funciones del Gobierno
CORFINA	Corporación Financiera Nacional
CPCE	Clases Pasivas Civiles del Estado
CTF	Código de Transparencia Fiscal
CUT	Cuenta Única del Tesoro
DAAFIM	Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal
DAPF	Dirección de Análisis y Política Fiscal
DBOT	Diseño, Construcción, Operación y Mantenimiento
DCE	Dirección de Contabilidad del Estado
DCP	Dirección de Crédito Público
DEF	Dirección de Evaluación Fiscal
DTP	Dirección Técnica del Presupuesto
EMETRA	Entidad Metropolitana Reguladora de Transporte y Tránsito del Municipio de Guatemala
EMPAGUA	Empresa del Agua
EMPORNAC	Empresa Portuaria Santo Tomas de Castilla
EMT	Empresa Municipal de Transporte
ENERGUATE	Energía de Guatemala
EPNCH	Empresa Portuaria Nacional de Champerico
EPQ	Empresa Portuaria Quetzal
FAD	Departamento de Finanzas Públicas
FEGUA	Ferrocarriles de Guatemala
FHA	Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOPA	Fondo para la Protección del Ahorro
FTE	Evaluación de Transparencia Fiscal
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica

GUATEMALA

GUATEL	Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INDE	Instituto Nacional de Electrificación
INDECA	Instituto Nacional de comercialización Agrícola
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
IPM	Instituto de Previsión Militar
ISSAI	Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores
IVA	Impuesto al Valor Agregado
IVS	Invalidez, Vejez y Sobrevivencia
LOP	Ley Orgánica del Presupuesto
MEFP	Manual de Estadística de Finanzas Públicas
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MPMP	Marco Presupuestario de Medio Plazo
ONSEC	Oficina Nacional de Servicio Civil
PGG	Política General de Gobierno
PGN	Procuraduría General de la Nación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SIB	Superintendencia de Bancos
SGDD	Sistema General de Divulgación de Datos
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SICOIN	Sistema de Contabilidad Integrada
SICOINDES	Sistema de Contabilidad Integrada Descentralizadas
SICOIN-GL	Sistema de Contabilidad Integrada Gobierno Local
SINIP	Sistema de Información de Inversión Pública
SISMICEDE	Sistema de Manejo de Información en Caso de Emergencia o Desastre
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SPNF	Sector Público No Financiero
TN	Tesorería Nacional
UEP	Unidad Extra Presupuestaria
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala
WHD	Departamento del Hemisferio Occidental del FMI
ZOLIC	Zona Libre de Industria y Comercio

PREFACIO

Una misión del Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional visitó la Ciudad de Guatemala, Guatemala, del 29 de marzo al 11 de abril de 2016 para realizar una Evaluación de Transparencia Fiscal de acuerdo con los estándares del Código de Transparencia Fiscal del FMI. La misión estuvo compuesta por Mario Pessoa (Jefe), Ramón Hurtado (FAD), Jean-Baptiste Gros (CAPTAC-DR), Carlos Janada (WHD), Óscar Lora (BID) y Felipe Bardella (consultor).

Durante la visita la misión se reunió con el Ministro de Finanzas Públicas, Sr. Julio Héctor Estrada, los Vice-Ministros del Ministerio de Finanzas Públicas y los Directores de la Dirección de Análisis y Política Fiscal, Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal, Dirección de Contabilidad del Estado, Dirección de Crédito Público, Dirección Técnica del Presupuesto, Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional, Dirección de Fideicomisos, Tesorería Nacional, Dirección de Evaluación Fiscal, y otras áreas del Ministerio de Finanzas Públicas.

También se reunió con directivos del Banco de Guatemala, Superintendencia de Bancos, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, Municipalidad de Guatemala, Congreso de la República, Contraloría General de Cuentas, Instituto Nacional de Electrificación, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Oficina Nacional de Servicio- Civil, Superintendencia de Administración Tributaria, Instituto Nacional de Estadística, Asociación de Investigación y Estudios Sociales de Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, Cámara Guatemalteca de la Construcción, Procuraduría General de la Nación, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Confederación Guatemalteca de Federaciones Cooperativas, y la Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla.

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 los Sres. Herman Elías Juan Sebastián Blas García y Raimundo Rodas Anleu de la Dirección de Análisis y Política Fiscal del Ministerio de Finanzas Públicas la impecable organización de la agenda y el amplio acceso a la información.

RESUMEN EJECUTIVO

Guatemala tiene prácticas de transparencia que alcanzan los grados de básico, bueno y avanzado en tres cuartos de los principios del Código de Transparencia Fiscal del FMI. La amplia información y los sistemas disponibles relacionados con la ejecución presupuestaria, financiera y contable del sector público, permiten el fácil acceso de la población a un impresionante volumen de datos fiscales. También destaca la forma prudente en la que se elaboran y ejecutan los presupuestos, lo que ha permitido mantener una estabilidad fiscal.

El informe de rendición de cuentas del Estado, aunque sólo engloba al 30 por ciento de las 569 entidades que componen el sector público, dispone de información que cubre el 75 por ciento¹ de los gastos del Sector Público. Existe una tradición de preparar y publicar mensualmente diversos informes contables, estadísticos, financieros y de deuda por el Ministerio de Finanzas Públicas, lo que permite un adecuado seguimiento de la ejecución presupuestaria y financiera. El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) está bien desarrollado, cubre los ingresos y gastos de las entidades del sector público, y a pesar de estar segmentado en tres módulos (SICOIN) aún no plenamente integrados, permitiría en un corto espacio de tiempo generar informes consolidados de los subsectores (Gobierno Central, Gobiernos Locales, descentralizadas, empresas públicas, etc.) y del sector público como un todo. Los distintos sistemas informáticos producen un registro consistente de los datos al utilizar un único clasificador presupuestario y cuadro de cuentas. Esta consistencia está reforzada por la ejecución de auditorías sobre la mayor parte de las entidades del sector público.

En años recientes el Ministerio de Finanzas Públicas y el Banco de Guatemala han avanzado de manera importante en el desarrollo de instrumentos para analizar los riesgos fiscales existentes para la sostenibilidad fiscal en el mediano plazo. Entre estos desarrollos se encuentran el análisis de sostenibilidad de la deuda y el marco presupuestario de mediano plazo. Estos reportes proveen proyecciones de entre tres y cinco años bajo distintos escenarios, derivados de posibles cambios en las principales variables macroeconómicas, pero no todos ellos se publican regularmente. Adicionalmente, se cuenta con algunas proyecciones actuariales de la seguridad social, aunque no se encuentran disponibles para todos los programas. A pesar de la plena consciencia de los desafíos, aún no hay una gestión activa de los principales riesgos fiscales.

¹ Una cuarta parte de los gastos presupuestarios ejecutados por las 44 entidades que conforman el Presupuesto General de la República está formada por transferencias a las demás entidades del Sector Público. Esta circunstancia implica que el destino económico final del 25 por ciento de los gastos presupuestarios no se revela en los informes fiscales.

Guatemala dispone de un amplio espacio de mejora en materia de transparencia fiscal, pudiéndose destacar los siguientes aspectos:

- **Cobertura de los informes fiscales.** A partir del embrión constituido por los informes ya publicados, su cobertura debería ampliarse mediante la consolidación de la información disponible por los distintos subsectores del sector público. Esta permitiría, además de las ventajas inherentes al mayor volumen de información fiscal consolidada, conocer la composición real del gasto efectuado por transferencias desde el presupuesto del Estado, permitiendo una mayor eficiencia en la toma de decisiones fiscales.
- **Clasificación de la información.** La modificación de la clasificación económica adoptando la metodología del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001/2014 del FMI, daría lugar a que los informes se alinearan a los estándares internacionales y a que se cumplieran los requerimientos exigidos por las prácticas más avanzadas del Código de Transparencia Fiscal. La conciliación de los datos de los informes producidos entre las distintas unidades reforzaría la calidad de la información.
- **Objetivos de política fiscal y evaluación de los pronósticos fiscales.** El establecimiento de un nuevo pacto fiscal definiendo metas fiscales para el mediano plazo contribuiría a generar previsibilidad fiscal y permitiría enfrentar los grandes desafíos del desarrollo social y económico. Adicionalmente, el incremento de la capacidad para preparar y analizar escenarios macroeconómicos y fiscales ayudaría a gestionar las finanzas públicas de una forma más eficaz.
- **Gestión de riesgos fiscales.** Entre las principales áreas donde existe espacio para mejoras se encuentra la preparación de un informe de riesgos fiscales principalmente en relación con temas macroeconómicos, de desastres ocasionados por fenómenos naturales y pasivos de la seguridad social. Es recomendable el desarrollo de análisis de sostenibilidad fiscal que alcancen al largo plazo, con proyecciones de hasta al menos 10 años, y la preparación de estudios actuariales sobre los ingresos, gastos, deudas y reservas de la seguridad social y deuda pública.

El Cuadro 0.1 presenta una consolidación de los flujos y saldos del sector público de Guatemala y el Cuadro 0.2 un resumen de la Evaluación de Transparencia Fiscal. De los 36 indicadores, Guatemala presenta prácticas Buenas y Avanzadas en 8 indicadores (22 por ciento), Básicas en 17 (47 por ciento), y Menos Que Básicas en 10 indicadores (28 por ciento). Una dimensión no fue evaluada ya que actualmente no hay ningún contrato de alianzas público-privadas en marcha.

Cuadro 0.1. Resumen de los Flujos y Saldos del Sector Público – 2014
(en porcentaje del PIB)

	Gob. Central Presupuest.	UEP	Seg. Social	Gob. Locales	Consol.	Gob. General	Empres. Pub.	Banco Central	Consol.	Sector Público
Transacciones										
Ingresos	11.5	2.0	2.3	2.5	-3.0	15.2	1.5	0.2	0.0	17.0
Erogaciones	13.4	2.0	2.2	2.9	-3.0	17.5	1.6	0.6	0.0	19.7
Resultado	-1.9	0.0	0.0	-0.4	0.0	-2.3	0.0	-0.4	0.0	-2.7
Activos	19.3	2.6	12.5	6.7	-10.0	31.1	4.7	19.6	-10.3	45.2
Activos no Financieros	12.6	1.2	0.5	5.4	...	19.7	1.9	0.1	...	21.7
Activos Financieros	6.7	1.4	12.0	1.3	-10.0	11.4	2.8	19.5	-10.3	23.5
Pasivos	36.6	0.3	5.6	1.1	-10.0	33.5	4.7	19.6	-10.3	47.6
Deuda	25.2	0.0	0.0	0.4	-3.7	21.9	0.5	5.6	-0.9	27.0
Otros Pasivos	11.4	0.3	5.6	0.6	-6.3	11.6	4.2	14.0	-9.3	20.6
Patrimonio Fin. Neto	-29.9	1.1	6.4	0.3	0.0	-22.1	-1.9	-0.1	0.0	-24.1
Patrimonio Neto	-17.3	2.4	6.8	5.6	0.0	-2.4	0.0	0.0	0.0	-2.4
Pat. Neto, (excl. participaciones de capital)	-20.7	2.4	6.8	5.6	0.0	-5.9	2.4	1.1	0.0	-2.4

Fuente: Informe de Liquidación del Presupuesto y Cierre Contable 2014, Informe de Auditoría CGC Administración Central 2015, Informe de Auditoría CGC Entidades Descentralizadas 2015, Informe de Auditoría GCG Municipalidad de Guatemala 2015, Estados Financieros 2014: USAC, IGSS, IPM, Guatel, Zolic, Emporraq, Epq, Epnch, Fegua, Indeca, Inde, Emetra, Empagua, Emp. Metropolitana de Vivienda y Desarrollo Urbano, EMT, BANGUAT, CHN, FHA, SIB, CORFINA. Portal de los Gobiernos Locales, SICOIN, Reporte de Operaciones de Crédito Público 2016, Informe de Finanzas Públicas, Informe Ejecutivo sobre Consolidación de la Deuda Financiera y no Financiera de los Gobiernos Locales.

Obs: Cálculos del Personal del FMI. El rubro "Deuda" incluye bonos (títulos de deuda) y operaciones de préstamos. Esa forma de presentación no sigue la definición de deuda del MEFP 2001/2014.

Cuadro 0.2. Guatemala: Sumario de la Evaluación de Transparencia Fiscal

NIVEL DE IMPORTANCIA	NIVEL DE LA PRÁCTICA		
	1. Informes Fiscales	2. Pronósticos Fiscales y Presupuestos	3. Análisis y Gestión de Riesgos Fiscales
ALTA	Cobertura de Instituciones	Unidad Presupuestaria	Riesgos Macroeconómicos
	Cobertura de Saldos	Pronósticos Macroeconómicos	Riesgos Fiscales Específicos
	Cobertura de Flujos	Objetivos de Política Fiscal	Análisis de Sostenibilidad Fiscal a Largo Plazo
			Riesgos Ambientales
MEDIA	Gasto Tributario	Marco Presupuestario de Mediano Plazo	Exposición al Sector Financiero
	Consistencia Interna	Proyectos de Inversión	Contingencias Presupuestarias
	Auditoría Externa	Información sobre el Desempeño	Gobiernos Subnacionales
	Comparabilidad de los Datos Fiscales		Empresas Públicas
			Gestión de Activos y Pasivos
BAJA	Frecuencia Presentación Informes Fiscales dentro del Ejercicio	Legislación Fiscal	Recursos Naturales
	Puntualidad de los Estados Financieros Auditados	Puntualidad de los Documentos Presupuestarios	Garantías
	Clasificación	Participación de la Población	Alianzas Público-Privadas
	Revisiones Históricas	Evaluación Independiente	
	Integridad Estadística	Presupuesto Suplementario	
		Conciliación de los Pronósticos	

LEYENDA	NIVEL DE LA PRÁCTICA			
	Menos que Básica	Básica	Buena	Avanzada

INTRODUCCIÓN

- 1. Uno de los aspectos más importantes para una buena gestión fiscal es la capacidad del gobierno de formular y comunicar sus políticas fiscales.** La producción y publicación de informes fiscales oportunos, completos y en un lenguaje accesible es fundamental. Lo mismo ocurre en relación con la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto. Del mismo modo, la identificación y gestión de riesgos fiscales se ha vuelto cada vez más importante, considerando que las recientes crisis internacionales demostraron que parte de los riesgos se encontraban fuera de las áreas tradicionales de atención.
- 2. El Código de Transparencia Fiscal (CTF) desarrollado por el Departamento de Finanzas Públicas (FAD) del Fondo Monetario Internacional (FMI) es un instrumento que busca revelar la situación de la transparencia fiscal en un país y ayudar a prevenir crisis fiscales.** La evaluación está dividida en tres pilares: (i) presentación de informes fiscales; (ii) elaboración de proyecciones fiscales y presupuestos; y (iii) análisis y gestión de riesgos fiscales. Los Capítulos I, II y III del informe siguen esta misma secuencia del Código.
- 3. El Código de Transparencia Fiscal se divide en 36 dimensiones.** Para cada dimensión se evalúa la situación según prácticas consideradas "**BÁSICA**" (color amarillo), "**BUENA**" (color verde claro), o "**AVANZADA**" (color verde oscuro). En caso que la práctica no alcance la evaluación básica, se adopta la denominación de "**MENOS QUE BÁSICA**" (color rojo).

PRESENTACIÓN DE INFORMES FISCALES

A. Introducción

Cuadro 1.1. Relación de los Principales Informes Fiscales

Informe	Área Responsable	Contenido	Cobertura	Frecuencia/ Plazo de Publicación
Informe Mensual de Finanzas Públicas	DAPF	Ingresos, gastos y financiamiento en efectivo	Gobierno Central Presupuestario	Mensual / 15 días
Informe Semestral de Finanzas Públicas	DAPF	Ingresos, gastos y financiamiento en efectivo	Gobierno Central Presupuestario	Semestral / 1 mes
Informe Anual de Finanzas Públicas	DAPF	Ingresos, gastos y financiamiento en efectivo	Gobierno Central Presupuestario	Anual / 1 mes
Informe de Ejecución Presupuestaria	DCE	Ingresos, gastos y financiamiento en efectivo	Gobierno Central Presupuestario	Cuatrimstral/ 1 mes
Informe de Liquidación del Presupuesto y Cierre Contable	DCE	Ingresos, gastos y financiamiento en efectivo, Activos financieros y no financieros, pasivos, y patrimonio neto	Gobierno Central Presupuestario + muestra de UEP, gobiernos locales y corp. públicas	Anual / 5 meses
Boletín Estadístico Trimestral	Banco de Guatemala	Ingresos, gastos y financiamiento en efectivo	Gobierno Central Presupuestario	Trimestral/ 3 meses
Informe de deuda	DCP	Deuda aprobada por el Congreso	Gobierno Central Presupuestario y garantizadas	Anual*
Informe de gasto tributario	SAT	Ingresos tributarios y no tributarios	Impuestos administrados por SAT	Anual
Informe consolidado de liquidación presupuestaria y estados financieros	DAAFIM	Ingresos, gastos y financiamiento en efectivo, Activos financieros y no financieros, pasivos, y patrimonio neto	Municipalidades	Anual/ 3 meses
Informes y Dictámenes de Auditoría	CGC	Opinión de auditoría sobre los estados financieros de las entidades del sector público	Todas las entidades del sector público	Anual/ 6 meses
Presupuesto Ciudadano	MINFIN	Informe con las informaciones resumidas del presupuesto aprobado para el ciudadano común.	En presupuesto del gobierno central presupuestario	Anual/ el primer mes del año
Memorias de Actividades del Ministerio de Finanzas Públicas	MINFIN	Resultado de las actividades anuales del Ministerio de Finanzas Públicas.	Actividades del MINFIN	Anual/ el 10 de febrero de cada año.

*Los datos son anuales si bien se desconoce si el plazo de publicación y la frecuencia van a mantenerse al ser el primer informe de febrero de 2016

B. Cobertura

1.1. Cobertura

1.1.1 Cobertura de las instituciones **(Menos que Básica)**

4. El Sector Público en Guatemala está conformado por 569 entidades (Cuadro 1.2) y su sectorización está en línea con los estándares internacionales (Cuadro 1.3). El gobierno central se compone de 44 entidades presupuestarias- incluyendo la Presidencia, Ministerios, Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo (denominado administración central²), de 125 unidades extrapresupuestarias³ (21 entidades descentralizadas y 38 entidades autónomas, poderes legislativo y judicial, y 66 fideicomiso constituidos por entidades del gobierno central), y de 2 fondos de seguridad social. Hay 370 entidades del sector gobierno local (municipalidades, mancomunidades, fideicomisos y un fondo de seguridad social), 8 empresas públicas no financieras nacionales y 15 municipales, 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) 2001/2014⁴ del FMI.

5. Los informes fiscales que se preparan durante el ejercicio cubriendo periodos inferiores al ejercicio fiscal, abarcan solamente el gobierno central presupuestario. Basado en los registros del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)⁵, 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. Los informes de finanzas públicas elaborados por la Dirección de Análisis y Política Fiscal (DAPF) presentan únicamente datos agregados de ingresos, gastos y financiamiento del gobierno central presupuestario. La DAPF también remite los datos al BANGUAT para la publicación en su Boletín Estadístico Trimestral. En términos de la totalidad de los gastos públicos en Guatemala, estos informes cubren el 76 por ciento de los gastos del gobierno general y el 68 por ciento del sector público (Cuadro 1.4 y Figura 1.1). Así mismo, una cuarta parte de los gastos presupuestarios está formada por transferencias a las demás entidades del Sector Público, lo que implica que el destino económico final del 25 por ciento de los gastos presupuestarios no se revela en los informes fiscales.

² Al subsector "gobierno central presupuestario" en Guatemala se le denomina en los informes estadísticos como "administración central".

³ 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.

⁴ Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala <http://www.minfin.gob.gt/index.php/manuales>

⁵ El SIAF comprende los subsistemas de contabilidad, presupuesto, tesorería, crédito público, adquisiciones y auditoría. Los componentes del SIAF son: SICOIN para la Administración Central; SICOINDES (descentralizadas) para las entidades autónomas y descentralizadas, así como para la municipalidad de Guatemala; y SICOIN-GL (gobiernos locales) para las municipalidades.

Cuadro 1.2. Composición del Sector Público – 2014

Categoría	Número de Entidades
Sector Público (I + II)	569
I. Gobierno General (A+B)	541
A. Gobierno Central	171
Gobierno Central Presupuestario	44
Unidades Extra Presupuestarias	125
Unidades Descentralizadas	21
Unidades Autónomas	38
Fideicomisos*	66
Seguridad Social	2
B. Gobiernos Locales	370
Municipalidades	334
Mancomunidades	22
Unidades Extra Presupuestarias (Fideicomisos)*	13
Seguridad Social	1
II. Empresas Públicas	28
Empresas no Financieras Gob. Central	8
Empresas no Financieras Municipales	15
Empresas Financieras	5

Fuente: Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala.

Nota: * Los fideicomisos solo reciben transferencias de las correspondientes entidades del Gobierno Central y Municipalidades, y no generan ingresos propios.

Cuadro 1.3. Sectorización del Sector Público según Manual de Clasificaciones Presupuestarias – 2014

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 según Departamento - Entidades Públicas Municipales no Empresariales - Entidades Públicas Municipales de Seguridad Social - Mancomunidades de Municipalidades	
	Empresas Públicas	No Financieras	- Nacionales	
			- Municipales	
		Financieras	- Nacionales	
- Municipales				

Fuente: Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala.

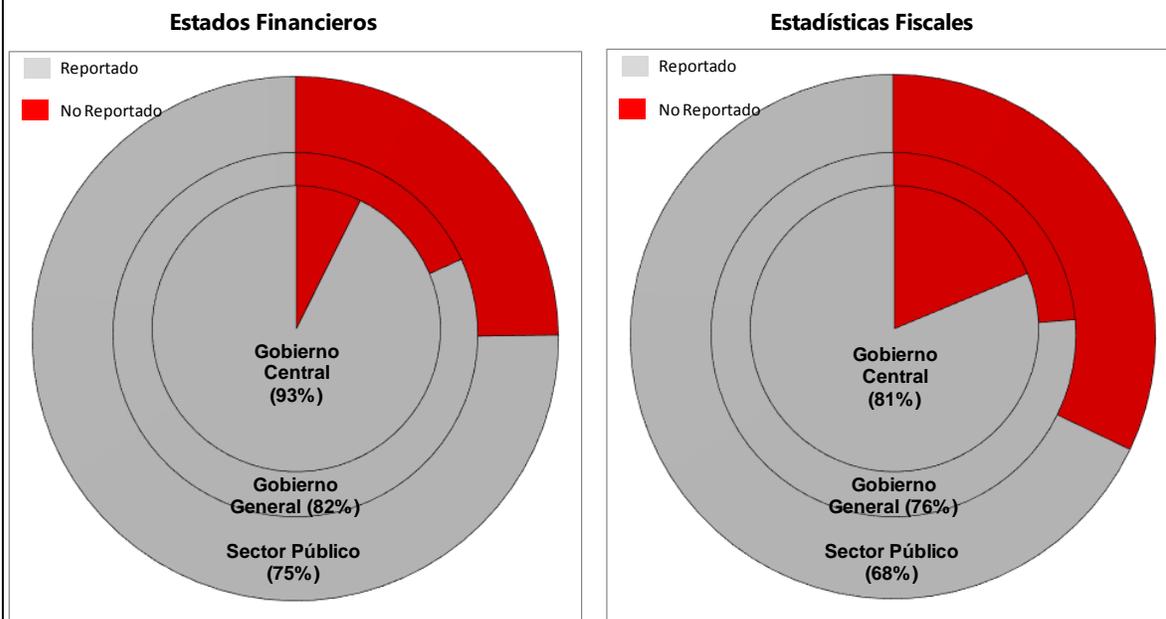
6. Los Estados Financieros Anuales tienen una cobertura más amplia pero no existe consolidación entre los subsectores⁶. Incorporan información sobre ingresos, gastos y patrimonio neto de todas aquellas entidades del Sector Público que a efectos de consolidación han remitido formalmente y dentro de plazo, las liquidaciones de presupuestos y los estados financieros a la DCE en cumplimiento de la Ley Orgánica del Presupuesto (LOP). Para las cuentas del 2014, únicamente 146 entidades cumplieron con la remisión de esta información. En los anexos de los estados financieros que contienen la “consolidación de ingresos y gastos presupuestarios” se agregan los datos de ingresos y gastos sin proceder a la eliminación de las transferencias de recursos de un subsector a otro. Para componer el balance general consolidado, el patrimonio neto de las entidades que han rendido cuentas se incorpora al patrimonio del gobierno central presupuestario mediante equivalencia patrimonial. La consolidación línea a línea todavía no se aplica.

7. El MINFIN produce y publica con carácter anual un informe consolidado de todas las municipalidades. Este informe incluye los estados financieros y la liquidación presupuestaria que se publican en la página web del portal de gobiernos locales⁷. La unidad encargada de la operación es la Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal (DAAFIM).

⁶ Los Estados Financieros Anuales contienen los siguientes anexos: Consolidación de Ingresos Presupuestarios, Consolidación de Egresos Presupuestarios, Movimiento de Bonos del Tesoro, Servicios de la Deuda Pública, Estado de Resultados del Gobierno Central Presupuestario, Balance General del Gobierno Central Presupuestario, Balance General del Gobierno General Consolidado (en el cual se incorpora el patrimonio neto de las entidades mediante equivalencia patrimonial), Notas a los Estados Financieros, e Informe de Situación Financiera.

⁷ <http://portalgl.minfin.gob.gt/Paginas/PortalGobiernosLocales.aspx>

Figura 1.1. Cobertura Institucional del Sector Público en los Informes Fiscales – 2014
Gasto Reportado en Relación al Gasto Total (en porcentaje)



Fuente: Informe de Liquidación del Presupuesto y Cierre Contable 2014, Informe de Auditoría CGC Administración Central 2015, Informe de Auditoría CGC Entidades Descentralizadas 2015, Informe de Auditoría GCG Municipalidad de Guatemala 2015, Estados Financieros 2014: USAC, IGSS, IPM, Guatel, Zolic, Empornaq, Epq, Epnch, Fegua, Indeca, Inde, Emetra, Empagua, Emp. Metropolitana de Vivienda y Desarrollo Urbano, EMT, BANGUAT, CNH, FHA, SIB, CORFINA. Portal de los Gobiernos Locales, SICOIN, Reporte de Operaciones de Crédito Público 2016, Informe de Finanzas Públicas, Informe Ejecutivo Consolidación de la Deuda Financiera y no Financiera de los Gobiernos Locales.

Obs.: Cálculos del Personal del FMI.

Cuadro 1.4 Ingresos y Ergaciones Reportados y No Reportados del Sector Público – 2014

	Reportado Q Millones	No Reportado Q Millones	Total Q Millones	Reportado % PIB	No Reportado % PIB	Total % PIB
ESTADO FINANCIERO						
GOBIERNO CENTRAL						
Ingresos	61,229	4,929	66,157	13.5	1.1	14.5
Erogaciones	69,321	5,478	74,799	15.2	1.2	16.4
Resultado	-8,092	-549	-8,642	-1.8	-0.1	-1.9
GOBIERNO GENERAL						
Ingresos	56,980	12,354	69,334	12.5	2.7	15.2
Erogaciones	65,175	14,513	79,687	14.3	3.2	17.5
Resultado	-8,194	-2,159	-10,353	-1.8	-0.5	-2.3
SECTOR PÚBLICO (Consolidado)						
Ingresos	59,189	18,232	77,421	13.0	4.0	17.0
Erogaciones	67,351	22,188	89,539	14.8	4.9	19.7
Resultado	-8,162	-3,956	-12,118	-1.8	-0.9	-2.7
ESTADÍSTICAS FISCALES						
GOBIERNO CENTRAL						
Ingresos	52,255	13,902	66,157	11.5	3.1	14.5
Erogaciones	60,818	13,982	74,799	13.4	3.1	16.4
Resultado	-8,562	-79	-8,642	-1.9	0.0	-1.9
GOBIERNO GENERAL						
Ingresos	52,255	17,079	69,334	11.5	3.8	15.2
Erogaciones	60,818	18,870	79,687	13.4	4.1	17.5
Resultado	-8,562	-1,791	-10,353	-1.9	-0.4	-2.3
SECTOR PÚBLICO (Consolidado)						
Ingresos	52,255	25,166	77,421	11.5	5.5	17.0
Erogaciones	60,818	28,721	89,539	13.4	6.3	19.7
Resultado	-8,562	-3,556	-12,118	-1.9	-0.8	-2.7
Fuente: Informe de Liquidación del Presupuesto y Cierre Contable 2014, Informe de Auditoría CGC Administración Central 2015, Informe de Auditoría CGC Entidades Descentralizadas 2015, Informe de Auditoría GCG Municipalidad de Guatemala 2015, Estados Financieros 2014: USAC, IGSS, IPM, Guatel, Zolic, Emporraq, Epq, Epnch, Fegua, Indeca, Inde, Emetra, Empagua, Emp. Metropolitana de Vivienda y Desarrollo Urbano, EMT, BANGUAT, CNH, FHA, SIB, CORFINA. Portal de los Gobiernos Locales, SICOIN, Reporte de Operaciones de Crédito Público 2016, Informe de Finanzas Públicas, Informe Ejecutivo Consolidación de la Deuda Financiera y no Financiera de los Gobiernos Locales. Obs.: Cálculos del Personal del FMI.						

1.1.2 Cobertura de los saldos (Básica)

8. El balance general del gobierno central presupuestario es presentado en los estados financieros anuales, pero su información no es completa. El balance contiene datos de activos financieros y no financieros, de pasivos, y del patrimonio neto del gobierno, mientras que en los informes fiscales de periodos inferiores al ejercicio fiscal solo se presenta el saldo de la deuda pública de acuerdo a una definición restrictiva⁸. Sin embargo, la existencia de ítems no reportados y de problemas de registro impiden que el balance refleje en su totalidad la posición patrimonial del gobierno:

- **Los activos no financieros no son registrados en su totalidad.** La mayor parte (87 por ciento del total) 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 incorporado, dificultando el conocimiento de la composición patrimonial del gobierno. Este rubro corresponde al 69 por ciento del total de activos presentados en el balance. 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 activos⁹ (Ver sección 3.2.6).
- **La deuda con el BANGUAT no 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 BANGUAT¹⁰, totalizaban Q21.7 mil millones (4.8 por ciento del PIB) en 2014. Este monto no está reconocido como pasivo en el balance del gobierno, mientras que el BANGUAT lo registra como activo en el suyo. Además, en el año 2010 hubo una emisión de Q3.5 mil millones en bonos del tesoro para la cobertura de las referidas deficiencias netas que tampoco se reflejó en el balance del gobierno. Así, el total de pasivos no incorporados derivados de la relación con el BANGUAT asciende a Q25.2 mil millones (5.5 por ciento del PIB). El MINFIN argumenta que tendría que tener autorización del Congreso para incorporar esos pasivos. (Ver sección 3.3.2)
- **La deuda con la Seguridad Social no es reportada.** La ley orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) estableció que los costos del régimen de seguridad social serían financiados con cuotas de los trabajadores, de los patronos y con transferencias

⁸ Solo se consideran como deuda pública las siguientes operaciones que son aprobadas por el Congreso de la República: préstamos multilaterales, préstamos bilaterales, deuda bonificada y deuda de empresas públicas con garantía del gobierno. No está incluida la deuda con el BANGUAT y la SS.

⁹ La misión no pudo hacer estimativas sobre el valor de las reservas del subsuelo debido a la falta de datos disponibles, si bien, este no parece ser significativo.

¹⁰ 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.

del Estado, en la proporción del 25, 50 y 25 por ciento, respectivamente. El gobierno no cumple con este mandato legal en lo referente a las transferencias al IGSS desde la creación de instituto, lo que generó un pasivo de Q25.2 mil millones (5.5 por ciento del PIB) que no está reflejado en el balance. Además, las cuotas patronales del gobierno para la cobertura de los empleados públicos del programa de enfermedad, maternidad y accidentes (EMA) no son pagadas en su totalidad. Este pasivo asciende a Q2.4 mil millones (0.6 por ciento del PIB) al final de 2014. La cifra total de los pasivos no registrados por el Gobierno frente al IGSS alcanza los Q27.6 mil millones (6.1 por ciento del PIB). De la misma manera, el MINFIN argumenta que las leyes presupuestarias anuales no le han dado respaldo para aportar esos recursos y registrar tales pasivos y que la Ley preveía la creación de un impuesto, que no se materializó. La Constitución también preveía un impuesto específico que no ha sido implementado. (Ver sección 3.1.3)

- **Los pasivos actuariales de los sistemas de pensiones no son calculados.** No se evalúan regularmente los pasivos actuariales de ninguno de los 18 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 (Ver el Recuadro 1.1).

Recuadro 1.1. Resumen de los Sistemas de Pensiones de los Empleados Públicos

Sistemas de pensiones existentes en Guatemala

En Guatemala existen 18 planes principales de previsión social, siendo los más importantes: i) el Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS) del IGSS que atiende a trabajadores formales del sector privado; ii) el Programa de Clases Pasivas Civiles del Estado (CPCE), que atiende a funcionarios del sector público; y iii) el sistema de jubilaciones del Instituto de Previsión Militar (IPM) que atiende las prestaciones del personal militar. Hay otros 14 planes mantenidos por las entidades descentralizadas y autónomas del gobierno central y 1 mantenido por los gobiernos locales.

Tratamiento estadístico de los sistemas de pensiones del sector público

De acuerdo con el MEFP 2001/2014 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.

Recuadro 1.1. Resumen de los Sistemas de Pensiones de los Empleados Públicos (final)

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 de los principales sistemas de pensiones en Guatemala es que se encuadran en la categoría de 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 mixto, pero con predominio del reparto sobre la capitalización. Esos sistemas mixtos deben ser tratados como sistemas contributivos de prestaciones definidas en las estadísticas macroeconómicas.

Centrándonos en los tres principales planes arriba mencionados, el IPM y el CPCE 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. A su vez, el IVS 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 deben registrarse como pasivos.

9. El Cuadro 1.5 presenta una estimativa del balance general del sector público en Guatemala para el 2014, ampliando la cobertura institucional, añadiendo ítems no reportados y eliminando transacciones entre subsectores. Los activos totales del sector público son estimados en el 45.2 por ciento del PIB, de los cuales 21.7 puntos porcentuales corresponden a activos no financieros. Los activos financieros totalizan el 23.5 por ciento del PIB, siendo 2.3 puntos porcentuales las posiciones de caja y depósitos y 11.9 los bonos, de los cuales la casi totalidad corresponden a tramos de liquidez y de cartera de las reservas internacionales invertidas en bonos de gobiernos extranjeros. Los pasivos del sector público totalizan el 47.6 por ciento del PIB, de los cuales 17.2 puntos porcentuales son bonos del tesoro y del BANGUAT y 9.9

préstamos. El patrimonio neto del sector público es negativo y menor que el reportado en los estados financieros anuales, estimándose su valor en el 2.4 por ciento del PIB.

Cuadro 1.5. Balance General Estimado del Sector Público – 2014

(Porcentaje del PIB)

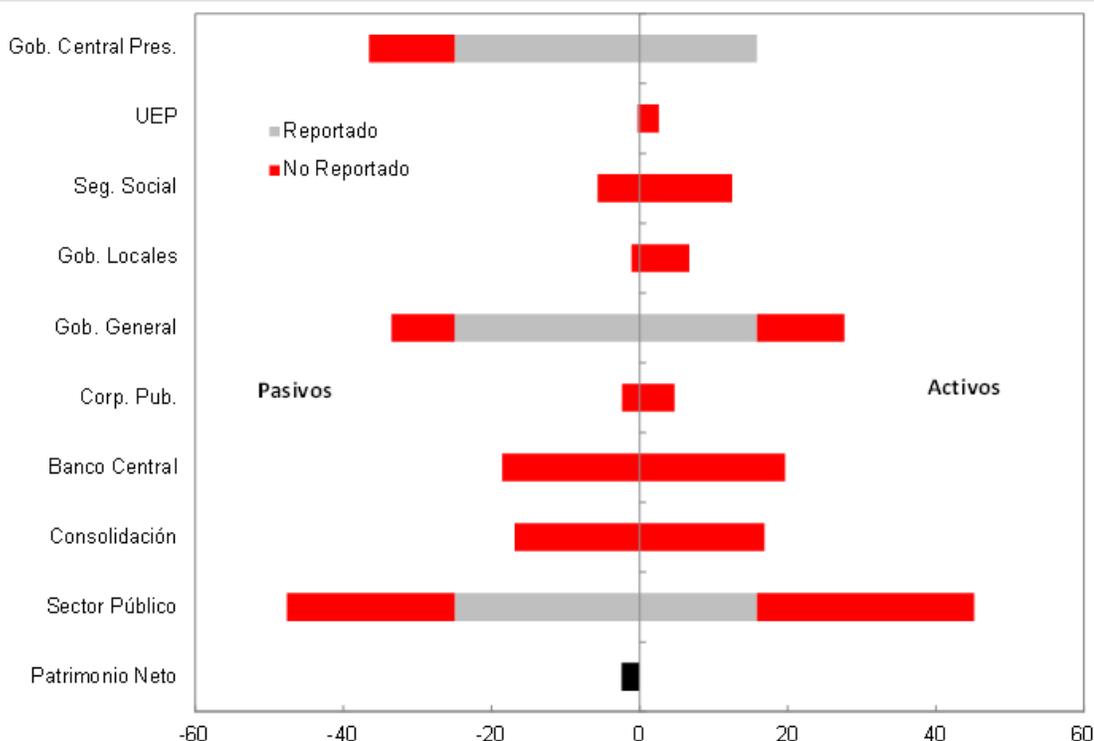
	Gob. Central Presupuest.	UEP	Seg. Social	Gob. Locales	Consol.	Gob. General	Empres. Pub.	Banco Central	Consol.	Sector Público
Activos	19.3	2.6	12.5	6.7	-10.0	31.1	4.7	19.6	-10.3	45.2
Activos no Financieros	12.6	1.2	0.5	5.4	...	19.7	1.9	0.1	...	21.7
Activos Financieros	6.7	1.4	12.0	1.3	-10.0	11.4	2.8	19.5	-10.3	23.5
Billetes, Monedas y Depósitos	1.2	0.4	0.1	0.6	...	2.3	0.5	0.3	-0.8	2.3
Títulos de Deuda	0.0	0.1	3.7	0.0	-3.7	0.1	0.4	12.3	-0.9	11.9
Participaciones de Capital	3.5	0.5	1.6	0.0	...	5.6	0.2	0.8	-3.4	3.2
Otros	1.9	0.4	6.7	0.7	-6.3	3.3	1.7	6.2	-5.1	6.1
d/c: Transferencias al IGSS	...	...	6.3	...	-6.3	...	...	...	...	...
Aporte al Banco Central	...	...	...	...	...	...	...	5.1	-5.1	...
Otras Cuentas por Cobrar	1.7	0.3	0.3	0.7	0.0	2.9	1.3	-0.3	-5.1	4.0
Pasivos	36.6	0.3	5.6	1.1	-10.0	33.5	4.7	19.6	-10.3	47.6
Títulos de Deuda	16.4	0.0	0.0	0.0	-3.7	12.7	0.0	5.4	-0.9	17.2
Préstamos	8.7	0.0	0.0	0.4	...	9.2	0.5	0.2	...	9.9
Participaciones de Capital	0.0	0.0	0.0	0.0	...	0.0	2.4	1.1	-3.4	0.0
Pensiones	0.0	0.0	5.6	0.0	...	5.6	0.0	0.0	...	5.6
Otros	11.4	0.3	0.1	0.6	-6.3	6.1	1.9	13.0	-5.9	15.0
d/c: Transf. al IGSS - no registrado	6.1	...	...	0.2	-6.3	...	...	...	...	...
Aporte al BC - no registrado	5.1	...	...	...	...	5.1	...	...	-5.1	...
Otras Cuentas por Pagar	0.2	0.2	0.1	0.4	0.0	0.9	1.3	0.0	0.0	2.2
Patrimonio Fin. Neto	-29.9	1.1	6.4	0.3	0.0	-22.1	-1.9	-0.1	0.0	-24.1
Patrimonio Neto	-17.3	2.4	6.8	5.6	0.0	-2.4	0.0	0.0	0.0	-2.4
Pat. Neto, (excl. participaciones de capital)	-20.7	2.4	6.8	5.6	0.0	-5.9	2.4	1.1	0.0	-2.4

Fuente: Informe de Liquidación del Presupuesto y Cierre Contable 2014, Informe de Auditoría CGC Administración Central 2015, Informe de Auditoría CGC Entidades Descentralizadas 2015, Informe de Auditoría GCG Municipalidad de Guatemala 2015, Estados Financieros 2014: USAC, IGSS, IPM, Guatel, Zolic, Empornaq, Epq, Epnch, Fegua, Indeca, Inde, Emetra, Empagua, Emp. Metropolitana de Vivienda y Desarrollo Urbano, EMT, BANGUAT, CNH, FHA, SIB, CORFINA. Portal de los Gobiernos Locales, SICOIN, Reporte de Operaciones de Crédito Público 2016, Informe de Finanzas Públicas, Informe Ejecutivo Consolidación de la Deuda Financiera y no Financiera de los Gobiernos Locales.

Obs.: Cálculos del Personal del FMI.

10. Los estados financieros anuales de la mayoría de las entidades del sector público son publicados de forma individual por la Contraloría General de Cuentas (CGC), pero no hay una consolidación del sector público. La Figura 1.2 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. En los estados financieros anuales del gobierno central presupuestario se incluye una tabla adicional con el impacto, calculado por equivalencia patrimonial, de la incorporación de una parte de las entidades del sector público, pero no se realiza una consolidación global. El Cuadro 1.6 presenta los detalles de la consolidación para que se puedan identificar los estados financieros reportados y no reportados.

Figura 1.2. Activos y Pasivos Reportados y No Reportados del Sector Público - 2014



Fuente: Informe de Liquidación del Presupuesto y Cierre Contable 2014, Informe de Auditoría CGC Administración Central 2015, Informe de Auditoría CGC Entidades Descentralizadas 2015, Informe de Auditoría GCG Municipalidad de Guatemala 2015, Estados Financieros 2014: USAC, IGSS, IPM, Guatel, Zolic, Empornaq, Epq, Epnch, Fegua, Indeca, Inde, Emetra, Empagua, Emp. Metropolitana de Vivienda y Desarrollo Urbano, EMT, BANGUAT, CNH, FHA, SIB, CORFINA. Portal de los Gobiernos Locales, SICOIN, Reporte de Operaciones de Crédito Público 2016, Informe de Finanzas Públicas, Informe Ejecutivo Consolidación de la Deuda Financiera y no Financiera de los Gobiernos Locales.

La misión no pudo hacer estimativas sobre el valor de las reservas del subsuelo y sobre los pasivos actuariales de los sistemas de pensiones debido a la ausencia de datos disponibles.

Cuadro 1.6. Activos y Pasivos Reportados y No Reportados del Sector Público – 2014						
	Reportado	No	Total	Reportado	No	Total
	Q Millones	Reportado	Q Millones	% PIB	Reportado	% PIB
		Q Millones	Q Millones		% PIB	% PIB
GOBIERNO CENTRAL PRESUPUESTARIO (No Consolidado)						
Activos *	72,122	0	72,122	15.9	0.0	15.9
Pasivos	113,491	52,762	166,253	25.0	11.6	36.6
Patrimonio Neto*	-41,370	-52,762	-94,132	-9.1	-11.6	-20.7
UNIDADES EXTRA PRESUPUESTARIAS						
Activos	0	11,926	11,926	0.0	2.6	2.6
Pasivos	0	1,182	1,182	0.0	0.3	0.3
Patrimonio Neto	0	10,744	10,744	0.0	2.4	2.4
SEGURIDAD SOCIAL						
Activos	0	56,795	56,795	0.0	12.5	12.5
Pasivos	0	25,700	25,700	0.0	5.6	5.6
Patrimonio Neto	0	31,095	31,095	0.0	6.8	6.8
GOBIERNOS LOCALES						
Activos	0	30,496	30,496	0.0	6.7	6.7
Pasivos	0	4,858	4,858	0.0	1.1	1.1
Patrimonio Neto	0	25,639	25,639	0.0	5.6	5.6
EMPRESAS PUBLICAS						
Activos	0	21,548	21,548	0.0	4.7	4.7
Pasivos *	0	10,778	10,778	0.0	2.4	2.4
Patrimonio Neto	0	10,771	10,771	0.0	2.4	2.4
BANCO CENTRAL						
Activos	0	89,341	89,341	0.0	19.6	19.6
Pasivos *	0	84,496	84,496	0.0	18.6	18.6
Patrimonio Neto	0	4,844	4,844	0.0	1.1	1.1
CONSOLIDACIÓN						
Activos	0	-76,704	-76,704	0.0	-16.9	-16.9
Pasivos	0	-76,704	-76,704	0.0	-16.9	-16.9
Patrimonio Neto	0	0	0	0.0	0.0	0.0
SECTOR PÚBLICO (Consolidado)						
Activos	72,122	133,403	205,524	15.9	29.3	45.2
Pasivos	113,491	103,071	216,562	25.0	22.7	47.6
Patrimonio Neto	-41,370	30,331	-11,038	-9.1	6.7	-2.4

Fuente: Estados Financieros

Obs: Cálculos del Personal del FMI. "Reportado" significa que está incluido en el Informe de Liquidación del Presupuesto y Cierre Contable. * Excluye participaciones de capital en empresas públicas y en el Banco Central.

1.1.3 Cobertura de Flujos (Básica)

11. Los informes fiscales son preparados en base caja, incluida la ejecución presupuestaria. Los informes cubren todos los ingresos, gastos y el financiamiento. Los ingresos son registrados en el concepto del percibido¹¹ por la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y abarcan todos los ingresos tributarios y no tributarios. Los gastos son presentados en los informes fiscales por el concepto presupuestario del devengo¹². Sin embargo, los montos devengados coinciden con los pagados en la mayoría de los registros presupuestarios (Figura 1.3)¹³. Por lo tanto, en la práctica, los informes fiscales tienen base caja para ingresos y gastos. Los gastos englobados son los presupuestarios incluyendo entre otros, remuneraciones a empleados, compra de bienes y servicios, prestaciones sociales, donaciones, e inversiones en activos no financieros. La Figura 1.3 muestra las informaciones de compromiso, devengo y pago¹⁴ de la ejecución presupuestaria cuatrimestral.

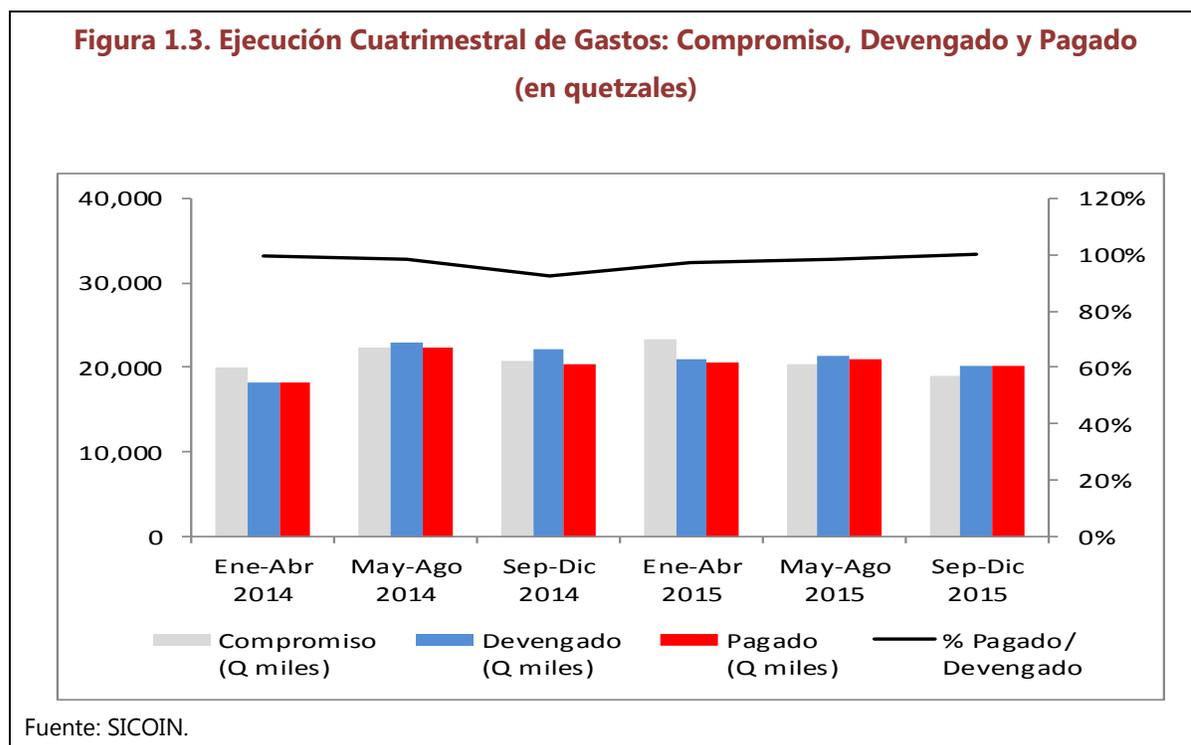
12. No se producen informes con cobertura del gobierno general. Los únicos informes publicados tienen una cobertura que se limita bien al gobierno central presupuestario o bien al gobierno local. Para 2014, el déficit estimado por la misión para el gobierno general fue del 2.3 por ciento del PIB. El total de ingresos fue del 15.2 y el de gastos del 17.5 por ciento del PIB. Para el gobierno central el déficit fue del 1.9 por ciento del PIB (Cuadro 0.1). Los datos de ejecución presupuestaria de los gobiernos locales y de las unidades extrapresupuestarias están disponibles de forma individual en los portales de los sistemas contables del Sistema de Contabilidad Integrada de Gobiernos Locales (SICOIN-GL) y Descentralizado (SICOIN-DES), pero no son utilizados en la elaboración de los informes fiscales. En el informe anual de liquidación del presupuesto del Estado y cierre contable del ejercicio fiscal se incorporan los ingresos y gastos de las municipalidades y de las unidades extrapresupuestarias que remiten formalmente sus datos a la DCE (30 por ciento del total de entidades en el año 2014). Sin embargo, no se eliminan las transacciones entre los subsectores a efectos de consolidación.

¹¹ 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.

¹² Es decir, algunas operaciones operan bajo el criterio de devengado y otros con base caja dependiendo el tipo de registro, principalmente el caso de anticipos a contratistas, fondos rotativos, y fideicomisos entre otros.

¹³ La Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 101-1997) establece en su artículo 14 que la base contable del presupuesto es el momento del devengo para ingresos y gastos. El art. 17 del reglamento (Acuerdo Gubernativo 540-2013) define cuando se produce el concepto presupuestario del devengo. Esta definición está alineada al concepto de devengo del MEFP 2001/2014 que establece que en la contabilidad en base devengada los flujos se registran en el momento en que el valor económico se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue.

¹⁴ El art. 17 del reglamento (Acuerdo Gubernativo 540-2013) define los tres momentos de registro del gasto: compromiso – se dispone la utilización del crédito presupuestario por la entidad ejecutora; devengado – se cumple la condición de obligación de pago con la recepción conforme de los bienes y servicios; y pagado – se emite el cheque, se formaliza la transferencia de fondos a la cuenta del acreedor o beneficiario o se materializa por la entrega de efectivo o de otros valores.



13. El tratamiento de las transferencias de capital efectuadas desde el gobierno central presupuestario a las municipalidades y entidades descentralizadas y autónomas no es simétrico. Estas transferencias son registradas como gasto en los estados de resultados del gobierno central presupuestario, pero no son registradas como ingresos en los estados de resultados de las municipalidades y entidades descentralizadas y autónomas, dificultando la conciliación de flujos entre los distintos subsectores¹⁵.

14. El desarrollo contable de registro de flujos devengados aún está en una fase inicial en Guatemala. Las empresas públicas y entidades descentralizadas presentan en sus estados financieros algunos flujos devengados (como depreciación) y otros flujos económicos provenientes de variaciones cambiarias y de pérdidas. Sin embargo, en el gobierno central no se tienen registros de depreciación, de apropiación de pasivos pensionales o de otros compromisos devengados (como atrasos en el pago). En el ejercicio 2014, el flujo de las transferencias no pagadas al IGSS y el aporte no realizado al BANGUAT totalizó el 1.0 por ciento del PIB¹⁶.

¹⁵ Debido a que la normativa que regula las transferencias a los Gobiernos Locales (Constitución Política de la República de Guatemala, Ley del IVA y las otras leyes ordinarias) destina un porcentaje a "inversión" y otro a "funcionamiento", la parte de funcionamiento se refleja en el Estado de Resultados y la de inversión en el Balance General.

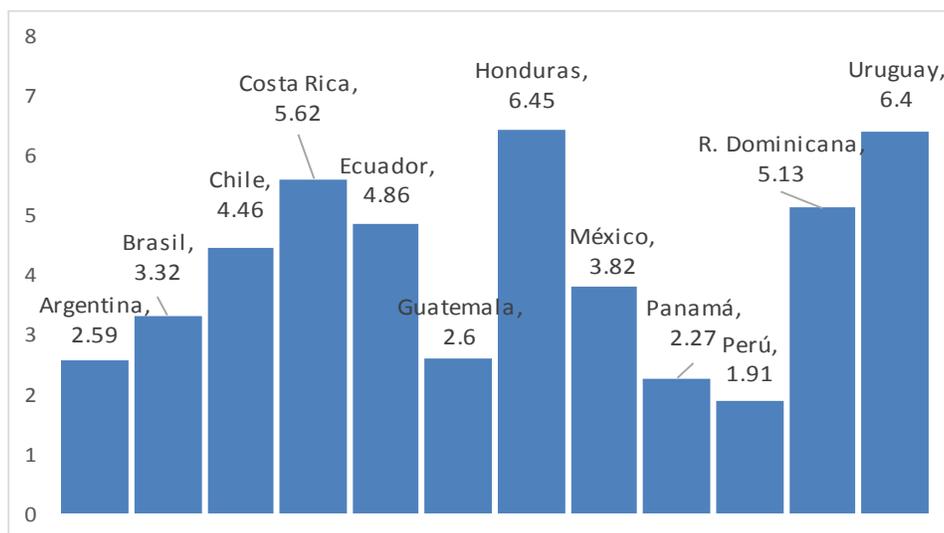
¹⁶ Ver la descripción de esas operaciones en el párrafo 6.

1.1.4 Cobertura de gastos tributarios **(Buena)**

15. Los gastos tributarios se autorizan mediante ley, la pérdida de ingresos se estima por tipo de tributo y beneficiario y se publican anualmente como parte de los documentos presupuestarios. La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) prepara un Informe de Gasto Tributario con la estimación anual del gasto tributario por impuesto y sector beneficiario, además de una estimación plurianual del gasto tributario que se remite a la Dirección Técnica de Presupuesto (DTP) para su inclusión en la documentación presupuestaria. Los informes del 2012, 2013 y 2014 han sido publicados en su página web¹⁷. El gasto tributario total para el año 2014 se estima en el 2,5 por ciento del PIB, del cual el 1,6 por ciento corresponde al impuesto sobre el valor agregado (IVA), el 0,6 por ciento al impuesto sobre la renta y el restante 0,3 por ciento a otros tributos. Para 2015 y 2016 el gasto tributario se estimó en un 2,5 por ciento del PIB. El informe explica la metodología adoptada, presenta la base legal que justifica las exoneraciones y discrimina las informaciones por sector económico. La Figura 1.4 presenta una comparación de gastos tributarios en diversos países que sirve de referencia comparativa con Guatemala.

16. La estimación del gasto tributario cubre únicamente al gobierno central y no se establecen controles u objetivos presupuestarios que permitan supervisar su magnitud. El gasto tributario publicado no cubre las exoneraciones tributarias realizadas por los gobiernos sub-nacionales. La introducción de controles explícitos y objetivos presupuestarios que permitan el seguimiento y la medida del gasto tributario llevaría a Guatemala a estar en línea con las prácticas más avanzadas.

Figura 1.4. Estimación de Gasto Tributario en Diversos Países en 2013 - %PIB



Fuente: SAT.

¹⁷ Ver <http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/estadisticas/47-estadisticas-tributarias/7897-analisis-y-estudios-tributarios.html>

C. Frecuencia y Puntualidad

1.2. Frecuencia y Puntualidad

1.2.1 Frecuencia de la presentación de informes dentro del ejercicio **(Avanzada)**

17. Los informes de estadísticas fiscales tienen una frecuencia mensual, publicándose dentro del mes siguiente a la finalización del periodo considerado. Guatemala produce y publica una amplia gama de informes fiscales que presentan distintas periodicidades. La DAPF produce y publica estadísticas fiscales de la administración central presupuestaria con frecuencia mensual y semestral que se publican respectivamente dentro de las dos semanas y del mes siguiente a la finalización del periodo considerado. La DCE produce y publica informes de ejecución presupuestaria de la administración central con carácter cuatrimestral que se publican dentro del mes siguiente a la finalización del periodo considerado. La DCP produce y publica un informe anual sobre la deuda aprobada por el Congreso, tal y como se define en párrafo 9 de este informe, que se publica dentro del primer trimestre siguiente al final del periodo considerado. El BANGUAT publica con carácter trimestral estadísticas fiscales que se publican dentro de los tres meses siguientes a la finalización del periodo considerado.

18. Guatemala no dispone de informes fiscales con periodicidad inferior al año ni para las municipalidades ni para las entidades descentralizadas y autónomas. Los informes disponibles para estas entidades, que incluyen la información de ejecución presupuestaria y contable, se producen con periodicidad anual. No obstante, el SICOIN permite seguir en línea la ejecución presupuestaria de cada una de las municipalidades y entidades descentralizadas y autónomas¹⁸.

1.2.2 Puntualidad de los estados financieros auditados **(Avanzada)**

19. Los estados financieros anuales de las entidades que forman la administración central presupuestaria son auditados por la CGC y publicados antes de los seis meses siguientes al cierre del ejercicio fiscal. Los estados financieros auditados del gobierno central presupuestario son auditados y publicados antes del 30 de junio del año siguiente. Los estados financieros engloban el balance, el estado de operaciones y los estados de ejecución presupuestaria. De acuerdo con la Constitución todas las entidades deben someter sus estados financieros a auditoría de la CGC dentro de los tres meses siguientes a la finalización del ejercicio, disponiendo la CGC de un plazo de dos meses para emitir su dictamen y remitirlo al Congreso para su aprobación.

20. La DCE elabora y publica un estado financiero consolidado formado con los estados financieros individuales de las entidades descentralizadas y autónomas que, dentro del

¹⁸ Ver SICOIN <https://sicoin.minfin.gob.gt/sicoinweb/login/frmlogin.htm>

plazo establecido por la legislación, han sido remitidos a la DCE a efectos de consolidación.

Este estado financiero está formado por la agregación de las partidas integrantes de las liquidaciones presupuestarias individuales y por la consolidación, por el método de puesta en equivalencia, de los balances y estados de resultados individuales de las entidades. Problemas legales y operativos impiden a la DCE elaborar este informe incluyendo a todas las entidades como un documento contable oficial para presentar a la CGC. No obstante, no habría mayor obstáculo a la elaboración por la DCE de un balance consolidado anual que incluyera todas estas entidades pues los datos se encuentran ya disponibles en el SIAF.

D. Calidad

1.3 Calidad

1.3.1 Clasificación **(Básica)**

21. Los informes fiscales presentan los ingresos y gastos utilizando una clasificación administrativa y funcional, generalmente alineada con las normas internacionales y una clasificación económica basada en el MEFP de 1986, que ya está obsoleta (Cuadro 1.7). Los informes de finanzas públicas publicados por la DAPF detallan los ingresos y gastos conforme a una clasificación administrativa, económica y funcional, incluyendo información sobre las fuentes de financiamiento. La clasificación económica de la información contenida en estas estadísticas fiscales está alineada con la establecida en el MEFP de 1986 y la administrativa y funcional al MEFP 2001. Sin embargo, para remitir estos datos al FMI son convertidos a la presentación recogida en el MEFP 2001/2014. Los informes de ejecución presupuestaria disponen también de una clasificación por funciones consistente con la contenida en la Clasificación de Funciones de Gobierno (COFOG) de las Naciones Unidas.

22. Una clasificación coherente es usada por los diferentes niveles del gobierno. Los datos presupuestarios y contables de las entidades pertenecientes al sector público no financiero se registran en distintos sistemas informáticos. Aunque se usen distintos sistemas para procesar la información contable y presupuestaria, se utiliza un clasificador presupuestario¹⁹ y un cuadro de cuentas únicos que son aplicables a la casi totalidad de las entidades del sector público²⁰, lo que garantiza una consistencia en el tratamiento de la información y facilita la consolidación.

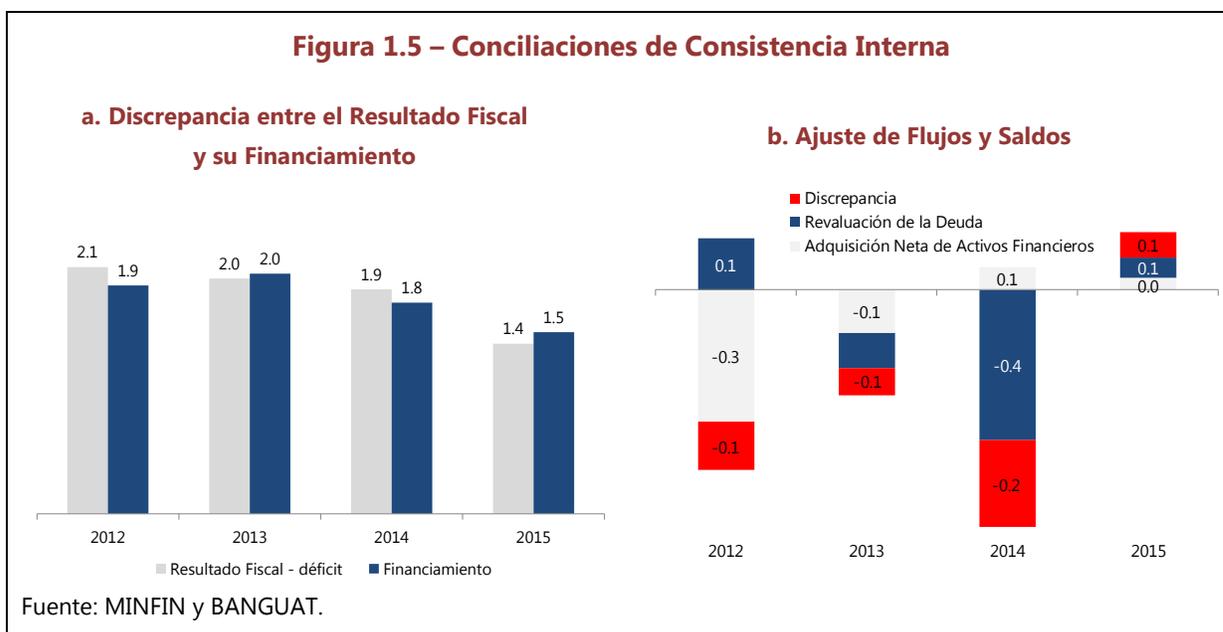
¹⁹ Los clasificadores contenidos en el Manual son: Clasificación Institucional; Clasificación Geográfica; Clasificación por Finalidad, Función y División; Clasificación por Tipo de Gasto; Clasificación por Fuentes de Financiamiento; Clasificación de Recursos por Rubros; Clasificación Económica de los Recursos; Clasificación por Objeto del Gasto; y Clasificación Económica del Gasto.

²⁰ 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.

Cuadro 1.7. Clasificaciones en Guatemala versus Estándares Internacionales			
Clasificación	Propósito	Estándar Internacional	Gobierno General de Guatemala
Administrativa	Responsabilidad y administración presupuestaria.	Específica de cada país, pero en general incluye Poder, Ministerio, Entidad Presupuestaria.	Distingue entre Poder, Ministerio y entidad (Cuadros 1.2 y 1.3.).
Económica	Control/ supervisión de los agregados fiscales, análisis macroeconómico e información fiscal.	MEFP 2001/2014 NIIF/NICSP.	MEFP 1986.
Funcional	Análisis histórico y comparativo de las políticas, formulación y responsabilidad en la ejecución.	Clasificación de funciones, sub-funciones, y finalidades del gobierno(COFOG).	La clasificación de funciones es consistente con el COFOG.
Fuente de financiación	Identificar la fuente de financiación, facilitar consolidación y el reporte separado de todos los fondos públicos.	Específica de cada país, pero en general incluye al menos fuentes domésticas, externas y donaciones.	Recursos del tesoro/ recursos propios, crédito interno/externo, y donaciones internas/externas.
Fuente: MINFIN, Manual de Clasificaciones Presupuestarias.			

1.3.2 Consistencia interna **(Básica)**

23. Los informes fiscales sólo presentan la conciliación entre el resultado fiscal y el financiamiento. Esta conciliación está presentada en los informes de finanzas públicas y en el “Estado de Situación Financiera” incluido como anexo en los estados financieros anuales. No hay discrepancia entre el resultado fiscal y el financiamiento porque el rubro “variación de caja” bajo el financiamiento funciona como un ítem residual. Tomando los datos de variación efectiva de los saldos de caja suministrados por el BANGUAT, las discrepancias estimadas presentan un promedio del 0.1 por ciento del PIB para el período de 2012 a 2015 (Figura 1.5).



24. En el informe sobre operaciones de crédito público se presentan cuadros separados incluyendo los saldos, las emisiones y el servicio de la deuda, pero no se llevan a cabo conciliaciones. Las estimativas indican que el principal componente que explica el ajuste de flujos y saldos (diferencia entre el financiamiento neto y la variación de la deuda) en el periodo 2012 a 2015 es la reevaluación de la deuda en moneda extranjera debido a las variaciones cambiarias. Sin embargo, también hay una discrepancia estadística no explicada que promedia el 0.1 por ciento del PIB.

1.3.3 Revisiones históricas (Básica)

25. Las estadísticas anteriores son revisadas cuando hay cambios metodológicos o revisiones, pero no se explican los cambios. Las estadísticas revisadas son publicadas en los informes fiscales como nuevos valores sin comparación o explicación alguna en relación con los valores divulgados anteriormente. La misión no pudo evaluar con precisión la magnitud de esas revisiones, pero no se espera que sean significativas. Los datos referidos al año anterior al del ejercicio fiscal vigente son señalados como provisionales en los informes. No son realizadas revisiones a los datos suministrados al FMI para su publicación en el Anuario Estadístico de Finanzas Públicas (GFSY).

E. Integridad

1.4.1 Integridad estadística (Básica)

26. Las estadísticas fiscales son preparadas, compiladas y divulgadas por la DAPF de conformidad con el MEFP 1986, mientras que esos datos son remitidos al FMI bajo la presentación del MEFP 2001/2014. Los informes de finanzas públicas se producen por la DAPF basados en los datos de ejecución presupuestaria contenidos en el SIAF. La clasificación

económica sigue alineada al MEFP 1986 y en la práctica la base contable de registro es caja. La cobertura institucional abarca solamente las entidades del gobierno central presupuestario. La DTP es la encargada de suministrar datos fiscales para componer el anuario estadístico del FMI. Para ello utiliza los datos de ejecución presupuestaria registrados en el sistema SIAF y los convierte a la presentación del MEFP 2001/2014 por medio de cuadros puentes. Guatemala es miembro regular del Sistema General de Divulgación de Datos (SGDD) del FMI.

1.4.2 Auditoría Externa (Buena)

27. Los estados financieros anuales del gobierno central están sujetos a una auditoría realizada y publicada por la institución suprema nacional de auditoría, la CGC, que es un órgano independiente de auditoría, ciñéndose a las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores. La CGC ejerce su labor fiscalizadora con base en su regulación interna, alineada en general con las Normas Internacionales de Auditoría emitidas por la Organización Internacional de Entidades Superiores de Auditoría (INTOSAI). La CGC tiene como objetivo aplicar de forma directa las normas emitidas por la INTOSAI a partir del mes de junio de 2016. Su labor se concentra en la fiscalización posterior de la ejecución presupuestaria y de los estados financieros individuales de los sujetos de control, pretendiendo en el futuro la realización de auditorías de gestión, cumplimiento y financieras, así como la emisión de un dictamen de auditoría sobre los estados financieros consolidados del gobierno central. La CGC emite un dictamen de auditoría sobre si los estados financieros presentan una visión justa y verídica de su posición financiera.

28. Son sujetos de control todas las entidades del sector público excepto las de naturaleza financiera y aquellas otras que estén sometidas por la ley a auditoría externa, así como las entidades privadas que reciban recursos públicos²¹. Las auditorías realizadas durante 2014 han alcanzado a la totalidad de las entidades del gobierno central y a 200 municipalidades de las 338 existentes, que son aquellas que se consideran de riesgo alto y medio de acuerdo con la clasificación de riesgos de la GGC.

²¹ Art. 2 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas (Decreto 31-2002) "Corresponde a la Contraloría General de Cuentas la función fiscalizadora y de control gubernamental en forma externa de 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.

También están sujetos a esta fiscalización y control externo los contratistas de obras públicas, Organizaciones No Gubernamentales, Asociaciones, Fundaciones, Patronatos, Comités, Organismos Regionales e Internacionales, Fideicomisos y cualquier persona individual o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera, que por delegación del Estado reciba, invierta o administre fondos públicos, incluyendo donaciones recibidas y ejecutadas por el Estado, en lo que se refiere al manejo de estos fondos."

29. El dictamen emitido por la CGC sobre la administración central contiene una opinión con salvedades significativas²². Las opiniones sobre las entidades autónomas y descentralizadas se contienen en el Cuadro 1.8. Por limitación legal, la CGC no emite opinión ni sobre los estados financieros consolidados completos ni sobre dos entidades del Gobierno Central como son el BANGUAT y la Superintendencia de Bancos (SIB)²³, cuyos estados financieros son sometidos a supervisión por auditores privados.

Cuadro 1.8. Dictámenes de Auditoría Emitidos por la CGC a las Entidades Autónomas y Descentralizadas – 2015

TIPO DE DICTAMEN	CANTIDADES
DICTAMEN DE OPINIÓN LIMPIA	23
DICTAMEN CON SALVEDADES	11
DICTAMEN CON ABSTENCIÓN DE OPINIÓN	1
DICTAMEN CON OPINIÓN ADVERSA	1
DICTAMEN CON LIMITACIONES Y SALVEDADES	8
TOTAL	44

Fuente: CGC, Dictámenes de Auditoría de los Estados Financieros de 2014.

1.4.3 Comparabilidad de los datos fiscales (Básico)

30. Los informes cuatrimestrales de ejecución del presupuesto son los únicos informes preparados sobre la misma base que el presupuesto. Los informes de ejecución presupuestaria, la liquidación anual del presupuesto y los estados financieros anuales se compilan por la DCE y las estadísticas fiscales por la DAPF. 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.

31. Las estadísticas fiscales y los estados financieros tienen la misma cobertura institucional que el presupuesto, pero no presentan conciliaciones con los resultados presupuestarios. En el SIAF se pueden generar de forma automática cuadros de conciliaciones entre las liquidaciones presupuestarias y los gastos reportados en el estado contable de resultados (surgen fundamentalmente de la no consideración como ingreso o gasto en contabilidad de aquellos flujos presupuestarios relacionados con la financiación, los cuales tienen

²² Ver informes y dictámenes de auditoría de la CGC en http://www.contraloria.gob.gt/informes_auditoria.html

²³ De acuerdo con la ley orgánica reguladora de la CGR, están fuera de su competencia aquellas entidades del sector público que por ley estén sujetas a otras instancias de fiscalización externa, como sucede con el BANGUAT y la SIB.

consideración de saldos contables). En el caso de los ingresos, esta conciliación no está automatizada, sino que debe ser realizada de forma específica, manual y fuera del sistema. Estos cuadros de conciliaciones no son publicados.

F. Recomendaciones y Conclusiones

32. El Cuadro 1.9 resume la evaluación de las prácticas en Guatemala en relación con el Pilar 1 “Informes Fiscales”. del Código de Transparencia Fiscal. La situación es avanzada en cuanto a la frecuencia de los informes y puntualidad de la publicación de los estados financieros. También se observa que hay un volumen significativo de informaciones fiscales de cada uno de los sectores y que la consolidación de la información del sector público es alcanzable. Las recomendaciones siguientes se centran en la consolidación, considerando la relevancia e impacto positivo que podría tener en un corto espacio de tiempo.

- 1- Preparar y publicar informes fiscales consolidados para el sector público y sus subsectores basados en los datos disponibles en los diferentes sistemas de información (presupuestarios, contables y estadísticos). Comenzar con las estadísticas fiscales (Dirección de Análisis y Política Fiscal), para después proseguir simultáneamente con la contabilidad y el presupuesto (Dirección de Contabilidad del Estado). Esto permitiría que la CGC produjera un informe y su correspondiente dictamen de auditoría sobre el gobierno central consolidado.
- 2- Migrar gradualmente hacia el MEFP 2001/2014 con mayor énfasis en la clasificación económica.

Cuadro 1.9. Sumario de la Evaluación de las Prácticas de los Informes Fiscales				
	Principio	Evaluación	Relevancia	Rec
Cobertura				
1.1.1	Cobertura de las Instituciones	Menos que básica: Los informes fiscales cubren solamente 19 de las 544 entidades del sector público. La cobertura de los estados financieros anuales es más amplia pero no hay consolidación entre los subsectores.	Alta: El 75% del gasto del sector público está reflejado en los estados financieros anuales. Además, una cuarta parte de estos gastos son transferencias a las demás entidades.	1
1.1.2	Cobertura de Saldos	Básica: El balance general contiene datos de activos financieros y no financieros, y de pasivos. No obstante, hay relevantes ítems no reportados e importantes problemas de registro.	Alta: Las cuentas por pagar al BANGUAT y al IGSS no reportadas alcanzan el 11.6% del PIB. No hay evaluación de los pasivos actuariales de los planes de pensiones.	1
1.1.3	Cobertura de Flujos	Básica: Los informes fiscales son preparados en base caja.	Alta: En el 2014 las transferencias no pagadas al IGSS y al BANGUAT totalizaron el 1.0% del PIB.	1
1.1.4	Cobertura del Gasto Tributario	Buena: El gasto tributario se estima anualmente por impuesto y sector beneficiario, pero no hay un límite global.	Media: Para 2015 y 2016 el gasto tributario se estimó en un 2.5% del PIB, equivalente al 25% del volumen de tributos manejados por la SAT.	
Frecuencia y puntualidad				
1.2.1	Frecuencia de presentación de los Informes Fiscales en el Ejercicio	Avanzada: Los informes de estadísticas fiscales de frecuencia mensual son publicados dentro del mes siguiente.	Baja: No hay publicaciones fiscales en el ejercicio ni para las municipalidades ni para las entidades descentralizadas y autónomas.	
1.2.2	Puntualidad de los Estados Financieros Auditados	Avanzada: Los estados financieros de las entidades del gobierno central presupuestario son auditados y publicados dentro de los 6 meses del cierre del ejercicio fiscal.	Baja: Los informes son puntuales.	

	Principio	Evaluación	Relevancia	Rec
Calidad				
1.3.1	Clasificación	Básica: Se utilizan clasificaciones administrativas y funcionales alineadas con las normas internacionales. La clasificación económica sigue el MEFP 1986.	Media: La clasificación económica debe moverse hacia el marco del MEFP 2001/2014.	2
1.3.2	Consistencia Interna	Básica: Los informes fiscales solo presentan la reconciliación entre el resultado fiscal y el financiamiento.	Media: De 2012 a 2015 la discrepancia entre el resultado fiscal y el financiamiento promedió el 0.1% del PIB y el ajuste de flujos y saldos promedió el 0.1% del PIB.	
1.3.3	Revisiones Históricas	Básica: Las estadísticas anteriores son revisadas cuando hay cambios metodológicos, pero estos no se explican.	Baja: No se espera que la magnitud de las revisiones sea significativa.	
Integridad				
1.4.1	Integridad Estadística	Básica: Las estadísticas fiscales son compiladas por la DAPF de acuerdo al MEFP 1986. La DTP utiliza la presentación del MEFP 2001/2014 para la remisión al FMI.	Baja: En ambos se utiliza como fuente los datos de ejecución presupuestaria registrados en el SIAF.	
1.4.2	Auditoría Externa	Buena: Los estados financieros anuales son auditados por la CGC, órgano independiente, que emite un dictamen de auditoría.	Alta: El dictamen emitido sobre la administración central contiene una opinión con salvedades significativas.	1
1.4.3	Comparabilidad de los Datos Fiscales	Básica: Los informes cuatrimestrales de ejecución del presupuesto son los únicos informes preparados sobre la misma base que el presupuesto.	Media: No se concilia el resultado presupuestario con las estadísticas fiscales y los estados financieros.	

PRONÓSTICOS Y PRESUPUESTOS FISCALES

A. Introducción

Cuadro 2.1. Relación de Documentos Presupuestarios

Informe	Área Responsable	Contenido
Programa Multianual	DTP	Marco Presupuestario de Medio Plazo
Informe del Desempeño de la Política Fiscal y Situación Macroeconómica	MINFIN	Ejecución presupuestaria de las finanzas públicas
Informe de Política Monetaria	BANGUAT	Evolución de las principales variables macroeconómicas
Presupuesto Anual	MINFIN	Presupuesto de ingresos, gastos y financiamiento

B. Exhaustividad

2.1.1 Unidad presupuestaria **(Menos Que Básica)**

33. El sistema presupuestario está muy fragmentado: solamente una porción de las entidades del gobierno central tiene sus presupuestos aprobados por el Congreso. De las 569 entidades del sector público, solo 44 entidades, denominadas en su conjunto administración central, tienen sus presupuestos aprobados por el Congreso. Hay 21 entidades descentralizadas, 38 autónomas, 334 municipalidades, 22 mancomunidades, 2 institutos de seguridad social nacionales y 1 municipal, 8 empresas públicas no financieras nacionales, 15 empresas municipales, 5 empresas públicas financieras nacionales, 66 fideicomisos²⁴ constituidos por entidades del gobierno central y 13 fideicomisos constituidos por entidades de los gobiernos locales que tienen sus presupuestos aprobados por diversos órganos del Ejecutivo (por ejemplo Juntas y Consejos Directivos) o por los Jefes de los propios Poderes Legislativo y Judicial y otros organismos autónomos (Cuadro 2.2). el caso más extremo es el de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) que está exenta de enviar su presupuesto al Ejecutivo y al Congreso.

²⁴ En 2016, existen 29 fideicomisos vigentes y los restantes están en procesos de extinción y liquidación.

Cuadro 2.2. Entidades del Sector Público

Entidades	No.	%
Gobierno Central	184	32.34
Administración Central	44	7.73
Descentralizadas No Empresariales	21	3.69
Autónomas No Empresariales	38	6.68
Seguridad Social Nacional	2	0.35
Empresas Públicas No Financieras	8	1.41
Empresas Públicas Financieras	5	0.88
Fideicomisos Constituidos por Entidades del Gobierno Central	66	11.60
Gobiernos Locales	385	67.66
Municipalidades	334	58.70
Fideicomisos Constituidos por Entidades de los Gobiernos Locales	13	2.28
Seguridad Social Municipal	1	0.18
Mancomunidades	22	3.87
Empresas Municipales	15	2.64
Total	569	100.00

Fuente: MINFIN, Manual de Clasificación Presupuestaria.

34. Los ingresos y gastos se presentan de forma bruta en el presupuesto y la Constitución prohíbe gastos confidenciales. La Constitución establece la obligatoriedad y unidad del presupuesto y de su estructura programática, la necesidad de una ley que autorice a los organismos, entidades descentralizadas y autónomas a tener presupuestos y fondos privativos y (art. 237) la obligación de enviar anualmente todos los presupuestos al Ejecutivo y al Congreso para su conocimiento e integración. Actualmente esa integración no se produce de todavía de forma completa.

35. A pesar de esta fragmentación, es posible seguir de forma individual la ejecución presupuestaria por medio del sistema SIAF. El SIAF tiene tres módulos no integrados que presentan las informaciones de ejecución presupuestaria en tres categorías: administración central en el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN); descentralizadas en el SICON-DES; y municipalidades en el SICOIN-GL (gobiernos locales). Esos módulos son accesibles para consulta pública en la página del MINFIN²⁵. El MINFIN está negociando un préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para desarrollar el SIAF 4 que tiene como uno de sus objetivos la consolidación de los presupuestos y los estados financieros. El Cuadro 2.3 presenta por entidades los principales informes disponibles en cada categoría.

²⁵ SICOIN Administración Central <https://sicoin.minfin.gob.gt/sicoinweb/login/frmlogin.htm>; SICOIN-DES Descentralizadas <https://sicoindes.minfin.gob.gt/sicoinweb/login/frmlogin.htm>; SICOIN-GL Municipalidades <https://sicoingl.minfin.gob.gt/presentacion/login/frmLoginNuevo.aspx>.

Cuadro 2.3. Informes de Ejecución Presupuestaria

Informes	Adm. Central	Descentra lizadas	Municipa lidades
Ejecución de Ingresos			
Reportes	X	X	X
Consulta del Presupuesto de Ingresos Consolidado	X	X	X
Consulta del Presupuesto de Ingresos por Entidad	X	X	X
Ejecución de Gastos			
Modificaciones Presupuestarias	X	X	X
Consulta del Presupuesto de Gastos por Entidad	X	X	X
Consulta del Presupuesto de Gastos Consolidado	X	X	X
Seguimiento Clasificador Temático	X	X	X
Programación Cuatrimestral	X	X	X
Reportes	X	X	X
Información Presupuesto Temático			
Clasificador Temático por Ubicación Geográfica	X		
Clasificador Temático Metas por Ubicación Geográfica	X		
Seguimiento Temático Institucional	X		
Seguimiento Temático Unidad Ejecutora	X		
Reportes para Ley de Acceso a la Información Pública			
Presupuesto de Ingresos y Egresos	X	X	X
Modificaciones Internas y Externas al Presupuesto de Ingresos y Egresos	X	X	X
Presupuesto de Recaudación Tributaria	X	X	X
Información Mensual de Ejecución Presupuestaria por Renglón	X	X	X
Depósitos Constituidos con Fondos Públicos	X	X	X
Cuentas de Tesorería Nacional en el Banco de Guatemala y Bancos del Sistema	X	X	X
Inventario de Bienes Muebles	X	X	X
Transferencias Otorgadas con Fondos Públicos	X	X	X
Fideicomisos Constituidos con Fondos Públicos	X	X	X
Ventana de los Mil Días	X	X	X
Resultados Estratégicos de Gobierno	X	X	X
Plan del Pacto Hambre Cero	X	X	X
Presupuesto con Enfoque de Género	X	X	X
Informes de Gestión y Rendición de Cuentas			
Ejecución Financiera	X	X	X
Ejecución Física	X	X	X
Comparación de Ejecución Financiera y Física	X	X	X
Ejecución Financiera de los Recursos por Rubro de Ingreso	X	X	X
Resultados Económicos y Financieros	X	X	X
Análisis y Justificaciones de las Principales Variaciones	X	X	X

Fuente: MINFIN, SICOIN, Ley de Acceso a la Información.

2.1.2 Pronósticos macroeconómicos (Básica)

36. La documentación fiscal y presupuestaria ofrece un análisis básico de los pronósticos macroeconómicos fundamentales a partir de los cuales se formula el presupuesto. El análisis del presupuesto incluye los pronósticos para el año en curso y como referencia para los siguientes dos años las principales variables macroeconómicas, tales como las tasas de crecimiento del PIB nominal y real, la tasa de inflación y el crecimiento de las exportaciones FOB e importaciones FOB elaborados por el BANGUAT. La discusión del presupuesto no incluye un análisis detallado de los supuestos en los que se apoyan los pronósticos macroeconómicos y tampoco presenta escenarios macroeconómicos alternativos que pudiesen ser relevantes para el caso de Guatemala²⁶. Los pronósticos para el año en curso y los dos siguientes son elaborados y entregados por el BANGUAT al MINFIN en abril de cada año y el proyecto de presupuesto es enviado al Congreso para su aprobación a comienzos de septiembre. Durante este periodo los supuestos macroeconómicos permanecen inalterados. El MINFIN argumenta que actualizarlos retrasaría la entrega del proyecto de presupuesto debido a las numerosas instituciones involucradas, así como por las múltiples etapas que este proceso demanda para su elaboración.

37. Los pronósticos macroeconómicos de Guatemala utilizados en la elaboración del presupuesto a un año y para los dos siguientes son revisados cada abril. Existen diferencias entre lo pronosticado y lo efectivamente realizado (Cuadro 2.4), sin embargo, no existe documentación que concilie las proyecciones macroeconómicas del año previo con los resultados efectivos del año en curso, ni tampoco que analice los factores que provocaron las desviaciones de los pronósticos. Existe una comisión técnica integrada por representantes del MINFIN y del BANGUAT que analiza, entre otros temas, las divergencias entre las proyecciones y los resultados efectivos. Sería recomendable efectuar un ejercicio de conciliación y análisis de las desviaciones entre los pronósticos y los resultados efectivos que podría resultar útil para evitar sesgos en los pronósticos ²⁷.

²⁶ El BANGUAT reporta tres escenarios macroeconómicos que sirven de base para la elaboración del presupuesto; de estos tres escenarios el MINFIN toma en cuenta el escenario más conservador a efectos de sus estimaciones.

²⁷ El MINFIN publica en julio de cada año un documento donde detalla la ejecución presupuestaria de las finanzas públicas en la primera mitad del año (*Informe del Desempeño de la Política Fiscal y Actividades del Primer Semestre 2015*; <http://www.minfin.gob.gt/index.php/informe-de-medio-ano>). El MINFIN también elabora un reporte similar pero de carácter cuatrimestral que se puede acceder en http://www.minfin.gob.gt/index.php/?option=com_content&view=article&id=586&Itemid=358. El BANGUAT analiza cada trimestre la evolución de las principales variables macroeconómicas como parte de su *Informe de Política Monetaria* disponible en (<http://www.banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=121516&aud=1&lang=1>)

**Cuadro 2.4. Guatemala: Principales Supuestos Macroeconómicos
(Tasas de Crecimiento, Porcentaje)**

	Proyecto de Presupuesto - Ex-Ante			Resultados - Ex-Post		
	PIB Precios Corrientes	PIB Precios Constantes	Indice de Precios al Consumidor	PIB Precios Corrientes	PIB Precios Constantes	Indice de Precios al Consumidor
2011	7.8	2.7	5.0	11.4	4.2	6.2
2012	7.7	3.1	4.5	6.4	3.0	3.8
2013	7.5	3.4	4.0	7.2	3.7	4.3
2012	8.4	3.7	5.6	6.4	3.0	3.8
2013	8.1	3.9	5.5	7.2	3.7	4.3
2014	8.2	4.0	6.0	7.5	4.2	3.4
2013	7.6	3.5	n.a.	7.2	3.7	4.3
2014	7.7	3.6	n.a.	7.5	4.2	3.4
2015	7.6	3.5	n.a.	7.5	4.0	2.4
2015	7.7	3.4	3.0	7.5	4.0	2.4
2016	7.5	3.4	3.0	n.a.	n.a.	n.a.
2017	7.7	3.5	3.0	n.a.	n.a.	n.a.
2011-15	7.9	3.3	4.5	8.1	3.7	4.2

Fuente: Programas Multianuales 2011-13, 2012-14, 2013-15 y 2015-17, y FMI

* El proyecto de presupuesto para el año 2014 no fue aprobado por el Congreso de la República.

2.1.3 Marco presupuestario a mediano plazo (Básica)

38. El Marco Presupuestario de Mediano Plazo (MPMP) incluye proyecciones a mediano plazo del ingreso, del gasto y de la deuda pública. Incluye el presupuesto aprobado para el año anterior, el recomendado o propuesto para el año en curso y una proyección de los agregados presupuestarios (ingresos tributarios, ingresos no tributarios, gasto corriente, gasto de capital, etc.) para los dos años subsiguientes²⁸. El MPMP incluye solamente a la administración central pero no al sector público no financiero (SPNF) debido a la falta de agregación de información que se encuentra disponible. La consolidación de las finanzas del sector público requeriría un significativo esfuerzo logístico, así como, se arguye, cambios en el marco legal. Lo primero se podría superar haciendo el cambio de una manera gradual. El MPMP es entregado conjuntamente con el presupuesto al Congreso a comienzos de septiembre de cada año. Las modificaciones hechas por el Congreso al presupuesto del año siguiente no se ven reflejadas en el MPMP de los dos años subsiguientes. Sería recomendable que una vez el Congreso modifique el presupuesto, estos cambios se incorporen en las proyecciones de los dos años subsiguientes para conservar la consistencia de los pronósticos, y así, una vez modificado este MPMP, sirva de base para el siguiente²⁹.

39. Las proyecciones fiscales del MPMP siguen un proceso de estimación al detalle. Las proyecciones de los principales agregados fiscales son elaboradas siguiendo un proceso de estimación donde participan todos los organismos de la administración central, y que va desde los requerimientos de los insumos más básicos hasta llegar a los principales agregados fiscales³⁰. Tal como requiere el MPMP, este proceso se repite para los dos años siguientes³¹. A pesar de este nivel de detalle en la formulación del presupuesto, a nivel agregado, las principales variables fiscales son sobre-estimadas (Cuadro 2.5). Por ejemplo, los ingresos fiscales en el periodo 2011-2015 han sido en promedio sobreestimado en alrededor del 5 por ciento; sin embargo, el déficit fiscal ha sido sobreestimado inclusive en una proporción mayor. Esto último ha sido posible debido a que el gasto ha sido ajustado en una proporción mayor a la caída de los ingresos. Dado que la tasa de crecimiento del PIB nominal y real fueron subestimadas en 2011-15, la sobre-estimación de los ingresos tributarios se debió a una menor recaudación en este periodo.³²

²⁸ El gobierno empezó a desarrollar un marco fiscal a mediano plazo o un presupuesto multianual desde mediados de los años 2000. A partir del 2010 se introdujeron los topes de gasto para las diferentes entidades de la administración central. El marco presenta pronósticos de ingresos y gastos a dos años sobre una base comparable con el presupuesto.

²⁹ En la actualidad, cuando se tiene que elaborar el MPMP, su elaboración empieza prácticamente de cero. En la elaboración del presupuesto para el 2016, no se hizo ninguna referencia para lo proyectado para ese año en el MPMP del 2015. Esta falta de concatenación entre MPMPs reduce la utilidad y relevancia de un ejercicio multianual para el presupuesto.

³⁰ Por ejemplo, por cada campaña de vacunación se determina el número de vacunas requeridos y los costos de cada insumo necesario asociado con este propósito.

³¹ Los diferentes organismos de la administración central emplean el SICOIN como la plataforma tecnológica que registra los requerimientos de insumos, bienes y servicios en cada entidad.

³² El ratio de ingresos tributarios con respecto al PIB se redujo del 10.9 por ciento en el 2011 al 10.2 por ciento en 2015. El gobierno implementó una reforma tributaria en 2012 pero gradualmente esta se revirtió por decisiones judiciales de la Corte Constitucional con un impacto desfavorable sobre la recaudación.

Cuadro 2.5. Principales Variables Macroeconómicas del Presupuesto
(Millones de Quetzales, Porcentaje)

	Ingresos Totales	Ingresos Corrientes	Ingresos Tributarios	Ingresos No Tributarios	Ingresos de Capital	Gasto Total	Gasto Corriente	Gasto de Capital	Déficit Fiscal
* Presupuesto (Aprobado)									
2011	42082	42055	38790	3265	27	52178	39462	12716	-10096
2012	47002	46971	43611	3360	31	57298	44592	12707	-10296
2013	54025	54015	50376	3639	11	64592	49698	14894	-10567
2015	58429	58409	54556	3854	20	68415	54495	13920	-9985
* Realizado									
2011	43154	43141	40292	2849	13	53511	40092	13419	-10357
2012	45874	45855	42820	3035	19	55320	43881	11439	-9446
2013	49259	49250	46336	2915	9	58269	45555	12714	-9010
2015	52760	52734	49731	3003	26	59891	49257	10634	-7131
* Diferencia (como porcentaje de lo presupuestado)									
2011	2.5	2.6	3.9	-12.8	-52.1	2.6	1.6	5.5	2.6
2012	-2.4	-2.4	-1.8	-9.7	-40.0	-3.5	-1.6	-10.0	-8.3
2013	-8.8	-8.8	-8.0	-19.9	-15.8	-9.8	-8.3	-14.6	-14.7
2015	-9.7	-9.7	-8.8	-22.1	29.7	-12.5	-9.6	-23.6	-28.6
Promedio 2011-15	-5.2	-5.2	-4.4	-16.4	-25.0	-6.4	-5.0	-11.1	-12.2

Fuente: Programas Multianuales 2011-13, 2012-14, 2013-15, 2015--17, y FMI.

* El proyecto de presupuesto para el año 2014 no fue aprobado por el Congreso de la República.

2.1.4 Proyectos de inversión **(Básica)**

40. El gobierno divulga parcialmente el valor de las obligaciones contraídas en el marco de proyectos de inversión plurianuales, somete los principales proyectos a análisis de factibilidad y establece que todos los proyectos principales deben contratarse mediante licitación, pero eso no ocurre de forma generalizada. Los proyectos financiados por los fideicomisos no están disponibles.

41. Para ser considerados en el presupuesto, y de acuerdo con lo establecido en el Decreto Número 101-97, Ley Orgánica del Presupuesto (Artículo 30) y su reglamento y las Normas del Sistema Nacional de Inversión Pública del año, los proyectos de inversión tienen que estar incluidos en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)³³. Las entidades públicas de inversión que ejecuten proyectos que generen o no capital fijo, con fondos regidos por la LOP, incluyendo los fideicomisos y proyectos con fondos de cooperación reembolsable y no reembolsable, tienen la obligación de registrar en el SNIP el documento e ingresarlo oficialmente a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) para su evaluación correspondiente, así como mantener actualizada la información en el Sistema de Información de Inversión Pública (SINIP). El SICOIN solo permite pagar facturas de proyectos que están registrados en el SINIP.

42. Cada proyecto necesita un estudio de pre-factibilidad y factibilidad antes de tener asegurados recursos presupuestarios, pero eso no ocurre de forma sistemática para el análisis de costo-beneficio. Hay una norma detallada que define los estudios que deben ser preparados para su inclusión en el SNIP: mercado, técnico, administrativo y legal, y financiero. La norma establece que se debe preparar un análisis costo-beneficio y presentar indicadores como: Valor Actual Neto (VAN) y Tasa Interna de Retorno (TIR) para proyectos productivos, pero eso no ocurre de forma sistemática. Tampoco se actualizan siempre los montos en el sistema cuando ocurren modificaciones contractuales de valores y volúmenes de servicios³⁴.

43. La ley de contrataciones exige que todas las grandes inversiones se sometan a proceso de licitación competitivo, sin embargo, en la práctica hay mucha contratación directa. Hasta diciembre de 2014, el mecanismo de contratación por excelencia en toda la administración pública ha sido la contratación directa.

³³ Ver <http://sistemas.segeplan.gob.gt/snip>

³⁴ Por ejemplo, de los 495 proyectos en cartera del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda de 2015, había 277 proyectos en ejecución y ninguno tenía indicación de su conclusión siendo la información sobre pago muy limitada (datos verificados en el 7 de abril de 2015). <http://sistemas.segeplan.gob.gt/snip>

C. Orden

2.2.1 Legislación fiscal **(Avanzada)**

44. El marco jurídico define el calendario presupuestario, los principales requisitos sobre el contenido de la propuesta presupuestaria y las facultades del Congreso para modificar la propuesta de presupuesto del Ejecutivo. La Constitución, la LOP y la Ley Presupuestaria Anual definen los principales roles y responsabilidades del legislativo y del ejecutivo en la preparación, aprobación, ejecución, modificación y rendición de las cuentas del presupuesto. Compete al Ejecutivo someter el Presupuesto General a la aprobación del Congreso, y a este la aprobación, modificación o no aprobación del mismo.

45. El Ejecutivo debe presentar el proyecto de ley anual de presupuesto al Congreso 120 días antes del inicio del año fiscal y el Congreso debe aprobarlo 30 días antes del inicio del año fiscal. La Constitución determina las fechas de presentación y aprobación del presupuesto en su artículo 171 y define que el Congreso debe aprobar, modificar o rechazar el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado a más tardar treinta días antes de su entrada en vigor. En el caso de que el presupuesto no se apruebe antes del inicio del año fiscal, queda en vigor el presupuesto vigente del año anterior que podrá ser ajustado o modificado por el Congreso. Esto ha ocurrido en el año 2014 cuando el Congreso no aprobó el presupuesto, y permaneció vigente el del año anterior con las modificaciones aprobadas por el congreso.

46. Todos los organismos del Estado deben rendir cuentas a la CGC dentro de los 90 días siguientes al cierre del año fiscal que dispone de 60 días más para emitir el dictamen de auditoría. Cabe al Congreso aprobar o rechazar las cuentas de cada entidad. Los plazos de presentación de cuentas y emisión de dictamen por la CGC han sido cumplidos en su mayor parte; sin embargo, la aprobación por el Congreso se ha retrasado en algunos casos en más de tres años.

2.2.2 Puntualidad de los documentos presupuestarios **(Avanzado)**

47. En los ejercicios 2015 y 2016, el presupuesto se presentó al poder legislativo antes de los tres meses anteriores al inicio del ejercicio, se adoptó antes del 30 de noviembre y se publicó en el mes de diciembre. El Congreso no aprobó el proyecto de presupuesto del 2014 antes del 30 de noviembre. Así, el presupuesto que rigió fue el mismo que el presupuesto del ejercicio anterior, con las modificaciones hechas por el Congreso (Cuadro 2.6).

Cuadro 2.6. Fechas de Envío y Aprobación de los Presupuestos 2013-2016

Presupuesto	2013	2014	2015	2016
Fecha de envío de la propuesta de presupuesto al Congreso por el Ejecutivo	31 Agosto 2012	29 Agosto 2013	01 Septiembre 2015	31 agosto 2015
Fecha de publicación del presupuesto por el Congreso	23 Octubre 2012 Decreto Número 30- 2012	El Proyecto de Presupuesto para 2014 no fue aprobado por el Congreso de la República. Rigió el del año anterior.	4 Diciembre 2014 Decreto Número 22-2014	16 Diciembre 2015 Decreto Número 14-2015

Fuente: MINFIN

48. El Ciclo Presupuestario se estructura en las etapas de formulación, discusión y aprobación, ejecución y control. Cada etapa tiene bien definidas sus fechas y procedimientos³⁵ y en general están bien organizadas (Figura 2.1).

Figura 2.1. Ciclo Presupuestario en Guatemala

El ciclo presupuestario consta de cuatro etapas, siendo ellas:

Formulación: Las instituciones, solicitan sus asignaciones presupuestarias, de acuerdo a los lineamientos de la política y normas presupuestarias, así como al nivel de su techo de gasto, por lo que priorizan los programas y proyectos a ejecutar de acuerdo a sus objetivos y metas programáticas e institucionales.

Está comprendida del 15 de julio al 2 de septiembre.

Discusión y Aprobación: Inicia en la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República, para emitir dictamen y su traslado al pleno del Congreso para aprobación, modificación o modificación. Ya discutido en el pleno los montos de ingresos y egresos, así como la distribución del gasto entre las entidades, y las enmiendas, si son necesarias, el Congreso emite el Decreto que aprueba el presupuesto. En caso contrario, rige el presupuesto en vigencia del año anterior.

Está comprendida del 2 de septiembre al 30 de noviembre.



Evaluación y Control: Esta etapa está orientada a revisar, corregir y mejorar las acciones que realizaron en cada Institución de manera que se muestre si se alcanzaron las metas propuestas, el uso adecuado de los recursos, y calificar en qué medida se alcanzaron las metas propuestas y corregir si fuera necesario.

Se realiza en forma continua durante el ejercicio fiscal.

Ejecución: Consiste en la adquisición de bienes y servicios por parte de las instituciones con base a las metas y objetivos programados. Incluye también la programación de desembolsos para pago a proveedores y las modificaciones que se realizan a través de las transferencias en casos imprevistos.

Está comprendida del 1 de enero al 31 de diciembre.

Fuente: MINFIN.

³⁵ Estas etapas son fijadas en el Art. 7 bis del decreto 101-97 de la Ley Orgánica del Presupuesto.

D. Orientación de las Políticas

2.3.1 Objetivos de política fiscal **(Menos Que Básica)**

49. Los objetivos de política fiscal no se anuncian explícitamente; ni existen reglas fiscales numéricas con plazos verificables. Si bien el MPMP analiza los ingresos y gastos fiscales incluidos en el presupuesto, este análisis carece de un marco referencial que guíe las decisiones de política fiscal en el mediano plazo. No existen en Guatemala, por ejemplo, objetivos fiscales numéricos o una ley de responsabilidad fiscal (LRF) sobre la cual se establezcan objetivos en materia de política fiscal (por ejemplo, meta de recaudación tributaria, techos de deuda, de déficit fiscal, de gasto). Dada la inexistencia de un marco de referencia para el mediano plazo, resulta difícil identificar y evaluar los objetivos de política fiscal, así como su cumplimiento. Sin embargo, como resultado de los Acuerdos de Paz de 1997, se acordó adoptar una recaudación tributaria no menor al 12 por ciento del PIB y, con el correr del tiempo, se adoptó como regla implícita un déficit fiscal no mayor al 2 por ciento del PIB. El primer criterio tuvo escaso cumplimiento³⁶ (Figura 2.2), mientras que el segundo criterio (Figura 2.3) ha sido cumplido en la mitad de los años entre 1998 y 2015 y es un criterio que las autoridades han tomado en los últimos años³⁷.

50. Deberían ser objetivos prioritarios tanto preservar la estabilidad fiscal como al mismo tiempo mejorar la recaudación tributaria. El déficit fiscal entre 1998 y el 2015 promedió 2.1 por ciento del PIB, un valor de por sí moderado y bastante cercano al criterio del 2 por ciento del déficit fiscal. La recaudación tributaria en el mismo periodo promedió el 11.1 por ciento, por debajo del criterio del 12 por ciento recomendado para la misma. Si bien el manejo de la política fiscal ha ajustado el gasto para mantener un déficit moderado, la recaudación ha venido disminuyendo en los últimos años (11.0, 10.8 y 10.2 por ciento del PIB en el 2013, 2014 y 2015, respectivamente). Aun cuando no existen objetivos explícitos de política fiscal en Guatemala, si existe, al parecer, una alta valoración por la sociedad de una política fiscal disciplinada.

³⁶ El 2007 fue el único año entre 1998 y 2015 en que la recaudación tributaria de la administración central excedió el 12 por ciento del PIB.

³⁷ Los proyectos de presupuesto presentados al Congreso para el 2015 y el 2016 tenían un déficit fiscal propuesto del 2 por ciento del PIB.

Figura 2.2. Ingresos Tributarios (Porcentaje del PIB)

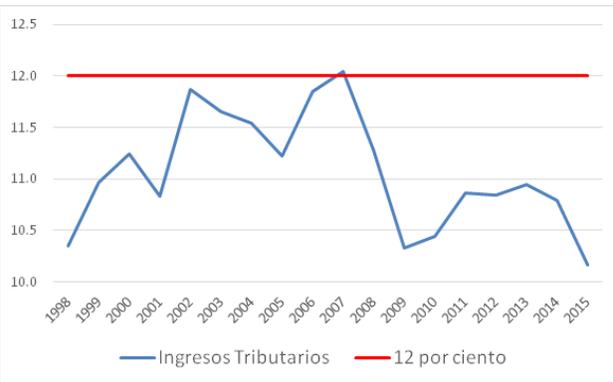
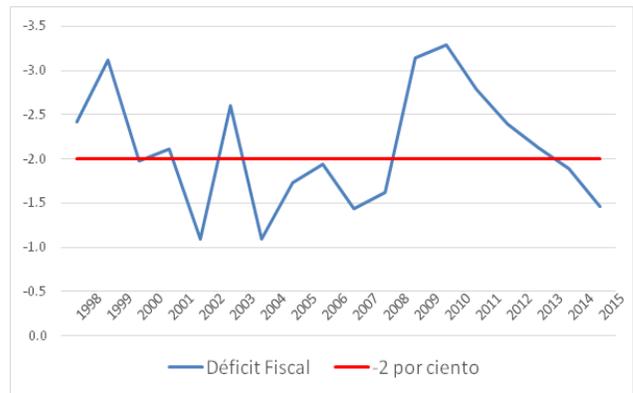


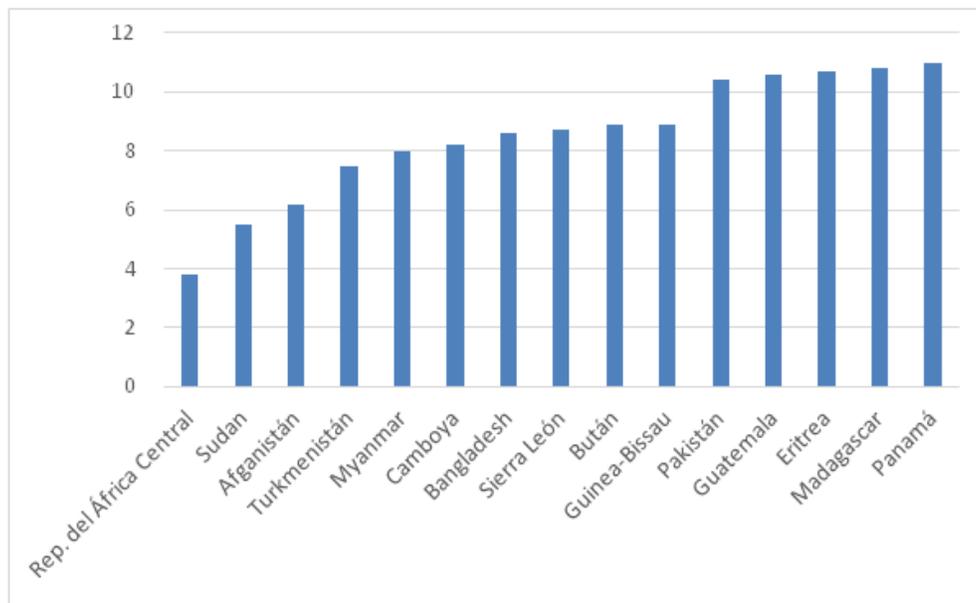
Figura 2.3. Déficit Fiscal (Porcentaje del PIB)



Fuente: MINFIN

51. Guatemala se encuentra en el grupo de países con más baja recaudación tributaria a nivel mundial (Figura 2.4). Esta situación limita las posibilidades de un gasto adecuado en servicios esenciales como salud y educación, que a su vez incentive un crecimiento con inclusión en el largo plazo. En este contexto, tal vez la adopción de una regla fiscal no es prioritaria en estos momentos, pero los esfuerzos de la política fiscal deberían concentrarse en cómo mejorar la recaudación.

Figura 2.4. Presión Fiscal en Diversos Países



Fuente: Tax Capacity and Growth: Is There a Tipping Point,” Vitor Gaspar, Laura Jaramillo and Philippe Wingender; FAD Seminar Series, December 9, 2015.

2.3.2 Información sobre el desempeño **(Básica)**

52. La documentación presupuestaria presenta las metas fijadas para las tareas que se deben cumplir en cada ámbito importante de las políticas del gobierno y los avances logrados. A partir del ejercicio 2010, el proyecto de presupuesto de las instituciones del Gobierno Central se presenta por programas incluyendo las metas por cada producto, y la documentación que lo acompaña incluye una nota metodológica sobre la gestión por resultados. Todavía, no hay una presentación sistematizada de los avances logrados en cada uno de los programas.

53. La LOP desde su modificación en noviembre 2013, extiende esa medida al conjunto del sector público. El artículo 4 de la LOP define que los Organismos del Estado que conforman el sector público deben elaborar y publicar anualmente en un sitio web de acceso libre, abierto y gratuito, un informe de rendición de cuentas del ejercicio fiscal precedente antes del final del primer trimestre de cada año, y que ese informe entre otros debe contener:

- Metas, indicadores, productos y resultados que midan el impacto de las políticas públicas;
- Número de beneficiarios, ubicación y mecanismos de cumplimiento de las metas;
- Medidas de transparencia y calidad del gasto implementadas.

54. No se elabora un informe con base en la información sobre insumos, costos y metas de cada uno de los proyectos y esa información no es comunicada al Congreso para la aprobación del presupuesto. Esta información es registrada por las unidades ejecutoras en el Sistema Informático de Gestión (SIGES) y transferida al SICOIN, el cual puede servir de base para la toma de decisión en el momento de definir el proyecto de presupuesto. La CGC y el Congreso tienen un amplio acceso al sistema.

55. La arquitectura programática con sus metas e indicadores fue adoptada con la vista en una mejor articulación entre planes y estrategias de desarrollo y estructura del gasto del Gobierno, pero la falta de evaluación de los indicadores limita el impacto de esa reforma. El Plan Nacional de Desarrollo (PND), *K'atun: Nuestra Guatemala 2032*, definido con representantes de varios sectores de la población en el seno del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur), enmarca en cinco ejes de trabajo³⁸ el conjunto de los documentos de planificación institucionales, sectoriales, y de los varios niveles geográficos. Esos documentos y en especial la Política General de Gobierno (PGG)³⁹ de reciente creación deben servir de base en la definición de las metas de los presupuestos.

³⁸ Guatemala urbana y rural; Bienestar para la gente; Riqueza para todas y todos; Recursos naturales hoy y para el futuro; El Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo.

³⁹ La PGG 2016-2020 que define 27 metas a alcanzar en el 2019 y sus indicadores es el plan de acción del nuevo Gobierno y ha sido aprobado por el CONADUR con respecto a su alineamiento con el PND.

2.3.3 Participación de la población **(Básica)**

56. Desde el ejercicio 2011, el gobierno publica un Presupuesto Ciudadano⁴⁰. Este informe tiene como finalidad proporcionar una descripción accesible del desempeño y el pronóstico económico y fiscal reciente⁴¹, así como una explicación detallada de las repercusiones del presupuesto sobre un ciudadano típico. Ese informe se elabora y publica en línea después de la aprobación del presupuesto por el Congreso⁴². Entre los ejercicios 2011 y 2014 también se solía traducir a cuatro idiomas mayas y al inglés y se difundía en formato papel, entre otros, mediante el programa de cultura fiscal del MINFIN.

57. No hay una instancia formal para que los ciudadanos tengan la posibilidad de expresarse sobre el proyecto de presupuesto del Gobierno Central, sin embargo, hay algún espacio para discutir los proyectos prioritarios a nivel local. En el marco del proceso de preparación del presupuesto, el MINFIN suele proveer información a diferentes sectores sociales de modo informal. La concertación con esos sectores se realiza en el marco de la definición de los planes de inversión canalizados mediante el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR). A nivel nacional, integrantes de esos sectores (representantes de las comunidades indígenas y garífuna, del sector cooperativo, de las organizaciones campesinas, organizaciones de trabajadores, gremios, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de mujeres, y otros) participan del CONADUR⁴³, el cual analiza y propone modificaciones a las propuestas de pre inversión e inversión para el año siguiente y como tal a la definición del Listado Geográfico de Obras. A nivel regional y departamental esos sectores también están representados. En la fase de examen del presupuesto por el Congreso, la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda puede pedir opiniones de los sectores sociales, pero no es sistemático ni tiene poder decisorio.

E. Credibilidad

2.4.1 Evaluación independiente **(Menos Que Básica)**

58. No hay en Guatemala una entidad independiente que evalúe la credibilidad del pronóstico económico y fiscal del gobierno. Un consejo fiscal es un organismo permanente con un mandato legal o ejecutivo para evaluar públicamente y de forma independiente las políticas fiscales, los planes y el desempeño del gobierno con los objetivos establecidos. Estos consejos en general tienden a proporcionar un análisis transparente e independiente de las finanzas públicas que puede reducir el sesgo de las previsiones macro-fiscales y de los costes estimados de las

⁴⁰ <http://www.minfin.gob.gt/index.php/presupuesto-ciudadano>

⁴¹ Ese documento nació de un requerimiento del *International Budget Partnership* el cual recalca en su última encuesta (2015) que desde 2012, el gobierno de Guatemala ha disminuido la disponibilidad de información no publicando el Presupuesto ciudadano de manera oportuna y solo en lengua española.

⁴² Para el ejercicio fiscal 2016 se publicó a principios de abril. En años anteriores se ha retrasado y publicado incluso en el segundo semestre del año en curso de ejecución.

⁴³ Artículo 5 de la ley de Consejos de Desarrollo (Decreto 11-2002).

políticas, mejorar la responsabilidad de los tomadores de decisiones y aumentar la conciencia pública de los beneficios de una política fiscal sólida (Recuadro 2.1).

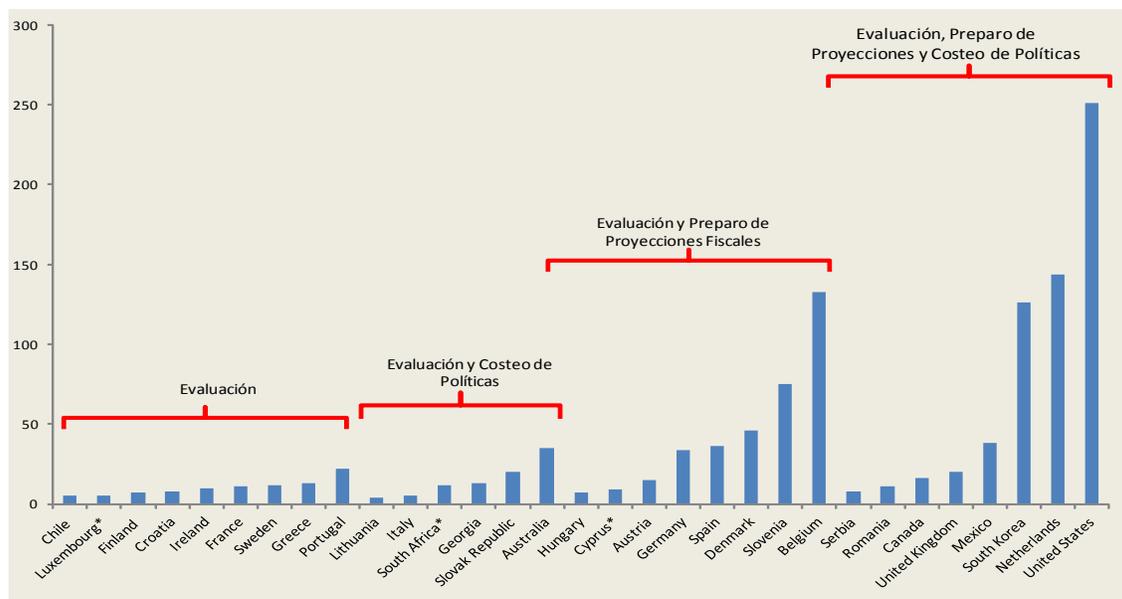
59. La Junta Monetaria (JM) es una institución creada por la Constitución para determinar la política monetaria, cambiaria y crediticia y ha tenido un rol importante en la coordinación entre las políticas fiscal y monetaria. A pesar de no tener las características básicas de un consejo fiscal independiente, la JM ha tenido un rol importante en relación al asesoramiento del Gobierno en términos de políticas financieras. La JM está compuesta por el Presidente del Banco de Guatemala (BANGUAT), que la preside, los ministros de finanzas públicas, de economía y de agricultura, un miembro del Congreso de la República, un miembro de las asociaciones empresariales, un miembro de los bancos privados nacionales, y un miembro de la USAC. Destaca la publicación de Resoluciones de la JM, de informes de Evaluación de la Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia y de informes trimestrales de Política Monetaria⁴⁴.

Recuadro 2.1. Experiencia Internacional de Consejos Fiscales

En años recientes ha habido una tendencia de creación de Consejos Fiscales Independientes en diversos países. Las funciones más usuales de este tipo de Consejo Fiscal son evaluación de pronósticos, costeo de políticas públicas, y preparación de proyecciones fiscales. Los tamaños de los Consejos son variables y dependen en general de las responsabilidades especificadas. Algunas de las características que poseen los Consejos Fiscales independientes son: responsabilidades definidas en ley o reglamento, duración del mandato de los miembros, independencia para preparar y publicar informes y comunicarse con la prensa, tener presupuesto adecuado y remuneración de los miembros compatible con funciones públicas de semejante responsabilidad, y libertad para definir su agenda de trabajo. La Figura 2.5 presenta las responsabilidades y dimensiones de algunos Consejos Fiscales.

⁴⁴ Ver <https://www.banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=121516&aud=1&lang=1>

Figura 2.5. Tipos de Consejo Fiscales por País y Número de Profesionales



Fuente: IMF Working Paper 14/58 "Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise—A New Dataset".

2.4.2 Presupuesto suplementario (Buena)

60. Se requiere un presupuesto suplementario antes de modificar significativamente el gasto total presupuestado (tanto en el caso de incremento como de disminución). La ley presupuestaria puede crear excepciones. Recientemente se exceptuó de ese requerimiento el aumento de los recursos disponibles provenientes de donaciones o resultado de extinciones de dominio por un monto inferior a Q700 millones al año.

61. El Congreso tiene que adoptar un presupuesto suplementario antes de que se ejecuten recursos adicionales. Cuando los recursos adicionales proceden de un nuevo préstamo, el decreto que autoriza ese préstamo suele definir qué rubros de gasto se beneficiarán de ese financiamiento. Si el aumento de recursos proviene de un aumento de los ingresos por recaudación, se elabora un decreto definiendo qué partidas se beneficiarán de esa recaudación adicional. Desde enero 2013 sólo hubo dos decretos de modificación⁴⁵ a la ley de presupuesto por parte del Congreso, ambos en 2014.

62. La LOP define las reglas de transferencias y modificaciones presupuestarias que no impactan el gasto total presupuestado y por tanto pueden ser realizados directamente por el Ejecutivo. Para esas transferencias se emiten acuerdos gubernativos, acuerdo del MINFIN o

⁴⁵ Una ampliación en enero y una modificación en febrero.

acuerdos ministeriales según los casos (véase artículo 32 de la LOP) y no están sujetas a acuerdo del Congreso. Sin embargo, la DTP tiene que informar mensualmente al Congreso de las modificaciones que se han realizado. El SICOIN proporciona información pública sobre el presupuesto inicial y modificado por entidad y partida presupuestaria.

2.4.3 Conciliación de los pronósticos **(Menos Que Básica)**

63. El MPMP no analiza las diferencias que se producen entre los sucesivos pronósticos fiscales a mediano plazo. El MPMP no compara sus pronósticos fiscales agregados de los últimos años con los últimos pronósticos o alternativamente con los resultados efectivamente producidos, y por lo tanto no ofrece razones que justifiquen las diferencias entre estos pronósticos, aun cuando en algunos casos se trate de diferencias significativas a las partidas tanto de ingreso como de gasto.⁴⁶ La incorporación de cuadros de conciliación que desglosen el impacto relativo de los distintos factores que justifican las revisiones ayudaría a aumentar la credibilidad de los pronósticos oficiales.

F. Recomendaciones y Conclusiones

64. El Cuadro 2.7 resume la evaluación de las prácticas en Guatemala en relación al Pilar 2 “Pronósticos y Presupuestos Fiscales” del Código de Transparencia Fiscal. La situación es avanzada en relación con la puntualidad de los documentos presupuestarios y la legislación fiscal. Sería importante avanzar en la consolidación de los presupuestos y su aprobación conjunta por el Congreso, la definición de los objetivos fiscales de mediano plazo, la integración de los sistemas presupuestarios, financieros y contables, y la reconciliación y análisis de las desviaciones de los pronósticos fiscales. Las recomendaciones siguientes se centran en esas prioridades.

- 3- Preparar un presupuesto consolidado del Gobierno Central (administración central, entidades descentralizadas y autónomas) para su aprobación por el Congreso (Dirección Técnica del Presupuesto).
- 4- Efectuar un ejercicio de conciliación y análisis de las desviaciones entre los pronósticos y los resultados efectivos. (Dirección de Análisis y Política Fiscal y Banco de Guatemala).
- 5- Explicitar los objetivos de política fiscal de mediano plazo (DAFP).
- 6- Integrar mejor los sistemas de información presupuestaria, aumentar el realismo de los costos de los proyectos y actividades, y mejorar la definición de metas en la planificación (SICOIN, SNIP, SIGES, Dirección Técnica de Presupuesto, Dirección de Contabilidad del Estado y SEGEPLAN)

⁴⁶ Por ejemplo, en 2015, los ingresos tributarios fueron casi un 9 por ciento inferior a lo inicialmente proyectado, mientras que los gastos corrientes fueron casi un 10 por ciento menor a lo inicialmente proyectado.

Cuadro 2.7. Sumario de la Evaluación de las Prácticas de los Pronósticos y Presupuestos Fiscales				
	Principio	Evaluación	Relevancia	Rec
Exhaustividad				
2.1.1	Unidad Presupuestaria	Menos Que Básica: El Congreso solo aprueba el presupuesto de 19 de las 159 entidades que compone el gobierno central.	Alta: La cobertura presupuestaria es muy baja, pero hay información disponible que permitiría una cobertura más amplia.	3
2.1.2	Pronósticos Macroeconómicos	Básica: La documentación presupuestaria analiza de forma básica los pronósticos macroeconómicos a partir de los que se formula el presupuesto para el año en curso y los dos siguientes.	Alta: Pronósticos de mediano plazo que cubran todos los principales indicadores macroeconómicos añadiría valor a las análisis fiscales.	4
2.1.3	Marco Presupuestario de Mediano Plazo	Básica: El MPMP incluye proyecciones sobre ingreso gasto y deuda pública.	Media: Sería ventajosa la explicitación de metas fiscales para el mediano plazo para dar mayor certidumbre a la política fiscal.	5
2.1.4	Proyectos de Inversión	Básica: La divulgación y análisis de los proyectos de inversión plurianual no se realiza de forma completa.	Media: Todos los principales proyectos de inversión deberían tener un análisis de costo beneficio y ser contratados por licitación competitiva.	6
Orden				
2.2.1	Legislación Fiscal	Avanzada: El marco normativo define el calendario, contenido, facultades del Congreso para modificar la propuesta de presupuesto del ejecutivo, así como la obligación de rendición de cuentas.	Baja: La legislación fiscal tiene los elementos básicos.	
2.2.2	Puntualidad de los Documentos Presupuestarios	Avanzada: El presupuesto se presenta al Congreso al menos tres meses antes del inicio del ejercicio, estando bien definidas las distintas etapas del ciclo.	Baja: El presupuesto se presenta y aprueba con puntualidad.	

	Principio	Evaluación	Relevancia	Rec
Orientación de las Políticas				
2.3.1	Objetivos de Política Fiscal	Menos Que Básica: No existen objetivos fiscales explícitos ni reglas fiscales numéricas con plazos verificables, destacando la baja recaudación tributaria.	Alta: Sería beneficioso para la política fiscal la definición de objetivos fiscales de mediano plazo.	5
2.3.2	Información sobre el Desempeño	Básica: La documentación presupuestaria incluye para todo el sector público las metas fijadas por las políticas públicas, si bien no se realiza una evaluación sistemática de los logros.	Media: La evaluación de los resultados de los principales programas debería ser introducida.	6
2.3.3	Participación de la Población	Básica: Se publica un Presupuesto Ciudadano con información accesible sobre el desempeño y los pronósticos fiscales, pero no está institucionalizada esta participación en la discusión del proyecto de presupuestos.	Baja: La participación podría ser ampliada.	
Credibilidad				
2.4.1	Evaluación Independiente	Menos Que Básica: No existe una entidad independiente con esta función. La Junta Monetaria coordina las políticas monetaria y fiscal.	Baja: Las desviaciones de pronósticos no son significativas.	
2.4.2	Presupuesto Suplementario	Buena: Las modificaciones significativas de gastos o ingresos requieren la aprobación por el Congreso de un presupuesto suplementario.	Baja: No es muy frecuente el uso de presupuestos suplementarios.	
2.4.3	Conciliación de Pronósticos	Menos Que Básica: el MPMP no analiza las diferencias entre los sucesivos pronósticos fiscales.	Baja: Un análisis de las desviaciones de los pronósticos puede contribuir para la calidad de las proyecciones.	4

ANÁLISIS Y GESTIÓN DE LOS RIESGOS FISCALES

A. Introducción

Cuadro 3.1. Informes de Riesgos Fiscales		
Informe	Área Responsable	Contenido
Análisis de Sostenibilidad de la Deuda	MINFIN – DAPF	Sostenibilidad de la deuda
Análisis de Sostenibilidad de la Deuda	MINFIN – DCP	Sostenibilidad de la deuda, shocks macroeconómicos y externos (no publicado)
Análisis de Sostenibilidad de la Deuda	BANGUAT	Sostenibilidad de la deuda, riesgos macroeconómicos (no publicado)
Estrategia para Sostenibilidad de la Deuda	MINFIN – DCP	Sostenibilidad de la deuda, gestión de riesgo (no publicado)
Reporte de Operaciones de Crédito Público y deuda garantizada	MINFIN – DCP	Deuda, garantías
Reporte de Situación de la Deuda Municipal	MINFIN – DAAFIM	Deuda municipal
Proyecciones actuariales Seguridad Social	IGSS	Ingresos y gastos sobre jubilaciones y cobertura de salud
Reporte sobre el Fondo para la protección del Ahorro	BANGUAT	Previsión para garantías de los depósitos bancarios
Boletín de Estadística del Sistema Financiero	SIB	Información sobre activos, pasivos, patrimonio de las instituciones financieras

B. Divulgación y Análisis de Riesgos

3.1.1 Riesgos macroeconómicos **(Menos Que Básica)**

65. El Marco Presupuestario de Medio Plazo (MPMP) anual no presenta un análisis de sensibilidad de los pronósticos fiscales a los supuestos macroeconómicos y tampoco un análisis sobre las hipótesis fiscales y macroeconómicas alternativas. Un análisis fiscal completo requiere que sea acompañado por un análisis de sensibilidad de sus pronósticos a sus supuestos macroeconómicos para poder aproximar un balance de riesgos relevante. Del mismo modo, es

necesario un análisis complementario sobre hipótesis alternativas que investiguen los potenciales resultados bajo diferentes supuestos⁴⁷.

66. Los ingresos tributarios muestran una volatilidad mayor a la de sus principales supuestos subyacentes, lo cual afecta al balance de riesgos fiscales. La variación de los ingresos tributarios ha sido mayor que la de sus dos principales supuestos de elaboración (la tasa de crecimiento del PIB nominal y la tasa de inflación. Cuadro 3.2).⁴⁸ Esto sugiere que los ingresos tributarios están sujetos a una significativa volatilidad descontando la volatilidad de sus principales supuestos subyacentes. Esta volatilidad es aún mayor si hacemos las comparaciones de las variables en cuestión en términos reales.

Cuadro 3.2. Indicadores de Volatilidad de los Ingresos Tributarios y de sus Principales Supuestos Macroeconómicos (1998-2015, Porcentaje)

	Promedio	Desviación Estandar	Coficiente de Variación
Tasa de Crecimiento del PIB Nominal	9.4	2.7	28.7
Tasa de Inflación	5.9	2.4	40.8
Tasa de Crecimiento de los Ingresos Tributarios Nominales	9.4	6.4	67.4
Tasa de Crecimiento del PIB Real	3.5	1.3	35.7
Tasa de Crecimiento de los Ingresos Tributarios Reales	3.3	5.5	163.5

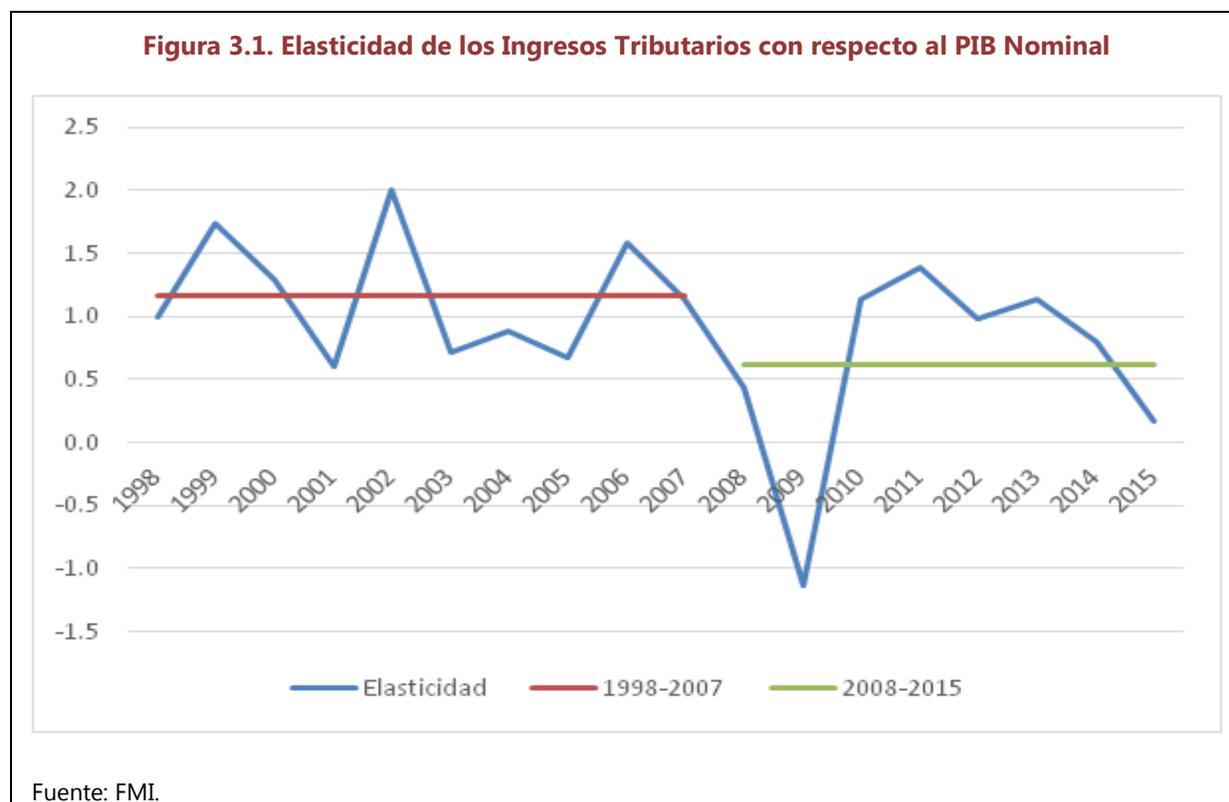
Elaboración: FMI

67. Mientras que esta volatilidad tuvo un impacto favorable sobre los ingresos tributarios hasta el 2007, a partir de entonces dicho impacto ha sido desfavorable. La elasticidad de los ingresos tributarios con respecto al PIB nominal fue del 1.2 entre 1998 y 2007, y esta se redujo a la mitad, el 0.6, entre 2008 y 2015 (Figura 3.1). Como resultado, el ratio de ingresos tributarios con respecto al PIB nominal se redujo del 11.4 por ciento entre los años 1998 a 2007, al 10.7 por ciento entre los años 2008 y 2015. Claramente, factores exógenos a los principales supuestos usados en la elaboración del presupuesto han venido impactando de manera desfavorable en los últimos años

⁴⁷ Por ejemplo, un escenario base podría corresponder al precio actual del petróleo, mientras que dos escenarios alternativos considerarían, un incremento y una reducción de la misma magnitud. Dada la relevancia del componente externo en el saldo de deuda pública, otros escenarios podrían considerar diferentes niveles para el tipo de cambio.

⁴⁸ La tasa de crecimiento del PIB nominal entre los años 1998 y 2015 ascendió al 9.4 por ciento, mientras que su desviación estándar fue del 2.7 por ciento. Por lo tanto, su coeficiente de variación (el ratio de la desviación estándar con respecto a la media) ascendió al 28.7 por ciento, mientras que similar indicador para la tasa de inflación fue del 40.8 por ciento. El coeficiente de variación de los ingresos tributarios nominales durante el mismo periodo que las dos variables anteriores fue del 67.4 por ciento.

(Figura 2.2) y han colocado a Guatemala en el grupo de países, a nivel mundial, con la más baja recaudación tributaria (Figura 2.4).⁴⁹ Tal como se comenta en la sección 2.1.3, los ingresos fiscales estimados por los MPMP 2011-15 han sobreestimado los ingresos tributarios realizados en aproximadamente un 5 por ciento (Cuadro 2.5).



3.1.2 Riesgos fiscales específicos **(Menos Que Básica)**

68. Los principales riesgos específicos están relacionados con el marco legal, la corrupción y las demandas judiciales. A pesar de ser conocidos y ampliamente discutidos los impactos recurrentes de estos problemas, aún no se ha producido una evaluación de sus impactos fiscales.

Marco Legal

69. La Constitución especifica muy en detalle las reglas de organización del presupuesto. Hay por lo menos 32 artículos de la Constitución que definen normas presupuestarias y de finanzas públicas. Esta situación no es usual en la mayor parte de los países y complica innecesariamente la implementación de la política fiscal, presupuestaria y contable. Además, reduce mucho la flexibilidad para el manejo de las finanzas públicas y hace depender la discusión de las decisiones de la Corte de Constitucionalidad. Diversas reformas tributarias fueran rechazadas por la Corte de

⁴⁹ Véase nota a pie de página #35 en la sección 2.1.3.

Constitucionalidad, dificultando, por ejemplo, el incremento de la recaudación necesario para implementar políticas sociales y económicas esenciales.

70. La Constitución y otras leyes asignan una significativa cantidad de recursos mínimos del presupuesto de ingresos ordinarios a políticas públicas e instituciones específicas. Ejemplos de estas asignaciones son: el 3 por ciento para promoción de educación física y deporte, el 5 por ciento a la USAC, el 2 por ciento a la Corte Suprema de Justicia, y el 10 por ciento a las municipalidades. Las leyes específicas también pueden asignar recursos para las entidades descentralizadas y autónomas. A pesar de la loable intención de proteger ciertos sectores, en la práctica esto tiende a generar distorsiones en la medida en que la asignación a esos sectores está sujeta no a sus necesidades específicas y a la capacidad del presupuesto para financiarlo, sino a un parámetro fijo en el tiempo.

71. Hay muchas disposiciones contradictorias que generan conflictos de interpretación e impiden una gestión financiera eficaz. Por un lado, la Constitución establece reglas obligatorias sobre la preparación y aprobación del presupuesto, pero por otro excepciona de ellas a ciertas entidades, como es el caso de la autonomía de las entidades autónomas y descentralizadas y la Universidad de San Carlos de Guatemala (art. 134) que no están obligadas a la aprobación de sus presupuestos por el Congreso. Estas excepciones generan un incentivo en el sentido de crear leyes que conceden amplia autonomía, pero que al mismo tiempo suponen la pérdida de capacidad del Congreso y del Ejecutivo para definir las prioridades de las políticas públicas y el manejo de los recursos públicos. Como consecuencia, los diversos presupuestos son aprobados y gestionados por diversas instancias dificultando una visión amplia y comprensible de todas las finanzas públicas. Lo ideal sería eliminar todas las excepciones.

Corrupción

72. Ha habido una honda preocupación de las autoridades y de la sociedad guatemalteca en combatir la corrupción adoptándose acciones entre las cuales se incluye la mejora de la transparencia fiscal. En la Política General de Gobierno para 2016-2019 se definió tolerancia cero a la corrupción con metas específicas para aumentar la efectividad del buen gobierno y mejorar la posición del país en relación a la percepción de corrupción⁵⁰. La experiencia internacional demuestra que existe una buena correlación entre transparencia fiscal y combate a la corrupción en la medida en que la transparencia pone al descubierto los actos de las entidades públicas y expande la capacidad de la población para conocer y controlar cómo se recaudan y se gastan los recursos públicos.

73. Medidas de fortalecimiento legal e institucional han sido definidas recientemente. En 2015 fueron definidos, entre otros, los siguientes compromisos en el Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2014-2016:

⁵⁰ Ver normas SNIP 2017 <http://sistemas.segeplan.gob.gt/snip>.

- Implementar la legislación complementaria para garantizar el derecho de acceso a la información pública
- Cumplir el nuevo Código y Manual de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional
- Publicar todos los documentos relacionados con el presupuesto
- Abrir e institucionalizar espacios de participación ciudadana en el proceso de formulación presupuestaria
- Reformar el Sistema de Contabilidad Integrada –SICOIN
- Reformar el Portal de Gobierno Locales –Portal GL
- Integrar y vincular los sistemas y subsistemas relacionados con la administración financiera
- Cumplir el Estándar del Foro Global de Transparencia Tributaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE
- Publicar las metas de recaudación tributaria y el plan anual de recaudación, control y fiscalización
- Dar transparencia a las exenciones y exoneraciones de impuestos
- Regular y hacer transparentes las compras directas y los supuestos de excepción en las adquisiciones del Estado
- Fortalecer la generación de precios de referencia para las adquisiciones en la modalidad de contrato abierto
- Fortalecer las unidades o dependencias responsables de realizar la planificación de las adquisiciones públicas y las unidades de auditoría interna
- Actualizar los portales de Internet de Fideicomisos, Organizaciones No Gubernamentales y Transferencias Presupuestarias.

74. La reciente modificación de la ley de contrataciones del Estado puede contribuir significativamente a la disminución de los costos y de la corrupción. La experiencia internacional muestra que la adopción de métodos de compras electrónicas, subastas inversas, amplia competencia entre proveedores, y uso de precios de referencia contribuye directamente a la reducción de precios (Recuadro 3.1).

Recuadro 3.1. Experiencia Internacional en Contratación Pública

En América Latina, los dos métodos de compras y contrataciones más destacados son los “convenios marco” y las “subastas inversas”. La expresión “convenio marco” es un término general para los convenios con uno o más proveedores, seleccionados mediante licitación pública, que establecen términos y condiciones estandarizados conforme a los cuales pueden efectuarse compras específicas durante la vigencia del convenio. Se emplean para productos, obras o servicios para los cuales se requiere establecer especificaciones y precios de forma repetitiva.

En Brasil, en cambio, el método principal de compra consiste en subastas inversas electrónicas que se concretan dentro de ocho días hábiles. Este método, adoptado en 2000, es un proceso de “vender a la inversa”, en el sentido de que es la entidad compradora la que controla el evento. Una vez que la entidad ha publicado su intención de comprar un determinado bien o servicio en el portal electrónico de compras y contrataciones, se permite a los proveedores interesados y calificados presentar ofertas, y volver a presentarlas, de forma virtual, realizando sucesivamente propuestas de menor precio o mejor oferta. Las principales ventajas consisten en aumentar la competencia entre los proveedores, bajar los precios y reducir los tiempos del ciclo de contratación. Las subastas inversas electrónicas también elevan el grado de objetividad y de igualdad de acceso a la información en el curso de las licitaciones, dado que el sistema ofrece un único canal de información y comunicación durante la licitación. Asimismo, la adjudicación de contratos se procesa automáticamente, garantizándose una estricta neutralidad.

El sistema de compra y contratación electrónica de Chile es uno de los más avanzados de América Latina. A pesar de las dificultades iniciales resultantes de la falta de participación por parte de los organismos contratantes y los proveedores, el sitio ahora facilita la realización de transacciones por un monto superior a US\$9.500 millones al año, equivalente a aproximadamente el 3,5 por ciento del PIB de Chile. A través del sistema, más de 850 entidades estatales —desde municipalidades hasta hospitales y universidades— conducen transacciones con más de 100.000 empresas.

Paraguay adoptó el empleo de subastas inversas electrónicas en 2008 con el apoyo del BID. Desde la primera compra efectuada mediante el sistema de subastas inversas el valor absoluto de compras y contrataciones públicas ha aumentado significativamente, llegando a cerca de US\$2.000 millones en el 2011, aproximadamente un 34,3 por ciento del gasto público total. De ese monto, cerca del 18,6 por ciento corresponde a bienes y servicios adquiridos mediante subastas inversas electrónicas. En términos de categorías, las principales compras correspondieron a combustibles y lubricantes (29 por ciento), construcción (15 por ciento) y equipo médico (14 por ciento). En 2011, el Gobierno estimó que esas subastas redujeron los precios finales un 19 por ciento en comparación con las ofertas iniciales, y un 12 por ciento en comparación con el monto inicialmente estimado en el llamado a licitación.

Fuente: Carlos Pimenta y Mario Pessoa, editores, 2015. Gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia. En <https://publications.iadb.org/handle/11319/7123?locale-attribute=es&>

Demandas Judiciales

75. No existe una consolidación sobre los posibles impactos financieros de las acciones judiciales en contra del Estado. Solo el número de acciones laborales a cargo de la Procuraduría General de la Nación sobrepasa los 2,500 casos, no existiendo, sin embargo, una estimación de cuanto pueden alcanzar las indemnizaciones. Hay también procesos de naturaleza tributaria, contractual, e inclusive demandas internacionales, que pueden representar montos expresivos que impactarían las finanzas públicas. En los últimos años el monto pagado ha alcanzado un promedio anual menor que el 0.02 por ciento del PIB (Cuadro 3.3). La Dirección de Contabilidad del Estado no registra como un pasivo las demandas judiciales ya perdidas, pero aún no pagadas.

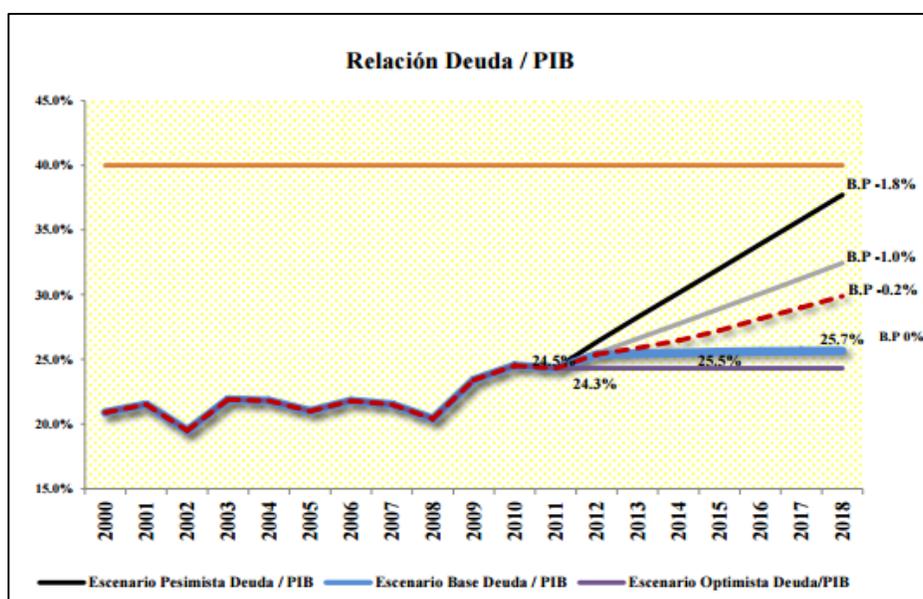
Cuadro 3.3. Ejecución Presupuestaria de las Sentencias Judiciales Pagadas
(en miles de quetzales)

Entidad	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Presidencia de la República						96
Ministerio de Relaciones Exteriores	395	28	60			1,119
Ministerio de Gobernación	1,729	2,953	4,759	3,689	5,930	6,807
Ministerio de la Defensa Nacional			15			
Ministerio de Finanzas Públicas	21		177	1,255	869	870
Ministerio de Educación	1,124	373	573	5,131	1,844	4,052
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	1,779	2,149	829	7,926	2,192	15,037
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	1,731	1,086	1,947	69	706	1,648
Ministerio de Economía		864		64	303	709
Min. Agricultura, Ganadería y Alimentación	17	139	2,507	297	2,537	3,406
Min. Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	825	2,124	13,164	61,858	21,441	4,286
Ministerio de Energía y Minas	2,868		104	116	136	51
Ministerio de Cultura y Deportes	324	850	1,062	717	2,354	1,542
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	51,060	54,808	31,536	8,042	4,829	9,997
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales					776	3,241
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro		1,706				
Ministerio de Desarrollo Social					28	151
Procuraduría General de la Nación	3	1,155	61	341	913	862
TOTAL	61,880	68,242	56,800	89,511	44,866	53,881
En porcentaje del PIB	0.02	0.02	0.01	0.02	0.01	0.01
Fuente: MINFIN						

3.1.3 Análisis de sostenibilidad fiscal a largo plazo (Menos Que Básica)

76. Los estudios sobre la sostenibilidad fiscal abarcan solamente el medio plazo, y no se publican regularmente. La DAPF y el BANGUAT elaboran periódicamente un Análisis de Sostenibilidad de Deuda (ASD) de medio plazo. En algunos casos esta información no es actualizada y puesta periódicamente a disposición del público, y en otros no se hace pública. En 2012, el MINFIN elaboró y publicó un ASD que presentaba proyecciones de la relación deuda/PIB para siete períodos, incluyendo escenarios derivados de supuestos alternativos para el déficit primario (Figura 3.2). Asimismo, en 2013, fue publicado el documento del Marco Fiscal de Medio Plazo, que contiene un análisis de sostenibilidad y riesgos del endeudamiento para el período 2013-2016, e incluye información sobre el servicio de la deuda pública hasta 2043⁵¹. Más recientemente, en el marco de la estrategia de gestión de sostenibilidad de la deuda externa, el MINFIN ha preparado en 2015 un ASD con horizonte a 2020, algunos de cuyos resultados se presentan en el Cuadro 3.4, pero este documento no es publicado⁵². Este tipo de análisis también son desarrollados por el BANGUAT, que prepara regularmente un ASD de medio plazo para uso institucional interno, con proyecciones para 5 años. A pesar de estos avances, la información analítica sobre la sostenibilidad fiscal presenta limitaciones, pues por una parte no alcanza al largo plazo, y por otra incorpora una información parcial del endeudamiento público al considerar solamente deuda de la administración central y deuda garantizada.

Figura 3.2. Resultados del Análisis de Sostenibilidad de Deuda publicado en 2012



Fuente: MINFIN. Análisis de Sostenibilidad de Deuda. 2012. [Chart goes here](#)

⁵¹ Actualmente la DAPF trabaja en el desarrollo de un modelo de programación financiera.

⁵² Este análisis se realizó empleando la metodología provista por el FMI. Además de la estimación de un escenario base, el análisis contiene escenarios que simulan los efectos en la ratio deuda pública/PIB de *shocks* en el crecimiento del PIB, en el balance primario, en la tasa de interés y en el tipo de cambio. En estos cuatro casos, los impactos sobre la situación de sostenibilidad de la deuda son moderados.

Cuadro 3.4. Análisis de Sostenibilidad de Deuda del Sector Público
(en porcentaje del PIB, a menos que se indique de otra manera)

Deuda e indicadores económicos - Escenario base

	Observado		Proyecciones					
	2004-12	2013-14	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Deuda pública bruta	22.5	24.8	25.3	25.9	26.4	27.1	28.1	28.9
Necesidades de financiamiento	3.4	3.1	3.6	4.1	3.4	3.7	3.9	4
Deuda pública (porcentaje del PIB potencial)	22.5	24.7	25.6	26.3	26.9	27.6	28.6	29.4
Crecimiento del PIB real (porcentajes)	3.5	3.7	3	3.7	3.6	3.5	3.4	3.4
Inflación (Deflactor del PIB, en porcentajes)	5.8	3.4	3.6	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0
Crecimiento del PIB nominal (porcentajes)	9.6	7.2	6.7	7.9	7.8	7.6	7.5	7.5
Tasa de interés efectiva (porcentajes)	7.1	6.8	6.3	6.2	6.2	6.3	6.2	6.2

Fuente: MINFIN, DCP. Análisis de Sostenibilidad de la Deuda. Mayo de 2015.

77. El sistema de seguridad social de largo plazo de Guatemala es muy fragmentado.

Existen al menos 18 sistemas de previsión social de largo plazo operando en el país⁵³. Los principales sistemas de jubilación son el Programa de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS) del IGSS que atiende a trabajadores formales del sector privado⁵⁴; el Programa de Clases Pasivas Civiles del Estado (CPCE, conocido también como Montepío), que atiende a funcionarios del sector público y es administrado de manera conjunta por la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC) y el MINFIN a través de la DCE; y el sistema de jubilaciones del Instituto de Previsión Militar (IPM)⁵⁵. Las entidades autónomas, entre ellas los municipios, cuentan con regímenes particulares, entre los que destacan en el ámbito local el Plan de jubilaciones de los empleados de la municipalidad de Guatemala y el Plan de prestaciones del empleado municipal.

⁵³ Ver detalle en Martínez (2015): El Régimen de fondos de pensiones guatemalteco a nivel privado y su proyección social y legal en Guatemala. Universidad Rafael Landívar (mimeo).

⁵⁴ El IGSS también administra el programa de seguridad social de corto plazo (salud) denominado Programa de Enfermedad, Maternidad y Accidentes (EMA), que brinda cobertura a trabajadores activos y pasivos de los sectores público y privado. A diciembre de 2014, la población protegida por el Programa EMA alcanzó a 3.0 millones de personas.

⁵⁵ En 2014 el programa IVS del IGSS contaba con un millón de afiliados (alrededor del 24 por ciento de la Población Económicamente Activa); el Programa CPCE contaba con alrededor 160 mil cotizantes y 101 mil beneficiarios; y el programa del IPM contaba con alrededor de 5.700 cotizantes activos.

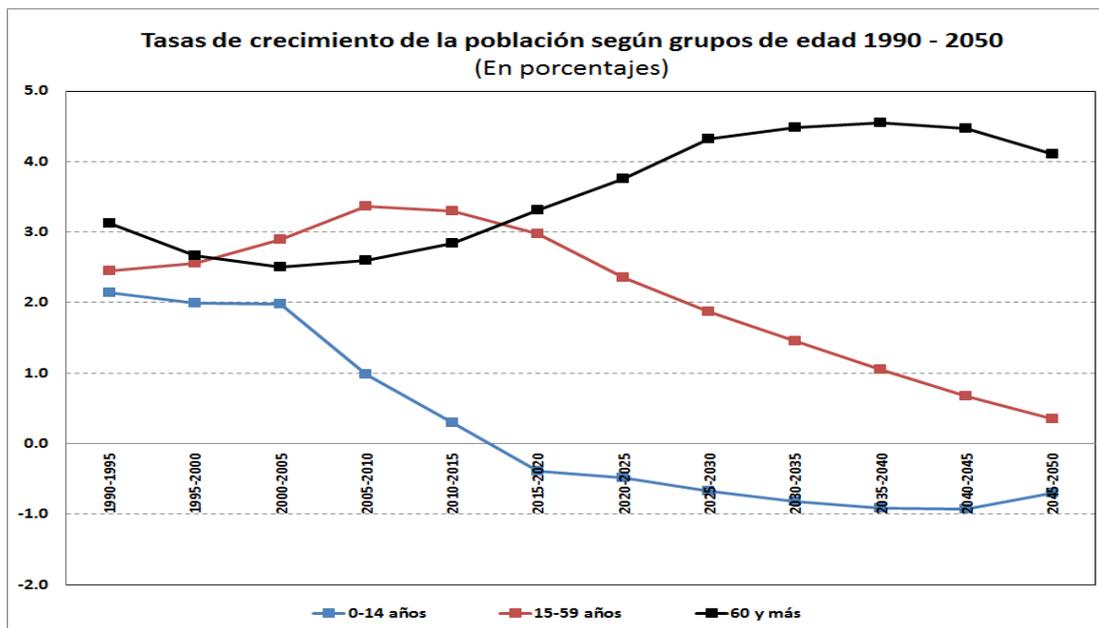
78. En función de los significativos impactos fiscales a largo plazo, es recomendable contar con información sobre la situación financiera actual y proyectada de la seguridad social en los análisis de sostenibilidad fiscal. Debido al proceso de transición demográfica, Guatemala enfrentará en las décadas venideras un proceso caracterizado por la mayor participación relativa de la población adulta mayor (Figura 3.3). Esta tendencia demográfica tiene implicaciones de primer orden para la seguridad social pues por una parte demanda la necesidad de hacer efectivos los beneficios de jubilación para la población cubierta por los planes vigentes⁵⁶, y por otra implica la necesidad de mayores recursos para la salud, debido a que la atención a la población mayor es recurrente y costosa. En este contexto, es recomendable que los análisis de sostenibilidad fiscal de largo plazo incorporen proyecciones de los ingresos y gastos de la seguridad social. La información de las proyecciones actuariales del Programa IVS del IGSS es producida, actualizada y publicada regularmente, con datos de ingresos, gastos y reservas técnicas proyectadas con un horizonte de 13 años (Figura 3.3)⁵⁷. En el caso del CPCE, los últimos estudios actuariales disponibles datan de 2006, presentando proyecciones hasta 2020, y requieren ser actualizados. En términos de la gestión de riesgos fiscales derivados de la seguridad social, cabe destacar los siguientes aspectos: (i) el programa de jubilaciones del IGSS ingresaría en situación de déficit a mediados de la década de 2020, (ii) el programa de salud que administra el IGSS (que atiende también a los funcionarios públicos) enfrentaría una situación de desequilibrio a partir de 2017 y (iii) el programa CPCE genera importantes requerimientos de asignación financiera anual en el presupuesto del Estado⁵⁸.

⁵⁶ En varios países de Latinoamérica (entre ellos Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador y México entre otros), distintas razones -como la baja cobertura de los sistemas, su bajo nivel de prestaciones o la incidencia de la pobreza entre la población mayor- han llevado al establecimiento de regímenes de protección social no contributivos, que demandan un alto esfuerzo fiscal.

⁵⁷ Adicionalmente, el IGSS prepara y difunde proyecciones actuariales relacionadas a prestaciones en su programa de salud.

⁵⁸ El Presupuesto del Estado para 2016 contempla una asignación neta (gastos menos aportes) de Q2.764 millones para la atención de las clases pasivas del Estado, que equivalen a un estimado del 0.5 por ciento del PIB y del 3.9 por ciento del presupuesto de gastos anual de la administración central.

Figura 3.3. Tendencias demográficas y proyecciones actuariales del IGSS (IVS)



Fuente: Centro Latinoamericano de Demografía e IGSS.

C. Gestión de Riesgos

3.2.1 Contingencias presupuestarias (Menos Que Básica)

79. El presupuesto no establece partida de reservas para contingencias. Esa modalidad no está contemplada en la LOP. En caso de emergencia, el Estado procede a obtener financiamientos específicos o a realizar modificaciones al presupuesto vigente. Existen fondos específicos y mecanismos de mitigación para ciertos tipos de riesgos⁵⁹, pero no existe una partida o un fondo que se pueda usar para todo tipo de contingencia.

80. La Constitución prevé mecanismos excepcionales de ejecución y financiamiento en casos de emergencia grave o de calamidad pública. En esa situación, el Presidente de la República puede dictar las disposiciones necesarias, debiendo dar cuenta al Congreso en sus sesiones inmediatas (art.183 de la Constitución). La Constitución también autoriza que el BANGUAT conceda préstamos extraordinarios al Gobierno en caso de catástrofes o desastres públicos (art. 133 de la Constitución), pero no se ha utilizado esta prerrogativa.

⁵⁹ Como ejemplos, se pueden mencionar el Fondo Nacional Permanente de Reducción de Desastres, las fianzas por riesgos asociados a la explotación minera y de hidrocarburos y los fondos de garantía para el sector financiero.

3.2.2 Gestión de activos y pasivos (Básica)

81. El endeudamiento público ha de ser obligatoriamente autorizado por el Congreso, que establece límites anuales dentro de la Ley Anual de Presupuesto. La Constitución y la LOP establecen que todo endeudamiento de las entidades estatales debe ser autorizado por el Congreso. Esta disposición es extensiva al Instituto de Fomento Municipal (INFOM), a las municipalidades (incluyendo sus empresas) y a las empresas públicas que requieran el aval o garantía del Estado. Adicionalmente, la ley anual del presupuesto establece límites cuantitativos para el endeudamiento⁶⁰, incluyendo referencias a su composición en términos de deuda interna y externa; y a los tipos de instrumentos autorizados (colocación neta de bonos y préstamos externos a largo plazo)⁶¹. Según el marco legal vigente, ninguna entidad del sector público (incluyendo municipalidades para deuda garantizada) puede iniciar trámites para realizar operaciones de crédito público sin la autorización previa del MINFIN. La DCP es responsable de la negociación y gestión del financiamiento externo de la administración central, entidades descentralizadas y autónomas y gobiernos municipales en el caso de deuda garantizada; bajo los lineamientos de gestión de pasivos y riesgos⁶².

82. El régimen municipal concede facultades de endeudamiento a los gobiernos locales. La Constitución otorga a las municipalidades la facultad de obtener sus propios recursos, incluyendo las operaciones de endeudamiento⁶³. Los préstamos son aprobados por los respectivos concejos municipales, y adicionalmente por el MINFIN y el Congreso en el caso del financiamiento externo⁶⁴. Bajo un enfoque de gestión de riesgos, el Código Municipal fue reformado en 2010 estipulando que los municipios deben observar su capacidad de pago para asegurar que el endeudamiento en que incurrir no comprometa las finanzas públicas nacionales⁶⁵. Asimismo, dicha reforma establece que las municipalidades no pueden contraer obligaciones crediticias cuyo plazo de amortización exceda el período de gobierno del concejo municipal que las aprueba, con lo cual a partir de 2010 el endeudamiento municipal no garantizado por el Estado se ha orientado principalmente a

⁶⁰ Límites expresados en Quetzales en el presupuesto de ingresos.

⁶¹ Art. 171-i) de la Constitución Política del Estado; Art. 61 de la LOP (Ámbito legal del crédito público) y disposiciones específicas en las leyes anuales de presupuesto (para el caso de 2016, ver el Art. 1 del Decreto No. 14-2015).

⁶² Reglamento Interno del Ministerio de Finanzas Públicas. Acuerdo Gubernativo No. 26-2014.

⁶³ Estas disposiciones alcanzan al ámbito de todas las municipalidades, empresas, entidades u otras figuras jurídicas municipales.

⁶⁴ Los préstamos internos solamente pueden ser contratados por los municipios con los bancos del sistema financiero nacional.

⁶⁵ Según el Artículo 115 del Código Municipal, "el Concejo Municipal deberá presentar dentro de los diez días del mes siguiente a través del módulo de deuda del SIAF en cualquiera de sus modalidades el detalle de los préstamos internos y externos vigentes y el saldo de la deuda a contratar". La deuda ya se encuentra registrada por lo que los Gobiernos Locales cumplen con informar al MINFIN sobre los préstamos adquiridos, a través del módulo de deuda del SICOINGL. De conformidad con el Acuerdo 26-2014 "Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas", en su artículo 119 indica que la DAAFIM es la dependencia responsable de brindar asistencia y asesoría técnica a las municipalidades, mancomunidades de municipalidades, dependencias y empresas municipales del país, en lo concerniente a las normativas que regulan el Sistema de Administración Financiera -SIAF- y la metodología presupuestaria uniforme utilizada por el sector.

operaciones de corto plazo. Las municipalidades a efectos de registro, tienen la obligación de informar sobre la obtención de financiamiento al MINFIN, función que se encuentra a cargo de la DAAFIM.

83. La gestión del endeudamiento externo es realizada a partir de lineamientos estratégicos. El MINFIN prepara regularmente estrategias trianuales de sostenibilidad de la deuda para uso interno de sus autoridades. Estos documentos son preparados por la DCP y contienen, además de un ASD, lineamientos estratégicos para la gestión de la deuda que incluyen: (i) consideraciones sobre cumplimiento de compromisos contractuales, (ii) búsqueda del mayor beneficio para el Estado ante la disponibilidad de fuentes alternativas de recursos, (iii) gestión de riesgos de caja, tipo de cambio, tasas de interés variables y riesgos de mercado y (iv) previsión de efectos macroeconómicos.

84. No se producen informes agregados que den cuenta del endeudamiento del sector público. Aunque se dispone de información sobre saldos y servicio de deuda de la administración central, de los gobiernos municipales y de otro tipo de entidades que tienen deuda garantizada por el Estado, en la actualidad no se producen reportes agregados sobre el endeudamiento del sector público. Esta limitación, que se extiende a otras áreas de la gestión financiera pública, deriva en parte de la naturaleza jurídica de las entidades y afecta no solamente a las posibilidades de contar con registros unificados y comprehensivos, sino también a las posibilidades de desarrollo de instrumentos analíticos sobre sostenibilidad fiscal y gestión de riesgos que abarquen a la totalidad del gobierno (ver sección 3.1.3). El Cuadro 3.5 presenta información sobre el endeudamiento público proveniente de las dos grandes fuentes de registro y gestión de deuda: la DCP, Órgano Rector del Sistema de Crédito Público, y la DAAFIM, encargada de recopilar información sobre el endeudamiento municipal. Esta información permite contar con un buen panorama del endeudamiento externo e interno de la administración central (incluyendo deuda garantizada)⁶⁶, así como de la situación municipal.

⁶⁶ Una empresa no financiera (Instituto Nacional de Electrificación – INDE), una financiera (Corporación Financiera Nacional - CORFINA) y una municipal (Empresa Municipal de Agua de la Ciudad de Guatemala – EMPAGUA).

Cuadro 3.5 Información sobre Endeudamiento Público Reportada por el MINFIN

	Millones de quetzales			Porcentajes del PIB		
<i>Fuente 1. Reporte de Operaciones de Crédito Público, Diciembre 2015: Deuda de la Administración Central y Resto de entidades 1/</i>						
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Administración Central	104,082.1	110,268.7	118,069.4	24.6	24.2	24.1
Externa	54,678.4	52,840.0	56,609.7	12.9	11.6	11.6
Interna	49,403.7	57,428.7	61,459.7	11.7	12.6	12.6
Deuda garantizada de otras entidades:	656.0	553.7	556.3	0.2	0.1	0.1
Externa	656.0	553.7	556.3	0.2	0.1	0.1
Total AC y garantizada	104,738.1	110,822.4	118,625.8	24.8	24.4	24.3
Préstamos	41,874.7	40,333.0	43,962.1	9.9	8.9	9.0
Bonos	62,863.4	70,489.4	74,663.7	14.9	15.5	15.3
<i>Fuente 2. SIAF-GL, Portal de Gobiernos Locales: Situación de la Deuda Municipal</i>						
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Deuda interna de municipios	n.d.	1,882.7	1,266.2	n.d.	0.4	0.3

Fuente: Elaboración propia con datos del MINFIN y BANGUAT.
1/ Corresponde a INDE, CORFINA y EMPAGUA.

85. El manejo de los activos públicos presenta una elevada fragmentación. La Cuenta Fondo Común-Cuenta Única Nacional, denominada también Cuenta Única del Tesoro (CUT), opera desde 1997 cuando fue instaurada mediante adiciones a la LOP. Desde entonces el MINFIN, a través de la Tesorería Nacional, ha realizado importantes avances para centralizar y administrar los ingresos y gastos del presupuesto del Estado, a pesar de que aún faltan volúmenes sustantivos por ser incorporados. En la actualidad, la CUT centraliza el ciento por ciento de los ingresos públicos, salvo los generados en concepto de ingresos propios por distintas entidades no incluidas en la administración central. Abarca institucionalmente a 19 entidades de la administración central, para las cuales realiza plenamente funciones de agente financiero, incluyendo pagos en favor de los proveedores. En cambio, se encuentran fuera de la cobertura de la CUT las siguientes entidades: Organismo Judicial, Organismo Legislativo, Órganos de Control, Consejos de Desarrollo, entidades descentralizadas, entidades autónomas, seguridad social, municipalidades y empresas públicas⁶⁷.

⁶⁷ Actualmente la Tesorería Nacional trabaja en un proyecto de extensión de la cobertura del Fondo Común, que en una primera fase (a ejecutarse desde 2016) abarcará a los Consejos de Desarrollo y en una segunda, a ejecutarse desde 2017, a entidades descentralizadas y autónomas seleccionadas. No se tiene prevista, en el mediano plazo, la incorporación de municipalidades al Fondo Común.

Esta cobertura permitió gestionar mediante la CUT el 46.9 por ciento del gasto aprobado en el presupuesto de 2015⁶⁸.

86. La administración de los activos líquidos del sector público al margen de la CUT genera ineficiencias y costos para el Estado. Las transferencias de recursos a todas las entidades públicas que cuentan con recursos del Estado y no ejecutan a través de la CUT se realiza en su totalidad a través del Fondo Común que opera en el BANGUAT. Los saldos son depositados en un gran número de cuentas abiertas en el sistema bancario nacional, sobre cuyo número no se tiene registro. Desde el punto de vista agregado, la incompleta cobertura de la CUT en su función de mantenimiento centralizado de los recursos públicos da lugar a que existan recursos ociosos en cuentas de las entidades públicas⁶⁹, mientras la Tesorería Nacional financia al mismo tiempo los déficits de caja. Este tipo de gestión de la liquidez limita la óptima administración de los activos públicos e implica la necesidad de incurrir en costos de financiamiento. Además de las disponibilidades de efectivo, las entidades de la administración central, descentralizadas y autónomas reportan la existencia de 66 fideicomisos públicos nacionales con activos líquidos que alcanzan alrededor de Q2.350 millones (0.6% del PIB) depositados en el sistema financiero público y privado.

3.2.3 Garantías (Básica)

87. El marco normativo vigente permite el otorgamiento de distintos tipos de garantías formales por parte del Estado. Diferentes leyes conforman un marco que establece la posibilidad de otorgar garantías formales del Estado en favor de entidades del sector público, entidades privadas que realicen emprendimientos en alianza con el Estado y ahorradores. En el primer caso, la LOP establece la posibilidad de que el Estado otorgue garantías para préstamos en favor de entidades descentralizadas, autónomas, municipalidades y empresas públicas, con la aprobación del Congreso⁷⁰, incorporando las previsiones necesarias para garantizar el repago⁷¹. En el segundo, la Ley de Alianzas Público Privadas (APP), promulgada en 2010, contempla de manera explícita la posibilidad de que los contratos para proyectos público-privados contemplen garantías del Estado en favor de los participantes privados, dependiendo del tipo de contrato, en cuyo caso deben existir previsiones en el presupuesto de los ejercicios correspondientes. Hasta el presente todavía no se ha celebrado ningún contrato de APP. En caso de los ahorradores, el Fondo para la Protección del Ahorro (FOPA) contempla aportes principalmente de las propias entidades bancarias, pero prevé también aportes estatales entre sus fuentes de financiamiento.

⁶⁸ El gasto no ejecutado vía Fondo Común incluye las transferencias al sector público no cubierto por la Cuenta Única, el servicio de la deuda y el gasto ejecutado mediante fondos rotativos, que alcanzó Q794 millones en 2015.

⁶⁹ Se estima que las cuentas de las entidades descentralizadas y autónomas no incorporadas al Fondo Común (sin incluir municipalidades) presentaron saldos promedio de Q 27,000 millones a lo largo de 2015.

⁷⁰ La Ley establece que cuando la entidad deudora no cuente con recursos financieros para cumplir con el pago de la cuota correspondiente al acreedor, deberá informar al MINFIN con dos meses de anticipación al vencimiento de la fecha de pago, para que se proceda a suscribir un convenio de reconocimiento de deuda con la garantía pertinente. Dicho convenio debe suscribirse antes que se realice el pago a cuenta de la entidad deudora.

⁷¹ Estas previsiones están establecidas en los incisos d), e) y f) del Artículo 66 de la Ley Orgánica de Presupuesto.

88. Existen registros sobre las garantías formales que otorga el Estado, los cuales se difunden regularmente. El MINFIN, a través de la DCP, publica mensualmente información sobre montos de préstamos y saldos deudores, entre otros, de los préstamos externos con garantía del Estado contratados por entidades públicas (Cuadro 3.6). Por otra parte, el BANGUAT publica, también de manera mensual, los estados financieros del FOPA (ver sección 3.2.5). Esta información permite conocer los beneficiarios de estas garantías, y en el caso de la deuda la exposición bruta del Estado. La información publicada resulta de suma utilidad para apreciar la magnitud de estas garantías. Así, en 2006, tras el episodio de cierre de operaciones de una entidad bancaria privada, las garantías otorgadas a los beneficiarios del FOPA alcanzaron Q2,150 millones, equivalentes al 0.9 por ciento del PIB. Por su parte, la información disponible sobre la deuda garantizada a finales de 2015, muestra que los saldos que las entidades beneficiarias deben amortizar son pequeños en términos relativos, pues equivalen al 0.11 por ciento del PIB.

Cuadro 3.6. Reporte de la Deuda Externa Garantizada
(SalDOS a febrero de 2016, en millones de dólares)

Concepto	Contratado	Desembolsado	Por amortizar
Corporación Financiera Nacional	6.5	6.5	0.1
Empresa Municipal de Agua	77.9	70.9	15.1
Instituto Nacional de Electrificación	141.6	135.1	57.7
Total	226.0	212.5	72.9

FUENTE: MINFIN.

NOTA: Además de la información presentada en este cuadro, los reportes contienen datos sobre saldos por desembolsar, saldos desobligados y saldos amortizados.

3.2.4 Alianzas público-privadas (No evaluada)

89. En años recientes el Gobierno ha establecido un marco legal que posibilita el desarrollo de APP. En 2010 y 2011 fueron aprobados la Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica y su Reglamento⁷². Este marco legal tiene el propósito de promover emprendimientos conjuntos entre el Estado y el sector privado para la construcción y administración de proyectos de carreteras, generación y distribución de energía eléctrica, puertos, aeropuertos y otras obras⁷³. La ley regula principalmente (i) la institucionalidad para el establecimiento de las APP, (ii) las funciones de la Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica

⁷² Decreto 16-2010 de abril de 2010 y Acuerdo Gubernativo 360-2011 de octubre de 2011.

⁷³ Según la definición de la ley, se entiende como Proyecto de APP al "conjunto de actividades priorizadas por la institución sectorial competente, centralizada, descentralizada o autónoma del Estado, que actuará como contratante, o el Consejo que se articulan, coordinan e interrelacionan con participantes privados, a fin de proveer infraestructura económica que permita fortalecer la economía, el desarrollo y la mejora de la calidad de vida de la población".

(ANADIE), (iii) los procedimientos para la licitación y contratación, (iv) las garantías, incluyendo las otorgadas por el Estado y (v) los regímenes de fiscalización y de solución de controversias. Cabe destacar que la Ley establece de manera explícita que los riesgos derivados de los emprendimientos serán compartidos y que su distribución será definida en cada contrato. La ANADIE, a través de sus distintos órganos⁷⁴, tiene entre sus principales funciones el desarrollo de la política, la priorización de las iniciativas solicitadas por las entidades públicas, el apoyo al desarrollo de los estudios de factibilidad y diseño, la aprobación de los proyectos, la fiscalización de la ejecución y la implementación de políticas de información y rendición pública de cuentas.

90. Actualmente, no existen APP activas en Guatemala; sin embargo, el Gobierno está desarrollando acciones para concretar APP en distintos sectores. La ANADIE, a solicitud de entidades de la administración central y de gobiernos municipales, desarrolló un portafolio de proyectos de infraestructura vinculados a servicios administrativos, puertos, carreteras, aeropuertos, vialidad, energía y transporte de carga (Cuadro 3.7)⁷⁵. La mayor parte de los proyectos está concebida bajo la modalidad de Diseño, Construcción, Operación y Transferencia (DBOT, por sus siglas en inglés), y en ninguno de los casos contempla el establecimiento de garantías explícitas por parte del Estado⁷⁶. Según el cronograma vigente, en 2016 se tiene previsto licitar cuatro proyectos, con inversiones acumuladas de Q4,087 millones; mientras que la ejecución de los restantes proyectos del portafolio supondría unas inversiones acumuladas de Q15,190 millones entre los años 2017 a 2020, que se estima que representarían alrededor del 2 por ciento del PIB en 2020. Aunque estas posibles inversiones tendrían una cuantía importante para la economía guatemalteca, su magnitud relativa en términos del PIB sería todavía baja en comparación a la actualmente observada en algunos países de Latinoamérica (Figura 3.4).

⁷⁴ El Consejo, la Dirección Ejecutiva y la Dirección de Fiscalización.

⁷⁵ <http://www.agenciadealianzas.gob.gt/wpsite/proceso-de-app-guatemala/>

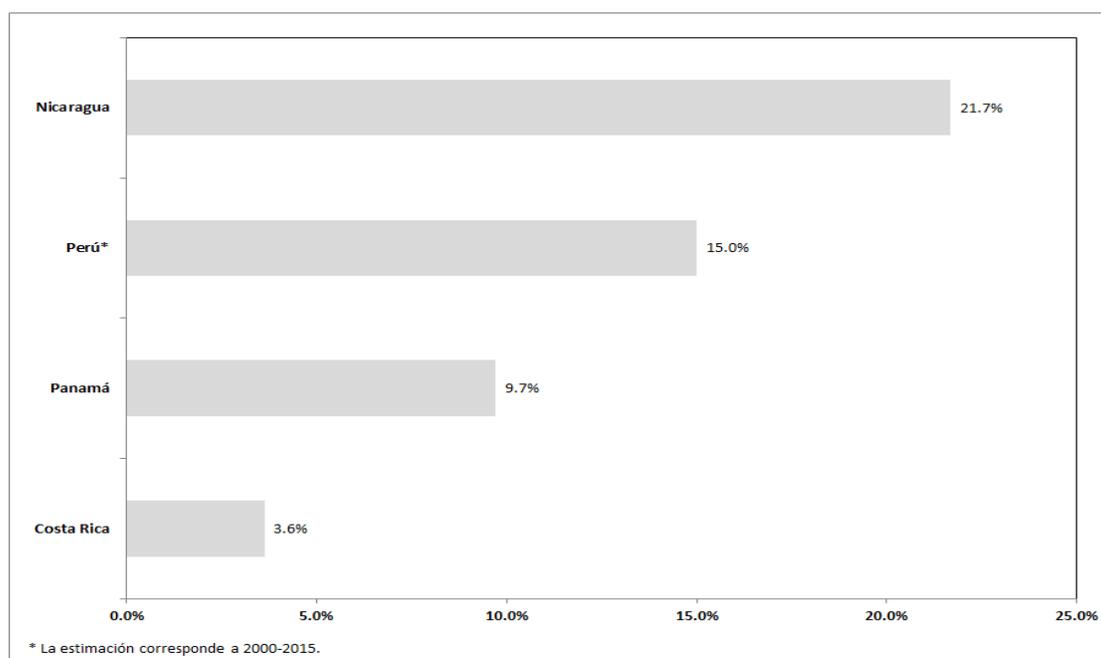
⁷⁶ La Ley de APP establece la posibilidad de que, si corresponde de acuerdo al contrato, el MINFIN presupueste recursos para las garantías concedidas por el Estado al participante privado.

Cuadro 3.7. Portafolio de Proyectos para Alianzas

Proyecto	Institución contratante	Inversión estimada (MM de dólares)	Período estimado de inversión
Centro Administrativo del Estado	Ministerio de Finanzas Públicas	240	2017-218
Puerto intermodal Tecún Umán	Ministerio de Economía	40	2017-2018
Autopista Escuintla-Puerto Quetzal	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	50	2017
Modernización del Aeropuerto La Aurora	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	196	2017
Circunvalación eje Norte-Oriente	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	180	2019-2020
Tren de cercanías e Interconexión vial	Municipalidad de Guatemala	622	2018-2019
Libramiento Antigua Guatemala	Municipalidad de Antigua Guatemala	75	2019-2020
Red nacional de transporte de gas natural	Ministerio de Energía	325	2019-2020
Tren de carga del Pacífico	Ministerio de Economía	240	2019-2020
Total		1,968	2017-2020

Fuente: ANADIE.

Figura 3.4. Inversiones acumuladas en APP entre 2002 y 2012 en diversos países (En porcentajes del PIB)



3.2.5 Exposición al sector financiero (Buena)

91. La Superintendencia de Bancos de Guatemala (SIB) evalúa mensualmente la estabilidad del sector financiero y el nivel de respaldo al sector financiero. La SIB monitorea mensualmente los principales indicadores del sistema financiero. Actualmente, se considera que la situación de liquidez, solidez y rentabilidad del sistema financiero es adecuada para todos los indicadores prudenciales por encima de los estándares reglamentarios. La SIB es responsable de la supervisión de 104 entidades financieras (Cuadro 3.8), siendo 17 bancos, 14 sociedades financieras, 6 entidades fuera de plaza (off shore), 28 compañías de seguros, 9 empresas especializadas en servicios financieros, 14 almacenes generales de depósito, el BANGUAT, y 15 otras entidades financieras. Los bancos son depositarios de 66 fideicomisos públicos constituidos por entidades del gobierno central y 13 constituidos por municipalidades o entes descentralizados⁷⁷.

Cuadro 3.8. Entidades Financieras Supervisadas por la Superintendencia de Bancos en diciembre 2015						
Tipo de Institución	No.	Estructura por Activos %	en millones de quetzales			
			Activos	Pasivo	Capital	Resultado
Sistema Bancario ⁽¹⁾	17	83.3	264,623.8	240,120.4	24,503.4	4,002.7
Sociedades Financieras	14	2.9	9,306.4	8,189.7	1,116.7	176.1
Entidades Fuera de Plaza	6	8.0	25,423.2	22,876.5	2,546.7	305.1
Compañías de Seguros	28	2.7	8,685.6	5,618.9	3,066.7	664.6
Emp. Especializadas en Servicios Financieros ⁽²⁾	9	2.1	6,523.8	4,338.5	2,185.3	862.3
Almacenes Generales de Depósito	14	0.1	245.8	51.3	194.5	39.9
Otras Entidades ⁽³⁾	15	0.9	2,961.7	2,135.5	826.2	126.2
Total	103	100.0	317,770.3	283,330.8	34,439.5	6,176.9
Banco de Guatemala	1		94,463.3	90,963.0	3,500.3	(1,449.0)

Fuente: Superintendencia de Bancos de Guatemala.

Notas: (1) Incluye 13 sociedades financieras privadas y la Corporación Financiera Nacional (CORFINA) que es pública.
 (2) Incluye 6 empresas emisoras de tarjetas de crédito, 2 de arrendamiento financiero y 1 de factoraje.
 (3) Incluye 3 casas de cambio, 10 casas de bolsa, el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA) y el Departamento de Monte de Piedad de El Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala que son entidades públicas.

92. La SIB publica mensualmente un Boletín de Estadísticas del Sistema Financiero⁷⁸. Se encuentran disponibles informaciones detalladas sobre los estados financieros, encaje en moneda nacional y extranjera, tasa promedio ponderada activa y pasiva, cartera de créditos, cartera vencida,

⁷⁷ En 31 de diciembre de 2014, 40 estaban vigentes, 19 vencidos y en proceso de extinción y 20 formalmente extintos y en liquidación.

⁷⁸ Ver <http://www.sib.gob.gt/web/sib/informacionfinanciera/boletinestadisticas>.

activos crediticios, integración de fideicomisos, clasificación de activos crediticios e indicadores financieros diversos. El Cuadro 3.9 presenta algunos de los indicadores por sector.

Cuadro 3.9. Indicadores Financieros del Sistema Financiero en Diciembre de 2015

Indicadores	Sistema Bancario	Sociedades Financieras	Entidades Fuera de Plaza
Liquidez Inmediata	18.93%	5.13%	11.20%
Indicador de Cartera Vencida	1.35%	2.67%	1.20%
Indicador de Cobertura de Cartera Crediticia en Riesgo	138.37%	142.87%	148.80%
Rendimiento del Patrimonio	16.34%	15.77%	12%
Rendimiento del Activo	1.51%	1.89%	1.20%
Índice de Adecuación de Capital	14.11%	34.36%	14.50%

Fuente: Superintendencia de Bancos de Guatemala. Boletín Mensual de Estadísticas diciembre 2015.

93. Hay un Fondo de Protección al Ahorro (FOPA) para proteger los depósitos bancarios en caso de liquidación de una institución bancaria⁷⁹. Este Fondo fue utilizado dos veces desde el 2006, siendo los recursos suficientes para cubrir el 100 por ciento de los depósitos garantizados, no garantizados y los pasivos laborales. La garantía es de Q20 mil por persona individual o jurídica. Los activos del FOPA al 31 de diciembre de 2015 fueron de Q3,348 millones. La Corporación Financiera Nacional (CORFINA), que es una empresa pública financiera, es responsable de la administración de los activos remanentes de esas intervenciones que aún tienen pendientes obligaciones tributarias diversas por un monto de Q1,100 millones. El Cuadro 3.10 presenta los costos de ejecución de dos episodios de cierre de instituciones financieras que fueran cubiertos por los recursos del FOPA en su totalidad sin necesidad de aportes adicionales por parte del gobierno.

Cuadro 3.10. Aportes del Fondo de Protección al Ahorro

Banco	Depósitos (millones de quetzales)	Total de Cuentas	Total Cobertura FOPA		
			Aportado a Fideicomisos	Equivalente a Q20 mil por cuenta	Ahorro FOPA por opción tomada
Del Café S.A.	6,776.5	1,011,809	1,600.0	2,150.1	550.1
De Comercio S.A	951.7	120,061	371.9	374.5	2.6
Total	7,728.2	1,131,870	1,971.9	2,524.6	552.7

Fuente: Banco de Guatemala.

* Se trata de fideicomisos de exclusión de activos y pasivos que se constituyen de conformidad con la ley, y no de fideicomisos para la ejecución de asignaciones presupuestarias.

⁷⁹ Ver <https://www.banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=116575&aud=1&lang=1>.

3.2.6 Recursos naturales **(Menos Que Básica)**

94. El gobierno no publica anualmente una estimación del volumen y valor de los principales activos de recursos naturales, pero estima el volumen y valor de las ventas e ingresos fiscales del ejercicio anterior. El Ministerio de Energía y Minas (MEM) elabora informes estadísticos tanto para hidrocarburos como para productos mineros de volumen y precio y en ciertos casos de ingresos generados por el Estado⁸⁰.

95. Los ingresos fiscales provenientes de la minería y del petróleo representan una parte reducida de los ingresos de la Administración Central (Cuadro 3.11). Se aprecia que han disminuido en los años recientes en una coyuntura de bajos precios internacionales⁸¹ (Figura 3.5). En 2013, el 2.1 por ciento de los ingresos del Estado provenían de ese sector⁸². Sin embargo, pueden representar una parte significativa de los ingresos de los municipios donde se explotan los recursos. 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 generadas) y “cánones” (ingresos privativos del MEM derivados de derechos de uso del territorio y/o por licencia).

96. La información sobre las reservas del subsuelo producida por las empresas mineras privadas es aproximada y no está certificada. Tanto la producción de hidrocarburo como de minería está concentrada en pocas empresas extranjeras⁸³. El gobierno no dispone de estudios independientes sobre el volumen y valor de las reservas del subsuelo ni incluye en su contabilidad los activos derivados de los recursos naturales.

⁸⁰ www.mem.gob.gt. En el caso de hidrocarburos no se publica el monto de los impuestos pagados por las empresas. En el caso de la minería se interrumpió la publicación del dato de ingresos fiscales en el informe de 2015.

⁸¹ De 2013 a 2015, el volumen de la producción de petróleo se ha mantenido por debajo de los 3.6 millones de barriles anuales.

⁸² *Segundo Informe Nacional de Conciliación EITI-GUA* (2015) conciliando datos de las empresas extractivas y del Gobierno de Guatemala sobre los montos transferidos por las empresas del Sector al Estado.

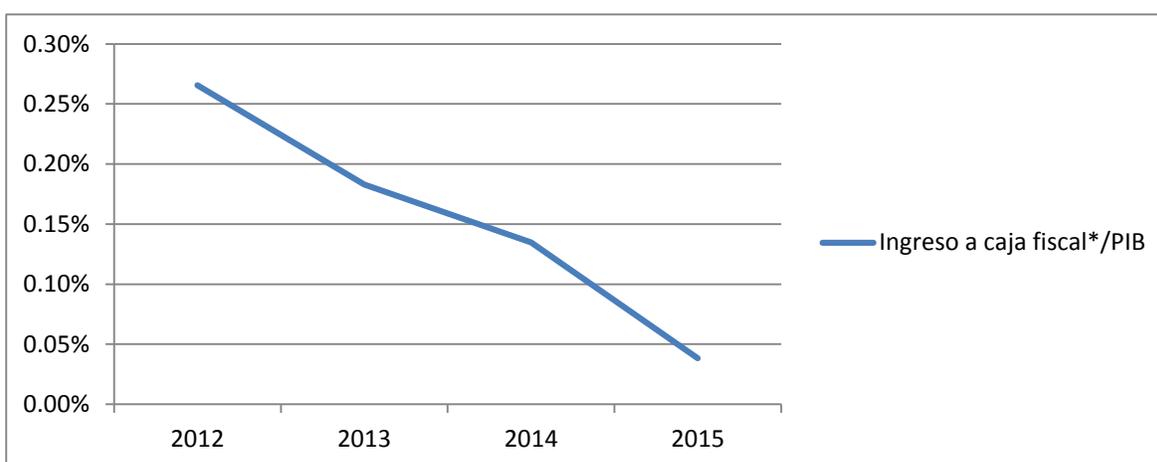
⁸³ La empresa Perenco producía el 92 por ciento del petróleo y la empresa Montana Exploradora el 88 por ciento de la producción minera en 2012-2013.

Cuadro 3.11. Aportes Fiscales de las Industrias Minera y de Hidrocarburos
(En miles de Quetzales)

	Aporte Total* (Datos Conciliados)	2012	2013
1	Minerales	521,143	422,327
	<i>De los cuales ingresos tributarios</i>	<i>392,690</i>	<i>245,920</i>
2	Petróleo	1,097,089	1,010,050
	<i>De los cuales ingresos tributarios</i>	<i>88,260</i>	<i>105,860</i>
3	Total Industria Extractiva (1+2)	1,618,232	1,432,377
	<i>De los cuales ingresos tributarios</i>	<i>480,950</i>	<i>351,780</i>
4	Presupuesto General de la Nación	59,547,384	66,985,437
5	Participación en los ingresos del Estado	2.7%	2.1%
6	En relación al PIB	0.41%	0.34%

Fuente: Cálculo del personal del FMI basado en cifras conciliadas. Datos del presupuesto nacional tomados de los Decretos N. 33-2011 y N. 30-2012. PIB obtenido de la publicación "Guatemala en Cifras, 2014" del Banco de Guatemala, Contribución Minería y Petróleo tomado de la producción declarada por las empresas al MEM y publicada en los Anuarios Estadísticos Mineros 2012 y 2013 y la revista Estadística de Hidrocarburos 2012 y 2013, ambas publicaciones del MEM.

Figura 3.5. Hidrocarburos: Ingreso a Caja Fiscal*/PIB (2012-2015)



Fuente: Datos presentados en el Informe EITI 2012-2013. MEM (<http://www.mem.gob.gt/hidrocarburos/ingresos-por-produccion-petrolera-nacional/ingresos/>)

*El total de ingreso a caja fiscal corresponde a la suma de regalías e ingresos por Participación del Estado, más los aportes al fondo económico de la Nación y el pago variable. No están incluidos los pagos de impuestos ni los ingresos privados del MEM. En 2015, los datos corresponden a los 11 primeros meses.

97. Los riesgos ambientales y los costes asociados a la rehabilitación de los lugares de producción minera y petrolera son cubiertos por una fianza depositada por las empresas extractivas. Ese mecanismo no es complementado por un mecanismo de seguro. El Gobierno no analiza los riesgos asociados a eventuales daños ligados a la explotación minera o petrolera y no ha elaborado una metodología para compilar la información de los estudios ambientales.

3.2.7 Riesgos ambientales (Básica)

98. El gobierno identifica y analiza en términos cualitativos los principales riesgos fiscales derivados de desastres naturales y ha llevado a cabo estimaciones puntuales del coste fiscal de eventos pasados. Las evaluaciones proporcionan datos sobre pérdidas humanas y materiales. Incluso la generación de datos sobre los impactos se ha extendido a desastres de menor importancia, los cuales están registrados en el Sistema de Manejo de Información en Caso de Emergencia o Desastre, (SISMICEDE)⁸⁴.

99. Guatemala es el cuarto país del mundo más expuesto a desastres naturales según el Índice Mundial de Riesgos⁸⁵. Las amenazas provienen principalmente de huracanes y terremotos. Según Vega (2013)⁸⁶, 24.250 personas fallecieron entre 1976 y 2012 y 9.6 millones fueron damnificadas por los eventos naturales extremos de origen geológico y meteorológico. El impacto económico total acumulado hubiera sido de Q26.3 mil millones, y el Gasto en Reconstrucción de Q9.4 mil millones. El Cuadro 3.12 presenta un resumen de los eventos más recientes y sus respectivos costes fiscales.

100. Estudios específicos han permitido analizar con más detalle los impactos de los principales eventos que han afectado el país. La Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GIZ) a finales de 2012 y principios de 2013 ha financiado el estudio "Principales Pasivos Ambientales Contingentes y sus Potenciales Efectos Fiscales en Guatemala" que cuantifica el coste de los eventos meteorológicos y sus impactos fiscales entre 1998 y 2012. Un informe del BID "Perfil de riesgos de catástrofes de Guatemala" de 2009 estimó los valores expuestos y los riesgos a efectos de responsabilidad fiscal⁸⁷. El propio MINFIN hizo también un análisis del impacto de las sequías.

101. En febrero de 2011 se aprobó la política nacional para la reducción de riesgos de los desastres. La política define cuatro ejes estratégicos: i) identificación, análisis y valoración del riesgo; ii) preparación de capacidades y condiciones para el manejo del riesgo; iii) gestión: mitigación, transferencia y adaptación; y iv) recuperación post desastre.

⁸⁴ Véase http://www.conred.gob.gt/www/index.php?option=com_content&view=article&id=4408&Itemid=777

⁸⁵ World Risk Report 2014 (UNU-EHS).

⁸⁶ "Principales Pasivos Ambientales Contingentes y sus Potenciales Efectos Fiscales en Guatemala" Vega García, S. S., MINFIN – GIZ (2013).

⁸⁷ Ver informe BID 2009sobre Perfil de riesgos de catástrofes en Guatemala.

102. Fondos temáticos han sido creados para mitigar los impactos de los eventos climáticos. El Fondo Nacional Permanente de Reducción de Desastres⁸⁸ recibe Q8 millones anuales en el presupuesto cuyo uso está destinado a responder a situaciones de emergencia. La parte de esos fondos que no fue utilizada a finales de 2015 revertió al fondo común. En 2016 se cambió esa interpretación para permitir que el Fondo acumule los recursos no gastados y se cree una reserva más permanente. Por su vez, el Fondo Emergente creado por el Acuerdo Gubernativo 105-2012 es capitalizado con recursos provenientes de un convenio para el pago de regalías voluntarias y extraordinarias por la industria extractiva minera y destinado a la mitigación de daños que surjan de los fenómenos naturales. En materia de mitigación, el Fondo Nacional de Cambio Climático⁸⁹ se destina a financiar programas para reducir la emisión de gases de efecto invernadero y favorecer actividades de adaptación al cambio climático. Si bien el país ha podido utilizar un préstamo contingente con el Banco Mundial para cubrir parte de los costes asociados a la combinación de la erupción del Volcán Pacaya y la Tormenta Tropical Agatha en 2010, no dispone a la fecha de ese tipo de instrumento financiero ni tampoco ha contratado un seguro para desastres naturales.

Cuadro 3.12. Fuente de Financiamiento Planes de Reconstrucción por Fenómenos Hidrogeológicos (en millones de quetzales)

Fuente de Financiamiento	Fenómeno				TOTAL
	MITCH (1998)	STAN (2005)	AGATHA PACAYA (2010)	TT 12E (2012)	
Ingresos Corrientes	270.2	1,206.80	1,508.70	2.9	2,988.50
Colocaciones internas		824.4	305.8		1,130.20
Préstamos Externos	140.7	805.3	582.5		1,528.40
Disminución de Caja y Bancos de Recursos del Tesoro		702	25.4		727.4
Disminución de Caja y Bancos		573.2	898.9		1,472.10
Disminución de Caja y Bancos de Colocaciones Internas		300	-		300
Donaciones Externas		78.1	25.2		103.3
Ingresos Tributarios IVA PAZ			50.2		50.2
Otras Fuentes (internas y externas)	10	160.8	38.8		209.6
Total en Millones de Quetzales	420.8	4,650.50	3,435.50	2.90	8,509.80

Fuente: "Principales Pasivos Ambientales Contingentes y sus Potenciales Efectos Fiscales en Guatemala" Vega García, S. S., MINFIN – GIZ (2013).

Nota: Mitch, Stan y Agatha son huracanes. La erupción del volcán Pacaya se produjo simultáneamente al paso de Agatha. TT12E se refiere a una tormenta tropical ligada al huracán Ernesto.

⁸⁸ Creado por la Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (decreto legislativo 109-1996).

⁸⁹ Creado por la Ley Marco del Cambio Climático (7-2013).

D. Coordinación Fiscal

3.3.1 Gobiernos sub-nacionales (Básica)

103. La situación y el desempeño financiero de los gobiernos sub-nacionales están disponibles en línea. El riesgo fiscal asociado a los gobiernos sub-nacionales está asociado con el desempeño de las 334 municipalidades del país. Los departamentos no son unidades de gestión autónomas y las empresas públicas municipales generalmente no recurren al mercado financiero directamente sino mediante préstamos que los municipios contratan para ellas.

104. A excepción de Ciudad de Guatemala, todos los gobiernos sub-nacionales y las empresas públicas municipales utilizan el mismo sistema para administrar sus recursos: el SICOIN-GL. Esa información está agregada y reportada en el portal de Gobiernos Locales a diario⁹⁰. La Ciudad de Guatemala utiliza el sistema SAP para su gestión y reporta su información por SICOIN-DES⁹¹, que es el sistema propio de las entidades autónomas y descentralizadas del gobierno central.

105. El MINFIN monitorea los estados financieros de los gobiernos locales. Aunque con datos incompletos, el gobierno elabora un informe anual ejecutivo de consolidación de la deuda financiera y no financiera de los gobiernos locales. Este informe, que no se publica, compila la deuda financiera procedente de préstamos del sector financiero con la mediación del INFOM, la deuda no financiera correspondiente a los servicios de energía no cancelados y reportada por el Instituto Nacional de Electrificación (INDE), Energuate y Empresa Eléctrica de Guatemala S.A. y las cotizaciones sociales reclamadas por el IGSS y el Plan de Prestaciones del Empleado Municipal. La deuda contratada por las municipalidades directamente con los bancos del sistema si se registra en el SICOIN-GL y aparece dentro de la información financiera relacionada con la deuda. La deuda no financiera de las municipalidades está constituida por cuentas por pagar, las cuales sólo son parcialmente registradas en los estados financieros de las municipalidades. Según ese informe, la deuda con el sistema financiero no representa sino un cuarto de la deuda total estimada de las municipalidades a finales del 2014. Sin embargo, esa cifra no incluye las deudas contraídas con los bancos sin intermediación del INFOM. La DAAFIM ha definido una batería de indicadores para monitorear la situación financiera de los gobiernos locales.

106. El riesgo del gobierno central en relación a la deuda de las municipalidades se concentra en la Ciudad de Guatemala debido a su tamaño. La deuda financiera de la Ciudad de Guatemala representaba el 41 por ciento de la deuda total de las municipalidades a finales de 2014⁹². La deuda de las siguientes nueve municipalidades más endeudadas no representaba a esa fecha sino el 13 por ciento del total.

⁹⁰ Ver <https://sicoingl.minfin.gob.gt/presentacion/login/frmLoginNuevo.aspx> para acceder al SICOIN-GL.

⁹¹ Ver <https://sicoindes.minfin.gob.gt/sicoinweb/login/frmlogin.htm> para acceder al SICOIN-DES, sistema financiero SICOIN para Entidades Descentralizadas.

⁹² A febrero 2016, la deuda de la Ciudad de Guatemala era de Q767 millones (0.2 por ciento del PIB), de los cuales 460 millones se beneficiaban de la garantía del Gobierno Central (Cuadro 3.13).

**Cuadro 3.13. Saldos Préstamos de la Ciudad de Guatemala
(feb. 2016, en quetzales)**

Contrato No.	Destino	Fecha adquisición	Saldo Contable
MFP-564	IVA de Importación 800 autobuses	5/15/1997	32,086,721
MFP-1201	Adquisición 800 autobuses	5/15/1997	369,825,560
MFP	Proyecto MUNITRANS	12/28/1994	20,000,000
MFP-65	Proyecto Tratamiento Basura	2/16/1988	13,479,329
167/197/176/564	Transmetro	8/7/2009	307,046,863
BANGUAT-178	Obras Complementarias Anillo Periférico	6/11/1981	24,444,947
Total			766,883,420

Fuente: Ciudad de Guatemala con base en datos del SICOIN-DES.

107. Pocas municipalidades presentan pasivos elevados respecto de sus ingresos no financieros. En diciembre 2014, 20 municipalidades tenían pasivos por encima de la mitad de sus ingresos no financieros anuales entre los cuales únicamente 2 tenían una relación superior a 1.

108. El artículo 110 del Código Municipal establece que los préstamos de las municipalidades no tengan una duración que exceda el periodo por el cual ha sido electo el gobierno municipal. Por ende, la deuda nueva tiene como máximo un plazo de 4 años. Sin embargo, las municipalidades mantienen deudas de largo plazo acumuladas con anterioridad al cambio de regla. La deuda total de las municipalidades reportada por la DAAFIM al 31 de diciembre 2014 representaría un monto de Q1,883 millones (0.3 por ciento del PIB). Las municipalidades solo pueden contratar préstamos, empréstitos y otras deudas con entidades financieras o personas individuales reguladas por la SIB y con el INFOM (art.113 del Código Municipal).

109. Los bancos requieren a menudo que los reembolsos (capital e intereses) de la deuda por las municipalidades se hagan mediante una transferencia directa de la cuenta de ingresos que recibe las transferencias del Estado y es administrada por el INFOM. El INFOM percibe el 2 por ciento del valor prestado por realizar esa labor de intermediación. Tanto el establecido constitucionalmente (transferencia del Gobierno central correspondiente al 10 por ciento de los "ingresos ordinarios" del Estado) como el Artículo 10 del Decreto 27-92, Ley del Impuesto al Valor Agregado, IVA-PAZ (1.5 por ciento del 12 por ciento del monto del IVA) tienen reglas estrictas de destino, lo que impide su uso para gastos de funcionamiento. El monto de la deuda financiera municipal es una fracción muy reducida de la cartera total de los bancos tanto al nivel global como a nivel de cada uno de los bancos prestamistas, por lo cual esa deuda no presenta un riesgo sistémico para los bancos. En efecto, desde el año 2012, la deuda de las municipalidades ha representado como máximo el 0.84 por ciento de los préstamos de las sociedades de depósito, y el 0.27 por ciento del PIB.

3.3.2 Empresas públicas (Básica)

110. Todos los presupuestos y estados financieros de las empresas públicas se publican, pero no hay una consolidación del sector. Los presupuestos de las empresas públicas son aprobados individualmente por las propias estructuras gubernativas de las empresas y son después informados al Ejecutivo y al Congreso. Solo las empresas públicas no financieras rinden cuentas a la CGC. El BANGUAT y las empresas públicas financieras son supervisadas por la SIB. El MINFIN no produce un estado financiero consolidado de las empresas públicas. Los estados financieros están disponibles en las páginas respectivas de estas empresas.

111. El Gobierno tiene acumulado un pasivo no regularizado con el BANGUAT del 4.77 por ciento del PIB en 2014 relacionado con operaciones cuasi fiscales y coste de la política monetaria. Este pasivo resulta de operaciones cuasi fiscales anteriores a 2001 y del coste anual de la política monetaria entre 2002 y 2013 (Cuadro 3.14).

Ítem	Valor	% PIB
Operaciones Cuasi Fiscales antes de 2001	16,834,201,332	3.70
Coste Política Monetaria 2002	905,322,368	0.20
Coste Política Monetaria 2011	1,017,094,370	0.22
Coste Política Monetaria 2012	1,401,767,852	0.31
Coste Política Monetaria 2013	1,523,766,611	0.33
Total	21,682,152,533	4.77

Fuente: BANGUAT – estados financieros 2014.

112. Las empresas públicas no financieras son en general financieramente autónomas y auto sostenibles. Las empresas en general generan utilidades y pueden definir sus precios y tarifas cobrados por los servicios que rinden a terceros. La mayor parte de ellas está conformada por Juntas Directivas o Consejos con composición de miembros del gobierno, sector privado y trabajadores. Estas Juntas pueden decidir sobre la distribución de dividendos, que en algunos casos se comparten con las municipalidades donde se ubican, gobierno central y trabajadores, y plan de seguridad social complementario. Todas tienen que someterse a auditorías privadas independientes y publicar periódicamente informes de ejecución presupuestaria y estados financieros anuales auditados que son accesibles en sus páginas de Internet, en la página de la CGC y en el SICOIN-DES. Las empresas públicas están exentas de pagar impuesto sobre la renta, pero tienen que pagar los otros impuestos (Cuadro 3.15).

Cuadro 3.15. Estados Financieros de las Empresas Públicas 2014
(en quetzales)

Categoría - Empresa	Sector	Activo A	Pasivo P	Patrimonio C= A-P	Ingresos I	Gastos G	Resultado R=I-G	Dictamen Auditoría
Total Empresas Nacionales	13	108,779,389,388	96,214,903,417	12,564,485,971	7,570,735,978	8,756,135,447	(1,185,399,469)	
Porcentaje del PIB		23.91	21.15	2.76	1.66	1.93	(0.26)	
Empresas Públicas No Financieras Nacionales		14,517,816,641	4,794,242,239	9,723,574,402	5,047,547,290	4,615,401,854	432,145,436	
Empresa Guatemalteca de Comunicaciones (GUATEL)	Telefonia	126,229,422	35,728,285	90,501,137	7,205,103	11,290,805	(4,085,702)	Sin Opinion
Zona Libre de Industria y Comercio (ZOLIC)	Logística	67,606,393	7,521,864	60,084,529	22,322,587	18,992,626	3,329,961	Con salvedades
Empresa Portuaria Nacional (EMPORNAC)	Portuaria	1,044,844,466	361,373,518	683,470,948	694,571,089	674,126,291	20,444,798	Con salvedades
Empresa Portuaria Quetzal (EPQ)	Portuaria	2,114,184,558	253,539,424	1,860,645,134	619,388,473	498,047,901	121,340,572	Sin salvedades
Empresa Portuaria Champerico (EPNCH)	Portuaria	357,756,468	27,494	357,728,974	5,636,794	5,716,373	(79,579)	Sin salvedades
Empresa de Ferrocarriles de Guatemala (FEGUA)	Transportes	147,256,692	30,855,168	116,401,524	7,211,440	6,778,560	432,880	Con salvedades
Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA)	Alimento	61,592,090	5,223,372	56,368,718	18,175,545	14,489,251	3,686,294	Con salvedades
Instituto Nacional de Electrificación (INDE)	Energía	10,598,346,552	4,099,973,114	6,498,373,438	3,673,036,259	3,385,960,047	287,076,212	Con salvedades
Empresas Públicas Financieras No Monetarias Nacionales		1,139,064,538	1,948,733,779	(809,669,241)	351,387,614	265,439,969	85,947,645	
Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA)	Financiera	996,684,653	400,156,369	596,528,284	340,530,294	254,935,107	85,595,187	Sin salvedades
Corporación Financiera Nacional (CORFINA)	Financiera	142,379,885	1,548,577,410	(1,406,197,525)	10,857,320	10,504,862	352,458	No hay
Empresas Públicas Financieras Monetarias Nacionales		93,122,508,209	89,471,927,399	3,650,580,810	2,171,801,074	3,875,293,624	(1,703,492,550)	
Superintendencia de Bancos (SIB)	Financiera	581,249,947	577,968,563	3,281,384	413,482,954	416,470,898	(2,987,944)	Sin salvedades
El Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala (CHN)	Financiera	3,200,715,977	3,022,276,711	178,439,266	663,007,585	652,931,460	10,076,125	Sin salvedades
Banco de Guatemala (BANGUAT)	Financiera	89,340,542,285	85,871,682,125	3,468,860,160	1,095,310,535	2,805,891,266	(1,710,580,731)	Sin salvedades

Fuente: Respectivos balances financieros de las empresas públicas.

E. Recomendaciones y Conclusiones

113. El Cuadro 3.16 resume la evaluación de las prácticas en Guatemala en relación con el Pilar 3 de Riesgos Fiscales del Código de Transparencia Fiscal. En general, hay mucho que avanzar en términos de identificación, mensuración y gestión de riesgos fiscales. La preparación de un informe de riesgos fiscales que empezase por los riesgos macroeconómicos y de la deuda, desastres naturales y relacionados con las pensiones sería un paso importante. Las recomendaciones siguientes se centran en esas prioridades.

- 7- Preparar un informe de riesgos fiscales para ser presentado junto con el presupuesto. Empezar por los riesgos macroeconómicos, desastres por fenómenos naturales y de sostenibilidad de largo plazo (deuda y seguridad social) y gradualmente incorporar riesgos ambientales, de las municipalidades, empresas públicas y demandas judiciales (Dirección de Evaluación Fiscal, en articulación con las respectivas áreas temáticas). El Recuadro 3.2 muestra un modelo de este tipo de informe.

Recuadro 3.2. Estructura de un Informe de Riesgo Fiscal

El informe debería empezar con una descripción de cómo la estrategia fiscal del gobierno ha reducido los riesgos fiscales y contener una indicación de la importancia de una mayor transparencia fiscal para la confiabilidad y credibilidad de la política fiscal.

Riesgos Macroeconómicos

- Discusión de la calidad de los pronósticos macroeconómicos y fiscales de los últimos años, comparando los supuestos utilizados en los pronósticos para el presupuesto y los resultados reales.
- Sensibilidad de los ingresos y gastos a las variaciones de cada uno de los supuestos clave sobre los que se basa el presupuesto (por ej.: impacto de las tasas de inflación y las tasas de interés sobre los ingresos y gastos), explicando los supuestos subyacentes.
- Examen del impacto de escenarios alternativos sobre las proyecciones del presupuesto. Posibles formas de presentar estos impactos incluyen "gráficos de abanico" (*fan charts*). En estos ejercicios deben tomarse en cuenta las correlaciones entre diferentes choques.
- Análisis de sostenibilidad de la deuda sujeto a choques.

Riesgos de la Deuda Pública

- Marco institucional y de políticas para el endeudamiento del gobierno y para los préstamos del gobierno a otras entidades públicas: proyección de flujos de entrada y salida y balances; decisiones sobre repago de deuda, deuda flotante y préstamos en mora.
- Sensibilidad de los niveles de deuda pública y de los costes del servicio de la deuda a variaciones de los supuestos, como por ejemplo las tasas de interés. Impacto de la estrategia de deuda sobre la exposición al riesgo del gobierno.

Contingencias Explícitas

- **Contingencias previsionales.** Exposición bruta y valor esperado de las contingencias relacionadas con las pensiones públicas y gastos de salud.
- **Alianzas Público-Privadas.** Marco legal y de política y justificación de las APPs. Resumen del programa de APP. Necesidades de infraestructuras y programa de inversión pública. Exposición

Recuadro 3.2. Estructura de un Informe de Riesgo Fiscal (final)

total, acumulada del programa de APP. Características principales de las APP firmadas, y exposición financiera bruta (valor garantizado).

- **Demandas judiciales en contra el Estado.** Valor de las demandas, incluyendo una advertencia que mencione que reportar el riesgo no implica que el gobierno reconoce este como un pasivo. Los valores esperados a pagar por las demandas perdidas deben estimarse, pero no revelar las estimaciones individuales.
- **Garantías de deuda.** Justificación y criterios para proveer garantías de deuda. Exposición bruta y valor esperado de estas.

Contingencias Implícitas

- **Desastres provocados por fenómenos naturales:** Estos riesgos pueden considerarse en parte contingencias explícitas, cuando la ley ordena al gobierno atender emergencias. Reportar el impacto fiscal de los desastres en años recientes. Nivel y operación de los fondos de contingencia para desastres provocados por fenómenos naturales; instrumentos financieros para mitigar riesgos. Otros instrumentos de mitigación y prevención.
- **Sector Bancario y Financiero:** Seguro de depósitos existente, riesgos del sector bancario. Información de costes de anteriores rescates/recapitalizaciones/soporte financiero preventivo. Desempeño reciente de los bancos públicos y privados. Análisis de estrés sectorial.
- **Empresas Públicas.** Marco de políticas para las empresas (políticas de deuda, tarifas, dividendos, etc.). Desempeño financiero de estas e importancia (y desempeño de las mayores empresas).
- **Gobiernos de las Municipalidades.** Marco legal de las relaciones fiscales intergubernamentales. Desempeño financiero agregado de los gobiernos sub-nacionales. Saldo de deuda sub-nacional (incluyendo deuda flotante). Límites para endeudamiento.

- 8- Preparar anualmente análisis de sostenibilidad de la deuda (ASD) para el medio y largo plazo y estudios actuariales de todos los fondos de pensiones al menos cada tres años.

Cuadro 3.16. Sumario de la Evaluación de las Prácticas de Análisis y Gestión del Riesgo Fiscal				
	Principio	Evaluación	Relevancia	Rec
Divulgación y Análisis de Riesgos				
3.1.1	Riesgos Macroeconómicos	Menos Que Básica: El MFMP no present análisis de sostenibilidad de los pronósticos fiscales, existiendo una alta volatilidad de los ingresos.	Alta: Los riesgos macroeconómicos son significativos y deben ser monitoreados.	7
3.1.2	Riesgos Fiscales Específicos	Menos Que Básica: los principales riesgos fiscales están relacionados con la corrupción, el marco legal y las demandas judiciales.	Alta: Los riesgos específicos son importantes y deben ser monitoreados.	7
3.1.3	Análisis de Sostenibilidad Fiscal a Largo Plazo	Menos Que Básica: Los estudios sobre sostenibilidad a largo plazo no se publican, siendo el sistema de SS muy fragmentado.	Alta: Los pasivos contingentes de largo plazo son significativos.	8
Gestión de Riesgo				
3.2.1	Contingencias presupuestarias	Menos Que Básica: El presupuesto no prevé partidas de reserva para contingencias.	Media: Una reserva de contingencia contribuiría para responder a emergencias.	
3.2.2	Gestión de Activos y Pasivos	Básica: No existe un informe agregado del endeudamiento del Sector público. La gestión de los activos públicos está fragmentada generando ineficiencias y costos.	Media: La gestión de activos y pasivos financieros es muy fragmentada.	
3.2.3	Garantías	Básica: Existe un marco normativo para su concesión, siendo registrados y difundidos los datos de las concedidas.	Baja: Las garantías son pocas y hay buen control.	7
3.2.4	Alianza Público-Privada	No Aplicable: No hay ninguna APP activa. Existe un marco legal que posibilita su desarrollo, así como una cartera de proyectos pendientes de aprobación.	Baja: Aun no hay ningún contrato de APP firmado.	7

	Principio	Evaluación	Relevancia	Rec
3.2.5	Exposición al Sector Financiero	Buena: El organismo supervisor SIB monitorea y publica mensualmente estadísticas sobre la estabilidad del sistema financiero. Existe un fondo de protección de los depósitos bancarios.	Media: Hay un buen control por la SIB pero el riesgo fiscal de un problema en el sistema financiero puede ser importante.	7
3.2.6	Recursos Naturales	Menos Que Básica: el gobierno no publica el volumen y valor de los recursos naturales pero estima los ingresos fiscales derivados de los mismos.	Baja: El país no ha identificado recursos naturales significativos	7
3.2.7	Riesgos Ambientales	Básica: Los análisis realizados se basan en eventos pasados, habiéndose creado un fondo para su mitigación.	Alta: El país es muy vulnerable a desastres naturales.	7
Coordinación Fiscal				
3.3.1	Gobiernos Sub-nacionales	Básica: : Los estados financieros de las municipalidades si bien no de forma completa son monitoreados por el MINFIN.	Media: Hay poca información sobre deuda con proveedores y otros pasivos de las municipalidades.	7
3.3.2	Empresas Públicas	Básica: : Los presupuestos y estados financieros de las empresas públicas se publican, pero no existe un consolidado.	Media: Los riesgos fiscales pueden ser significativos y deben ser monitoreados.	7