



Marco Fiscal de Mediano Plazo 2012-2016

Ministerio de Finanzas Públicas

Dirección de Análisis Financiero
Agosto de 2013

El Marco Fiscal de Mediano Plazo tiene el propósito de transparentar la gestión de las finanzas públicas, revelando los objetivos, estrategias y acciones a desarrollar en el mediano plazo y tiene a su vez la finalidad de constituirse en el instrumento que marca la pauta de la política fiscal para un período futuro definido.

Contenido

Resumen Ejecutivo	2
Institucionalidad del Marco Fiscal de Mediano Plazo	3
Marco de política fiscal 2012-2016	4
Principios y objetivos.....	4
Estrategias	5
Antecedentes económicos y fiscales	8
Metas de política fiscal para el período 2012 -2016	13
Presupuesto multianual 2014 -2016.....	14
Contexto macroeconómico	14
Estimación multianual de ingresos	16
Orientaciones estratégicas del gasto y estimación multianual de egresos.....	17
Formulación Presupuestaria Multianual 2014-2016	19
Situación Financiera Proyectada.....	23
Análisis de riesgos fiscales	26
Sostenibilidad de la deuda.....	26
Gastos extra presupuestarios	29
Pasivos contingentes	30

Resumen Ejecutivo

La gestión de las finanzas públicas con una perspectiva de mediano plazo, contribuye a aumentar el bienestar de los ciudadanos de un país, a través de la formulación de expectativas a los agentes en cuanto a la tendencia de la política fiscal y su consistencia macroeconómica, coadyuvando al crecimiento económico y la reducción de los niveles de desigualdad y pobreza, objetivos que se alcanzan cuando la política fiscal produce mayor estabilidad económica y mejora la eficiencia y la distribución de los ingresos del país. Para hacer esto posible, se requiere de una política fiscal creíble, previsible y transparente, lo que puede lograrse a través de la formulación de un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) que integre los objetivos estratégicos, metas y acciones de la política fiscal con el plan de gobierno. El enfoque multianual de mediano plazo en el manejo fiscal comenzó en algunos países miembros de la OCDE en las décadas de 1960 y 1970 y tuvieron su apogeo al inicio de la década del 2000. Hasta 2008, 132 países habían diseñado e implementado marcos fiscales de mediano plazo (o acuerdos similares).

Inicialmente los planes multianuales consistían en la programación y proyección de gastos de mediano plazo, básicamente con el fin de adoptar nuevas alternativas de política y asegurar el financiamiento de presupuestos futuros. Sin embargo, con el correr de los años, no sólo más países en el mundo han venido implementado políticas y gestiones fiscales con una perspectiva de mediano plazo; sino también, se han ampliado a este enfoque de análisis y gestión temporal a los ingresos, financiamiento y endeudamiento; motivados por el consenso mundial de académicos y gestores fiscales, sobre los beneficios políticos que conlleva disponer de un sistema transparente y de rendición de cuentas. La experiencia internacional demuestra además que la implementación de MFMP contribuye a una gestión disciplinada de la política fiscal, a través de la mejor planificación de los gastos y la proyección de su financiamiento, principalmente los ingresos tributarios, lo que abona a una menor volatilidad de los resultados fiscales.

En este contexto, el Marco Fiscal de Mediano Plazo de Guatemala contiene el marco de la política fiscal para el período 2012-2016, que se fundamenta en los principios de la Agenda Nacional del Cambio y se inscribe en el eje “Desarrollo Económico Competitivo”. El MFMP 2012-2016 integra los objetivos estratégicos y metas de la gestión fiscal y como éstos convergen con los grandes objetivos del Estado. Para lograr dicha misión, se plantean las estrategias y acciones a seguir en cada uno de los pilares de la política fiscal: ingresos, gasto, deuda y gestión institucional.

Como elemento esencial del plan multianual, el MFMP incluye además, las proyecciones fiscales para el período considerado, con la finalidad de generar certeza y transparencia de la gestión de las finanzas públicas.

Institucionalidad del Marco Fiscal de Mediano Plazo

La literatura internacional en materia fiscal evidencia que no existe una fórmula única para el buen manejo de las cuentas fiscales, sino un proceso donde cada país busca establecer un conjunto de políticas, objetivos, metas e instrumentos que permitan gestionar las finanzas públicas de manera sostenible y transparente. Muchos países han diseñado e implementado importantes reformas en sus marcos institucionales en materia de política fiscal y gestión financiera gubernamental. En primer lugar, dichas reformas son el reflejo de un creciente consenso mundial, tanto de académicos como de gestores fiscales acerca de los beneficios económicos de establecer procesos y reglas que den forma y delimiten la ejecución de la política fiscal. En segundo lugar, las reformas responden a los beneficios políticos que conlleva disponer de un sistema transparente y de rendición de cuentas en el ejercicio de la política fiscal en un sistema democrático moderno.

Siguiendo dicha tendencia, el Marco Fiscal de Mediano Plazo de Guatemala se formula con el propósito de transparentar la gestión de las finanzas públicas, revelando los objetivos, estrategias y acciones a desarrollar en el horizonte de mediano plazo y tiene a su vez la finalidad de constituirse en el instrumento que marque la pauta de la política fiscal, brindando certeza y previsibilidad a los agentes económicos en su toma de decisiones de inversión y consumo. De este modo, la política fiscal se convierte en un medio para alcanzar la estabilidad macroeconómica e incidir en un mayor bienestar para la población guatemalteca.

El MFMP tiene su fundamento en la principal función del Ministerio de Finanzas Públicas “**Formular la política fiscal y financiera de corto, mediano y largo plazo en función de la política económica y social del Gobierno**”, contenida en el Artículo 3 del Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Finanzas Públicas (Acuerdo Gubernativo 394-2008) y es congruente con el objeto de la Ley Orgánica del Presupuesto y la vinculación Plan-Presupuesto (Artículos 1 y 8 del Decreto No.101-97, del Congreso de la República).

En cuanto a cobertura institucional, el MFMP abarca todas las entidades de la Administración Central, es decir: la Presidencia de la República, los ministerios, secretarías y otras dependencias del Organismo Ejecutivo, la Procuraduría General de la Nación, las obligaciones a cargo del Tesoro y el servicio de la deuda pública.

Marco de política fiscal 2012-2016

Principios y objetivos

La política fiscal de mediano plazo de Guatemala deviene de los principios y fundamentos de la Agenda del Cambio y se inscribe en el eje del “Desarrollo Económico Competitivo” y en el propósito “Gestión macroeconómica coherente, estable y que promueva el crecimiento”. En este sentido, la política fiscal del período abarca los ingresos, gastos, normatividad y descentralización; integrando el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y las de los Acuerdos de Paz, en el marco de un adecuado equilibrio entre la gestión de la administración tributaria y la gestión del presupuesto público, garantizando a su vez, que la misma no altere el equilibrio macroeconómico ni se constituya en un obstáculo para el crecimiento económico y la inversión productiva.

En este contexto, el objetivo estratégico de mediano plazo de la política fiscal de Guatemala es:

“Asegurar que el gobierno disponga de los recursos suficientes para financiar los programas contenidos en los cinco ejes de la Agenda Nacional del Cambio establecidos para el período 2012-2015, garantizando al mismo tiempo una gestión eficiente, disciplinada y transparente de dichos recursos; con miras a lograr los objetivos primordiales de reducción de la pobreza y el hambre, seguridad democrática, estabilidad macroeconómica y sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo”.

A su vez, dicho objetivo se desglosa en los siguientes objetivos específicos:

Objetivos	Desarrollo
Incrementar la recaudación tributaria de manera sustancial.	A través de reformas de leyes y el fortalecimiento de la capacidad recaudatoria, con la finalidad de obtener los ingresos suficientes para financiar el gasto público y contribuir a la consolidación fiscal.
Desarrollar una gestión eficiente, disciplinada y transparente del gasto público.	Enfocada en resultados y que garantice la cobertura presupuestaria de los programas de la Agenda del Cambio.
Promover la competitividad y el crecimiento económico.	A través de la ejecución de proyectos de inversión pública productiva y social, que dinamicen la actividad económica, generen empleo y mejoren las condiciones de vida de la población.

Objetivos	Desarrollo
Reducir el déficit fiscal de la Administración Central.	Asegurando el espacio fiscal suficiente para la toma de decisiones apremiantes ante situaciones de crisis, catástrofes y otras circunstancias que afecten negativamente al país.
Mantener el nivel de endeudamiento de la Administración Central en concordancia con parámetros razonables.	De acuerdo a la dimensión de la economía de Guatemala y la capacidad de pago del país, garantizando la sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo.

Estrategias

La estrategia para alcanzar los objetivos de mediano plazo se sustenta principalmente en utilizar los lineamientos y acuerdos establecidos en el Pacto Fiscal para el Cambio y enfocando las acciones de política en las siguientes áreas:

- a) Transparencia y calidad del gasto,
- b) Crecimiento económico,
- c) Combate al contrabando y la evasión tributaria,
- d) Actualización tributaria, y
- e) Asignación prioritaria de los recursos.

En tal sentido, los lineamientos estratégicos se clasifican en los siguientes cuatro aspectos:

- **Lineamientos estratégicos en materia de ingresos**

- Impulsar la aprobación de una **reforma tributaria integral**: Ley Antievasión (Decreto 4-2012) y Actualización Tributaria (Decreto 10-2012).
- Poner especial énfasis en **combatir el contrabando y la defraudación aduanera**, para promover la competencia leal entre empresas, incrementar la producción local, generar empleo formal y como resultado, aumentar la recaudación tributaria, fortaleciendo el Estado de Derecho y ampliando el número de contribuyentes.
- **Implementar un plan de modernización de la SAT**, poniendo énfasis en la mejora de las áreas de verificación, fiscalización interna y control aduanero.

- Impulsar la negociación de *acuerdos de intercambio de información en materia tributaria*, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias en el contexto de la tributación internacional.
- Promover la *Unión Aduanera Centroamericana*, facilitando el comercio y asegurando la recaudación efectiva de los tributos asociados al comercio regional.
- **Lineamientos estratégicos en materia de gasto**
 - *Priorizar el gasto* orientado a atender las necesidades sociales de los grupos más vulnerables en las áreas de educación, salud y nutrición; fortalecer la seguridad ciudadana y la justicia, así como la infraestructura productiva.
 - Promover una política de uso racional de los recursos, optimizando la asignación y *evaluando la gestión con base a resultados*.
 - Priorizar el *uso efectivo del Sistema Nacional de Inversión Pública* para asegurar la coherencia estratégica de las inversiones y la evaluación económica y social de proyectos.
 - Fortalecer y promover un *uso eficiente y transparente del sistema de compras y contrataciones del gobierno*.
 - Impulsar la aprobación de reformas a *leyes y de nueva legislación relacionadas con la transparencia y rendición de cuentas de las instituciones públicas*.
- **Lineamientos estratégicos en materia de deuda pública**
 - Implementar una *política prudente de endeudamiento público*, que conserve la deuda en parámetros razonables, *acordes a la dimensión de la economía de Guatemala* y las variables concernientes a su servicio.
 - Efectuar la *contratación de deuda más favorable para el país*, de acuerdo al destino de los recursos y las condiciones del mercado financiero, *minimizando los riesgos cambiarios y de tasas de interés*.

- Asegurar el *cumplimiento de los compromisos de endeudamiento adquiridos por el Estado*, garantizando *la puntualidad en el servicio* periódico de la deuda, tanto interna como externa.
 - Gestionar la *realización de canjes de deuda por el financiamiento de proyectos de inversión pública social y de protección del medio ambiente*, con países u organismos internacionales acreedores de préstamos.
 - Promover y velar por una *gestión eficiente de la deuda pública municipal*, especialmente en lo referente al cumplimiento del servicio de la deuda garantizada.
 - Implementar un mecanismo para dar seguimiento a las finanzas municipales –en particular al *nivel de deuda y sostenibilidad financiera municipal*, por parte de las entidades vinculadas al entorno de los gobiernos locales.
 - Implementar una estrategia de endeudamiento que incluya el *fortalecimiento de los sistemas de información y las capacidades institucionales de análisis de riesgo crediticio*.
- **Lineamientos estratégicos en materia de gestión financiera y transparencia**
 - *Fortalecer la vinculación Plan-Presupuesto*, a través de una mayor coordinación entre la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) y el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN).
 - Fortalecer las unidades de planificación y presupuesto para lograr una *mejor programación de objetivos, metas, indicadores y resultados*.
 - *Fortalecer el rol de coordinación del Ministerio de Finanzas Públicas* con las instituciones del Sector Público.
 - Fortalecer y modernizar el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), el Sistema de Contabilidad Integrado (SICOIN-GL) y el SICOIN de entidades descentralizadas y autónomas.
 - Hacer efectivo *el libre acceso a la información y la rendición de cuentas* al ciudadano.
 - Apoyar y coordinar con los entes responsables de la justicia para lograr un *combate efectivo a la corrupción*.

Antecedentes económicos y fiscales

En los años 2006-2012, a pesar de la crisis financiera internacional, la economía de Guatemala ha crecido en promedio 3.7%, tasa ligeramente mayor a su potencial de 3.5%. Asimismo, en el período 2013 - 2016 se prevé continuar creciendo (3.4%), en un entorno internacional incierto y con riesgos a la baja en el crecimiento mundial y en la cotización de los principales productos exportables como azúcar, banano y café. Asimismo, en el siguiente gráfico, se observa que los principales socios comerciales de Guatemala han mantenido relativamente estable sus dinámicas económicas después de la crisis financiera internacional del 2009.

Gráfico 1
Crecimiento económico de principales socios comerciales
 (Variación porcentual)

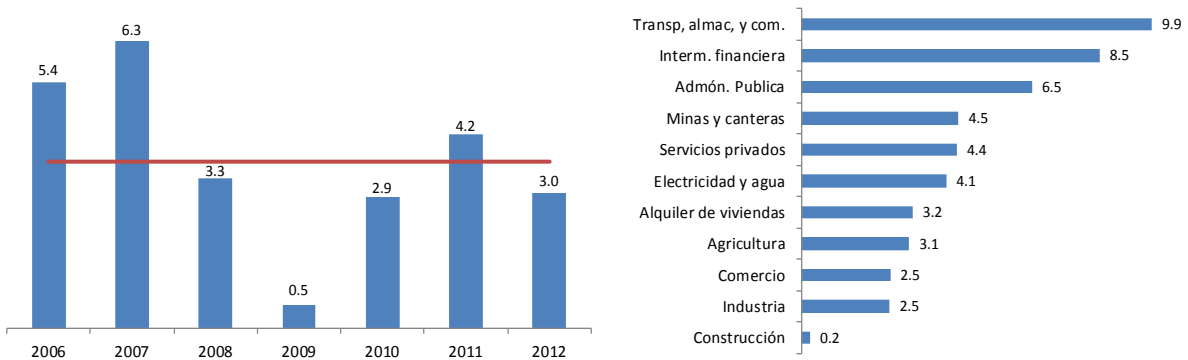


Fuente: Fondo Monetario Internacional (WEO, abril 2013)

La expansión económica de Guatemala en los últimos años ha estado impulsada principalmente por la mayor demanda interna, en especial por el consumo privado, que creció 3.4%, en promedio, apoyado por una mejora en el salario medio, una baja inflación y un aumento de las remesas familiares. Destaca también el gasto en consumo del gobierno, que registró un crecimiento promedio de 8.5% en el período. Por su parte, la inversión solo creció a un ritmo de 1.5%, resultando en el sector más afectado por la crisis de 2009.

Coherente con lo anterior, en el período 2006-2012, el crecimiento estuvo guiado por los sectores de servicios, que presentaron un crecimiento promedio de 5.3%, liderados por el rubro transporte, almacenamiento y comunicaciones; y la intermediación financiera, con tasas de crecimiento superiores al 8%. Mientras tanto, los sectores tradicionales de la economía (agricultura, industria manufacturera y comercio), registraron tasas entre 2.5% y 3.1%, evidenciando el débil desempeño de la inversión.

Gráfico 2
Producto Interno Bruto 2006-2012
(Variación porcentual)



Fuente: Banco de Guatemala.

El sector externo también refleja una recuperación tras los shocks externos sucedidos por la crisis financiera internacional durante el 2009, pues la participación positiva de las importaciones de bienes y servicios y la participación negativa de las exportaciones de bienes y servicios en el crecimiento del producto durante el 2009, cambió al 2012 a contribuciones al crecimiento de 0.6% por el lado de las exportaciones y -0.5% por el lado de las importaciones.

Gráfico 3
Contribución al PIB por el lado del gasto 2009 – 2012
(Porcentaje)

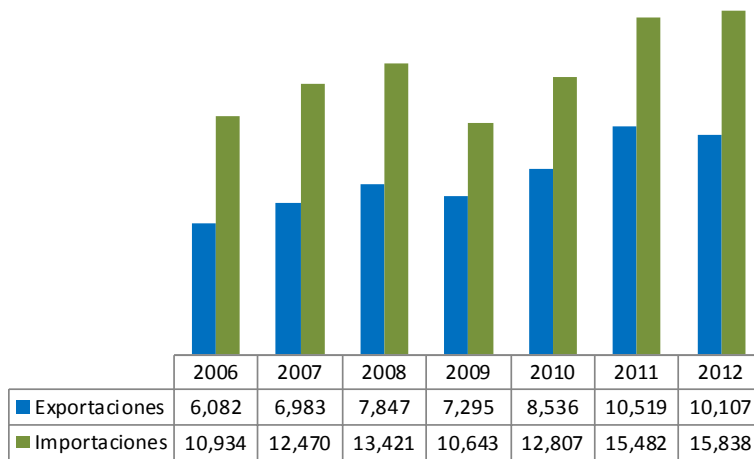


Fuente: Banco de Guatemala.

En cuanto a la balanza comercial, entre los años 2006 y 2012 se registró un déficit promedio de US\$4,890 millones. El déficit de la cuenta corriente se financió con el superávit de la cuenta financiera que ascendió

a US\$ 1,151 millones (3% del PIB). En dicho período, las exportaciones FOB alcanzaron un nivel US\$8,195 millones en promedio anual, explicado principalmente por la disminución de las exportaciones destinadas a los Estados Unidos y de los “*commodities*” debido a ajustes en los precios internacionales. En el mismo período, las importaciones anuales promediaron US\$13,085 millones, sustentadas principalmente en el aumento de la demanda de materiales de construcción y bienes de consumo. Cabe resaltar que los bienes de consumo y materias primas y productos intermedios constituyen el 28% y el 33% de las Importaciones, respectivamente.

Gráfico 4
Comercio internacional de Guatemala
(Millones de Quetzales)



Fuente: Banco de Guatemala.

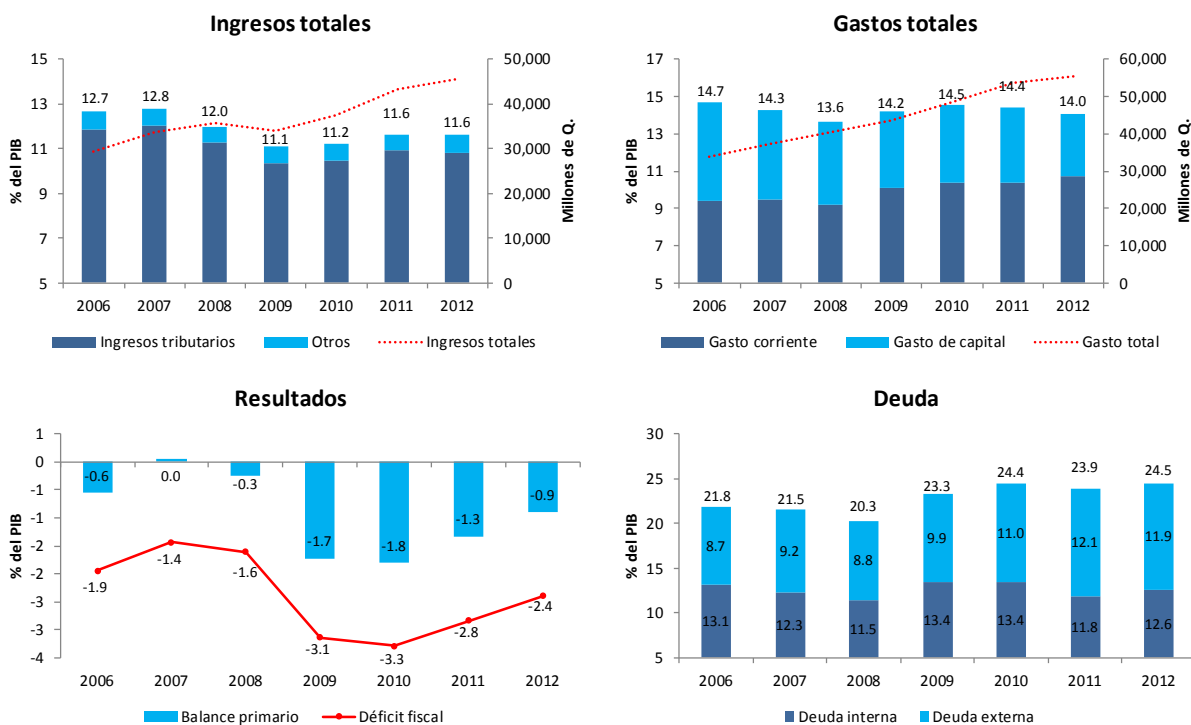
En el ámbito fiscal, las finanzas públicas han tenido resultados favorables, con déficits de la administración central en torno al 1.5% del PIB en los cinco años previos a la crisis económica global, lo que permitió bajar la deuda de dicho nivel de gobierno hasta el 20.3% del PIB en 2008, aunque luego aumentara como resultado del impacto de la desaceleración económica.

De manera específica, el 2009 se caracterizó por ser el año en que la crisis impactó con mayor fuerza la economía doméstica y por ende las finanzas del Estado. En ese contexto cobra importancia el comportamiento de los ingresos tributarios, al ser la mayor fuente de recursos del gobierno, representando más del 93.5% de los ingresos totales. Es así como de 2007 a 2009, la carga tributaria neta tuvo un descenso de 1.8 puntos, al pasar de 12.1% a 10.3% del PIB.

La recuperación postcrisis ha sido gradual, aumentando los ingresos tributarios en 0.2 puntos en 2010; mientras que el gasto público permaneció constante en 14.2% del PIB y luego tuvo un incremento a

14.4% en 2011. Todo ello, aunado a los desastres naturales ocurridos (erupción del volcán Pacaya y la tormenta tropical Agatha), generó un aumento del déficit global hasta 3.3% en 2010. Por su parte, la deuda llegó hasta 24.4% del PIB en 2010. Seguido a lo anterior, el ejercicio 2011 representó una leve recuperación de 0.5 puntos del PIB en el déficit y de 0.2 puntos en la deuda. Esto se dio como resultado del incremento de la carga tributaria a 10.9%.

Gráfico 5
Resultados fiscales 2006-2012
(Millones de Quetzales y porcentajes del PIB)



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

En el contexto de la recuperación postcrisis, en febrero 2010, el Fondo Monetario Internacional identificó tres grandes retos para la economía guatemalteca¹: a) Lograr una mayor tasa de crecimiento económico, que requiere – además del buen manejo de la política macroeconómica –, de mayor inversión y de una más elevada productividad, lo que a su vez implica la necesidad de una reforma tributaria que permita financiar, sanamente, un mayor gasto social (orientado a aliviar la pobreza y elevar la productividad de

¹ International Monetary Fund (2010): Guatemala: 2009 Article IV Consultation and Second Review Under the Stand-By Arrangement. IMF Country Report No. 10/36, February 2010.

los recursos humanos) y un mayor nivel de inversión pública; b) Anclar la inflación; y, c) Incrementar la solidez del sector financiero.

Dichos desafíos están siendo enfrentados por el gobierno, el primero a través de la agenda de competitividad, que cuenta con la participación de todos los actores de la economía nacional: gobierno, banca central, sector privado. En cuanto a la reforma tributaria, a principios de 2012 el Congreso de la República aprobó la Ley Antievasión II (Decreto 4-2012 del Congreso de la República) y la Ley de Actualización Tributaria (Decreto 10-2012 del Congreso de la República), que buscan aumentar sustancialmente los recursos del Estado en el mediano plazo, sin perjuicio de los efectos de posibles acciones legales ante la Corte de Constitucionalidad. Al mismo tiempo, están en marcha proyectos de reformas a la legislación financiera orientadas al fortalecimiento del sistema financiero. Finalmente, los precios han estado determinados en buena medida por factores externos, como los precios del petróleo y los alimentos, por lo que la política monetaria se ha orientado más al control de la liquidez de la economía.

Metas de política fiscal para el período 2012 -2016

Para los próximos años, la política fiscal de Guatemala buscará establecer una estructura institucional sólida que permita mayor predictibilidad, menor discrecionalidad, mayor transparencia y mayor planificación y coordinación entre las instituciones, con el objeto de convertirse en un instrumento para aumentar el bienestar de la población a través de una mayor tasa de crecimiento económico. En este sentido, se emprenderán medidas encaminadas al aumento sostenido de la recaudación tributaria, principalmente en materia de combate a la evasión tributaria y el contrabando.

De la misma forma, se trabajará en mejorar la eficiencia y calidad del gasto público, para lo cual se avanzará en la formulación y ejecución de presupuestos por resultados, que se enfoquen principalmente en programas críticos como el combate a la desnutrición, salud preventiva, educación, seguridad, entre otros.

En la misma lógica, se propiciará un crecimiento sostenido de la inversión pública, principalmente obras de conectividad y energía, los que serán financiados con recursos propios y externos, así como a través del desarrollo de proyectos en el marco de la ley de alianzas público-privadas (APP) y concesiones.

Todos los esfuerzos en materia de eficiencia en la gestión de ingresos y gastos estarán encaminados a avanzar en el proceso de consolidación fiscal, que a su vez persigue el objetivo de garantizar la sostenibilidad de la deuda pública en el mediano y largo plazo, de manera que la gestión de las finanzas públicas coadyuve a la consecución de la estabilidad macroeconómica y el desarrollo económico y social.

En este contexto, las principales metas de la política fiscal para el período 2012-2016 son las siguientes:

- *Alcanzar una carga tributaria superior al 11.0%.*
- *Aumentar la proporción de la tributación directa en relación a los ingresos tributarios al 35%*
- *Lograr que el gasto total se sitúe en torno al 14% del PIB.*
- *Asegurar que el gasto social (educación, salud y vivienda) sea igual o mayor al 5% del PIB.*
- *Alcanzar un nivel de gasto de capital no menor al 3.5% del PIB.*
- *Lograr una tendencia decreciente del déficit fiscal, alcanzando un nivel menor al 2% del PIB.*
- *Lograr un nivel de deuda pública no mayor al 30% del PIB.*
- *Honrar con prioridad los compromisos de pago asociados a la deuda pública.*

Presupuesto multianual 2014 -2016

La visión estratégica actual del gobierno opera bajo el enfoque de la Gestión por Resultados y desde esa perspectiva, la formulación del Presupuesto Multianual 2014-2016, se fundamenta en la aplicación sistemática de métodos de estimación que permiten brindar sostenibilidad financiera a los programas institucionales, por medio de asignaciones estratégicas de recursos y desde el contexto de un modelo de gestión pública más eficiente y eficaz.

Así, la formulación presupuestaria por resultados constituye un mecanismo de administración de los recursos públicos, centrado no únicamente en el cumplimiento de los resultados definidos para atender las necesidades básicas de los ciudadanos, sino en el seguimiento y evaluación del desempeño institucional en la ejecución de las acciones que se llevarán a cabo para alcanzar los resultados que el ciudadano requiere y valora para su desarrollo, así como una programación del gasto público de mediano plazo que permita el diseño y la provisión oportuna de productos estratégicos para el logro de dichos resultados.

Esta situación proporciona a la gerencia pública una perspectiva diferente, más dinámica y participativa que supera el ámbito financiero. Es una perspectiva que conceptualiza la sostenibilidad financiera de las acciones institucionales más allá de la disponibilidad de recursos, demandando el alineamiento organizacional del Estado y una mejora continua en la producción de bienes y servicios trasladados a la población.

En el ámbito fiscal, el Presupuesto Multianual permitirá tener mayor claridad en los objetivos de la política fiscal en respuesta a los planes estratégicos del gobierno, interiorizando las metas fiscales en las instituciones de la Administración Central, por medio de acciones presupuestarias de mediano plazo que aseguren la viabilidad y sostenibilidad financiera de los distintos programas institucionales. Esto se traduce en una mayor disciplina fiscal, que procura la búsqueda de un equilibrio presupuestario y el aseguramiento de la sostenibilidad en el mediano plazo.

Contexto macroeconómico

Para el período multianual 2014-2016 se estima que la actividad económica siga recuperándose, pero esta vez al ritmo de tres dinámicas diferentes marcadas por las economías de mercados emergentes y en desarrollo, Estados Unidos y la Eurozona.

Mientras que las economías de mercados emergentes y en desarrollo mantienen el dinamismo en su crecimiento, las avanzadas han llegado al punto de dividirse en dos direcciones, entre Estados Unidos y la

Eurozona. En el caso estadounidense, la recuperación económica avanza gradualmente en forma moderada, en medio de una intensa consolidación fiscal y de una robusta demanda privada subyacente originada por la creciente riqueza de los hogares, gracias a la recuperación del mercado de la vivienda. En tanto en la Eurozona, la ruta ha sido trazada hacia la búsqueda de la unión bancaria y la reducción de fragmentación financiera, lo que ha ocasionado pronósticos de una tendencia hacia la recuperación económica. Derivado de lo anterior, el Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que el producto mundial ascenderá a 3.1%² a finales de 2013 (1.2% para las economías avanzadas y 5.0% los mercados emergentes) y para 2014, ascenderá a 3.8% (2.1% en las economías avanzadas y 5.4% en los mercados emergentes). Las perspectivas continúan siendo particularmente favorables para las economías emergentes, no obstante se desarrollan en un contexto de contracción del crédito y un posible endurecimiento de las condiciones financieras. Finalmente, respecto a Centroamérica, el FMI estima que para 2014 el crecimiento económico de la región como bloque, rondará en 4.5%³, expandiéndose en línea con su potencial, gracias al fortalecimiento de las exportaciones y remesas.

En el contexto económico nacional, el Banco de Guatemala (Banguat)⁴ proyecta que las exportaciones e importaciones de bienes se recuperarán en forma gradual, estimando además, incrementos en el ingreso de divisas por remesas familiares y por inversión extranjera directa. El proceso de recuperación económica de estas variables del sector externo, continuará a finales de 2013 y revestirá de un mayor dinamismo en 2014. Asimismo, el Banguat considera que durante 2013 y 2014, existirá estabilidad en el nivel de precios y un mayor dinamismo en la demanda interna, debido a un mayor ritmo de crecimiento en el gasto privado y público. Se espera un crecimiento leve de la inversión y un comportamiento dinámico en el crédito bancario al sector privado.

Cuadro 1
Principales variables macroeconómicas 2013-2016
(Millones de quetzales y porcentajes)

Variable	2013	2014	2015	2016
PIB a precios constantes	220,975.5	228,663.3	236,871.3	245,606.7
Tasa de crecimiento	3.2	3.3	3.3	3.3
PIB a precios corrientes	424,328.9	456,576.0	491,782.4	530,128.4
Tasa de crecimiento	7.8	7.4	7.4	7.4
Variación de las importaciones	5.0	5.4	5.2	5.0
Variación de las exportaciones	3.0	5.2	5.0	4.8
Inflación	3.0	3.0	3.0	3.0

Fuente: Banco de Guatemala

² FMI, Perspectivas de la economía mundial, Actualización de Julio 2013.

³ FMI, Perspectivas de la economía mundial, Abril 2013.

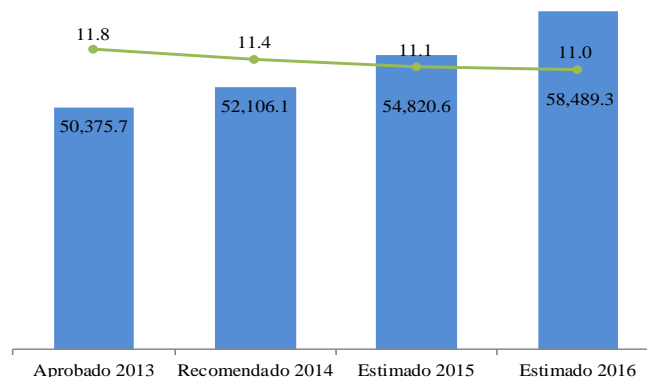
⁴ Banco de Guatemala, Departamento de Análisis Macroeconómico y Pronósticos, Junio 2013.

Estimación multianual de ingresos

En el marco de la Agenda del Cambio 2012-2016, la política fiscal de mediano plazo, está inserta en el eje del Desarrollo Económico Competitivo. Dentro de este contexto, la política fiscal tiene el objetivo de integrar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y las de los acuerdos de paz, en el marco de un adecuado equilibrio entre la gestión de la administración tributaria y la gestión del presupuesto público, garantizando a su vez, que la misma no altere el equilibrio macroeconómico ni se constituya en un obstáculo para el crecimiento económico y la inversión productiva.

El presupuesto multianual 2014-2016 brinda continuidad al proceso de consolidación gradual de una política fiscal integral, sostenible, transparente y disciplinada que contribuya a sanear y ordenar las finanzas públicas, buscando el bien común. El dinamismo estimado en el comportamiento de las variables macroeconómicas, el crecimiento previsto de los sectores productivos y la continuidad de las acciones del Ministerio de Finanzas Públicas orientadas a ese proceso de consolidación fiscal gradual, coadyuva que los ingresos tributarios estimados en el ejercicio multianual 2014-2016 (en términos absolutos), se sitúen por encima del nivel presentado en el presupuesto aprobado 2013, aunque con un porcentaje estimado de crecimiento menor.

Gráfico 6
Ingresos tributarios 2013-2016
(Millones de Quetzales y porcentajes del PIB)

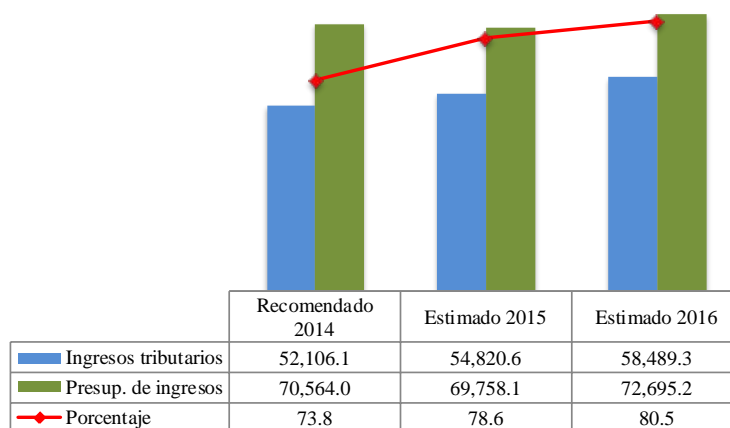


Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

Sin embargo, el crecimiento estimado de la actividad económica origina que la carga tributaria estimada presente un comportamiento relativamente menor, comparado con el presupuesto aprobado 2013, aunque la tendencia de los ingresos tributarios tenga carácter alcista en términos absolutos. En dicho comportamiento influye también la configuración de la estructura del sistema tributario guatemalteco, en el sentido que algunos rubros impositivos presentan una dinámica distinta al crecimiento del PIB.

En términos de ingresos, las medidas administrativas aplicadas por la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) en materia de recaudación, cobro, fiscalización y control tributario lograrán un crecimiento favorable en términos reales de los niveles percibidos. Esto se traduce en que una mayor proporción de los gastos de la Administración Central, sean financiados con ingresos de carácter tributario.

Gráfico 7
Ingresos tributarios y Presupuesto de ingresos 2013-2016
 (Millones de Quetzales y porcentajes)



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

Además de contemplar los ingresos tributarios que se estiman obtener en el ejercicio multianual 2014-2016, la proyección de los ingresos tributarios del período también se fundamenta en la estimación de ingresos por Regalías e Hidrocarburos Compartibles proporcionada por la Dirección de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas. Esta proyección fue realizada sobre la base del comportamiento esperado en el tipo de cambio y los precios del petróleo.

Orientaciones estratégicas del gasto y estimación multianual de egresos

Al igual que los ingresos, las directrices de política en las cuales se enmarcan las orientaciones estratégicas del Presupuesto Multianual 2014-2016, se desprenden de la Agenda Nacional del Cambio 2012-2016. Este importante instrumento que direcciona el accionar de las entidades públicas en dicho período, ha originado tres pactos que reflejan las prioridades del gobierno, en un entorno de democracia y consenso social. Estos pactos son:

- a) Pacto Hambre Cero
- b) Pacto por la Seguridad, Justicia y Paz
- c) Pacto Fiscal y de Competitividad

Las orientaciones estratégicas del gasto se perfilan como un mecanismo sistematizado que contribuirá a la articulación de esfuerzos políticos, sociales y económico-financieros, que permitirán implementar las acciones institucionales encaminadas a la producción de bienes y servicios para atender las principales demandas de la población.

Dentro de este contexto, la estimación multianual de egresos 2014-2016, se realizó sobre la base de los resultados establecidos en el marco de la política estratégica del gobierno, considerando las condiciones financieras proyectadas en un contexto de escasez relativa y priorizando los recursos asignados a las acciones que respondan a los planes estratégicos del gobierno.

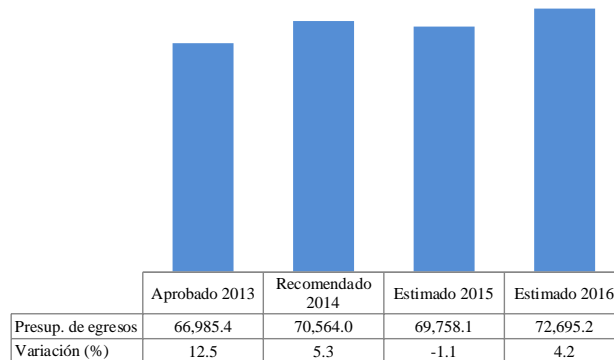
El Gobierno de Guatemala continuará desarrollando acciones diversas para la implementación gradual de la Gestión por Resultados en un contexto multianual, no sólo como herramienta metodológica, sino como un ejercicio de programación del gasto público que permita la vinculación de la planificación, el presupuesto y la gestión pública, para el diseño y la provisión oportuna de productos (intervenciones institucionales) que permitan alcanzar los resultados trazados en favor de la sociedad guatemalteca, en especial, la población más vulnerable.

Todo esto en el ámbito de diversas acciones que procuran establecer mecanismos de seguimiento y evaluación de una cadena de indicadores que permitan determinar las acciones institucionales más exitosas, implementar mejoras en toma de decisiones institucionales e incrementar la eficiencia en la gestión pública.

Los resultados finales se alcanzarían por medio de la sostenibilidad financiera de las intervenciones de las instituciones públicas, por lo que el aporte más relevante de la política fiscal será proveer los recursos financieros a los resultados establecidos en un horizonte de mediano plazo.

Por otra parte, el Presupuesto Multianual por Resultados 2014-2016, continuará promoviendo la ejecución presupuestaria eficiente y transparente, manteniendo niveles de gasto que propicien el crecimiento de la actividad económica con efectos positivos en materia de inversión, empleo y otras variables macroeconómicas.

Gráfico 8
Presupuesto de egresos 2013-2016
(Millones de Quetzales)



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

Las estimaciones comprenden el cumplimiento de las obligaciones del Estado que provienen del mandato constitucional, aportes institucionales y otros aportes derivados de leyes específicas. En este sentido, el presupuesto de egresos estimado para el período 2014-2016 se incrementará en promedio 2.8% respecto al presupuesto aprobado para 2013. Este crecimiento conservador se explica principalmente por el comportamiento esperado de la actividad económica y de los ingresos tributarios en términos absolutos.

Formulación Presupuestaria Multianual 2014-2016

En correspondencia al plan estratégico del gobierno, la formulación presupuestaria para el período multianual 2014-2016, fue realizada sobre la base de la Gestión por Resultados. Dentro de este contexto, cabe destacar que cada institución pública fue responsable, no sólo del diseño de los productos estratégicos e institucionales con los que contribuirán al alcance de los resultados de gobierno, sino del establecimiento de los mecanismos pertinentes para monitorear los indicadores respectivos y dar seguimiento a las metas establecidas.

En este sentido, en el período multianual 2014-2016, el esfuerzo de la política fiscal se orientará a asignar los recursos que financiarán los resultados estratégicos de gobierno en un contexto de transparencia, prudencia y la búsqueda de eficiencia en la gestión pública que coadyuve a su sostenibilidad fiscal en el mediano plazo.

Dadas las consideraciones anteriores, la asignación estimada de recursos financieros para el período 2014-2016 es la siguiente:

Cuadro 2
Asignaciones presupuestarias asociadas a resultados estratégicos de pactos de gobierno (1/2)
 (Millones de Quetzales)

Pacto/Resultado/Institución	Aprobado	Recomendado	Estimado	
	2013	2014	2015	2016
TOTAL	3,461.0	4,105.3	4,412.3	4,583.6
Pacto Hambre Cero	3,120.2	3,591.4	3,892.1	4,108.4
Para el 2015, la prevalencia de la desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años se ha disminuido en 10 puntos porcentuales (del 49.8% en el 2008 a 39.8% en el 2015).	1,067.8	1,031.7	1,288.6	1,358.9
Ministerio de Desarrollo Social	304.4	423.9	451.5	486.5
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	399.9	601.3	831.4	866.3
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	1.3	6.5	5.8	6.1
Instituto de Fomento Municipal	362.2	n.d.	n.d.	n.d.
Para el 2015, la razón de mortalidad materna ha disminuido de 139.7 a 129.7 muertes maternas por cien mil nacidos vivos (139.7 en 2007 a 129.7 en el 2015) y la mortalidad neonatal ha disminuido.	264.0	281.5	310.3	329.3
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	264.0	281.5	310.3	329.3
Para el 2015, el consumo de alimentos (proteico- calórico) de las familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema ha incrementado.	1,183.6	1,313.6	1,390.1	1,492.7
Ministerio de Desarrollo Social	133.3	172.3	198.6	244.0
Ministerio de Educación	699.6	849.4	806.5	849.6
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	350.7	291.9	385.0	399.1
Para el 2015, los ingresos se han incrementado en las familias en pobreza y pobreza extrema.	604.9	964.7	903.1	927.5
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	604.9	511.7	423.9	412.8
Ministerio de Desarrollo Social		453.0	479.2	514.7
Pacto por la Seguridad, Justicia y Paz	198.6	325.3	325.2	346.2
Para el 2015, la tasa de hechos delictivos reportados, cometidos contra el patrimonio de las personas, se ha reducido de 112 x 100,000 habitantes en el 2011 a 102 x 100,000 habitantes.	165.2	175.5	185.0	205.5
Ministerio de Gobernación	32.9	49.8	101.2	115.7
Ministerio de la Defensa Nacional	132.3	125.6	83.8	89.8
Para el 2015, la tasa de homicidios se ha reducido de 38.6 x 100,000 habitantes en el 2011 a 28 por 100,000 habitantes (reducción anual de 5.5% en el número de homicidios).	8.0	50.8	50.8	50.8
Ministerio de Gobernación	8.0	50.8	50.8	50.8

Cuadro 2
Asignaciones presupuestarias asociadas a resultados estratégicos de pactos de gobierno (2/2)
(Millones de Quetzales)

Pacto/Resultado/Institución	Aprobado	Recomendado	Estimado	
	2013	2014	2015	2016
Para el 2015, los adolescentes y jóvenes son parte de programas de formación, formal e informal, previniendo su incidencia en actos de violencia.	25.4	75.1	75.1	75.1
Ministerio de Desarrollo Social	25.4	50.3	50.3	50.3
Ministerio de Cultura y Deportes		24.8	24.8	24.8
Ministerio Público		n.d.	n.d.	n.d.
Para el 2015, se incrementa el número de casos de mujeres que acceden al sistema de justicia.		23.9	14.3	14.7
Defensoría de la Mujer Indígena		23.9	14.3	14.7
Ministerio Público		n.d.	n.d.	n.d.
Para el 2015, Guatemala se posiciona en el lugar 102 del Índice Internacional de Transparencia (posición 113 en 2011 a 102 en 2015).		n.d.	n.d.	n.d.
Ministerio Público		n.d.	n.d.	n.d.
Pacto Fiscal y de Competitividad	142.2	188.6	194.9	129.0
Para el 2015, la formalidad en el empleo se ha incrementado en tres puntos porcentuales (25.5 en 2011 al 28.5 en 2015).	38.2	33.7	34.2	34.5
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	38.2	33.7	34.2	34.5
Para el 2015, Guatemala se posiciona con un ranking de 4.2 del Índice Internacional de Competitividad (4.0 en 2011 a 4.2 en 2015).	104.0	154.9	160.7	94.6
Ministerio de Economía	64.0	137.3	158.4	92.0
Ministerio de Energía y Minas	40.0	17.6	2.4	2.6

Nota: Pueden existir diferencias por redondeo. La redacción de los resultados estratégicos fue consensuada con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan) y las Instituciones vinculadas. No se incluyen montos del Instituto de Fomento Municipal (Infom) y el Ministerio Público (MP), porque dichas entidades aún se encuentran en el proceso de formulación presupuestaria.

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

La sostenibilidad financiera de los resultados trasciende el ámbito presupuestario, debido a que la gestión institucional se acompaña del monitoreo y evaluación de las acciones que realizarán las entidades públicas con la finalidad de determinar su veracidad y efectividad en el alcance de los resultados. Esto se traduce en la eficiencia del gasto público en financiar acciones de mayor impacto en las condiciones de vida de los ciudadanos.

En concordancia con lo anterior, a continuación se presentan las asignaciones presupuestarias de las instituciones de la Administración Central para el ejercicio multianual 2014-2016:

Cuadro 3
Asignaciones presupuestarias institucionales 2013-2016
(Millones de Quetzales)

Instituciones	Aprobado	Recomendado	Estimado	
	2013	2014	2015	2016
Total	66,985.4	70,564.0	69,758.1	72,695.2
Presidencia de la República	207.6	248.0	257.6	271.4
Ministerio de Relaciones Exteriores	421.2	422.2	421.6	407.2
Ministerio de Gobernación	4,428.7	4,403.3	4,242.4	4,453.9
Ministerio de la Defensa Nacional	2,037.9	2,078.7	2,065.5	1,902.6
Ministerio de Finanzas Públicas	349.5	309.9	303.6	285.9
Ministerio de Educación	10,744.8	12,322.2	12,811.2	13,474.3
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	5,111.6	5,111.7	5,060.6	5,280.6
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	627.2	654.4	654.1	666.2
Ministerio de Economía	348.7	447.2	406.2	340.0
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,757.7	1,826.3	1,784.5	1,835.6
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	5,884.7	5,549.9	4,462.0	4,507.7
Ministerio de Energía y Minas	126.1	93.1	79.8	84.0
Ministerio de Cultura y Deportes	442.7	472.4	499.3	519.0
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	2,123.5	1,362.6	1,207.7	1,245.8
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	208.4	154.9	95.4	99.7
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	21,733.0	22,551.1	23,393.3	24,367.0
Servicios de la Deuda Pública	8,934.1	10,698.8	10,056.0	10,849.0
Ministerio de Desarrollo Social	1,440.4	1,784.0	1,886.2	2,034.4
Procuraduría General de la Nación	57.6	73.4	71.0	71.0

Nota: Pueden existir diferencias por redondeo.

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

En un afán de facilitar las comparaciones internacionales de las prioridades del gobierno en el mediano plazo, se presentan las asignaciones presupuestarias clasificadas por finalidad de gasto. Dicha clasificación es consistente con los conceptos y definiciones del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 del Fondo Monetario Internacional.

Cuadro 4
Asignaciones presupuestarias por finalidad 2013-2016
(Millones de Quetzales)

Finalidad	Aprobado 2013	Recomendado 2014	Estimado	
			2015	2016
Total	66,985.4	70,564.0	69,758.1	72,695.2
Servicios Públicos Generales	4,003.0	4,081.8	3,873.0	3,965.0
Defensa	1,595.0	1,636.4	1,634.3	1,450.4
Orden Público y Seguridad Ciudadana	7,362.6	7,365.3	7,240.4	7,482.5
Atención a Desastres y Gestión de	259.9	291.9	193.4	153.4
Asuntos Económicos	8,917.8	8,382.0	6,444.1	6,349.1
Protección Ambiental	866.0	1,007.8	751.0	792.3
Urbanización y Servicios Comunitarios	7,719.3	8,037.9	10,176.8	10,826.8
Salud	5,201.6	5,068.8	4,933.2	5,162.5
Actividades Deportivas, Recreativas,	1,126.5	1,264.4	1,218.5	1,285.9
Educación	13,126.0	14,824.4	15,126.1	15,932.6
Protección Social	7,873.7	7,904.5	8,111.2	8,445.6
Transacciones de la Deuda Pública	8,934.1	10,698.8	10,056.0	10,849.0

Nota: Pueden existir diferencias por redondeo.

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

Situación Financiera Proyectada

En el contexto multianual, la situación financiera proyectada muestra la trayectoria probable de las cuentas fiscales (ingresos y gastos) a partir de las distintas políticas y prioridades públicas del año base de la estimación, permitiendo el manejo prudente del resultado presupuestario esperado, que se constituye en la variable objetivo clave de la política fiscal.

Los indicadores fiscales que se desprenden de la situación financiera estimada para el período 2014-2016, ofrecen en forma sintética y sencilla, información relevante para conocer o evaluar los resultados fiscales que se pretenden alcanzar en un horizonte de mediano plazo.

Cuadro 5
Situación financiera de la Administración Central 2013-2016
(Millones de Quetzales)

Concepto	Aprobado	Recomendado	Estimado	
	2013	2014	2015	2016
Ingresos Totales	54,025.2	56,149.0	57,894.8	61,507.9
Ingresos Corrientes	54,014.7	56,139.5	57,886.8	61,499.9
Ingresos Tributarios	50,375.7	52,106.1	54,820.6	58,489.3
Impuestos Directos	18,628.3	18,944.9	20,189.1	21,791.9
Impuestos Indirectos	31,747.5	33,161.2	34,631.5	36,697.4
Ingresos No Tributarios y Donaciones	3,638.9	4,033.4	3,066.2	3,010.6
Ingresos de Capital	10.5	9.5	8.0	8.0
Gasto Total	64,591.7	66,861.5	66,981.4	69,541.5
Gastos Corrientes	49,697.8	52,313.9	53,900.1	55,930.0
Gastos de Consumo	28,604.8	30,203.4	31,317.3	32,482.2
Remuneraciones	16,742.9	18,979.2	19,347.0	19,994.8
Bienes y Servicios	11,795.2	11,048.9	11,851.7	12,385.8
Impuestos Indirectos	16.7	90.3	33.6	16.7
Descuentos y Bonificaciones	50.0	85.0	85.0	85.0
Rentas de la Propiedad	6,602.4	7,047.2	7,330.2	7,753.1
Intereses de la Deuda Pública	6,540.3	6,996.3	7,279.3	7,695.4
Arrendamiento de Tierras y Terrenos	17.2	0.2	0.3	0.3
Derechos sobre Bienes Intangibles	44.9	50.7	50.7	57.4
Prestaciones de la Seguridad Social	4,074.1	4,277.0	4,390.0	4,552.0
Transferencias Corrientes	10,416.4	10,786.4	10,862.7	11,142.7
Gasto de Capital	14,893.9	14,547.6	13,081.3	13,611.5
Inversión Real Directa	4,904.8	4,268.8	2,250.8	2,230.8
Transferencias de Capital	9,886.7	10,222.6	10,770.9	11,316.5
Inversión financiera	102.4	56.2	59.6	64.2
Ahorro Corriente	4,316.9	3,825.5	3,986.7	5,569.9
Balance Primario	(4,026.2)	(3,716.3)	(1,807.3)	(338.3)
Resultado Presupuestario	(10,566.5)	(10,712.6)	(9,086.6)	(8,033.6)
Financiamiento del déficit	10,566.5	10,712.6	9,086.6	8,033.6
Financiamiento Externo Neto	4,965.8	1,787.2	287.0	(881.4)
Financiamiento Interno Neto	5,375.3	8,750.5	8,695.1	8,900.0
Otras Fuentes de Financiamiento	225.4	174.9	104.5	15.0

Nota: Pueden existir diferencias por redondeo.

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

En síntesis, el comportamiento de los principales indicadores de la política fiscal para el período que cubre el presupuesto multianual son los siguientes:

Cuadro 6
Principales indicadores fiscales 2013-2016
(Porcentajes del PIB)

Concepto	Aprobado 2013	Recomendado 2014	Estimado 2015	Estimado 2016
Ingresos totales	12.7	12.3	11.8	11.6
Carga tributaria	11.8	11.4	11.1	11.0
Ahorro corriente	1.0	0.8	0.8	1.1
Gasto total	14.5	14.6	13.6	13.1
Gasto corriente	11.7	11.5	11.0	10.6
Inversión	3.5	3.2	2.7	2.6
Endeudamiento neto	2.4	2.3	1.8	1.5
Balance primario	-0.95	-0.81	-0.37	-0.06
Déficit fiscal	-2.5	-2.3	-1.8	-1.5

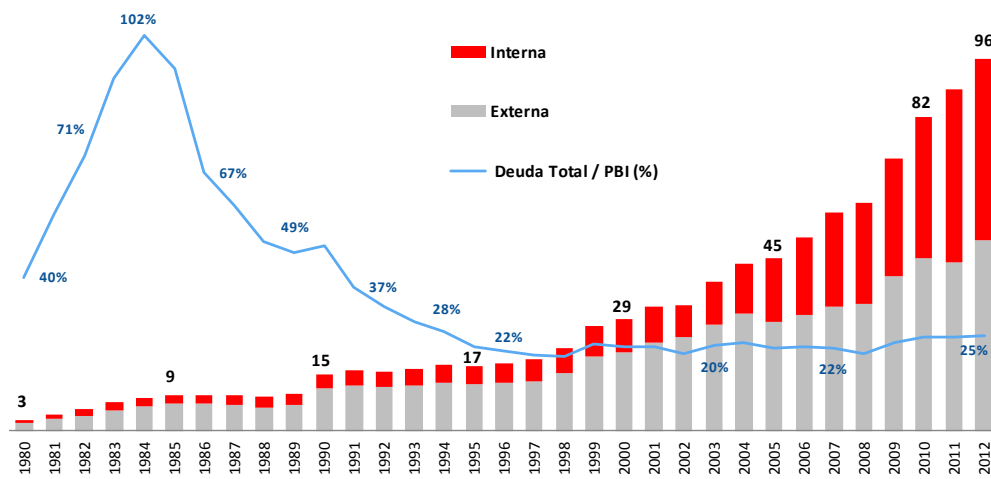
Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas

Análisis de riesgos fiscales

Sostenibilidad de la deuda

Dos características son fundamentales en la deuda pública de Guatemala, mantiene un porcentaje bajo (en relación al PIB) y prudente en comparación a la deuda no sólo a otros países de Centro América, sino también en comparación a otros países a nivel internacional. Del total de la deuda, la mitad es externa y la otra mitad doméstica, reduciendo de manera importante su exposición al riesgo cambiario. La deuda pública total al año 2012 fue 24.5% del PIB.

Gráfico 9
Deuda Pública de Guatemala 1980 - 2012
 (Miles de millones de quetzales)



Fuente: Banco de Guatemala

Sin embargo, se debe advertir que la deuda pública viene creciendo en los últimos años. Así, antes de la crisis financiera, la deuda representaba alrededor de 20% del PIB y desde entonces ha aumentado cuatro puntos porcentuales, como consecuencia del impulso fiscal implementado para atenuar los impactos de la crisis, principalmente. En efecto, la caída de los ingresos de la Administración Central de 12% del PIB en el año 2008 a 11.1% del PIB en el año 2009, y por otro lado el aumento del gasto público de 12.3% del PIB en el año 2008 a 12.8% del PIB en el año 2009 provocaron un incremento del endeudamiento para cubrir las necesidades de financiamiento.

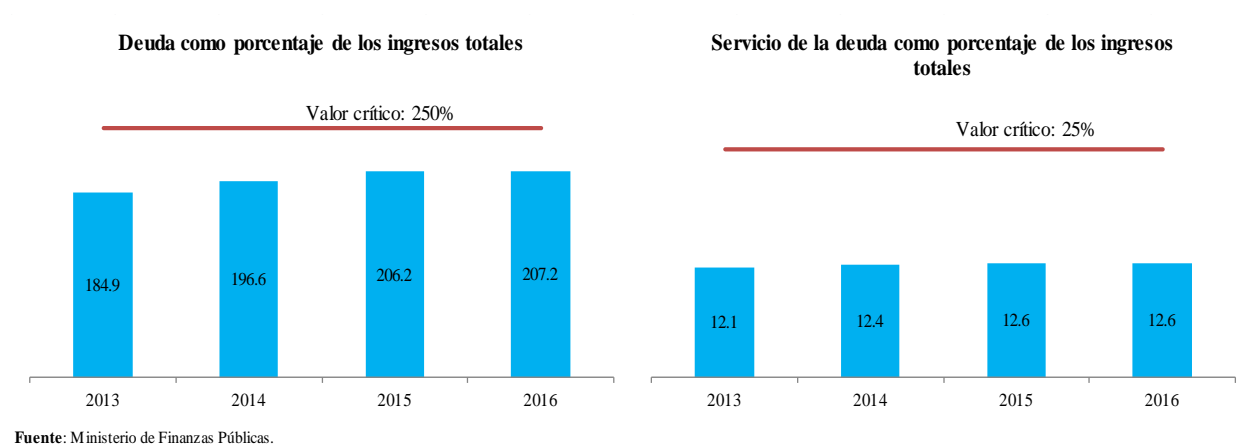
El aumento de la deuda pública de Guatemala en los últimos años, pero aún reducido en comparación a otros países, abre el debate sobre cuál es el tamaño óptimo o cuál es el límite prudencial de la deuda

pública. Para economías pequeñas y emergentes, y específicamente para países de Centro América, diversos estudios señalan parámetros exigentes respecto a los umbrales de la deuda. De acuerdo al FMI, el porcentaje crítico de la deuda pública en relación al PIB es 40%, por arriba de este porcentaje se podría poner en riesgo la sostenibilidad fiscal.

Guatemala, con una deuda cercana al 25% del PIB, está relativamente lejos de dicho umbral, pero considerando el bajo potencial de crecimiento de la economía guatemalteca, la baja carga tributaria, las rigideces presupuestarias, la vulnerabilidad de la economía ante *shocks* internos y externos, así como la fragmentación política persistente; es conveniente seguir otro parámetro más apegado a esta realidad. De esta forma, surge el análisis de la relación [*Saldo de la deuda/Ingresos totales*], contenido en el *Debt Sustainability Framework* (DSA) elaborado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional⁵. Algunos autores, como Stein, *et al* (1998)⁶, incluso consideran que este es un mejor indicador del endeudamiento de un país.

El DSA sugiere que para un país como Guatemala, el ratio *Saldo de la deuda/Ingresos totales* debería ser como máximo 250%, más allá de dicho umbral, el país podría experimentar problemas de liquidez en el corto plazo y de solvencia en el mediano plazo. De la misma forma, una medida de liquidez sugerida por el DSA es el ratio [*Servicio de la deuda/Ingresos totales*], pues muestra el espacio de los recursos propios que son absorbidos para el cumplimiento del programa de amortización de la deuda en el corto plazo.

Gráfico 10
Medidas de liquidez y solvencia de la deuda pública de la Administración Central 2013-2016
(Porcentajes)



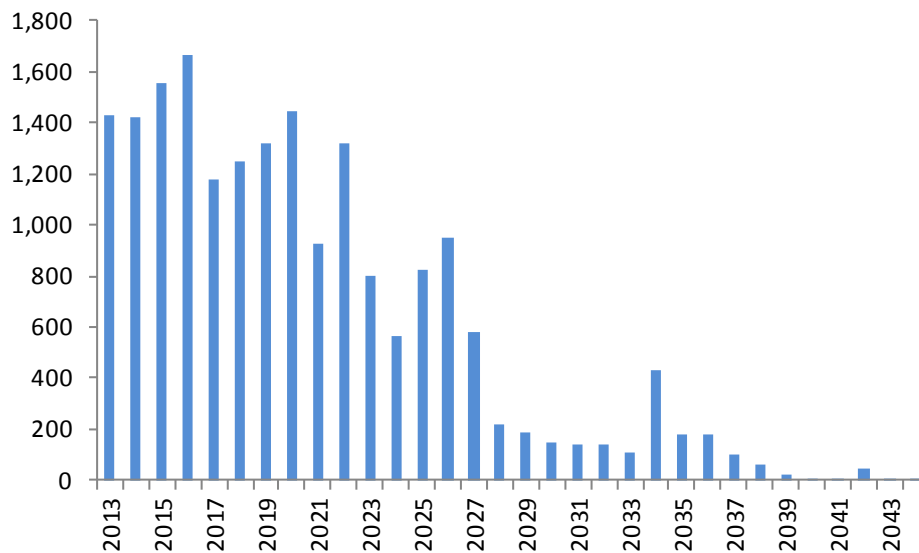
⁵ Banco Mundial, FMI (2012); “Revisiting the debt sustainability framework for low-income countries”; Trabajo en conjunto del Banco Mundial y el FMI; Washington, D.C.; Enero 2012.

⁶ Stein E., Talvi E., Grisanti A. (1998); “Institutional arrangements and fiscal performance: the Latin American experience”; Working paper 6358; National Bureau of Economic Research; Cambridge, Ma; Enero de 1998.

Como se muestra en los gráficos, tanto en el parámetro de deuda máxima, como el de liquidez, Guatemala está muy abajo del umbral máximo, por lo que puede considerarse que su deuda pública es sostenible en el mediano plazo.

En cuanto al indicador de liquidez, se observa una fuerte concentración de los pagos por servicio de deuda en los próximos diez años (aproximadamente el 75% de todos los pagos), lo que es natural dada la preferencia por emitir instrumentos de deuda a plazos entre 5 y 15 años.

Gráfico 11
Proyección de pagos del servicio de la deuda pública
(US\$ millones)



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

En el plano macroeconómico con sostenibilidad fiscal, el Estado debe garantizar que el nivel de crecimiento de la deuda pública (ratio deuda pública/PIB) sea sostenible, que el servicio de la deuda pueda ser pagado en cualquier circunstancia (ratio servicio de deuda/ingresos tributarios) y que el costo y riesgo de la deuda sean completamente manejables (incluyendo, la expectativa de depreciación, riesgo país, programación de vencimientos, manejo de liquidez, etc.). Dado el desempeño fiscal de Guatemala, dichos supuestos están asegurados en el mediano plazo.

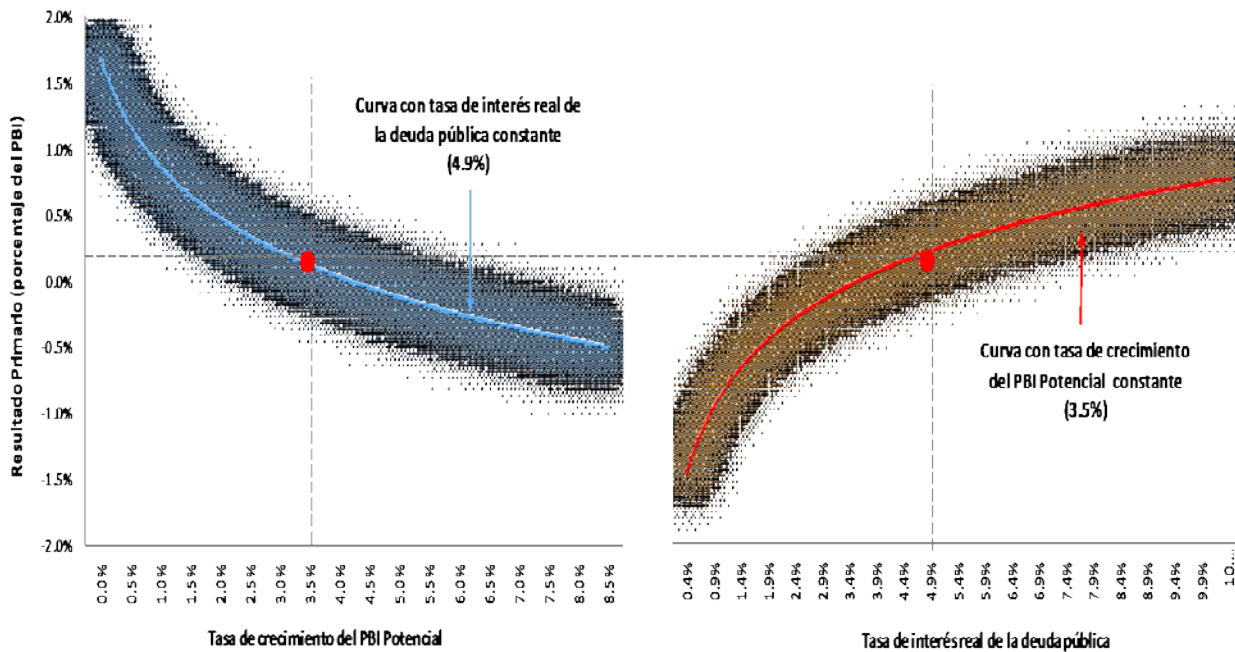
Un ejercicio adicional relacionado con la sostenibilidad fiscal es el propuesto por Blanchard (1990)⁷, relacionado con la determinación del resultado primario necesario para estabilizar la deuda en un nivel

⁷ Blanchard O (1990); "Suggestions for a new set of fiscal indicators"; OECD Economics Department, Working Papers No. 79; OCDE, Abril 1990.

“objetivo”. De acuerdo a esta metodología, para el caso de Guatemala, con una tasa de crecimiento del PIB potencial de 3.5%, una tasa de interés promedio ponderada real en moneda nacional y extranjera de 4.9% y un nivel de ratio deuda pública/PIB para el año 2012 de aproximadamente 25% se determina que el resultado primario que permite mantener la deuda en dicho ratio es 0.34% del PIB.

De acuerdo a las proyecciones fiscales para los años 2013-2016 presentadas en este MFMP, el resultado primario presenta una tendencia al alza, desde -0.8% del PIB en 2014 hasta -0.06% del PIB en 2016. Eso significa que la consolidación fiscal emprendida por el gobierno en los años post crisis contribuye a la sostenibilidad en el mediano plazo.

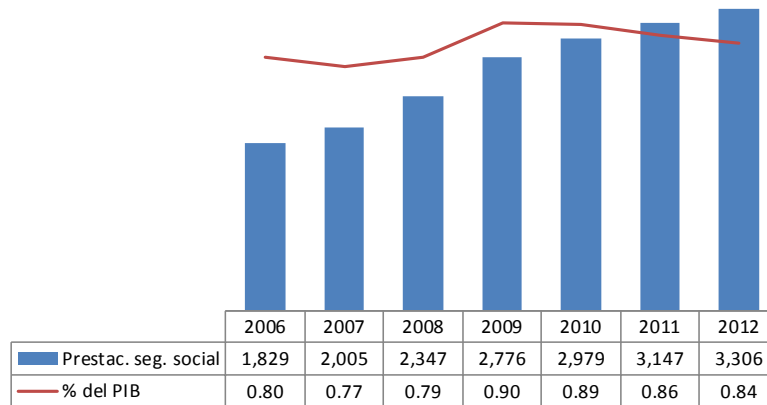
Gráfico 12
Resultado primario estabilizador de la deuda pública
 (Porcentajes del PIB)



Gastos extra presupuestarios

El principal gasto extra presupuestario en las finanzas públicas de Guatemala lo constituye el gasto de seguridad social, sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en otros países de Centro América, en la actualidad, en Guatemala, no existe un problema asociado a dicho gasto que pueda poner en riesgo las cuentas fiscales. En efecto, como porcentaje del PIB, los recursos que destina Guatemala para financiar las prestaciones a la seguridad social se encuentra alrededor de 0.8% del PIB.

Gráfico 13
Gasto en prestaciones a la seguridad social



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

A pesar de la reducida importancia de los gastos extra presupuestales en el presupuesto y en la economía, es necesario identificar si existen otras posibles erogaciones que actualmente no se encuentren incluidas en las estadísticas públicas, es decir, mejorar la transparencia fiscal de todos los gastos extrapresupuestarios, así como evaluar la flexibilidad de los mismos en términos presupuestarios, principalmente de los fondos extrapresupuestarios existentes. Estas medidas permitirán tener identificados y hacer seguimiento periódico a aquellos gastos que se podrían convertir en montos significativos y consecuentemente poner en riesgo las cuentas fiscales y la economía del país.

Pasivos contingentes

a. Alianzas Público-Privadas:

A fin de mejorar la inversión en el país, principalmente infraestructura, en el mediano plazo, Guatemala buscará promover activamente esquemas de Alianzas Público-Privadas (APP), instrumento que podría convertirse en una fuente importante de recursos privados y compromisos de recursos fiscales que de no ser adecuadamente administrados podría convertirse en un factor de riesgo para las finanzas públicas.

b. Deuda municipal:

De conformidad al artículo 253 de la Constitución Política de la República, las municipalidades gozan de autonomía, dándole a las corporaciones municipales la obligación de procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios (Art. 255 Cn). En este contexto, el Código Municipal establece las normas que regulan el endeudamiento de los gobiernos locales, en cuanto a autorización, gestión y rendición de cuentas.

El artículo 113 del Código Municipal estipula que los préstamos externos deberán ser canalizados por el Ministerio de Finanzas Públicas y estar sujetos a la política de endeudamiento establecida por el Estado. Dicha deuda debe ser además aprobada por el Congreso de la República, adquiriendo la calidad de deuda garantizada por el Estado, lo que significa ante un eventual incumplimiento de pago por parte de las municipalidades, el gobierno central tiene la obligación de honrar dicho compromiso, convirtiéndose en una contingencia financiera.

Al 31 de agosto de 2013, la deuda financiera de las municipalidades que registran su información en el SICOIN⁸ ascendía a Q2,277.2 millones (0.54% del PIB), en los que no se tiene registro de deuda garantizada, es decir, la totalidad del saldo corresponde a deuda interna derivada de préstamos con el sistema financiero nacional; por lo que no representa riesgos de pago para el gobierno central y por ende para la sostenibilidad fiscal.

⁸ Los municipios que no reportan información de deuda pública al SICOIN GL son: Ocos, San Marcos, Guastatoya El Progreso y San José Petén. La información financiera de estos municipios se registra en la plataforma del SIAF-MUNI que no cuenta con un módulo de deuda pública.