Marco Fiscal de Mediano Plazo-MFMP

Municipalidad de Guatemala

**Municipalidad de Guatemala (Guatemala)**

**Abril de 2013**

**Marco Fiscal de Mediano Plazo — MFMP**

**Municipalidad de Guatemala**

Tabla de contenido

Introducción 3

Panorama general 3

1. La Municipalidad en el contexto regional y nacional 3

2. Características de las fuentes de financiamiento de la Municipalidad 6

2.1 Ingresos propios 6

Ingresos Tributarios 6

Ingresos No Tributarios y Venta de Bienes y Servicios. 7

2.2 Transferencias 8

II. Diagnóstico Fiscal y Financiero de la Municipalidad 10

1. Análisis Fiscal para los años 2008-2012. 11

1.1 Ingreso Total 11

Transferencias de Capital 12

Otras fuentes de financiamiento. 12

1.2 Gasto Total 13

Pensiones 14

Deuda con la Seguridad Social. 15

2. Balance Financiero 15

2.1 Análisis de Sostenibilidad del Gasto de Funcionamiento 16

Consideraciones técnicas 16

2.2 Deuda Pública y Capacidad de Endeudamiento 18

Relación de la Deuda Pública Financiera 18

Construcción de Indicadores de Capacidad de Endeudamiento 19

2.3 Nuevo endeudamiento financiero. 20

Garantías 22

Conclusiones y recomendaciones 24

Anexo 1 - BALANCE FINANCIERO 2008 – 2012 27

Anexo 2 - BALANCE FINANCIERO PROYECCIONES 2013 – 2022 28

Anexo 3 - INGRESOS MUNICIPALES 29

El Impuesto Único Sobre Inmuebles — IUSI 29

El Impuesto sobre los Derivados del Petróleo 31

Los Arbitrios Municipales. 33

Anexo 4 - Entidad Metropolitana Reguladora de Transporte y Tránsito. 35

Anexo 5 - Fideicomisos. 36

# INTRODUCCIÓN

De manera general, los Programas de Gobierno y los Planes de Desarrollo de las autoridades subnacionales deben contener los análisis de carácter fiscal, económico y normativo que le permitan al administrador de las finanzas públicas, disponer de información integral acerca de la situación que enfrenta el respectivo gobierno y, soportado en sus resultados, diseñar una proyección financiera sostenible en un horizonte de mediano plazo. Este análisis permitirá, de manera adicional, identificar y cuantificar eventuales riesgos que pueda enfrentar el gobierno subnacional respecto a su estructura de ingresos, gastos y endeudamiento.

En la literatura fiscal, éste análisis de mediano plazo se realiza a través del denominado Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP),[[1]](#footnote-1) el cual tiene como propósito expresar los objetivos de política fiscal descritos. En este orden, el presente documento contiene el MFMP elaborado para la Municipalidad de Guatemala, el cual se ha elaborado teniendo como base la información fiscal y financiera aportada por las autoridades municipales. Para este efecto, se presenta, en un primer apartado, la caracterización del contexto en el cual se efectúa el análisis del comportamiento de las finanzas municipales; en un segundo apartado, el análisis de su estructura de financiamiento, gasto y deuda; y, finalmente, se presenta una proyección que recoge las condiciones financieras y los ajustes necesarios en orden a asegurar el cumplimiento de metas fiscales propuestas.

## Panorama general

### 1. La Municipalidad en el contexto regional y nacional

La ciudad de Nueva Guatemala de la Asunción, pertenece al departamento del mismo nombre, es la capital de la República de Guatemala y el centro del área metropolitana.[[2]](#footnote-2) Como ciudad, registra una extensión de 208.50 km2[[3]](#footnote-3) y, como área, de 996 km2.[[4]](#footnote-4) La población total de la Municipalidad es de 990,750 habitantes, de los cuales el 47.22% es hombres y el 52.78% es mujeres. El total de habitantes del municipio equivale al 7% de la población total del país, que asciende a 14.7 millones en 2011.[[5]](#footnote-5) Incorporando el área metropolitana, la población alcanza los 4.058.519 habitantes, lo que la convierte, a 2012, en la aglomeración urbana más poblada y extensa de América Central y la número 29, a nivel general.[[6]](#footnote-6)

En cuanto a su dinámica de crecimiento urbano, la Ciudad ha registrado una importante expansión en la última década, con lo cual las proyecciones indican que de continuar este ritmo de crecimiento, el espacio urbanizado se duplicará para el año 2020.[[7]](#footnote-7) Es decir, las estimaciones indican que el perímetro urbano de la Ciudad se duplicará para el año 2020 si el ritmo de crecimiento espacial continúa al ritmo actual.[[8]](#footnote-8) De igual modo, para el año 2020 se proyecta que el 24% de la población habitará en el Municipio de Guatemala, mientras que el 76% restante lo hará en los municipios periféricos.[[9]](#footnote-9)

Naturalmente este movimiento físico y poblacional impactará los indicadores económicos y la composición en la estructura de financiamiento de la Municipalidad. Ello debido a que se generarán incrementos en el costo de los servicios públicos, en particular, agua, alcantarillado y transporte colectivo, por la ampliación del área de cobertura. [[10]](#footnote-10) A su turno, estos servicios constituyen la principal fuente impositiva para la Municipalidad.

Este panorama es el reflejo a nivel local del horizonte económico nacional. En efecto, a nivel nacional la República de Guatemala se halla experimentando un comportamiento económico estable, medido en términos del Producto Interno Bruto (PIB),[[11]](#footnote-11) con una tasa promedio superior al 2.5% durante el período 2001 a 2010,[[12]](#footnote-12) superior al 3.9% en el 2011,[[13]](#footnote-13) proyección superior al 3.3% para el 2012,[[14]](#footnote-14) y de 3.9% para el 2013.[[15]](#footnote-15) Dentro de los factores que explican este comportamiento económico en el 2011, se hallan, entre otros, la inversión extranjera directa (superior a US$984 millones en el 2011[[16]](#footnote-16)); la evolución positiva de las remesas familiares (superior a US$4,378 millones en el 2011[[17]](#footnote-17)); el crecimiento del crédito del sector privado; el aumento en el gasto público y privado; la disciplina monetaria y fiscal; y la estabilidad del sector financiero.[[18]](#footnote-18) Agregando a lo anterior, se proyecta una tasa de inflación inferior al 6% para el 2012,[[19]](#footnote-19) una tasa de cambio nominal de Q8 por US$1,[[20]](#footnote-20) y un volumen de reservas internacionales superior a US$6,187 millones al cierre 2011.[[21]](#footnote-21) Indicadores que le han permitido contar con una calificación crediticia de país en la perspectiva de estable.[[22]](#footnote-22) En relación con la tasa de desempleo, ésta se ubica alrededor del 4% de la población económicamente activa (PEA), pero con una población en subempleo visible superior a 1.2 millones (2010), y subempleo invisible de 2.2 millones de las 5.8 millones de personas que conforman la PEA (2010).[[23]](#footnote-23)

De manera particular, pese a los indicadores citados, el nivel del Índice de Confianza de la Actividad Económica[[24]](#footnote-24) se situó en 42.50, inferior en 18.39% respecto al registrado en agosto de 2012 (52.08) y menor en 21.54% con respecto al observado en septiembre de 2011 (54.17),[[25]](#footnote-25) lo cual podría explicarse parcialmente por el déficit del sector público que, a 2011, se sitúa alrededor del 2.8% del PIB;[[26]](#footnote-26) y una deuda pública total del 24.2% del PIB, con cierre a 2011.[[27]](#footnote-27)

En este orden, para consolidar las proyecciones macroeconómicas que se estructuran alrededor de un comportamiento económico estable,[[28]](#footnote-28) el Gobierno Nacional ha presentado a consideración del Congreso de la República una iniciativa de ley denominada Ley de Actualización Tributaria o *Pacto Fiscal para el Cambio*,[[29]](#footnote-29) orientada a generar condiciones que aseguren la transparencia y calidad del gasto público, el crecimiento económico, el control al contrabando y evasión tributaria, la actualización del estatuto tributario nacional y asignaciones prioritarias para la inversión de los recursos públicos.[[30]](#footnote-30)

En ese contexto, *las proyecciones para* [el] *ambiente macroeconómico son positivas y con la aprobación de la Ley de Actualización Tributaria han permitido plantear un presupuesto* [orientado] *al gasto social prioritario y en la reactivación de la inversión pública, contribuyendo además a la estabilidad y sostenibilidad a través de una reducción en el déficit fiscal al 2.2% de PIB*,[[31]](#footnote-31) y con un crecimiento estimado de alrededor del 3.5% del PIB.[[32]](#footnote-32)

Este panorama nacional, como se ha indicado, impactará forzosamente el comportamiento de la Municipalidad de Guatemala, cuya economía *se basa primordialmente en el comercio, servicios, industria y construcción*,[[33]](#footnote-33) actividades que, a su turno, definen igualmente el comportamiento de su estructura financiera la que se halla conformada por los ingresos provenientes de transferencias del nivel nacional de gobierno y los ingresos propios recaudados en la jurisdicción municipal, como se señala en la sección siguiente.

### 2. Características de las fuentes de financiamiento de la Municipalidad

De manera general, la estructura de financiamiento municipal está integrada por ingresos tributarios y no tributarios, provenientes de la misma jurisdicción o de otras jurisdicciones, entre los que se cuentan los ingresos que por disposición constitucional el Estado debe trasladar a las municipalidades (trasferencias); y el producto de los impuestos que el Congreso de la República decrete en favor de las municipalidades, los cuales recaudan como ingresos propios.[[34]](#footnote-34) Atendiendo a esta composición, a continuación se destacan de manera general las características de esta estructura de financiamiento municipal.

#### 2.1 Ingresos propios

##### Ingresos Tributarios

Conforme con el Código Municipal,[[35]](#footnote-35) los ingresos propios son fundamentalmente los ingresos municipales de recaudación local por su fuente u origen. En primer lugar se hallan los ingresos tributarios, como el arbitrio de ornato y otros arbitrios sobre actividades comerciales; la extracción de productos agrícolas o mineros; sobre anuncios y rótulos; sobre televisión por cable, para citar algunos; y de manera destacada, el Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI).[[36]](#footnote-36) Dentro de los ingresos propios se hallan, igualmente, los ingresos no tributarios, que comprenden las tasas por servicios administrativos y por servicios públicos locales; y las rentas de los bienes municipales, sean estos de uso común o no. En el caso de aprovechamiento privativo de bienes municipales de uso común, la modalidad puede ser a título de renta, servidumbre de paso o usufructo oneroso; los ingresos provenientes de frutos o productos de los bienes municipales (por compra o aprovechamiento de lo que producen terrenos municipales: astilleros, canteras, viveros); contribuciones por mejoras o aportes compensatorios de los propietarios o poseedores de inmuebles beneficiados por las obras municipales de desarrollo urbano y rural.[[37]](#footnote-37)

La condición de capital y área metrópoli, hace que la estructura de los ingresos y gastos de la Municipalidad de Guatemala sea esencialmente diferente del promedio nacional. Así, mientras los ingresos propios representan un porcentaje superior al 65% del total, a nivel nacional esta fuente apenas supera el 27% (año base 1999).[[38]](#footnote-38) Ello se explica por su dimensión y composición territoriales, que redundan en una importante participación histórica del IUSI, que se sitúa alrededor del 15,2% del total de ingresos (año base 1999), y lo referente a las tasas por servicios públicos.[[39]](#footnote-39)

Los ingresos de la Municipalidad de Guatemala son fundamentalmente el IUSI y el de tarifas (transporte, electricidad, alumbrado) que se hallan vinculados a la expansión urbana de la ciudad o su reclasificación de usos del suelo conforme lo determine el respectivo plan de ordenamiento territorial. Es decir, si bien la base gravable del impuesto se halla atada a la propiedad, su dinámica depende del proceso de expansión, actualización o reclasificación de usos del suelo y las dinámicas de construcción que ello genere. Pero esos procesos se hallan condicionados por las reglas del plan de ordenamiento territorial (POT), en cuanto a usos del suelo o expansión física, y por la disponibilidad misma de tierra para construcción. Sin embargo, la perspectiva de ingreso puede resultar favorable si se asume, tal como lo señala el documento técnico del POT, que el *espacio urbanizado en la Ciudad de Guatemala se duplicará para el año 2020*.[[40]](#footnote-40)

De igual modo, los gastos de la municipalidad registran características que determinan una composición inversa al tipo de gasto de las demás municipalidades del país. *A diferencia del resto de gobiernos locales, cuya prioridad es la construcción de infraestructura, la capital dedica la mayor parte de sus recursos a la prestación de servicios, razón por la cual el mayor porcentaje de sus gastos se registra en los programas de funcionamiento*.[[41]](#footnote-41)

##### Ingresos No Tributarios y Venta de Bienes y Servicios.

En cuanto al ingreso no tributario proveniente de tarifas, o ingresos que percibe la municipalidad por la prestación de los servicios públicos locales,[[42]](#footnote-42) su base es móvil o flexible en la medida que se halla sujeta a consumo efectivo del servicio de trasporte o electricidad, por ejemplo. Es decir, este ingreso es mas dinámico por cuanto se halla ligado al flujo de población que hace uso de los medios masivos de transporte pero de igual modo, se halla sujeto, en el caso de alumbrado, a la expansión de áreas urbanas o de carácter público, sobre las cuales opera el sistema de alumbrado público.[[43]](#footnote-43) En cuanto al consumo de energía, se halla igualmente relacionado con la actividad residencial o industrial o comercial, en cuyo caso, la expansión de áreas urbanas y el establecimiento de nuevas empresas o industrias generará efectos positivos en la generación y recaudo de este gravamen.

#### 2.2 Transferencias

En relación con el situado constitucional, su distribución se halla regulada por los siguientes criterios:

**Cuadro 1. Criterios de distribución situado constitucional.**



Tal como se observa, atendiendo a las características urbanas de la Ciudad de Guatemala, los criterios de distribución parecieran favorecerle en el reparto del situado constitucional,[[44]](#footnote-44) en la medida en que privilegian el factor poblacional y el ingreso per cápita medido en términos de ingresos propios.[[45]](#footnote-45)

Respecto de las transferencias de orden legal, las mismas se distribuyen de conformidad con la respectiva autorización legal. Sin embargo, las normas legales correspondientes han extendido el criterio de distribución del situado constitucional a las transferencias legales, tal como se indica a continuación:

**Cuadro 2. Criterios de distribución transferencias legales.**



En este orden, al hacer extensivos los criterios de distribución del situado constitucional a las transferencias de origen legal, la ciudad de Guatemala se beneficia en la medida en que dichos criterios privilegian el factor poblacional y el ingreso per cápita.

Dado que la Municipalidad de Guatemala contiene aproximadamente el 9% de población del país y que las transferencias representan, en promedio, apenas un 15% dentro de los ingresos totales de la Municipalidad de Guatemala, desde un punto de vista de un ingreso per cápita medido en términos de ingresos propios, la participación de las transferencias en el total de ingresos de la Municipalidad, le permite al Gobierno Local disponer de un mayor margen de autonomía financiera, si se considera que en el resto del país, ese peso de las transferencias se incrementó alrededor del 55% en promedio.[[46]](#footnote-46)

Tal como la calificación de riesgo emitida para la Municipalidad de Guatemala lo señala, *para el año 2010 registró un total de ingresos propios de Q1,299.19 millones y una población total de 990,750 habitantes, así logrando un indicador de ingresos propios per cápita de Q1,311.32. Al analizar dicho indicador con los indicadores del resto de los municipios, se evidencia que el municipio de Guatemala es el que mantiene el indicador más elevado*.[[47]](#footnote-47)

## II. Diagnóstico Fiscal y Financiero de la Municipalidad

Para efectos del diagnóstico fiscal y financiero de la Municipalidad, el análisis contenido en el MFMP cuantifica la posición fiscal y financiera del gobierno subnacional; mide el impacto de decisiones normativas en el escenario financiero del gobierno local; identifica y cuantifica el impacto de los pasivos contingentes[[48]](#footnote-48) y exigibles[[49]](#footnote-49) en su estructura de ingresos y gastos; y propone medidas de saneamiento o “disciplina” fiscal, orientadas a preservar la sostenibilidad fiscal y financiera de este nivel de gobierno.

En este contexto, de manera general, el MFMP proyecta su escenario financiero en un horizonte no inferior a diez (10) años, período durante el cual los planes de inversión; marcos de gasto de mediano plazo; planes financieros; planes operativos anuales de inversiones; y los respectivos proyectos anuales de presupuesto; deberán ser consistentes con límites o reglas de conducta fiscal que aseguren la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas del gobierno local y contribuyan a su estabilidad macroeconómica.

En este orden, las reglas fiscales contenidas en el MFMP se hallan orientadas a definir un límite de gasto total respecto del ingreso total, en un monto que no exceda la meta anual de balance establecido, para lo cual se deben identificar en una matriz, sometida a criterios cualitativos y cuantitativos de valoración, los respectivos niveles de cumplimiento.[[50]](#footnote-50)

Basado en la información financiera disponible,[[51]](#footnote-51) el documento contiene el diagnóstico fiscal base del MFMP propuesto para la Municipalidad de Guatemala, para los años 2008-2012. La primera parte contempla análisis del ingreso y el gasto, en su estructura, comportamiento y naturaleza; el análisis del balance corriente, de capital y total y su esquema de financiamiento; la sostenibilidad del gasto de funcionamiento; y cálculo de la capacidad de endeudamiento. En un siguiente apartado, se efectúan las proyecciones financieras en un escenario de 10 años, sin contemplar estrategias y medidas de ajuste en el gasto y fortalecimiento del ingreso, todo ello con el fin de garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico. El último apartado presenta unas consideraciones generales a modo de conclusión y de recomendaciones.[[52]](#footnote-52)

### 1. Análisis Fiscal para los años 2008-2012.

#### 1.1 Ingreso Total

En el año 2011, la Municipalidad de Guatemala obtuvo un ingreso total por Q1.015 millones, un 37% superior a lo obtenido en el 2008 (22% real), lo que significa un crecimiento anual promedio del 11% en términos nominales (7% en términos reales). Alrededor del 97% del ingreso proviene de ingresos tributario; no tributario; la venta de bienes y servicios de la administración pública; las transferencias de capital; y el endeudamiento interno, específicamente para los años 2009 y 2010, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 3. Ingreso Total 2008-2011.**

Tal como se indicó, la estructura de ingresos de la Municipalidad se halla compuesta por dos grandes conceptos: el esfuerzo fiscal propio, esto es, ingresos generados en la jurisdicción municipal; y las transferencias del nivel nacional. En el primer evento, un factor estructural en el comportamiento financiero de la Municipalidad se halla ligado a la naturaleza de su estructura de ingresos, la cual proviene fundamentalmente de ingresos no tributarios, es decir, los asociados a la venta de bienes y servicios, pero no al esfuerzo tributario propio tal como se indicará más adelante en el presente texto.

En general, el ingreso no tributario presenta el mayor dinamismo, con un crecimiento promedio año del 13% real; este rubro lo representan fundamentalmente las “tasas y licencias varias”,[[53]](#footnote-53) las cuales pasan de aportar un 36% al ingreso total en 2008 al 42% en 2011. El ingreso tributario por su parte, registra un comportamiento más moderado, particularmente desde 2009, con un crecimiento promedio año del 6% real. Este renglón está representado por el Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI) (82%); el impuesto sobre los derivados del petróleo (10%); el boleto de ornato y otros arbitrios municipales (7%); y otros tributarios (1%). La participación del IUSI dentro del ingreso total se ha mantenido en el 26% durante el período de estudio[[54]](#footnote-54).

##### Transferencias de Capital

Tal como se indicó más atras, las Transferencias de Capital provienen del “Aporte por Mandato Constitucional”; la transferencia de IVA – PAZ; el “Impuesto sobre circulación de vehículos”; y el “Aporte del Consejo de Desarrollo Departamental”. Su aporte al ingreso total municipal es aproximadamente del 15%.

En este orden, los ingresos por concepto de transferencias de capital muestran en el período 2008-2011 un crecimiento promedio anual del 5,7%, pero con un comportamiento muy desigual, vinculado al comportamiento del recaudo a nivel nacional, presentando una importante caída en términos reales del 11% en 2009 para luego crecer un 13% y un 18% real en los años posteriores, tal como se observa en la siguiente gráfica:

**Gráfica 1. Transferencias de Capital.**

##### Otras fuentes de financiamiento.

Respecto de otras fuentes de financiamiento se destaca que el ingreso que se origina en la “Venta de bienes y servicios por parte de la Administración Pública”, muestra una tendencia decreciente, con una leve recuperación en 2011, pero aporta sólo un 5% al total. Finalmente otros ingresos (1%), completan el total de los ingresos de la Municipalidad.

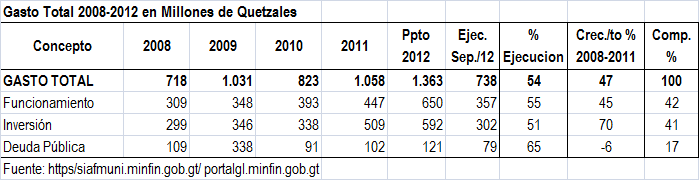
El Endeudamiento Público Interno constituye otra fuente importante de financiación del gasto en años determinados. En el 2009 representó Q339 millones (30% del ingreso total) y en 2010, Q100 millones (10% del ingreso total).

Otra fuente de financiamiento del Presupuesto Municipal, lo constituye un rubro denominado “Disminución de Otros Activos Financieros”, esto es “Disminución de Caja y Bancos”. Esta partida solo tiene registro a nivel del presupuesto definitivo y según el “Cierre Presupuestario del Ejercicio Fiscal 2011” presentado al Concejo Municipal, dicha partida correspondió a la disminución del saldo de caja y bancos por recursos propios en un valor de Q55 millones y la disminución del saldo por préstamos internos en Q67 millones, para un total de Q122 millones. Este tipo de recursos debería ser incorporado en su totalidad en el presupuesto, en calidad de superávit fiscal o recursos del balance, pero la Municipalidad sólo registra en el presupuesto definitivo el monto de recursos necesario para cubrir faltantes de financiación. Esta práctica convierte el rubro “Disminución de Otros Activos Financieros” en una simple variable de ajuste.

#### 1.2 Gasto Total

El gasto total de la Municipalidad de Guatemala registró un valor de Q1.058 millones en 2011, lo que significa un crecimiento del 47% (31% real) frente a 2008. En promedio, el 42% del gasto corresponde a funcionamiento, el 41% a inversión y un 17% al servicio de la deuda, tal como se indica en el cuadro siguiente:

**Cuadro 4. Gasto Total 2008-2011.**



La estructura del gasto evidencia la alta proporción del gasto de funcionamiento respecto al gasto de inversión en el período analizado, llegando según el presupuesto de 2012 a una situación en la que el gasto en funcionamiento incluso es mayor al gasto en inversión. Conforme se observa, el gasto tienen un componente altamente operativo: gastos de personal permanente y contratado; servicios de energía eléctrica,[[55]](#footnote-55) telefonía, arrendamientos, gastos en mantenimiento y reparación de bienes, estudios y/o servicios, etc.; y transferencias corrientes. La actividad de la Municipalidad como formadora de capital no es destacada.

##### Pensiones

En la composición de la estructura de gasto, es forzoso destacar el peso de gasto corriente por pensionados. A nivel presupuestal, la Municipalidad incluye el gasto en pensionados y jubilados dentro de las Transferencias Corrientes en tres renglones: 421-Pensiones; 422-Jubilaciones y Retiros; y 429-Otras Prestaciones y Pensiones. Tomando como fuente los Acuerdos de Cierre Presupuestal del Concejo, para 2011 el gasto por este concepto ascendió a Q25,6 millones, lo que representa el 3,4% de los Gastos Corrientes de la municipalidad, tal como se indica en el cuadro siguiente:

**Cuadro 5. Gasto Pensional 2009-2012.**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 Presupuesto |
| Pensiones | 3.128.236 Q | 3.251.382 Q | 3.412.489 Q | 3.600.000 Q |
| Jubilaciones y retiros | 15.613.013 Q | 15.550.707 Q | 15.569.306 Q | 23.400.000 Q |
| Otras prestaciones y pensiones | 6.918.044 Q | 6.745.251 Q | 6.609.673 Q | 7.000.000 Q |
| Total gasto en pensiones | **25.659.293 Q** | **25.547.340 Q** | **25.591.468 Q** | **34.000.000 Q** |

De igual modo es necesario resaltar que para la vigencia fiscal 2012, la administración presupuesta, por jubilaciones y retiros, Q23.4 millones, cuando el histórico se ha movido alrededor de los Q15,5 millones. De registrarse la situación presentada en el Presupuesto aprobado, el gasto en jubilaciones y pensiones tendría un crecimiento respecto al año anterior del 32,9%.

Para reducir el gasto en pensiones y jubilaciones, la Municipalidad ha modificado el modelo de contratación, buscando suscribir contratos por plazo específico y por provisión de servicios profesionales, de manera que estos empleados no adquieran derechos pensionales. Esto se evidencia en el Presupuesto 2012 donde se prevé un gasto base de Q26,6 millones en pagos a personal permanente y Q95,3 millones en pagos a personal temporal, es decir, una relación de 3.6 a 1.[[56]](#footnote-56) Sin embargo, las medidas para cubrir el gasto en pensiones deben ir más allá, incluyendo un estudio actuarial y la provisión de un fondo específico con un capital semilla.

##### Deuda con la Seguridad Social.

La Municipalidad mantiene una deuda representativa con la Seguridad Social por concepto de Aportes Patronales. Atendiendo a la regla contable de considerar como pasivo no corriente aquella obligación cuyo vencimiento supera el período establecido como corriente, la deuda con la Seguridad Social, se clasifica en el Balance General de la Municipalidad como un pasivo a largo plazo no corriente. Aunque su naturaleza contable es no corriente, sí es recurrente en el caso de la Municipalidad: esto es, se “arrastran” deudas generadas año tras año al menos desde 2002[[57]](#footnote-57) y a 31 de diciembre de 2011 ascendía a Q203.138.833. Para 2012 se espera que esta deuda crezca a razón de Q1.560.000 al mes, para un total estimado de Q18.720.000 en el año. Es decir, la información registrada hace suponer que la Municipalidad no efectúa los aportes patronales ordenados legalmente en favor de la Seguridad Social. Resulta necesario señalar que este monto de pasivo debe ser objeto de provisión dado su impacto en las finanzas de la ciudad.

### 2. Balance Financiero

Evaluada la información financiera de la Municipalidad, se halla que al cierre de la vigencia 2011, el Gobierno Local generó un déficit presupuestal de Q76 millones,[[58]](#footnote-58) que representa el 7,5% de los ingresos totales. Este déficit fue financiado con Q122 millones de recursos de caja y bancos de la vigencia anterior, y el saldo fue destinado a cubrir otras obligaciones.[[59]](#footnote-59)

**Gráfica 2. Balance Presupuestal 2008-2011.**



Si bien en los años 2009 y 2010 se observa superávit como proporción del ingreso del 10% y 20% respectivamente, en tales vigencias se presentan ingresos de Fuentes Financieras en cuantías de Q340 y Q100 millones, que los explican en gran medida.

#### 2.1 Análisis de Sostenibilidad del Gasto de Funcionamiento

El Análisis de Sostenibilidad del Gasto de Funcionamiento pretende mostrar la proporción de los recursos propios de *libre destinación,* es decir, sin una destinación específica legal, normativa o contractual, que se destinan al gasto de funcionamiento, para determinar la capacidad de la Municipalidad para financiarlos. Para este efecto, se toman como base los datos correspondientes a la vigencia fiscal inmediatamente anterior al año de análisis, esto es, los datos del año 2011.

##### Consideraciones técnicas

Para este cálculo se descuenta delingreso tributario el monto correspondiente al Convenio de Pago IUSI (recuperación de cartera), el cuál técnicamente corresponde a recursos de capital; también se excluye el impuesto sobre los derivados del petróleo, el cual tiene afectación especial;[[60]](#footnote-60) se reclasifican las transferencias: aportes por mandato constitucional y los ingresos tributarios por concepto de IVA PAZ, los cuales son aportes regulares, pero solo en los porcentajes de libre destinación, 10% y 25%, respectivamente.

De igual modo, se excluyen del ingreso corriente las donaciones y aportes de empresas privadas y organismos e instituciones internacionales (denominada en el presupuesto como “transferencias corrientes”), dado que por su naturaleza no son recurrentes, como tampoco estables en el tiempo, además tienen destinación en proyectos de inversión específicos.

De otra parte, los flujos financieros del Fideicomiso de Apoyo a la Planificación Urbana (FAPU) para los años 2010-2011[[61]](#footnote-61) evidencian que el ingreso por concepto de IUSI, entre otros aportes de la Municipalidad[[62]](#footnote-62) está destinado de manera prioritaria al financiamiento del fideicomiso. Dado que en la escala de prioridades de gasto que debe atender el fideicomiso señala en primer orden el servicio de la deuda del crédito sindicado por valor de Q399,9 millones, puede esta renta estar pignorada con dicha obligación.[[63]](#footnote-63)

**Cuadro 6. Ingreso Corriente de Libre Destinación.**

**Cálculo del Ingreso Corriente de Libre Destinación en millones Q**



En este orden, atendiendo al ejercicio anterior, el ingreso corriente de libre destinación neto, se reduce a Q498 millones en 2011, equivalente al 49% de los ingresos totales de la Municipalidad para esta misma vigencia fiscal. Este cálculo toma relevancia al compararlo con el gasto de funcionamiento, como sigue.

De acuerdo con los datos contenidos en el Informe de Cierre Presupuestal 2011, el gasto de funcionamiento alcanzó un valor de Q455 millones. En este orden, el indicador de Sostenibilidad del Gasto de Funcionamiento, se muestra en el cuadro siguiente:

**Cuadro 7. Indicador de Sostenibilidad del Gasto de Funcionamiento.**

**Indicador de Sostenibilidad del Gasto de Funcionamiento**



El resultado del indicador señala que de cada Q100 de libre destinación (ingreso corriente de libre destinación), Q91,3 se hallan comprometidos en el gasto de funcionamiento. Como se evidenció en el análisis del Gasto Total realizado más arriba, el gasto de funcionamiento aumenta su proporción respecto al ingreso año a año. De hecho, para la vigencia 2011 ya se registra desahorro y, de continuar el ritmo de crecimiento del gasto de funcionamiento, la Municipalidad enfrenta el riesgo de cesación de pagos en el mediano plazo (como se evidencia en el Anexo 2: Balance Financiero Proyecciones 2013 — 2022). En el siguiente apartado se analiza la incidencia de esta situación en la capacidad de endeudamiento de la Municipalidad.

#### 2.2 Deuda Pública y Capacidad de Endeudamiento

Esta sección contiene el análisis acerca del comportamiento de la deuda financiera, su servicio y la capacidad de pago[[64]](#footnote-64) o nuevo endeudamiento a cargo de la Municipalidad. Para este efecto, desarrolla el análisis acerca del stock de deuda vigente así como el estado del servicio o flujo de la misma en orden a determinar los indicadores financieros que permitan establecer la capacidad de la administración municipal para adquirir nuevo endeudamiento.

##### Deuda vigente

##### Saldo a 31 de diciembre de 2012

De acuerdo con la información financiera aportada por la Municipalidad, con corte a diciembre de 2012, el stock o saldo de la deuda pública financiera a largo plazo asciende a Q958.8 millones.[[65]](#footnote-65) El cuadro siguiente recoge la composición de la deuda pública financiera:

**Cuadro 8. Deuda Pública Financiera.**

Estado de Deuda Pública a diciembre de 2012

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Crédito** | **Saldo a diciembre 2012** | **Intereses por Pagar** | **Total** |
| BCIE 178 | 15.231.394 |  | 15.231.394 |
| Banguat 178 1&2 | 26.882.909 |  | 26.882.909 |
| BCIE 1201 | 411.289.185 |  | 411.289.185 |
| MFP | 20.000.000 | 57.960.000 | 77.960.000 |
| MFP 65 | 11.255.129 | 11.284.579 | 22.539.708 |
| SAT 549 | 35.703.065 |  | 35.703.065 |
| C. Sindicado | 369.221.685 |  | 369.221.685 |
| TOTAL | 889.583.367 | 69.244.579 | **958.827.946** |
| Fuente: Proyecciones propias sobre información aportada por la Municipalidad en el mes de Diciembre de 2012 | | | |

De acuerdo con el cuadro anterior, un 81,4% del monto total de la deuda vigente se explica por dos créditos. El primero de ellos, proveniente del Gobierno Central, por un monto de Q411.3 millones, destinado a la compra de buses dentro del proyecto de transporte. El segundo, es el crédito sindicado proveniente de la banca privada, por valor de Q369.2 millones, destinado al proyecto de Transmetro.

El 17,5% restante del monto de la deuda pública vigente, se distribuye entre créditos con saldos que ascienden de Q11 a Q78 millones con la banca privada, el Gobierno Central y la banca multilateral.

##### Flujo de la deuda

En relación con el flujo o servicio de la deuda financiera, es preciso señalar que el crédito MFP, destinado al Proyecto Munitrans de integración del sistema de transporte colectivo, tuvo un desembolso inicial de Q20 millones y servicio de deuda a 10 años, a una tasa de 8% anual, calculada en el contrato inicial en Q4.618.483 para el período. Sin embargo, el servicio de deuda no se ha atendido pese a que el plazo de amortización culminó el 5 de julio de 2005. En este orden, saldo de este crédito MFP asciende, a diciembre de 2012, según cálculo efectuado, a Q78 millones.[[66]](#footnote-66)

Respecto del crédito MFP 65, destinado a la compra de equipos italianos para el tratamiento de basuras, el desembolso original ascendió a la suma de U$2.5 millones, cuyo plazo de amortización finalizó el 16 de febrero de 2000. A diciembre de 2007, el saldo por capital, intereses y comisiones registraba un monto de Q13.5 millones a la tasa de cambio de la época[[67]](#footnote-67)y desde esa fecha no se registra atención al servicio de la deuda por parte de la Municipalidad. En este orden, para efectos de determinar el saldo correspondiente a este crédito, se proyectan los intereses causados no pagados bajo los mismos supuestos previstos para el crédito MFP. De este modo, con corte a 31 de diciembre de 2012, el saldo proveniente del crédito MFP 65 asciende a Q22.5 millones.[[68]](#footnote-68)

En relación con el crédito sindicado, se incluye el complemento al crédito fideicomitido que contempla Q59 millones en el 2012 y Q59 millones adicionales en el 2013, para un monto de Q118 millones, el que se incluye en este análisis, de manera que el saldo a diciembre 2012 en este ejercicio difiere en Q59 millones al escenario presentado por la Municipalidad.

Respecto al convenio de pago del IVA por los buses rojos a la S.A.T., la sentencia del Tribunal de Cuentas del 15 de marzo de 2012 establece el pago de Q35.703.65 por concepto del pago del IVA y las costas del proceso. Por esta razón se incluye este saldo de deuda en el cálculo, entendiendo que se pagará en la vigencia 2013 y no generará intereses adicionales.

##### Capacidad de Pago

De manera general, la capacidad de pago de una determinada administración pública corresponde a la solvencia económica y financiera de que dispone para atender de manera adecuada y oportuna sus compromisos financieros, sin afectar sus sostenibilidad financiera y fiscal. Para el efecto, la capacidad de pago se evalúa mediante indicadores financieros que permiten identificar la sostenibilidad presente y futura de la deuda pública mediante el análisis del impacto en la estructura de ingresos y gastos de la respectiva administración derivado de la atención oportuna del flujo de la deuda y la generación de ahorro corriente o superávit primario. Es decir, se trata de un análisis complementario entre el saldo dela deuda y el flujo de la misma en orden a determinar la capacidad para asumir nuevas operaciones de deuda financiera de corto o largo plazo.[[69]](#footnote-69)

##### Indicadores

Atendiendo a lo indicado, y a efectos de determinar la sostenibilidad de la deuda municipal, el análisis contenido en este documento utiliza indicadores basados en criterios de solvencia y liquidez que permiten determinar el peso de la deuda pública dentro dela estructura de ingresos y gastos de la Municipalidad y el espacio disponible de ingresos que permitan, hacia el futuro, determinar, además dela sostenibilidad del stock, atender su servicio y la capacidad de pago para asumir nuevos compromisos financieros.[[70]](#footnote-70)

Estos indicadores son los siguientes:

1. Solvencia: *Interés Deuda / Ahorro Operacional*,

Este indicador hace una evaluación de la liquidez con que cuenta la administración para responder por el compromiso financiero en el corto plazo,

1. Sostenibilidad: *Saldo de la deuda / Ingresos Corrientes*

Este indicador considera la sostenibilidad de la deuda en un período de tiempo mayor a un año.

La aplicación de estos indicadores permite determinar si el flujo del crédito compromete o no la estabilidad financiera de la entidad deudora en el corto, mediano o largo plazo, tal como se indica a continuación.

##### Análisis de sostenibilidad

Atendiendo a lo indicado, y a partir de los datos ejecutados en el presupuesto de la vigencia 2011 por concepto de ingreso corriente y gasto de funcionamiento, análisis se elabora alrededor del cálculo del ingreso corriente, el gasto de funcionamiento y el ahorro operacional (Anexo 1Balance Financiero 2008 – 2012).

Para este efecto, se calcula el ingreso corriente de la Municipalidad descontando los ingresos provenientes de “Convenio de pago IUSI”, dado que no se trata de un ingreso de carácter corriente, agregando lo correspondiente a las transferencias de capital, que al disponer en la práctica un carácter más regular, pueden ser incorporadas en dicho rubro. El gasto de funcionamiento se toma tal como lo registran los documentos oficiales de la Municipalidad.

Adicionalmente, estos datos son indexados con la inflación esperada para 2012 (4.5%), con lo cual se calcula el indicador de *Ahorro Operacional*.[[71]](#footnote-71) En este orden, el *superávit primario* corresponde al ingreso total menos el gasto total, sin contemplar desembolsos, amortizaciones o capitalizaciones.

De igual modo, los intereses y el saldo de la deuda se proyectan teniendo en cuenta la programación de intereses y amortizaciones por atender en la vigencia 2012.

Esta metodología de proyección soporta el cálculo de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda, que se presenta en el cuadro 9.

**Cuadro 9. Indicadores de Capacidad de Endeudamiento.**

|  |  |
| --- | --- |
| **Capacidad de endeudamiento vigencia 2012** | |
| 1. Ingresos Corrientes | Q1.110,5 |
| 2. Gasto de Funcionamiento | Q605,2 |
| 3. Ahorro Operacional (1-2) | Q505,2 |
| 4. Saldo Deuda Pública | Q958,8 |
| 5. Intereses Corrientes | Q41,3 |
| SUPERÁVIT PRIMARIO | Q48,6 |

|  |  |
| --- | --- |
| Indicadores de capacidad de endeudamiento | |
| SUPERÁVIT PRIMARIO/INTERESES CORRIENTES | 117% |
| SOLVENCIA: Intereses/Ahorro Operacional (5/3) | 8,1% |
| SOSTENIBILIDAD: Saldo Deuda/Ingresos Corrientes (4/1) | 86,3% |

Atendiendo lo señalado, los indicadores de solvencia financiera (8,1%) y de sostenibilidad de la deuda (86,3%) ubican a la Municipalidad en una instancia de endeudamiento viable, con capacidad de pago para atender el servicio de la deuda. Incluso el indicador de superávit primario arroja un resultado positivo para la vigencia 2012, dado que el mismo debe estar, como mínimo, en una relación de 1 a 1 a efectos de asegurar la sostenibilidad de la deuda. En este evento, el indicador de superávit primario registra una relación de 117%.

##### Proyección y medidas de ajuste

Pese al comportamiento de los indicadores de solvencia financiera y de sostenibilidad de la deuda a cierre 2012, es preciso destacar el carácter decreciente del superávit primario en el período de proyección de la deuda, dado que a partir del 2016 se genera déficit primario, tal como se ilustra en el Anexo 2 (Balance Financiero Proyecciones 2013 - 2022). Es decir, si bien en el actual período de gobierno se registra un superávit primario, el mismo, a mediano plazo, de mantenerse la actual tendencia y estructura degasto, sin ajuste fiscal de alguna naturaleza, se deteriora sistemáticamente, generando un riesgo creciente de sostenibilidad de la estructura de ingreso para soportar el stock de y atender su flujo de pago.

Esta proyección, basada en el comportamiento a 2012 del stock y flujo de deuda, requiere desde la vigencia fiscal 2013, la adopción de medidas de carácter institucional y financiero en orden a corregir la tendencia de deterioro a mediano plazo que se identifica en el Anexo 2 y asegurar la sostenibilidad y atención de la deuda y sus servicio.

Las medidas que adopte la Municipalidad, como se indica más adelante, deberán dirigirse a racionalizar la generación de gasto corriente, la optimización de la estructura de ingresos en orden a mejorar su recaudo, la reorganización institucional de la Administración Financiera Integrada Municipal local en orden a establecer una unidad administrativa encargada de efectuar monitoreo, seguimiento, recaudo y consolidación de información, y evaluación del comportamiento e impacto de la deuda pública en la estructura fiscal municipal. De igual manera, debe preverse la conformación de un fondo cuenta de contingencias que permita atender el pasivo no contabilizado de seguridad social y contingencias contractuales y judiciales.

Estas medidas permitirán, además de regularizar el manejo de la deuda pública, introducir ajustes institucionales y financieros al funcionamiento de la administración municipal a efectos de absorber el impacto en la estructura de ingreso del stock de deuda y su servicio así como de la deuda contingente, y mejorar el escenario fiscal en el mediano plazo que le permuta generar una capacidad de pago viable a efectos de asumir nuevos compromiso financieros, basados en proyecciones como la que se realiza en la sección siguiente.

#### 2.3 Nuevo endeudamiento financiero.

#### Escenarios de proyección.

A efectos de considerar la procedencia de nuevo endeudamiento público por parte de la Municipalidad para financiar la ejecución de obras de desarrollo local, esta sección presenta algunos escenarios alternativos, los cuales contemplan desembolsos de U$10, U$12, U$15 y U$18 millones. Para el efecto, a modo de referencia, se toma como base una operación de crédito en condiciones blandas, otorgando o avalado por una institución multilateral, como es el caso del Banco Interamericano de Desarrollo – BID. Para esta proyección, se asumen los costos de un crédito ordinario según la página oficial del BID, tal como lo registra el Cuadro 10:

**Cuadro 10. Costos de Crédito Ordinario.**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tasas aplicables al 4to trimestre 2012** | | | | |
|  | Base LIBOR | | Margen de préstamos del BID | Tasa de Interés |
|  | LIBOR  3 meses | Margen de Fondeo |  |  |
| FFF/FU-LIBOR USD | 0,34% | 0,03% | 0,62% | **0,99%** |

Fuente: website Banco Interamericano de Desarrollo – BID.

A efectos de determinar el escenario de sensibilidad, se asume un período de amortización de 9 años (el cual no supera el escenario del MFMP propuesto) y un período de gracia de 6 años (período en el cual el pago de las amortizaciones coincide con el fin del período de pago del crédito sindicado). Para este fin, el escenario base asume los supuestos de proyección que soportan el Anexo 2 (Balance Financiero 2013-2022).

De igual modo, el servicio de los créditos vigentes se proyecta según los términos del contrato respectivo y para el crédito sindicado se asume un promedio ponderado de tasas activas del sistema bancario de 16,1%.[[72]](#footnote-72) Para ello, se presentan las cifras como porcentaje del PIB nacional,[[73]](#footnote-73) dado que no se cuenta con una medición del PIB para el área metropolitana de Ciudad de Guatemala. El crecimiento del PIB se estima en 9,9% nominal anual para el período de proyección, que es el promedio de crecimiento a precios corrientes de los últimos 6 años según cifras del Banco de Guatemala.[[74]](#footnote-74)

Los escenarios son los que se registran en el cuadro 11 siguiente:

**Cuadro 11. Escenarios Financieros alternativos con nuevo endeudamiento.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Deuda como porcentaje del PIB nacional** | | |  |  |  |  |  |  |  |  |
|  | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Escenario Base | 0,21% | 0,17% | 0,14% | 0,12% | 0,09% | 0,08% | 0,06% | 0,05% | 0,05% | 0,04% |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Crédito U$10 millones | 0,23% | 0,19% | 0,16% | 0,13% | 0,11% | 0,09% | 0,07% | 0,06% | 0,05% | 0,04% |
| Crédito U$12 millones | 0,23% | 0,19% | 0,16% | 0,13% | 0,11% | 0,09% | 0,07% | 0,06% | 0,05% | 0,04% |
| Crédito U$15 millones | 0,24% | 0,20% | 0,17% | 0,14% | 0,11% | 0,09% | 0,06% | 0,05% | 0,05% | 0,04% |
| Crédito U$18 millones | 0,25% | 0,20% | 0,17% | 0,14% | 0,12% | 0,10% | 0,08% | 0,06% | 0,05% | 0,04% |
| **Deuda como porcentaje de los ingresos** | | |  |  |  |  |  |  |  |  |
|  | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Escenario Base | 78,15% | 64,28% | 54,33% | 45,42% | 37,44% | 30,50% | 24,27% | 21,68% | 19,34% | 17,23% |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Crédito U$10 millones | 84,79% | 70,42% | 60,02% | 50,69% | 42,32% | 35,01% | 28,45% | 24,26% | 20,54% | 17,23% |
| Crédito U$12 millones | 86,11% | 71,65% | 61,16% | 51,74% | 43,29% | 35,91% | 29,29% | 24,78% | 20,77% | 17,23% |
| Crédito U$15 millones | 88,10% | 73,49% | 62,86% | 53,32% | 44,76% | 37,27% | 24,27% | 21,68% | 21,13% | 17,23% |
| Crédito U$18 millones | 90,09% | 75,33% | 64,57% | 54,90% | 46,22% | 38,62% | 31,80% | 26,33% | 21,49% | 17,23% |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Superávit primario como porcentaje de los intereses corrientes** | | | | |  |  |  |  |  |  |
|  | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Escenario Base | 76% | 54% | 14% | -54% | -177% | -414% | -969% | -2846% | -3096% | -3983% |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Crédito U$10 millones | 75% | 52% | 14% | -53% | -169% | -392% | -889% | -2389% | -2803% | -3785% |
| Crédito U$12 millones | 74% | 52% | 14% | -52% | -168% | -387% | -874% | -2315% | -2751% | -3747% |
| Crédito U$15 millones | 74% | 52% | 13% | -52% | -166% | -381% | -853% | -2212% | -2676% | -3693% |
| Crédito U$18 millones | 74% | 51% | 13% | -51% | -164% | -375% | -834% | -2117% | -2606% | -3640% |

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Intereses corrientes como porcentaje del ahorro operacional** | | | | |  |  |  |  |  |  |
|  | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Escenario Base | 7,21% | 5,92% | 4,79% | 3,76% | 2,83% | 1,98% | 1,21% | 0,54% | 0,63% | 0,61% |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Crédito U$10 millones | 7,35% | 6,06% | 4,92% | 3,89% | 2,95% | 2,09% | 1,31% | 0,65% | 0,70% | 0,64% |
| Crédito U$12 millones | 7,38% | 6,09% | 4,95% | 3,91% | 2,97% | 2,12% | 1,34% | 0,67% | 0,71% | 0,65% |
| Crédito U$15 millones | 7,43% | 6,13% | 4,99% | 3,95% | 3,01% | 2,15% | 1,37% | 0,70% | 0,73% | 0,66% |
| Crédito U$18 millones | 7,47% | 6,18% | 5,03% | 3,99% | 3,04% | 2,18% | 1,40% | 0,73% | 0,75% | 0,67% |

Conforme con los resultados derivados de los escenarios anteriores, de manera preliminar se señala que la Municipalidad podría disponer de capacidad para aumentar su endeudamiento en las condiciones allí señaladas. En este orden, un monto sostenible para una nueva operación crediticia en los términos proyectados en el ejercicio, estaría ubicada en un rango que oscila entre los U$10 y U$11 millones, evento en el cual el indicador *saldo de la deuda/ingresos corrientes* se ubicaría alrededor del 85%. Por su parte, el indicador de solvencia se mantendría en un rango similar incluso con un crédito más amplio, pero se deben tener en cuenta las condiciones favorables supuestas del crédito. Es decir, un endeudamiento con condiciones financieras más costosas modificaría el escenario de manera crítica.

##### Garantías

De igual modo, es necesario tener en cuenta que la Municipalidad debe otorgar garantías al nuevo endeudamiento. En este sentido, la administración debe disponer de rentas estables para la entidad prestamista como respaldo a los nuevos créditos, tales como las transferencias que se reciben del nivel nacional, particularmente las transferencias por IVA Paz.

Sobre este punto es preciso señalar que al cierre 2012, la transferencia IVA Paz soporta el servicio de la deuda del crédito BCIE 1201, con el 10% del ingreso total anual destinado a pago de amortizaciones. Según proyecciones de la propia Municipalidad,[[75]](#footnote-75) el ingreso por este concepto para la vigencia 2013 podría ascender a Q76 millones. De cumplirse esta proyección, descontando el servicio de deuda por Q7,6 millones del crédito BCIE 1201, la Municipalidad estará en condiciones de cubrir con esta renta alrededor del 90% del capital como garantía de una operación de deuda que ascienda a U$10 millones, como la contemplada en el ejercicio financiero propuesto.

Una renta adicional que podría complementar la garantía a nuevas operaciones de deuda, es el situado constitucional, concepto por el cual la Municipalidad proyecta un recaudo de Q72,5 millones para el 2013,[[76]](#footnote-76) aun cuando la Comisión encargada de realizar el cálculo matemático para la Distribución de la Asignación Constitucional a las Municipalidades, ha presupuestado Q83.3 millones para la Municipalidad.[[77]](#footnote-77)

Sin embargo, es preciso señalar que estos cálculos preliminares sobre rentas y garantías deben ser evaluados en contraste con un ejercicio fuente-usos que permita identificar de manera precisa la destinación efectiva de estos recursos por parte de la Municipalidad y los compromisos de gasto que recaen sobre los mismos.

# CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La información disponible con sujeción a la cual se ha elaborado el análisis contenido en el presente documento, permite señalar que si bien la Municipalidad de Guatemala registra un indicador de autonomía financiera elevado, su compromiso efectivo de gasto limita ese indicador, lo cual reduce la disponibilidad de rentas para atender nuevas operaciones de financiamiento y pasivos contingentes como el prestacional (pensional), el cual, naturalmente, impacta la capacidad de pago de la Municipalidad.

De manera particular, el nivel crítico de la estructura fiscal y financiera de la administración municipal está relacionado con el volumen de gasto corriente, el nivel de deuda y los pasivos contingentes de origen pensional. Desde ese punto de vista, el ajuste fiscal es viable, prioritariamente, afectando la estructura del gasto. Para este efecto, es preciso que la Municipalidad diseñe e implemente un proceso de ajuste o saneamiento fiscal que debe descansar, fundamentalmente, en acciones de reducción de gastos corrientes tales como servicios personales e inversión no amparada con compromisos de endeudamiento.

Las medidas sugeridas son de caracter financiero e institucional. Las medidas de caracter institucional se refieren a la necesidad de establecer o reorganizar una adecuada administracion financiera al interior de la Municipalidad que fortalezca las acciones del Gobierno Local en materia de ingresos, control del gasto y seguimiento de la deuda, es decir, evalúe y, si es necesario, re-elabore y/o actualice los procesos financieros a cargo de la administración financiera municipal. En este punto, es esencial disponer de una *Unidad de Análisis de Deuda Pública*, encargada de efectuar seguimiento a la ejecución de la deuda pública de manera que se convierta en la agencia gubernamental que apoye técnicamente la celebración de nuevas operaciones de crédito en el mercado financiero o de capitales, así como a la renegociación de las existentes; adelante el registro de las operaciones celebradas; efectúe el seguimiento a la ejecución de las operaciones en cuanto a desembolsos, pagos y determinacion de la capacidad de pago de la Municipalidad y de sus empresas, entre otras acciones. La introducción de esta Unidad conlleva, de manera forzosa, a una evaluación y re-elaboración acerca del rol institucional y nivel de eficiencia de la administración financiera municipal, que le permita adecuarse institucionalmente a efectos de adoptar las medidas de “disciplina fiscal” que el restablecimiento de la sostenibilidad fiscal municipal requiere.

En lo relativo a las medidas financieras, éstas se dirigen a la adopción de programas de saneamiento fiscal y financiero en el componente de ingresos y de gastos. En el de ingresos, se refiere a la actualización de la normatividad tributaria referida a la causación de tributos y demás ingresos municipales, pudiéndose evaluar la posibilidad legal de transferir potestades en materia de industria y comercio o impuesto al valor agregado o de ventas al nivel municipal. Una modernización del modelo de cobro o recaudo es tambien necesaria, de manera que se fortalezca la recaudación de ingresos propios y se optimicen los instrumentos administrativos y tecnológicos de recaudo. De igual modo, es preciso que la administración municipal adopte medidas de reducción del gasto operacional o corriente (gastos de personal y generales), así como la redefinicion del régimen salarial y prestacional para los empleados que ingresen a laborar en la Municipalidad y la adopción de planes de retiro voluntario compensado.

Ello debe complementarse con la creación de un fondo capital semilla (*rainy-day fund*) para atender la contingencia pensional derivada del régimen salarial y prestacional vigente en la Municipalidad. Para este efecto, es necesaria la cuantificacion de ese gasto contingente, lo cual debe involucrar la realizacion de un cálculo actuarial y la provisión, a través del citado fondo, de los recursos requeridos para atender la contingencia presente y provisionar los calculos de la contingencia futura. Para ello, la administracion financiera debe contar con una Unidad de Regulación de Seguridad Social, encargada de efectuar el seguimiento a los costos contingentes, la valoración de los mismos y la administración del fondo de contingencias, lo cual conlleva asegurar la realización de los giros de recursos que atiendan las reservas técnicas que demanda esta contingencia financiera. La Unidad de Regulación Técnica de Seguridad Social deberá efectuar el seguimiento a los impactos o variaciones derivados del regimen prestacional vigente, los cambios introducidos al mismo y los efectos del comportamiento del manejo de plantas de personal al interior de la administración municipal y sus empresas.

La circunstancia que las empresas de servicios actúan como “satélites”, esto es, como personas jurídicas distintas pero con ingresos contabilizados en el sector central, conlleva que a efectos de reducir su gasto operacional, podría evaluarse la alternativa de concesión a través de las alternativas que ofrece el Decreto 16 de 2010.[[78]](#footnote-78)

Respecto a nuevas operaciones de crédito, se deben tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- De manera precisa, la Corte emitió esta reserva interpretativa: *se deberá observar que respecto del artículo 30 del Decreto 22-2010 del Congreso de la República impugnado, su texto debe entenderse que: las municipalidades no podrán contraer obligaciones crediticias cuyo plazo de amortización exceda al período de gobierno del Concejo Municipal que las contrae, salvo aquellos casos en los que su endeudamiento a largo plazo se apoye en las conclusiones y recomendaciones de los estudios técnicos de factibilidad que para el efecto se elaboren*.[[79]](#footnote-79)

- Atendiendo a las condiciones para el otorgamiento de nuevo empréstito, es preciso observar las siguientes reglas:

1. La operación de crédito debe ser interna para mantener la concordancia de la calificación gBBB (-) emitida por Pacific Credit Rating (PCR).[[80]](#footnote-80)
2. La operación debe contar con una garantía directa de un ingreso municipal titularizado y administrado a través de un fideicomiso que siga las reglas de pago, por ejemplo, del fideicomiso de Apoyo a la Planificación Urbana (FAPU).[[81]](#footnote-81)
3. En ese orden, un ingreso que opere como garantía podría ser el producido de una renta (transporte), la transferencia nacional (aporte mandato constitucional o IVA PAZ) o el impuesto sobre inmuebles.
4. La renta que podría reorientarse al pago del nuevo crédito es la transferencia nacional que representa un 15% dentro de la estructura de ingresos municipales.
5. Debe haber una cesión formal de renta autorizada por el Concejo Municipal en favor del fideicomiso como garantía real a la operación.[[82]](#footnote-82)

# Anexo 1 - BALANCE FINANCIERO 2008 – 2012

**EN MILLONES DE QUETZALES**



# Anexo 2 - BALANCE FINANCIERO PROYECCIONES 2013 – 2022[[83]](#footnote-83)

**EN MILLONES DE QUETZALES**



# 

# Anexo 3 - INGRESOS MUNICIPALES

#### El Impuesto Único Sobre Inmuebles — IUSI

El Impuesto Único Sobre Inmuebles es regulado por el Decreto 15-98[[84]](#footnote-84) y su recaudo por parte de la Municipalidad de Guatemala fue establecido conforme con convenio del 24 de enero de 1995 entre el Ministerio de Finanzas Públicas y la Municipalidad. El IUSI es un impuesto sobre el valor fiscal de bienes inmuebles como terrenos, construcciones e instalaciones dentro del municipio, y corresponde a la Municipalidad con el propósito de financiar el desarrollo local.[[85]](#footnote-85) Acorde con esta regulación, la Municipalidad destina un mínimo del 70% de lo recaudado a inversiones en servicios básicos e infraestructuras de interés y uso colectivo, y solo podrá destinar un máximo del 30% del recaudo a gastos de funcionamiento.

El valor fiscal del inmueble (25% del valor comercial) se determina por auto-avalúo o por avalúo directo bajo los lineamientos aprobados por el Concejo Municipal. Es preciso anotar que a partir de 2008 se llevó a cabo un proceso de valuación inmobiliaria municipal por parte de la Dirección de Catastro y Administración del IUSI para actualizar el valor fiscal de los inmuebles, procedimiento que generó una impugnación ante la Corte Constitucional por parte de algunos contribuyentes, quienes amparados bajo dicha impugnación, se abstuvieron de pagar el ajuste en el avalúo o, incluso, dejaron de pagar el impuesto.[[86]](#footnote-86)

En este contexto, el recaudo por IUSI ha tenido un crecimiento anual sostenido en términos nominales en el período 2008 – 2011, con un importante repunte en el año 2009, registrando un crecimiento del 25%, el cual, se asume, es el resultado del proceso de valuación adoptado por la Municipalidad.

**Gráfica 1. Recaudo IUSI.**

Como ejercicio presupuestal, las proyecciones presentadas por la Municipalidad se han venido ajustando al recaudo efectivo en las últimas dos vigencias, tal como lo muestra el siguiente cuadro. En este orden, corresponde a la Municipalidad precisar si éste ajuste es debido a una mejora en el proceso de elaboración del presupuesto, o a la caída que se evidencia en los recaudos efectivos en términos reales.

**Cuadro 1. Ejecución presupuestal IUSI.**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| % ejecución | 105% | 124% | 116% | 100% |

En efecto, al analizar los recaudos por IUSI en términos reales, se evidencia un descenso significativo en el recaudo durante las vigencias 2010 y 2011, en las que se incluso destaca el crecimiento negativo de los recaudos de este último año respecto al año anterior (-1,5%). Teniendo en cuenta los primeros tres trimestres del año 2012, se registra un repunte en el recaudo y el eventual cumplimiento de la meta presupuestada de recaudo de Q320 millones aproximadamente, para esta vigencia, lo que se muestra en la siguiente gráfica.

**Gráfica 2. Crecimiento real del recaudo IUSI.**



Fuente: Aplicación del deflactor del PIB sobre cifras de Acuerdos de Cierre Presupuestal de cada vigencia.

#### El Impuesto sobre los Derivados del Petróleo

El Decreto 38-92[[87]](#footnote-87) establece un impuesto sobre el petróleo crudo y sus derivados, nacionales o importados, procesados en el país, que se distribuyen en el territorio nacional. Tras un fallo de inconstitucionalidad por parte de la Corte de Constitucionalidad en 2001 frente a reformas al Decreto original, el impuesto dejó de ser cobrado hasta diciembre de 2002. A partir de febrero de 2003 se restableció el cobro del Impuesto con el Decreto 04-2003[[88]](#footnote-88) que subsana las deficiencias legales y es el que se encuentra vigente actualmente.

En virtud de las anteriores disposiciones, el Ministerio de Finanzas Públicas destina diez (10) centavos por galón de gasolina a la Municipalidad de Guatemala, recursos que deben ser destinados a servicios de transporte y a la mejora, construcción y mantenimiento de la red vial de la ciudad. Las asignaciones a la Municipalidad se hacen bimensualmente, en el mes siguiente al vencimiento de dicha bimensualidad.

**Gráfica 3. Recaudo Impuesto sobre derivados del petróleo.**

Conforme con el cuadro anterior, el recaudo histórico presenta un aumento sostenido en el recaudo para el período 2008-2010, pero una caída importante del 7% en el año 2011 respecto al año anterior. Las proyecciones presupuestales han supuesto reducciones en el recaudo en términos reales para los años 2009 (-2%) y 2011 (-4,5%) y un aumento en el recaudo cercano al 2% para los años 2010 y 2012. Es clara la correlación del precio del petróleo y el nivel de ingreso municipal por este concepto. Los indicadores de ejecución sobre las proyecciones en términos nominales se recogen en el siguiente cuadro.

**Cuadro 2. Ejecución presupuestal Impuesto sobre Derivados del Petróleo.**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| % ejecución | 96% | 107% | 105% | 97% |

Continuando con el análisis del impuesto en términos reales, la situación presenta una caída sostenida en el recaudo, como lo indica la gráfica siguiente. Se espera un repunte en el recaudo para el año 2012 pero, en todo caso, el propio presupuesto municipal asume una caída del 2% en términos reales respecto al 2011.

**Gráfica 4. Crecimiento del recaudo del Impuesto sobre derivados del petróleo.**



Fuente: Aplicación del deflactor del PIB sobre cifras de Acuerdos de Cierre Presupuestal de cada vigencia.

#### Los Arbitrios Municipales.

Están constituidos fundamentalmente por el Boleto de Ornato que, para 2011, representó el 89% de los arbitrios presupuestados, además de arbitrios sobre diversiones y espectáculos (10,5%) y establecimientos de servicios (representando menos del 0,5%). El Boleto de Ornato fue creado en 1892 para financiar el embellecimiento de la Ciudad de Guatemala. Durante un período de tiempo prolongado apoyó el financiamiento de las alcaldías como encargadas del mantenimiento de los centros urbanos. En épocas más reciente, el Decreto 121-96[[89]](#footnote-89) adoptó la Ley del Arbitrio del Ornato Municipal que regula el Boleto para todos los municipios del país. Este arbitrio debe ser pagado por los residentes en los municipios con autorización para trabajar y su cancelación debe efectuarse entre los meses de enero y febrero de cada año. Respecto a los demás arbitrios, aun cuando recaen sobre actividades económicas, carecen de relevancia en la Municipalidad de Guatemala, pese a que la ciudad que, como se indicó al inicio de este texto, concentra parte destacada de la actividad económica del país.

**Gráfica 5. Recaudo de Arbitrios.**

Conforme se observa en el cuadro anterior, el recaudo por Boleto de Ornato y otros arbitrios ha mantenido un crecimiento constante en términos nominales en el período 2008-2011 (4,7% anual promedio), pero en términos reales el crecimiento apenas alcanza el 0,7% anual promedio, con una caída en 2010 del 3% respecto al año anterior. Los indicadores de ejecución sobre las proyecciones de presupuesto arrojan los siguientes resultados:

**Cuadro 3. Ejecución presupuestal de arbítrios.**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| % ejecución | 102% | 98% | 104% | 97% |

# Anexo 4 - Entidad Metropolitana Reguladora de Transporte y Tránsito.

El Estado de Situación Económica de esta Empresa, a 31 de diciembre de 2011, presenta un Activo Corriente de Q18,17 millones, en la que los ingresos por Fondos de Inversión constituyen el 39%, el saldo en Bancos el 35% y las Cuentas por Cobrar el 26%. De igual modo, presenta un rubro de Propiedad de Planta y Equipos por Q40,8 millones. El Pasivo Total asciende a Q3,47 millones, en el que el 81% está constituido por Cuentas por pagar en el corto plazo y el 19% restante por pasivo con proveedores internos.

El superávit presentado por el Estado de Resultados Económicos a 31 de diciembre de 2011 alcanza los Q4,05 millones, que es resultado de unos Ingresos por Concepto de Tasas de Q120,8 millones, Renta de la Propiedad por Q7,02 millones, y unos Gastos de Operación por Q123,8 millones. La siguiente gráfica muestra la composición del Ingreso por Concepto de Tasas, donde el 33% corresponde a Multas de Transporte; el 21% se logra por cobro de cartera atrasada; y otro 21% corresponde a Ingresos Varios.[[90]](#footnote-90)

Como se indicó previamente, los Gastos de Operación ascendieron a Q123,8 millones, de los que el 80% corresponde a Regularización del Tránsito, el 12% a la administración institucional, financiera y del recurso humano, el 1% a servicios jurídicos, y el 7% restante a otros gastos.

# Anexo 5 - Fideicomisos.

**Fideicomisos**

La Municipalidad de Guatemala registra tres fideicomisos: Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala (Fidemuni); Fideicomiso Metropolitano para la Recreación, Cultura y Deporte;[[91]](#footnote-91) y, Fideicomiso de Apoyo a la Planificación Urbana (FAPU). Los dos primeros son administrados por el Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala, y el tercero por la Financiera de Occidente,[[92]](#footnote-92) tal como se indica a continuación.

**FIDEMUNI**

El Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala – FIDEMUNI, se constituyó en mayo de 1997 con un plazo indefinido, siendo el Estado de Guatemala el fideicomisario, la Municipalidad de Guatemala y el Ministerio de Finanzas Públicas los fideicomitentes y actuando como fiduciario el Banco Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala, con el fin de fomentar la prestación del servicio de transporte colectivo en el área metropolitana. Sus objetivos son los de prestar apoyo económico a los usuarios y prestadores del servicio; la compra, venta y arrendamiento de buses y sus repuestos; y la construcción de vías urbanas para el transporte colectivo. El costo financiero de administración del fideicomiso es de Q17,000 mensuales o el 0.75% anual de los fondos sobre saldos diarios, lo que sea mayor.[[93]](#footnote-93)

Es importante destacar que en el año 2010 la Contraloría General de Cuentas llevó a cabo una auditoría al fideicomiso.[[94]](#footnote-94) Dentro de los hallazgos relacionados con el Cumplimiento de Leyes y Regulaciones, encontró que los Estados Financieros no reflejaban el valor real del activo, pues no se aplicaba depreciación al parque automotor, que supera los 800 buses. En el Estado de Situación Económica 2011 se halla una depreciación acumulada de Q333.3 millones sobre el valor total de los vehículos colectivos de Q344,4 millones. Ello hace suponer que la administración ha incorporado la recomendación de la Contraloría, mejorando la calidad de la información financiera.

**FAPU**

Este fideicomiso enfrenta una dificultad legal aún no resuelta respecto al IUSI, dado que la Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles – Dicabi del Ministerio de Finanzas Públicas autorizó el cobro y administración del IUSI a la Municipalidad de Guatemala, pero no a un fideicomiso.

El Fideicomiso de Apoyo a la Planificación Urbana maneja los recursos del recaudo por IUSI; los Derechos y Alineación por Licencias de Construcción; las multas por Construcción Inadecuada; y los recursos del Boleto de Ornato; además de otros recursos de relevancia menor. A su vez sirve la deuda generada por los créditos sindicados de la Municipalidad por Q339 y Q100 millones, y los gastos de funcionamiento de diversos programas de la Municipalidad.

Estos fideicomisos ejecutan gasto público pero no se hallan sometidos a la fiscalización de la Contraloría General de la República. Para este efecto, la Superintendencia de Bancos señala que la ley le prohíbe suministrar a ese organismo de control datos sobre los fideicomisos públicos que operan en los bancos del sistema, es decir, los fideicomisos públicos no son fiscalizables.

En este orden, el esquema de manejo de recursos municipales bajo el modelo de fideicomiso ha sido cuestionado desde varios estamentos, incluyendo la Contraloría General de Cuentas, ya que desde su perspectiva, esta figura impide la fiscalización directa de estos recursos públicos. Mientras tanto, en el Congreso algunos diputados pretenden más bien fortalecer la regulación de los fideicomisos públicos. Un problema adicional radica en las diferencias en el número de fideicomisos reportados en las bases de datos de los organismos de control del Estado, como la Superintendencia de Bancos (SIB), el Ministerio de Finanzas, y el departamento de Fideicomisos de la Contraloría General de Cuentas. En el centro de la polémica, que se viene dando al menos desde 2009, se encuentran la Municipalidad de Guatemala (con tres fideicomisos de los 17 fideicomisos a nivel municipal que reporta la Contraloría) y su alcalde Álvaro Arzú (como promotor de esta figura desde la Presidencia de la República 1996-2000).

Es preciso señalar que el proyecto de reforma constitucional que el Gobierno Nacional ha presentado a consideración del Congreso de la República contiene una disposición encaminada a limitar la existencia legal de los fideicomisos. Para el efecto, señala que *se delimita la figura del fideicomiso de inversión y se suprimen los fondos y los fideicomisos de ejecución de gasto público*.[[95]](#footnote-95) En este orden, elcitado proyecto prevé las siguientes dos disposiciones:

***Artículo 22****. Se adiciona un párrafo final al artículo 238, con el siguiente texto:*

*“Los recursos financieros que el Estado asigne con obligación de reembolso a los Ministerios de Estado y a las entidades descentralizadas y autónomas, para que los inviertan en la realización de proyectos específicos de beneficio social y que produzcan renta que retorne el capital invertido, podrán darse en fideicomiso.”*

Esta disposición se complementa con la contenida en el artículo 39 del proyecto, que prevé de manera textual lo siguiente:

***Artículo 39.*** *Se adiciona al Capítulo Único Disposiciones Transitorias y Finales del Título VIII, Disposiciones Transitorias, el artículo 31, con el siguiente texto:*

***“Artículo 31****. Dentro del plazo de dos años, contado a partir de la vigencia de las presentes reformas:*

1. *Los fideicomisos de inversión deberán quedar adscritos a un ministerio o a una entidad descentralizada o autónoma.*
2. *Los fondos sociales deberán quedar adscritos o absorbidos por un ministerio o constituirse como entidades descentralizadas.*
3. *Los fideicomisos que no sean de los previstos en el artículo 238 párrafo final de la Constitución, deberán liquidarse.”*

Conforme la información disponible, los activos por categoría de financiamiento de los fideicomisos de Transporte de la Ciudad de Guatemala y de apoyo al sistema de servicio público de transporte colectivo urbano y extraurbano de pasajeros, son los que se señalan en el cuadro siguiente:



De igual modo, el patrimonio recibido por estos fideicomisos, es el que se señala en cuadro siguiente:



Finalmente, los perfiles de estos fideicomisos son los que se señalan en el cuadro siguiente:



1. Filc, G. y Scartascini, C. Los Marcos de Mediano Plazo y el Proceso Presupuestario en América Latina. Trimestre Fiscal. Número 90. Septiembre de 2009. [↑](#footnote-ref-1)
2. Amanda Moran Mérida. Área Metropolitana de la Ciudad de Guatemala: A propósito del proyecto de ley de creación del Distrito Metropolitano. Boletín 37, Junio, 1998. Centro de Estudios Regionales y Urbanos, Universidad de San Carlos de Guatemala. [↑](#footnote-ref-2)
3. Panorama Económico y Social de Guatemala. Un insumo para el análisis ambiental. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. 2011. Pág. 36. [↑](#footnote-ref-3)
4. Conforme con el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Guatemala. Documento de soporte. Municipalidad de Guatemala. 2006, para el año 2000, el área metropolitana de Guatemala tenía una extensión de entre 22,500 y 35,000 ha, dependiendo la forma de medición que se utilizara. Y en los últimos doce años se ha producido más suelo urbano que en los 218 años de ocupación urbana desde la fundación de la ciudad, siguiendo el crecimiento espacial a un ritmo proyectado del 4.4% anual. [↑](#footnote-ref-4)
5. Banco de Guatemala. Guatemala en cifras. 2011. [↑](#footnote-ref-5)
6. <http://world-gazetteer.com/wg.php?x=&men=gpro&lng=en&des=wg&geo=-2&srt=pnan&col=adhoq&msz=1500&pt=a&va=&geo=-1048921>. [↑](#footnote-ref-6)
7. Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Guatemala. Documento de soporte. Municipalidad de Guatemala. 2006. Pág. 1. [↑](#footnote-ref-7)
8. Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Guatemala. Documento de soporte. Municipalidad de Guatemala. 2006. Pág. 1. [↑](#footnote-ref-8)
9. Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Guatemala. Documento de soporte. Municipalidad de Guatemala. 2006. Pág. 2. [↑](#footnote-ref-9)
10. Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Guatemala. Documento de soporte. Municipalidad de Guatemala. 2006. Pág. 3. [↑](#footnote-ref-10)
11. Para estos cálculos, el PIB corresponde al monto anual de precios corrientes por el origen de la producción, que para el 2011 se situó en Q365,136.2. [↑](#footnote-ref-11)
12. Panorama Económico y Social de Guatemala. Un insumo para el análisis ambiental. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. 2011. Pág. 6. [↑](#footnote-ref-12)
13. Banco de Guatemala, Acontecer Económico Reciente y Perspectivas. Septiembre de 2012. Pág. 10. [↑](#footnote-ref-13)
14. Banco de Guatemala, Desempeño Macroeconómico Reciente y Perspectivas. 26 de julio, 202. Pág. 17. [↑](#footnote-ref-14)
15. Banco de Guatemala, Acontecer Económico Reciente y Perspectivas. Septiembre de 2012. Pág. 10. [↑](#footnote-ref-15)
16. Banco de Guatemala. Guatemala en cifras. 2011. [↑](#footnote-ref-16)
17. Banco de Guatemala. Guatemala en cifras. 2011. [↑](#footnote-ref-17)
18. Panorama Económico y Social de Guatemala. Un insumo para el análisis ambiental. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. 2011. Págs. 6 y 15. [↑](#footnote-ref-18)
19. Banco de Guatemala, Desempeño Macroeconómico Reciente y Perspectivas. 26 de julio, 202. Pág. 21. [↑](#footnote-ref-19)
20. Banco de Guatemala, Acontecer Económico Reciente y Perspectivas. Septiembre de 2012. Pág. 16. [↑](#footnote-ref-20)
21. Banco de Guatemala. Guatemala en cifras. 2011. [↑](#footnote-ref-21)
22. Banco de Guatemala, Acontecer Económico Reciente y Perspectivas. Septiembre de 2012. Pág. 19. [↑](#footnote-ref-22)
23. Panorama Económico y Social de Guatemala. Un insumo para el análisis ambiental. Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. 2011. Pág. 32. [↑](#footnote-ref-23)
24. El Índice de Confianza de la Actividad Económica del Panel de Analistas Privados tiene el propósito de medir la percepción que sobre la situación económica actual y el ambiente para los negocios tienen los analistas económicos entrevistados, el cual se compara con el índice prevaleciente en el pasado reciente. Asimismo, persigue obtener una apreciación sobre la evolución económica del país en el futuro próximo. [↑](#footnote-ref-24)
25. Banco de Guatemala. Encuesta de Expectativas Económicas al Panel de Analistas Privados (EEE). Septiembre de 2012. [↑](#footnote-ref-25)
26. Banco de Guatemala. Guatemala en cifras. 2011. [↑](#footnote-ref-26)
27. Banco de Guatemala. Guatemala en cifras. 2011. [↑](#footnote-ref-27)
28. Banco de Guatemala. Informe del Presidente del Banco de Guatemala ante el Honorable Congreso de la República. Julio de 202. Págs. 42 y ss. [↑](#footnote-ref-28)
29. Radicada el viernes 3 de febrero 2012 con el número 4447. [↑](#footnote-ref-29)
30. Análisis de la propuesta de pacto fiscal 2012 - Estudio realizado por el economista Rodrigo Alfonso Ponce Chavarría en base a la iniciativa de ley presentada el viernes 3 de febrero 2012 por el Presidente de la Republica, Otto Pérez Molina, y el Ministro de Finanzas Públicas, Pavel Centeno. [↑](#footnote-ref-30)
31. *Dictamen de aprobación del presupuesto, vigencia fiscal 2013*, pág. 2. Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, Congreso de la República, octubre 23 de 2012. [↑](#footnote-ref-31)
32. Ibíd., pág. 3. [↑](#footnote-ref-32)
33. Calificación de Riesgo dela Municipalidad de Guatemala. Emitida por Pacific Credit Rating (PCR). Junio 14 de 2012. Pág. 8. [↑](#footnote-ref-33)
34. Financiamiento Municipal y Sistemas Tributarios Municipales en Bolivia, Paraguay y Guatemala. Ernesto Rezk. 2000. Pág. 28. [↑](#footnote-ref-34)
35. Contenido en los Decretos 12-2002 y 22-2010. [↑](#footnote-ref-35)
36. Este impuesto se encuentra regulado en la ley de Impuesto Único Sobre Inmuebles (Decreto 15-1998), que establece un impuesto único anual, sobre el valor de los bienes inmuebles situados en el territorio de la República de Guatemala. [↑](#footnote-ref-36)
37. Consultoría para evaluar el marco legal de monitoreo y seguimiento al desempeño fiscal municipal en la Republica de Guatemala. Informe final. Luis F. Linares López. Guatemala, septiembre de 2011. [↑](#footnote-ref-37)
38. Guatemala: fortalecimiento de las finanzas municipales para el combate a la pobreza. Seminario Regional "Financiamiento municipal superación de la pobreza urbana". CEPAL, Santiago de Chile, 5 y 6 de mayo de 2005. Juan Carlos Gómez Sabaini. Págs. 30 a 34. [↑](#footnote-ref-38)
39. Guatemala: fortalecimiento de las finanzas municipales para el combate a la pobreza. Seminario Regional "Financiamiento municipal superación de la pobreza urbana". CEPAL, Santiago de Chile, 5 y 6 de mayo de 2005. Juan Carlos Gómez Sabaini. Págs. 30 a 34. [↑](#footnote-ref-39)
40. Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Guatemala. Documento de soporte. Municipalidad de Guatemala. 2006. Pág. 1. [↑](#footnote-ref-40)
41. Guatemala: fortalecimiento de las finanzas municipales para el combate a la pobreza. Seminario Regional "Financiamiento municipal superación de la pobreza urbana". CEPAL, Santiago de Chile, 5 y 6 de mayo de 2005. Juan Carlos Gómez Sabaini. Págs. 30 a 34. [↑](#footnote-ref-41)
42. *Manual: El Presupuesto Municipal*. Fundación Centroamericana de Desarrollo, Fundación Soros Guatemala. Guatemala. Julio 2000. [↑](#footnote-ref-42)
43. El alumbrado público es un servicio público no domiciliario que se presta con el fin de iluminar lugares de libre circulación, que incluyen las vías públicas, los parques y demás espacios que se encuentren a cargo del municipio, con el fin de permitir el desarrollo de actividades nocturnas dentro del perímetro urbano y rural. A su turno, el sistema de alumbrado público comprende el conjunto de luminarias, redes, transformadores de uso exclusivo y en general, todos los equipos necesarios para la prestación del servicio de alumbrado público, que no formen parte del sistema de distribución (*Alumbrado Público Exterior*, Universidad Nacional de Colombia, Ministerio de Minas y Energía, Unidad de Planeación Minero Energética, 2007. Págs. 4 y 7). [↑](#footnote-ref-43)
44. Conforme con el artículo 257 de la Constitución Política, corresponde a un porcentaje anual del 10% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado. [↑](#footnote-ref-44)
45. Para estos efectos, se entiende por ingresos propios por cápita de cada municipio, el resultado derivado de la sumatoria de los ingresos provenientes por concepto de arbitrios, tasas administrativas, servicios, rentas, empresas municipales sin contabilizar transferencias o aportes del Estado específicos, contribuciones por mejoras, frutos, productos y los impuestos recaudados por efecto de competencias atribuidas por delegación, dividida entre la población total del municipio. [↑](#footnote-ref-45)
46. Guatemala: fortalecimiento de las finanzas municipales para el combate a la pobreza. Seminario Regional "Financiamiento municipal superación de la pobreza urbana". CEPAL, Santiago de Chile, 5 y 6 de mayo de 2005. Juan Carlos Gómez Sabaini. Págs. 30 a 34. [↑](#footnote-ref-46)
47. Emitida por Pacific Credit Rating (PCR) en agosto de 2012. Pág. 8. [↑](#footnote-ref-47)
48. El pasivo contingente corresponde a obligaciones pecuniarias que dependen de la ocurrencia de eventos futuros e inciertos; los pasivos contingentes se pueden dividir entre explícitos e implícitos. Son explícitos cuando hacen referencia, por ejemplo, a garantías directas otorgadas por los gobiernos, e implícitos, cuando se trata de las obligaciones que se generan en la función general del gobierno como ente responsable del bienestar general del sistema. [↑](#footnote-ref-48)
49. Los pasivos exigibles son aquellos compromisos debidamente perfeccionados, que fenecen presupuestalmente por no haber sido cancelados en la vigencia en que se constituyeron como reserva presupuestal, por tanto deben pagarse con cargo al presupuesto de la vigencia en que se hagan exigibles. [↑](#footnote-ref-49)
50. Estos criterios de valoración incluyen la medición del logro de objetivos concretos como el cumplimiento de indicadores de disciplina fiscal; la generación de ahorro corriente y superávit; el incremento del recaudo de ingresos; la disminución y racionalización de gastos; la mejora del perfil de la deuda; y el fortalecimiento de la eficiencia en áreas de gestión de recursos financieros, administrativos y de personal. [↑](#footnote-ref-50)
51. Aportada vía electrónica por funcionarios de la Municipalidad de Guatemala. [↑](#footnote-ref-51)
52. El nivel de detalle de los análisis depende en su totalidad de las fuentes de información aportadas por la Municipalidad de Guatemala y la calidad de los datos que contienen. La información relativa a la deuda pública: plazos, gracia, tasas, y destino, no fue aportada en detalle, por tanto las proyecciones se harán bajo ciertos supuestos. Tampoco se tiene información sobre los pasivos de la entidad y su naturaleza. La información de los fideicomisos también es insuficiente. [↑](#footnote-ref-52)
53. Por concepto de alumbrado público, energía eléctrica empresas, por transporte público. [↑](#footnote-ref-53)
54. Ver Anexo 3. [↑](#footnote-ref-54)
55. Este ítem compromete el 35% (Q126 millones) de dicho grupo de gasto. [↑](#footnote-ref-55)
56. Aunque el cálculo expuesto puede tener un sesgo por la remuneración diferenciada en contratos permanentes y temporales, el documento de calificación de deuda elaborado por PCR muestra una relación similar (de 4 a 1) al contemplar los contratos en los renglones 022 y 031, renglones que no aplican al plan de jubilaciones, contra los contratos en los renglones 011 y 029, renglones que sí generan derechos pensionales. [↑](#footnote-ref-56)
57. Este es el primer año que aparece en el Balance General, pero se provisiona con más de Q75 millones, lo que hace pensar que esta deuda se viene generando desde hace más de 20 años. [↑](#footnote-ref-57)
58. Ingreso total menos gasto total, incluyendo desembolsos del crédito y amortizaciones de la deuda. [↑](#footnote-ref-58)
59. Al no estar incluidas en el presupuesto objeto de estudio, se deduce que corresponde a déficit o compromisos desfinanciados. [↑](#footnote-ref-59)
60. Según lo indica el documento de cierre presupuestal. [↑](#footnote-ref-60)
61. Años sobre los que se tiene información disponible para elaborar este documento. [↑](#footnote-ref-61)
62. Aun cuando conforme la información disponible no se puede establecer la magnitud de las rentas comprometidas, se ven afectadas: el producto del Boleto de Ornato, intereses generados, entre otros aportes municipales no detallados. [↑](#footnote-ref-62)
63. No se puede asegurar, puesto que no se tiene la información de las condiciones financieras de la deuda pública. [↑](#footnote-ref-63)
64. Conforme con el artículo 112 del Código Municipal, el endeudamiento de las municipalidades en ningún caso, deberá exceder su capacidad de pago. Para el efecto, *se entenderá por capacidad de pago para cualquier año, el límite máximo entre los recursos ordinarios obtenidos (ingresos propios y transferencias obtenidas en forma permanente) y egresos por concepto de gastos de funcionamiento y servicio de la deuda*. [↑](#footnote-ref-64)
65. En la información aportada por la Municipalidad se identifican debilidades o deficiencias que hacen necesario un trabajo posterior de depuración de las cifras. Este documento trabaja con la información que se ha consolidado a diciembre de 2012, siendo necesario continuar con la depuración de las cifras para análisis posteriores. [↑](#footnote-ref-65)
66. Según información aportada por la Municipalidad, la situación relativa a este crédito se halla en “revisión jurídica”. De este modo, mientras la Municipalidad y el Ministerio de Finanzas Públicas establecen un acuerdo sobre el pago de intereses, para el ejercicio financiero contenido en este informe, se proyectan intereses causados no pagados a una tasa del 16,1% anual, para lo cual se toma como supuesto para la proyección financiera, el contenido de los artículos 1946 y 1947 del Código Civil (Decreto Ley número 106), los cuales establecen una tasa de interés legal equivalente al promedio ponderado de las tasas activas del sistema bancario en moneda nacional menos dos puntos porcentuales. Para hacer más restrictivo el cálculo e incorporar cualquier variación sobre la tasa adoptada, se proyectan los intereses sin la reducción de los dos puntos. Se toma como tasa de proyección 16,1% anual, siendo esta el promedio de los dos últimos años del *promedio ponderado de las tasas activas del sistema bancario* publicadas por la Superintendencia de Bancos de Guatemala para el período comprendido entre diciembre 9 de 2010 y diciembre 13 de 2012. [↑](#footnote-ref-66)
67. La tasa de cambio vigente a diciembre de 2007 ascendía a 0,13106 dólares por Quetzal. Es necesario precisar que el dato de 13.479.329 lo presenta la Municipalidad como "saldo contable capital", en su relación "Detalle de los préstamos internos y externos al 31 de octubre de 2012", suscrita por Fidel Espaderos. En las relaciones "Resumen de deuda interna/externa mes de marzo 2012", suscritas por Manuel de Jesús López, y "Deuda con organismos multilaterales/bilaterales", suscrita por Gerardo Morales, desagregan capital e intereses. En estas relaciones, la administración municipal calcula la equivalencia del dato en dólares a quetzales y lo mantiene para todas las relaciones de deuda que aportaron para este análisis. En este orden, en el texto se toma el saldo de capital que relaciona la administración (11.255.128Q) y se calcular el pago de intereses a la tasa de mora. [↑](#footnote-ref-67)
68. Según información aportada por la Municipalidad, la situación relativa a este crédito se halla igualmente en “revisión jurídica” por parte de la administración local. [↑](#footnote-ref-68)
69. Public Finance Sustainability in Subnational Governments. *Debt Sustainability and Indicators*. Jaime Coronado Quintanilla. Publication No 12, November 2009. Debt Relief International Ltd. [↑](#footnote-ref-69)
70. Public Finance Sustainability in Subnational Governments. *Debt Sustainability and Indicators.*  Jaime Coronado Quintanilla. Publication No 12, November 2009. Debt Relief International Ltd. [↑](#footnote-ref-70)
71. El concepto de ahorro operacional puede definirse como el resultado de la siguiente ecuación: Ahorro Operacional = Ingresos Corrientes – Gastos de Funcionamiento – Transferencias Pagadas. [↑](#footnote-ref-71)
72. Como se ha indicado, esta tasa de 16,1% corresponde al promedio de los dos últimos años del *promedio ponderado de tasas activas del sistema bancario* publicados semanalmente por la Superintendencia de Bancos de Guatemala. [↑](#footnote-ref-72)
73. Guatemala en Cifras. Banco de Guatemala. Página 24. [↑](#footnote-ref-73)
74. Guatemala en Cifras. Banco de Guatemala. Página 24. [↑](#footnote-ref-74)
75. Presupuesto de Ingresos y Egresos Ejercicio Fiscal 2013. Municipalidad de Guatemala, octubre de 2012. [↑](#footnote-ref-75)
76. Presupuesto de Ingresos y Egresos Ejercicio Fiscal 2013. Municipalidad de Guatemala, octubre de 2012. [↑](#footnote-ref-76)
77. Cálculo matemático para la distribución de la Asignación Constitucional a las Municipalidades 2013. Comisión encargada de realizar el cálculo matemático para la distribución de la Asignación Constitucional a las Municipalidades 2013, 4 de enero de 2013. [↑](#footnote-ref-77)
78. Ley de Alianzas para el Desarrollo de la Infraestructura Económica. [↑](#footnote-ref-78)
79. Corte de Constitucionalidad, Expediente 4329-2011, junio 07 de 2012. [↑](#footnote-ref-79)
80. Emitida el 14 de junio de 2012. La calificadora expresa que *con el propósito de diferenciar las calificaciones domésticas de las internacionales, se ha agregado una (g) a la calificación para indicar que se refiere sólo a emisores/emisiones de carácter doméstico a efectuarse en el mercado guatemalteco.* [↑](#footnote-ref-80)
81. El FAPU otorga una garantía a los acreedores ya que mantiene subordinado como segundo lugar, dentro de la cascada de pagos, el repago de la deuda, la cual se descuenta mes a mes de los ingresos del fideicomiso y son transferidos a los acreedores. [↑](#footnote-ref-81)
82. ***Artículo 15.******Fondos en Fideicomiso.*** *La apertura de los fondos que bajo la figura de fideicomiso se sitúen y se administren en los distintos Programas y Unidades Ejecutoras Especificas, se efectuará a nivel de Actividad y Proyecto a través de los cuales se ejecutarán, así como a nivel de objeto del gasto (grupo y renglón) y fuente de financiamiento. Para la adquisición de bienes y servicios, deben utilizar el sistema de Guatecompras. Los procesos específicos de su ejecución serán definidos mediante los instrumentos jurídicos y mecanismos técnicos que para el efecto sean aprobados por el Comité Técnico respectivo de cada fideicomiso. Los recursos financieros que se asignen con obligación de reembolso en la unidad responsable del manejo del fideicomiso para que lo inviertan en la realización de proyectos específicos de beneficio social se constituirán en cualquier banco del sistema. Los responsables del manejo de los fondos en fideicomiso, deben presentar a la Dirección de Administración Financiera Integrada Municipal, informes mensuales o cuando se les solicite, de la situación financiera de los mismos y deberán registrar en el Sistema de Contabilidad Integrado -SICOIN- Web, la correspondiente liquidación de gastos a nivel de renglón.* [↑](#footnote-ref-82)
83. Las proyecciones financieras de la posición fiscal actual de la Municipalidad han tomado como referencia los siguientes supuestos:

    1. Para la vigencia 2012 se hace un análisis de la dinámica histórica de cada uno de los rubros y la ejecución a septiembre frente a la apropiación definitiva.
    2. Entre 2013 y 2022 el crecimiento del ingreso propio es del 3% real, tomando como referencia el crecimiento promedio de ingresos durante los últimos cuatro años.
    3. La dinámica del gasto de funcionamiento muestra incrementos significativos superiores al 10%, de hecho el actual presupuesto prevé un incremento del 45%. Sin embargo solo se considera una tasa real del 5%, resultado del promedio histórico de análisis.
    4. La inversión presenta fluctuaciones importantes. En ese orden, es la variable de ajuste fiscal dado que obedece a la dinámica de las principales fuentes de ingreso y a los remanentes que los gastos de personal y operativos arrojan. Sin embargo, se proyecta a una tasa del 2% real.
    5. La deuda pública se proyecta siguiendo los supuestos contenidos en el apartado 2.3 sobre deuda pública y capacidad de endeudamiento del presente documento.
    6. No se proyecta el pago del pasivo no financiero pues aún no se conoce con precisión su naturaleza y magnitud.
    7. No se proyecta el desembolso de nuevos recursos.
    8. No se registra la diminución de saldos de caja y bancos dado que no se dispone de este dato con precisión.

    [↑](#footnote-ref-83)
84. Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles. [↑](#footnote-ref-84)
85. El impuesto se paga trimestralmente (abril, junio, octubre y enero del año siguiente), y para su cobro la Municipalidad envía a los contribuyentes un *requerimiento de pago*, el cual puede ser efectuado vía electrónica. [↑](#footnote-ref-85)
86. Es preciso señalar que el 31 de mayo de 2012 concluyó el plazo otorgado por la Municipalidad para que los contribuyentes actualizaran sus datos y se acogieran a una condonación del 100% de la multa generada por la falta de pago del IUSI por concepto de la actualización. [↑](#footnote-ref-86)
87. Ley de impuesto a la distribución de petróleo crudo y combustibles derivados del petróleo. [↑](#footnote-ref-87)
88. Reformas a la ley del impuesto a la distribución de petróleo crudo y combustibles derivados del petróleo, Decreto número 38-92 del Congreso de la República. [↑](#footnote-ref-88)
89. L**ey del arbitrio de ornato municipal.** [↑](#footnote-ref-89)
90. Ingresos Varios no se encuentra discriminado en el Estado de Resultados Económicos, de manera que no es clara su naturaleza. [↑](#footnote-ref-90)
91. En la relación sobre fideicomisos públicos vigentes por categoría de financiamiento, así como en el informe contractual sobre fideicomisos reportados a octubre 10 de 2012, de la Dirección de Fideicomisos, del Ministerio de Finanzas Públicas, este fideicomiso no aparece referenciado. [↑](#footnote-ref-91)
92. Conforme con un reporte del Ministerio de Finanzas Púbicas, al 10 de octubre de 2012, el Fideicomiso de Transporte y Tránsito de la Ciudad de Guatemala (Fidemetra), cuyo fiduciario es el Banco Industrial, aparece relacionado como *extinto.* [↑](#footnote-ref-92)
93. Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala. Dirección de Fideicomisos. Perfiles de Fideicomisos Estatales. Código No.23. [↑](#footnote-ref-93)
94. Contraloría General de Cuentas. Informe de Auditoría Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala – FIDEMUNI. Guatemala, mayo de 2010. [↑](#footnote-ref-94)
95. Gobierno de Guatemala. *Propuesta de Reformas Constitucionales*, agosto 2012. Pág. 14. [↑](#footnote-ref-95)