



Informe al Congreso

Informe al Congreso No.44

Guatemala, septiembre 2000

Ejecución Del Presupuesto De Ingresos Y Egresos Del Estado, Ejercicio Fiscal 1999

INTRODUCCIÓN

La Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 1999 está contenido en el Decreto N° 82-98 del Congreso de la República. En la literal h) del artículo 49 de la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto N° 101-97 del Congreso de la República) se establece que el Ministerio de Finanzas Públicas (MFP), a través de la Dirección de Contabilidad del Estado, debe preparar la liquidación anual del presupuesto, contemplada en el artículo 241 de la Constitución Política de la República, para su remisión a la Contraloría General de Cuentas y al Congreso de la República. Sobre la base del informe de la Contraloría, el Congreso debe decidir si aprueba o imprueba la ejecución del presupuesto.

Sobre la base de este mandato, el MFP, a través de la Dirección de Contabilidad del Estado, publicó el documento titulado *Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre del Ejercicio Contable 1999*.

En el Informe al Congreso N° 40 se analizaron los principales aspectos del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 1999, entregado en septiembre de 1998 al Organismo Legislativo por el MFP. En ese informe se concluyó que el gasto para el programa de funcionamiento continuaba siendo el de mayor monto y que el gasto seguía concentrándose en la Región Metropolitana; además se recomendó presupuestar de acuerdo a estimaciones realistas de los ingresos tributarios, incluir no sólo el presupuesto de los fondos sociales, sino que también su ejecución, y realizar una evaluación social de los proyectos financiados con recursos públicos.

A partir del respectivo análisis, este informe destaca los principales aspectos de la evolución de la ejecución del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal de 1999. Dicho análisis se hará siguiendo el desglose del Manual de Clasificación Presupuestaria para el Sector Público de Guatemala. Este indica que los ingresos se agrupan en clasificación económica y clasificación por rubros. Los gastos del Estado se clasifican en tipo de gasto, institución, objeto del gasto, finalidades y funciones, situación geográfica y económica. Además se analizan el gasto público social, los fondos sociales y el cumplimiento de los compromisos cuantitativos de los Acuerdos de Paz. Por último se sacan conclusiones y se formulan recomendaciones.



INGRESOS DEL ESTADO

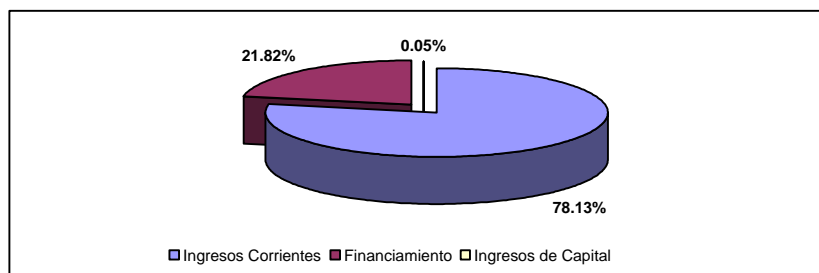
Aspectos Generales

Los ingresos totales del Estado provienen de varias fuentes: ingresos corrientes, ingresos de capital e ingresos de fuentes financieras. Los ingresos corrientes son los más importantes, pues constituyen las fuentes regulares de recursos del Estado. Estos ingresos están compuestos por los ingresos provenientes de los tributos, los recursos originados en la prestación de servicios públicos, las contribuciones a la seguridad social y otros. En el rubro de los ingresos corrientes, el informe presupuestario del año 1999 reporta un total de Q.14,871.43 millones, que equivalen al 78% de los ingresos totales percibidos durante el año.

El otro rubro en que se descomponen los ingresos totales son los ingresos de capital. Dichos ingresos provienen de la venta de activos del Estado, la venta de acciones, la recuperación de préstamos y las transferencias de capital. Por no ser estas las actividades usuales del Estado, estos ingresos suelen ser pequeños en relación con el total. En 1999 los ingresos de capital ascendieron a Q. 9.77 millones, representando únicamente un 0.05% del total de los ingresos.

Y el tercer rubro es el de las fuentes financieras. En él están incluidos el endeudamiento interno y externo, la disminución en inversiones financieras y el incremento del patrimonio. Este rubro experimentó un aumento notable en 1999, pues ascendió a Q.4,152.41 millones, que equivalen al 21.82% de los ingresos totales.

Gráfica 1
Distribución de los Ingresos Totales



Fuente: Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre del Ejercicio Contable 1999

Impuestos

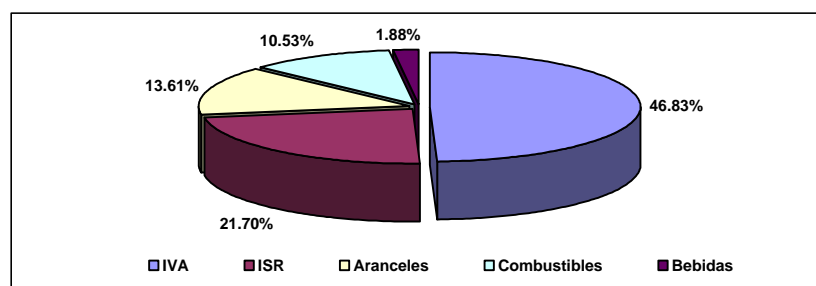
Los impuestos forman parte de los ingresos corrientes del Estado. La recaudación por concepto de impuestos representó un 89.6% de los ingresos corrientes y un 70% de los ingresos totales. Como porcentaje del Producto Interno Bruto -PIB- los ingresos tributarios brutos alcanzaron 10%, los que, al restarles las devoluciones del IVA a la exportación, dejan una carga tributaria neta de 9.5% del PIB. Esta cifra es superior al 8.8% de carga tributaria neta que se tuvo en 1998, y es el nivel más alto desde la firma de los Acuerdos de Paz.

En cuanto a la recaudación de impuestos, el Impuesto al Valor Agregado -IVA- continuó siendo el más importante. El IVA recaudado por concepto de la venta de

bienes y servicios ascendió a Q. 2,685.09 millones, equivalente a un 20.15% de la recaudación tributaria total. El IVA a las importaciones recaudó Q. 3,555.96 millones, o sea un 26.68% del monto recaudado por impuestos. En total, la aportación del IVA sumó Q.6,241.04 millones (46.83% de lo recaudado en impuestos).

El segundo impuesto en cuanto a su importancia es el Impuesto Sobre la Renta ISR. El ISR de las empresas recaudó un total de Q. 2,711.90 millones, mientras que el ISR de las personas naturales recaudó Q. 179.60 millones. Este impuesto contribuyó en 21.70% a los ingresos tributarios totales. Seguidamente, se encuentran los impuestos provenientes de los aranceles a la importación. En 1999 dichos impuestos aportaron Q. 1,813.84 millones a la recaudación total, cantidad que equivale al 13.61% de la misma. Luego está el impuesto a los derivados del petróleo, cuya recaudación llegó a Q. 1,403.34 millones (10.53% de la recaudación tributaria total). Por último están los impuestos con menor peso, tales como el del tabaco, el impuesto a las bebidas y el impuesto a la circulación de vehículos. La recaudación de cada uno de ellos se ubicó en Q. 175.31 millones, Q. 250.93 millones y Q. 147.71 millones respectivamente. La aportación de cada impuesto a los ingresos tributarios totales se puede apreciar en la siguiente gráfica.

Gráfica 2
Impuestos



Fuente: Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre del Ejercicio Contable 1999

Ingresos de Capital y Endeudamiento

Como se mencionó anteriormente, los ingresos de capital representaron un monto exiguo de los ingresos totales -apenas un 0.05%-. La mayor parte de los ingresos de capital se originaron en la recuperación de préstamos de largo plazo, los cuales totalizaron Q. 9.47 millones. Los restantes ingresos de capital provinieron de la venta de activos fijos, tierras y equipo.

El endeudamiento es una fuente financiera de ingresos a la que acude el Gobierno para sufragar sus gastos. En 1999 se observó un aumento significativo del endeudamiento público, tanto interno como externo. El endeudamiento público interno llegó a Q.1,154.76 millones, mientras que la deuda contraída con el exterior alcanzó un total de Q.2,604.79 millones.

Recuadro 1
El Endeudamiento Público después de los Acuerdos de Paz

Con la firma de los Acuerdos de Paz el Gobierno adquirió el compromiso de aumentar el gasto público en varias áreas. Sin embargo, este aumento en el gasto público no fue acompañado por un aumento similar de los ingresos corrientes, lo cual originó mayores necesidades de financiamiento. Los tres años posteriores a la firma de los Acuerdos de Paz se caracterizaron por un creciente déficit del sector público y un aumento en los niveles de deuda, tanto interna como externa. Del equilibrio fiscal en 1996, el déficit representó 1.45% del PIB en 1997, 2.35% en 1998 y 2.80% en 1999. De igual forma, la cantidad de endeudamiento se incrementó cada uno de estos años: Q. 3,525 millones en 1997, Q. 2,997 en 1998 y Q. 4,152 en 1999. Es evidente que, para hacer frente a los compromisos derivados de los acuerdos de paz, el Gobierno deberá incrementar sus ingresos corrientes, especialmente los tributarios. Si ello no ocurre, y a la vez se quiere seguir manteniendo el actual nivel de gastos, se corre el riesgo de recurrir a un mayor endeudamiento público, lo cual puede poner en riesgo la estabilidad económica del país.

Los Ingresos respecto a 1998

Al comparar los ingresos de 1999 con los del año anterior, se observa un aumento de los ingresos totales del orden del 10.4% en términos nominales. La mayor parte de este incremento proviene de lo que aumentaron los ingresos corrientes, que representan la mayor fracción del total. Los ingresos corrientes crecieron 17.4% respecto a la ejecución de 1998. En cuanto a los ingresos de capital, en 1999 hubo una reducción de 99.4% en los mismos. Esto se debió a que en el año 1998 se recibieron Q.1,579 millones, que se originaron en las privatizaciones de TELGUA, EEGSA y otros activos. En 1999 los ingresos de capital fueron de apenas Q. 9.77 millones. Y por último, en el rubro de fuentes financieras, se observó un crecimiento de 38.5% en los ingresos que se originaron en estas fuentes respecto a 1998. La mayor parte de este aumento se debió al crecimiento del endeudamiento interno, que fue de 101.8% respecto a 1998. El endeudamiento externo, por su parte, aumentó en 16.8% respecto a 1998¹.

Por el lado de los impuestos, los ingresos tributarios se incrementaron en 16.2% respecto a 1998. El aumento más importante ocurrió en los impuestos indirectos, que crecieron 14.6%. Los impuestos directos, aunque aumentaron 22% respecto al año pasado, representan una proporción menor de los ingresos tributarios. Entre los impuestos indirectos el IVA fue el de mayor importancia, pues se incrementó en 22.6% en las ventas de bienes y servicios, y en 14.4% en importaciones. Un impuesto

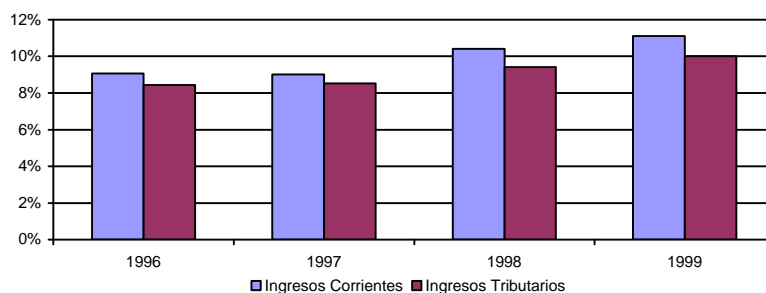
¹ Este aumento no se refiere al *stock* total de la deuda, sino únicamente a lo que el Gobierno captó interna y externamente en comparación con el año pasado.

indirecto importante, cuyo crecimiento fue bajo respecto a 1998, fue el de aranceles sobre importaciones. La recaudación de este impuesto aumentó en sólo 7.9%, lo cual pudo obedecer a la disminución de 2% en las importaciones que se observó en 1999. El aumento observado, aunque pequeño, podría dar indicios de alguna mejora en la eficiencia administrativa. Por último está el impuesto a los derivados del petróleo, que creció 10.7% respecto a 1998.

Siempre en el rubro de ingresos corrientes, hubo un incremento notable en lo recaudado por ingresos no tributarios y transferencias corrientes. Los ingresos no tributarios crecieron 121% en relación con lo recaudado en 1998, lo cual se originó por la mayor recaudación por concepto de derechos, tasas y multas varias. Las transferencias corrientes crecieron 99% respecto al año anterior. El origen de este aumento está en las donaciones corrientes de gobiernos extranjeros y organismos internacionales, las cuales se duplicaron (Q. 93 millones en 1998; Q.188 millones en 1999).

En general los ingresos corrientes y los tributarios, como porcentaje del PIB, se han ido incrementando en estos últimos años. Sin embargo, aún queda lejos la meta de 12% de carga tributaria como porcentaje del PIB establecida en los acuerdos de paz.

Gráfica 3
Ingresos Corrientes e Ingresos Tributarios
(% del PIB)



Fuente: Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre del Ejercicio Contable, varios años.

Déficit Fiscal y Manejo de la Política Fiscal en 1999

Al final de 1999 las cifras de la ejecución presupuestaria nos indican que las finanzas públicas tuvieron un déficit de Q. 3,803.86 millones, que equivalen al 2.8% del PIB. Este déficit supera al de 1998 (Q. 2,858.3 millones, o 2.35% del PIB). El déficit fiscal consiste en la diferencia entre los ingresos y los gastos del Estado. Más estrictamente, entre los ingresos totales -quitando de ellos los ingresos provenientes de fuentes financieras- menos los gastos totales -restando de estos últimos las amortizaciones de la deuda-. Como se ha dicho, el déficit fiscal ha venido creciendo en los últimos años, en vista de que los ingresos corrientes no han crecido al ritmo de los gastos.

En 1999 la importancia del manejo de las finanzas públicas creció, en vista de la situación macroeconómica del país. Debe recordarse que la política fiscal, igual que la

monetaria, puede jugar un papel preponderante en la estabilidad económica. En relación con lo que se vivía en 1999, la situación demandaba una política fiscal prudente, que redujera al máximo el déficit. Sin embargo, la política fiscal no se manejó en esta dirección, pues en la primera mitad del año se anunció una ampliación del gasto público y no había señales de austeridad. A final de cuentas, la ampliación ya no se realizó y se hizo algún esfuerzo para reducir el déficit fiscal, aunque este todavía fue elevado.

Recuadro 2
Política Fiscal y Situación Económica en 1999

Al comienzo de 1999 el país se encontraba ante una situación económica delicada. Los efectos de la crisis del sudeste asiático comenzaron a sentirse hacia finales de 1998, cuando los precios de los productos de exportación sufrieron una caída y el sector financiero comenzó a tener problemas. Adicionalmente el país tenía un déficit insostenible en su sector externo que, al momento de volverse desfavorables las condiciones de la economía, comenzó a presionar el tipo de cambio. A ello había que agregar el deterioro de la actividad económica, que se resintió en vista del poco financiamiento disponible y las elevadas tasas de interés.

En circunstancias como estas el país requería una coordinación adecuada de sus políticas macroeconómicas –monetaria y fiscal- para hacerle frente a un panorama desfavorable. En la política fiscal de un país pequeño como Guatemala esto tenía varias implicaciones. La más importante era la de tratar de no seguir aumentando el déficit fiscal, pues, si ello ocurría, habría más presiones sobre el déficit externo, que eventualmente llevarían a una crisis cambiaria de consecuencias imprevisibles para el debilitado sistema financiero. Sin embargo, el manejo no fue el adecuado, pues sobre la ya deficitaria posición de las finanzas públicas se anunció un incremento adicional de Q.3,300 millones en el gasto público, que hubiera llevado el déficit fiscal por encima del 4% del PIB. Esta ampliación, al final, ya no se realizó, pero su sólo anuncio tuvo efectos negativos para la economía local, pues propició la salida de capitales y aumentó la percepción del riesgo-país.

EGRESOS DEL ESTADO

El Presupuesto Total de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 1999, según el Decreto Número 82-98, era de Q.19,402.5 millones. El presupuesto vigente al 31 de diciembre de 1999 fue de Q.21,211.9 millones, pero se ejecutaron² Q.19,239.2 millones, es decir el 90.7%. Se estima que este gasto ejecutado representará cerca del 14% del PIB.

1. Clasificación por Tipo de Gasto

Esta es la clasificación que aparece en el Decreto N° 82-98. Los gastos del Estado se clasifican en cinco tipos: gastos de administración, gastos en recurso humano, inversión física, inversión financiera y deuda pública. La suma de los gastos de administración y

² Es relevante aclarar que en este documento se considera como ejecutado lo que el SIAF clasifica como devengado. Un gasto se considera como devengado cuando se produce el hecho jurídico que corresponde a la transacción de la institución pública con terceros.

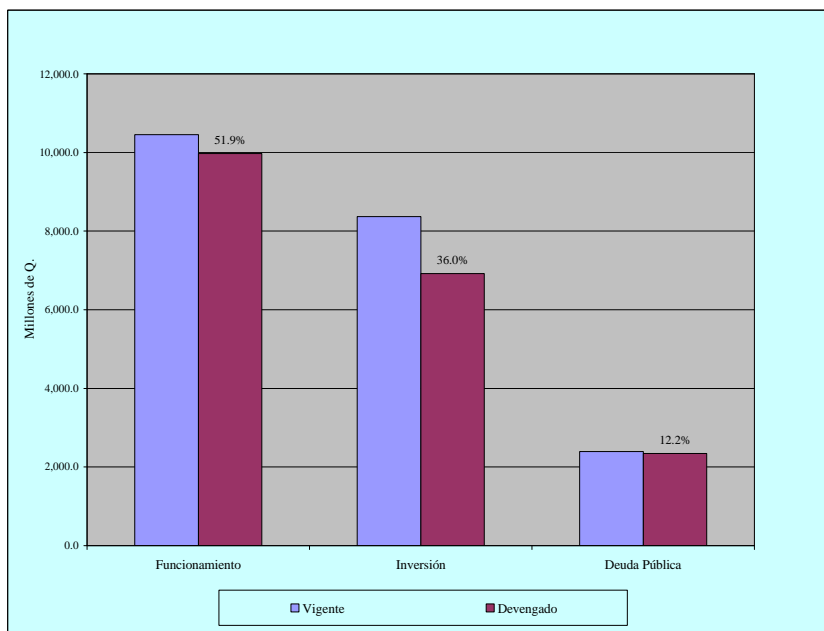
en recursos humanos son los gastos de funcionamiento, que tradicionalmente se clasificaban como gastos por tipo de programa.

El gasto total para el programa de funcionamiento fue de Q.9,979.0 millones, el 51.9% del total ejecutado y el 95.5% del presupuesto vigente para dicho programa. El 85.1% del total ejecutado en el programa de funcionamiento se desglosa así: por Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro Q.3,541.0 millones (35.5% del gasto total en funcionamiento); el Ministerio de Educación Q.1,896.6 millones (19.0% del gasto total en funcionamiento); el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social Q.1,197.7 millones (12.0% del gasto total en funcionamiento); el Ministerio de Gobernación Q.947.8 millones (9.5% del gasto en funcionamiento); y el Ministerio de la Defensa Nacional Q.913.6 millones (9.2% del gasto total en funcionamiento).

El gasto total del programa de inversión fue de Q.6,916.8 millones, el 36.0% del total ejecutado y el 82.6% del presupuesto vigente para dicho programa. El 88.1% del total ejecutado en el programa de inversión se desglosa así: 32.9% corresponde a el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (Q.2,277.6 millones); 31.6% a las secretarías y otras dependencias del Ejecutivo (Q.2,183.3 millones); y 23.6% a Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro (Q.1,631.6 millones).

Al pago de los servicios de la deuda pública y a la amortización de otros pasivos se destinaron Q.2,343.4 millones, el 12.2% del total ejecutado y el 98.1% del presupuesto vigente para dicho programa. El financiamiento del pago de los servicios de la deuda pública y la amortización de otros pasivos se desglosa así: 63.5% de ingresos corrientes (Q.1,489.1 millones), 22.5% de colocaciones internas (Q.527.7 millones), 13.6% de colocaciones externas (Q.318.6 millones), y 0.3% de donaciones externas (Q.8.0 millones). El 99.7% de los Q.2,343.4 millones (Q.2,335.4 millones) fue para pagar los servicios de la deuda pública por préstamos (Q.1,148.1 millones) y los servicios de la deuda pública por colocaciones (Q.1,187.2 millones).

Gráfica 1
Gasto por Tipo de Programa



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre del Ejercicio Contable 1999, Dirección de Contabilidad del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas.

2. Clasificación por Institución

La organización política y administrativa del sector público da origen a varias instituciones con relativa independencia entre sí y con funciones precisas. La clasificación institucional, de organismos y ministerios del Gobierno Central, tiene como propósito facilitar el establecimiento de la responsabilidad administrativa que tiene cada entidad en todo el proceso presupuestario ante el Congreso de la República.

De acuerdo con esta clasificación, el 76.0% del gasto total ejecutado correspondió a cinco instituciones. Por obligaciones del Estado a cargo del Tesoro se ejecutaron Q.5,172.6 millones (26.9% del gasto total ejecutado), que representan el 93.6% de su presupuesto vigente. El Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda ejecutó Q.2,525.0 millones (13.1% del gasto total ejecutado), que representan el 85.8% de su presupuesto vigente. Las Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo ejecutaron Q.2,430.9 millones (12.6% del gasto total ejecutado), que representan el 76.6% de su presupuesto vigente. Se ejecutaron Q.2,343.4 millones (12.2% del gasto total ejecutado) para pagar servicios de la deuda pública y la amortización de otros pasivos, que representan el 98.1% de su presupuesto vigente. El Ministerio de Educación ejecutó Q.2,143.6 millones (11.1% del gasto total ejecutado), que representan el 95.0% de su presupuesto vigente.

Tabla 1
Gasto por Institución (millones de quetzales)

Institución	Vigente*	Ejecutado*	Distribución del Gasto Ejecutado	% de Ejecución
Organismo Legislativo				
Presidencia de la República	114.8	113.4	0.6%	98.8%
Ministerio de Relaciones Exteriores	219.5	211.1	1.1%	96.2%
Ministerio de Gobernación	1,090.5	1,021.6	5.3%	93.7%
Ministerio de la Defensa Nacional	932.0	913.6	4.7%	98.0%
Ministerio de Finanzas Públicas	238.9	219.5	1.1%	91.9%
Ministerio de Educación	2,255.7	2,143.6	11.1%	95.0%
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	1,287.4	1,205.0	6.3%	93.6%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	39.8	33.8	0.2%	84.9%
Ministerio de Economía	160.3	137.5	0.7%	85.8%
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	579.5	538.4	2.8%	92.9%
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	2,941.9	2,525.0	13.1%	85.8%
Ministerio de Energía y Minas	43.2	36.7	0.2%	85.1%
Ministerio de Cultura y Deporte	125.7	104.7	0.5%	83.3%
Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo	3,174.6	2,430.9	12.6%	76.6%
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	5,527.9	5,172.6	26.9%	93.6%
Servicios de la Deuda Pública y Amortizaciones	2,389.8	2,343.4	12.2%	98.1%
Contraloría General de Cuentas	67.1	65.4	0.3%	97.5%
Procuraduría General de la Nación	23.5	23.0	0.1%	98.1%
Total	21,211.9	19,239.2	100.0%	90.7%

Fuente: * Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre del Ejercicio Contable 1999, Dirección de Contabilidad del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas.

3. Clasificación por Objeto del Gasto

Esta clasificación constituye una ordenación sistemática y homogénea de los bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de su proceso productivo.

Según esta clasificación, el 67.3% del total ejecutado en 1999 corresponde a los mismos cuatro grupos de gastos más importantes en términos de gasto ejecutado en 1997 y en 1998. Nuevamente el grupo al que se dedican mayores recursos es servicios personales, Q.4,334.2 millones (22.5% del gasto total ejecutado), que representan el 98.0% de su presupuesto vigente. El 83.4% de los gastos de funcionamiento en servicios personales corresponde al personal en cargos fijos (Q.3,040.8 millones que equivalen al 15.8% del gasto total ejecutado y al 98.9% de su presupuesto vigente); al personal temporal (Q.426.8 millones que equivalen al 2.2% del gasto total ejecutado y al 94.2% de su presupuesto vigente); y al personal por jornal y a destajo (Q.75.9 millones que equivalen al 0.4% del gasto total ejecutado y al 94.9% de su presupuesto vigente).

En transferencias corrientes y de capital se ejecutaron Q.3,341.4 millones (17.4% del gasto total ejecutado) y Q.2,936.5 millones (15.3% del gasto total ejecutado) que representan el 95.5% y 86.8%, respectivamente, de sus presupuestos vigentes. Entre las transferencias corrientes destacan por su monto Q.787.2 millones en prestaciones de seguridad social (4.1% del gasto total ejecutado); Q. 439.4 millones al Gobierno Central (2.3% del gasto total ejecutado); Q.395.8 millones a entidades descentralizadas y autónomas no financieras (2.1% del gasto total ejecutado); Q.355.9 millones a la Universidad de San Carlos (1.8% del gasto total ejecutado); Q.347.0 millones al Organismo Judicial (1.8% del gasto total ejecutado). Entre las transferencias de capital

destacan por su monto Q.1,297.3 millones a las municipalidades (6.7% del gasto total ejecutado); Q.825.5 millones a entidades descentralizadas y autónomas no financieras (4.3% del gasto total ejecutado); y Q.560.1 millones a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (2.9% del gasto total ejecutado).

En servicios de la deuda pública y amortizaciones se ejecutaron Q.2,343.4 millones (12.2% del gasto total ejecutado), que representan el 98.1% de su presupuesto vigente. En el servicio de la deuda interna se ejecutaron Q.1,095.4 millones (5.7% del gasto total ejecutado), de los cuales Q.864.6 millones corresponden a intereses de la deuda interna a largo plazo. En los intereses por préstamos del sector externo se ejecutaron Q.553.3 millones (2.9% del gasto total ejecutado) y en amortizaciones de organismos e instituciones regionales e internacionales se ejecutaron Q.553.8 millones (2.9% del gasto total ejecutado).

4. Clasificación por Finalidad y Funciones

Esta clasificación muestra el gasto según la naturaleza de los servicios que prestan las instituciones públicas a la comunidad. Permite examinar las tendencias del gasto para las funciones generales del Gobierno, independientemente de cómo se organice éste para el logro de sus objetivos. Las finalidades muestran los objetivos generales del Gobierno y las funciones detallan los medios mediante los cuales se cumplen dichos objetivos.

El 78.5% del gasto total ejecutado corresponde a servicios sociales, con Q.8,264.4 millones (43.0% del gasto total ejecutado); servicios económicos, con Q.3,847.9 millones (20.0% del gasto total ejecutado); y administración gubernamental con Q.2,981.4 millones (15.5% del gasto total ejecutado).

El 86.9% del gasto total ejecutado como servicios sociales corresponde a las funciones de Educación Q.3,081.9 millones (16.0% del gasto total ejecutado y 37.3% del gasto total en servicios sociales), Salud y Asistencia Social Q.1,594.1 millones (8.3% del gasto total ejecutado y 19.3% del gasto total en servicios sociales), Desarrollo Urbano y Rural Q.1,315.0 millones (6.8% del gasto total ejecutado y 15.9% del gasto total en servicios sociales) y Trabajo y Previsión Social Q.1,193.2 millones (6.2% del gasto total ejecutado y 14.4% del gasto total en servicios sociales).

El 79.2% del gasto total ejecutado como servicios económicos corresponde a las funciones de Transporte con Q. 2,445.3 millones (12.7% del gasto total ejecutado y 63.5% del gasto total en servicios económicos) y Agropecuario con Q. 604.0 millones (3.1% del gasto total ejecutado y 15.7% del gasto total en servicios económicos).

El 84.7% del gasto total ejecutado en administración gubernamental corresponde a las funciones de Administración Fiscal con Q.1,312.1 millones (6.8% del gasto total ejecutado y 44.0% del gasto total en administración gubernamental), Judicial con Q.665.0 millones (3.5% del gasto total ejecutado y 22.3% del gasto total en administración gubernamental), y Servicios Generales con Q.548.2 millones (2.8% del gasto total ejecutado y 18.4% del gasto total en administración gubernamental).

Tabla 2
Gasto por Finalidad (millones de quetzales)

Finalidad	Ejecución*	% del Gasto Total Ejecutado
Administración Gubernamental	2,981.4	15.5%
Defensa y Seguridad Interna	1,802.0	9.4%
Servicios Sociales	8,264.4	43.0%
Servicios Económicos	3,847.9	20.0%
Deuda Pública (intereses y comisiones)	1,789.3	9.3%
Otros No Clasificables (amortizaciones de la deuda pública)	554.1	2.9%
Total	19,239.2	100.0%

Fuente: * Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre del Ejercicio Contable 1999, Dirección de Contabilidad del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas.

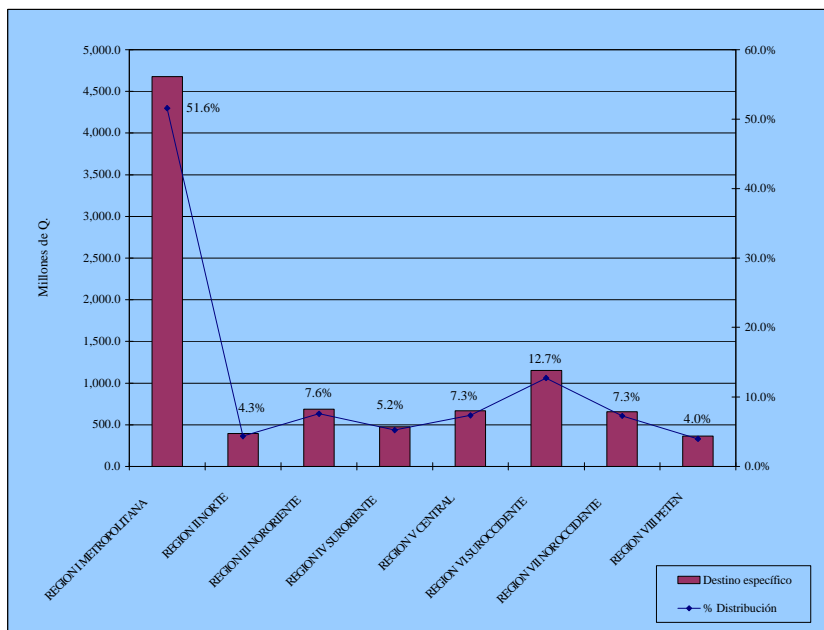
5. Clasificación por Situación Geográfica

Este clasificador ordena, agrupa y presenta las transacciones económico-financieras que realizan las instituciones del Sector Público, en las distintas regiones del territorio nacional, tomando como unidad básica la división política de la República de Guatemala. Una de las características importantes de este clasificador es que permite evidenciar el grado de centralización o descentralización con que operan las distintas dependencias.

El gasto total ejecutado con un destino geográfico específico es de Q.9,064.8 millones (47.1% del gasto total ejecutado). Los Q.10,174.4 millones restantes se clasifican así: gasto multirregional por Q.7,812.0 millones (40.6% del gasto total ejecutado); servicios en el exterior por Q.72.9 millones (0.4% del gasto total ejecutado); y deuda pública por Q.2,289.5 millones (11.9% del gasto total ejecutado).

En la Región Metropolitana se ejecutó el 51.6% del gasto total, con un destino geográfico específico (24.3% del gasto total ejecutado). En la Región de Suroccidente se ejecutó el 12.7% del gasto total, con un destino geográfico específico (6.0% del gasto total ejecutado). La Región de Petén fue la menos favorecida, con el 4.0% del gasto total, con un destino geográfico específico (1.9% del gasto total ejecutado).

Gráfica 2
Ejecución del Gasto por Destino Geográfico Específico



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre del Ejercicio Contable 1999, Dirección de Contabilidad del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas.

6. Clasificación Económica del Gasto

A través de esta clasificación se ordenan los gastos según la naturaleza económica de las transacciones que realiza el sector público, con el propósito de evaluar el impacto y las repercusiones que generan las acciones fiscales. En este sentido, el gasto se subdivide en corriente, de capital y aplicaciones financieras.

7. Gasto Público Social

En este documento se entenderá por gasto público social el que se orienta a Educación; Salud y Asistencia Social; Vivienda; Trabajo y Previsión Social; Agua y Saneamiento; Desarrollo Urbano y Rural; Ciencia y Tecnología; Cultura y Deportes; y Medio Ambiente.

El gasto público social ejecutado fue de Q.8,126.6 millones (42.2% del gasto total ejecutado). El 88.4% del gasto público social ejecutado corresponde a Educación Q.3,081.9 millones (37.9% del gasto público social y 16.0% del gasto total ejecutado); Salud y Asistencia Social Q.1,594.1 millones (19.6% del gasto público social y 8.3% del gasto total ejecutado); Desarrollo Urbano y Rural Q.1,315.0 millones (16.2% del gasto público social y 6.8% del gasto total ejecutado); y Trabajo y Previsión Social Q.1,193.2 millones (14.7% del gasto público social y 6.2% del gasto total ejecutado).

8. Fondos Sociales

En la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre del Ejercicio Contable 1999, de la Dirección de Contabilidad del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, no aparece la ejecución de los fondos sociales. El saldo de la cuenta “fondos en fideicomiso” es de Q.3,452.3 millones. En las notas a los estados financieros se indica que los fondos en fideicomiso más significativos que componen este saldo son los de las Secretarías y Otras Dependencias del Estado con Q.1,061 millones, el Fondo Nacional para la Paz por Q.575 millones, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación por Q.293 millones, el Ministerio de Educación por Q.306 millones y el de las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro por Q.160 millones.

CONCLUSIONES

La información de los ingresos es muy general y no es consistente a lo largo del tiempo. La información sobre los ingresos no permite hacer una evaluación más profunda de los impuestos y de las características de quienes están aportando al sostenimiento del Estado. Además, las cifras y la forma en que se presenta la información muestran algunas variaciones en cada ejercicio fiscal.

Aumentó el déficit fiscal. A pesar del avance en la carga tributaria, la expansión de los gastos fue mayor, lo que dio como consecuencia un aumento del déficit fiscal a 2.8% del PIB, el más alto desde 1989.

No se observa un cambio en la estructura del gasto público de acuerdo a sus distintas clasificaciones. El gasto en funcionamiento sigue siendo el superior; el gasto con destino geográfico específico se concentra en la Región Metropolitana; el gasto ejecutado se concentra en los servicios sociales y la administración gubernamental; los ministerios con mayor gasto ejecutado son en Ministerio de Educación y el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; el grupo al que se le dedican mayores recursos es “servicios personales”.

No se conoce la ejecución de los fondos sociales. El informe analítico de la Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre del Ejercicio Contable 1999, de la Dirección de Contabilidad del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, no presenta la ejecución de los fondos sociales.

RECOMENDACIONES

Proveer de información más detallada y consistente. Con el objeto de mejorar las posibilidades de análisis y de seguimiento de la información fiscal, se debe desagregar a un mayor nivel los datos sobre los ingresos y presentarlos en un formato consistente a lo largo del tiempo.

Impulsar una reforma tributaria integral. Para aumentar de una manera sostenible los ingresos del Estado, es necesaria una reforma tributaria integral que cumpla los principios y compromisos del Pacto Fiscal.

Utilizar criterios técnicos que permitan mejorar la asignación del gasto público. Implementar un sistema que evalúe los proyectos de inversión pública utilizando criterios técnicos de evaluación socioeconómica de proyectos, para evitar las inversiones con una rentabilidad social negativa.

Los fondos sociales deben integrarse al SIAF. Los fondos sociales deben someterse al SIAF, para que sus presupuestos y ejecuciones sean publicados igual que los del resto de instituciones que pertenecen al sector público.

El CIEN agradece la colaboración al Proyecto Incidencia, de la AID, para la publicación de este informe.