



CENTRO DE INVESTIGACIONES
económicas nacionales

RESUMEN EJECUTIVO

Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2022

Principales hallazgos

1. El presupuesto total propuesto para el ejercicio fiscal 2022 asciende a Q.103,992.5 millones. Es un presupuesto muy por encima del nivel promedio de los últimos años aunque sería muy similar que el presupuesto ejecutado del ejercicio fiscal 2020 que se incrementó de manera muy importante por las ampliaciones presupuestarias realizadas para responder a la pandemia del COVID-19 y para atender otras prioridades como el cumplimiento de los pactos colectivos de condiciones de trabajo. El monto propuesto es, en términos reales, mayor al presupuesto readecuado hasta agosto para el ejercicio fiscal 2021 y al ejecutado en 2020 (6.8% y 0.7%, respectivamente). Se propone un déficit corriente en el Proyecto de presupuesto 2022 equivalente al 0.2% del PIB en lugar de un ahorro corriente mínimo del 3% del PIB como se estableció en el Pacto Fiscal. Aunque el Proyecto de presupuesto 2022 propone un déficit fiscal de 2.8% del PIB, inferior al del presupuesto readecuado hasta agosto de 2021 (3.4% del PIB), sería mayor al del cierre estimado del ejercicio fiscal 2021 y al de los techos preliminares 2022 de abril y julio del año en curso. En todo caso, la propuesta para el ejercicio fiscal 2022 implica un déficit fiscal superior al promedio de los años previos a la pandemia del COVID-19 y se explica principalmente por un incremento de gastos permanentes de funcionamiento.
2. Si se aprueba el proyecto de presupuesto del ejercicio fiscal 2022, se observarían incrementos de 9.3% en los gastos de funcionamiento, y 3.9% en los servicios de la deuda, y una reducción de 0.6% en la inversión (respecto al promedio del período 2013-2020). Por lo tanto, la inversión perdería 13.6 puntos porcentuales mientras que el gasto corriente ganaría 16.3 puntos porcentuales al comparar el período 1996-1999 con el 2020. Además, cabe destacar que en el Proyecto de presupuesto 2022, se financiarían Q.6,368.5 millones de gastos de funcionamiento con colocaciones internas y préstamos externos que incluyen Q.304.3 millones para pago de remuneraciones.
3. El monto total del Proyecto de presupuesto 2022 respecto al presupuesto readecuado hasta agosto para el ejercicio fiscal 2021 implicaría un incremento, en términos nominales, de Q.9,576.5 millones (incremento de 10.1%). El 96.1% del incremento corresponde a cinco grupos de gasto: 1) Transferencias corrientes (30.8% del incremento) principalmente en Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro (25.8% del incremento) y del Ministerio de Educación (4.3% del incremento); 2) Servicios personales (24.7% del incremento) principalmente en el Ministerio de



Educación (8.9% del incremento), Ministerio de Gobernación (8.1% del incremento) y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (4.9% del incremento); 3) Transferencias de capital (17.2% del incremento) principalmente en las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro (16.0% del incremento); 4) Servicios no personales (13.8% del incremento) principalmente en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (3.9% del incremento), el Ministerio de Educación (3.7% del incremento), el Ministerio de Gobernación (3.3% del incremento), y las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro (2.6% del incremento); y 5) Materiales y suministros (9.6% del incremento) principalmente en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (5.6% del incremento) y el Ministerio de Educación (4.0% del incremento). Sin embargo, el grupo propiedad, planta, equipo e intangibles muestra una reducción de 7.2% y se explica por la reducción de este grupo de gasto en el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. Los mayores incrementos se concentrarían en las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, y el Ministerio de Gobernación. El mayor perdedor sería el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

4. Persisten desafíos para que en la formulación del Proyecto de presupuesto las instituciones apliquen rigurosamente los “Lineamientos Generales de Planificación 2020-2024” que emitió SEGEPLAN en coordinación con el MINFIN. No se observa la aplicación de algunas acciones estratégicas que establece la Política General de Gobierno 2020-2024 como por ejemplo: *Los recursos provenientes de endeudamiento deberán utilizarse para financiar inversión productiva ... Se revisarán y evaluarán los programas públicos con el objeto de eliminar aquellos que no sean de interés social o que presenten resultados ineficientes.* La propuesta de distribución del presupuesto del programa 14 del Ministerio de Salud para el ejercicio fiscal 2022 no evidencia una mayor priorización en los departamentos y municipios priorizados en la Gran Cruzada Nacional por la Nutrición. En cuanto a la cobertura del enfoque de la Gestión por Resultados sólo el equivalente al 16.7% del presupuesto total de gastos corresponde a la asignación para alcanzar los 24 resultados estratégicos de desarrollo; y el 20.3% del presupuesto total de gastos corresponde a la asignación para alcanzar los 46 resultados institucionales.

5. Se considera que la carga tributaria del cierre 2021 estará cercana al cierre estimado por la SAT y el Ministerio de Finanzas Públicas, y que para 2022 probablemente se podría superar la meta propuesta en el Proyecto de presupuesto 2022. Para el ejercicio fiscal 2022 el CIEN considera que los ingresos tributarios podrían estar en un rango de entre Q.74,000.0 millones y Q.76,500.0 millones, siempre que no exista algún choque en la economía el próximo año. Por otro lado, persiste la mala práctica de incluir, en la estimación de la recaudación tributaria, un "bolsón" de otros impuestos directos e indirectos que para el 2022 ascienden a Q.1,250.0 millones para los cuales hace falta explicitar en qué impuestos se esperan obtener y cuáles son los supuestos que respaldan esta parte de la estimación de la recaudación.

6. Las rigideces del presupuesto siguen siendo uno de los factores que más dificultan establecer prioridades y gestionar en base a desempeño. Específicamente, no se presenta información sobre la producción de los aportes obligados legalmente y acordados mediante convenios, y mucho menos cómo contribuyen al logro de resultados estratégicos de desarrollo e institucionales. Por lo tanto, hay una contradicción entre promover un presupuesto basado en



resultados y las asignaciones con destino específico que promueven una asignación inercial del gasto público. Además, estas asignaciones tienen un alto costo de oportunidad. En el período 2013-2022 el monto de los ingresos comprometidos ha oscilado en entre el 83.9% y el 89.5% de los ingresos corrientes netos de donaciones corrientes. Debido a las rigideces legales el Proyecto de presupuesto 2022 sólo cuenta con un 14.7% de los egresos con cierto grado de flexibilidad. Finalmente, destaca la controversia sobre cómo debe calcularse el “Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado” ya que la Corte de Constitucionalidad exhortó tanto al Congreso de la República, como al Ministerio de Finanzas Públicas, para que en futuras formulaciones y aprobaciones del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, tomen en cuenta lo considerado en el fallo del Expediente 5510-2018, en el entendido que la asignación presupuestaria constitucional debe ser acreditada directamente del total de los ingresos tributarios, sin que prime, para ese efecto, ninguna otra deducción de distinto carácter, verbigracia las deducciones o asignaciones presupuestarias contenidas en leyes ordinarias. El Ministerio de Finanzas Públicas planteó un recurso de aclaración a la Corte de Constitucionalidad sobre su fallo. El monto implícito del “Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado” del Proyecto de Presupuesto 2022 asciende a Q.37,304.1 millones; es decir, el equivalente al 50.2% de los ingresos tributarios presupuestados.

7. La masa salarial ha tenido una tendencia creciente en los últimos años. Se encuentra una tendencia creciente que alcanzó su monto máximo en 2020 con 5.0% del PIB mientras que en el período 2004-2007 promedió 3.5% del PIB. La distribución de la masa salarial se ha concentrado en tres ministerios (Educación, Salud y Gobernación) que cada vez han acumulado una mayor participación al pasar de un 73.5% en el período 2004-2007 a un 83.9% en el 2020. Si se aprueba el monto propuesto para la masa salarial en el Proyecto de presupuesto 2022 entonces la masa salarial se incrementaría en Q.5,353.8 millones respecto a lo ejecutado en 2019 (sólo en el ejercicio fiscal 2020 la masa salarial se incrementó en Q.1,584.2 millones). Guatemala ocupa el puesto 27 de 72 países en cuanto a la mayor prima salarial del sector público al comparar con los trabajadores formales del sector privado.

8. Al analizar la evolución reciente de la situación financiera se observa un deterioro en el 2020 debido al incremento significativo del gasto junto con una caída de los ingresos tributarios como resultado de la pandemia del COVID-19 y otras prioridades que se reflejó en el déficit fiscal. Es preocupante que una parte del incremento de la deuda pública fue para financiar un incremento de la masa salarial y que corresponde a un gasto permanente. En el mediano y largo plazos, preocupan particularmente las trayectorias del costo de los intereses de la deuda pública, la relación entre el servicio de la deuda y los ingresos fiscales, y la relación entre la deuda pública y el PIB en ausencia de medidas correctivas posteriores. Por lo tanto, una consecuencia no deseada del debilitamiento de los indicadores fiscales sería en el mediano plazo la potencial rebaja de las calificaciones de crédito de Guatemala y, en consecuencia, el aumento de los costos de la deuda externa privada y pública.

9. La adecuada planificación y respuesta presupuestaria a la pandemia del COVID-19 sigue siendo un desafío para el Proyecto de presupuesto 2022. El principal desafío ha sido la incapacidad de planificar y ejecutar los distintos programas de una manera oportuna, eficaz y



transparente. Además, desde el punto de vista técnico se considera una deficiencia de esta respuesta presupuestaria el haber financiado gastos permanentes, correspondientes a incrementos salariales, con endeudamiento aprobado en el contexto de la pandemia del COVID-19. La prioridad del Proyecto de presupuesto 2022 se encuentra principalmente en el gasto inercial que tiene un alto costo de oportunidad (asociado al cumplimiento de compromisos como los pactos colectivos de condiciones de trabajo, el régimen de las clases pasivas civiles del Estado, los servicios de la deuda pública, aportes de carácter constitucional, entre otros) mientras que el monto total propuesto en 2022 para atender la pandemia del COVID-19 (2.1% de los egresos totales o 0.31% del PIB) es insuficiente para el tamaño del desafío que persiste el próximo año para afrontar adecuadamente la pandemia del COVID-19.

10. El 86.9% de los egresos según el Proyecto de Presupuesto 2022 se asignaría en seis “instituciones”: 1) Obligaciones del estado a cargo del Tesoro: 32.8%; 2) Ministerio de Educación: 19.2%; 3) Servicios de la Deuda Pública: 14.7%; 4) Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social: 11.5%; 5) el Ministerio de Gobernación: 6.2%; y 6) Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda: 5.2%. Las principales prioridades del Proyecto de presupuesto 2022 no cambian respecto a ejercicios fiscales anteriores con excepción del ejercicio fiscal 2020. Finalmente, persiste el sesgo en favor del departamento de Guatemala en cuanto a la asignación presupuestaria per cápita.

11. Se pretende legislar excepciones a otras leyes como la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto número 101-97), la Ley de Servicio Civil (Decreto número 1748), y la Ley de Contrataciones del Estado (Decreto número 57-92) mediante la aprobación de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2022.

Por lo tanto, las principales fortalezas del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2022 son haber utilizado el escenario bajo más reciente de las proyecciones macroeconómicas del Banco de Guatemala; establecer “Lineamientos Generales de Planificación 2020-2024” que deben seguirse obligatoriamente; brindar información en formato de datos abiertos en el marco del denominado “Presupuesto Abierto”; y el mantener la protección financiera ante el riesgo de desastres naturales.

Las principales debilidades del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2022 son el uso de la deuda pública para financiar gastos de funcionamiento; mantener un déficit fiscal por encima del promedio previo a la pandemia del COVID-19 para acomodar un gasto público inercial y permanente que tiene un alto costo de oportunidad; continuar la mala práctica de legislar excepciones a otras leyes vigentes; mantener el sesgo en contra de la inversión pública; incrementar las rigideces presupuestarias; no aplicar rigurosamente los “Lineamientos Generales de Planificación 2020-2024”; y la falta de transparencia con el bolsón de otros ingresos tributarios y el no explicitar el cálculo del “Presupuesto de Ingresos Ordinarios”.



Recomendaciones

1. Aprobar una versión del Proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal 2022 que previamente haya corregido sus deficiencias técnicas de formulación. El primer paso debe ser que la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República elabore un dictamen con un sólido fundamento técnico. En particular se recomienda, tal como manda la Ley Orgánica del Presupuesto, eliminar la mala práctica de financiar gastos de funcionamiento con crédito interno y externo. Además, se sugiere establecer el presupuesto necesario en programas transitorios, efectivos y eficientes para proteger a la población del COVID-19 y de sus potenciales impactos en el Proyecto de presupuesto 2022. También se debe promover el uso de mecanismos competitivos para adquirir bienes y servicios. Por lo tanto, habría que eliminar los artículos que establecen proveedores. Por otro lado, se debe garantizar que todos los programas que finalmente se incluyan en el presupuesto 2022 verdaderamente cumplan con las políticas, estrategias y lineamientos vigentes y eliminar todo el gasto que no pueda demostrar, desde un punto de vista técnico, ser efectivo o que sea innecesario o duplique actividades. Además, se debe asegurar que las metas de los distintos programas sean confiables. Consideramos que no es suficiente gastar más sino que es necesario gastar mejor. Por lo tanto, cada uno de los incrementos propuestos en el Proyecto de presupuesto debe acompañarse de una explicación respaldada con su respectivo fundamento técnico basado en la gestión por resultados. Por el lado de los ingresos se recomienda eliminar los “otros impuestos directos e indirectos” e incluirlos en los distintos impuestos en los que se espera lograr su recaudación siempre que exista un fundamento técnico para determinar su magnitud. También se debe revisar la estimación de los ingresos tributarios a la luz de las actualizaciones que hagan organismos nacionales e internacionales antes de noviembre de 2021.
2. Mejorar la transparencia en torno al Proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal 2022. Se recomienda al Ministerio de Finanzas Públicas publicar la sistematización que llevó a cabo en el marco del ejercicio de presupuesto abierto junto con la identificación de los aspectos que sí tomó en cuenta para la versión que envió al Congreso de la República. También se sugiere que incluya en la separata de riesgos fiscales que acompaña al proyecto de presupuesto todos los riesgos fiscales que ha identificado. En particular dos que identificó en el foro “Riesgos Fiscales” celebrado el 24 de agosto de 2021: 1) Los asociados a los sistemas de pensiones (particularmente el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado), 2) y los riesgos de los pactos colectivos de condiciones de trabajo. Además, para poder llevar a cabo un mejor análisis del proyecto de presupuesto se sugiere agregar para cada entidad su Plan Estratégico Institucional, Plan Operativo Multianual, Plan Operativo Anual 2022, y Plan Anual de Compras 2022. En la separata que se incluye la producción y metas de cada institución para el ejercicio fiscal 2022 se recomienda incluir datos históricos de referencia para poder determinar si los costos promedios se han incrementado o reducido, contar con alguna explicación sobre la relevancia de los productos, la identificación de compras importantes, y además un análisis sobre la efectividad de los distintos programas en relación con los resultados institucionales y estratégicos. Se sugiere que en futuros ejercicios de



presupuesto abierto se discuta en detalle los modelos utilizados para hacer las estimaciones de los ingresos tributarios junto con un análisis de sensibilidad de las variables que fundamentan dichas estimaciones. También debe presentarse públicamente los fundamentos técnicos del monto total que la SAT denomina “reducción de incumplimiento tributario” así como su desagregación en cada impuesto específico en que se estima lograr dicha recaudación. Además, se recomienda que el Ministerio de Finanzas Públicas haga de conocimiento público en cada ejercicio fiscal cómo es que calcula exactamente el monto del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado.

3. Garantizar que todos los programas y proyectos sustantivos que se incluyen en el Proyecto de presupuesto producen bienes y servicios que generan valor público; es decir, hacer bien las cosas correctas y no hacer bien cosas equivocadas. Esto implica garantizar que todos los programas que finalmente se incluyan en el presupuesto 2022 cuenten con el sustento técnico que los hace prioritarios dentro del techo presupuestario final y eliminar todo el gasto que no pueda demostrar desde el punto de vista técnico ser efectivo o que sea innecesario o duplique actividades para el logro de los resultados de cada institución en el ejercicio fiscal 2022 a fin de avanzar en la mejora de la eficiencia y eficacia del gasto público. También implica llevar a cabo procesos de planificación estratégica y de presupuestación interinstitucionales. En definitiva, se deben buscar intervenciones costo-efectivas basadas en evidencia que permitan lograr mejores resultados con los recursos disponibles.
4. Establecer un compromiso formal de retornar en el mediano plazo a la tendencia de buscar el principio del balance fiscal que se acordó con el Pacto Fiscal. Para ello se sugiere establecer los techos presupuestarios para los próximos ejercicios fiscales a partir de fijar un déficit fiscal cercano al 1.5% del PIB e iniciar la búsqueda de lograr un ahorro en cuenta corriente de 3% del PIB, pero tomando en cuenta únicamente los ingresos tributarios que cuentan con un fundamento técnico en su estimación. En el mediano plazo se debe incrementar significativamente la recaudación tributaria, pero en el ejercicio fiscal 2022 se debe priorizar que las desviaciones respecto al nivel de déficit previo a la pandemia del COVID-19 sea en gastos transitorios que beneficien a la población más vulnerable y en la medida de lo posible lograr ahorros a través de esfuerzos de eficiencia (ej.: eliminar programas sin un sólido fundamento técnico o que no correspondan a mecanismos competitivos de adquisiciones que garanticen el mejor precio) que sean el inicio de una reforma fiscal integral.
5. Eliminar gradualmente las asignaciones presupuestarias con destino específico y simultáneamente acompañar de mayor responsabilidad por el logro de resultados; es decir, cambiar el énfasis del control centrado en los insumos hacia una flexibilización presupuestaria y de gestión que se centra en la responsabilidad por los resultados. En este contexto se sugiere implementar un nuevo sistema de financiamiento sostenible del Régimen de las Clases Pasivas Civiles del Estado, y regular fuera de la ley anual del presupuesto la negociación de los pactos colectivos de condiciones de trabajo para que se incentive una carrera administrativa basada en el desempeño. Por lo tanto, se debe eliminar



la negociación de pactos colectivos por institución que impliquen decisiones sobre remuneraciones que afectan uno o varios ejercicios fiscales. Además, se sugiere mejorar las bases de datos de todo el recurso humano y transparentar la información completa correspondiente a sus remuneraciones. A mediano plazo se debe llevar a cabo una reforma del servicio civil.

6. Implementar un sistema público de rendición de cuentas periódico centrado en el desempeño y que provea información relevante para la gestión pública. Esta práctica debe aplicarse a todos los recursos públicos incluyendo las donaciones a ONGs, las asignaciones de las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro, y los recursos asignados para responder a la pandemia del COVID-19. Es importante que pueda darse seguimiento a indicadores de procesos, de productos, y de resultados que forman parte de las distintas etapas de la cadena de la generación de valor público. Por lo tanto, es fundamental fortalecer el sistema estadístico nacional. Los resultados de las auditorías internas y de la Contraloría General de Cuentas deben ser un insumo relevante para analizar las asignaciones presupuestarias propuestas en los Proyecto de presupuesto.
7. Avanzar hacia la consolidación del presupuesto del sector público como un todo para reflejar de mejor manera la situación financiera y para conocer el uso de los recursos correspondientes a las transferencias que hace el Gobierno central. Se deben establecer incentivos para que los gobiernos locales gasten mejor y no tengan una dependencia tan marcada de las transferencias del Gobierno central; es decir, se debe reducir gradualmente el desequilibrio fiscal vertical. Por lo tanto, en un presupuesto nacional consolidado se debe buscar también una mayor complementariedad del gasto del Gobierno central con el de los gobiernos locales y por supuesto una mayor rendición de cuentas.
8. Discutir sobre la conveniencia de establecer reglas de responsabilidad fiscal para Guatemala a fin de contar con mayor certidumbre en un horizonte de mediano plazo y gestionar de mejor manera el ciclo económico protegiendo el gasto de inversión en los malos tiempos del ciclo y promoviendo políticas fiscales contra cíclicas (ahorrar en los buenos tiempos para gastar más en los malos). Se recomienda acelerar la recuperación de la participación de la inversión pública en el presupuesto de egresos, pero en proyectos que previamente cuenten con los estudios que garanticen su calidad y eficiencia; es decir, que sean socialmente rentables. Por lo tanto, es fundamental que el sistema nacional de inversión pública garantice que todos los proyectos de inversión (tanto públicos como en alianza público-privada) ofrezcan una buena relación costo-beneficio (que sean “socialmente rentables”) pero al mismo tiempo limiten el riesgo fiscal a fin de evitar que costos imprevistos terminen socavando la sostenibilidad fiscal. En este contexto se sugiere avanzar en un banco de proyectos de inversión que compitan por los recursos disponibles a partir de un ranking de rentabilidad social.
9. Se sugiere impulsar una agenda de reformas legales que sustituya la mala práctica legislar mediante la Ley anual del presupuesto. Por lo tanto, se recomienda hacer las reformas



directamente en la legislación correspondiente (Ley de Servicio Civil, Ley de Contrataciones, Ley Orgánica de Presupuesto, etc.), pero a partir de diagnósticos sólidos que permitan cambios profundos y coherentes. Además, se deben fortalecer las instituciones y los sistemas de gestión de las finanzas públicas a partir de los resultados de estudios como el Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA).

10. Promover un espacio de discusión para tratar los temas estructurales y estratégicos que causan las deficiencias que se repiten en cada ejercicio fiscal. Particularmente se debe evitar que la discusión se materialice en un simple paquete de reformas tributarias y más bien se deben lograr acciones concretas en los ámbitos que presentan debilidades estructurales. Un punto de partida básico podría ser buscar cómo podemos alcanzar los principales objetivos de la presupuestación: 1) La disciplina fiscal agregada, 2) La eficiencia de la asignación de los recursos, y 3) La eficacia y eficiencia del gasto público. En definitiva el sueño o visión en materia de presupuesto debe ser que: “el presupuesto sea un instrumento eficaz, eficiente y transparente para verdaderamente alcanzar los resultados de desarrollo que mejoran las condiciones de vida de los ciudadanos”.

