

RESUMEN EJECUTIVO DEL ANÁLISIS DEL PROYECTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO: EJERCICIO FISCAL 2023

Principales hallazgos

- 1. El presupuesto de Guatemala se encuentra entre los más rígidos del mundo.** La capacidad de asignar recursos a las necesidades más importantes y verdaderamente practicar una metodología de presupuesto por resultados se ven limitadas cuando una parte importante del presupuesto está predeterminado por el marco legal. Por ejemplo, en el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el ejercicio fiscal 2023, el 85.9% de los ingresos corrientes netos de donaciones estarían comprometidos con un destino específico. Sin embargo, en los últimos años se ha utilizado el bolsón de “otros impuestos” junto con saldos de caja de recursos del Tesoro para eludir parte de la inflexibilidad presupuestaria.
- 2. Guatemala no ha logrado alcanzar la meta de carga tributaria fijada en el Pacto Fiscal y actualmente tiene la menor carga tributaria de América Latina y el Caribe.** Desde una perspectiva comparativa Guatemala destaca por su baja carga tributaria equivalente al 57% del promedio de América Latina y el Caribe (21.9% del PIB) y al 37% del promedio de los países de la OCDE (33.5% del PIB). Durante el período 2000-2020, el promedio de América Latina y el Caribe aumentó en 3.9 puntos porcentuales de 18.0% en 2000 a 21.9% en 2020, mientras que en el mismo período la carga tributaria de Guatemala aumentó en 0.7 puntos porcentuales, de 11.7% a 12.4%. Durante el período 2001-2009 Guatemala no fue el país de ALC con la menor carga tributaria pero sí durante el período 2010-2020.
- 3. La mayor parte del presupuesto de egresos ha correspondido al gasto de funcionamiento y el mismo ha mostrado una tendencia al alza por el crecimiento del gasto en recurso humano.** Entre el período 2004-2007 y 2021 el gasto de funcionamiento pasó de una participación de 52.4% del presupuesto de egresos a un 67.1%; y pasó de representar el 7.6% del PIB en el período 2004-2007 a un 9.4% del PIB en 2021. Al analizar qué ha impulsado el incremento del gasto de funcionamiento se encuentra que la categoría que más se incrementó fue la correspondiente al recurso humano (aumento del 1.28% del PIB entre 2004-2007 y 2021). La inversión pública ha tendido a perder participación en el presupuesto de egresos justamente para acomodar un mayor gasto de funcionamiento impulsado principalmente por el crecimiento de la masa salarial.
- 4. Guatemala no ha cumplido en un sentido estricto con la “regla de oro” que se estableció legalmente en 1997.** Se observa una tendencia a utilizar cada vez más el endeudamiento público para financiar el gasto de funcionamiento que pasó de un 1.6% en el período 2004-2007 a un 12.3% en 2021. Incluso se ha llegado a utilizar deuda pública para financiar el gasto del recurso humano asociado con pago de remuneraciones, del subgrupo 18, y de las Clases Pasivas Civiles del Estado. Cabe destacar que en el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el ejercicio fiscal 2023 se financiarían

Q.3,439.5 millones de gastos de funcionamiento con colocaciones internas y préstamos externos que incluyen Q.30.9 millones para pago de remuneraciones. Se encuentra que hay una tendencia a disminuir el uso de la deuda pública para financiar el gasto de inversión que pasó de representar el 54.4% en 2004-2007 al 20.5% en 2021. También llama la atención el incremento de la participación del gasto de funcionamiento que pasó del 4.4% en 2004-2007 al 40.0% en 2021.

5. Mejorar la calidad del gasto público es el principal desafío que se afronta. Los estudios internacionales dejan claro que Guatemala tiene la posibilidad de lograr una mayor eficiencia técnica del gasto público en educación, salud e infraestructura. Por otro lado, el gasto público de Guatemala no cuenta con la suficiente posibilidad de mejorar la eficiencia de asignación debido a las rigideces presupuestarias. Además, desde el punto de vista técnico se considera una deficiencia de la respuesta presupuestaria el haber financiado gastos permanentes, correspondientes a incrementos salariales, con endeudamiento aprobado en el contexto de la pandemia del COVID-19. Por otro lado, no sólo el monto propuesto para la inversión pública ha sido y es insuficiente con una tendencia a la baja sino que la calidad de las obras de inversión propuestas es cuestionable. Las debilidades en la planificación se traducen luego en la asignación de recursos financieros a intervenciones que no cuentan con un sólido fundamento técnico sobre su eficacia para lograr el objetivo planteado. Con la información que acompaña los Proyectos de presupuesto de cada ejercicio fiscal es imposible evaluar la calidad del gasto público y por lo tanto no se cuenta con un fundamento técnico para opinar sobre la conveniencia de las asignaciones propuestas.

6. Sólo una parte del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el ejercicio fiscal 2023 está alineada con la Política General de Gobierno 2020-2024. En la práctica existen debilidades en las distintas etapas del proceso presupuestario respecto a un presupuesto por resultados para el desarrollo. En particular se considera que las etapas de planificación, seguimiento y evaluación son las que tienen más oportunidad de mejora. Se considera que la práctica en Guatemala se parece más a presupuestar de manera incrementalista que presupuestar para el logro de resultados ya que no se observa que las decisiones de las asignaciones presupuestarias tomen en cuenta de manera sistemática información sobre el desempeño durante el proceso presupuestario. Las asignaciones propuestas en 2023 para lograr los Resultados Estratégicos de Desarrollo equivalen al 16.7% del presupuesto de egresos, y las asignaciones para los resultados institucionales equivalen al 20.8%. Las metas institucionales propuestas en el Proyecto de presupuesto 2023 no se acompañan de modelos prescriptivos basados en evidencia, y no queda claro cuál será su aporte cuantitativo al logro de los resultados estratégicos de desarrollo o las metas estratégicas de desarrollo. La SEGEPLAN llevó a cabo el costeo de las metas de la PGG 2020-2024 pero lo que se ejecutó en 2020 y 2021 más lo aprobado en 2022 y lo que se recomienda en 2023 sólo alcanzará para cubrir una cuarta parte del costo total. Nuevamente se hace evidente que la rigidez presupuestaria limita la posibilidad de asignar suficientes recursos a los resultados estratégicos. En la Política General de Gobierno 2020-2024 se plantean algunas acciones estratégicas que no se explicitan claramente en el

Proyecto de presupuesto 2023. Por ejemplo, “Incrementar la carga tributaria de manera significativa ... Se revisarán y evaluarán los programas públicos con el objeto de eliminar aquellos que no sean de interés social o que presenten resultados ineficientes. Se eliminarán los gastos no esenciales como teléfonos, vehículos, combustible, viajes, ... Los recursos provenientes de endeudamiento deberán utilizarse para financiar inversión productiva, asegurando el mantenimiento de la sostenibilidad de la deuda pública”.

7. Los ingresos tributarios del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el ejercicio fiscal 2023 estarían cercanos a un límite inferior. El CIEN estima que los ingresos tributarios en 2022 se superarán el presupuesto aprobado y que probablemente estarán en un rango de entre Q.83,000 millones y Q.89,000 millones. El CIEN considera que el monto total estimado de ingresos tributarios (incluyendo el “bolsón” de otros impuestos) para el ejercicio fiscal 2023 es factible de alcanzar. Para el ejercicio fiscal 2023 el CIEN considera que los ingresos tributarios podrían estar en un rango de entre Q.84,000 millones y Q.94,000 millones. Por lo tanto, se considera que la carga tributaria del cierre 2022 será superior al cierre estimado por la SAT y el Ministerio de Finanzas Públicas, y que para 2023 se podría superar la meta propuesta en el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del ejercicio fiscal 2023.

8. El Presupuesto de egresos del ejercicio fiscal 2023 sigue una estructura muy similar a la del ejercicio fiscal 2022 y la información proporcionada no permite contar con un fundamento técnico para analizar las asignaciones propuestas. Las principales variaciones corresponden a no incluir asignaciones que fueron extraordinarias en el presupuesto que fue ampliado en 2022 junto con un incremento de la masa salarial con un ajuste a la baja por el lado de la inversión pública. El principal incremento sería para las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro y se explicaría por el incremento del presupuesto de ingresos ordinarios que se utiliza como base para aplicar los porcentajes que establece la Constitución Política de la República junto con una propuesta de incrementar las pensiones. Alrededor del 94% del incremento se explicaría por la mayor asignación para las Municipalidades y las Clases Pasivas Civiles del Estado. Las principales reducciones corresponderían al mantenimiento de la red vial, y la reducción de los subsidios temporales para los combustibles y el gas. A nivel global el incremento propuesto de la masa salarial para el ejercicio fiscal 2023 sería de Q.1,797.9 millones (equivalente a un 5.3%) respecto al presupuesto vigente a agosto de 2022. El mayor incremento sería para el Ministerio de Educación seguido del Ministerio de la Defensa Nacional y en tercer lugar sería el Ministerio de Gobernación. Sin embargo, los ministerios con el mayor incremento relativo al presupuesto vigente a agosto de 2022 serían el Ministerio de la Defensa Nacional (12.4%), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (7.3%), y el Ministerio de Educación (6.4%).

9. El articulado del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el ejercicio fiscal 2023 se utiliza para legislar sobre otras leyes. En particular se legisla en torno a la misma Ley Orgánica del Presupuesto, la Ley de Contrataciones, y la Ley de Servicio Civil; así como para regularizar temas contables. Cabe destacar que el artículo 56 establece

que los recursos provenientes de la colocación de Bonos del Tesoro aprobados en la presente Ley que financien gastos de funcionamiento, se exceptúan de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 61 de la Ley Orgánica del Presupuesto que dice “*No se podrán realizar operaciones de crédito público para financiar gastos corrientes u operativos*”. Por otro lado, no queda claro cuál es el monto máximo total que podría ampliarse el Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2023 ya que se desconocen los saldos a que hacen referencia los artículos 113 y 119. En todo caso, los artículos (104, 117 y 118) que sí explicitan el monto de las ampliaciones suman Q.2,235 millones por lo que el techo del presupuesto del ejercicio fiscal 2023 podría alcanzar los Q.114,529.8 millones.

Recomendaciones

- 1. Eliminar gradualmente las asignaciones presupuestarias con destino específico y simultáneamente acompañar de mayor responsabilidad por el logro de resultados.** En el corto plazo, se sugiere iniciar con reformas en leyes que generan rigidez presupuestaria (por ejemplo, la Ley del IVA). En particular se sugiere 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. Se debe garantizar la vinculación de los planes con los presupuestos. Esto implica la necesidad de garantizar el uso de la evidencia científica en la toma de decisiones a fin de aumentar la eficacia y la eficiencia del gasto público. Un punto de partida relevante podría ser incorporar las denominadas “Revisiones del Gasto”¹ en el proceso presupuestario de Guatemala al igual que lo han hecho varios países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en la última década.
- 2. Incrementar significativamente la recaudación tributaria para lograr la suficiencia de recursos para que el estado cumpla con sus obligaciones.** El punto de partida debe ser crear un espacio de discusión con un sólido compromiso político para tratar los temas estructurales y estratégicos de una política fiscal integral (ambas caras de la moneda: ingresos y egresos). El espacio debe contar con un mandato que cuente con un amplio respaldo político (idealmente tanto del Organismo Ejecutivo como el Organismo Legislativo) así como con la participación de expertos de reconocido prestigio en materias fiscales y profesionales. Un punto de partida básico, en el corto plazo, podría ser diseñar una agenda de modernización del sistema presupuestario para mejorar la eficacia y eficiencia del uso de los recursos públicos junto con una estrategia para mejorar el lado de los ingresos.
- 3. Contener el crecimiento de la participación del gasto de funcionamiento.** En el corto plazo se sugiere que la negociación de los pactos colectivos de condiciones de trabajo no sea llevada a cabo con opacidad por las autoridades nominadoras y más bien que se haga

¹ Son un proceso institucionalizado para analizar los gastos actuales con el fin de identificar opciones para reducir o redirigir el gasto y/o mejorar la relación valor por dinero.

con la aplicación de altos estándares de transparencia entre los sindicatos de trabajadores y el Estado de Guatemala representado por el Ministerio de Finanzas Públicas, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y la Oficina Nacional del Servicio Civil a partir de un estudio técnico de la disponibilidad presupuestaria para dicho fin. En el mediano plazo es necesaria una reforma del servicio civil de Guatemala para garantizar contar con el recurso humano adecuado para afrontar los desafíos de la gestión pública y que pueda ejercer una carrera pública basada en su desempeño. Se sugiere incluir en las separatas de riesgos fiscales que elabora el Ministerio de Finanzas Públicas propuestas concretas para mitigar los riesgos de los pactos colectivos de condiciones de trabajo, y del régimen de las Clases Pasivas Civiles del Estado.

4. Aplicar de manera rigurosa la regla de oro de no financiar el gasto de funcionamiento con crédito público. En el corto plazo se recomienda que en los presupuestos de ingresos y egresos anuales que se aprueben a partir del ejercicio fiscal 2023 no se incluya una excepción al último párrafo del artículo 61 del Decreto 101-97 correspondiente a la “Ley Orgánica del Presupuesto”. En el mediano plazo se recomienda eliminar el uso de Bonos del Tesoro para financiar el Aporte Económico del Adulto Mayor, y adoptar formalmente la “regla de oro” de las finanzas públicas de utilizar el endeudamiento público únicamente para financiar gastos de inversión pública.

5. Mejorar la calidad del gasto público. En el corto plazo se deben fortalecer las etapas más débiles del proceso presupuestario y usar sistemáticamente la información de desempeño en la toma de decisiones presupuestarias. Definitivamente además de una adecuada planificación se requiere de un sistema de monitoreo y evaluación que genere información oportuna, relevante y confiable para la toma de decisiones. En particular es fundamental identificar las causas de por qué, en algunas ocasiones, no se logran los resultados planteados a pesar de que se asignan y ejecutan los recursos financieros. Por ejemplo, se podría iniciar con un análisis específico de uno de los resultados en que más rezago tenemos como la prevalencia de baja talla para la edad conocida como “desnutrición crónica”. Se debe aumentar la participación ciudadana en las distintas etapas del proceso presupuestario. El reto principal es revisar y actualizar las prácticas de gestión presupuestaria a fin de que se utilice de manera sistemática la información del desempeño en la toma de decisiones en todas las etapas del proceso presupuestario; es decir, se debe lograr un uso activo de la información en la toma de decisiones presupuestarias. Para que esto suceda se debe garantizar que el personal de todas las instituciones cuente con las competencias para una gestión orientada al logro de resultados, y se deben consolidar gradualmente cambios en las prácticas de trabajo para que efectivamente se genere la información del desempeño y la misma sea utilizada por todos los actores relevantes. Esto último implica llevar a cabo procesos de planificación estratégica y de presupuestación interinstitucionales. También es fundamental fortalecer el Sistema Estadístico Nacional.

6. Aprobar una versión del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el ejercicio fiscal 2023 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. No incluir artículos en la Ley anual del presupuesto que legislen materia que debe legislarse en otras normativas, y no incluir nuevos artículos con asignaciones que no se hayan propuesto en el Proyecto de presupuesto. 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. 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. Se recomienda no incluir los artículos con ampliaciones presupuestarias y si fuera necesario hacer ampliaciones presupuestarias se deben presentar las propuestas correspondientes durante el ejercicio fiscal 2023 con la debida justificación técnica. Se sugiere mejorar la redacción de los artículos de los Capítulos II y III. Por otro lado, se debe garantizar que todos los programas que finalmente se incluyan en el presupuesto 2023 verdaderamente cumplan con las políticas, estrategias y lineamientos vigentes. 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 una de las asignaciones propuestas en el Proyecto de presupuesto debe acompañarse de una explicación respaldada con su respectivo fundamento técnico basado en la gestión por resultados. Para realizar los análisis anteriores se recomienda utilizar para cada entidad su Plan Estratégico Institucional, Plan Operativo Multianual, Plan Operativo Anual 2023, y Plan Anual de Compras 2023. En el caso de las obras de inversión se recomienda eliminar aquellas que no cuenten con una opinión técnica de “aprobada”. Por el lado de los ingresos se recomienda revisar la estimación de los ingresos tributarios a partir de los escenarios macroeconómicos actualizados del Banco de Guatemala. Se recomienda que se haga público el modelo utilizado por la SAT para estimar los ingresos tributarios junto con su respectiva nota metodológica.

7. Profundizar la discusión en torno a la estimación de los ingresos tributarios. Se sugiere que en futuros ejercicios de presupuesto 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 se sugiere que se presente 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 una vez que es aprobado el convenio entre la SAT y el Ministerio de Finanzas Públicas. Además, se recomienda que el Ministerio de Finanzas Públicas haga de conocimiento público, en cada ejercicio fiscal, cómo calcula exactamente el monto del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado.

8. Lograr un mejor balance entre el gasto de funcionamiento y la inversión pública. Por los desafíos políticos de podría evaluar la conveniencia de establecer reglas de

responsabilidad fiscal para Guatemala. En particular se debe decidir si para el caso de Guatemala son convenientes reglas fiscales de composición (o doble condición) del gasto público para salvaguardar la inversión pública de los recortes presupuestarios limitando la

expansión del gasto público total y del gasto de funcionamiento durante las épocas de bonanza. El objetivo sería contar con mayor certidumbre en un horizonte de mediano plazo y gestionar de mejor manera el ciclo económico protegiendo la inversión pública 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. Para lograr este mejor balance, en el mediano plazo, será necesario incrementar significativamente la recaudación tributaria.

9. 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, Ley de Clases Pasivas del Estado, 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).