

Comunicado de prensa

GT-11-2023

Guatemala: Icefi insta a que el proceso de transición incluya la discusión en el Congreso del presupuesto para 2024 y formula 5 recomendaciones para corregirlo y mejorarlo

Con base en un análisis inicial, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) formula sus primeras recomendaciones al Congreso de la República, especialmente a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda (CFPM), con el propósito de corregir fallas técnicas y mejorar el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2024.¹ Considera decisivo que el Congreso de la República y, en especial, que la CFPM permitan al equipo de transición del presidente electo y a la sociedad civil organizada participar en las discusiones del que será el primer presupuesto del nuevo gobierno.

En este primer análisis del proyecto de presupuesto para 2023, el Icefi constató que se replican errores técnicos cometidos en los proyectos de presupuesto que el Ejecutivo presentó al Congreso de la República en años recientes. Para corregir estas falencias y mejorar la propuesta presupuestaria, el Icefi plantea las siguientes cinco recomendaciones técnicas:

1. **Corregir la proyección de ingresos tributarios.** El proyecto de presupuesto para 2024 considera una proyección de ingresos tributarios de Q98,533.3 millones, equivalentes a una carga tributaria de 11.7%. Aunque esta proyección pareciera ser consistente con los Q86,247.6 millones (carga tributaria de 10.8%) del presupuesto vigente de 2023, la propuesta replica el error cometido en años anteriores, pues es notoriamente incoherente con la realidad que muestran los últimos datos reales disponibles. En sus cálculos, el Icefi parte de la recaudación efectiva y real de Q57,363.2 millones observada al 31 de julio de 2023, base sobre la cual el Instituto realizó una estimación cautelosa, si no conservadora, para el cierre en 2023 de los ingresos tributarios, los cuales podrían alcanzar Q94,775.0 millones (una carga tributaria de alrededor del 11.9%). Con el cierre estimado para 2023, el Icefi calculó una proyección conservadora y pasiva; es decir, sin considerar ingresos adicionales por medidas de política tributaria, o el control y la acción fiscalizadora de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), en la que la recaudación de impuestos en 2024 debería ser por lo menos Q100,328.0 millones (una carga tributaria de alrededor de 11.9%), con lo cual la subestimación de los ingresos tributarios en el proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo para 2024 es de, por lo menos, Q1,794.7 millones, o 0.2% del producto interno bruto (PIB).

En un escenario activo, es decir, suponiendo que la SAT lleva a cabo acciones administrativas, de control y fiscalización que reduzcan la evasión y recuperen recaudación, el Icefi recomienda, por lo menos, considerar para 2024 una carga tributaria de 12.0%, equivalente a Q101,171.7 millones, Q2,638.4 millones arriba de la proyección contenida en el proyecto de presupuesto para 2024. Independientemente de los valores específicos, la corrección más importante por el lado de los ingresos recomendada por el Icefi es que los ingresos se proyecten

¹ Disponible en línea en <https://www.minfin.gob.gt/index.php/proyecto-de-presupuesto>

usando como base la recaudación real observada de 2023, y no la del presupuesto vigente, por arrastrar errores técnicos de subestimación cometidos en años anteriores.

2. **Una vez corregida la subestimación en la proyección de ingresos tributarios, recalcular todo el presupuesto, especialmente los aportes constitucionales, el déficit fiscal y su financiamiento.** Dado que los ingresos tributarios son la principal fuente de financiamiento del presupuesto público, el error de subestimación en la proyección de ingresos para 2024 es de tal magnitud que se propaga a prácticamente todos los indicadores macrofiscales del proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo. El Icefi advierte que requiere atención especial la forma en que cambiará el cálculo de los aportes constitucionales determinados usando los ingresos ordinarios, una vez se corrija la proyección de ingresos tributarios. Si, por ejemplo, la corrección en la proyección de ingresos a una carga tributaria activa de 12.0% se destinara a ampliar el gasto social, como lo solicitan las autoridades electas, y no para reducir el déficit fiscal (en 1.7% del PIB en el proyecto de presupuesto, ya relativamente bajo), entonces el techo presupuestario global podría elevarse en Q2.6 millardos, con lo cual pasaría de los Q124.9 millardos propuestos a Q 127.5 millardos, un monto bastante cercano al que han mencionado las autoridades electas. El Icefi recomienda a la CFPM conocer este ejercicio técnico, porque ilustra que lo solicitado por las autoridades electas es técnicamente viable, toda vez se corrija la proyección de ingresos.
3. **Evaluar las asignaciones de gasto recomendadas por el Ejecutivo para 2024 respecto al presupuesto de 2023 vigente a la fecha, y no respecto al presupuesto inicial de 2023.** Al 31 de agosto de 2023 el presupuesto se ha ampliado en Q2,729.6 millones, pasando de un techo global al inicio del año de Q115,443.7 millones, a uno vigente al 31 de agosto de Q118,173.4 millones. Además, al 31 de agosto de 2023 se han aplicado modificaciones importantes a los techos presupuestarios institucionales, destacando incrementos de Q2,330.8 millones en el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (Micivi), Q668.2 millones en las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro, Q368.4 millones en el Ministerio de Desarrollo Social, Q308.5 millones en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Q221.7 millones en el Ministerio de Energía y Minas (MEM), entre otros. Simultáneamente, la 31 de agosto de 2023 se han recortado los techos presupuestarios de otras entidades, destacando reducciones de Q668.1 millones en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Q471.8 millones en el Ministerio de Gobernación, Q236.8 millones en el Ministerio de Educación, entre otros. Evaluar el proyecto de presupuesto para 2024 respecto al presupuesto inicial de 2023 no toma en cuenta estas modificaciones cuantiosas, y genera una visión equivocada de las prioridades de lo propuesto para 2024. Véase el anexo 2 a este comunicado para la comparación de la manera técnicamente correcta que recomienda el Icefi.
4. **Comparar los techos presupuestarios de gasto por entidad vigentes en 2023 con los recomendados por el Ejecutivo para 2024 expresados como porcentajes del PIB y no en términos nominales.** En términos nominales, el techo presupuestario global recomendado por el Ejecutivo es de Q124.9 millardos, Q6.7 millardos arriba de los Q118.2 millardos vigentes al 31 de agosto de 2023, es decir, un incremento en términos relativos de 5.7%, con recortes en 5 entidades, principalmente en el Micivi y el MEM. Sin embargo, el anexo 3 a este comunicado muestra que, como porcentajes del PIB, el techo presupuestario global permanece prácticamente invariante en 14.8% del PIB, tanto para 2023 como para 2024, por lo que, en realidad, el proyecto de presupuesto para 2024 recomendado por el Ejecutivo no refleja una política fiscal expansiva, sino, en términos técnicos, más bien es

austero. Además, como porcentajes del PIB, el proyecto de presupuesto recomendado por el Ejecutivo aplica recortes, es decir, reduce su importancia macroeconómica, a 11 entidades. El Icefi considera que un presupuesto con estas características inerciales dificultará las posibilidades de que el nuevo gobierno cumpla sus promesas electorales y su plan de gobierno.

5. **Corregir las prioridades del gasto público y revisar la coherencia y consistencia de las metas físicas, privilegiando una orientación hacia la garantía de derechos, la protección social, la lucha contra la desnutrición infantil y la inversión pública en niñez y adolescencia.** En su dictamen, la CFPM debe lograr alinear el presupuesto para 2024 con las prioridades programáticas del plan de gobierno de las autoridades electas, lo que supone un ejercicio de revisión y depuración de las asignaciones de gasto. Por ejemplo, por su demostrada ineficacia e ineficiencia, debe suprimirse la asignación presupuestaria de Q355.9 millones para el seguro médico escolar privado ejecutado por el Ministerio de Educación, reasignándolos a otros programas prioritarios, especialmente del MSPAS. Deben depurarse los aportes a organizaciones no gubernamentales y otros entes, suprimiendo los que carezcan de justificación técnica, y priorizar los apoyos a entidades como las organizaciones que operan los Centros de Apoyo Integral para Mujeres Sobrevivientes de Violencia, entre otros. Se recomienda que, conjunto con las autoridades electas y en el marco de la transición, se revise el artículo 83 de la iniciativa de ley, referente al mantenimiento o remozamiento de edificios escolares, centros y puestos de salud, para verificar su eficacia operativa. A diferencia de los años anteriores, en 2024 la garantía de derechos fundamentales, la lucha contra la desnutrición infantil y la inversión pública en niñez y adolescencia, deben ser las prioridades, incrementando las asignaciones financieras para las entidades y programas dirigidos a estos propósitos, pero también mejorando cómo esos recursos financieros se traducen en resultados, incrementando las metas físicas correspondientes.

La CFPM actuar de manera abierta, transparente e inclusiva para recibir e incorporar en su dictamen correcciones y mejoras al proyecto de presupuesto 2024. El Icefi recomienda a la CFPM realizar audiencias públicas en las que, en el marco del proceso de transición, participen las autoridades electas, pero también todos los sectores interesados, incluyendo a la sociedad civil organizada. La CFPM debe recibir las propuestas de mejoras al proyecto de presupuesto para 2024, analizarlas y responder a los ponentes explicando si se han tomado en cuenta incorporándolas al dictamen, o la razón por la cual no se incorporaron. Se recomienda además que la CFPM realice sesiones o audiencias para conocer y discutir propuestas de medidas para prevenir la corrupción en la ejecución del presupuesto.

Guatemala, Centroamérica, 4 de septiembre de 2023.

Para más información, comunicarse con Mónica Juárez al teléfono (502) 2505-6363 o al correo electrónico monica.juarez@icefi.org

Anexo 1

Situación financiera de la Administración Central y principales indicadores macrofiscales, ejecutado 2022, presupuesto vigente 2023 y proyecto de presupuesto para 2024

Concepto	Ejecutado 2022	Presupuesto vigente 2023	Proyecto Presupuesto 2024
Indicadores como porcentajes del PIB			
Ingresos totales	12.7	11.4	12.3
Ingresos corrientes	12.6	11.4	12.3
Ingresos tributarios (carga tributaria)	12.0	10.8	11.7
Ingresos no tributarios y transferencias	0.6	0.6	0.6
Ingresos de capital	0.0	0.0	0.0
Gasto total	14.4	14.2	14.0
Gasto corriente	11.9	11.5	11.3
Gastos de consumo	6.4	6.4	6.3
Rentas de la propiedad	1.7	1.5	1.7
Prestaciones de la seguridad social	0.8	0.8	0.9
Transferencias corrientes	2.9	2.9	2.5
Gasto de capital	2.5	2.7	2.7
Inversión física	0.6	0.7	0.7
Transferencias de capital	1.9	2.0	2.1
Inversión financiera	0.0	0.0	0.0
Balance en cuenta corriente (+ superávit / - déficit)	0.8	-0.1	1.0
Balance primario (+ superávit / - déficit)	0.0	-1.3	-0.1
Resultado Presupuestario (+ superávit / - déficit)	-1.7	-2.8	-1.7
Financiamiento total	1.7	2.8	1.7
Endeudamiento público neto	1.8	1.4	0.8
Variación de caja	-0.1	1.4	0.9
Techo presupuestario global	14.8	14.8	14.8
Servicio de la deuda pública	2.1	2.4	2.5
Indicadores como porcentajes porcentaje de los ingresos totales			
Ingresos tributarios	95.1	94.7	95.3
Ingresos no tributarios y transferencias	4.8	5.2	4.7
Recursos de capital	0.1	0.0	0.1
Intereses de la deuda pública	13.2	12.9	13.6
Indicadores como porcentajes del techo presupuestario global			
Gasto de funcionamiento	69.1	67.9	65.0
Gasto de inversión	17.0	17.9	18.4
Servicios de la deuda pública	13.9	13.6	16.6
PIB Nominal (millones de quetzales)	736,109.0	796,429.4	843,097.9

Fuente: proyecto de presupuesto y estadísticas financieras, Ministerio de Finanzas Públicas.

Anexo 2

Presupuesto vigente al 31 de agosto de 2023 y proyecto de presupuesto para 2024 por entidad

Millones de quetzales

Entidad	Presupuesto vigente al 31 agosto de 2023	Proyecto de presupuesto 2024	Diferencias	
			Absolutas	Relativas
Presidencia de la República	208.5	200.0	-8.5	-4.1%
Ministerio de Relaciones Exteriores	739.7	784.8	45.1	6.1%
Ministerio de Gobernación	6,911.6	7,839.2	927.5	13.4%
Ministerio de la Defensa Nacional	3,307.1	3,502.0	194.9	5.9%
Ministerio de Finanzas Públicas	391.0	404.7	13.8	3.5%
Ministerio de Educación	22,017.6	23,050.6	1,033.0	4.7%
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	11,385.3	12,555.1	1,169.8	10.3%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	1,382.1	1,425.7	43.6	3.2%
Ministerio de Economía	464.4	504.8	40.4	8.7%
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,553.7	1,676.0	122.3	7.9%
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	8,122.4	6,580.0	-1,542.4	-19.0%
Ministerio de Energía y Minas	314.4	101.0	-213.4	-67.9%
Ministerio de Cultura y Deportes	806.9	720.6	-86.2	-10.7%
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	1,449.9	1,452.3	2.5	0.2%
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	246.0	255.8	9.7	4.0%
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	40,782.2	41,132.9	350.7	0.9%
Servicios de la Deuda Pública	16,141.7	20,778.4	4,636.7	28.7%
Ministerio de Desarrollo Social	1,796.6	1,737.8	-58.8	-3.3%
Procuraduría General de la Nación	152.3	178.3	26.0	17.0%
Techo presupuestario	118,173.4	124,880.0	6,706.6	5.7%

Fuente: Icefi con base al Sicoin para 2023 y al proyecto de presupuesto para 2024.

Anexo 3

Presupuesto vigente al 31 de agosto de 2023 y proyecto de presupuesto para 2024 por entidad

Porcentajes del PIB

Entidad	Presupuesto vigente al 31 agosto de 2023	Proyecto de presupuesto 2024	Diferencias	
			Absolutas	Relativas
Presidencia de la República	0.03%	0.02%	0.00%	-9.4%
Ministerio de Relaciones Exteriores	0.09%	0.09%	0.00%	0.2%
Ministerio de Gobernación	0.87%	0.93%	0.06%	7.1%
Ministerio de la Defensa Nacional	0.42%	0.42%	0.00%	0.0%
Ministerio de Finanzas Públicas	0.05%	0.05%	0.00%	-2.2%
Ministerio de Educación	2.76%	2.73%	-0.03%	-1.1%
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	1.43%	1.49%	0.06%	4.2%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	0.17%	0.17%	0.00%	-2.6%
Ministerio de Economía	0.06%	0.06%	0.00%	2.7%
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	0.20%	0.20%	0.00%	1.9%
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	1.02%	0.78%	-0.24%	-23.5%
Ministerio de Energía y Minas	0.04%	0.01%	-0.03%	-69.7%
Ministerio de Cultura y Deportes	0.10%	0.09%	-0.02%	-15.6%
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	0.18%	0.17%	-0.01%	-5.4%
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	0.03%	0.03%	0.00%	-1.8%
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	5.12%	4.88%	-0.24%	-4.7%
Servicios de la Deuda Pública	2.03%	2.46%	0.44%	21.6%
Ministerio de Desarrollo Social	0.23%	0.21%	-0.02%	-8.6%
Procuraduría General de la Nación	0.02%	0.02%	0.00%	10.6%
Techo presupuestario	14.84%	14.81%	-0.03%	-0.2%
PIB Nominal (millones de quetzales)	796,429.4	843,097.9		5.9%

Fuente: Icefi con base al Sicoin para 2023 y al proyecto de presupuesto para 2024.