

## Comunicado de prensa

GT-14-2022

### Guatemala: Icefi aboga por discusión abierta, transparente e inclusiva, y plantea 5 recomendaciones para corregir y mejorar el proyecto de presupuesto para 2023

*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 contribuir a mejorar el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2023,<sup>1</sup> formalmente presentado por el Organismo Ejecutivo como la iniciativa de ley número de registro 6135. Para superar las fallas que impidieron la aprobación de las propuestas presupuestarias en años anteriores, el Icefi insiste en la necesidad de una discusión técnica, abierta, transparente e inclusiva, en la que no solo se escuche, sino también se tomen en cuenta las propuestas y observaciones de la sociedad civil organizada.*

En este primer análisis del proyecto de presupuesto para 2023, el Icefi recomienda:

1. **Corregir la proyección de ingresos tributarios.** El proyecto de presupuesto para 2023 considera una proyección de ingresos tributarios de Q84,610.7 millones, equivalentes a una carga tributaria de 11.2%. Aunque esta proyección pareciera ser consistente con los Q76,315.0 millones (carga tributaria de 10.8%) del presupuesto vigente de 2022, 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 Q52,623.2 millones al 31 de julio de 2022, base sobre la cual realizó una estimación cautelosa, si no conservadora, para el cierre en 2022 de los ingresos tributarios de Q86,915.3 millones (una carga tributaria de alrededor del 12.0%), la cual supera la proyección del proyecto de presupuesto para 2023, lo que significaría que las autoridades prácticamente estarían esperando una pérdida de recaudación, tanto en términos nominales como reales. Si la recaudación de impuestos mantiene en lo que resta de 2022 la tendencia observada hasta ahora, la subestimación de la recaudación de impuestos en el proyecto de presupuesto para 2023 puede resultar aún más grave. Con el cierre estimado para 2022, 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) para 2023 de Q92,460.9 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 2023 es de, por lo menos, Q7,850.0 millones (1.0% del PIB).
2. **Una vez corregida la proyección de ingresos tributarios, se debe 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 2023 es de tal magnitud que se propaga a prácticamente todos los indicadores macrofiscales del proyecto de presupuesto para 2023 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

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

ingresos ordinarios una vez se corrija la proyección de ingresos tributarios. En términos macrofiscales, una corrección en la proyección de ingresos tributarios de alrededor de Q7,850.0 millones o 1.0% del PIB, como lo sugiere un cálculo preliminar del Icefi, y sin considerar los ajustes en el gasto, significaría que el endeudamiento público neto requerido en 2023 pasaría del 1.5% del PIB contemplado en el proyecto de presupuesto a solamente 0.5% del PIB, y con esto, el déficit fiscal pasaría de los Q18,463.3 millones (2.4% del PIB) en la propuesta presentada, a Q10,613.3 millones (1.4% del PIB), con una reducción similar en el saldo de la deuda pública. El balance en la cuenta corriente<sup>2</sup> pasaría de un superávit de 0.2% del PIB a uno de 1.2% del PIB, mientras que el balance primario<sup>3</sup> (la diferencia entre los ingresos totales y los gastos, sin tomar en cuenta los intereses de la deuda pública), pasaría de un déficit de 0.9% del PIB a un superávit de 0.5% del PIB. En particular, esta corrección reduciría los requerimientos de endeudamiento público en 2023, moderándolos a lo que realmente se requiere para financiar la inversión pública, y evitaría autorizaciones de endeudamiento público excesivas, como ha sido el caso en los ejercicios fiscales 2021 y 2022.

3. **Por ser 2023 año electoral, se deben introducir las normas especiales anticorrupción y de transparencia fiscal.** Para prevenir los abusos y anomalías en la ejecución presupuestaria que históricamente se han producido en los años electorales, el Congreso debe introducir normas especiales de control y de transparencia de la ejecución del gasto público. Estas normas especiales deben diseñarse con énfasis y atención especial a la ejecución de las obras y proyectos de inversión pública en infraestructura a cargo del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, de los Consejos Departamentales de Desarrollo (Codede) y de las municipalidades. Deben fortalecerse los controles sobre la ejecución de saldos sin ejecutar de ejercicios fiscales anteriores, en especial de los saldos sin ejecutar por el Ministerio de Energía y Minas (incluido en el artículo 119 del proyecto de presupuesto para 2023), por los Codede y de la *Ley para fortalecer el mantenimiento y construcción de infraestructura estratégica*, decreto del Congreso de la República número 21-2022 (incluido en el artículo 113 del proyecto de presupuesto para 2023), así como el seguimiento en línea y georeferenciado del avance físico de las obras.
4. **Deben corregirse las prioridades del gasto público, 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, tanto en las asignaciones financieras como en los resultados.** El presupuesto de egresos tiene dos componentes básicos, las asignaciones financieras y las metas físicas vinculadas con los resultados del presupuesto, y las prioridades del gasto deben reflejarse en ambos. Sin embargo, en su primer análisis, el Icefi encontró que, por ejemplo, en el proyecto de presupuesto para 2022 al Ministerio de Educación (Mineduc) se le propone un aumento de Q1,745.8 millones respecto al presupuesto vigente al 31 de agosto de 2022, de los cuales, Q1,006.0 millones corresponden a un aumento en la asignación para remuneraciones, vinculado principalmente a los incrementos salariales acordados en el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo entre el Gobierno y el magisterio nacional. A criterio del Icefi el incremento salarial a los maestros sería una medida

---

<sup>2</sup> Diferencia entre los ingresos y los gastos corrientes. Para detalles, véase el anexo a este comunicado.

<sup>3</sup> Diferencia entre los ingresos totales y los gastos, sin tomar en cuenta los intereses de la deuda pública. Para detalles, véase el anexo a este comunicado.

justa y necesaria, toda vez las metas físicas de matrícula, evaluaciones de estudiantes y entrega de insumos escolares como libros de texto no sufrieran reducciones. Por otro lado, el Ejecutivo propone incrementar en Q713.4 millones la asignación presupuestaria para transferencias corrientes que el Mineduc realiza a entidades privadas, incluyendo instituciones de enseñanza, instituciones sin fines de lucro, consejos estudiantiles, organizaciones de padres de familia y organizaciones no gubernamentales. Además, el Mineduc insiste en destinar Q346.5 millones para el seguro médico escolar contratado con aseguradoras privadas, pese a que ha demostrado ser excluyente, puesto que cubre solamente a estudiantes inscritos dentro del sistema de educación pública y no a las niñas, niños y adolescentes que se encuentra fuera del sistema. Además de excluyente, ese seguro médico es oneroso, pues duplica funciones del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), y consume recursos que podrían evitar recortes metas físicas importantes en el Mineduc.

Para el MSPAS, el proyecto de presupuesto para 2023 considera reducciones drásticas en las asignaciones para la atención de la pandemia. La asignación presupuestaria recomendada para 2023 para la adquisición pública de vacunas se reduce en Q593.6 millones (57.2%), pasando de Q1,037.0 millones en el presupuesto vigente de 2022, a Q443.4 millones recomendados para 2023. Además, también se propone recortar en Q835.0 millones (49.4%) la asignación presupuestaria para los servicios de prevención y tratamiento de Covid-19, que pasaría de Q1,691.1 millones en el presupuesto vigente de 2022, a Q856.1 millones recomendados para 2023. Pese a estos recortes presupuestarios tan voluminosos, el Ejecutivo asegura que en 2023 vacunará contra el Covid-19 y atenderá por esa enfermedad a 3,504,968 personas.

La garantía de derechos fundamentales como la lucha contra la desnutrición infantil o la inversión pública en niñez y adolescencia no figuran dentro de las principales prioridades del proyecto de presupuesto para 2023. El Icefi insta al Congreso de la República a elevar la prioridad de este y otros temas transversales y directamente vinculados con incrementando las asignaciones financieras en las entidades y programas dirigidos a esos propósitos, pero también debe mejorarse cómo se traduce en resultados incrementando las metas físicas correspondientes. El instituto insiste en la necesidad de que el presupuesto público adopte una visión de derechos, y que sus visiones estratégicas y operativas se definan y ejecuten para garantizarlos.

5. **La CFPM debe actuar de manera abierta, transparente e inclusiva para recibir e incorporar en su dictamen correcciones y mejoras al proyecto de presupuesto 2023.** El Icefi recomienda a la CFPM realizar audiencias públicas en las que todos los sectores interesados, incluyendo a la sociedad civil organizada, presenten sus propuestas de mejoras al proyecto de presupuesto para 2023. Pero, de importancia capital, la CFPM no debe limitarse a recibir estas propuestas, sino 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. El Icefi sostiene que este ejercicio es una forma en la que el Congreso de la República puede mitigar la desconfianza y rechazo ciudadanos agudos. Se recomienda que la CFPM realice sesiones o audiencias para conocer y discutir propuestas sobre temas específicos, como medidas para corregir la corrupción en la ejecución del presupuesto para obras de inversión pública en infraestructura, en el sector salud y otros reconocidos como vulnerables a la corrupción, especialmente en el año electoral 2023.



Con estas cinco recomendaciones como punto de partida, el Icefi continuará profundizando su estudio y análisis del proyecto de presupuesto para 2023. Como en años anteriores, a mediados de octubre publicará un Documento para el Diálogo Fiscal con los resultados de este análisis, y recomendaciones detalladas con relación a los ingresos, el gasto público, tanto desde la perspectiva financiera como la de los resultados, la inversión pública en niñez y adolescencia, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, elementos de sostenibilidad y vulnerabilidad fiscal, entre otros.

Guatemala, Centroamérica, 2 de septiembre de 2022.

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

## Anexos

### Situación financiera de la Administración Central y principales indicadores macrofiscales, ejecutado 2021, presupuesto vigente 2022 y proyecto de presupuesto para 2023

Concepto	Ejecutado 2021	Presupuesto vigente 2022	Proyecto Presupuesto 2023
<b>Indicadores como porcentajes del PIB</b>			
<b>Ingresos totales</b>	<b>12.4</b>	<b>11.5</b>	<b>11.8</b>
<b>Ingresos corrientes</b>	<b>12.3</b>	<b>11.5</b>	<b>11.8</b>
Ingresos tributarios (carga tributaria)	11.7	10.8	11.2
Ingresos no tributarios y transferencias	0.6	0.7	0.6
<b>Ingresos de capital</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>
<b>Gasto total</b>	<b>13.5</b>	<b>15.2</b>	<b>14.3</b>
<b>Gasto corriente</b>	<b>11.2</b>	<b>12.4</b>	<b>11.7</b>
Gastos de consumo	6.4	7.1	6.6
Rentas de la propiedad	1.7	1.5	1.6
Prestaciones de la seguridad social	0.8	0.8	0.8
Transferencias corrientes	2.2	3.0	2.6
<b>Gasto de capital</b>	<b>2.4</b>	<b>2.8</b>	<b>2.6</b>
Inversión física	0.6	0.7	0.6
Transferencias de capital	1.8	2.0	2.0
Inversión financiera	0.0	0.0	0.0
<b>Balance en cuenta corriente (+ superávit / - déficit)</b>	<b>1.2</b>	<b>-0.9</b>	<b>0.2</b>
<b>Balance primario (+ superávit / - déficit)</b>	<b>0.6</b>	<b>-2.2</b>	<b>-0.9</b>
<b>Resultado Presupuestario (+ superávit / - déficit)</b>	<b>-1.2</b>	<b>-3.7</b>	<b>-2.4</b>
<b>Financiamiento total</b>	<b>1.2</b>	<b>3.7</b>	<b>2.4</b>
<b>Endeudamiento público neto</b>	<b>3.0</b>	<b>1.9</b>	<b>1.5</b>
<b>Variación de caja</b>	<b>-1.8</b>	<b>1.7</b>	<b>0.9</b>
<b>Techo presupuestario global</b>	<b>14.0</b>	<b>15.8</b>	<b>14.9</b>
<b>Servicio de la deuda pública</b>	<b>2.2</b>	<b>2.2</b>	<b>2.1</b>
<b>Indicadores como porcentajes porcentaje de los ingresos totales</b>			
Ingresos tributarios	94.4	93.4	93.4
Ingresos no tributarios y transferencias	5.6	6.6	6.6
Recursos de capital	0.0	0.0	0.0
Intereses de la deuda pública	14.0	13.0	13.1
<b>Indicadores como porcentajes del techo presupuestario global</b>			
Gasto de funcionamiento	67.4	68.8	68.1
Gasto de inversión	18.6	19.2	17.4
Servicios de la deuda pública	13.7	13.8	14.8
<b>PIB Nominal (millones de quetzales)</b>	<b>665,048.2</b>	<b>709,829.8</b>	<b>755,122.2</b>

Fuente: proyecto de presupuesto, Ministerio de Finanzas Públicas.

**Presupuesto vigente al 31 de agosto de 2022 y proyecto de presupuesto para 2023 por entidad**

Millones de quetzales

Entidad	Presupuesto vigente al 31 agosto de 2022	Proyecto de presupuesto 2023	Diferencias	
			Absolutas	Relativas
Presidencia de la República	205.0	205.0	0.0	0.0%
Ministerio de Relaciones Exteriores	660.6	739.8	79.2	12.0%
Ministerio de Gobernación	6,470.5	7,380.6	910.0	14.1%
Ministerio de la Defensa Nacional	3,336.9	3,222.3	-114.6	-3.4%
Ministerio de Finanzas Públicas	381.8	397.0	15.2	4.0%
Ministerio de Educación	20,502.2	22,247.9	1,745.7	8.5%
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	12,033.7	11,987.4	-46.3	-0.4%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	976.0	1,068.6	92.6	9.5%
Ministerio de Economía	500.2	495.0	-5.2	-1.0%
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,607.4	1,514.2	-93.2	-5.8%
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	8,965.1	5,741.6	-3,223.5	-36.0%
Ministerio de Energía y Minas	2,685.8	92.7	-2,593.1	-96.5%
Ministerio de Cultura y Deportes	634.0	670.2	36.2	5.7%
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	1,410.5	1,432.8	22.3	1.6%
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	195.7	274.6	78.9	40.3%
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	34,945.2	37,104.0	2,158.8	6.2%
Servicios de la Deuda Pública	15,312.0	16,141.7	829.7	5.4%
Ministerio de Desarrollo Social	1,406.1	1,427.1	21.0	1.5%
Procuraduría General de la Nación	151.9	152.3	0.4	0.3%
<b>Techo presupuestario</b>	<b>112,380.7</b>	<b>112,294.8</b>	<b>-85.9</b>	<b>-0.1%</b>

Fuente: Icefi con base al Sicoin para 2022 y al proyecto de presupuesto para 2023.