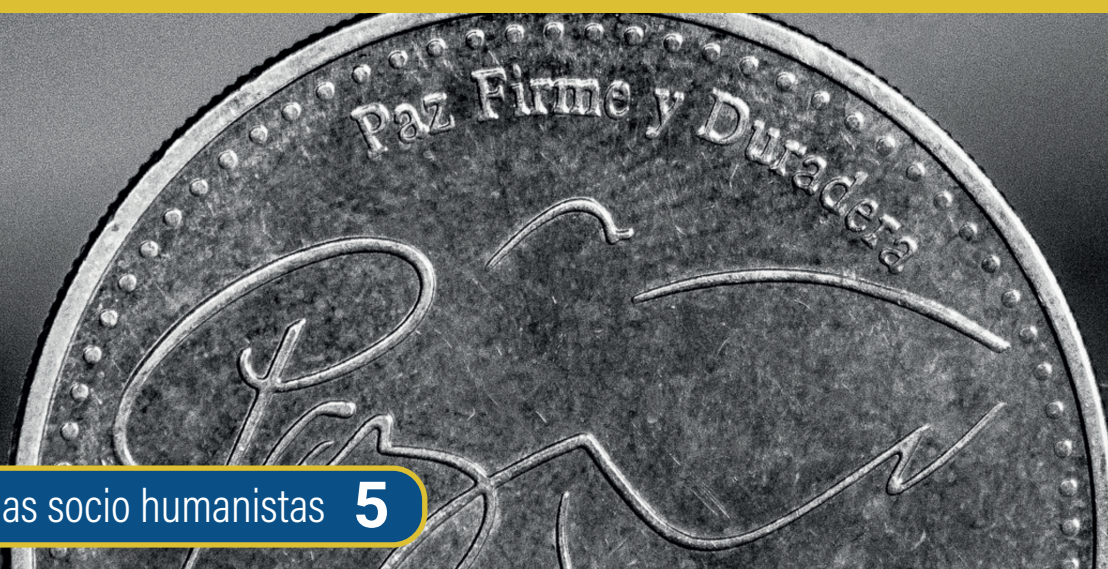




CRITERIOS POLÍTICOS DETERMINAN MONTO Y ASIGNACIONES DEL PRESUPUESTO 2023

Autor:

Guillermo Díaz^{1, 2}

Introducción

Conforme lo establece la ley, el Congreso de la República tramita la aprobación o no del proyecto de presupuesto del gobierno para el ejercicio fiscal 2023. La propuesta inicial elaborada por el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) tenía un monto similar al del año 2022, pero fue ajustada al alza en casi Q1700.0 millones sin una fundamentación técnica, por parte de diputados integrantes de la Comisión de Finanzas y Moneda.

Este boletín presenta un análisis de dicho presupuesto. En principio, se describe la ejecución de ingresos y egresos del presupuesto 2022. Después, se profundiza en el de 2023, el cual se percibe como inercial y con tinte político electoral en algunas asignaciones.

Situación fiscal de 2022

El presente año 2022 ha sido positivo para el gobierno guatemalteco en materia de recaudación. La misma al mes de septiembre ascendió a Q65 106.2 millones, cifra mayor en casi Q9100.0 millones a la de 2021 al referido mes. La mayor cantidad recaudada se explica por el aumento en el impuesto al valor agregado (IVA) de importaciones y de consumo doméstico, en parte por el incremento en los precios de los combustibles y, en general, de los productos comprados al exterior.

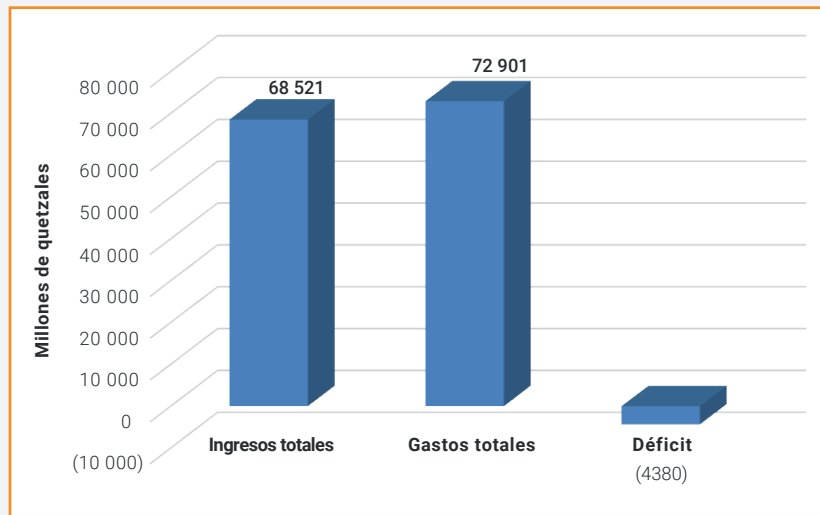
El IVA aportó Q5000.0 millones del monto adicional. Otra cantidad importante, de Q2800.0 millones, fue aportada por el impuesto sobre la renta (ISR) (Ministerio de Finanzas Públicas, 2022a).

¹ Investigador del Departamento de Ciencias Económicas, Instituto de Investigación en Ciencias Socio Humanistas (Icesh)

² El autor agradece los comentarios y aportes de María Frausto, Eugenio Incer y Julio Cuc.

De mantenerse la tasa de crecimiento de los impuestos en 14 %, la expectativa del Minfin es superar la meta de recaudación, de Q76 315.0 millones y obtener una cifra de Q85 315.0 millones. Si bien dicha cifra puede considerarse alta, en términos del producto interno bruto (PIB) representa casi 12 %, número que ubica a Guatemala como el país con la menor carga tributaria de América Latina y el Caribe (ver anexo 1). Al respecto conviene indicar que en la última década la carga tributaria de dicha región aumentó, casi tres puntos porcentuales, mientras que en Guatemala se mantuvo estable (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OECD], 2022).

Figura 1
Ejecución del presupuesto de gobierno de Guatemala al mes de septiembre de 2022



Fuente: elaboración propia, con base en datos del Ministerio de Finanzas Públicas (2022b)

superior, se favoreció a un segmento de la clase media, con poder de compra, que no requería el subsidio. También es cuestionable dicho subsidio cuando se compara con el monto de Q422.0 millones destinados a los programas sociales, en especial de bolsas de alimentos y transferencias condicionadas. En un país con una tasa de desnutrición crónica próxima al 50 % (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [Unicef], 2022), existen mejores usos alternativos de los recursos financieros públicos.

El presupuesto del año electoral

El proyecto de presupuesto del gobierno 2023 aprobado por la Comisión de Finanzas Públicas del Congreso de la República persigue fines políticos, en especial electorales. Es lo que se interpreta al analizar el monto total de gasto.

En principio, el proyecto inicial por monto de Q112 295.0 millones fue aumentado por la referida comisión a Q113 931.0 millones, lo que representa un incremento de Q1600.0 millones. Los mayores montos del alza fueron otorgados a la Universidad de San

En paralelo a la mayor recaudación, el gobierno también registraba al mes de septiembre una mayor ejecución, con un crecimiento de 17 %, equivalente a Q10 730.3 millones. El gasto total a dicho mes fue de Q72 901.0 millones, como se observa en la figura 1. El porcentaje de ejecución del gasto de 2022 ha sido mayor al promedio de los pasados cinco años, de 67 % contra 63 %. Los ministerios con mayor nivel de ejecución son Energía y Minas (con 96 %), Educación (con 72 %), y de Trabajo y de la Defensa (cada uno con 70 %) (Ministerio de Finanzas Públicas, 2022b).

La mayor ejecución del Ministerio de Energía y Minas se debe a los subsidios otorgados al gas propano, las gasolinas y el diésel, por un monto de Q2193.7 millones al mes de septiembre (Ministerio de Finanzas Públicas, 2022b). La eficacia de dicho subsidio es cuestionable, debido a su limitada cobertura en términos de usuarios y vigencia. En el caso del gas propano y la gasolina, en especial la

Carlos de Guatemala (USAC) y al Organismo Judicial, cada uno con Q400.0 millones; así como al Ministerio Público y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), con Q200.0 millones a cada institución (Congreso de la República, 2022).

Para aumentar el monto del presupuesto, se ajustó la cifra de recaudación en la cantidad incrementada, lo cual se hizo sin base técnica, sin argumentos de cómo se obtendrán más impuestos. Existen probabilidades adversas de alcanzar la nueva meta impositiva, considerando la perspectiva de desaceleración de la economía mundial en 2023 y su incidencia en una menor tasa de crecimiento de la economía nacional. Si bien este año la recaudación tributaria fue mayor que la meta, no existe garantía de que así suceda el próximo año. El efecto del alza de precios ya fue asimilado en la economía y no se considera transferible a 2023.

La recaudación inicial presupuestada fue de Q84 616.0 millones, con una tasa de crecimiento de 11 % respecto a lo presupuestado en 2022, pero, como ya se

dijo, fue aumentada a Q86 247.6 millones, como se observa en la tabla 1. La referida tasa es similar a la suma de la inflación y el crecimiento de la economía, lo que indica que se espera un crecimiento orgánico de la recaudación y no se esperan más ingresos por combate a la evasión. Como fue indicado, no se fundamentó el aumento adicional en la recaudación presupuestada.

Los impuestos directos se estima que aumentarán 7 % en 2023, por un monto de Q1900.0 millones. En dichos impuestos el incremento de la recaudación se espera que ocurra en el ISR de las empresas. El aumento en los impuestos indirectos se calcula en Q6390.0 millones (Congreso de la República, 2023), con una tasa crecimiento de 13.2 %, mayor que la de los impuestos directos.

Lo anterior significa que el alza en la recaudación tributaria se fundamenta en una estructura tributaria regresiva. Las tasas de crecimiento de los impuestos de importación, de 18 %, y del IVA sobre importaciones, de 23 %, se perciben optimistas y con probabilidades de no lograrse.

Tabla 1
Presupuesto de ingresos tributarios. Años 2022 y 2023 (en millones de quetzales)

Rubro	2022	2023	Variación absoluta	Variación porcentual
Ingresos tributarios	76 395.0	86 247.6	9852.6	12.9 %
Impuestos directos	27 814.0	30 213.2	2399.2	8.6 %
Impuestos indirectos	48 581.0	56 034.4	7453.4	15.3 %

Fuente: elaboración propia con base en Congreso de la República (2022)

Por el lado del gasto, la mayor asignación, por un monto de Q38 649.0 millones corresponde al rubro «Obligaciones del Estado», que integra aportes a las municipalidades (Constitucional e IVA PAZ), clases pasivas, consejos departamentales de desarrollo, sistema de justicia, deporte, USAC y Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), entre otros. Los mayores montos corresponden a las municipalidades, con un total por ambos rubros de Q9400.00

millones; las clases pasivas, con Q5850.0 millones; los consejos departamentales de desarrollo, con casi Q3400.0 millones; el Ministerio Público, con Q3200.0 millones; el Organismo Judicial, con casi Q2200.00 millones; la USAC, con Q2156.0 millones; y la SAT, con alrededor de Q1800.0 millones. El rubro «Obligaciones del Estado» fue el que tuvo el mayor incremento, de casi Q3500.0 millones, según se observa en la tabla 2.

Tabla 2

Presupuesto de gastos, según asignación. Años 2022 y 2023 (en millones de quetzales)

Rubro	2022	2023	Variación absoluta	Variación porcentual
Obligaciones del Estado	35 113.0	38 649.0	3536.0	10.1 %
Educación	20 608.0	22 254.0	1646.0	8.0 %
Saldo deuda pública	15 312.0	16 142.0	830.0	5.4 %
Salud	12 743.0	12 006.0	(737.0)	-5.8 %
Comunicaciones	5402.0	5791.0	389.0	7.2 %
Otros	23 116.0	19 089.0	(4027.0)	-17.4 %
Total	112 294.0	113 931.0	1637.0	1.5 %

Fuente: elaboración propia con base en Congreso de la República (2022)

De dicho incremento, resalta el alza en alrededor de Q1700.0 millones para las municipalidades y los consejos departamentales de desarrollo. Con el aumento, ambas instituciones tienen un presupuesto de casi Q13 000.0 millones para 2023 (Congreso de la República, 2022), equivalente a 13 % del total, destinado a financiar alrededor de 3000 proyectos, que incluyen construcción de edificios, drenajes, parques públicos y reparación de calles y caminos, entre otros. Al respecto, conviene realizar una evaluación del impacto en el bienestar de la población de las obras, pues en algunos casos, como el remozamiento de parques, la ampliación de edificios o la construcción de salones de usos múltiples, puede ser menor al de otros usos, más importantes en función de las necesidades de la población.

El segundo rubro en importancia por monto de asignación es el Ministerio de Educación, con Q22 254.0 millones. El presupuesto de dicho ministerio incluye Q400.0 millones por concepto de aumento salarial, según el último pacto colectivo negociado. Dicho ministerio tuvo un incremento de Q1646.0 millones en su presupuesto, con relación a lo asignado en 2022 (Congreso de la República, 2022).

Los recursos destinados al pago de la deuda pública sumaron Q16 142.0 millones

(Congreso de la República, 2022), con un aumento de 5.4 % respecto al año anterior, y se constituyen en el tercer rubro con mayor asignación, lo que ilustra la presión que el saldo de la deuda tiene ya sobre el presupuesto de gobierno. En otras palabras, cada año se deben destinar más recursos para pagar la deuda.

De los principales rubros del presupuesto según monto, el asignado al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social fue el único que se redujo en el presupuesto de 2023, a casi Q12 000.0 millones, cifra menor en Q737.0 respecto al año anterior (Congreso de la República, 2022). Esa disminución es inconsistente con las necesidades que en materia de salud tiene el país, dada vigencia de la pandemia de la COVID 19 y sus repercusiones en el impulso de nuevas enfermedades o mayor incidencia de las existentes entre la población, en particular las que se refieren al sistema respiratorio.

El presupuesto del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda aumentó solo en Q389.0 millones, a Q5791.0 millones (Congreso de la República, 2022), cifra que es insuficiente para reconstruir y ampliar la infraestructura vial y mejorar la competitividad del país, y rubro en el cual se retrocedió casi diez posiciones en los últimos cinco años, situándose en el puesto 98 en el índice global y 106 en el de infraestructura

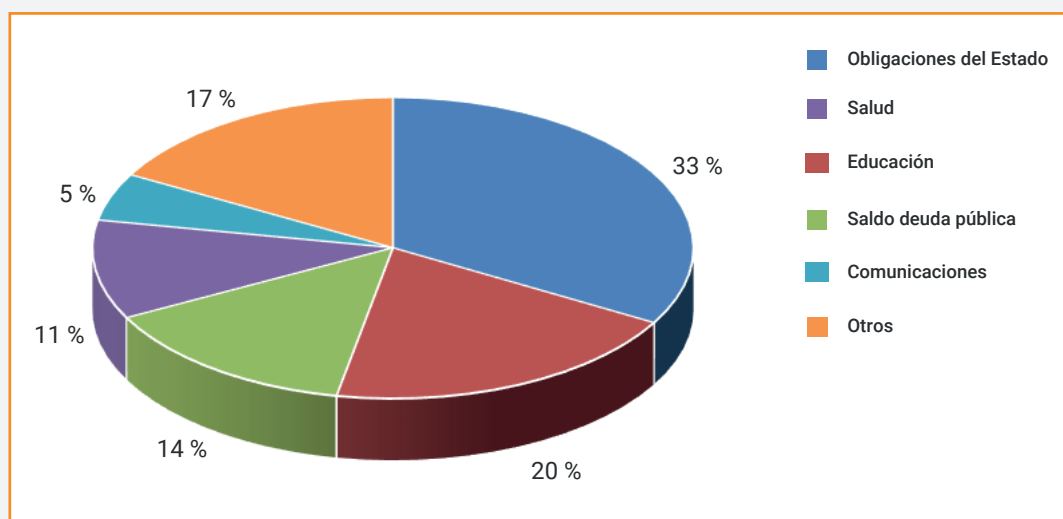
(Fundación para el Desarrollo de Guatemala [Fundesa], 2022).

Los demás rubros del presupuesto, que comprende a los restantes ministerios e instituciones gubernamentales, en su conjunto registraron una reducción de casi Q4000.0 millones (Congreso de la República, 2022), en el presupuesto de 2023. Como

resultado, la distribución del mismo se modificó. Al rubro «Obligaciones del Estado» le correspondió 33 %, contra 31% de 2022, y al de educación, 20 %, dos puntos porcentuales más que el año previo, según se observa en la figura 2. El saldo de la deuda pública también aumentó un punto porcentual, mientras que los rubros de salud y comunicaciones se mantuvieron.

Figura 2

Distribución del presupuesto nacional de Guatemala, año 2023 (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia, con base en datos del Congreso de la República (2022)

Según el tipo de gasto, el presupuesto de 2023 se distribuye mayormente (69 %) en gasto de funcionamiento. La inversión representa 17 % y la deuda pública, el restante 14 %. Como puede observarse, el porcentaje del presupuesto que se destina a inversión es bajo, dada la rigidez que presenta la estructura del gasto en lo que se refiere a gastos de funcionamiento. Casi una tercera parte del presupuesto se destina a remuneraciones de los empleados gubernamentales (ver anexo 2).

Por último, el presupuesto 2023 asigna casi Q4800.0 millones a ser ejecutado por asociaciones y organizaciones no gubernamentales, en rubros de educación, salud, cultura, ambiente y otros. De ese monto, la mayor cantidad corresponde

al rubro educación, en particular a los consejos educativos y otras organizaciones de padres de familia, por Q3661.3 millones. En materia de salud, el mayor monto, por Q240.0 millones, corresponde a la Unidad Nacional de Atención del Enfermo Renal Crónico (Congreso de la República, 2022). Al respecto, se observa una distribución de recursos públicos para diversos fines y entre distintas organizaciones, que dificultan la fiscalización del uso correcto y eficiente del alto monto de dinero que en su conjunto se asigna.

El presupuesto 2023, como en años anteriores, presenta una situación deficitaria, financiada a través de deuda, que se autoriza contraer por un monto de casi Q.13 000.0 millones (Congreso de la República, 2022),

el cual es un poco menor a los recursos destinados para el pago de los préstamos existentes. El déficit fiscal en 2023 se estima en 2.8 % del PIB, cifra mayor a la de 2.4 % previsto para 2022.

Conclusiones

A pesar del aumento de la recaudación tributaria en 2022, Guatemala sigue siendo el país de América Latina donde menos impuestos se pagan con relación al tamaño de la economía (PIB). El aumento de la recaudación se basa más en impuestos relacionados con el consumo, que con el ingreso.

El presupuesto de 2023 mantiene una estructura similar a la de años anteriores; en ese sentido, puede decirse que se trata de un presupuesto inercial (ver anexo 3). Esta situación obedece a la rigidez de montos de asignación establecidos por mandato constitucional y en leyes ordinarias. Estos condicionan el destino de casi una tercera parte del presupuesto. Otra tercera parte está condicionada por la nómina de los empleados gubernamentales.

El principal cambio en el presupuesto 2023 radica en el monto total autorizado y los incrementos asignados, en algunos casos por consideraciones políticas, debido a la realización de elecciones el próximo año. Ese punto se refleja en aspectos como el ajuste al alza de la recaudación, sin sustento técnico, para aumentar el gasto total, y el crecimiento del déficit fiscal como porcentaje del PIB. En la tradición política guatemalteca, dicho incremento suele ocurrir en año de elecciones generales.

Recomendaciones

Dado que Guatemala sigue siendo el país con la menor carga tributaria de América

Latina y que en esta región dicho indicador macroeconómico ha aumentado, considerar mecanismos, como el combate a la evasión o la revisión de tasas y exenciones, que contribuyan a incrementar la carga tributaria. Lo anterior implica retomar el tema del pacto fiscal.

Elaborar el presupuesto con enfoque técnico y estratégico de orientación hacia la solución de las múltiples problemáticas y necesidades del país, lo que hace necesario retomar los procesos de planificación con participación de los sectores de sociedad civil. Asimismo, con enfoque de inversión social y de mejora sustantiva de la infraestructura. Bajo esta perspectiva, se recomienda que la ampliación realizada por la Comisión de Finanzas y Moneda al presupuesto 2023, cuyo mayor monto favorece a instituciones con asignaciones constitucionales, sea reorientada a temas de salud, educación, nutrición e infraestructura.

Revisar los criterios de asignación de recursos a los consejos departamentales de desarrollo, en función del impacto en el bienestar de la población de las obras o proyectos que proponen, porque según las condiciones actuales del país, los recursos asignados tienen un impacto limitado o nulo. Conviene implementar metodologías de evaluación de impacto de los proyectos e inversión.

Es urgente la ley de servicio público y, en función de esta, se hace necesario evaluar la forma de eficientar la participación de la nómina de empleados públicos, que representa casi un tercio en la estructura del gasto y que limita ampliar la parte de inversión, en especial durante períodos en donde la política fiscal debe ser proactiva para apuntalar la actividad productiva en respuesta a una desaceleración económica, como la que se prevé para 2023.

Referencias

Congreso de la República. (2022). *Dictamen de la Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal dos mil veintitres*. Comisión de Finanzas Públicas y Moneda.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (28 de octubre de 2022). *En Guatemala el 49.8 % de los niños sufre desnutrición crónica*. <https://www.unicef.es/noticia/en-guatemala-el-498-de-los-ninos-sufre-desnutricion-cronica-maria-claudia-santizo-oficial>

Fundación para el Desarrollo de Guatemala. (27 de octubre de 2022). *Competitividad Global 4.0*. <https://www.fundesa.org.gt/indices-y-evaluaciones-de-pais/indices-internacionales/competitividad-global-4-0>

Ministerio de Finanzas Públicas. (28 de octubre de 2022a). *Ingresos*. <https://www.minfin.gob.gt/ingresos>

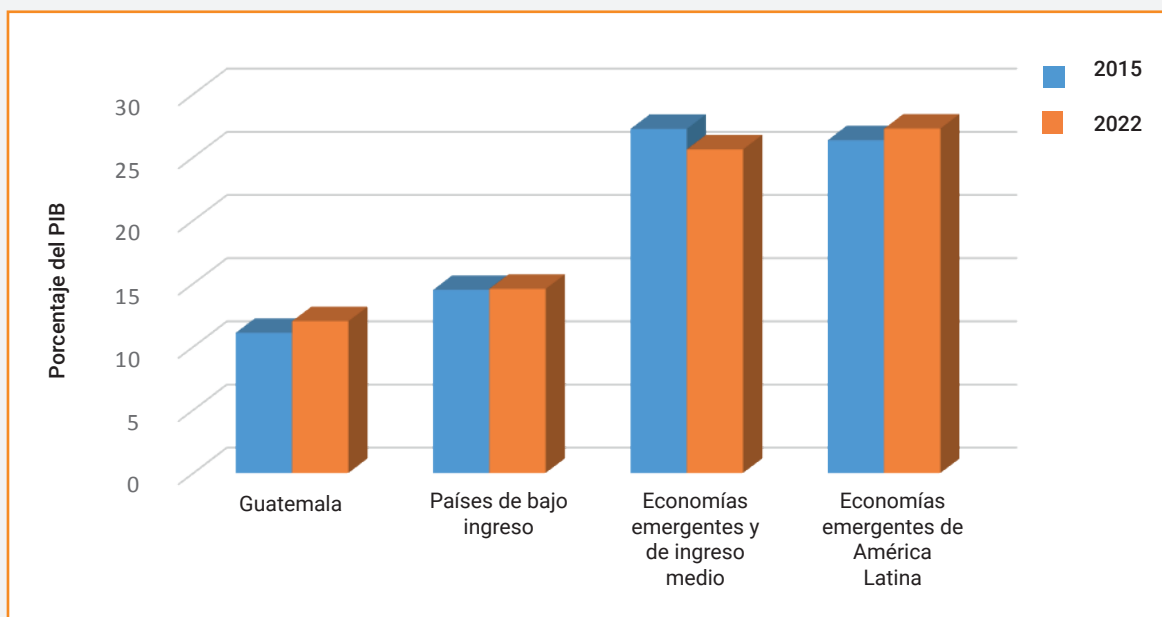
Ministerio de Finanzas Públicas. (28 de octubre de 2022b). *Gastos*. <https://www.minfin.gob.gt/gastos>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (27 de octubre de 2022). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022*. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/folleto-estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe.pdf>

Anexos

Anexo 1

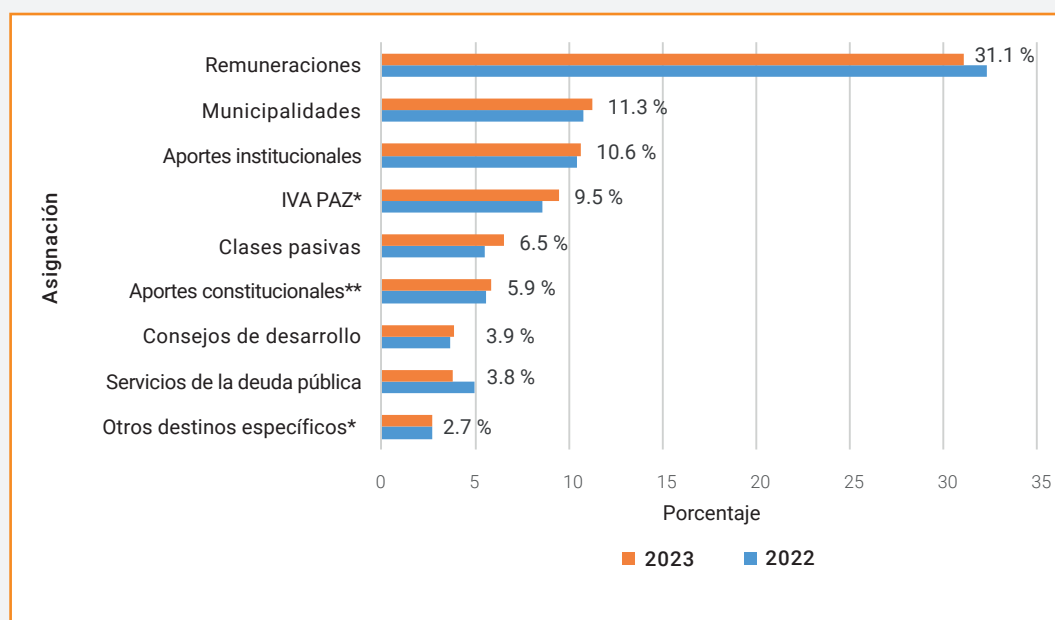
Ingresos tributarios como porcentaje del PIB. Años 2015 y 2022



Fuente: elaboración propia, con base en datos de la OECD (2022)

Anexo 2

Distribución del presupuesto según asignaciones legales y contractuales. Años 2022 y 2023



Fuente: elaboración propia, con base en datos del Ministerio de Finanzas Públicas (2022b)

* No incluyen el aporte a municipalidades ni a consejos de desarrollo.

** No incluyen el aporte a municipalidades.

8

Anexo 3

Distribución del presupuesto según ministerio o entidad

Entidad	Promedio 2016-2021	2021
Presidencia de la República	0.3 %	0.2 %
Ministerio de Relaciones Exteriores	0.6 %	0.6 %
Ministerio de Gobernación	6.0 %	6.1 %
Ministerio de la Defensa Nacional	2.9 %	2.8 %
Ministerio de Finanzas Públicas	0.4 %	0.3 %
Ministerio de Educación	18.3 %	18.6 %
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	8.9 %	12.2 %
Ministerio de Trabajo y Previsión social	0.8 %	0.7 %
Ministerio de Economía	1.1 %	0.3 %
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Alimentación	1.7 %	1.2 %
Ministerio de Infraestructura, Comunicaciones y Vivienda	5.2 %	6.9 %
Ministerio de Energía y Minas	0.1 %	0.1 %
Ministerio de Cultura y Deportes	0.5 %	0.5 %
Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo	1.5 %	1.2 %
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	0.2 %	0.2 %

Continúa anexo 3...

Entidad	Promedio 2016-2021	2021
Obligaciones del Estado a cargo del tesoro	33.9 %	31.0 %
Servicio de la Deuda Pública	15.3 %	15.6 %
Ministerio de Desarrollo Social	2.4 %	1.1 %
Procuraduría General de la Nación	0.1 %	0.1 %
Total	100.0 %	100.0 %

Fuente: elaboración propia, con base en datos del Ministerio de Finanzas Públicas (2022b)

Diagramación: Cecilia Cleaves - Fotografía de portada: Pixabay

CONTACTO

Vicerrectoría de Investigación y Proyección
Universidad Rafael Landívar

Campus Central, San Francisco de Borja, S. J., Ciudad de Guatemala, Vista Hermosa III, zona 16
 Apartado postal 39-C, Edificio O, oficina 101, 01016



Instituto de Investigación en Ciencias Socio Humanistas (Icesh)
Departamento de Ciencias Económicas

PBX: (502) 2426 2626, ext. 3325

