

ATAL
Alianza Técnica de Apoyo al Legislativo

PROYECTO DE PRESUPUESTO 2023
algunas reflexiones

Guatemala, octubre de 2022

1. Consideraciones macro-fiscales

Los grandes números del proyecto de Presupuesto 2023

Supuestos Macroeconómicos

Estimación Baja

	2022	2023
PIB Real (Variación)	3.0%	2.5%
PIB Nominal (Q millones)	709,829.8	755,122.2
PIB Nominal (Variación)	6.7%	6.4%
Exportaciones \$	13,467.5	14,267.4
Exportaciones (Variación)	8.5%	6.0%
Importaciones \$	25,778.7	27,830.6
Importaciones (Variación)	10.5%	8.0%
Inflación	7.75%	5.0%
Remesas \$	17,600.0	
Remesas (Variación)	15.0%	

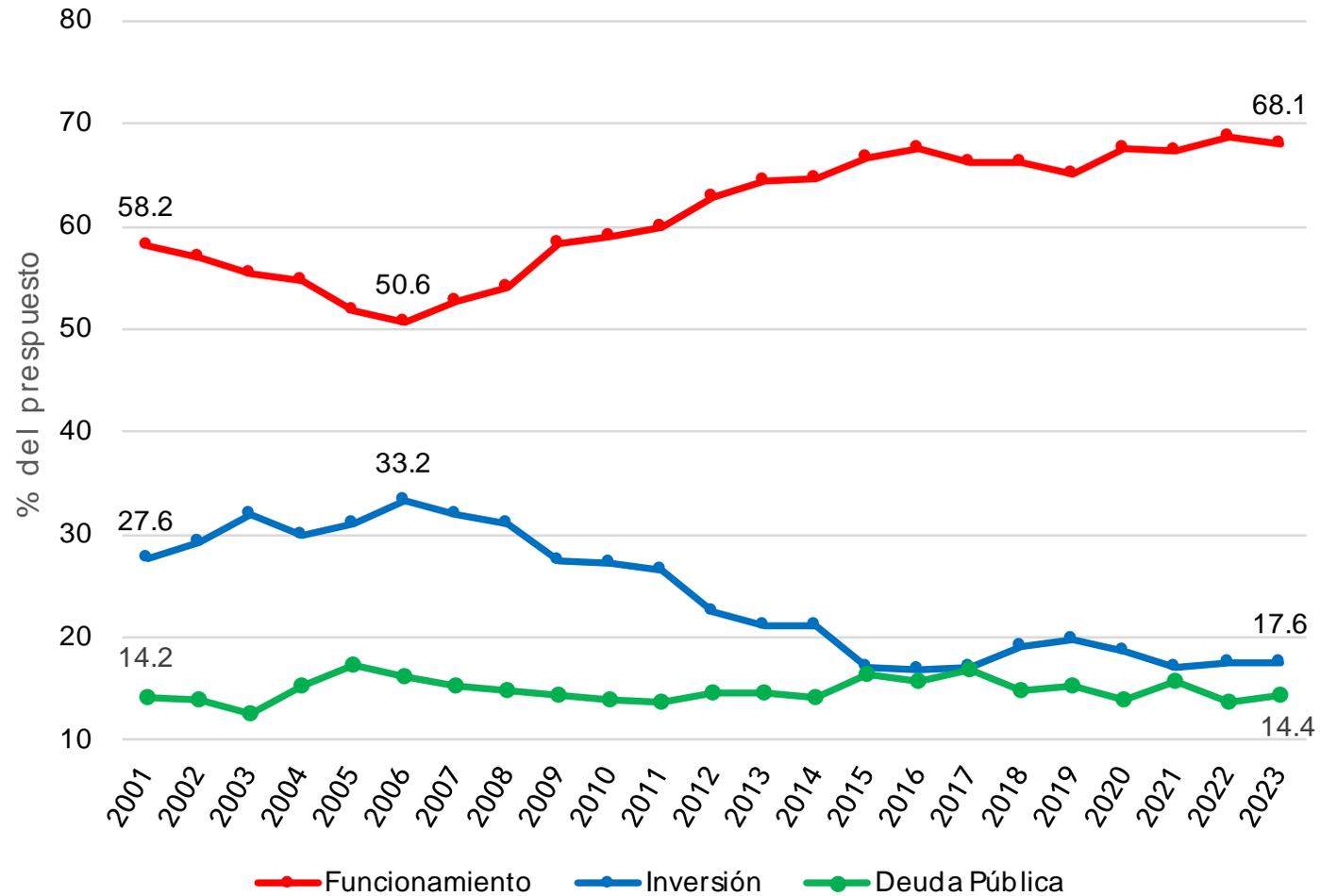
Es positivo que se haya optado por basar el presupuesto en los escenarios macroeconómicos no-optimistas: se respeta así el principio de prudencia presupuestaria

**PRESUPUESTO DE EGRESOS
POR TIPO DE GASTO
AÑOS: 2022 - 2023
- Millones de quetzales -**

Descripción	Aprobado		Proyecto		Variaciones	
	2022	%	2023	%	Absoluta	Relativa
T O T A L	<u>112,333.3</u>	<u>100.0</u>	<u>112,294.8</u>	<u>100.0</u>	<u>-38.5</u>	<u>0.0</u>
Gastos de funcionamiento	77,330.5	68.8	76,437.0	68.1	-893.5	-1.2
Inversión	19,690.8	17.5	19,716.1	17.5	25.3	0.1
Deuda pública	15,312.0	13.6	16,141.7	14.4	829.7	5.4

Es desalentador que en el tiempo los gastos de inversión se hayan reducido como proporción del total de gastos.

Funcionamiento vs Inversión



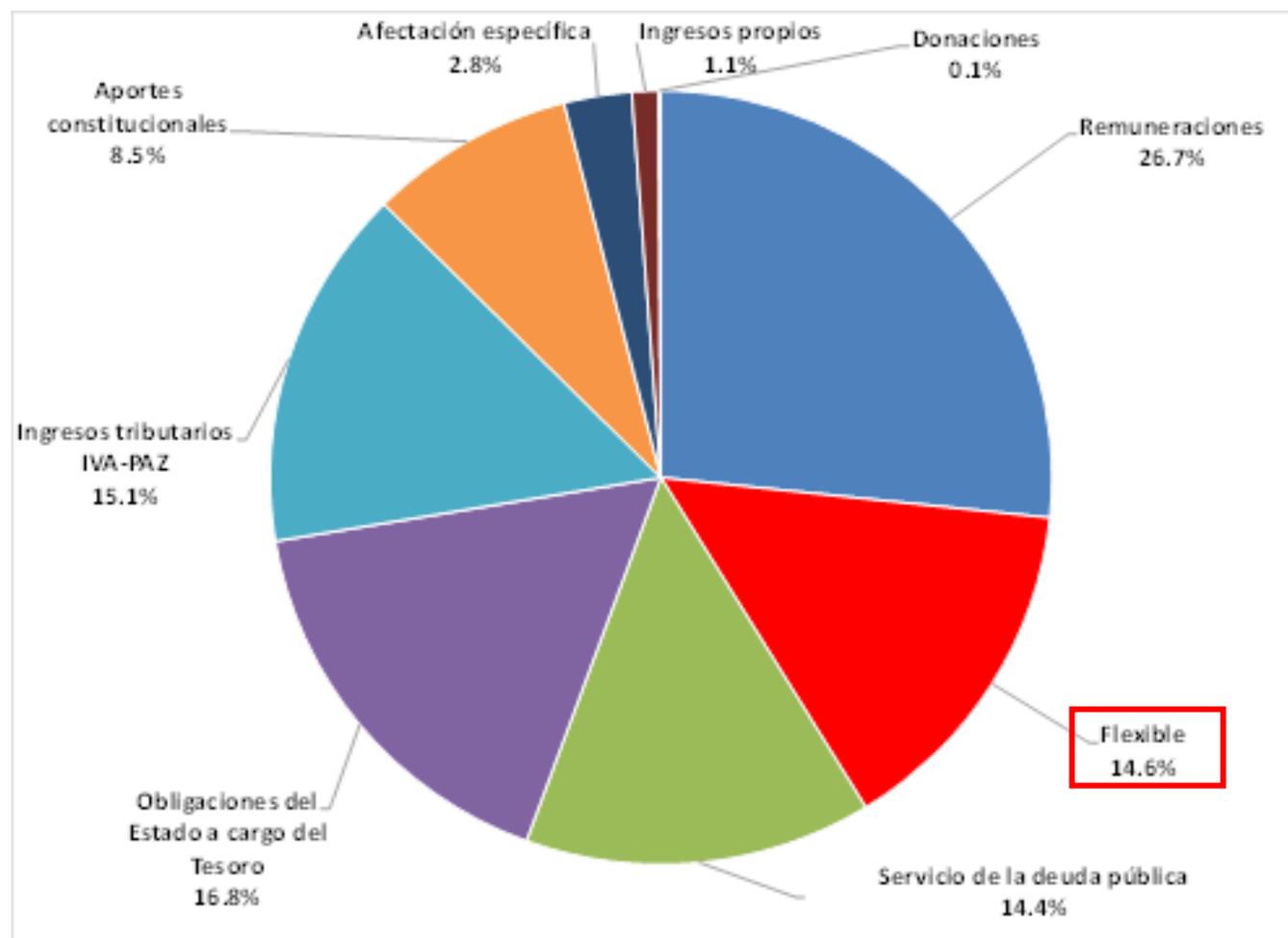
Rigidez Presupuestaria: Destino Comprometido de los Recursos

En porcentajes respecto al techo presupuestario

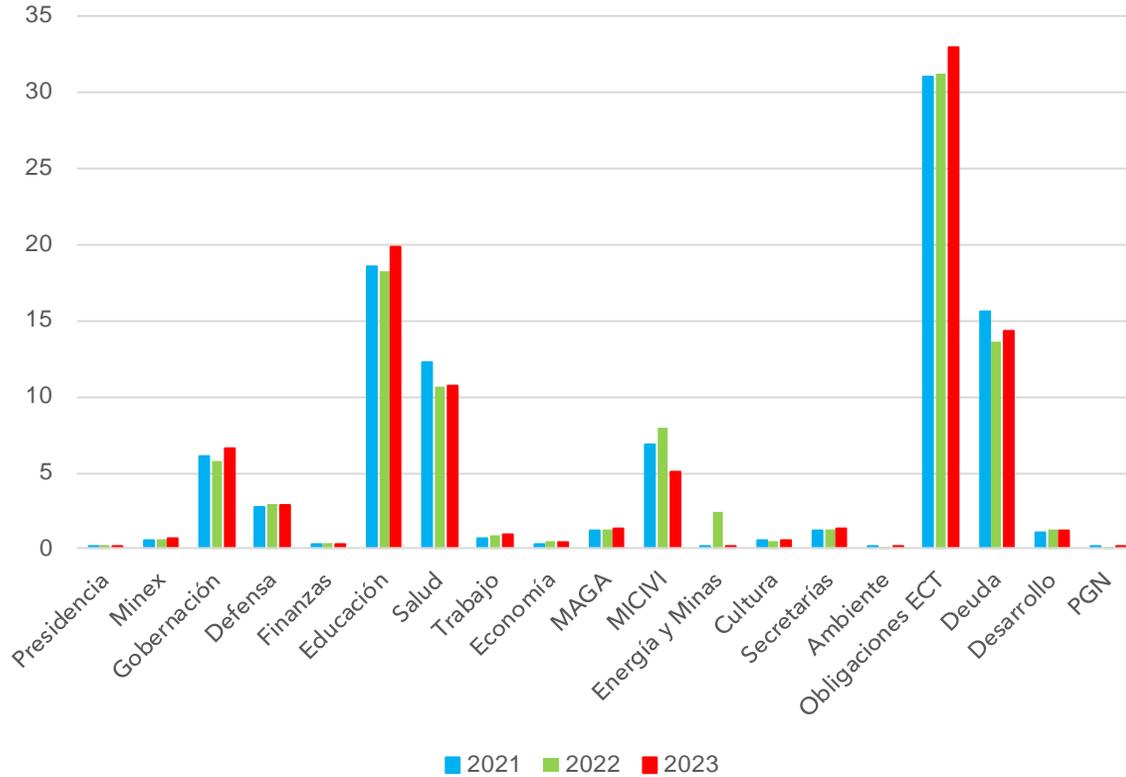
A. Remuneraciones	28.6%
B. Servicios no personales	<u>10.6%</u>
SUB-TOTAL DE FUNCIONAMIENTO (Remuneraciones y Servicios)	39.2%
C. Obligaciones del Estado (Transferencias Corrientes)	17.8%
D. Obligaciones del Estado (Transferencias de Capital)	13.6%
E. Deuda Pública	<u>14.4%</u>
SUB-TOTAL DE OBLIGACIONES DEL ESTADO Y SERVICIOS DE LA DEUDA	45.8%
TOTAL DE GASTOS FUERA DEL CONTROL DEL ORGANISMO EJECUTIVO	85.0%
F. Inversión Real Directa	3.9%
G. Gastos del Organismo Ejecutivo (ministerios y secretarías)	<u>11.1%</u>
TOTAL DE GASTOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS	<u>15.0%</u>
TOTAL PRESUPUESTARIO DEL ESTADO	<u>100.0%</u>

- El gobierno solo dispone de un 15% de sus ingresos para impulsar políticas públicas prioritarias
- El resto (85%) ya está pre-comprometido para gastos rígidos (y no asociados a políticas públicas específicas)
- Preocupa que las transferencias a entidades públicas (como munis o consejos de desarrollo, cuyo gasto suele estar divorciado de las políticas de Estado) consuma más del 30% del presupuesto

Distribución del presupuesto de egresos según su rigidez (%)



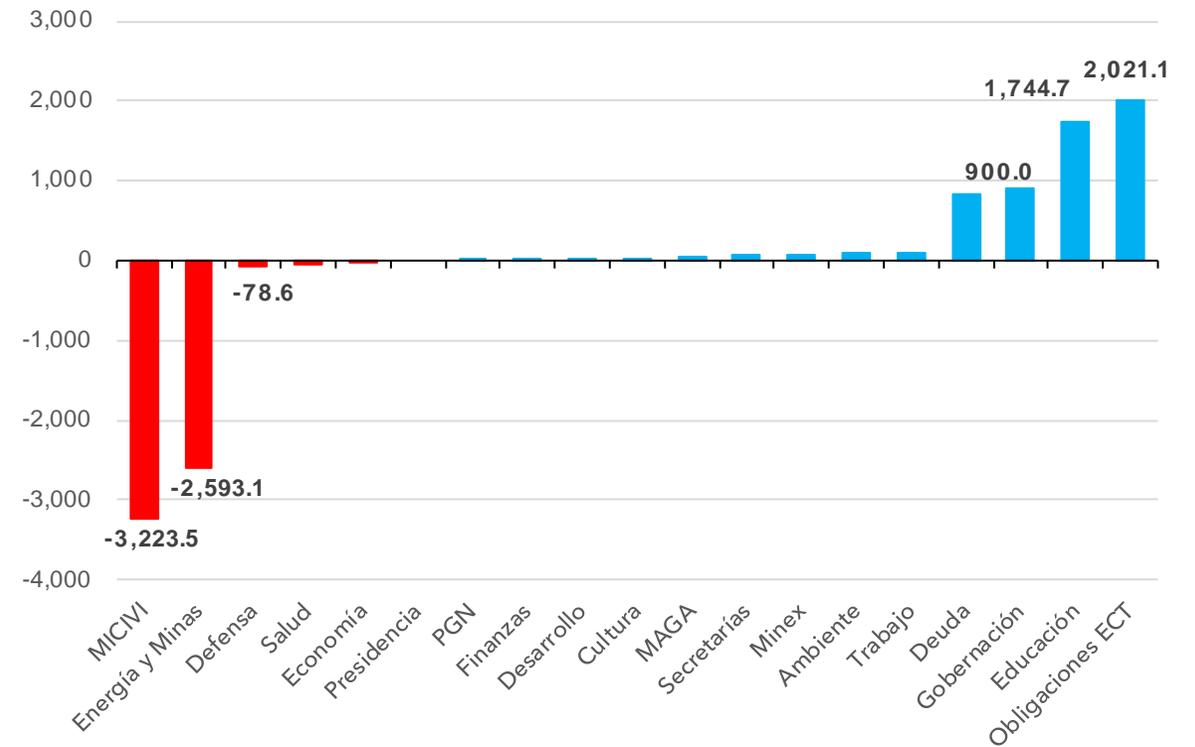
Gasto Institucional como % del Presupuesto



El destino que consume más gasto público es el de las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro, donde destacan las transferencias a las munis y consejos de desarrollo. Le sigue Educación (principalmente salarios) y el servicio de la deuda pública

Para 2023, las instituciones más favorecidas son Obligaciones del Estado, Educación (salarios) y Gobernación

Variación Interanual en las Asignaciones por Institución - En quetzales -



PRESUPUESTO DE EGRESOS POR INSTITUCIÓN

AÑOS: 2022 - 2023

- Millones de quetzales -

Descripción	Aprobado		Proyecto		VARIACIONES	
	2022	%	2023	%	Absoluta	Relativa
T O T A L	<u>112,333.3</u>	<u>100.0</u>	<u>112,294.7</u>	<u>100.0</u>	<u>-38.6</u>	<u>0.0</u>
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	35,082.9	31.2	37,104.0	33.0	2,021.1	5.8
<i>Ministerio Público</i>	3,420.1	3.0	3,520.9	3.1	100.8	2.9
<i>Organismo Judicial</i>	2,669.2	2.4	2,788.8	2.5	119.6	4.5
Ministerio de Educación	20,503.2	18.3	22,247.9	19.8	1,744.7	8.5
Ministerio de Gobernación	6,480.5	5.8	7,380.5	6.6	900.0	13.9
Servicios de la Deuda Pública	15,312.0	13.6	16,141.7	14.4	829.7	5.4
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	976.0	0.9	1,068.6	1.0	92.6	9.5
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	186.2	0.2	274.6	0.2	88.4	47.5
Ministerio de Relaciones Exteriores	660.6	0.6	739.8	0.7	79.2	12.0
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	1,371.5	1.2	1,432.8	1.3	61.3	4.5
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,474.4	1.3	1,514.2	1.3	39.8	2.7
Ministerio de Cultura y Deportes	634.0	0.6	670.2	0.6	36.2	5.7
Ministerio de Desarrollo Social	1,406.6	1.3	1,427.1	1.3	20.5	1.5
Ministerio de Finanzas Públicas	386.7	0.3	397.0	0.4	10.3	2.7
Procuraduría General de la Nación	150.0	0.1	152.3	0.1	2.3	1.5
Presidencia de la República	205.0	0.2	205.0	0.2	0.0	0.0
Ministerio de Economía	508.1	0.5	495.0	0.4	-13.1	-2.6
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	12,043.7	10.7	11,987.4	10.7	-56.3	-0.5
Ministerio de la Defensa Nacional	3,300.9	2.9	3,222.3	2.9	-78.6	-2.4
Ministerio de Energía y Minas	2,685.8	2.4	92.7	0.1	-2,593.1	-96.5
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	8,965.1	8.0	5,741.6	5.1	-3,223.5	-36.0

-Millones de Quetzales-

CONCEPTO	Ejecutado 2021	Aprobado 2022	Proyecto 2023	VARIACIONES 2022-2023	
				Absoluta	Relativa
I. INGRESOS TOTALES	82,295.0	81,579.5	89,457.0	7,877.5	9.7
Ingresos Corrientes	82,112.3	81,577.7	89,334.9	7,757.2	9.5
A. Ingresos Tributarios (Carga Tributaria)	78,019.1	76,315.1	84,610.7	8,295.6	10.9
B. Ingresos No Tributarios y Transferencias	4,093.2	5,262.6	4,724.2	-538.4	-10.2
Recursos de capital	182.7	1.8	122.1	120.3	6,683.3
II. GASTO TOTAL	90,065.8	107,587.8	107,865.9	278.1	0.3
A. Gastos Corrientes	74,258.4	87,897.0	88,149.9	252.9	0.3
1. De Consumo	42,521.1	50,613.6	50,212.5	-401.1	-0.8
a) Remuneraciones	28,675.1	30,115.3	32,104.8	1,989.5	6.6
b) Bienes y servicios	13,758.6	20,309.6	17,715.0	-2,594.6	-12.8
2. Rentas de la Propiedad	11,590.9	10,700.0	11,861.4	1,161.4	10.9
3. Prestaciones de la Seguridad Social	5,362.7	5,439.8	6,139.8	700.0	12.9
4. Transferencias Corrientes	14,783.7	21,143.6	19,936.2	-1,207.4	-5.7
B. Gastos de capital	15,807.4	19,690.8	19,716.0	25.2	0.1
III. DÉFICIT PRESUPUESTARIO	7,770.8	26,008.3	18,408.9	-7,599.4	-29.2
Ahorro Corriente	7,853.9	-6,319.4	1,185.0	7,504.4	-118.8
Financiamiento del Déficit	7,770.8	26,008.3	18,408.9	-7,599.4	-29.2
DEUDA INTERNA NETA	17,986.0	15,963.1	12,720.6	-3,242.5	-20.3
DEUDA EXTERNA NETA	1,702.9	-2,294.0	-1,277.6	1,016.4	-44.3
VARIACIÓN DE CAJA	-11,918.1	12,339.2	6,965.9	-5,373.3	-43.5
PRESUPUESTO TOTAL	93,005.7	112,333.3	112,294.8	-38.5	0.0

Aparentemente, el proyecto 2023 –al compararlo con el vigente 2022- implica un retorno a la disciplina fiscal y a la senda de sostenibilidad de mediano plazo

SIN EMBARGO, el panorama es similar al compararse con EL CIERRE ESTIMADO para 2022 de 2.4% (es decir, el presupuesto que se espera ejecutar este año:

- Los ingresos están creciendo más de lo previsto

PRODUCTO INTERNO BRUTO

665,048.2

709,829.8

755,122.2

ATAL Déficit fiscal como % del PIB

1.2

3.7

2.4

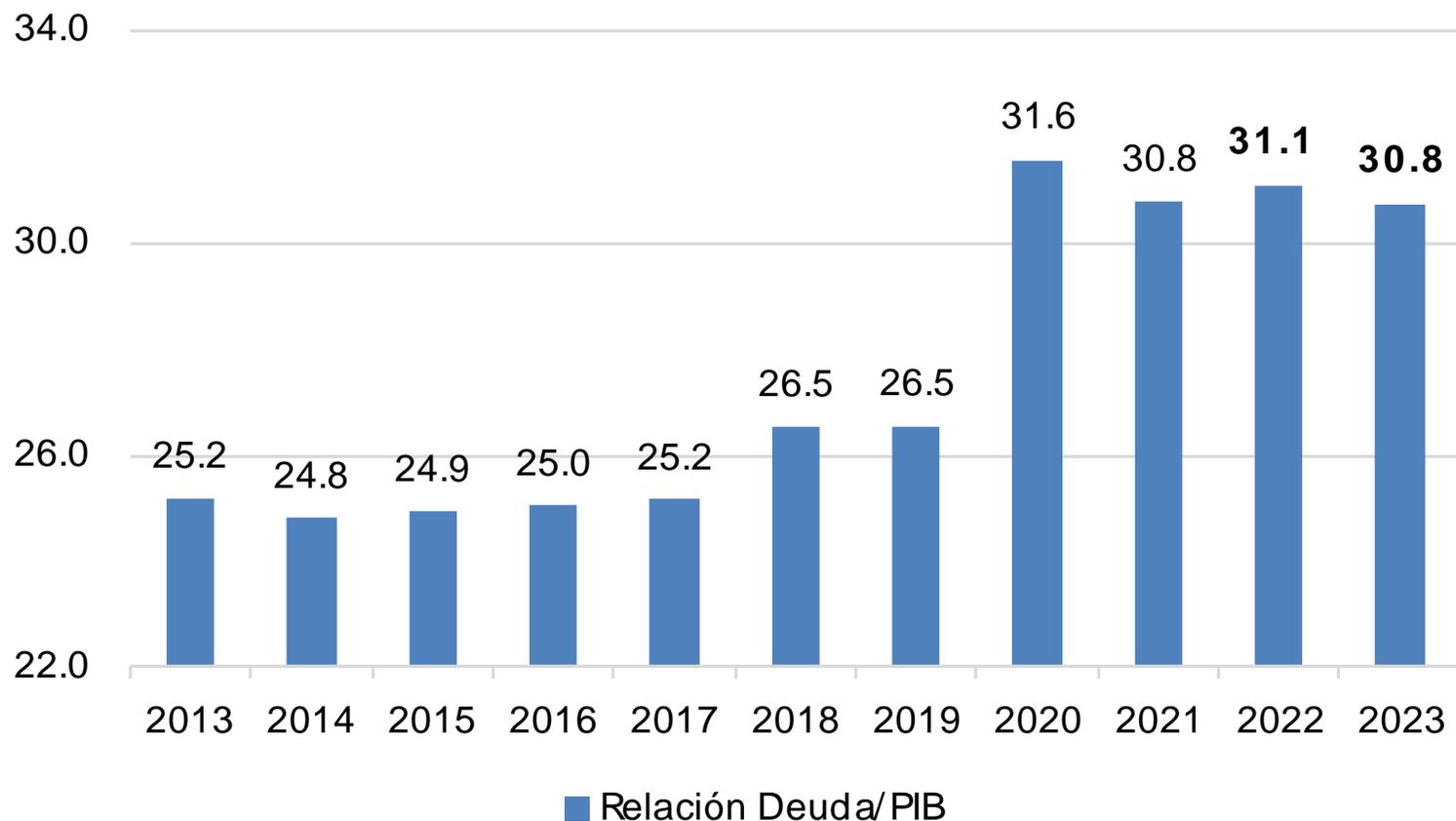
PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS PARA 2023

PRINCIPALES INDICADORES COMO PORCENTAJE DEL PIB

CONCEPTO	Ejecutado 2021	Aprobado 2022	Estimación de Cierre 2022 ^{*/}	Proyecto 2023
Ingresos Totales	12.4	11.5		11.8
Ingresos Corrientes	12.3	11.5		11.8
Ingresos Tributarios (Carga Tributaria)	11.7	10.8	11.7	11.2
Ingresos de capital	0.027	0.0003		0.016
Gastos Totales	13.5	15.2		14.3
Gastos Corrientes	11.2	12.4		11.7
Gastos de capital	2.4	2.8		2.6
<i>Ahorro Corriente</i>	1.2	-0.9		0.2
Déficit Presupuestario	1.2	3.7	2.4	2.4
Financiamiento del Déficit	1.2	3.7		2.4
Endeudamiento Público Neto	3.0	1.9		1.5
<i>Endeudamiento Interno Neto</i>	2.7	2.2		1.7
<i>Endeudamiento Externo Neto</i>	0.3	-0.3		-0.2
Uso de caja	-1.8	1.7		0.9
Presupuesto Total	14.0	15.8		14.9

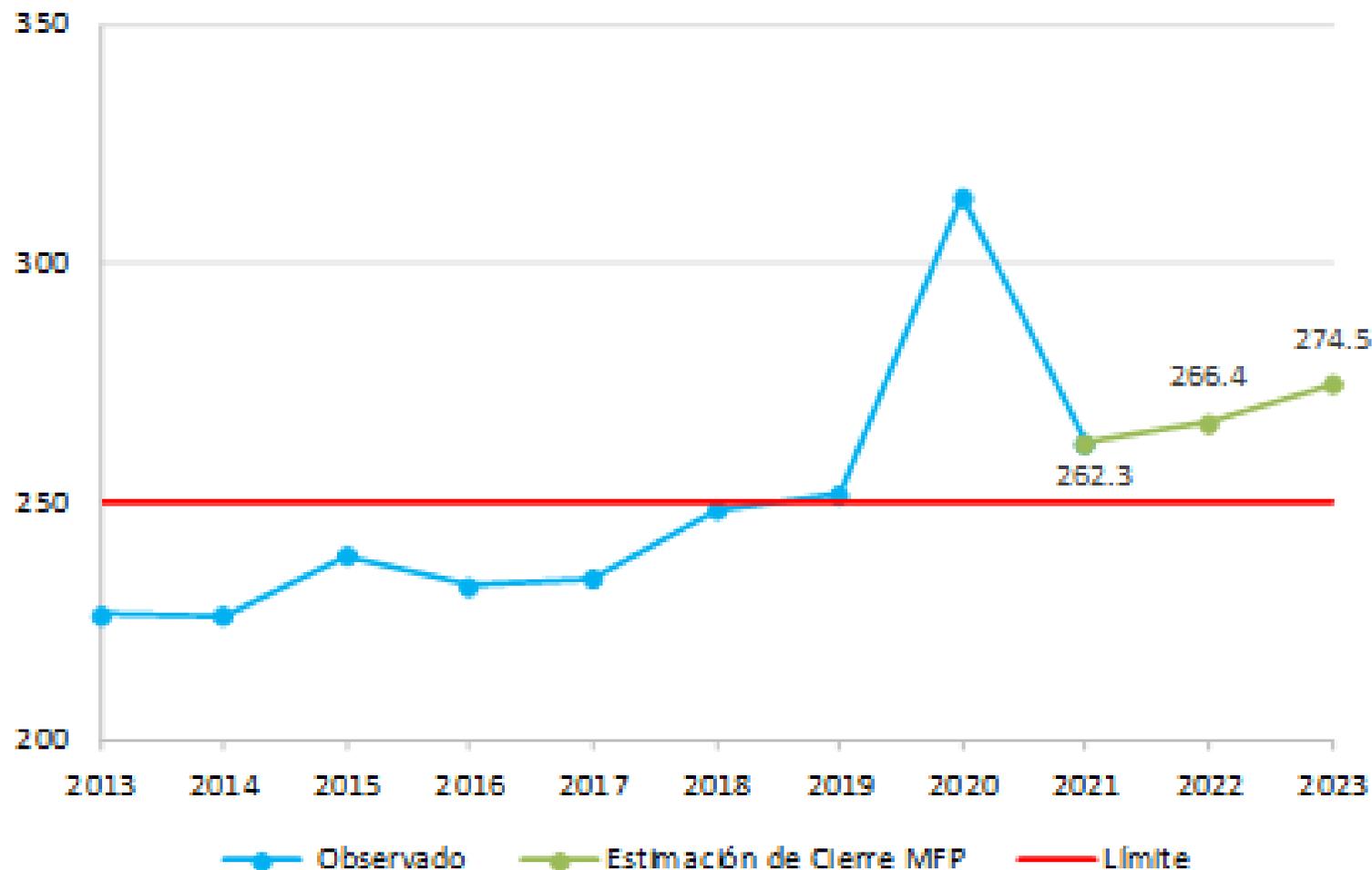
Guatemala: Deuda Pública / PIB

Años: 2013 - 2023



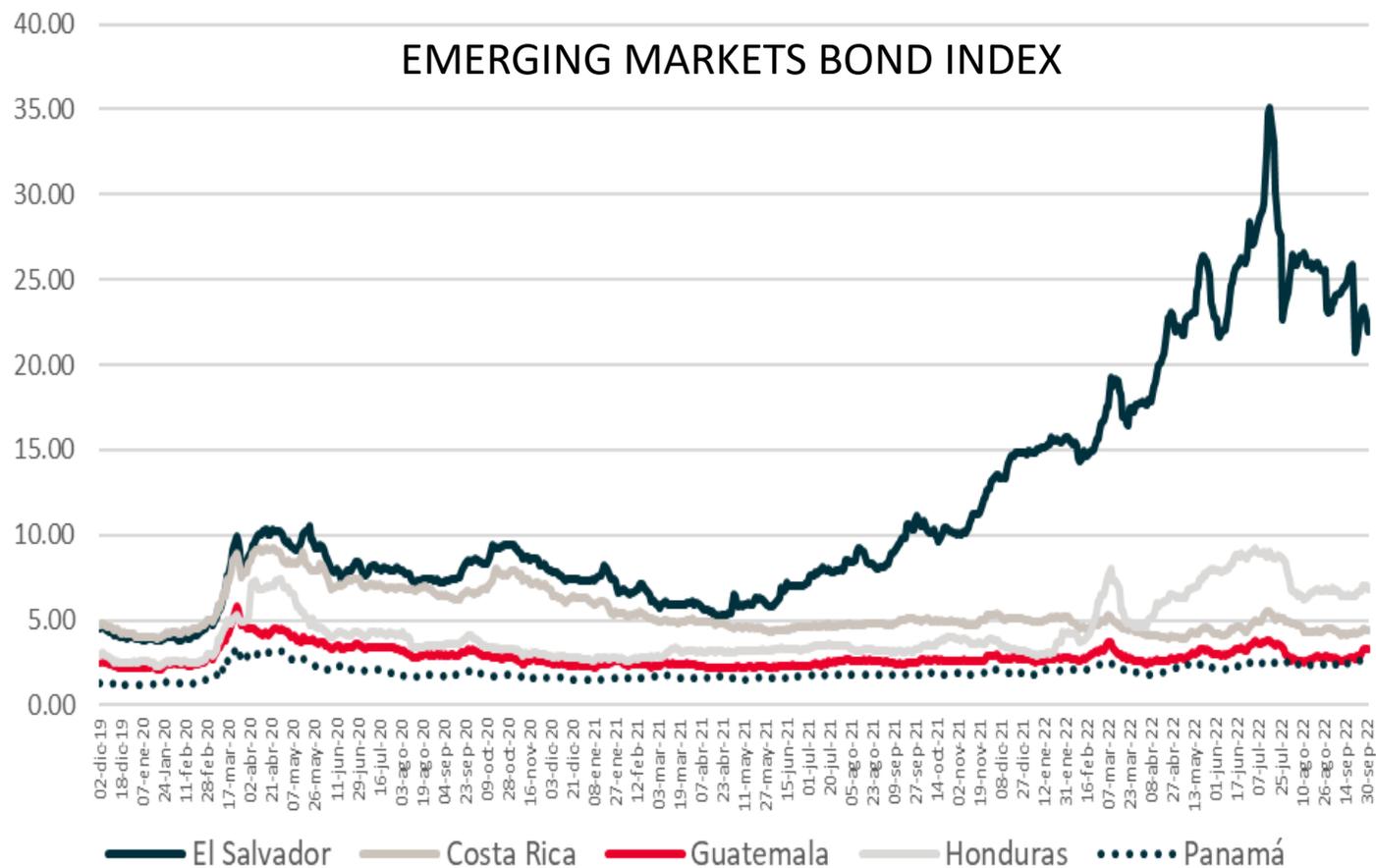
Aunque el nivel de la deuda pública (como % del PIB) es aún bajo (menor al 40% que se consideraría alarmante para una economía como la de Guatemala), se elevó considerablemente desde 2020, y no muestra una tendencia que lo retorne a los niveles de 25% que tenía en las décadas previas y que era considerado como una fortaleza macroeconómica en los mercados financieros domésticos e internacionales

Guatemala: Deuda Total / Ingresos Tributarios



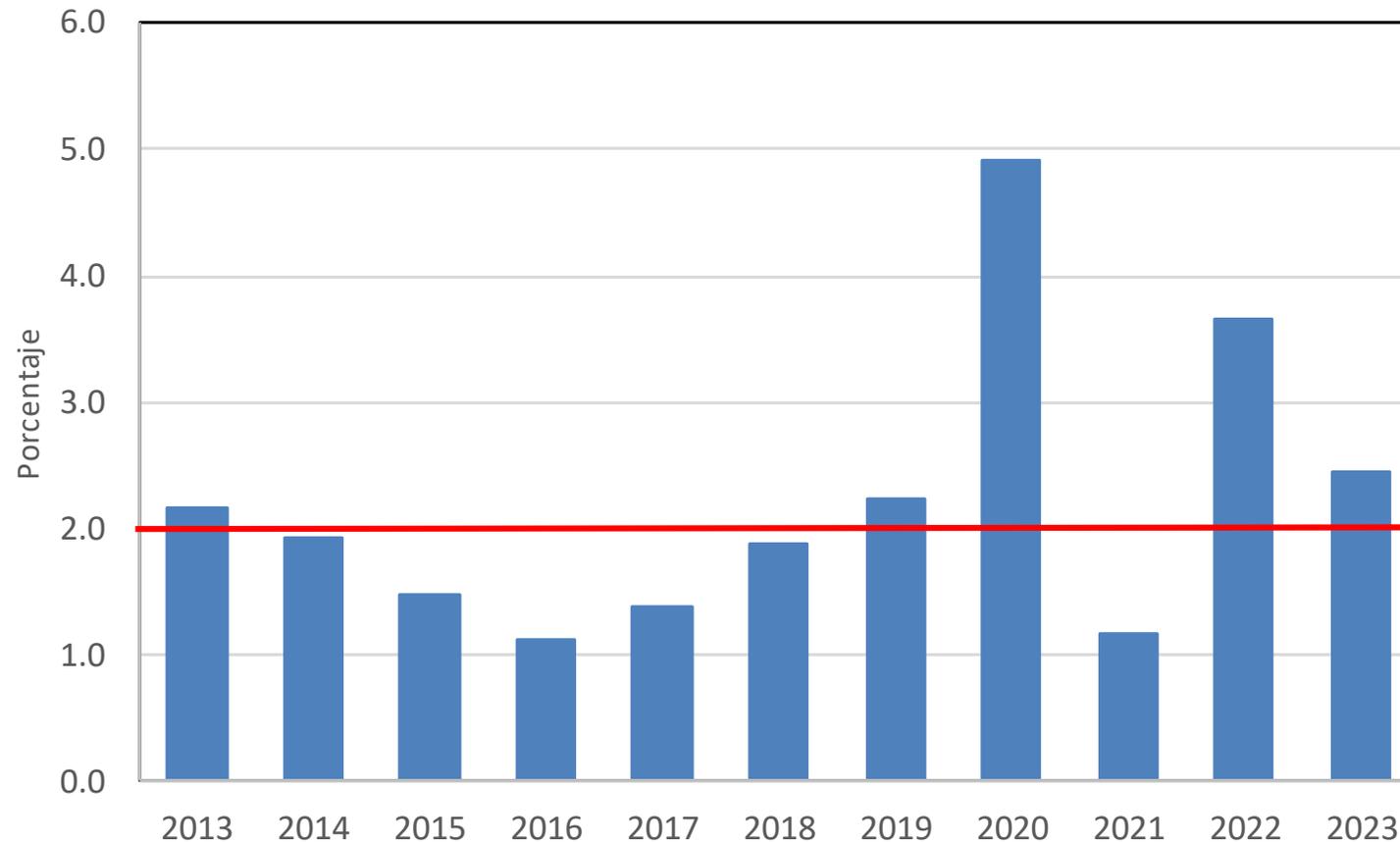
- Más preocupante aún resulta el nivel de la deuda pública como % de los ingresos tributarios
- Este nivel rebasó desde 2018 el umbral del 250% que se considera sostenible para una economía como la guatemalteca
- Para no incurrir en riesgos de insostenibilidad fiscal, el endeudamiento público debe desacelerarse en los próximos años
- Esto implica necesariamente una reducción del déficit fiscal más rápida de la prevista en el proyecto de presupuesto

¿Qué es lo que está en riesgo?



- Guatemala, a diferencia de la mayoría de países de la Región, está en posición de financiar su recuperación económica en términos accesibles, tanto en los mercados externos como internos, para inversión pública y privada
- PERO el deterioro de los indicadores macro-fiscales afecta la calificación del país
- **EL DÉFICIT FISCAL IMPORTA**

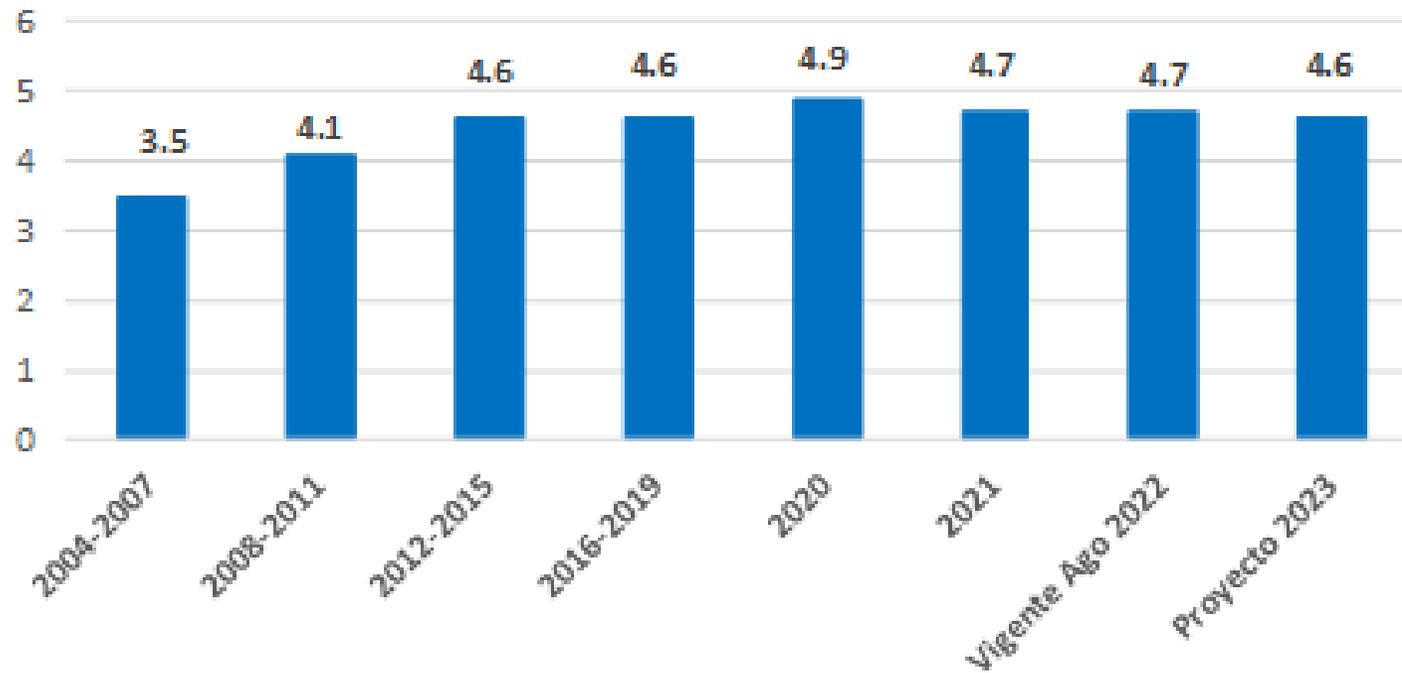
Guatemala: Déficit Fiscal / PIB Años 2013 - 2023



Por ello el FMI
recomendaba reducir el
déficit hasta retornarlo a
2% del PIB

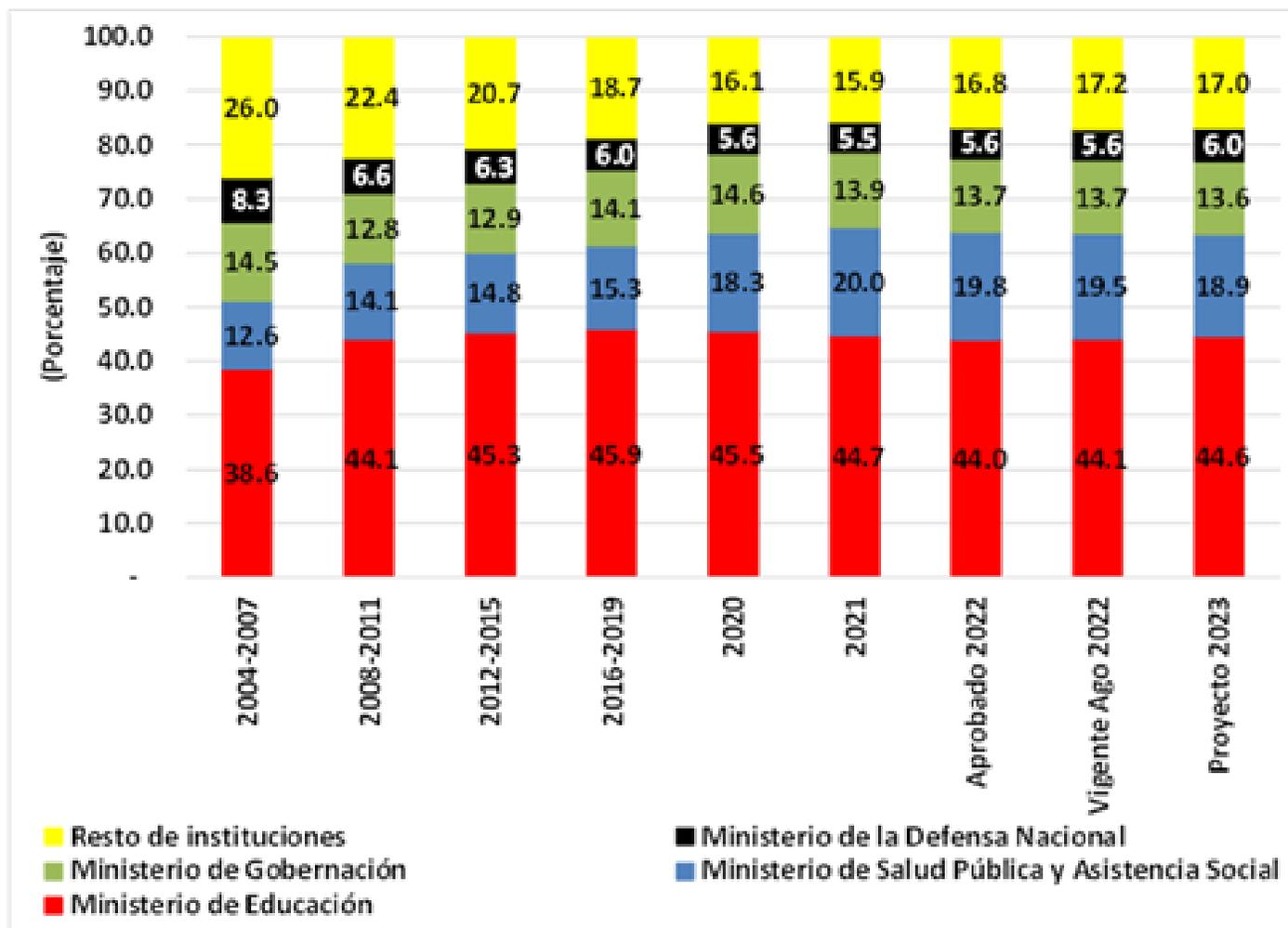
Masa Salarial

Evolución de la Masa Salarial
(% del PIB)



- Actualmente la factura salarial es el mayor componente del gasto público del gobierno central
- El porcentaje de egresos asociados a la masa salarial ha estado aumentando en los años previos, debido, en parte, a la suscripción de pactos colectivos de condiciones de trabajo y por el crecimiento en el número de empleados públicos

Evolución de la distribución promedio de la masa salarial



- La distribución de la masa salarial se ha concentrado en tres ministerios, los cuales han acumulado una mayor participación al pasar de 65.7% en el período 2004-2007 a un 78.6% en 2021
- El Ministerio de Educación ha concentrado la mayor parte de la masa salarial y se ha caracterizado por aprobar pactos colectivos de condiciones de trabajo

RECOMENDACIÓN

- En términos macroeconómicos el presupuesto 2023 presenta cifras aceptables, aunque cuenta con graves problemas de rigidez
- En términos de transparencia y eficiencia del gasto, resulta importante que el Congreso de la República apruebe el presupuesto del Estado para 2023, sin alterar los indicadores macro-fiscales

2. Consideraciones normativas

Conveniencia de revisar normas que contravienen la LOP y otras leyes

EL PRESUPUESTO ANUAL DEBE SER COMPATIBLE CON LA LOP

- La LOP y la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (anual) son leyes aprobadas y modificadas por el mismo procedimiento, pero es la Constitución la que determina los temas que se deben regular en cada una de esas leyes (reserva legal)
- Cualquier modificación o regulación sobre los temas especificados en la Constitución para la LOP debe ser exclusivamente regulado en ésta; en caso de conflicto entre esas dos leyes, debe prevalecer la ley específica -la LOP-

El gasto de funcionamiento no debe ser financiado con deuda

Normas presupuestarias que violan el artículo 61 de la LOP que establece que no se puede destinar recursos de crédito público para gastos ordinarios o de funcionamiento

- Artículo 54. Componentes de convenios de préstamos externos. Se podrá programar gastos de funcionamiento con recursos de préstamos externos
- Artículo 59 b). Disposiciones de los Bonos del Tesoro. La colocación de Bonos del Tesoro que financien gastos de funcionamiento se exceptúan de lo establecido en el artículo 61 de la LOP

Bonos del Tesoro: Destino de los Recursos

En millones de quetzales

Destino	Monto	%
TOTAL	12,775.1	100.0
Servicio de la Deuda	9,330.0	73.0
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	1,132.0	8.9
Miisterio Público	800.0	
Fideicomiso de Transporte de la Municipalidad de Guatemala	190.0	
Resarcimiento a damnificados por Hidroeléctrica Chixoy	107.0	
Registro de Información Catastral	25.0	
Conred	5.0	
Seguro Paaramétrico de Eentos Climáticos	5.0	
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	1,070.0	8.4
Caminos	987.7	
Unidad de Construcción de Edificios del Estado	54.9	
Fondo Social de Solidaridad	27.4	
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	650.0	5.1
Programa del Adulto Mayor	650.0	
Ministerio de Desarrollo Social	200.0	1.6
Fondo de Desarrollo Social	200.0	
Ministerio de Economía	100.0	0.8
Inversión y competencia	68.9	
INE	31.1	
Ministerio de Gobernación	238.6	1.9
Banco de Guatemala, pago de deficiencias netas	54.5	0.4

Preocupa que parte del financiamiento obtenido con bonos se destinaría a financiar gasto corriente: el programa de aporte al adulto mayor, el Fideicomiso de Transporte de la Municipalidad de Guatemala, resarcimiento de Chixoy, entre otros, lo cual es técnicamente errado y potencialmente insostenible, además de contravenir lo preceptuado por el artículo 61 de la Ley Orgánica del Presupuesto

Entre otras normas que deben enmendarse destacan los artículos 8, 9, 10, 33, 34,35, 36, 37, 38, 39, 51, 53, 54, 59, 74, 78, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 106, 107, 108, 109, 110, 113, 117 y 119 que se refieren a:

- Las que ilegalmente autorizan usar deuda para gasto corriente;
- Las normas para el manejo de donaciones;
- El acuerdo de Pago por Reducción de Emisiones;
- El Programa de Inversión Física, Transferencia de Capital e Inversión Financiera (listado geográfico de obras);
- La regulación relativa a los fideicomisos públicos;
- Reprogramación de fuentes de financiamiento;
- Fondo Nacional de Cambio Climático;
- Regulación específica sobre la contratación de personal, así como montos de los contratos y contenido de éstos; y,
- Pago de salarios para funcionarios diplomáticos en el exterior.

Asimismo, deben agregarse algunas normas que no figuran en el proyecto, entre las que destacan:

- Elaboración de información estadística y líneas basales que faciliten la evaluación de la ejecución presupuestaria;
- La obligatoriedad de verificar bases de datos para programas sociales; y,
- Limitar la contratación de seguros por medio de intermediarios

RECOMENDACIÓN

- Es menester modificar o eliminar algunas de las normas presupuestarias incluidas en el proyecto de presupuesto para 2023, debido a que contradicen, disminuyen o tergiversan las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Presupuesto

ATAL

Alianza Técnica de Apoyo al Legislativo

Gracias por su atención

Guatemala, octubre de 2022