

Fundación 20↑20

visión | reflexión | propuesta

PRINCIPALES CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO DE PRESUPUESTO 2025

Mario A. García Lara

I. LA IMPORTANCIA DEL CUÁNTO

Los grandes números del proyecto de Presupuesto

Supuestos Macroeconómicos

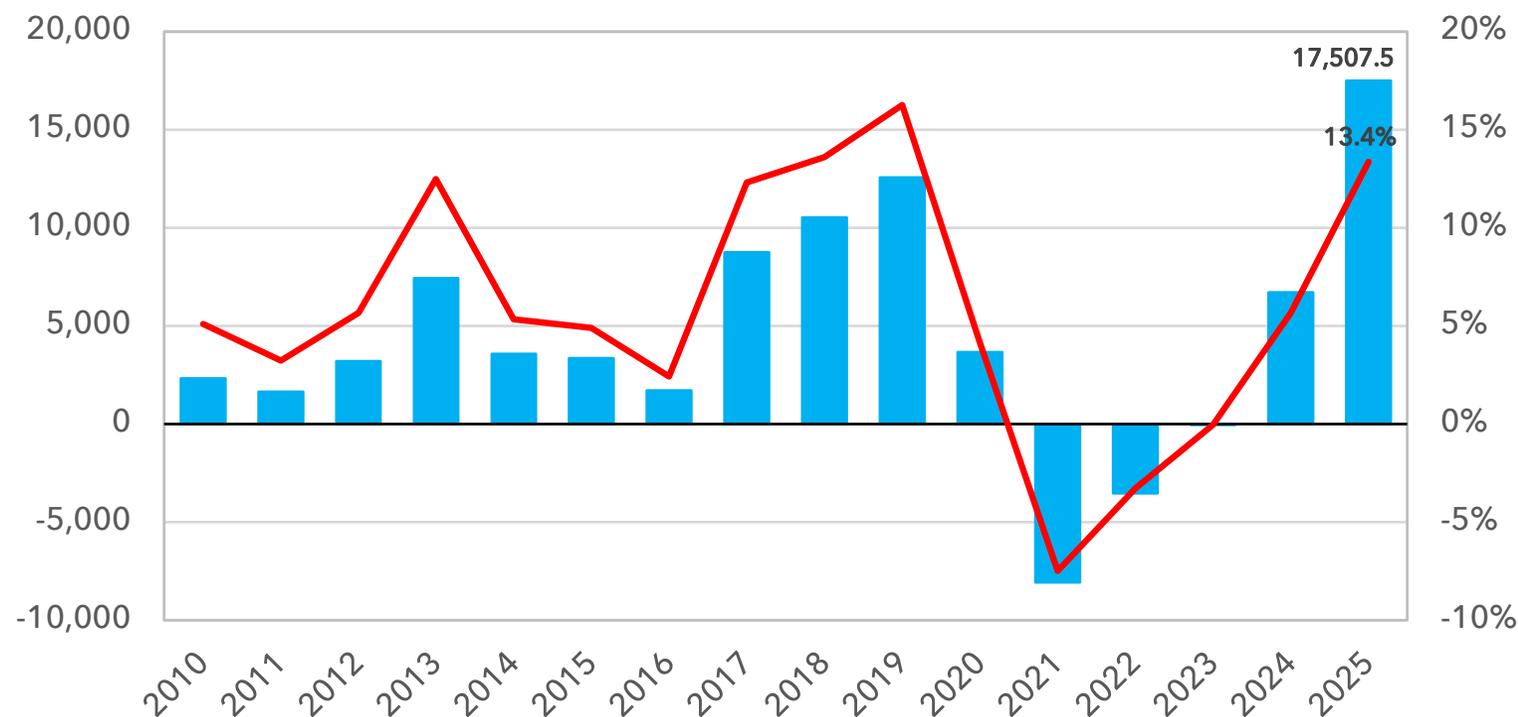
Estimación Media

	2024	2025
PIB Real (Q millones)	610,690.6	633,376.0
PIB Real (Variación)	3.5%	3.7%
PIB Nominal (Q millones)	875,097.1	937,078.4
PIB Nominal (Variación)	7.0%	7.1%
Exportaciones \$	14,917.7	15,743.7
Exportaciones (Variación)	5.5%	6,5%
Importaciones \$	30,329.2	32,603.2
Importaciones (Variación)	7.5%	8.0%
Inflación	4.0%	4.0%
Remesas \$	21,685.4	22,987.5
Remesas (Variación)	9.5%	6.0%

Se optó por basar el presupuesto en los escenarios macroeconómicos medios

Lo usual ha sido utilizar los escenarios bajos (principio de prudencia presupuestaria)

Crecimiento entre Techo Propuesto y Aprobado Año Anterior
- En millones de quetzales y porcentaje -



Se propone el incremento más grande de los últimos 15 años (en términos absolutos)

(el segundo más alto en términos relativos)

Presupuesto de Ingresos y Egresos

En millones de quetzales

CONCEPTO	Con Ampliación 2024	Proyecto 2025	Variaciones	
			Absoluta	Relativa
I. INGRESOS TOTALES	104,531.8	115,430.5	10,898.7	10.4
Ingresos Tributarios	99,684.2	109,302.6	9,618.4	9.6
II. GASTO TOTAL	126,589.6	144,842.6	18,253.0	14.4
A. Gastos Corrientes		115,189.6	115,189.6	
B. Gastos de capital		29,653.0	29,653.0	
III. DÉFICIT PRESUPUESTARIO	22,057.8	29,412.1	7,354.3	33.3
Financiamiento del Déficit	22,057.8	29,412.1	7,354.3	33.3
DEUDA INTERNA NETA		25,104.2	25,104.2	
DEUDA EXTERNA NETA		-1,277.2	-1,277.2	
VARIACIÓN DE CAJA		5,585.1	5,585.1	
PRESUPUESTO TOTAL	131,018.5	148,526.0	17,507.5	13.4
<i>PRODUCTO INTERNO BRUTO</i>	<i>875,097.1</i>	<i>937,078.4</i>		
<i>Déficit fiscal como % del PIB</i>	<i>2.5</i>	<i>3.1</i>		
Presupuesto / PIB	15.0	15.8		
Carga / PIB	11.4	11.7		

El proyecto de presupuesto 2025 –al compararlo con 2024 ampliado- continúa **alejándose de la disciplina fiscal** y de la sostenibilidad de mediano plazo

En 2025 los ingresos tributarios aumentarían a Q109,302.6MM y la estimación de cierre para 2024 es Q101,627.8MM: la recaudación crecería en Q7,674.8 millones (7.6%)

Ingresos Tributarios
Estimaciones Tomando Diferentes Criterios
Millones de quetzales

Año	Recaudación Revisada		Recaudación	
	Crecimiento PIB Nominal ^{1/}	Promedio de Crecimiento Recaudación ^{2/}	Presupuesto	Estimación de cierre 2024
2023	95,547.8	95,547.8	95,547.8	95,547.8
2024	102,236.1	102,427.2	86,247.6	101,627.8
2025	109,494.9	109,699.6	109,302.6	109,302.6
Variación % 2025-2024	7.10%	7.10%	26.7%	7.55%

Supuestos de la recaudación revisada:

1. Para la recaudación de 2024 se tomó la recaudación observada en 2023 y se le adicionó un crecimiento de 7.0% que es el crecimiento del PIB nominal estimado por el Banguat para 2024. Para 2025 se tomó la recaudación revisada para 2024 y se le adicionó un crecimiento de 7.1% que es el crecimiento del PIB nominal estimado por el Banguat para 2025
2. Para la recaudación de 2024 se tomó la recaudación observada en 2023 y se le adicionó un crecimiento de 7.2% que es la variación porcentual de la recaudación de julio de 2023 a julio de 2024. Para 2025 se tomó la recaudación revisada para 2024 y se le adicionó un crecimiento de 7.1% que es el porcentaje de crecimiento del PIB nominal estimado por el Banguat para 2025

Tomando en cuenta dos formas de proyección, las cifras estimadas para **los ingresos tributarios de 2025 tienen alta probabilidad de alcanzarse**, ya que dichas estimaciones superan el monto consignado en el presupuesto

Ingresos Tributarios



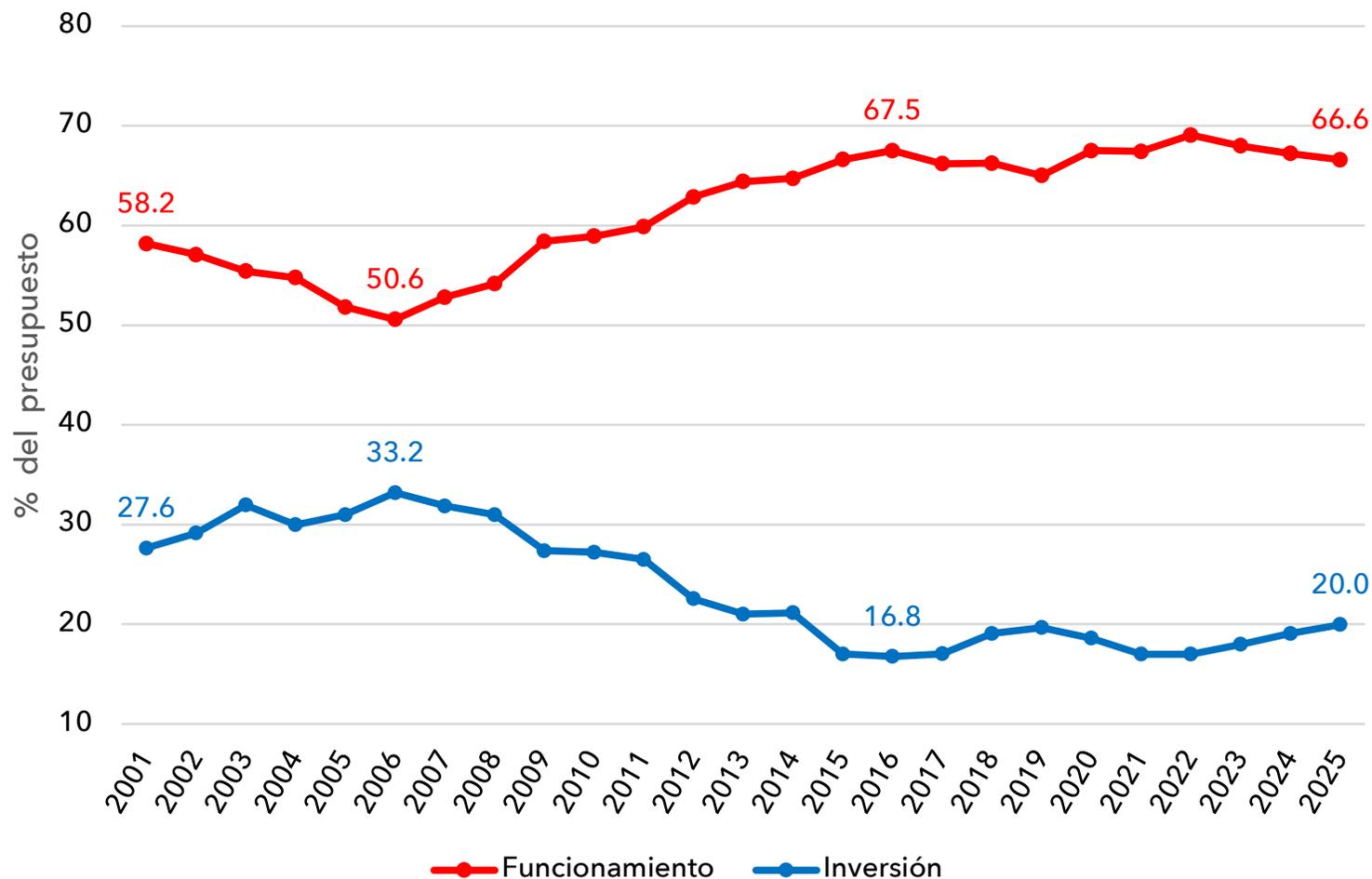
A partir de 2022 se observa una desaceleración, pasando en pocos meses a crecimientos bajo el 10%

Podría seguirse desacelerando y regresar a tasas históricamente normales alrededor del 5%

Presupuesto de Ingresos y Egresos para 2025
Principales Indicadores como Porcentaje del PIB

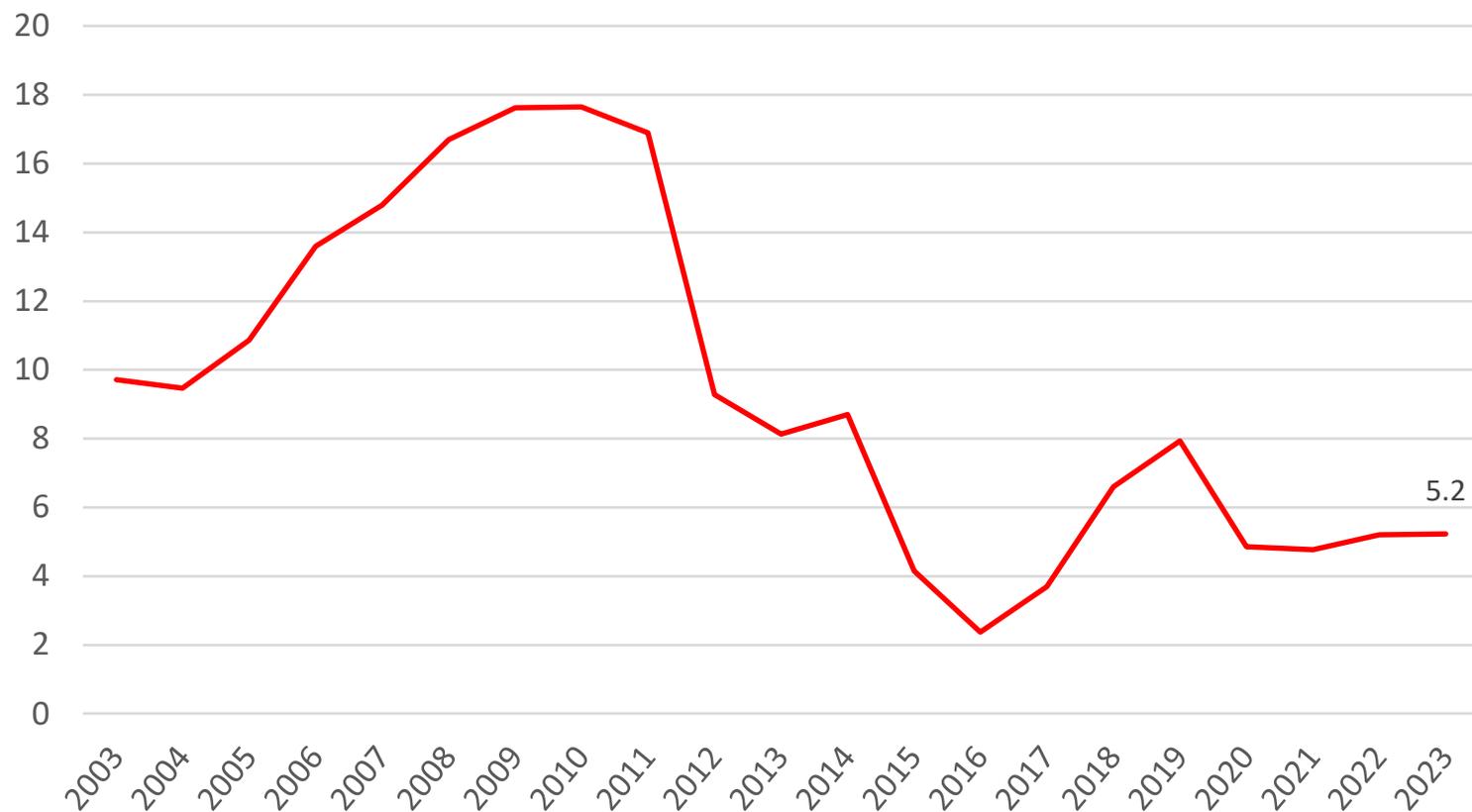
CONCEPTO	Ejecutado 2023	Con Ampliación 2024	Proyecto 2025
Ingresos Totales	12.5	11.9	12.3
Ingresos Corrientes	12.5	11.9	12.3
Ingresos Tributarios (Carga Tributaria)	11.7	11.4	11.7
Ingresos de capital	0.011	0.014	0.004
Gastos Totales	13.7	14.5	15.5
Gastos Corrientes	11.2		12.3
Gastos de capital	2.5		3.2
<i>Ahorro Corriente</i>	1.3		0.02
Déficit Presupuestario	1.3	2.5	3.1
Financiamiento del Déficit	1.3	2.5	3.1
Endeudamiento Público Neto	1.4		2.5
<i>Endeudamiento Interno Neto</i>	0.1		2.7
<i>Endeudamiento Externo Neto</i>	1.2		-0.1
Presupuesto Total	14.1	15.0	15.8

Funcionamiento vs Inversión



Los gastos de inversión presupuestados están aumentando como proporción del total de gastos; tendencia que comenzó en presupuesto de 2022, pero aún dista de la estructura que se tenía en 2006

Relación de la Inversión Real Directa
respecto a los Ingresos Tributarios



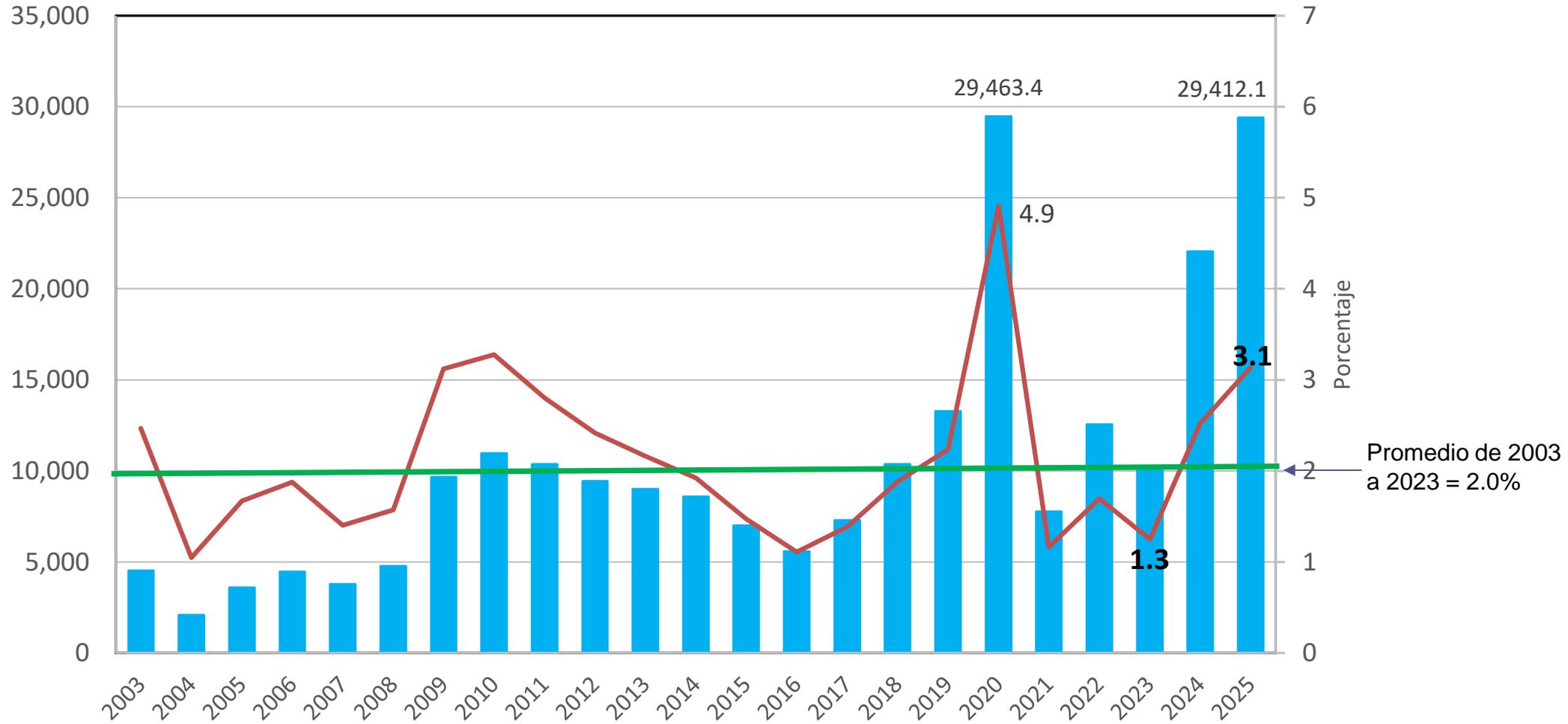
La relación entre inversión directa y los ingresos tributarios ha caído abruptamente

Este indicador sugiere que **no basta solo con contar con más recursos tributarios para lograr un aumento de la inversión**

A 2023, de cada quetzal recaudado, únicamente cinco centavos se tradujeron en inversión real directa

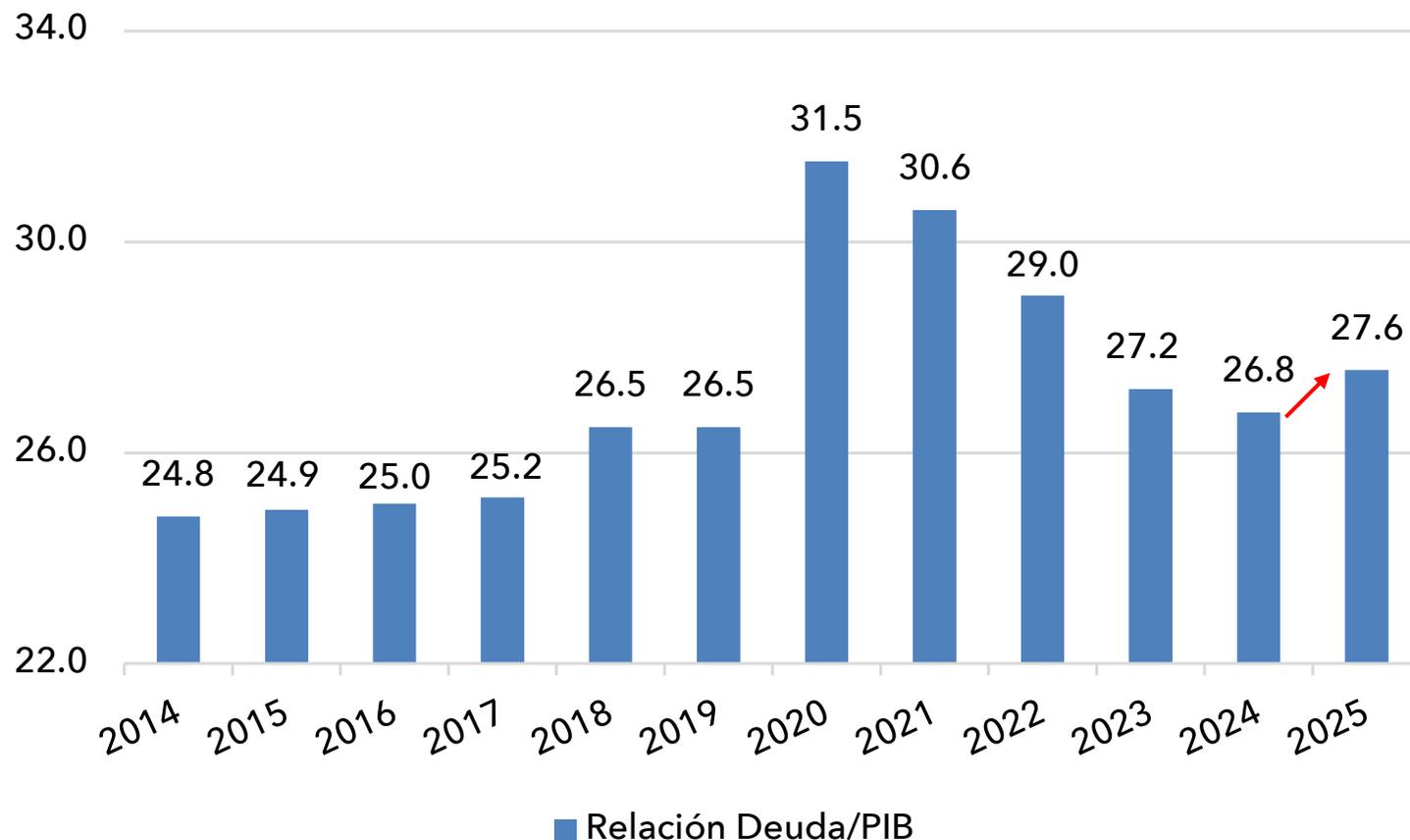
Déficit Fiscal

Millones de quetzales y % del PIB



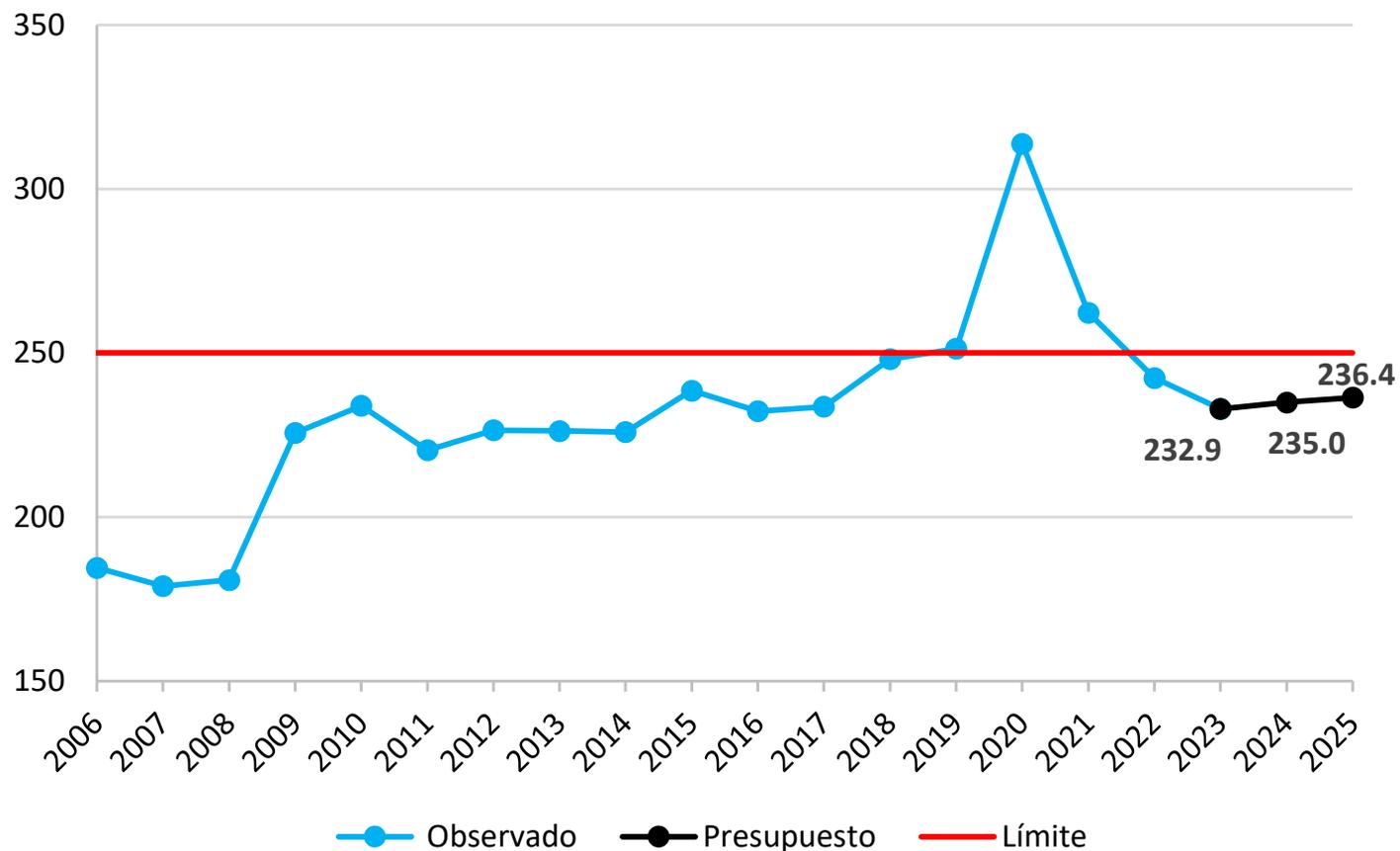
Promedio de 2003
a 2023 = 2.0%

Guatemala: Deuda Pública / PIB



La deuda pública (como % del PIB) aún es baja (lejos del “umbral alarma” del 40%), pero se elevó considerablemente en 2020 y su lenta tendencia a retomar los niveles de 25% (considerado como fortaleza macro-económica en los mercados financieros) se revertiría en 2025

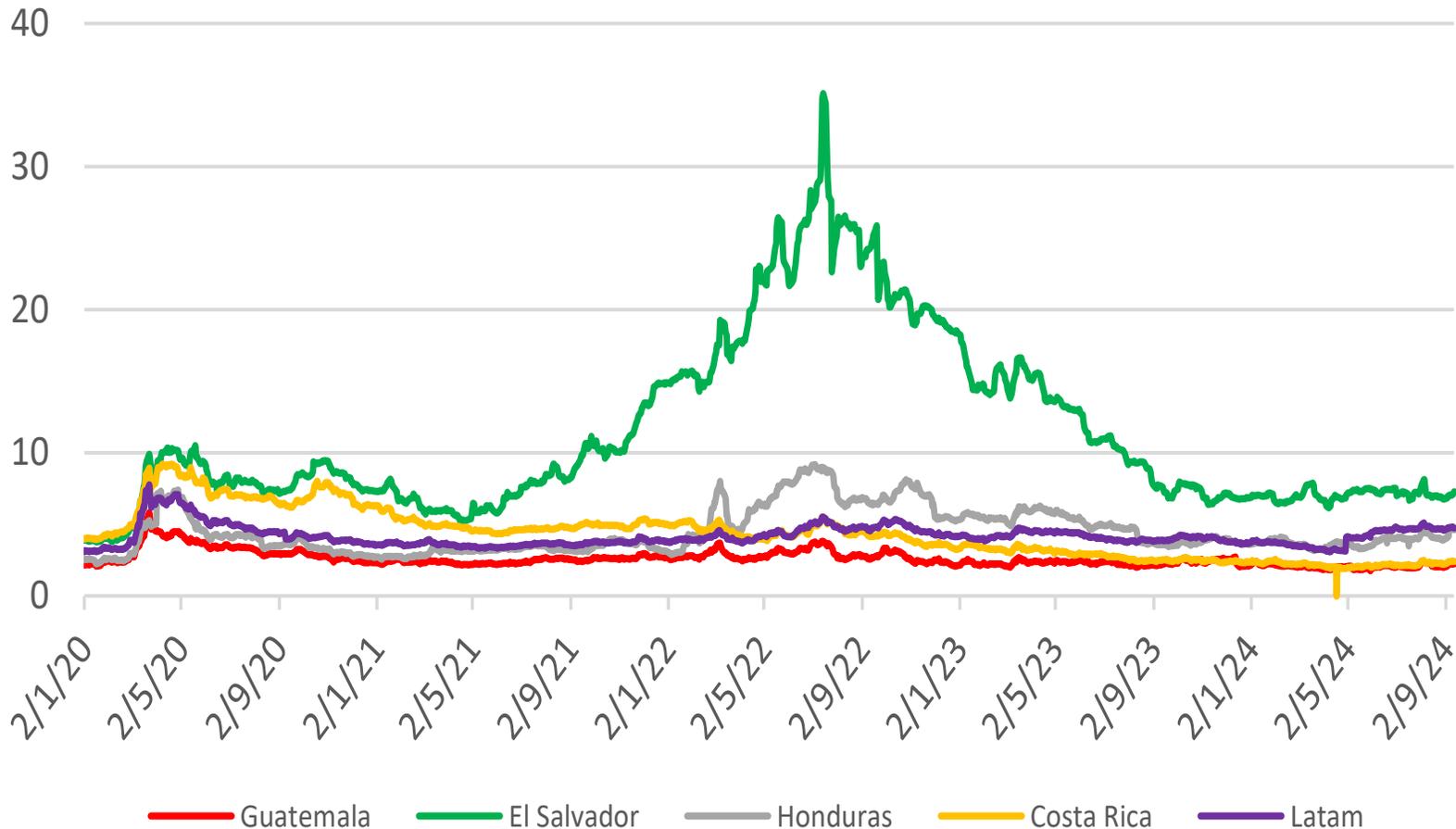
Guatemala: Deuda Total / Ingresos Tributarios



- Preocupa el nivel de la deuda pública como % de los ingresos tributarios
- Rebasó en 2018-2021 el “umbral alarma” de 250% que se considera sostenible
- Para reducir riesgos de insostenibilidad fiscal, el endeudamiento público debe desacelerarse en los próximos años
- Esto implica necesariamente una reducción del déficit fiscal

Un Activo a Preservar

Emerging Market Bond Index: CA y Latam



- Guatemala, a diferencia de mayoría de países de la Región, puede financiar su aparato económico en términos accesibles, tanto en 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

TECHO PRESUPUESTARIO MÁXIMO RECOMENDADO PARA 2025

En millones de quetzales

	Proyecto Presupuesto (1)	Modificaciones Ideales (2)	Modificaciones (3)	Diferencia (2-1)	Diferencia (3-1)
Total de Ingresos	115,430.5	115,430.5	115,430.5	0.0	0.0
Ingresos tributarios	109,302.6	109,302.6	109,302.6	0.0	0.0
Otros ingresos	6,127.9	6,127.9	6,127.9	0.0	0.0
Total Financiamiento Bruto	33,095.6	22,425.1	27,110.5	-10,670.5	-5,985.1
Déficit presupuestario	29,412.1	18,741.6	23,427.0	-10,670.5	-5,985.1
Amortización de deuda	3,683.5	3,683.5	3,683.5	0.0	0.0
TECHO PRESUPUESTARIO	148,526.1	137,855.6	142,541.0	-10,670.5	-5,985.1
Déficit fiscal como % del PIB	3.1%	2.0%	2.5%		

Un techo presupuestario prudente (2025): Q137.9 millardos

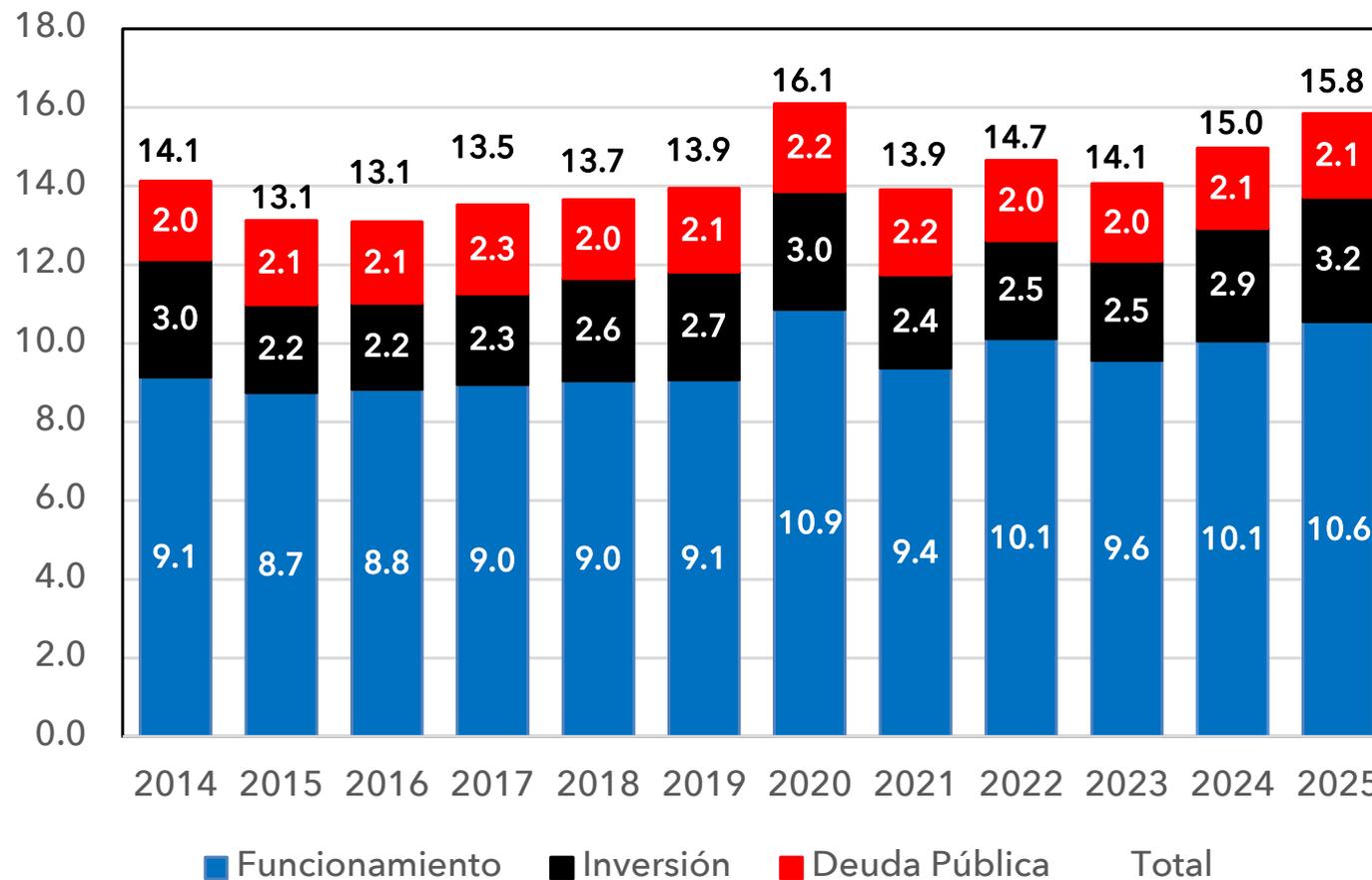
Un techo presupuestario aceptable (2025): Q 142.5 millardos

Siempre y cuando se destine a gasto estratégico, ejecutado con eficiencia y transparencia

II. LA IMPORTANCIA DEL CÓMO Y DEL PARA QUÉ

Dadas las restricciones: gastar estratégicamente, con eficiencia y transparencia

Presupuesto de Egresos como % del PIB



Rigidez del Presupuesto

Rigidez Presupuestaria: Destino Comprometido de los Recursos

En porcentajes respecto al techo presupuestario

A. Remuneraciones	26.6%
B. Servicios no personales	<u>10.7%</u>
SUB-TOTAL DE FUNCIONAMIENTO (Remuneraciones y Servicios)	37.3%
C. Obligaciones del Estado (Transferencias Corrientes)	16.8%
D. Obligaciones del Estado (Transferencias de Capital)	13.7%
E. Deuda Pública	<u>13.4%</u>
SUB-TOTAL DE OBLIGACIONES DEL ESTADO Y SERVICIOS DE LA DEUDA	43.9%
TOTAL DE GASTOS FUERA DEL CONTROL DEL ORGANISMO EJECUTIVO	81.2%
F. Inversión Real Directa	5.7%
G. Gastos del Organismo Ejecutivo (ministerios y secretarías)	<u>13.1%</u>
TOTAL DE GASTOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS	<u>18.8%</u>
TOTAL PRESUPUESTARIO DEL ESTADO	<u>100.0%</u>

- El gobierno solo dispone del 18% de sus ingresos para impulsar políticas públicas
- El resto (82%) ya está pre-comprometido para gastos rígidos (no asociados a políticas públicas)
- Preocupa que transferencias a entidades públicas (como municipalidades o consejos de desarrollo, cuyo gasto suele estar divorciado de las políticas de Estado) consume más del 30% del presupuesto

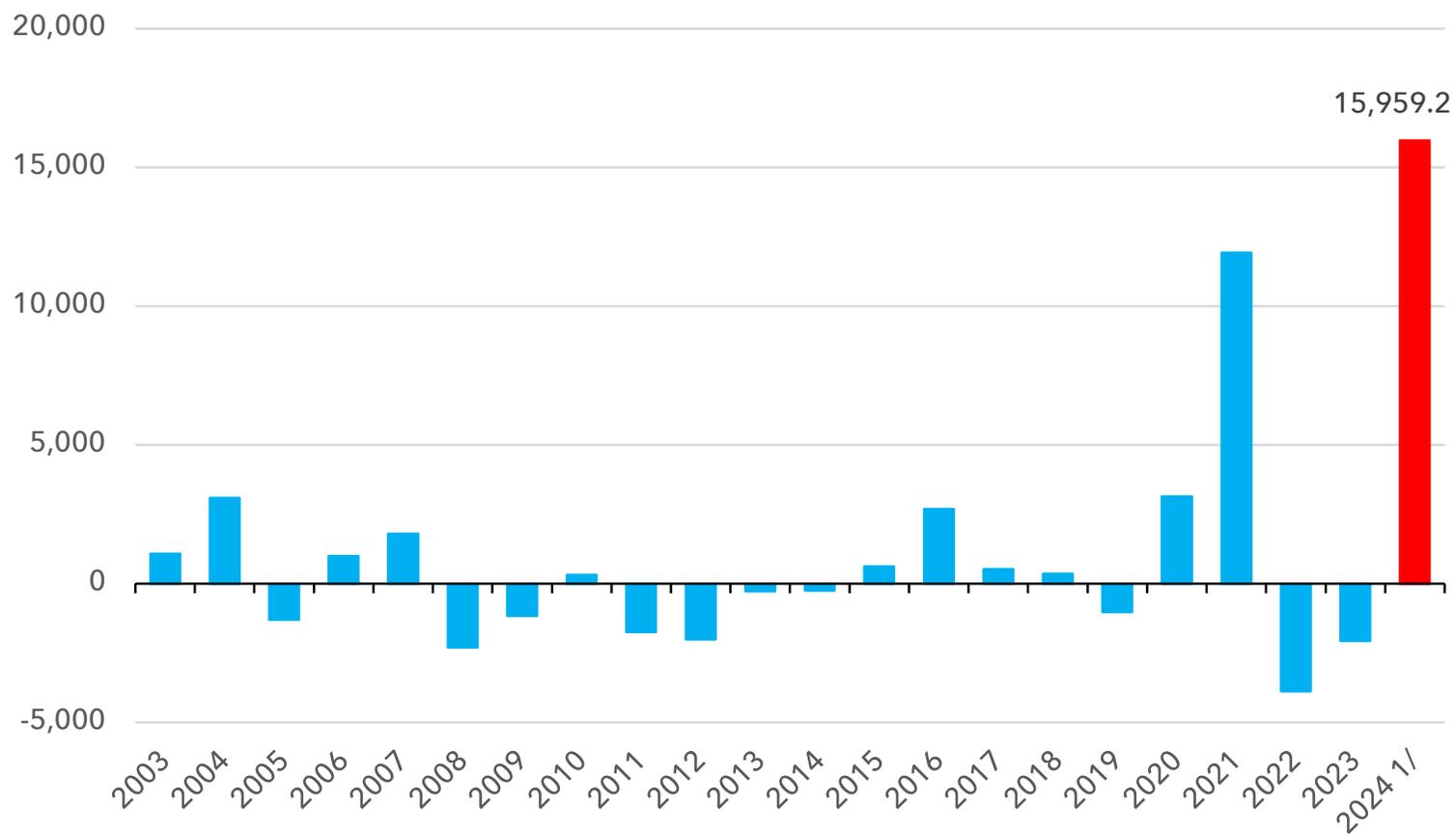
Presupuesto de Egresos Según Clasificación Institucional

- Millones de quetzales -

Descripción	Con Ampliación 2024	% del Presupuesto 2024	Proyecto 2025	% del Presupuesto 2025	Variaciones	
					Absoluta	Relativa
TOTAL	131,018.5	100.0	148,526.0	100.0	17,507.5	13.4
Presidencia de la República	217.8	0.2	220.5	0.1	2.7	1.2
Ministerio de Relaciones Exteriores	870.8	0.7	980.0	0.7	109.2	12.5
Ministerio de Gobernación	7,753.9	5.9	8,272.8	5.6	518.9	6.7
Ministerio de la Defensa Nacional	3,501.6	2.7	3,860.0	2.6	358.4	10.2
Ministerio de Finanzas Públicas	397.0	0.3	505.0	0.3	108.0	27.2
Ministerio de Educación	23,288.7	17.8	25,650.0	17.3	2,361.3	10.1
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	13,694.0	10.5	15,199.9	10.2	1,505.9	11.0
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	1,815.8	1.4	2,414.4	1.6	598.6	33.0
Ministerio de Economía	497.0	0.4	977.7	0.7	480.7	96.7
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	2,662.1	2.0	2,592.1	1.7	-70.0	-2.6
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	6,416.9	4.9	9,929.9	6.7	3,513.0	54.7
Ministerio de Energía y Minas	242.7	0.2	106.5	0.1	-136.2	-56.1
Ministerio de Cultura y Deportes	809.0	0.6	1,001.3	0.7	192.3	23.8
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	1,502.9	1.1	2,040.7	1.4	537.8	35.8
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	264.3	0.2	367.0	0.2	102.7	38.9
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	46,543.2	35.5	51,666.4	34.8	5,123.2	11.0
Servicios de la Deuda Pública	17,953.7	13.7	19,962.1	13.4	2,008.4	11.2
Ministerio de Desarrollo Social	2,409.9	1.8	2,579.7	1.7	169.8	7.0
Procuraduría General de la Nación	177.3	0.1	200.0	0.1	22.7	12.8

Variación de Caja

- En millones de quetzales -



1/ Al 31 de agosto de 2024

ALGUNAS IDEAS

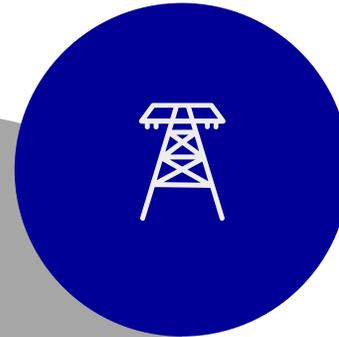
Hacer más de lo mismo vs aprovechar una oportunidad histórica

CREACIÓN DE VEHÍCULOS DE PROPÓSITO ESPECIAL

Nutrición
Q3.5 millardos



Energía
Q3.5 millardos



Infraestructura
Q3.5 millardos



- FMI: subir déficit ok, PERO temporal y para inversión específica

III. LA IMPORTANCIA DE LAS REGLAS CLARAS

Las Normas Presupuestarias: necesarias para la eficiencia y la transparencia

A. Jerarquía de la LOP

Conveniencia de revisar normas que contravienen la LOP y otras leyes

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-

Uno de los principales pilares que establece la LOP es que el gasto de funcionamiento no debe ser financiado con deuda

Las normas 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 deben eliminarse del proyecto. Estos son algunas disposiciones que contradicen este principio:

- Artículo 55. Componentes de convenios de préstamos externos. Se podrá programar gastos de funcionamiento con recursos de préstamos externos
- Artículo 60 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

B. Normas positivas que deben mantenerse

El proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos 2025, contiene varias normas positivas que deben conservarse y aprobarse, entre las que se puede mencionar normas generales, normas de transparencia, lineamientos y procesos en tesorería, normas complementarias al sistema de crédito público de la LOP, mercado de capitales, y ejecución de las inversiones de obra física

C. Normas que deben corregirse o eliminarse

Prevalecen muchas de las que en años anteriores se han señalado como negativas:

- Anticipo de recursos, artículo 8
- Modificaciones presupuestarias, artículo 9
- Pago por servicio, artículo 10
- Recursos humanos, artículos 35 al 40
- Implementación y uso del Fondo Rotativo Institucional con Tarjeta de Compras Institucional, artículo 32
- Disposiciones operativas para donaciones, artículo 52
- Disposiciones sobre registro de desembolsos provenientes de donaciones, cuyos recursos no ingresan a las cuentas bancarias del gobierno, artículo, 54
- Componentes de convenios de préstamos externos, artículos 55 y 60
- Fideicomisos, capítulo IX
- Reprogramación de fuentes de financiamiento, artículo 110
- Pago de salarios para funcionarios diplomáticos en el servicio exterior y liquidación de prestaciones al personal en el exterior, artículos 113 y 114

D. Normas que deben agregarse

- Prohibición de gastos superfluos (la modificación de este artículo aunada con la integración del artículo sobre el fondo rotativo institucional podría derivar en la inadecuada utilización de la tarjeta de compras institucional)
- Mejora en condiciones financieras derivadas de operaciones de crédito público
- Fortalecimiento de la preinversión
- Normas para mejorar el control del presupuesto que se destina a los Consejos de Desarrollo
- Normas para cubrir las deficiencias netas de las operaciones del Banco de Guatemala (según lo contenido en los artículos 9 y 83 de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, debe agregarse al artículo 57 del proyecto)

E. Otros aspectos normativos a considerar

- Cumplimiento del mandato de escuchar la opinión de la Junta Monetaria (éstas son reglas contenidas en la Constitución (artículo 171 literal i) y en la Ley Orgánica del Presupuesto, artículo 67 de la LOP)
- Conveniencia de un marco legal que establezca una serie de reglas de responsabilidad fiscal, que coadyuven a la sostenibilidad fiscal y que sirvan de marco para el diseño y aprobación de los presupuestos posteriores:
 - Indicadores de déficit fiscal
 - Indicadores del ahorro corriente (ingresos corrientes menos gastos corrientes)

Fundación **20↑20**

visión | reflexión | propuesta

Gracias por su atención

Guatemala, septiembre de 2024