

## **OPINIÓN SOBRE EL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022<sup>1</sup>**

### **LO MAS IMPORTANTE**

- 1. ES NECESARIO REDUCIR EL TECHO PRESUPUESTARIO PARA QUE EL DEFICIT DE 2,022 SEA MENOR AL DE 2,021 Y ASI NO COMPROMETER EL COSTO DEL PAGO DE LA DEUDA Y EL FUTURO COSTO DE FINANCIAMIENTO PARA INVERSIÓN.**
- 2. REVISAR LAS NORMAS PRESUPUESTARIAS PARA QUE EL GASTO CORRIENTE NO SEA FINANCIADO CON DEUDA, Y OTRAS NORMAS QUE PERMITEN LA INEFICIENCIA Y LA OPACIDAD, ASI COMO AGREGAR ALGUNAS QUE SON POSITIVAS QUE HAN SIDO PARTE DE PRESUPUESTOS ANTERIORES Y FALTAN EN ESTE.**

Además de las diversas fragilidades estructurales que año con año presentan los presupuestos del Estado, el proyecto que el Organismo Ejecutivo elevó para aprobación del Congreso de la República para el ejercicio fiscal 2022 presenta un techo de gasto de Q104 millardos, que genera un déficit fiscal equivalente al 2.8% del Producto Interno Bruto, lo que daría una señal de inconsistencia en la búsqueda de la consolidación fiscal, ya que representaría un porcentaje mayor al que se estaría obteniendo en 2021, provocando con ello que el endeudamiento público alcance el próximo año un nivel cercano al 300% de los ingresos tributarios que, al sostenerse en el tiempo, perjudicaría la buena reputación macroeconómica del país en los mercados financieros y amenazaría las posibilidades de desarrollo económico y social.

Por ello, es necesario que el Congreso introduzca las enmiendas necesarias para mejorar sustancialmente la eficacia del gasto y asegurar la sostenibilidad fiscal del país, empezando por reducir el techo presupuestario propuesto a niveles más prudentes. Además, debe corregir el injustificable uso del endeudamiento para financiar gasto recurrente (pues la deuda solo puede financiar inversión) y velar por cumplir sus funciones fiscalizadoras sobre la liquidación del presupuesto de cada año, obligar a que se genere información sistemática del número y costo de sus trabajadores, así como obligar a toda entidad que recibe fondos públicos a que adopte prácticas de rendición de cuentas.

La necesidad de analizar, discutir y aprobar esas enmiendas al proyecto de presupuesto no debe impedir una aprobación oportuna de un presupuesto mejorado para 2022. De lo contrario, si el Congreso no lograra aprobar el Presupuesto antes del 30 de noviembre como estipula la Ley correspondiente, quedaría en vigor el del año anterior, lo cual ocasionaría problemas de funcionamiento y de menor eficiencia en el gasto, y obligaría a generar

---

<sup>1</sup> Algunos de los análisis técnicos sobre los diferentes aspectos del presupuesto 2022, se beneficiaron del documento “Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2022” elaborado por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN-.

transferencias desestructuradas y opacas a lo largo del año en las diferentes entidades del aparato estatal y, además, conllevaría un techo presupuestario excesivo que pondría en riesgo la sostenibilidad fiscal.

En ese sentido, conviene resaltar algunas conclusiones derivadas del análisis que la Alianza de Apoyo al Legislativo -ATAL-, realizó del proyecto de Presupuesto para el próximo año y que convendría que el Congreso de la República tome en consideración al aprobarlo:

1. Para la elaboración del proyecto de presupuesto del Estado para 2022 se tomó en cuenta las estimaciones macroeconómicas elaboradas por el Banco de Guatemala correspondientes al escenario bajo, lo cual se considera adecuado porque se respeta el principio de prudencia presupuestaria.
2. Los ingresos tributarios en el proyecto de presupuesto nuevamente incluyen un “bolsón” de otros impuestos directos e indirectos, por Q1.3 millardos, cuya fuente es incierta. Según lo esperado por la SAT, se proyecta que la recaudación en 2022 sea de Q74,368.0 millones (equivalentes al 10.7% del PIB), la cual se estima que es razonable.
3. El buen desempeño de la recaudación en 2021 significará un déficit fiscal menor al originalmente esperado: como máximo se espera que el déficit fiscal este año sea, a lo sumo, equivalente al 2.6% del PIB. En contraste, el déficit fiscal planteado en el proyecto de presupuesto para 2022 asciende a 2.8% del PIB, el cual, al ser superior al de 2021, sería inconsistente con el necesario esfuerzo de consolidación fiscal -con el que el gobierno afirma estar comprometido- que busca retornar a un déficit de 2% del PIB, considerado como aceptable en términos de sostenibilidad fiscal. También es de considerar que, en relación con el tamaño de la economía nacional, el presupuesto 2022 sería el más elevado de la última década (exceptuando el presupuesto extraordinario de la pandemia en 2020).
4. Partiendo de un déficit fiscal estimado de 2.6% del PIB en 2021, se sugiere que para 2022 debería procurarse alcanzar un déficit fiscal igual o menor a este. Para el efecto, se recomienda que se ajuste a la baja el techo presupuestario para 2022 en al menos Q1,520.0 millones, hasta ubicarse en un nivel máximo de Q102,470 millones.
5. Continúa dándose un aumento creciente del presupuesto destinado a funcionamiento y al servicio de la deuda, en detrimento del gasto destinado a inversión. En ese contexto, resulta técnicamente errado, financieramente insostenible y legalmente improcedente que parte del financiamiento obtenido con bonos se destine a financiar gasto corriente (como parte para clases pasivas civiles del Estado, el aporte económico al adulto mayor, los programas de incentivos forestales, al Instituto Nacional de Electrificación y el Fideicomiso del Transporte de la Ciudad de Guatemala), pues ello no solo es una temeridad financiera, sino que contraviene lo preceptuado en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Presupuesto. Esos gastos (que en el proyecto de presupuesto

para 2022 superan los Q6,300 millones) deberían ser financiados exclusivamente con ingresos ordinarios.

6. Es recomendable que las autoridades fiscales publiquen una ruta de retorno a los indicadores de solidez fiscal que se tenían antes de la crisis. Para el futuro, se vuelve imprescindible que el país cuente con una normativa específica en la que se establezca una serie de reglas de responsabilidad fiscal que coadyuven a la sostenibilidad de las finanzas públicas.
7. Debido a las asignaciones fijas de la Constitución y otras leyes, el presupuesto se ha vuelto extremadamente rígido: existe apenas flexibilidad para implementar políticas públicas e inversión por parte del ejecutivo de solo un 16.3% del presupuesto, lo que implica que el 83.7% de los egresos ya se encuentra comprometido de antemano. Preocupa que las transferencias a entidades públicas (como municipalidades o consejos de desarrollo, cuyo gasto suele estar divorciado de las políticas de Estado) consuma más del 30% del presupuesto.
8. Desde hace varios años la prioridad en el gasto público ha sido el rubro de funcionamiento, en detrimento de la inversión. Destaca el incremento sostenido de la planilla de los servidores públicos, situación que requiere de una corrección estructural, empezando por realizar una revisión integral de la legislación relacionada con el servicio civil y las clases pasivas, así como considerar el efecto que tienen los distintos pactos colectivos de condiciones de trabajo.
9. Es imprescindible que en la ejecución del presupuesto se preste especial atención al seguimiento y fiscalización del gasto de los gobiernos locales y de otras instituciones descentralizadas y autónomas que ejecutan parte del presupuesto.
10. Se considera necesario evaluar la conveniencia de continuar destinando recursos públicos a ONGs para que presten un servicio que, en principio, le corresponde prestar al Estado y, de considerarse necesaria la prestación de tales servicios por parte de dichas organizaciones, velar porque estos se adquieran en el marco de la Ley de Contrataciones del Estado.
11. En la separata de riesgos fiscales incluida en el proyecto de presupuesto 2022 no se incluyeron algunos riesgos que por su magnitud e incidencia deberían estar explicitados en el referido análisis, como son los asociados al Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, así como los riesgos financieros derivados de los pactos colectivos de condiciones de trabajo.
12. Si bien la Ley Orgánica del Presupuesto -LOP- y la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (anual) son decretos aprobados y modificados por el

mismo procedimiento, es la Constitución la que determina los temas que deben regularse en cada una de esas leyes (reserva legal). Cualquier modificación o regulación sobre los temas especificados en la Constitución para la LOP debe ser única y exclusivamente regulado en ésta; en caso de conflicto entre esas dos leyes, debe prevalecer la ley específica -la LOP-.

13. Tomando en cuenta lo anterior, es menester modificar o eliminar algunas de las normas presupuestarias incluidas en el proyecto de presupuesto para 2022, debido a que contradicen, disminuyen o tergiversan las disposiciones contenidas en la ley Orgánica del Presupuesto. Entre esas normas que deben enmendarse destacan las contenidas en los artículos 8, 9, 10, 23, 31, 32, 33, 34,35, 36, 49, 50, 51, 56, 72, 76, 86 a 93, 105, 107, 108, 109 y 110, 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; y,
- Pago de salarios para funcionarios diplomáticos en el exterior.

4

---

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; y,
- La obligatoriedad de verificar bases de datos para programas sociales.

14. En síntesis, a fin de que el gobierno pueda contar con una herramienta que le permita operar financieramente con transparencia en la ejecución gubernamental, así como para dar certeza a los mercados, es muy importante que el Congreso de la República apruebe el presupuesto del Estado para 2022, sujeto a que se realicen las siguientes correcciones al proyecto presentado por el Organismo Ejecutivo:

- a. Que se recorte hacia la baja el techo presupuestario (a unos Q102,469.6 millones, de manera que el déficit fiscal no sea mayor al de 2021, es decir, no mayor al 2.6% del PIB, a fin de retornar a la sostenibilidad fiscal; y,
- b. Que se modifiquen o eliminen aquellas normas presupuestarias (indicadas en este documento) que disminuyen o tergiversan las disposiciones contenidas en la ley Orgánica del Presupuesto.