

Las finanzas públicas en 2021 y el proyecto de presupuesto del Estado para 2022

Erick Coyoy, director del Idies

La situación de las finanzas públicas en 2021 estuvo caracterizada por dos aspectos principales, la continuidad del presupuesto aprobado originalmente para 2019, y modificado en 2020 con las ampliaciones presupuestarias para financiar los programas creados para enfrentar los efectos negativos de la pandemia (especialmente el bono familia, el programa de protección del empleo y el programa de créditos a microempresas, pequeñas y medianas empresas por medio del Crédito Hipotecario Nacional); por el lado de los ingresos, una importante recuperación de la recaudación tributaria, como resultado de la reactivación económica luego de la contracción registrada el año pasado, también como parte de los efectos de la pandemia.

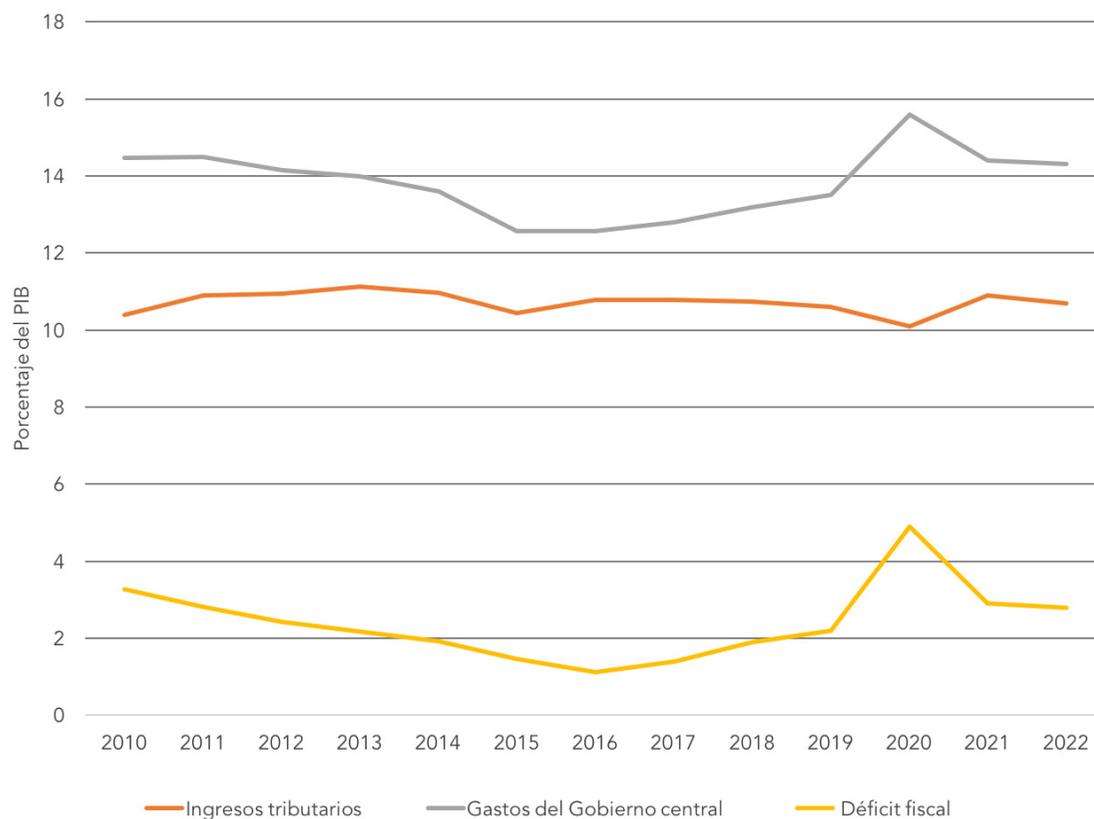
Respecto a lo ejecutado en 2020, cuando se tuvo el financiamiento extraordinario aprobado para financiar los programas para enfrentar la pandemia, el gasto total tiene un comportamiento diferente en 2021, precisamente, porque dichos programas no tuvieron continuidad en este año. Aunque en cifras absolutas el monto de gasto total es casi el mismo en ambos años (arriba de los Q93 000 millones) en comparación con el PIB, la magnitud se reduce en 2021. Dado el aumento antes indicado en los ingresos, el déficit fiscal se reduce respecto a 2020, pero todavía se mantiene por arriba del nivel de los cinco años anteriores a la pandemia.

En la figura 1 se puede observar que el gasto total del Gobierno, con excepción de 2020 en donde se acercó a 16 % debido al gasto extraordinario para atender la pandemia, se mantiene casi todos los años alrededor del 14 % del PIB, en tanto que los ingresos por la recaudación tributaria fluctúan entre el 10 % y el 11 % del PIB. Esto da lugar a los continuos déficits fiscales,

que llevan a los Gobiernos a acudir al endeudamiento como medio para cubrir el exceso de gastos sobre ingresos.

Figura 1

Ingresos tributarios, gastos totales del Gobierno y déficit fiscal como porcentaje del PIB 2010-2022

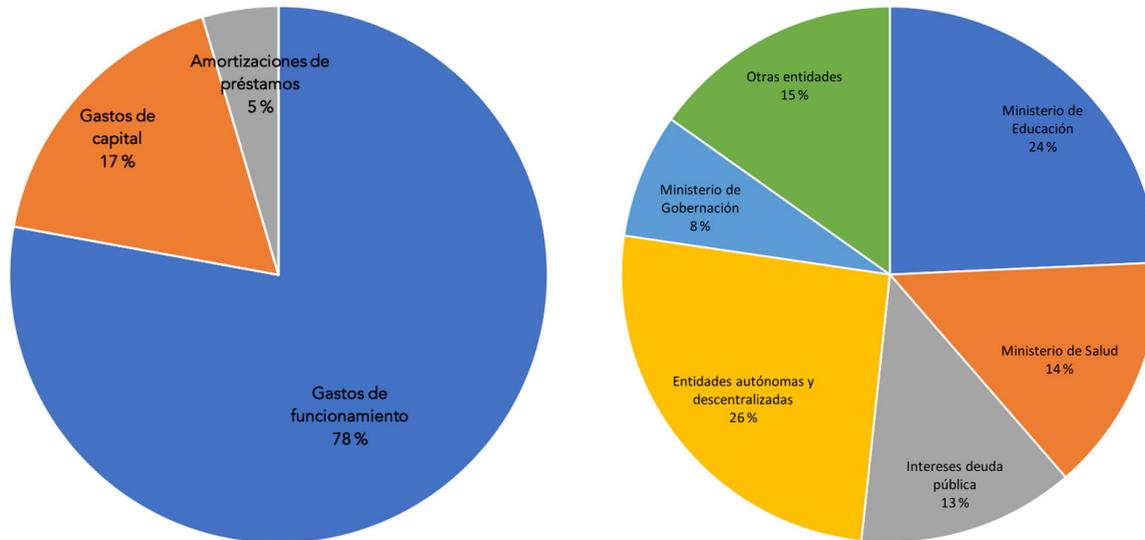


Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Finanzas Públicas, 2010-2020: ejecutado, 2021: cierre estimado, 2022: proyecto de presupuesto

Para 2022, el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Estado, presentado por el Organismo Ejecutivo, alcanza el total de Q103 993 millones, los cuales se distribuyen como se muestra en la figura 2.

Figura 2

Proyecto de proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Estado para 2022 por tipo de gasto y principales rubros del gasto de funcionamiento (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Finanzas Públicas

Entre los principales destinos del gasto de funcionamiento, el rubro de mayor proporción es el de entidades autónomas y descentralizadas, abarca a todas las entidades que por distintas leyes vigentes reciben recursos del Gobierno central para su funcionamiento regular. Entre ellas resaltan el Ministerio Público, Organismos Legislativo y Judicial, Universidad de San Carlos, Confederación Deportiva y Comité Olímpico, Superintendencia de Administración Tributaria, cuotas del Estado al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, así como el pago de pensiones a jubilados del Estado. El grupo de otras entidades incluye a los demás ministerios de Estado (11) y a la Presidencia de la República y sus secretarías (más de 20).

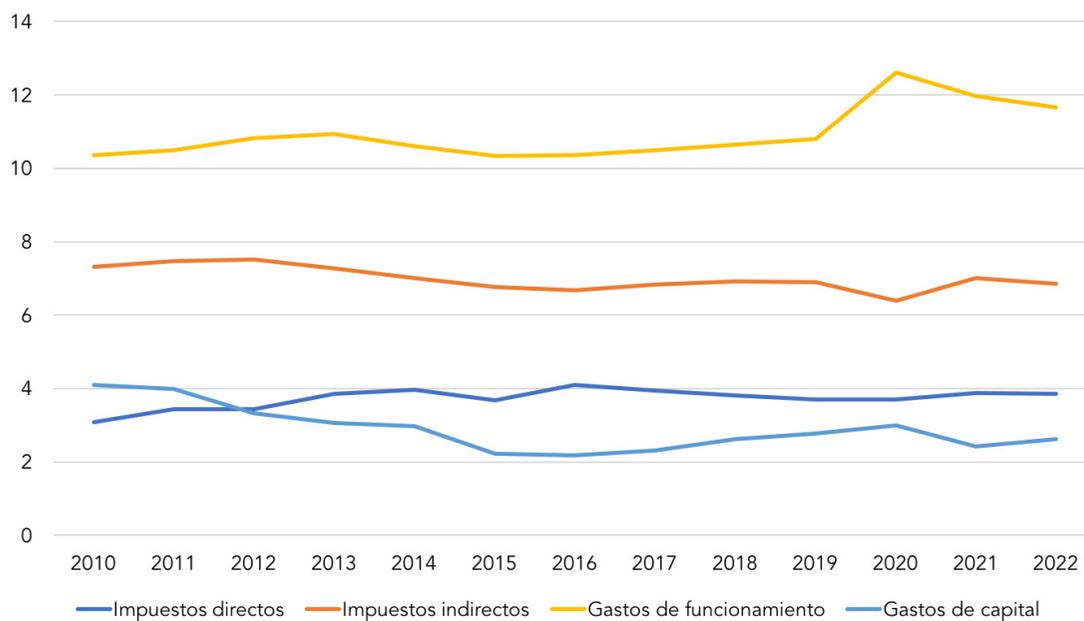
En el caso de los recursos para inversión, la mayor parte corresponde a lo que por mandato legal se debe transferir a las municipalidades del país para que inviertan en sus localidades, así como a los Consejos Departamentales de Desarrollo, los cuales son coordinados por los gobernadores departamentales, quienes son nombrados por el presidente de la República. De los ministerios de Estado, el único que cuenta con una asignación relevante para ejecución de proyectos, aunque muy reducida con relación al PIB, es el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. Debido a la insuficiencia de ingresos, la inversión pública es el rubro que más ajustes hacia la baja ha tenido a través de los años. Esto se debe principalmente a la tendencia de los ingresos a mantenerse constantes respecto al PIB, en tanto que el gasto de funcionamiento si ha mostrado cierta tendencia al alza.

La figura 3 muestra que el gasto de funcionamiento no solo constituye la mayor parte de los recursos del presupuesto del Estado, sino que mantiene una tendencia al alza, que implica que cada vez son menos los recursos disponibles para la inversión pública. La reducción en la proporción del gasto de funcionamiento respecto al PIB, luego de los programas extraordinarios por la pandemia, es leve; de tal manera que para 2022 permanecerá por arriba de los niveles previos a la crisis.

Por el lado de los ingresos, los impuestos indirectos (entre los cuales el IVA es el más importante) generan la mayor proporción de los recursos, pero con una leve tendencia hacia la baja, a pesar de la recuperación en 2021 luego de la crisis por la pandemia, pero en 2022 pierden ese dinamismo, según lo programado en el proyecto de presupuesto anual del Estado.

Figura 3

Ingresos tributarios por impuestos directos e indirectos, y gastos del Gobierno de funcionamiento y de inversión como porcentaje del PIB 2010-2022



Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Finanzas Públicas, 2010-2020: ejecutado, 2021: cierre estimado, 2022: proyecto de presupuesto

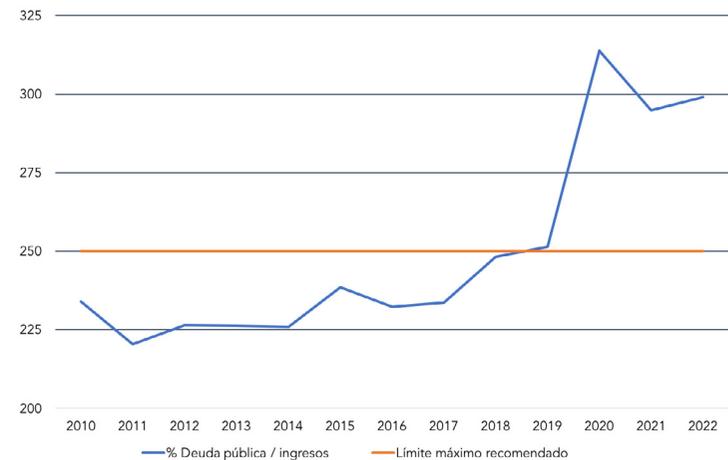
La constante insuficiencia de ingresos fiscales lleva a que los distintos Gobiernos acudan a la contratación de deuda pública para financiar niveles de gasto por arriba de la disponibilidad para pagar. De esa cuenta el endeudamiento ha crecido continuamente a lo largo de los años, pero por mucho tiempo se ha mantenido un historial de estabilidad macroeconómica caracterizado, entre otras cosas, porque el exceso de gastos permanece moderado y evita incrementos abruptos de la deuda de un año a otro.

Dado que se carece de otras fuentes de ingresos significativas, la capacidad de pago del Gobierno está dada principalmente por la recaudación tributaria, proveniente de los impuestos vigentes. Desde esta óptica la situación no es la más adecuada para Guatemala. La figura 4 muestra continuos aumentos de un año a otro en la relación entre el saldo de la deuda pública y la recaudación tributaria en cada año, pero un notable incremento en 2020 para financiar los programas diseñados para enfrentar los efectos negativos de la pandemia.

El Fondo Monetario Internacional estima que, para países con un nivel medio de fortaleza institucional y de calidad de las políticas económicas, como es el caso de Guatemala, la relación entre la deuda y los ingresos tributarios no debe exceder el 250 %. Se agrega que, en caso de que la situación persista por arriba de ese umbral, la situación califica como de alto riesgo, debido a que el endeudamiento continuaría aumentando a mayor ritmo que la capacidad de pago.

Figura 4

Saldo de la deuda pública como porcentaje de la recaudación tributaria de cada año, 2010-2022



Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Finanzas Públicas, 2010-2020: ejecutado, 2021: cierre estimado, 2022: proyecto de presupuesto

Pero el principal problema no es haber alcanzado el punto máximo en 2020, sino permanecer en ese nivel más alto, como puede ocurrir si se aprueba el presupuesto para 2022, tal como fue presentado por el Organismo Ejecutivo. En 2021 el buen desempeño económico nacional e internacional favoreció la recuperación de la recaudación tributaria, con un aumento estimado de 16 % (Q10 000 millones más) respecto a 2020. Al mismo tiempo, el nuevo endeudamiento fue inferior al del año anterior debido a que ya no se ejecutaron los programas de emergencia, por lo que parecía iniciarse la ruta de descenso de la relación entre la deuda y los ingresos, para no seguir comprometiendo la capacidad de pago del Gobierno.

No obstante, el escenario cambia para 2022 porque se ha programado un débil aumento de la recaudación (apenas 6 %, solamente Q4000 millones más, que es menos de la mitad del aumento de este año) a pesar de que las proyecciones del Banco de Guatemala indican que

también se alcanzará un buen crecimiento económico el próximo año (arriba del 4 %). Pero el aumento que se programa en la deuda es porcentualmente mayor (7 %), lo que significa que el endeudamiento aumentará a un ritmo mayor que los ingresos. De tal manera que es recomendable para no comprometer la capacidad de pago del Gobierno, aumentar la meta de recaudación tributaria y reducir el monto del nuevo endeudamiento en 2022, para detener la tendencia alcista acelerada en 2020. Por otra parte, para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo, y que se constituyan en una herramienta efectiva para promover el desarrollo y crecimiento económico del país es necesaria una revisión integral de todos sus componentes como se concibió en el Pacto Fiscal suscrito en el año 2000.

El 9 de noviembre de 2021, la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República dio a conocer el borrador del dictamen a la iniciativa de ley para aprobar el presupuesto del Estado para 2022. Como es usual, se incluyen algunos cambios respecto al proyecto de presupuesto, entre los que resalta un aumento de Q1 947 millones en la meta de recaudación tributaria a alcanzar (2.6 % mayor a la meta inicial), y una reducción de Q1 000 millones en la nueva deuda a contratar. De esta manera, el indicador de la relación entre el saldo de la deuda y los ingresos tributarios se mantiene en 290 % para los dos años 2021 y 2022. Este es un panorama menos negativo que el del proyecto de presupuesto, pero aún es necesario que vuelva los niveles previos por debajo del 250 % para no comprometer la capacidad de pago del Gobierno.

Referencias

Ministerio de Finanzas Públicas. (2021). *Estadísticas*. <https://www.minfin.gob.gt/estadisticas/estadisticas-financieras>

_____. (2021). *Presupuesto abierto*. <https://presupuestoabierto.minfin.gob.gt/presupuesto-abierto/>

_____. (2021). *Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado Ejercicio Fiscal 2022*. <https://www.minfin.gob.gt/index.php/proyecto-de-presupuesto>