



**Sesión de trabajo de la Comisión de Finanzas Públicas y
Moneda del Congreso de la República**

Primer análisis del proyecto de presupuesto para 2025

Guatemala, Centroamérica, 25 de septiembre de 2024

Contenido

1. Recomendación del Icefi para lograr un análisis técnico consistente
2. Mejora en la proyección de ingresos tributarios, pero insuficiente
3. Incremento voluminoso en la deuda pública bonificada
4. Elementos de análisis del gasto
5. Conclusiones

1. Recomendación del Icefi para lograr un análisis técnico consistente

Factores técnicos para formular el proyecto de presupuesto para 2025

- Responsabilidad de la **Comisión Técnica de Finanzas Públicas**.
 - Integrada por Minfin (preside), Banguat, SAT y Segeplan.
- Las proyecciones de las principales variables macroeconómicas elaboradas por el Banguat.
 - Crecimiento del PIB (nominal y real), comercio exterior (importaciones y exportaciones) e inflación.
- Y, los datos fiscales del año anterior, en este caso 2024.
- Pero, ¿qué datos de 2024 son los técnicamente más adecuados?
 - ¿El presupuesto vigente al inicio de 2024?
 - ¿El presupuesto vigente de 2024 sin la ampliación?
 - Estos son los datos que figuran en los documentos oficiales que el Ejecutivo entregó al Congreso en la iniciativa 6444
 - ¿El presupuesto vigente de 2024 con la ampliación?
 - ¿Una estimación de cierre realista para 2024, con base en los últimos datos observados disponibles?

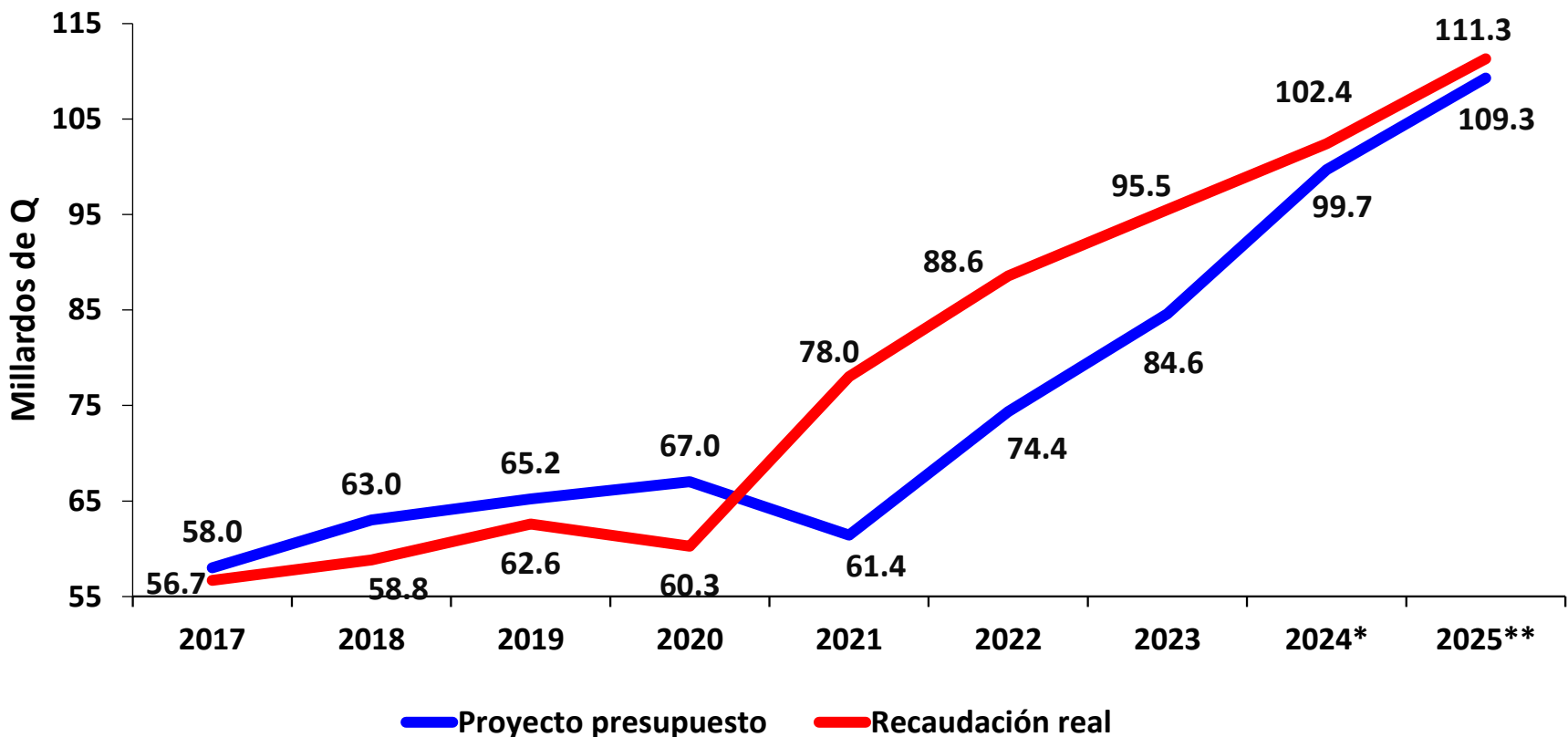
Factores técnicos para formular el proyecto de presupuesto para 2025

- El Icefi recomienda analizar el proyecto de presupuesto comparando con los datos de 2024 más ajustados a la realidad.
 - Idealmente, se recomienda usar una estimación de cierre realista para 2024, calculada con los datos observados más recientes.
 - En caso no esté disponible, el Icefi recomienda comparar las propuestas para 2025 respecto al presupuesto ampliado de 2024, es decir:
 - Comparar las propuestas para 2025 con el presupuesto de 2024 vigente a partir del 19 de septiembre, fecha en que el Minfin cargó en el Sicoin la ampliación presupuestaria
 - El Icefi no recomienda usar los datos de 2024 en los documentos oficiales que el Ejecutivo presentó al Congreso (presupuesto sin ampliación)
- Como a continuación se verá, este criterio técnico es crítico para, por ejemplo, evaluar la proyección de ingresos tributarios para 2025.

2. Mejora en la proyección de ingresos tributarios, pero insuficiente

En 2024 y 2025 se ha reducido significativamente el error de subestimación en los ingresos tributarios, pero persiste

Ingresos tributarios netos de la administración central en quetzales corrientes de cada año



* : recaudación real estimada por el Icefi para el cierre de 2024, con base en la recaudación observada al 31 de agosto de 2024.

** : recaudación real proyectada para 2025 por el Icefi, con base en el cierre estimado realista estimado para 2024

Análisis de la proyección de ingresos tributarios para 2025 según base de cálculo de 2024

- Usando los documentos oficiales que el Ejecutivo presentó al Congreso:
 - De Q86.2 millardos en 2024 a Q109.3 millardos en 2025, crecimiento de 26.7%.
 - Los Q86.2 millardos son heredados del presupuesto vigente en 2023, formulado en abril de 2022 y con grave error de subestimación.
 - Inconsistente, anacrónico y alejado de la realidad
- Usando el presupuesto ampliado de 2024:
 - De Q99.7 millardos en 2024 a Q109.3 millardos en 2025, crecimiento de 9.6%
 - Optimista, supera el crecimiento del PIB nominal de 7.1%.
- Usando estimación de cierre realista del Icefi **y SAT** para de 2024:
 - De Q102.4 millardos en 2024 a Q109.3 millardos en 2025, crecimiento de 6.7%.
 - Posiblemente subestimada, por debajo del crecimiento del PIB nominal de 7.1%.
- Proyecciones del Icefi para 2025:
 - Escenario pasivo, sin esfuerzo significativo de la SAT Q109.8 millardos
 - Escenario activo, con esfuerzo significativo de la SAT Q111.3 millardos

3. Incremento voluminoso en la deuda pública bonificada

Fuentes de financiamiento del presupuesto vigente de 2024 y del proyecto de presupuesto para 2025

Millones de quetzales y porcentajes

Fuente de financiamiento	Presupuesto 2024 vigente al 19 de septiembre (incluye ampliación)		Proyecto de presupuesto 2025	
	Monto	Estructura %	Monto	Estructura %
Ingresos corrientes	69,361.2	52.9%	74,724.6	50.3%
Disminución de caja y bancos de recursos del Tesoro	9,507.2	7.2%	5,313.4	3.6%
Otros recursos del Tesoro	13.5	0.0%	393.5	0.3%
Ingresos derivados de la extinción de dominio	5.6	0.0%	1.5	0.0%
Disminución de caja y bancos de ingresos derivados por extinción de dominio	23.3	0.0%	8.7	0.0%
Canje de deuda	15.3	0.0%		
Ingresos tributarios IVA paz	19,279.2	14.7%	21,495.8	14.5%
Ingresos ordinarios de aporte constitucional	11,437.5	8.7%	13,634.8	9.2%
Otros recursos del Tesoro con afectación específica	3,359.0	2.6%	3,593.7	2.4%
Ingresos propios	1,173.6	0.9%	1,548.2	1.0%
Disminución de caja y bancos de ingresos propios	401.8	0.3%	263.1	0.2%
Colocaciones internas	10,895.0	8.3%	25,104.2	16.9%
Disminución de caja y bancos de colocaciones internas	715.2	0.5%		
Colocaciones externas	1,692.0	1.3%		
Préstamos externos	2,744.6	2.1%	2,406.2	1.6%
Disminución de caja y bancos de colocaciones externas	429.1	0.3%		
Donaciones externas	107.1	0.1%	36.0	0.0%
Donaciones internas	12.6	0.0%	2.4	0.0%
Techo presupuestario	131,172.5	100.0%	148,526.0	100.0%

Estructura del destino de la colocación de bonos, por entidad en el presupuesto vigente 2024 y en el proyecto de presupuesto 2025

Millones de quetzales y porcentajes

Entidad	Presupuesto 2024 vigente al 19 de septiembre (incluye ampliación)		Proyecto de presupuesto 2025	
	Monto	Estructura %	Monto	Estructura %
Presidencia			5.0	0.0%
Minex			186.3	0.7%
Mingob	238.6	1.9%	399.6	1.6%
Mindef			513.8	2.0%
Minfin			24.8	0.1%
Mineduc	87.9	0.7%	415.6	1.7%
MSPAS			2,560.7	10.2%
Mintrab	650.0	5.2%	1,491.0	5.9%
Mineco	31.1	0.2%	500.0	2.0%
Maga			815.0	3.2%
Micivi	879.5	7.0%	5,585.5	22.2%
Micude			70.0	0.3%
Secretarías			316.0	1.3%
Marn			147.0	0.6%
OEACT	1,155.9	9.2%	5,649.0	22.5%
Deuda Publica	9,307.3	73.9%	5,754.9	22.9%
Mides	236.7	1.9%	670.0	2.7%
Total	12,587.0	100.0%	25,104.2	100.0%

Estructura del destino de la colocación de bonos, por tipo y subgrupo de gasto en el presupuesto vigente 2024 y en el proyecto de presupuesto 2025

Millones de quetzales y porcentajes

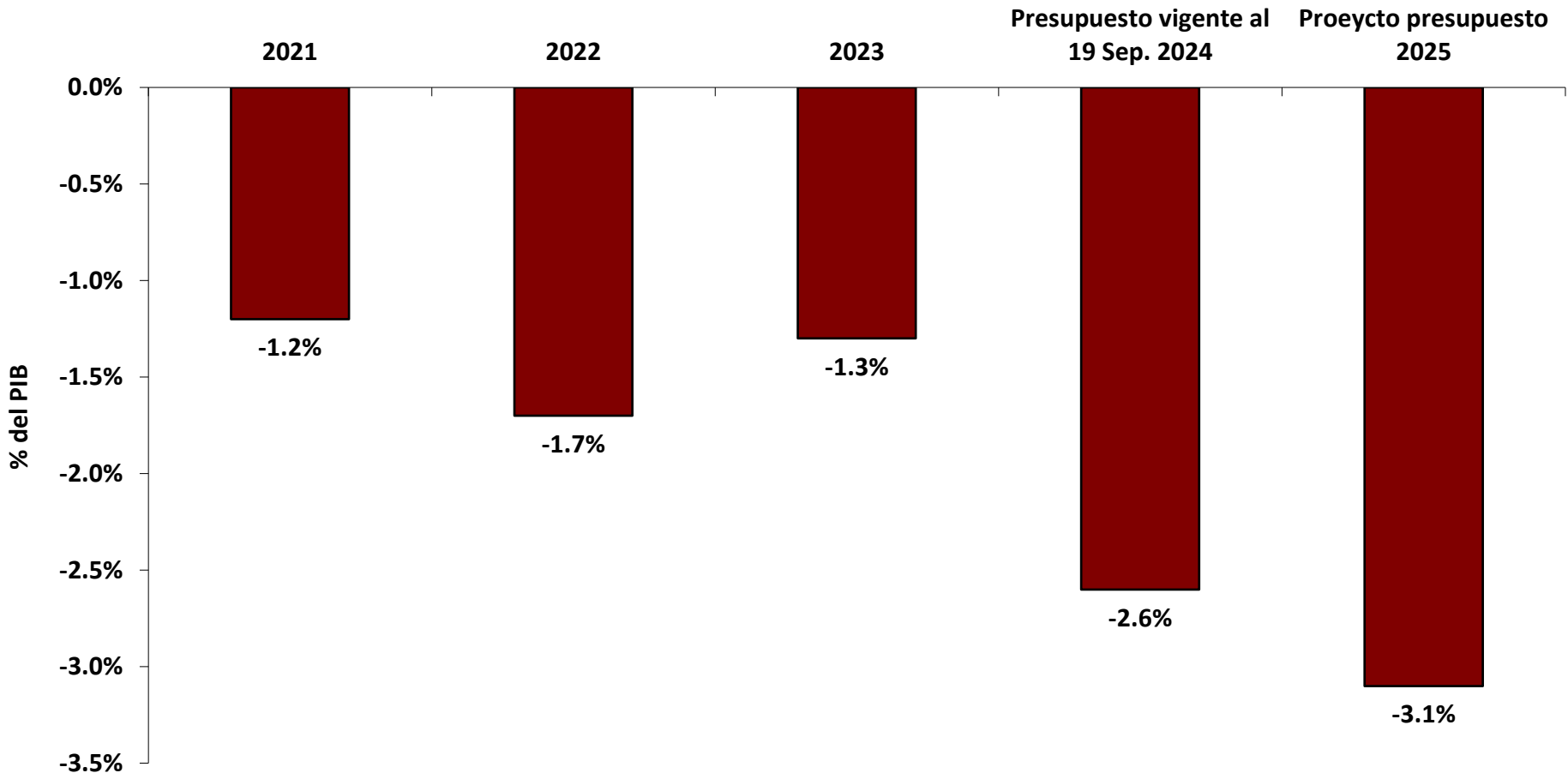
Tipo de Gasto	Subgrupo o actividad	Presupuesto 2024 vigente al 19 de septiembre (incluye ampliación)		Proyecto de presupuesto 2025	
		Monto	Estructura %	Monto	Estructura %
Funcionamiento	Administración	166.1	1.3%	3,293.5	13.1%
	Materiales, suministros y servicios no personales	249.8	2.0%	3,525.6	14.0%
	Transferencias corrientes	1,562.3	12.4%	5,193.5	20.7%
	Subtotal funcionamiento	1,978.2	15.7%	12,012.6	47.9%
Inversión	Inversión física	1,071.2	8.5%	6,141.1	24.5%
	Transferencias de capital	230.3	1.8%	346.9	1.4%
	Inversión financiera	0.0	0.0%	848.6	3.4%
	Subtotal inversión	1,301.5	10.3%	7,336.6	29.2%
Servicio de la deuda pública	Amortizaciones	2,292.5	18.2%	1,049.5	4.2%
	Intereses, comisiones y otros gastos	7,014.8	55.7%	4,705.4	18.7%
	Subtotal servicio de la deuda pública	9,307.3	73.9%	5,754.9	22.9%
Total		12,587.0	100.0%	25,104.2	100.0%

Se recomienda al Ejecutivo ampliar y profundizar su justificación de este endeudamiento bonificado

- La última oración del artículo 61 de la LOP establece:
 - «No se podrán realizar operaciones de crédito público para financiar gastos corrientes u operativos.»
- ¿Cuál es la justificación del Ejecutivo para solicitarle al Congreso que apruebe una excepción a esta prohibición?
 - Se recomienda al Ejecutivo detallar los beneficios económicos y sociales de financiar Q12,012.6 millones de gasto en funcionamiento con bonos del Tesoro.
- El que haya sido una práctica frecuente en años anteriores no debe considerarse un argumento justificativo válido.
 - Efectivamente, en años anteriores el Congreso ha aprobado estas excepciones a la prohibición establecida en el artículo 61 de la LOP.
 - Pero, en ningún caso se ha justificado, por lo que no debe considerarse una práctica sana y recomendable.
- Si hay razón justificada, se recomienda que el Ejecutivo presente una iniciativa de ley para reformar esa norma de la LOP.
 - Estableciendo en qué casos se justifica y con qué límites.

Incremento en el déficit fiscal en el proyecto de presupuesto 2025

Resultado presupuestario como % del PIB 2021-2024
Negativo = déficit, positivo = superávit



4. Elementos de análisis del gasto

Presupuesto vigente al 19 de septiembre de 2024 y proyecto de presupuesto para 2025 por entidad

Millones de quetzales y porcentajes

Entidad	Presupuesto vigente al 19 de septiembre de 2024 (con ampliación)	Proyecto de presupuesto 2025	Diferencias	
			Absolutas	Relativas
Presidencia de la República	217.0	220.5	3.5	1.6%
Ministerio de Relaciones Exteriores	870.8	980.0	109.2	12.5%
Ministerio de Gobernación	7,752.9	8,272.8	519.9	6.7%
Ministerio de la Defensa Nacional	3,502.5	3,860.0	357.4	10.2%
Ministerio de Finanzas Públicas	397.0	505.0	108.0	27.2%
Ministerio de Educación	23,278.2	25,650.0	2,371.8	10.2%
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	13,152.2	15,200.0	2,047.8	15.6%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	1,515.7	2,414.4	898.7	59.3%
Ministerio de Economía	427.0	977.7	550.7	129.0%
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	2,741.2	2,592.1	-149.1	-5.4%
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	6,416.9	9,929.9	3,513.0	54.7%
Ministerio de Energía y Minas	92.7	106.5	13.8	14.9%
Ministerio de Cultura y Deportes	784.0	1,001.3	217.3	27.7%
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	1,552.4	2,040.8	488.4	31.5%
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	247.6	367.0	119.4	48.2%
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	47,899.7	51,666.4	3,766.7	7.9%
Servicios de la Deuda Pública	17,953.7	19,962.1	2,008.4	11.2%
Ministerio de Desarrollo Social	2,193.6	2,579.7	386.1	17.6%
Procuraduría General de la Nación	177.3	200.0	22.7	12.8%
Techo presupuestario	131,172.5	148,526.0	17,353.5	13.2%

Presupuesto vigente al 19 de septiembre de 2024 y proyecto de presupuesto para 2025 por entidad

Porcentajes del PIB

Entidad	Presupuesto vigente al 19 de septiembre de 2024 (con ampliación)	Proyecto de presupuesto 2025	Diferencias	
			Absolutas	Relativas
Presidencia de la República	0.0%	0.0%	0.0%	-5.1%
Ministerio de Relaciones Exteriores	0.1%	0.1%	0.0%	5.1%
Ministerio de Gobernación	0.9%	0.9%	0.0%	-0.4%
Ministerio de la Defensa Nacional	0.4%	0.4%	0.0%	2.9%
Ministerio de Finanzas Públicas	0.0%	0.1%	0.0%	18.8%
Ministerio de Educación	2.7%	2.7%	0.1%	2.9%
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	1.5%	1.6%	0.1%	7.9%
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	0.2%	0.3%	0.1%	48.8%
Ministerio de Economía	0.0%	0.1%	0.1%	113.8%
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	0.3%	0.3%	0.0%	-11.7%
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	0.7%	1.1%	0.3%	44.5%
Ministerio de Energía y Minas	0.0%	0.0%	0.0%	7.3%
Ministerio de Cultura y Deportes	0.1%	0.1%	0.0%	19.3%
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	0.2%	0.2%	0.0%	22.8%
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	0.0%	0.0%	0.0%	38.4%
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	5.5%	5.5%	0.0%	0.7%
Servicios de la Deuda Pública	2.1%	2.1%	0.1%	3.8%
Ministerio de Desarrollo Social	0.3%	0.3%	0.0%	9.8%
Procuraduría General de la Nación	0.0%	0.0%	0.0%	5.4%
Techo presupuestario	15.0%	15.8%	0.9%	5.7%

Elementos de análisis del gasto público recomendado para 2025

- Como principal aspecto positivo, el Icefi saluda la prioridad para el gasto social y un esfuerzo por vincular los ejes estratégicos de la Política General de Gobierno con el *Plan presupuesto hacia un país para vivir*.
 - Oportunidad para avanzar hacia un mejor seguimiento no solo de la ejecución financiera, sino también de la calidad del gasto medida por indicadores y metas físicas.
- El Icefi también ve con buenos ojos que el proyecto incluya la estimación del gasto según los clasificadores presupuestarios temáticos
 - Recomienda que el detalle del gasto registrado por estos clasificadores se incluya en las plataformas de acceso público para consulta presupuestaria.
- El presupuesto recomendado para el Mineduc incluye una inversión de Q4,933.7 millones para programas de apoyo
 - Incluyen al programa de alimentación escolar, los útiles escolares, la valija didáctica, los servicios de gratuidad educativa y el mantenimiento de edificios escolares.
 - Muchas de estas actividades las realizarían las OPF. Por no estar obligadas a cumplir las disposiciones de la LCE ni sujetas a la fiscalización de la CGC, constituyen una vulnerabilidad a abusos y corrupción.
 - El Icefi recomienda que el Ejecutivo emprenda esfuerzos adicionales de control y supervisión para prevenir anomalías.

Elementos de análisis del gasto público recomendado para 2025

- La asignación recomendada para el MSPAS de Q14,368.5 millones, incluye que UNOPS apoye con la adquisición de medicamentos, tecnología médica y otros insumos.
 - Q600.1 millones para implementar la Ley para la Atención Integral del Cáncer, sin especificar si el destino será el hospital de oncología o los servicios de atención.
 - Aún no cuenta con reglamento, dentro del cual se deberían incorporar los criterios para la prestación de estos servicios y la construcción del hospital.
- Como los principales elementos de preocupación de la propuesta del Ejecutivo, el Icefi no recomienda aprobar los artículos 119 y 121:
 - El artículo 119 confirma la preocupación que el Icefi en cuanto al incremento de Q1,881.0 millones en el aporte extraordinario a los Codede que fue aprobado en la ampliación presupuestaria.
 - Tal como lo anticipó el Icefi, técnicamente resulta imposible ejecutar esos recursos en lo que resta de 2024, por lo que el Ejecutivo propone pre autorizar una ampliación presupuestaria durante 2025, sin especificar monto.
 - Contraviene la obligación que establece el artículo 38 de la LOP de restituir al Fondo Común los saldos en efectivo no ejecutados en 2024.
 - El artículo 121 propone pre autorizar una ampliación presupuestaria para aplicar la Ley Temporal de Desarrollo Integral, pagos a exmilitares con cargo al presupuesto del Mides.
 - Se arrastra el problema de que esa ley no especifica la fuente de financiamiento para estos pagos.
 - Se recomienda asignar Q812.6 millones, pero debido a que aún no se ha precisado el número de beneficiarios ya atendidos, ni los que se podrían agregarse, es incierta la cantidad de recursos que este programa demandará en 2025 y ejercicios posteriores.

5. Conclusiones

Conclusiones

- Para un análisis técnico correcto, el Icefi recomienda comparar el proyecto de presupuesto de 2025 respecto al presupuesto ampliado de 2024
 - Es decir, no usar las cifras de 2024 de los documentos oficiales que el Ejecutivo entregó al Congreso
 - Porque corresponden al presupuesto de 2024 sin ampliación
- Se avanza en corregir la proyección de ingresos tributarios.
 - Pero aún insuficiente, persiste cierto error de subestimación.
- Se recomienda al Ejecutivo ampliar y profundizar sus explicaciones para justificar el aumento voluminoso a la deuda pública bonificada.
 - En especial, debe fortalecer su justificación para solicitar al Congreso una excepción a la prohibición establecida en el artículo 61 de la LOP.
 - Esta excepción autorizaría a financiar Q12,012.6 millones de gasto de funcionamiento con deuda pública bonificada.
- Luces y sombras en la propuesta de gasto público.
 - Orientaciones generales de política adecuadas y avances hacia lograr una gestión presupuestaria por resultados.
 - Pero, asignaciones cuestionables. En particular, se recomienda no aprobar los artículos 119 (Codede) y 121 (ex militares).
- Se recomienda que el Ejecutivo redoble sus esfuerzos para prevenir abusos y actos de corrupción.



¡Muchas gracias!

Icefi es miembro de:



Síguenos en:



www.icefi.org