

ESTADÍSTICAS DE FINANZAS PÚBLICAS DE GUATEMALA

Las Estadísticas de las Finanzas Públicas (EFP) son fundamentales para la realización de análisis económicos, como lo indica el Fondo Monetario Internacional (FMI), éstas son utilizadas para medir tanto el tamaño de los gobiernos, su contribución a la demanda agregada, a la inversión y al ahorro, así como también el impacto de la política fiscal en la economía, el uso de recursos, las condiciones monetarias, el endeudamiento nacional, la carga tributaria, la protección arancelaria y el sistema de protección social.

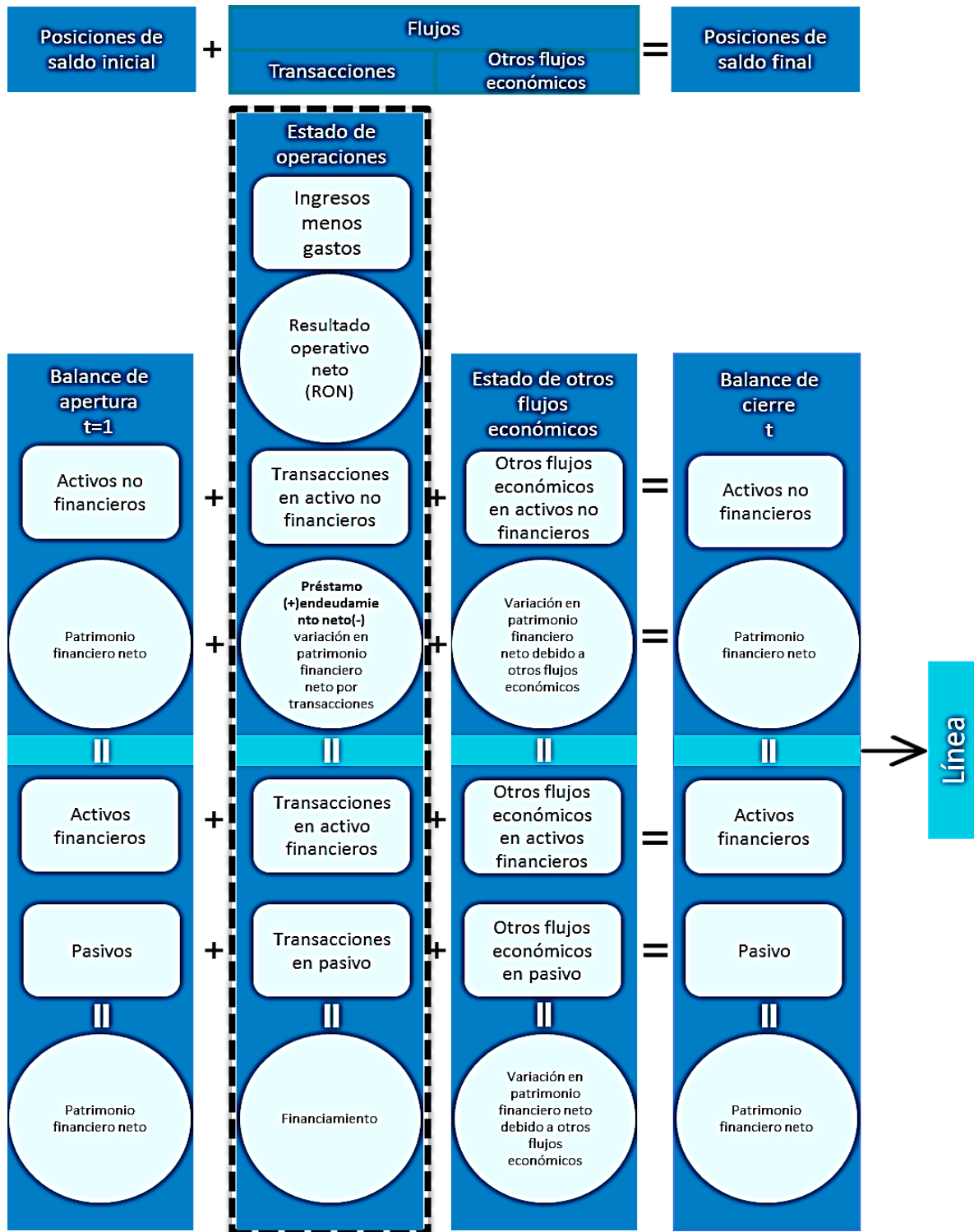
Actualmente, las estadísticas siguen fundamentalmente la metodología establecida por el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas (MEFP) del FMI en su versión original de 1986; sin embargo, éste actualmente se encuentra en su tercera versión (2014) y Guatemala, como miembro del FMI, paulatinamente se encuentra migrando a la implementación de la metodología más reciente.

Es importante comprender que el MEFP es un conjunto de directrices internacionales que establecen una metodología para compilar y presentar la información de las EFP; es decir, son estándares que cada país debe de seguir. La compilación estadística utilizando la metodología del 2014 presenta importantes mejoras respecto a su versión original. Para empezar, ésta permite tener una mejor integración de las cifras EFP con las demás cuentas macroeconómicas, elaboradas bajo los principios de devengo, específicamente, las estadísticas de balanza de pagos y posición de inversión internacional, las estadísticas monetarias y financieras, y el sistema de cuentas nacionales de Naciones Unidas, además de permitir la posibilidad de hacer una comparación de las estadísticas nacionales con las de otros países, como de los miembros de la Unión Europea y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Un aspecto adicional por mencionar es que, con los estándares internacionales más recientes, la clasificación del Sector Público mantiene una similitud en su estructura a nivel de sector y subsector, con la estructura que se establece en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala 6ª. Edición; pero, a nivel de grupo y subgrupo institucional, se dan cambios importantes. En este sentido, es oportuno indicar que según el MEFP 2014, se entiende como Gobierno Central Presupuestario a toda unidad de gobierno que dependa principalmente de un presupuesto principal o general y en este sentido, nacionalmente se entendería a las entidades que están incluidas en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (las cuales son Presidencia de la República de Guatemala, Ministerios de Estado, Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo e incluyendo a la Procuraduría General de la Nación).

Otro de los cambios significativos que establece el MEFP 2014, es la diferencia conceptual en cuanto a qué debe de entenderse como un ingreso o gasto. En la nueva versión del manual, se considerará una transacción como ingreso o gasto, solamente cuando esta genera un aumento o disminución del patrimonio neto, mientras que toda transacción que no encaje en dicha definición será catalogada bajo una de las nuevas categorías que se incorporan, estas son: la “Transacción en Activos y Pasivos” y los “Otros Flujos Económicos”. Esta distinción de conceptos permite contar con un marco analítico más adecuado, como se observa en el siguiente esquema, en el cual se muestra la estructura analítica que permite las Estadísticas de Finanzas Públicas cuando éstas son compiladas siguiendo la metodología del MEFP 2014.

Esquema 1
Estructura del Marco Analítico en el MEFP 2014



Fuente: Fondo Monetario Internacional. Manual de Estadísticas de la Finanzas Públicas Versión 2014.

Anteriormente, el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas versión 1986, fue pensado solamente considerando un marco analítico para realizar análisis de las cuentas base caja, es decir, los registros de ingresos y gastos en efectivo lo cual limita la capacidad de análisis a solamente temas de financiamiento y liquidez; sin embargo, actualmente los gobiernos cuentan con mayores capacidades para realizar los registros (base devengado), éstos permiten reflejar de mejor manera, los posibles impactos que puedan tener ciertas acciones en la economía. Como lo indica el MEFP 2014, el marco analítico debe de entenderse como una referencia a la estructura de las cuentas y sus relaciones como un conjunto de conceptos. Actualmente el marco analítico mas reciente, tiene el objetivo de generar información que sea lo suficientemente detallada y organizada para evaluar decisiones relativas a gestión y políticas, que esta se encuentre vinculada a otros marcos estadísticos macroeconómicos, poder realizar evaluaciones de solidez financiera por distintos niveles del Sector Público y evaluar la sostenibilidad a largo plazo. La nueva estructura del marco analítico se conforma de cuatro estados financieros, estos son:

- Estado de Operaciones
- Estado de Otros Flujos Económicos
- El Balance
- Estado de Fuentes y Uso de Efectivos

Para efectos presupuestarios y de la ejecución presupuestaria se utiliza generalmente el Estado de Operaciones, el cual presenta, de forma resumida, las transacciones de ingresos y gastos (según definición MEFP 2014) junto con las transacciones en activos y pasivos durante un determinado período de tiempo. Los montos dentro del mismo, son un flujo de transacciones y por lo tanto reflejan las variaciones que sufrieron las posiciones de saldo durante el período específico, es decir, la diferencia que sufrió el balance de cierre en comparación al balance inicial derivado de transacciones, entendiéndose a este último término como un cambio que se origina por un mutuo acuerdo entre unidades institucionales.

En esta separata del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2021, se muestran los avances logrados hasta el momento, en cuanto a la implementación de la metodología MEFP 2014, a lo cual, es importante hacer énfasis que los mismos aún se encuentran sujetos a cambios derivado de recomendaciones que puedan realizar los expertos en EFP del FMI. Dicho lo anterior, a continuación se presenta la información conformada dentro del Estado de Operaciones (correspondiente al cuadro con borde punteado en el esquema 1) en el cual se refleja la información estadística de Guatemala de los últimos años según la nomenclatura internacional y el cual cabe mencionar, es lo más parecido a lo que actualmente se denomina en la metodología nacional como Situación Financiera.

CUADRO 1
ESTADO DE OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL PRESUPUESTARIO
(Montos en Millones de Quetzales)

Código MEFP	Descripción	Ejecutado			Aprobado	Recomendado
		2017	2018	2019	2020(*)	2021
1	INGRESO	59,764.3	62,211.7	66,392.2	68,444.6	65,264.6
11	Impuestos	55,997.1	58,229.7	61,983.3	63,852.3	59,728.1
12	Contribuciones sociales	1,883.5	1,960.3	2,332.7	2,587.2	2,680.6
13	Donaciones	142.7	206.9	87.3	270.2	195.0
14	Otros ingresos	1,741.0	1,814.8	1,988.9	1,734.9	2,661.0
2	GASTO	64,928.6	68,643.7	74,684.1	94,826.3	86,399.3
21	Remuneración a los empleados	22,206.5	23,132.9	25,950.5	26,949.4	28,667.7
22	Uso de bienes y servicios	6,963.7	8,160.1	8,272.0	14,647.6	13,243.3
24	Intereses	7,981.4	8,460.1	9,661.3	10,479.5	12,100.9
25	Subsidios	466.1	328.6	44.2	2,655.7	808.4
26	Donaciones	18,953.2	19,203.3	20,360.4	22,658.5	19,457.0
27	Prestaciones sociales	4,907.8	4,920.6	5,277.5	11,851.4	5,893.1
28	Otros gastos	3,449.7	4,438.2	5,118.2	5,584.3	6,228.9
NOB	Resultado Operativo Bruto	-5,164.2	-6,432.0	-8,291.9	-26,381.8	-21,134.7

TRANSACCIONES EN ACTIVOS NO FINANCIEROS						
31	Inversión bruta en activos no financieros	2,092.7	3,906.3	4,984.1	5,192.5	8,936.8
311	Activos fijos	2,091.4	3,850.6	4,946.5	5,039.8	8,936.8
313	Objetos de valor	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
314	Activos no producidos	1.2	55.7	37.6	152.7	0.0
2M	Erogación (2+31)	67,021.3	72,550.0	79,668.2	100,018.8	95,336.2
NLB	Préstamo neto (+) / endeudamiento neto (-) (1-2-31)	-7,256.9	-10,338.3	-13,275.9	-31,574.3	-30,071.6

TRANSACCIONES EN ACTIVOS Y PASIVOS FINANCIEROS (FINANCIAMIENTO)						
32	Adquisición neta de activos financieros	1,622.4	1,193.9	-1,887.1	147.0	-2,231.8
321	Deudores internos	1,622.4	1,193.9	-1,887.1	147.0	-2,231.8
33	Incurrimiento neto de pasivos	7,781.7	10,701.7	12,224.9	31,660.5	27,821.3
331	Acreedores internos	8,346.7	10,265.3	7,412.3	29,244.5	28,578.2
332	Acreedores externos	-565.0	436.4	4,812.5	2,416.0	-756.9
NLBz	Discrepancia estadística: Diferencia entre préstamo/endeudamiento neto y financiamiento (32-33-NLB)	1,097.6	830.5	-836.0	60.7	18.5

Notas:

- La clasificación de las transacciones se encuentra sujeta a cambios.
- Pueden haber diferencias por redondeo.
- El MEFP 2014 establece que la adquisición neta de activos financieros menos el incurrimiento neto de pasivos, equivale al préstamo neto/endeudamiento neto.
- (*) Aprobado mediante Decreto número 25-2018 y sus ampliaciones al 31 de julio de 2020, de acuerdo al Artículo 100 del mismo; y los Decretos números 12-2020; 13-2020 y 20-2020, todos del Congreso de la República de Guatemala.

CUADRO 2
INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL PRESUPUESTARIO
(Montos en Millones de Quetzales)

Código MEFP	Descripción	Ejecutado			Aprobado	Recomendado
		2017	2018	2019	2020(*)	2021
1	INGRESO	59,764.3	62,211.7	66,392.2	68,444.6	65,264.6
11	Impuestos	55,997.1	58,229.7	61,983.3	63,852.3	59,728.1
111	Impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital	20,483.0	20,764.5	21,712.7	21,276.4	21,867.6
113	Impuestos sobre la propiedad	30.1	28.0	42.1	27.9	33.2
114	Impuestos sobre los bienes y servicios	32,242.7	34,108.3	36,749.3	37,907.7	34,660.2
115	Impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales	2,737.3	2,870.3	3,035.1	3,202.0	2,756.9
116	Otros impuestos	503.9	458.6	444.0	1,438.3	410.2
12	Contribuciones sociales	1,883.5	1,960.3	2,332.7	2,587.2	2,680.6
122	Otras contribuciones sociales	1,883.5	1,960.3	2,332.7	2,587.2	2,680.6
13	Donaciones	142.7	206.9	87.3	270.2	195.0
131	De gobiernos extranjeros	99.0	70.2	45.5	128.7	148.2
132	De organismos internacionales	43.2	126.5	41.2	140.8	46.8
133	De otras unidades del gobierno general	0.5	10.2	0.6	0.7	0.0
14	Otros ingresos	1,741.0	1,814.8	1,988.9	1,734.9	2,661.0
141	Rentas de la propiedad	378.9	531.4	398.8	639.1	339.7
142	Venta de bienes y servicios	751.4	777.2	942.9	797.5	632.7
143	Multas, sanciones pecuniarias y depósitos en caución transferidos	472.0	389.1	516.9	47.4	1,564.3
144	Transferencias no clasificadas en otra parte	138.7	117.0	130.4	250.8	124.3

Código MEFP	Descripción	Ejecutado			Aprobado	Recomendado
		2017	2018	2019	2020(*)	2021
2	GASTO	64,928.6	68,643.7	74,684.1	94,826.3	86,399.3
21	Remuneración a los empleados	22,206.5	23,132.9	25,950.5	26,949.4	28,667.7
211	Sueldos y salarios	21,491.4	22,417.3	25,145.0	26,143.4	27,861.3
212	Contribuciones sociales de empleadores	715.1	715.6	805.5	805.9	806.4
22	Uso de bienes y servicios	6,963.7	8,160.1	8,272.0	14,647.6	13,243.3
24	Intereses	7,981.4	8,460.1	9,661.3	10,479.5	12,100.9
241	A no residentes	2,688.9	2,720.9	3,151.9	4,034.5	4,227.6
242	A residentes distintos del gobierno general	5,292.6	5,739.2	6,509.5	6,444.9	7,873.4
25	Subsidios	466.1	328.6	44.2	2,655.7	808.4
251	A corporaciones públicas	466.1	328.6	44.2	2,655.0	808.4
252	A empresas Privadas	0.0	0.0	0.0	0.6	0.0
26	Donaciones	18,953.2	19,203.3	20,360.4	22,658.5	19,457.0
261	A gobiernos extranjeros	88.0	26.4	183.2	0.0	11.7
262	A organismos internacionales	84.2	62.6	65.9	53.5	55.9
263	A otras unidades del gobierno general	18,781.0	19,114.3	20,111.2	22,605.1	19,389.3
27	Prestaciones sociales	4,907.8	4,920.6	5,277.5	11,851.4	5,893.1
271	Prestaciones de la seguridad social	4,280.9	4,255.4	4,692.0	10,718.0	5,716.7
272	Prestaciones de asistencia social	494.1	485.7	484.7	925.6	0.0
273	Prestaciones sociales relacionadas al empleo	132.8	179.5	100.8	207.8	176.4
28	Otros gastos	3,449.7	4,438.2	5,118.2	5,584.3	6,228.9
282	Transferencias no clasificadas en otra parte	3,311.2	4,284.3	4,932.4	5,384.9	5,582.1
283	Primas, tasas y derechos relacionados con seguros no de vida y sistemas de garantías estandarizadas	138.5	153.9	185.8	199.3	646.8

Notas:

- La clasificación de las transacciones se encuentra sujeta a cambios.
- Pueden haber diferencias por redondeo.
- (*) Aprobado mediante Decreto número 25-2018 y sus ampliaciones al 31 de julio de 2020, de acuerdo al Artículo 100 del mismo; y los Decretos números 12-2020; 13-2020 y 20-2020, todos del Congreso de la República de Guatemala.

CUADRO 3
TRANSACCIONES NETAS EN ACTIVOS Y PASIVOS
(Montos en Millones de Quetzales)

Código MEFP	Descripción	Ejecutado			Aprobado	Recomendado
		2017	2018	2019	2020(*)	2021
3	TRANSACCIONES NETAS EN ACTIVOS Y PASIVOS	-4,066.6	-5,601.5	-9,127.9	-26,321.0	-21,116.2
31	Inversión neta/bruta en activos no financieros	2,092.7	3,906.3	4,984.1	5,192.5	8,936.8
311	Activos fijos	2,091.4	3,850.6	4,946.5	5,039.8	8,936.8
3111	Edificios y estructuras	1,586.6	2,761.7	4,024.3	3,881.3	7,279.7
3112	Maquinaria y equipo	504.3	1,068.2	906.8	884.5	1,633.4
3113	Otros activos fijos	0.1	0.1	15.2	5.3	0.1
3114	Sistemas de armamentos	0.4	20.6	0.1	268.7	23.7
313	Objetos de valor	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
314	Activos no producidos	1.2	55.7	37.6	152.7	0.0
3141	Tierras y terrenos	1.2	55.7	37.6	152.7	0.0
32	Adquisición neta de activos financieros	1,622.4	1,193.9	-1,887.1	147.0	-2,231.8
3202	Billetes y monedas y depósitos	1,573.9	1,161.6	-1,888.0	-3,380.0	-2,265.7
3204	Préstamos	48.5	32.3	0.9	3,527.0	34.0
321	Deudores internos	1,622.4	1,193.9	-1,887.1	147.0	-2,231.8
3212	Billetes y monedas y depósitos	1,573.9	1,161.6	-1,888.0	-3,380.0	-2,265.7
3214	Préstamos	48.5	32.3	0.9	3,527.0	34.0
33	Incurrimiento neto de pasivos	7,781.7	10,701.7	12,224.9	31,660.5	27,821.3
3303	Títulos de deuda	10,279.9	10,247.4	14,578.8	29,217.4	28,550.5
3304	Préstamos	-2,498.2	454.3	-2,354.0	2,443.1	-729.2
331	Acreedores internos	8,346.7	10,265.3	7,412.3	29,244.5	28,578.2
3313	Títulos de deuda	8,346.7	10,265.3	7,412.3	29,244.5	28,578.2
332	Acreedores externos	-565.0	436.4	4,812.5	2,416.0	-756.9
3323	Títulos de deuda	1,933.2	-17.9	7,166.5	-27.1	-27.7
3324	Préstamos	-2,498.2	454.3	-2,354.0	2,443.1	-729.2

Notas:

- La clasificación de las transacciones se encuentra sujeta a cambios.
- Pueden haber diferencias por redondeo.
- (*) Aprobado mediante Decreto número 25-2018 y sus ampliaciones al 31 de julio de 2020, de acuerdo al Artículo 100 del mismo; y los Decretos números 12-2020; 13-2020 y 20-2020, todos del Congreso de la República de Guatemala.

Desde la perspectiva de la metodología del MEFP 2014, las distintas clases de ingresos presentan algunos ajustes, tal es el caso de los ingresos tributarios que, para efecto de las EFP, se registran en forma neta, deduciendo el gasto por concepto de devoluciones de impuestos y adicionando otros ingresos, que, de acuerdo con los conceptos de la metodología en referencia, son considerados como tributarios, tal es el caso de algunas tasas, licencias y aranceles. Otro cambio importante que sucede en los ingresos es la reclasificación de las ganancias por operaciones cambiarias, las cuales dejan de ser consideradas en el Estado de Operaciones y pasan a formar parte de los Otros Flujos Económicos.

En el caso del gasto, los ajustes que los datos presentan, desde la perspectiva del MEFP 2014, emanan principalmente de la separación que se efectúa entre el gasto que es originado de la disminución del patrimonio neto como resultado de una transacción y la inversión neta/bruta en activos no financieros (estos incluyen activos fijos, existencias, objetos de valor y activos no producidos) que se encuentra en las transacciones en activos y pasivos. Cabe mencionar, que este último concepto se refiere a lo que en la metodología nacional se considera como la inversión real directa y además es importante resaltar que, de acuerdo con el FMI, la suma de ambas categorías (Gasto + Inversión neta/bruta en activos no financieros) recibe el nombre de Erogación. En el caso de la metodología nacional, la categoría de Erogación es lo más parecido al concepto de Gasto total de la clasificación económica, el cual se compone de la sumatoria del Gasto corriente y el Gasto de capital.

Al momento de comparar las categorías de Erogación con la de Gasto Total, los montos clasificados con los criterios del FMI consideran el efecto neto de deducir el gasto de las devoluciones de impuestos, así como no considerar algunos gastos que el referido organismo clasifica como parte de las transacciones en activos y pasivos financieros (financiamiento), tal es el caso de los descuentos de deuda y los préstamos al sector privado.

Dentro de este contexto, en el marco de la metodología del MEFP 2014, el resultado presupuestario se conoce como Préstamo neto (+) / endeudamiento neto (-). Al comparar esta categoría con la de resultado presupuestario (déficit fiscal), se observa que los montos se ajustan en función de las diferencias que existen de la clasificación del ingreso en términos netos, así como el efecto neto que se realiza en el gasto y en las transacciones en activos y pasivos, específicamente con los no financieros.

En materia del registro del financiamiento es oportuno mencionar que en los estándares internacionales existe un rubro denominado como “Discrepancia Estadística, el cual representa la diferencia entre las cuentas de financiamiento” y el “Préstamo/Endeudamiento”, recordando que este último es la diferencia positiva o negativa entre los ingresos y las erogaciones. Las discrepancias se producen por diversas razones, entre la que se destaca el momento de registro de las transacciones, la cobertura de la información y la metodología para determinar la información en la cuenta de “Billetes y Moneda y Depósitos” (la cual se obtiene como una variación de entre las cifras de la cuenta de caja según los datos del balance de general a diferencia del resto de transacciones que proviene directamente de los registros de flujo).

En el caso específico de la discrepancia estadística para las cifras de presupuesto Asignado 2020 y recomendado 2021, esta se produce por la distinción de conceptos entre el estándar internacional y nacional, específicamente por las operaciones que en el estándar nacional son consideradas como un ingreso por motivo de las ganancias en operaciones cambiarias y por la extinción de dominio pero que, en el MEFP 2014 pasan a formar parte de las variaciones por otros flujos económicos, ya que no se les considera como una transacción de ingreso derivado a que no son transferencias producidas por mutuo acuerdo entre unidades institucionales, en el caso de las ganancias en operaciones cambiarias es una variación que se produce por la diferencia en el tipo de cambio y en la extinción de dominio se debe a que la misma es una toma de posesión de un bien (que puede ser monetario o no) que pertenece a otra unidad institucional sin ofrecerle una compensación, conforme lo establecen las directrices internacionales.

Por otro lado, en las cifras del presupuesto 2020, toma en consideración el presupuesto asignado más las ampliaciones aprobadas por el Congreso de la República de Guatemala en los Decretos 12-2020, 13-2020 y 20-2020. Es oportuno mencionar que, conforme a la clasificación MEFP 2014, en el caso del Bono Familia, este es considerado como un gasto en prestaciones sociales, mientras que el Fondo para la Protección del Empleo es catalogado como un subsidio, considerando que este último es un apoyo que el gobierno brinda a las empresas con el objetivo de que las mismas no den por terminado los contratos laborales con sus trabajadores.

Finalmente, debe resaltarse el hecho de clasificar las categorías del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2021, tanto desde el punto de vista del Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala, así como de los criterios del MEFP 2014, ofrece la posibilidad de contar con dos enfoques complementarios, que siendo consistentes coadyuvarán a efectuar diversos análisis desde la perspectiva de la clasificación presupuestaria y contable nacional con los estándares internacionales del FMI.