ICEFI
INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES

EMBAJADA DE ESPAÑA EN GUATEMALA

aecid

cooperación española

# Medidas para la reducción de rigideces presupuestarias y ampliación del Gasto Público Social en Guatemala

**Guatemala, Centroamérica, 29 de octubre de 2026**

# El documento del estudio está disponible para descarga libre y gratuita en:







https://www.icefi.org/publicaciones/medidas-para-la-reduccion-de-rigideces-presupuestarias-y-ampliacion-del-gasto-publico

# Contenido

1. Rigidez o flexibilidad de los ingresos
2. El Gasto Público Social: un rubro importante y legítimo para incrementar el presupuesto
3. Las disposiciones legales que establecen rigideces presupuestarias
4. Proceso de estimación de las rigideces presupuestarias
5. Conclusiones
6. Recomendaciones

# 1. Rigidez o flexibilidad de los ingresos

# Rigidez o flexibilidad de los ingresos

## Techo presupuestario

**2025: Q149 millardos**

**2026: Q169 millardos**

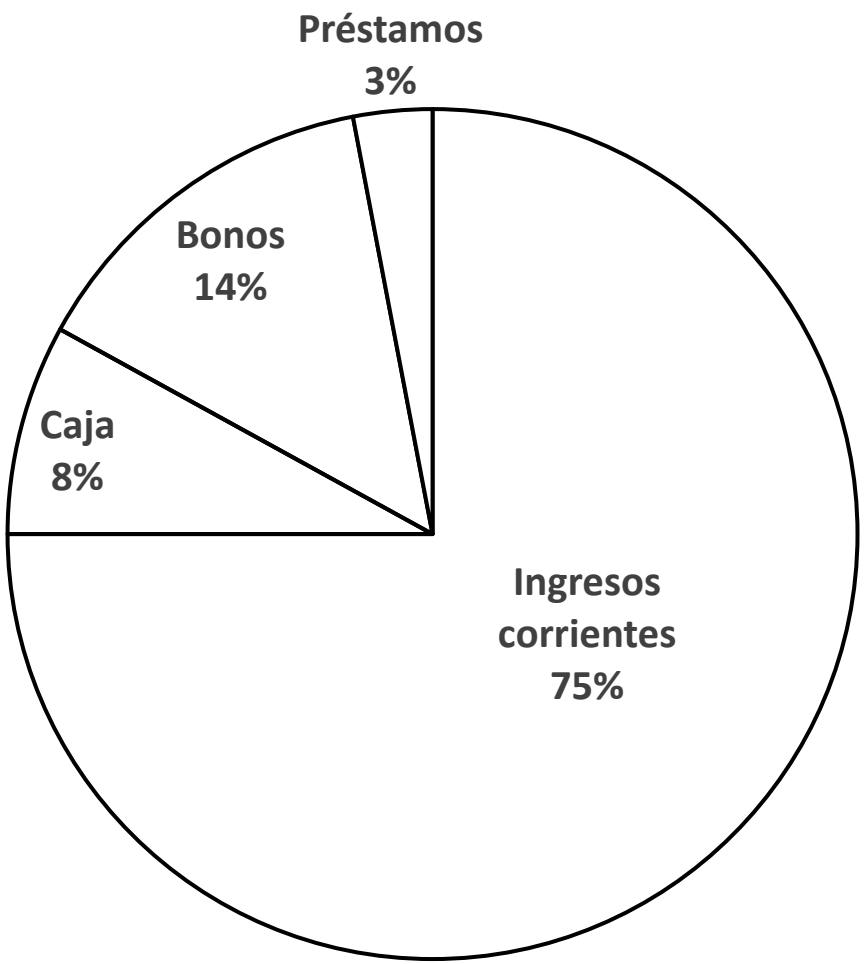
**2027: Q192 millardos**

**¿Cuánto de este monto puede el Ejecutivo usar para inversiones nuevas, innovar, atender emergencias o resolver problemas hasta ahora desatendidos?**

- **Ingresos rígidos:** su uso y destino está prestablecido en la CPR y las leyes, el Ejecutivo no puede hacer nada distinto.
  - Impide la discrecionalidad
  - Previene la corrupción
  - Protege gastos prioritarios
  - No permite atender emergencias o imprevistos
  - Un gobierno honesto resulta menos efectivo
  - Se contiene a un gobierno corrupto
- **Ingresos flexibles:** el Ejecutivo puede definir su uso y destino
  - Permite inversiones nuevas
  - Permite atender necesidades y resolver problemas, emergencias e imprevistos
  - Riesgo de abusos y corrupción
  - Un gobierno honesto resulta más efectivo
  - Un gobierno corrupto hace más daño

# Rigidez o flexibilidad de los ingresos

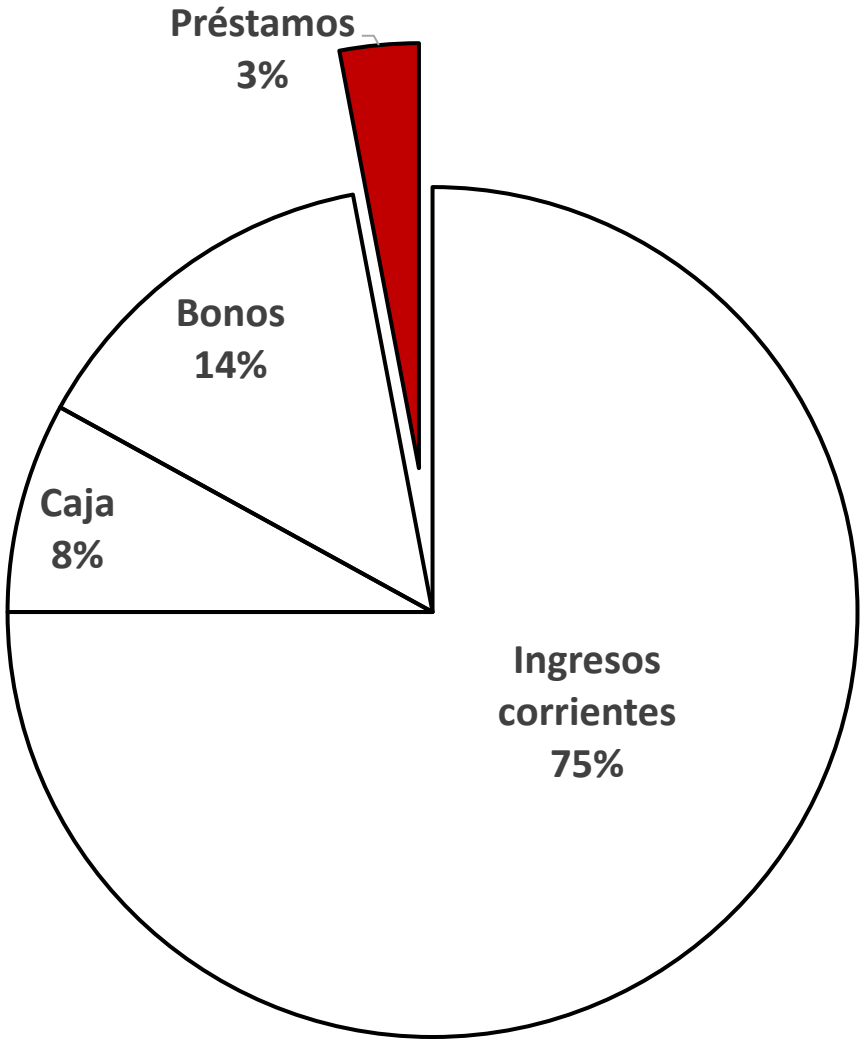
## Principales fuentes de financiamiento del presupuesto de 2026




- **Ingresos corrientes (75%)**
  - Tributarios (71%)
    - La principal fuente de financiamiento del presupuesto son los impuestos
    - En los últimos años su importancia es decreciente: en el proyecto de presupuesto para 2027 se reduce a 69%.
  - No tributarios (4%)
- **Ingresos de capital (0.03%)**
  - Son tan pequeños que no se muestran en la gráfica
- **Uso de recursos de caja (8%)**
- **Endeudamiento público (17%)**
  - Bonos del Tesoro (14%)
    - Su importancia ha crecido en los últimos años
    - En el proyecto de presupuesto para 2027, su importancia crece a 22%
  - Préstamos externos (3%)
    - En las últimas décadas su importancia presupuestaria se ha tornado casi marginal: antes era similar a la de los bonos del TEsoro

# Rigidez o flexibilidad de los ingresos

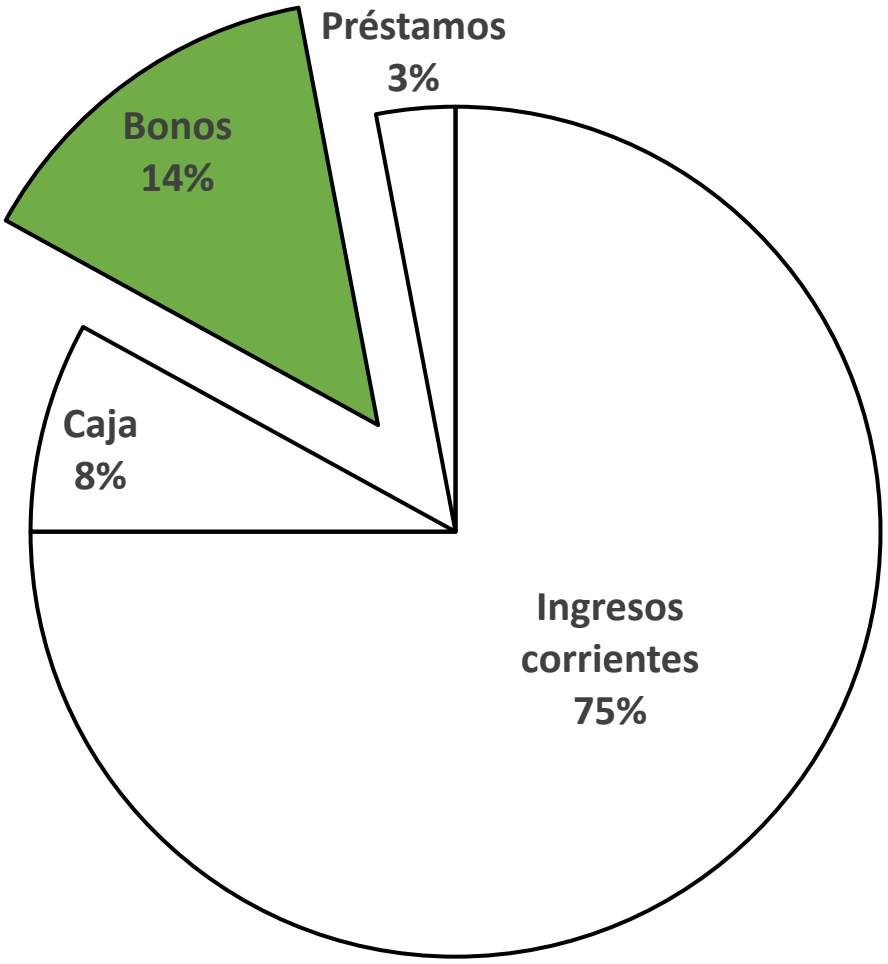
## Principales fuentes de financiamiento del presupuesto de 2026




- **Préstamos externos**
  - El Congreso debe aprobarlos con un decreto específico
  - Generalmente tienen un destino y propósito definido en un contrato con el acreedor
    - Los más voluminosos con IFI (BM, BID, BCIE o CAF
    - También bilaterales con agencias gubernamentales de cooperación
  - Por lo tanto, es una fuente relativamente rígida
    - Una excepción son los préstamos de apoyo presupuestario
    - Pero, aún estos, están sujetos a condiciones para desembolso y controles
  - Condiciones financieras blandas y términos concesionales
    - Tasas de interés bajas, plazos largos, períodos de gracia y otros

# Rigidez o flexibilidad de los ingresos

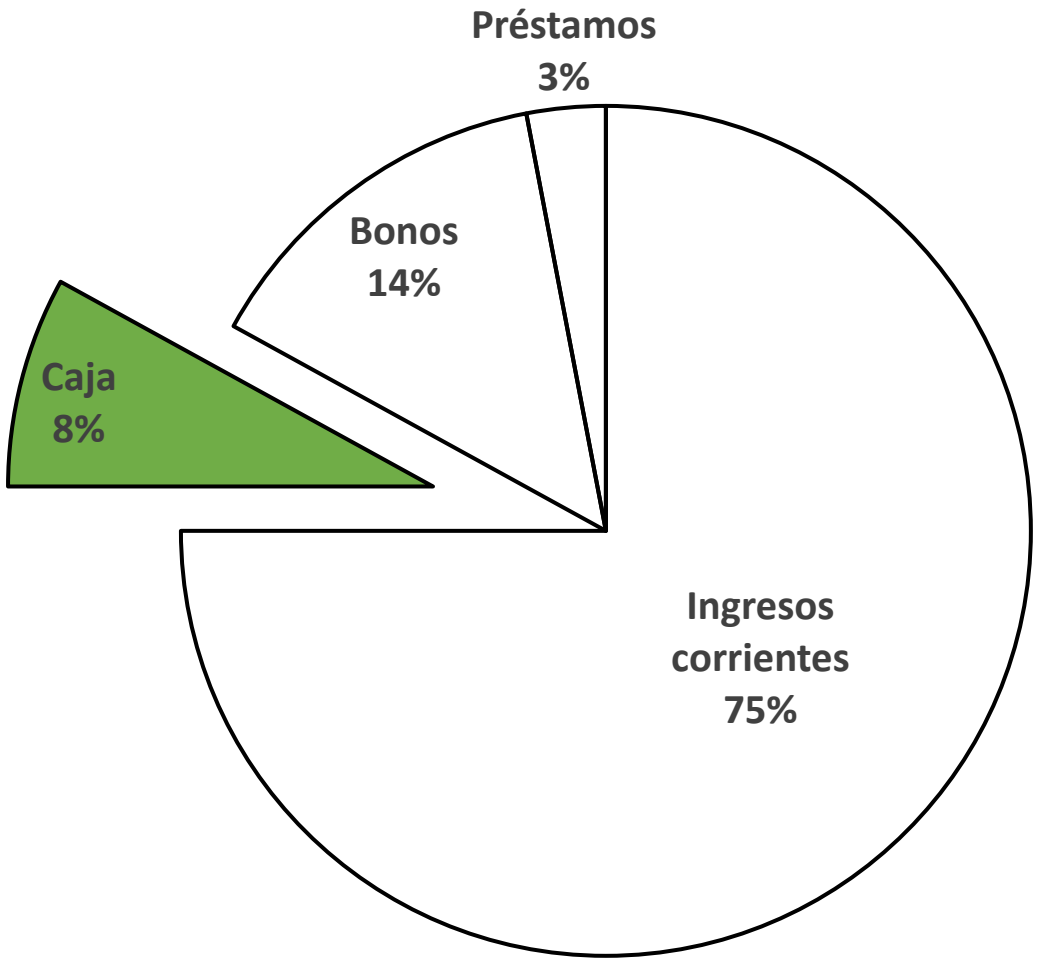
## Principales fuentes de financiamiento del presupuesto de 2026




- **Bonos del Tesoro**
  - El Congreso los aprueba en el mismo decreto que el presupuesto.
  - Es la fuente de financiamiento más flexible, toda vez no especifica ningún uso ni destino
    - Por esta razón, en los últimos años se ha tornado en la fuente de financiamiento preferida por los gobiernos
    - Ya son la segunda fuente de financiamiento más importante del presupuesto
    - También bilaterales con agencias gubernamentales de cooperación
  - Deuda pública contratada principalmente con la banca privada nacional e internacional
    - El IGSS también es tenedor de bonos del Tesoro, pero minoritario comparado con los bancos privados
  - Condiciones financieras desventajosas
    - Tasas de interés altas, plazos cortos, sin períodos de gracia y otros

# Rigidez o flexibilidad de los ingresos

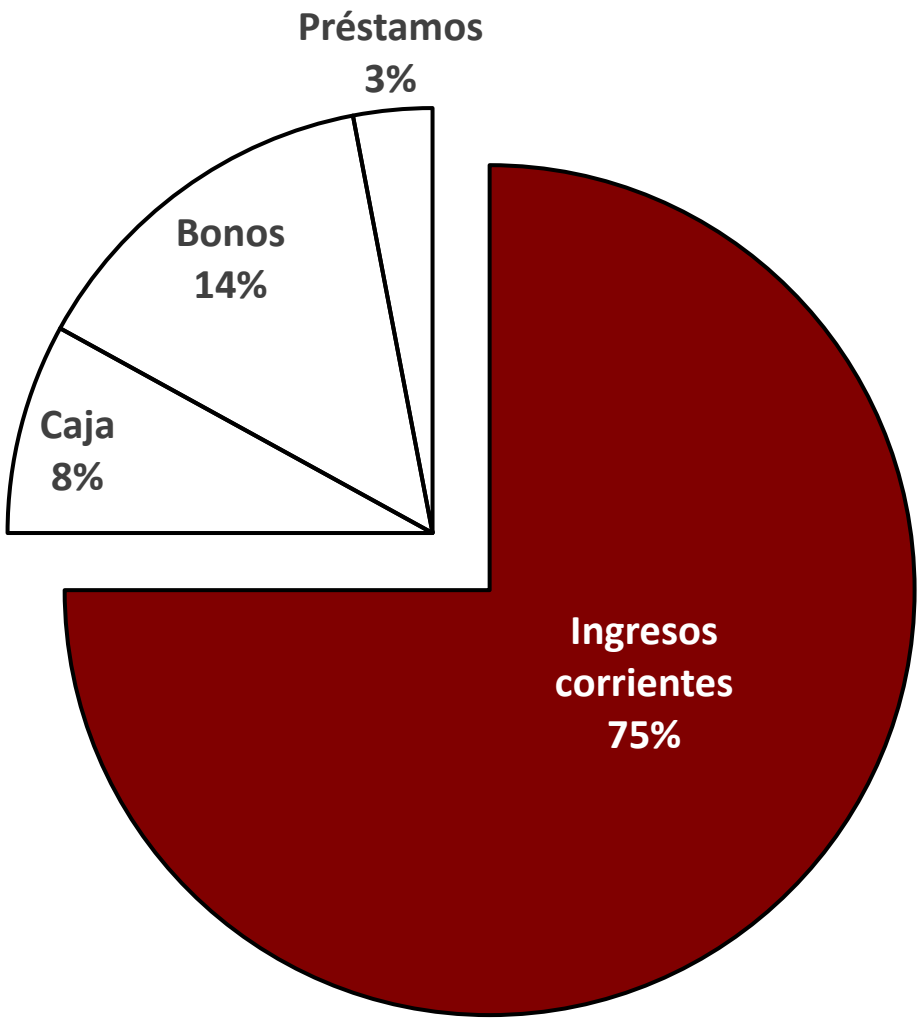
## Principales fuentes de financiamiento del presupuesto de 2026




- **Uso de saldos de caja**
  - La caja son los depósitos del Gobierno en el Banguat
  - Es una fuente de financiamiento también muy flexible, toda vez no especifica ningún uso ni destino
    - Por esta razón, en los últimos años se ha tornado en la fuente de financiamiento preferida por los gobiernos
    - Ya son la segunda fuente de financiamiento más importante del presupuesto
    - También bilaterales con agencias gubernamentales de cooperación
  - Deuda pública contratada principalmente con la banca privada nacional e internacional
    - El IGSS también es tenedor de bonos del Tesoro, pero minoritario comparado con los bancos privados
  - Condiciones financieras desventajosas

# Rigidez o flexibilidad de los ingresos

## Principales fuentes de financiamiento del presupuesto de 2026




- **Ingresos corrientes**
  - Por ser la principal fuente de financiamiento del presupuesto, su rigidez o flexibilidad es muy importante.
  - **<u>Este estudio se concentra principalmente en determinarlo.</u>**
  - Como se verá más adelante, la gran mayoría es rígido (91.3%).
    - Refleja una desconfianza ciudadana aguda hacia el Gobierno.
    - Genera un desincentivo importante para incrementar la carga tributaria: un incremento no se traduce en capacidad de acción para el Gobierno
    - Explica el apetito y la preferencia por la deuda bonificada, por encima de las fuentes de financiamiento sano y corriente.

# 2. El Gasto Público Social: un rubro importante y legítimo para incrementar el presupuesto

# Las categorías que integran el Gasto Público Social




Según la Cepal:

«[…] monto de recursos destinados al financiamiento de los planes, programas y proyectos cuyo objetivo es generar un impacto positivo en algún problema social, independientemente de la entidad administrativa y sector que realiza cada función […] de la fuente de financiamiento».

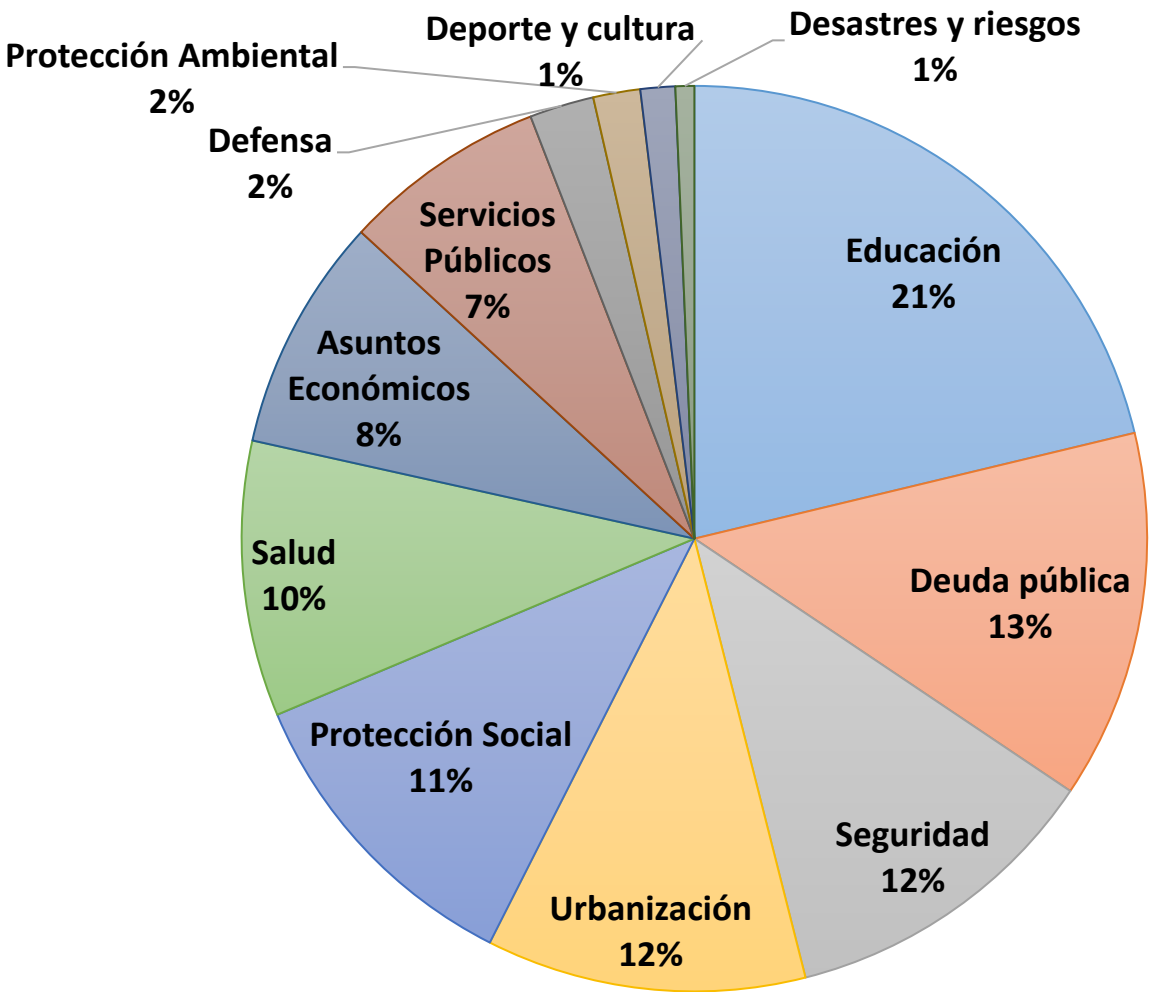
Integra componentes de gasto que:

- Garantizan derechos
- Atienden directamente a las poblaciones
  - Especialmente aquellas con mayores vulnerabilidades

**Fuente:** Icefi con base en Cepal (2010).

# Estructura por finalidades del gasto público de Guatemala

## Presupuesto de 2025



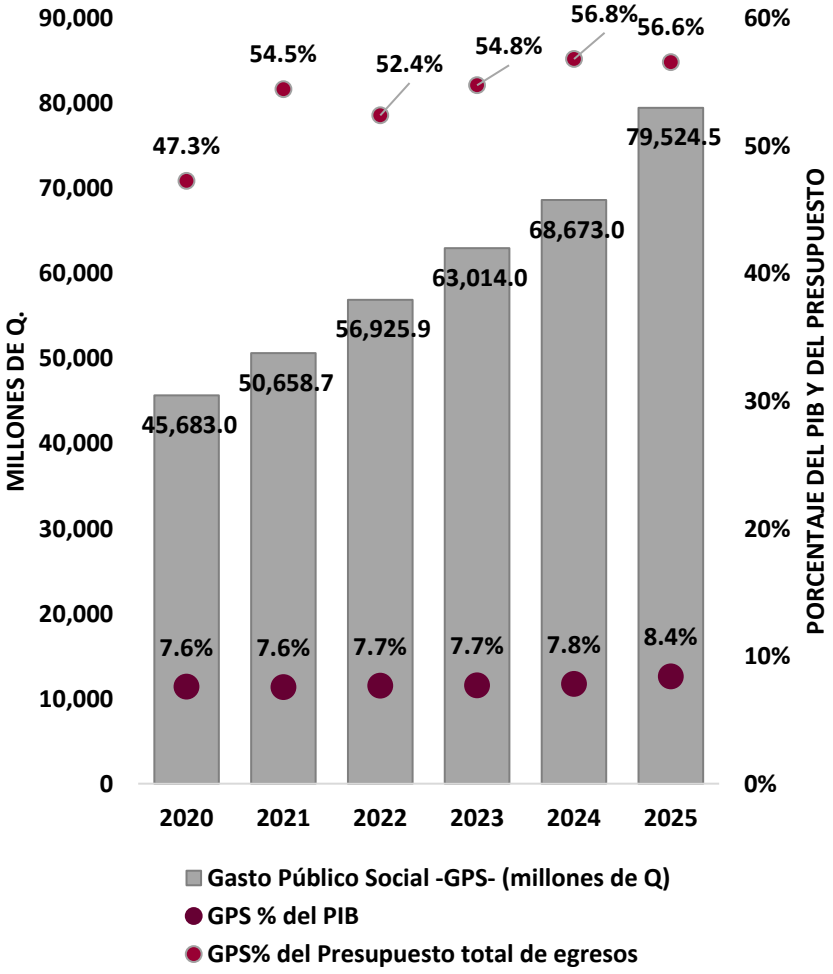

**Fuente:** Icefi con datos del Minfin.

# Importancia en Guatemala del Gasto Público Social

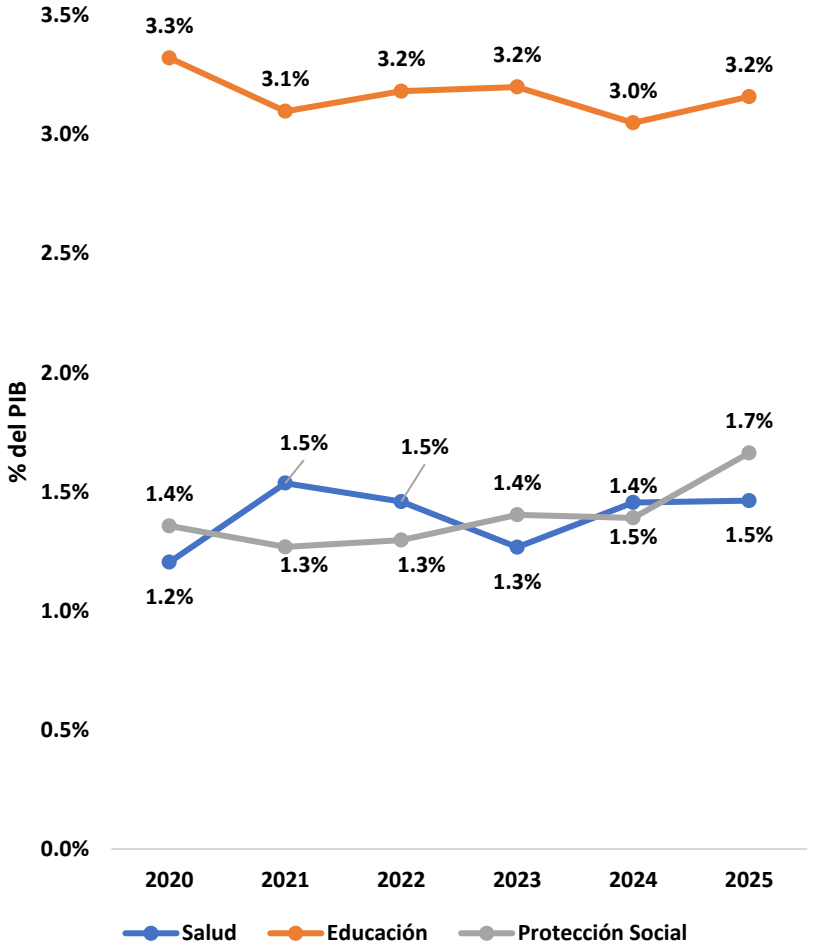
- Es el principal instrumento fiscal para garantizar derechos, reducir desigualdades y avanzar hacia un desarrollo inclusivo.
- Su fundamento teórico proviene de:
  - La economía del bienestar
  - El enfoque de derechos
  - Las funciones clásicas del Estado: asignativa, redistributiva y estabilizadora
  - Justifican la provisión de servicios esenciales como educación, salud, protección social e infraestructura comunitaria.
- Atiende a poblaciones vulnerables y cumplir obligaciones constitucionales e internacionales
- Pero:
  - Enfrenta limitaciones por **rigideces presupuestarias**
  - Su cobertura es insuficiente
  - La calidad de los servicios públicas no es adecuada
  - Las asignaciones presupuestarias no siempre responden a las **brechas territoriales y étnicas**.
- **La transparencia, la gestión por resultados y la orientación redistributiva** son elementos clave para asegurar que cumpla su propósito transformador.

# El Gasto Público Social en Guatemala

## Gasto Público Social en millones de Q, % del PIB y % del presupuesto total (2020 a 2025)




## Gastos en educación, salud y protección social como porcentaje del PIB (2020 a 2025)




**Fuente:** Icefi con datos del Minfin.

# Las tendencias del Gasto Público Social

- Ha crecido en términos nominales entre 2020 y 2025, pero su en realidad está estancado en términos de su
  - Importancia macroeconómica: en promedio el 7.8% del PIB
  - Importancia fiscal: poco más de la mitad del presupuesto de gasto
- Brechas significativas y estancamiento en las inversiones estratégicas, al comparar con estándares internacionales:
  - Educación en 3.2% del PIB
  - Salud y protección social en 1.4% del PIB
  - Mientras que se recomienda
    - Unesco – Educación entre 4% y 6% del PIB;
    - OMS – Salud 6% del PIB
    - OIT y el BM – Protección social 3.3% del PIB
- Esta insuficiencia limita avances en matrícula educativa, reducción de desnutrición infantil, cobertura de salud y protección social.
- Es además un espacio de disputa política:
  - Priorizar la inversión en niñez, pueblos indígenas y territorios rezagados es esencial para romper ciclos de exclusión
  - La política fiscal debe convertirse en una herramienta efectiva para fortalecer la democracia y la igualdad en Guatemala

# 3. Las disposiciones legales que establecen rigideces presupuestarias

# Gasto financiado por los ingresos ordinarios de aporte constitucional (fuente 22)

- La CPRG establece que los **ingresos ordinarios** son la base de cálculo de los siguientes aportes específicos:
  - ≥ 5% de los ingresos ordinarios para la USAC (Art. 84)
  - ≥ 3% de los ingresos ordinarios para deporte y educación física (Art. 91)
  - ≥ 2% de los ingresos ordinarios para el OJ (Art. 213)
  - 10% municipalidades (Art. 257)
- En un estudio recientemente publicado (disponible en www.icefi.org), el Icefi explica el procedimiento para determinar los ingresos ordinarios:
  - Explica los criterios de la CC (sentencia definitiva para el Exp. 5298-2013)
  - Básicamente, identifica las deducciones aplicables a los ingresos tributarios, compromisos pecuniarios ineludibles establecidos en la CPRG:
    - ✓ Pensiones, jubilaciones y montepíos (Art. 114).
    - ✓ Sueldos y salarios.
    - ✓ Devoluciones de impuestos (Arts. 239 y 243).
    - ✓ Cuotas patronales del IGSS (Art. 100).
    - ✓ Pago de la deuda pública (Lit. i del Art. 171 y Lit. d del Art. 238).
    - ✓ Transferencias a municipalidades según legislación tributaria (Art. 257).
    - ✓ Asignación al TSE para procesos electorales (Art. 122 de la LEPP) y deuda política /Art. 17 de las disposiciones transitorias de la CPRG)

# Gastos financiados por el IVA-Paz (fuente 21)

- El artículo 10 de la Ley del IVA (Dto. 27-92), establece los siguientes destinos específicos para 5.3 de los 12 puntos porcentuales de la tarifa actual del impuesto:
  - 1.5 puntos porcentuales para las municipalidades del país (25% para funcionamiento y 75% para inversión).
  - 1 punto porcentual para los programas y proyectos de infraestructura de los Codede (el aporte ordinario).
  - 1 punto porcentual para los fondos para la paz, mientras existan, de lo contrario, al fondo común.
  - 0.5 puntos porcentuales para programas y proyectos de seguridad alimenticia a la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema.
  - 0.5 puntos porcentuales para programas y proyectos de educación primaria y técnica.
  - 0.5 puntos porcentuales para programas y proyectos de seguridad ciudadana y derechos humanos.
  - 0.8 puntos porcentuales para el programa de alimentación escolar del Mineduc.

# Gastos financiados con otros recursos del tesoro con afectación específica (fuente 29)

## Destinos específicos establecidos en la legislación tributaria

**Impuesto al tabaco (D. 61-77)**

Art. 25. Destino de gasto para el sector salud

**Ley del Impuesto de Timbres Fiscales**

Art. 43 bis y Art. 4 (D. 18-2026). Destino de gasto a la municipalidades

**Ley del Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo (D. 38-92)**

Art. 23. Destino de gasto a los servicios de transporte e infraestructura vial de los municipios. Y para el Covial (Micivi)

**Ley del Impuesto Sobre Circulación de Vehículos (D. 70-94)**

Arts. 6, 7, 8 y 9. Destinos de gasto para las municipalidades, departamento de tránsito de la PNC, marina nacional (Mindef) y la Dirección General de Aeronáutica Civil (Micivi).

**Ley del IUSI (D. 15-98)**

Art. 2. Destino de gasto para municipalidades.

**Ley del Impuesto Específico a la Distribución de Cemento (D. 79-2000)**

Art. 2. Destino de gasto para programas de vivienda popular.

**Ley del Impuesto Sobre la Distribución de Bebidas Alcohólicas Destiladas, Cervezas y Otras Bebidas Fermentadas (D. 21-2004)**

Art. 15. Destino de gasto para programas de salud sexual y reproductiva, planificación familiar y alcoholismo del MSPAS.

**Ley del Fonpetrol (D. 71-2008)**

Arts. 2 y 8. Destino de gasto para las municipalidades y Codedes.

# Gastos financiados con otros recursos del tesoro con afectación específica (fuente 29)

## Destinos específicos establecidos en otra legislación ordinaria

- Ley Orgánica del Inguat (D. 1701)
- Ley Electoral y de Partidos Políticos (D. 1-85)
- Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado (D. 63-88)
- Ley Orgánica del MP (D. 40-94)
- Ley Orgánica de la SAT (D. 1-98)
- Ley Orgánica de la CGC (D. 31-2002)
- Ley de incentivos forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierra de Vocación Forestal o Agroforestal (Pinpep) (D. 51-2010)
- Ley de Fomento al Establecimiento, Recuperación, Restauración, Manejo, Producción y Protección de Bosques en Guatemala (Probosque) (D. 2-2015)

# 4. Proceso de estimación de las rigideces presupuestarias

# Consideraciones metodológicas

- No parte de una metodología o manual previamente establecido por el Minfin o por la SAT.
- Resultado de la aplicación de los destinos específicos de gasto establecidos en la CPRG y el la legislación ordinaria.
- Se utilizó el presupuesto aprobado de 2025.
- Se usaron las bases de datos del presupuesto público de ingresos y egresos.

# Primer paso - Revisión de los ingresos corrientes

| Concepto | Aprobado | |
|---|---|---|
| | Monto en Millones de Quetzales | Estructura % |
| **( + ) Ingresos Corrientes** | **115,353.00** | **100.0** |
| Ingresos Tributarios | 109,302.60 | 94.8 |
| Ingresos no Tributarios | 6,050.50 | 5.2 |

Fuente: Icefi, elaboración propia con datos del Sicoin.

# Segundo paso: Revisión de los compromisos de gasto desde la base de egresos

- Con base en el análisis y la clasificación vigente, las fuentes de financiamiento relevantes para el ejercicio técnico son:
    - (21) ingresos tributarios IVA-Paz
    - (22) ingresos ordinarios de aporte constitucional
    - (29) otros recursos del tesoro con afectación específica

  Estas tres fuentes de financiamiento suman **Q38,724.4 millones**

- Se incluyen los ingresos propios de las entidades, es decir, lo percibido por la venta de bienes y servicios y por las rentas de la propiedad (ingresos no tributarios).

Fuentes de financiamiento consideradas como ingresos propios

| Código | Descripción | Millones de Q |
|---|---|---|
| 17 | Ingresos derivados de la extinción de dominio | 1.5 |
| 18 | Disminución de caja y bancos de ingresos derivados por extinción de dominio | 8.7 |
| 31 | Ingresos propios | 1,548.2 |
| 32 | Disminución de caja y bancos de ingresos propios | 263.1 |
| **Total** | | **1,821.5** |

Fuente: Icefi, elaboración propia con datos del Sicoin.

# Segundo paso: revisión en la base de datos del presupuesto de 2025 de los compromisos de gasto

- Remuneraciones: sueldos, complementos, bonificaciones, dietas y gastos de representación al personal que labora en la administración central: Q30,191.2 millones
  - Para evitar duplicación, este monto excluye las asignaciones de aportes al IGSS y a los regímenes de las clases pasivas civiles del Estado que se contabilizan dentro de las OEACT
  - Este monto representa el 26.2% de la rigidez presupuestaria.
- Pago de la deuda pública con ingresos corrientes: Q13,038.0 millones
  - Se excluye el pago de la deuda pública con deuda pública (permitido por la Ley Orgánica del Presupuesto).
- Aportes de la administración central a entidades descentralizadas, autónomas y otras dentro de las OEACT: Q9,138.4 millones
  - Incluyen, entre otras: SAT, TSE, MP, Congreso, CC, entre otros, con ingresos corrientes.
  - Excluyen: IGSS y as clases pasivas civiles del Estado.
- Aportes en las OEACT: Q9,326.0 millones.
  - Q1,512.0 millones para el IGSS
  - Q7,814.0 millones para las clases pasivas civiles del Estado: jubilación, invalidez, viudez, orfandad y a favor de familiares de los trabajadores civiles del Estado.

# El caso de la asignación presupuestaria para el Ejército: controversia y rigidez adicional

- En los Acuerdos de Paz, en particular en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, el Gobierno se comprometió a:
  - Reorientar el uso y distribución del presupuesto del Ejército y optimizar los recursos disponibles
  - Para 1999, reducir el presupuesto del Ejército respecto del ejecutado en 1995, a un máximo de 33% del PIB.
  - Este compromiso buscaba liberar recursos fiscales para la atención de los programas de educación, salud y seguridad ciudadana.
- El Acuerdo Gubernativo 216-2011 ordena exactamente lo opuesto: el presupuesto del Mindef debe ser, como mínimo, el 0.33% del PIB
  - Además de controversial, esta medida introdujo una rigidez presupuestaria adicional.
  - En 2025 fue de Q3,092.4 millones.

# Cálculo de las rigideces presupuestarias

## Rigidez presupuestaria en el ejercicio fiscal 2025, millones de Q

| Concepto | Presupuesto | |
|---|---|---|
| | Millones de Q. | Estructura |
| **( + ) Ingresos corrientes** | **115,353.0** | **100.0** |
| Ingresos tributarios | 109,302.6 | 94.8 |
| Ingresos no tributarios | 6,050.5 | 5.2 |
| **( - ) Compromisos rígidos de gasto** | **105,331.7** | **91.3** |
| IVA-Paz | 21,495.8 | 18.6 |
| Aportes constitucionales | 13,634.8 | 11.8 |
| Impuestos con afectación específica | 3,593.7 | 3.1 |
| Ingresos propios de las entidades | 1,821.4 | 1.6 |
| Remuneraciones | 30,191.2 | 26.2 |
| Servicios de la deuda pública | 13,038.0 | 11.3 |
| Aportes institucionales | 9,138.4 | 7.9 |
| Clases pasivas civiles del Estado | 7,814.0 | 6.8 |
| Cuota al IGSS | 1,512.0 | 1.3 |
| Ministerio de la Defensa Nacional (0.33% del PIB) | 3,092.4 | 2.7 |
| **Remanente flexible de los ingresos corrientes para otros objetivos de política pública** | **10,021.3** | **8.7** |

Fuente: Icefi, elaboración propia, con datos de Sicoin (Minfin).

# 5. Conclusiones

# Conclusiones

- El Gasto Público Social es estratégico para garantizar derechos. Pero:
  - Su nivel y composición siguen siendo insuficientes.
  - Permanece estancado y por debajo de estándares internacionales.
  - Reproduce desigualdades territoriales y étnicas.
- La calidad del gasto es limitada por subejecuciones y prácticas discrecionales
- La baja carga tributaria (11.5%) y los destinos específicos (rigidez presupuestaria) restringen la posibilidad de expandirlo.
- Las rigideces presupuestarias son críticas:
  - 91.3% de los ingresos corrientes ya está comprometido
  - Reduce la capacidad del Estado para aumentar el Gasto Público Social y a cumplir otras de sus obligaciones constitucionales y sociales
  - Ha incentivado el uso creciente e intensivo de la deuda bonificada y de los saldos de caja, con riesgos de sostenibilidad fiscal.

# 6. Recomendaciones

# Recomendaciones

- Revisar y, cuando proceda, reformar la legislación que establece asignaciones de gasto específicas:
  - Evaluar reemplazar los porcentajes específicos sobre los ingresos por criterios basados en resultados u otros de política pública.
- Fortalecer la aplicación de la metodologías de Presupuesto por Resultados (PpR), procurando que las asignaciones presupuestarias se fundamenten en el desempeño y no en la inercia histórica.
- Racionalizar el gasto en remuneraciones mediante revisión de plazas, evaluaciones de desempeño y modernización salarial.
  - Reforma estructural y sistémica del servicio civil.
- Armonizar leyes con afectación específica para reducir la fragmentación del presupuesto y permitir una planificación plurianual más estratégica.
- Establecer reglas claras sobre rigideces y preasignaciones para evitar la proliferación de fondos específicos y garantizar sostenibilidad del GPS.

# Recomendaciones

- Reformar el sistema tributario para aumentar la progresividad, suprimir tratamientos tributarios diferenciados (exenciones) injustificados, control de escudos fiscales y fortalecimiento de la fiscalidad internacional.
  - Fortalecer la SAT: acceso automatizado a datos financieros, fiscalización de grandes contribuyentes, uso de IA para detectar evasión y sanciones más efectivas.
- Institucionalizar un sistema de evaluación del Gasto Público Social basado en evidencia
  - Crear una unidad técnica independiente que realice análisis de impacto y costo-efectividad vinculantes para el presupuesto.
- Incorporar criterios de equidad territorial y étnica en la LOP para orientar el Gasto Público Social hacia brechas reales de acceso y pobreza multidimensional.
- Aprobar una Ley de Planificación Fiscal Plurianual que vincule metas sociales con metas de financiamiento y proyecte ingresos, gastos y rigideces a 3 y 5 años.

EMBAJADA DE ESPAÑA EN GUATEMALA

aecid

cooperación española

ICEFI

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES

# ¡Muchas gracias!

Icefi es miembro de:

CLACSO
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Red Centroamericana de Justicia Fiscal

Síganos en:

www.icefi.org