MEJOREMOS GUATE

ATAL
Alianza Técnica de Apoyo al Legislativo

CONVIENE QUE EL CONGRESO ANALICE Y APRUEBE EL PROYECTO DE PRESUPUESTO, PERO CON UNA REDUCCIÓN DEL TECHO PRESUPUESTARIO

Como en años anteriores, a pesar de las diversas fragilidades que presenta el proyecto de Presupuesto del Estado para 2018, y con la recomendación de reducir el techo presupuestario a niveles que permitan la sostenibilidad fiscal (que implican un déficit fiscal no mayor al 2% del PIB), resulta imperativo que se proceda a su discusión y su consiguiente aprobación en aras de la certeza juridica y, principalmente, por razones de transparencia, eficiencia y gobernabilidad; de lo contrario, se generaría opacidad y confusión en la ejecución del gasto público.

Si no se llegara a un acuerdo al respecto, se considera que sería menos pernicioso mantener el techo presupuestario de 2017, aun con las inconveniencias que tal decisión puede acarrear para el eficaz funcionamiento del gobierno. Lo que no sería recomendable es una aprobación del presupuesto con el elevado nivel de déficit presentado por el Ejecutivo.

El presupuesto para 2018 ha sido planteado con estimaciones basadas en un escenario macroeconómico optimista, lo cual contraviene el principio de conservatismo que debe guiar todo proceso presupuestario. Además, persiste la debilidad estructural de una insuficiente recaudación que no cubre el incremento en los gastos. Asimismo, la extrema rigidez del gasto, derivada de las numerosas asignaciones fijas, los gastos corrientes y el servicio de la deuda pública, deja muy poco espacio para la inversión y el gasto social. Persiste también el grave problema de que gastos recurrentes (de funcionamiento) sean financiados mediante endeudamiento, lo cual además de ser una aberración técnica, está explícitamente prohibido en la Ley Orgánica del Presupuesto. A lo anterior hay que agregar el escaso control y falta de transparencia en la ejecución del gasto de varias entidades autónomas, cuya corrección es inaplazable.

Conviene resaltar algunas conclusiones derivadas del análisis que ATAL realizó del proyecto de Presupuesto para el próximo año y que convendría que el Congreso de la República tome en consideración al analizarlo y aprobarlo:

1. Aunque es positivo que el presupuesto para 2018 incluya el reconocimiento del costo de la política monetaria, resulta preocupante que también incorpore un desequilibrio fiscal (y el consiguiente endeudamiento público) que se ve agravado tanto por una recaudación insuficiente -apuntalada solamente mediante medidas extraordinarias-, como por el continuo y desmedido aumento de los gastos asociados al sistema de pensiones del Estado y a los incrementos salariales contenidos en los pactos colectivos de algunos ministerios y del propio Congreso de la República.
2. El proyecto de presupuesto plantea un incremento de 8.7% en la recaudación tributaria neta para 2018, que es superior al crecimiento de la recaudación de los 5 años previos a 2017, lo cual no se considera realista, especialmente si se toma en cuenta que el aumento de la recaudación que se espera para 2017 se debe a un efecto extraordinario derivado de los cobros de la SAT por vía judicial y por una exoneración de multas, efecto que no es sostenible en el tiempo.
3. Se reconocen los avances estructurales que se están impulsando en la SAT, los cuales deben consolidarse (capacidad informática, recursos humanos, y gestión de riesgos), pero debe avanzarse también en fortalecer los controles en aduanas (agilizar el despacho, reducir la discrecionalidad del personal y promover la transparencia).
4. Los ingresos planteados en el proyecto de presupuesto están sobre-estimados: si a la recaudación de Q54,109 millones de 2016 se le aplica un crecimiento normal de la recaudación (excluyendo la recaudación extraordinaria) y se estima que su crecimiento observado a agosto se mantendrá hasta fin de año, el nivel estimado para 2017 (incluyendo la recuperación por adeudos judiciales y el efecto de la exoneración de multas) ascendería a Q56,923 millones. Si a este dato se le aplica un crecimiento económico nominal esperado de 7.5%, y se asume una recaudación extraordinaria similar a la de 2017, se obtiene que un nivel de ingresos tributarios (razonablemente estimado) para 2018 sería del orden de Q61,111 millones, cifra menor en Q1,902 millones al dato consignado en el proyecto de presupuesto.
5. El déficit fiscal debe reducirse, pues su nivel en el proyecto de presupuesto 2018 sería significativamente superior al de los siete años previos. De no reducirse, lejos de estar revirtiendo su proceso de corrección y de alcanzar déficits menores al 1.6% del PIB (que fueron la norma antes de la recesión mundial de 2008-09 y que recomienda el FMI), este se estaría incrementando de una manera extraordinaria.
6. A partir de la reestimación de los ingresos y para que el techo presupuestario pueda ser compatible con la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica del país (congruente con un déficit fiscal de no más de un 2% del PIB), se recomienda ajustarlo a la baja en Q5,558 millones, lo que implicaría un techo máximo de gasto de Q82,365 millones.
7. Es inconveniente e ilegal que parte del financiamiento obtenido con bonos se destine a financiar gasto corriente, ya que contraviene lo preceptuado por la Ley Orgánica del Presupuesto. Por tanto, esos gastos deberían ser financiados con ingresos ordinarios.

8. De no efectuarse la reducción en el techo de gasto, la deuda pública como porcentaje de los ingresos tributarios representaría un 238%, lo cual implica un incremento acelerado de dicho indicador que lo acercaría a los límites considerados como riesgosos (250%). Este es un motivo de alarma de cara a la calificación de riesgo soberano del país en los mercados financieros internacionales.
9. Debido a las asignaciones fijas de la Constitución y otras leyes, el presupuesto se ha vuelto extremadamente rígido: existe apenas una flexibilidad de un 17.6% para realizar nuevos programas. Por ello, puede notarse que en los últimos años la prioridad en el gasto público ha sido el rubro de funcionamiento, en detrimento de la inversión.
10. Es recomendable revisar algunas asignaciones presupuestarias que no agregan valor al desarrollo nacional. Existen varios programas como los de transferencias condicionadas, la bolsa solidaria y los fertilizantes que no han sido evaluados en relación a su impacto en la mejora de los indicadores de pobreza. Asimismo, resulta imperativo que no solo se analice la calidad del gasto en el Organismo Ejecutivo, sino también en instituciones como el Congreso de la República, el Organismo Judicial, las municipalidades, los Consejos de Desarrollo y las entidades autónomas. Se considera imprescindible un esfuerzo para disminuir los gastos superfluos y buscar la eficiencia en el uso de los recursos.
11. Para el futuro se vuelve imprescindible contar con reglas de responsabilidad fiscal o macro fiscales, como una forma de evitar que por la vía fiscal se provoquen desequilibrios macroeconómicos en el mediano plazo.
12. Debe velarse porque cada entidad del sector público cumpla a cabalidad lo establecido en el artículo 6º, del Decreto 29-2016, relativo a publicar información fidedigna respecto de los empleados públicos.
13. Es importante el fortalecimiento institucional, ya que manteniendo los mismos modelos de gestión y ejecución (donde predomina la ineficiencia y la corrupción) los resultados no mejorarán. La transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación de impactos de la ejecución mediante indicadores de gestión son elementos básicos para mejorar la calidad del gasto gubernamental.
14. La Ley Orgánica del Presupuesto -LOP- y la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (anual) son leyes aprobadas y modificadas por el mismo procedimiento; la Constitución determina los temas que deben regularse por parte de cada una de estas leyes; es decir, establece una reserva legal. Cualquier modificación o regulación sobre los temas especificados en la Constitución para la Ley Orgánica del Presupuesto debe ser única y exclusivamente regulado en ésta; en caso de conflicto entre la Ley Orgánica del Presupuesto y la Ley anual del Presupuesto, prevalece la ley específica –la LOP-.
15. Tomando en cuenta lo anterior, es menester modificar algunas de las normas presupuestarias incluidas en el proyecto de presupuesto para 2018, debido a que contradicen, disminuyen o tergiversan las disposiciones contenidas en la ley Orgánica del Presupuesto. Se ve con especial preocupación que se hayan omitido algunas normas (vigentes en el presupuesto de 2017) que contribuyen a la transparencia y rendición de

cuentas, las cuales deben ser re-incorporadas al presupuesto de 2018. Sin embargo, también se han introducido en el proyecto de presupuesto algunas normas muy positivas que es conveniente aprobar pues contribuyen a la transparencia y eficiencia del gasto gubernamental.

16. Por último, es preciso hacer hincapié en que de no aprobarse el Presupuesto se generarían inconvenientes a la gestión gubernamental: el presupuesto estaría desfinanciado en cuanto a fuentes de financiamiento y se afectaría el pago de servicios de la deuda pública, afectando la calificación de riesgo-país; sin embargo, tal aprobación debe considerar que el techo del gasto y el déficit fiscal deben reducirse mediante la revisión de los rubros de gasto (superfluos e ineficientes). Es conveniente que el Congreso apruebe el presupuesto con un recorte del techo presupuestario que viabilice obtener un déficit fiscal de no más de 2% del PIB. Sin embargo, si no se llegara a un acuerdo al respecto, en última instancia sería menos pernicioso mantener el techo de presupuesto de 2017, aun con las inconveniencias que una decisión como ésta puede acarrear para el eficaz funcionamiento del gobierno.