



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 2019, 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 jurídica y, principalmente, por razones de transparencia, eficiencia y gobernabilidad; de lo contrario, se generaría opacidad y confusión en la ejecución del gasto público.

El presupuesto para 2019 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 resulta positivo que el presupuesto para 2019 se haya incluido el costo de la política monetaria, el mismo incorpora un desequilibrio fiscal (y un consiguiente endeudamiento público) estructural que se ve agravado tanto por una recaudación insuficiente, como por el continuo y desmedido aumento de los gastos asociados con el sistema de pensiones del Estado y con los incrementos salariales contenidos en los pactos colectivos de algunos

- ministerios. Por lo tanto, al aprobar el presupuesto para 2019 se debe establecer claramente que los recursos asignados para la cobertura de las deficiencias netas del Banguat se deben utilizar efectivamente para ese fin y no para financiar otro tipo de gasto.
2. Se considera que los ingresos estimados en el proyecto de presupuesto están sobreestimados. Partiendo de una recaudación de Q56,684.1 millones en 2017; si se toma en consideración la cifra de cierre estimada por la SAT (excluyendo la recaudación por medidas administrativas), el nivel estimado para 2018 ascendería a Q59,107.0 millones. Si a este dato se le aplica el crecimiento nominal esperado de 7.0%, el nivel de ingresos tributarios estimado para 2019 sería del orden de Q63,244.5 millones, cifra menor en Q1,966.0 millones al dato consignado en el proyecto de presupuesto.
 3. Los recursos que se encuentran en caja provienen de un proceso de endeudamiento, ya que son resultado de niveles importantes de colocaciones de bonos que el Estado ha realizado, aprovechando los altos niveles de liquidez bancaria.
 4. El déficit fiscal debe reducirse, pues su nivel en el proyecto de presupuesto 2019 sería significativamente superior al de los años previos, ya que aumentaría a 2.5% del PIB (2.9% si se toma en cuenta la corrección por ingresos sobreestimados y no se corrige el techo presupuestario). Ello significa que se situaría en un nivel insostenible macroeconómicamente, muy distante a los déficits menores al 1.6% del PIB que fueron la norma en Guatemala antes de la recesión mundial de 2008-09.
 5. Una relajación fiscal que lleve el déficit a niveles de un 2% del PIB podría justificarse para mantener la inversión y el gasto social, así como para implementar la agenda de reformas contra la corrupción. En todo caso este debería ser un incremento temporal, mientras se logra una consolidación de las finanzas públicas
 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% con respecto al PIB), se recomienda ajustarlo a la baja en unos Q5,480.5 millones, lo que implicaría un techo máximo de gasto de Q84,291.1 millones.
 7. Existe un aumento creciente del presupuesto destinado a funcionamiento y al servicio de la deuda, lo cual impone una severa limitación a la inversión física. A su vez, es inconveniente que se adquiera deuda interna para pagar deuda y programas de funcionamiento. Al respecto debe enfatizarse que es inconveniente e ilegal que parte del financiamiento obtenido con bonos se destine a financiar gasto corriente (como el aporte económico al adulto mayor, los programas de incentivos forestales y el Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala), ya que contraviene lo preceptuado por la Ley Orgánica del Presupuesto. Por tanto, esos gastos deberían ser financiados exclusivamente con ingresos ordinarios.
 8. El financiamiento del presupuesto descansa en la colocación de bonos, lo cual entraña el riesgo muy probable de enfrentar condiciones financieras menos favorables y más volátiles que las que suelen obtenerse en los préstamos de organismos financieros internacionales.

9. El monto de la deuda pública ha venido aumentando de forma sostenida, lo que enciende alarmas respecto a que la carga de la deuda puede tornarse eventualmente insostenible, especialmente si aumenta significativamente más rápido que los ingresos tributarios. En ese sentido, se recomienda que el Ministerio de Finanzas Públicas solicite al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial, una evaluación integral del nivel de endeudamiento del país, dentro del marco del Marco de Sostenibilidad de la Deuda para evaluar su sostenibilidad.
10. Debido a las asignaciones fijas de la Constitución y otras leyes, el presupuesto se ha vuelto extremadamente rígido: existe apenas una flexibilidad para implementar políticas públicas e inversión por parte del ejecutivo de solo un 17.7%, lo que implica que el 82.3% de los egresos ya se encuentra comprometido. 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, lo que se ha convertido en un problema estructural.
11. Resulta imprescindible que en la ejecución del presupuesto se preste especial atención al seguimiento y fiscalización del gasto de los gobiernos locales y de otras instituciones que ejecutan parte del presupuesto. En ese sentido, es necesario velar porque se cumpla con la obligatoriedad de mantener actualizada la información que las instituciones que manejan recursos del erario nacional deben proporcionar utilizando los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que para el efecto se tienen a disposición. Se considera importante que antes de incrementar el presupuesto se den muestras claras de una ejecución eficiente y de calidad del gasto público actual.
12. Para el futuro, se vuelve imprescindible que el país cuente con una normativa específica en la que se establezca una serie de reglas de responsabilidad fiscal que coadyuven a la sostenibilidad fiscal y que sirvan de marco para el diseño y aprobación de los presupuestos estatales.
13. Debe velarse por el cumplimiento a cabalidad de lo establecido en el artículo 6º, del Decreto 29-2016, por cada una de las entidades del sector público, relativa a publicar información de los empleados públicos, tal como lo indica dicho cuerpo legal, así como contar con un inventario completo de todos los trabajadores del Estado.
14. Es importante el fortalecimiento institucional, ya que manteniendo los mismos modelos de gestión y ejecución (donde predomina la ineficiencia y la opacidad) los resultados no mejorarán. La transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación de impactos de la ejecución, mediante indicadores de gestión (mejor si su seguimiento lo hacen otras instituciones, como SEGEPLAN), son requisitos previos de una buena gestión para acompañar el aumento presupuestario propuesto. Se sugiere que se implementen o consoliden las recomendaciones (retos) planteadas por el BID para mejorar la gobernanza de la mayoría de las instituciones responsables del gasto público.
15. Es muy conveniente que el Congreso de la República apruebe el presupuesto del Estado para 2019, pero ajustándolo a la baja en su techo de gasto, a fin de coadyuvar a mantener

la sostenibilidad fiscal, asegurando que cuente con normas mejor orientadas hacia la transparencia, rendición de cuentas y medición del impacto de las políticas públicas.

16. La Ley Orgánica del Presupuesto 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 se debe regular en cada una de ambas 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 Ley Orgánica del Presupuesto.
17. Tomando en cuenta lo anterior, es menester modificar algunas de las normas presupuestarias incluidas en el proyecto de presupuesto para el año 2019, debido a que contradicen, disminuyen o tergiversan las disposiciones contenidas en la ley Orgánica del Presupuesto.
18. Es especialmente preocupante la incorporación de normas que en lugar de fortalecer la obligatoriedad del uso de la Ley de Contrataciones del Estado y los mecanismos que la misma provee para la contratación de obra y servicios y compra de bienes se utilicen mecanismos alternos. La regla debería de ser siempre la Ley de Contrataciones y como excepción, únicamente en casos de emergencia, otros como los mencionados en los artículos 25 y 26.
19. En el mismo sentido, inquieta el mecanismo incorporado en el artículo 18 titulado Aporte Especial en el que se establece que CONRED debe contratar a una entidad específica para la elaboración de un estudio. Lo más conveniente sería que se fortalezcan las instituciones para que éstas utilicen los mecanismos correctos que son los establecidos en la Ley de Contrataciones.
20. Llama la atención lo relativo a la gratuidad de servicios esenciales pues dicha norma está contenida en otras leyes y en convenios internacionales en materia de Derechos Humanos. En ese mismo sentido parece que no es necesario incluir un capítulo en referencia al tema de recursos humanos, pues existen leyes especiales como las de Servicio Civil que deben ser las que rigen estos temas.
21. Es importante recalcar la importancia de la prohibición para constituir nuevos fideicomisos, debido a que no existe una ley que regule los fideicomisos públicos. Se considera peligroso incluir dentro de las leyes anuales de presupuesto las normas que regulen excepciones y mecanismos de contratación para fideicomisos porque, de no existir una norma especial para este tipo de contratación, se podría abusar de esta figura que es tradicionalmente privada y se rige por otros principios.