



ATAL

Alianza Técnica de Apoyo al Legislativo

CONVIENE QUE EL CONGRESO ANALICE Y APRUEBE EL PROYECTO DE PRESUPUESTO... CON MODIFICACIONES IMPORTANTES

Como en otros años, a pesar de las muchas debilidades que presenta el proyecto de Presupuesto del Estado para 2017, resulta imperativo en aras de la certeza jurídica que se proceda a su discusión y su consiguiente aprobación, principalmente por razones de transparencia, eficiencia y gobernabilidad; de lo contrario, se generaría opacidad y confusión en la ejecución del gasto público.

Destaca que el presupuesto para 2017 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 la Comisión de Finanzas Públicas tome en cuenta a la hora de analizarlo y aprobarlo:

1. El proyecto de presupuesto plantea un incremento en la recaudación tributaria neta para 2017 de un 6.3%. Esto es superior al crecimiento de la de la recaudación de los últimos 5 años, lo cual podría no ser realista, especialmente si se toma en cuenta que el aumento de la recaudación que se espera para 2016-17 se debe a un efecto extraordinario: los cobros de la SAT por vía judicial, los cuales no serán sostenibles en el tiempo.
2. Se reconocen los avances estructurales que se están impulsando en la SAT (capacidad informática, recursos humanos, y gestión de riesgos), mismos que deben consolidarse;

pero al mismo tiempo debe avanzarse en fortalecer los controles en aduanas (agilizar el despacho, reducir la discrecionalidad del personal y promover la transparencia).

3. Se considera que los ingresos estimados en el proyecto de presupuesto están sobre-estimados. Partiendo de una recaudación de Q49,730.7 millones en 2015, y tomado en cuenta el crecimiento normal de la recaudación (sin incluir la recaudación extraordinaria), y asumiendo que ésta mejore en el resto del año y que su nivel alcance a fines de 2016 el mismo de 2015 (Q49,730.7 millones), el nivel estimado para 2016 (incluyéndole la recuperación por adeudos judiciales) ascendería a Q52,730.7 millones. Si a ello se le aplica el crecimiento esperado de 6.3%, el nivel de ingresos tributarios estimado para 2017 sería del orden de Q56,052.7 millones, menor en Q1,942.1 millones al dato consignado en el proyecto de presupuesto.
4. El déficit fiscal planteado en el presupuesto 2017 debe reducirse, pues de lo contrario su nivel sería significativamente superior al de los dos años previos. Ello significa que se revertiría su proceso de corrección e impedirá el retorno a los déficits menores al 1.6% del PIB que fueron la norma antes de la recesión mundial de 2008-09 y que recomienda el FMI.
5. Sin dicho ajuste, la relación de deuda como porcentaje de los ingresos tributarios será un 239% en 2017, lo que implica un nivel de endeudamiento que coloca dicho indicador cerca de los límites considerados como tolerables (250%). Esto puede perjudicar la percepción del país en los mercados financieros internacionales, lo que de nuevo aconseja emprender esfuerzos para que el nivel del déficit fiscal se reduzca.
6. A partir de lo anterior, es necesario determinar un techo presupuestario que sea compatible con la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica del país. De esa cuenta se recomienda iniciar un proceso de eliminación gradual del déficit fiscal que implique reducir dicho déficit fiscal en alrededor de Q892 millones respecto de lo planteado en el referido proyecto. Con dicho ajuste, más la reducción en el monto estimado de ingresos fiscales, el techo recomendado para el presupuesto sería de Q76,995 millones.
7. Debido a las asignaciones fijas de la Constitución y otras leyes, el presupuesto se ha vuelto muy rígido: existe apenas una flexibilidad de un 17.7% para realizar nuevos programas. Sin embargo, puede notarse que en los últimos años la prioridad en el gasto público ha sido el rubro de funcionamiento, que ha aumentado de 8% como porcentaje del PIB en 1999 a 9.3% en 2017. En gran parte ha sido a costa de la inversión que ha bajado de 5.7% a 2.7% en los mismos años y del aumento en el servicio de la deuda de 1.9% a 2.3%.
8. Aunque resulta positivo que el presupuesto para 2017 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 por una recaudación insuficiente y sostenida mediante medidas extraordinarias (no sostenibles en el tiempo) de cobros por la vía judicial, así 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 y del propio Congreso de la República.

9. Es recomendable revisar algunas asignaciones presupuestarias que no agregan valor al desarrollo. Existen varios programas sociales 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, por ejemplo. 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.
10. 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 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 LOP 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-. Tomando en cuenta lo anterior, es menester modificar algunas de las normas presupuestarias incluidas en el proyecto de presupuesto para 2017, debido a que contradicen, disminuyen o tergiversan las disposiciones contenidas en la LOP. 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.
11. La problemática fiscal es tan compleja que resulta poco realista e inviable solucionarla únicamente mediante la ley anual del presupuesto. Los temas por el lado del ingreso (como, por ejemplo, lo relativo a consolidar las reformas de la SAT, emprender una reforma profunda en Aduanas, o retomar una eventual reforma tributaria), así como los del lado del gasto (como, por ejemplo, la eliminación gradual de las rigideces presupuestaria, la reforma del servicio civil, la sostenibilidad del régimen de clases pasivas, o el destino y gestión de la deuda pública) ameritan un análisis técnico, profundo e integral. Para el efecto, resulta imprescindible y urgente emprender un diálogo fiscal integral, sobre bases eminentemente técnicas, para discutir y acordar la forma de mejorar los ingresos fiscales y, a la vez, cómo se mejorará la calidad del gasto público, fijar prioridades, apuntar a un desarrollo de país y establecer mecanismos de fiscalización de los recursos del estado.
12. También 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).