

**OPINIÓN SOBRE EL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE
INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO
PARA EL EJERCICIO FISCAL 2023
RESUMEN EJECUTIVO**

I. CIFRAS MACRO: EL TECHO PRESUPUESTARIO DEBE REDUCIRSE

- Conviene recordar que durante 2022 se produjeron diversas ampliaciones presupuestarias, por un total de Q6,288.7 millones, cuya mayor parte se destinó a subsidiar el precio de los combustibles y a financiar proyectos de infraestructura. Ello elevó el presupuesto vigente a Q112,845.7 millones y, según estimaciones del Ministerio de Finanzas Públicas, ello elevaría el déficit fiscal al equivalente del 2.4% del PIB esperado para 2022. De lo anterior, resulta fundamental para consolidar la solidez macroeconómica del país (y mantener la buena calificación de riesgo país que ha logrado Guatemala) que el déficit fiscal que se presupueste para 2023 sea menor a dicho porcentaje.
- En tal sentido, dado que los ingresos fiscales que se prevén en el dictamen aprobado por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda se consideran razonablemente factibles de alcanzar (ya que la recaudación 2021 y 2022 creció extraordinariamente debido a factores puntuales que no se repetirán en 2023), la reducción del déficit fiscal a un monto que no supere el 2% del PIB deberá hacerse mediante una reducción del gasto presupuestado que lleve el techo presupuestario a un nivel de Q110,625.2 millones, lo que equivale a una reducción de Q5,541.5 millones con relación a lo consignado en el dictamen bajo análisis.
- Dicha reducción es conveniente, entre otras razones, porque el 100% del financiamiento del déficit previsto para 2023 se realizará mediante la colocación de bonos y, ante unas condiciones financieras más duras que casi seguramente prevalecerán el año próximo, resulta aconsejable reducir los montos a ser financiados para evitar que las necesidades de financiamiento gubernamental obstaculicen el acceso al crédito del sector privado de la economía.

- Asimismo, según los datos del proyecto de presupuesto de 2023, la relación de deuda pública como porcentaje de los ingresos tributarios representará un 269.3%, lo cual implica que de dicho indicador que sobrepasará los límites considerados como tolerables (de un 250%) de acuerdo con diversos expertos. Este es otro motivo de alarma, de cara a la calificación de riesgo soberano del país en los mercados financieros internacionales, que aconseja que se reduzca el déficit mediante un recorte en el techo de gasto.
- La referida reducción del techo presupuestario es, además, completamente viable: basta con eliminar las “ampliaciones pre-aprobadas” que -indebidamente- se incluyen en el dictamen aprobado por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, así como los montos adicionales de gasto que -injustificadamente- se agregaron en dicho dictamen por encima del monto originalmente propuesto en la iniciativa de ley presentada por el Organismo Ejecutivo.

II. BAJA CALIDAD DEL GASTO: LA DEBILIDAD PRESUPUESTARIA ESTRUCTURAL

- Debido a las asignaciones fijas de la Constitución y otras leyes, el presupuesto se ha vuelto extremadamente rígido: existe apenas flexibilidad para implementar políticas públicas e inversión por parte del ejecutivo de solo un 15% del presupuesto, lo que implica que el 85% de los egresos ya se encuentra comprometido de antemano. Preocupa que las transferencias a entidades públicas (como municipalidades o consejos de desarrollo, cuyo gasto suele estar divorciado de las políticas de Estado) consuma más del 30% del presupuesto.
- Desde hace varios años la prioridad en el gasto público ha sido el rubro de funcionamiento, en detrimento de la inversión. Destaca el incremento sostenido de la planilla de los servidores públicos, situación que requiere de una corrección estructural, empezando por realizar una revisión integral de la legislación relacionada con el servicio civil y las clases pasivas, así como considerar el efecto que tienen los distintos pactos colectivos de condiciones de trabajo. En particular, debe velarse por el cumplimiento a cabalidad de lo establecido en el Decreto No. 1485 - Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado-, así como establecer un sistema que permita saber permanentemente el número y costo de la plantilla de trabajadores del sector público.
- Es 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 descentralizadas y autónomas que ejecutan parte del presupuesto. 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.

- Es necesario que el Congreso de la República, en sus funciones fiscalizadoras, profundice sobre la liquidación que cada año le presenta el Ministerio de Finanzas, así como sobre el informe anual de la Contraloría General de Cuentas, por lo que los legisladores deben velar, especialmente, por lo concerniente al informe de auditoría de la liquidación del Presupuesto, especialmente en cuanto a la entrega del informe de liquidación, el contenido de dicho informe, así como la aprobación o improbación del referido informe de liquidación.
- Se considera necesario evaluar la conveniencia de continuar destinando recursos públicos a ONGs para que presten un servicio que, en principio, le corresponde prestar al Estado y, de considerarse necesaria la prestación de tales servicios por parte de dichas organizaciones, velar porque estos se adquieran en el marco de la Ley de Contrataciones del Estado.
- Es imprescindible que en los documentos que acompañan al proyecto de presupuesto de cada ejercicio fiscal, se incluya la información necesaria para evaluar la calidad del gasto público, ya que actualmente no se cuenta con un fundamento técnico para opinar sobre la conveniencia de las asignaciones presupuestarias propuestas.

III. ATENCIÓN A LOS RIESGOS FISCALES

- Si bien resulta encomiable que en el dictamen favorable al proyecto de Presupuesto para 2023 se explicita, entre los principales riesgos fiscales, el relacionado con la sostenibilidad del Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, resulta contradictorio que, en ese mismo dictamen, se haya incluido (sin justificación ni estudio técnico de respaldo) un incremento de Q600 millones a las jubilaciones y pensiones del Estado, con lo cual no sólo no se gestiona el riesgo identificado, sino que más bien deliberadamente se perjudica la sostenibilidad fiscal del país
- En la separata de riesgos fiscales incluida en el proyecto de presupuesto 2023 no se incluyeron algunos riesgos que por su magnitud e incidencia deberían estar explicitados en el referido análisis, como son los riesgos de los pactos colectivos de condiciones de trabajo, así como los relacionados con la aprobación de legislación que afecta las finanzas del Estado pero que podrían tener fines electorales o espurios.

IV. LAS NORMAS PRESUPUESTARIAS: PILARES DE LA TRANSPARENCIA DEL GASTO

- Si bien la Ley Orgánica del Presupuesto -LOP- y la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (anual) son decretos aprobados y modificados por el

mismo procedimiento, es la Constitución la que determina los temas que deben regularse en cada una de esas leyes (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 esas dos leyes, debe prevalecer la ley específica -la LOP-.

- Tomando en cuenta lo anterior, es menester modificar o eliminar algunas de las normas presupuestarias incluidas en el proyecto de presupuesto para 2023, debido a que contradicen, disminuyen o tergiversan las disposiciones contenidas en la ley Orgánica del Presupuesto, además de no contribuir a la transparencia y fiscalización de los gastos. Entre esas normas que deben enmendarse destacan las contenidas en los artículos 8, 9, 10, 33, 34,35, 36, 37, 38, 39, 51, 53, 54, 59, 74, 78, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 106, 107, 108, 109, 110, 113, 117 y 119 que se refieren a las que ilegalmente autorizan usar deuda para gasto corriente; las normas para el manejo de donaciones; el acuerdo de Pago por Reducción de Emisiones; el Programa de Inversión Física, Transferencia de Capital e Inversión Financiera (listado geográfico de obras); la regulación relativa a los fideicomisos públicos; reprogramación de fuentes de financiamiento; Fondo Nacional de Cambio Climático; regulación específica sobre la contratación de personal, así como montos de los contratos y contenido de éstos; y, pago de salarios para funcionarios diplomáticos en el exterior.
- Asimismo, deben agregarse algunas normas que no figuran en el proyecto, entre las que destacan: la elaboración de información estadística y líneas basales que faciliten la evaluación de la ejecución presupuestaria; la obligatoriedad de verificar bases de datos para programas sociales; y, limitar la contratación de seguros por medio de intermediarios.

4

V. CONCLUSIÓN

A fin de que el gobierno pueda contar con una herramienta que le permita operar financieramente con transparencia en la ejecución gubernamental, así como para dar certeza a los mercados, es muy importante que el Congreso de la República, apruebe un presupuesto del Estado para 2023, pero habiendo realizado previamente las siguientes correcciones al proyecto presentado por el Organismo Ejecutivo y modificado por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda:

- a. Que se recorte hacia la baja el techo presupuestario (a unos Q110.6 millardos), de manera que el déficit fiscal no sea mayor al 2% del PIB, a fin de retornar a la senda de sostenibilidad fiscal; y,
- b. Que se modifiquen o eliminen aquellas normas presupuestarias (indicadas en este documento) que disminuyen o tergiversan las disposiciones contenidas en la ley Orgánica del Presupuesto, así como la transparencia, fiscalización y control adecuado del gasto público.