OPINIÓN SOBRE EL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2018[1]

I. CONSIDERACIONES SOBRE EL PRESUPUESTO Y SU MONTO

A. Panorama General

El proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2018 asciende a Q87,923 millones. Los gastos totales ascenderían a Q83,415 millones, de los cuales Q65,609 millones serían corrientes y Q17,806 millones serían gastos de capital. Adicionalmente se contemplan Q4,508 millones que se dedicarían al pago de obligaciones (deuda y amortización de deficiencias netas del Banco de Guatemala).

Cabe indicar que, según el proyecto presentado, la orientación del presupuesto se basa en la Política General 2016-2020 establecida por la administración actual, en la cual se definen las prioridades con base al Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032. Además, se siguió la Metodología de Gestión por Resultados con 5 ejes (Transparencia, Salud, Educación, Desarrollo, y Seguridad); 12 prioridades (Gobierno abierto y transparente; Suministro oportuno de medicamentos convencionales y alternativos; Disminución de desnutrición crónica; Educación alternativa extraescolar; Tecnología en el aula; Nuevas empresas; Fomento del turismo; Infraestructura; Sostenibilidad fiscal; Control de fronteras; Prevención de la violencia; y, Apoyo al

[1] El presente documento sintetiza los análisis técnicos que sobre los diferentes aspectos del Presupuesto han realizado las entidades miembros de ATAL: CACIF, Fundación 2020 y FUNDESA, los cuales se beneficiaron del documento "Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2018" elaborado por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN- para ATAL.

sector justicia); 6 metas y 30 resultados. Las seis metas están planteadas de la siguiente manera: 1) Tolerancia cero a la corrupción y modernización del Estado; 2) Seguridad alimentaria, salud integral y educación para todas y todos; 3) Fomento de las Mipymes, turismo, vivienda y trabajo digno y decente; 4) Seguridad ciudadana; 5) Ambiente y recursos naturales; y, 6) Combate a la pobreza general y pobreza extrema.

Para la elaboración del referido proyecto, el Ministerio de Finanzas Públicas –MINFIN- tomó en cuenta las estimaciones macroeconómicas elaboradas por el Banco de Guatemala en mayo 2017, considerando, según dicho ministerio, el escenario macroeconómico medio de dichas estimaciones[2], el cual establece una tasa de crecimiento del PIB real de 3.5% para 2018 (al pasar de un PIB real Q256,611 millones en 2017 a Q265,678 en 2018) y de 7.7% en términos nominales (al pasar de un PIB nominal de Q559,411 millones en 2017[3] a Q602,559 millones en 2018) y una inflación de 4%, así como un crecimiento anual de las exportaciones de un 6.0% y de las importaciones de un 6.0%. **Es necesario señalar que no se está tomado en cuenta como base de cálculo el escenario bajo previsto por el Banco de Guatemala, lo que viene a contradecir el principio de conservatismo.** Como todos los años, las proyecciones no son definitivas y dependen en gran parte de la evolución de las perspectivas de la economía mundial; de hecho, a la fecha el Banguat ya cuenta con nuevas estimaciones, revisadas a la baja, para 2017.

El 71.7% del presupuesto se financiaría con ingresos tributarios, cuya estimación de recaudación equivale a una carga tributaria de 10.5%. **El monto del presupuesto de gastos (Q83,415 millones) equivaldría al 13.8% del PIB, lo cual significa un crecimiento de 0.8 puntos** de PIB con respecto al presupuesto vigente para 2017.

Como resultado de que los ingresos corrientes presupuestados son menores al monto del gasto, se produce **un déficit fiscal que sería equivalente a 2.6% del PIB, muy superior al 1.9% esperado para 2017** y al 1.1% de 2016. Según el proyecto de presupuesto, el financiamiento del déficit se realizaría principalmente con endeudamiento interno neto por Q13,546 millones (negociaciones por Q14,944 millones y amortizaciones por Q1,398 millones) y utilización de recursos en caja, por Q1,903 millones. La diferencia, Q258 millones, sería el financiamiento externo neto, como resultado de desembolsos por Q3,368 millones y amortizaciones por Q3,110 millones.

[2] Sin embargo, al analizar las cifras, se observa que para muchas de ellas el Ministerio de Finanzas Públicas tomó la estimación más alta del Banguat

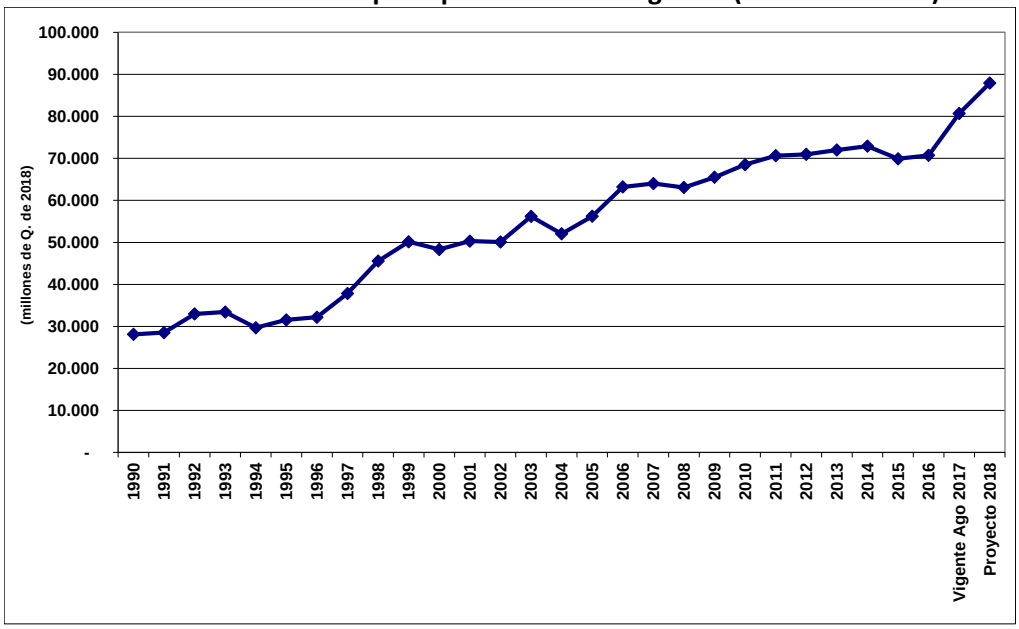
[3] Cabe indicar que en estimaciones recientes del Banguat, el valor medio que se espera para 2017 es de Q556,695 millones. Con esta base, el crecimiento para 2018 sería de 8.2%.

PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS PARA 2018
Principales indicadores como porcentaje del PIB

CONCEPTO	Ejecutado 2016	Aprobado 2017	Proyecto 2018
Ingresos Totales	11.0	11.2	11.2
Ingresos Corrientes	11.0	11.2	11.2
Ingresos Tributarios (Carga Tributaria)	10.4	10.4	10.5
Recursos de capital	0.001	0.001	0.001
Gastos Totales	12.1	13.0	13.8
Gastos Corrientes	10.0	10.6	10.9
Gastos de capital	2.1	2.4	3.0
Ahorro Corriente	*1.0*	*0.6*	*0.3*
Déficit Presupuestal	1.1	1.9	2.6
Financiamiento del Déficit	1.1	1.9	2.6
Endeudamiento Interno Neto	1.8	1.8	2.2
Endeudamiento Externo Neto	-0.2	-0.2	0.0
Uso de caja	-0.5	0.3	0.3
Presupuesto Total	12.6	13.8	14.6

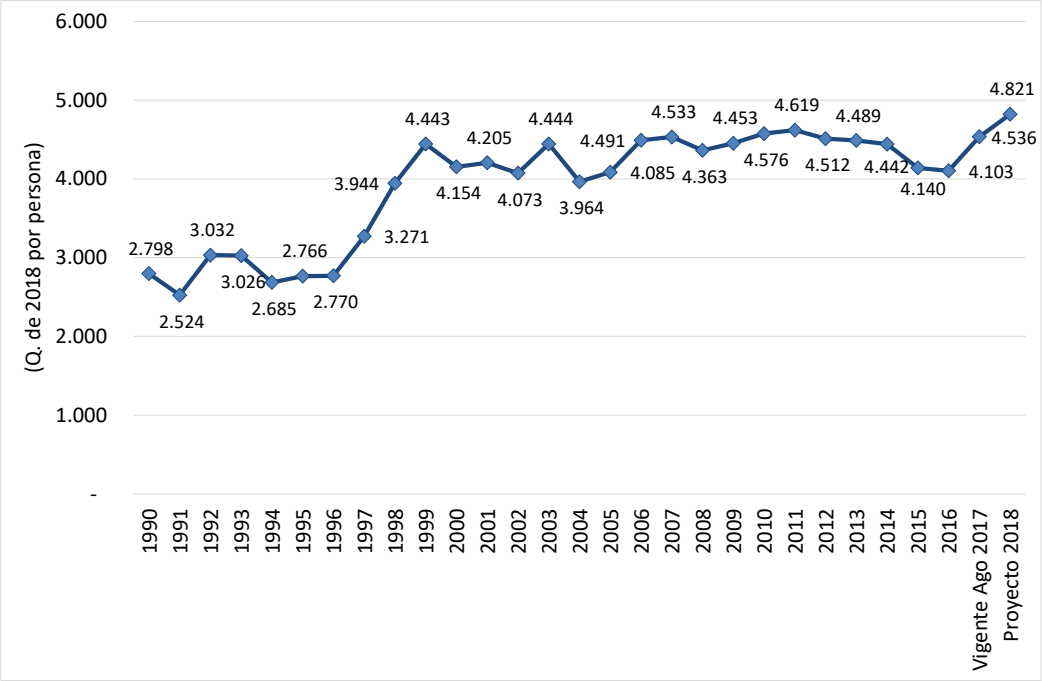
Entre los principales aspectos económicos a destacar, cabe indicar que el monto propuesto sería, en términos reales (es decir, descontada la inflación), mayor al presupuesto vigente a agosto del ejercicio fiscal 2017.

Gráfico 1: Evolución del presupuesto total de egresos (términos reales)



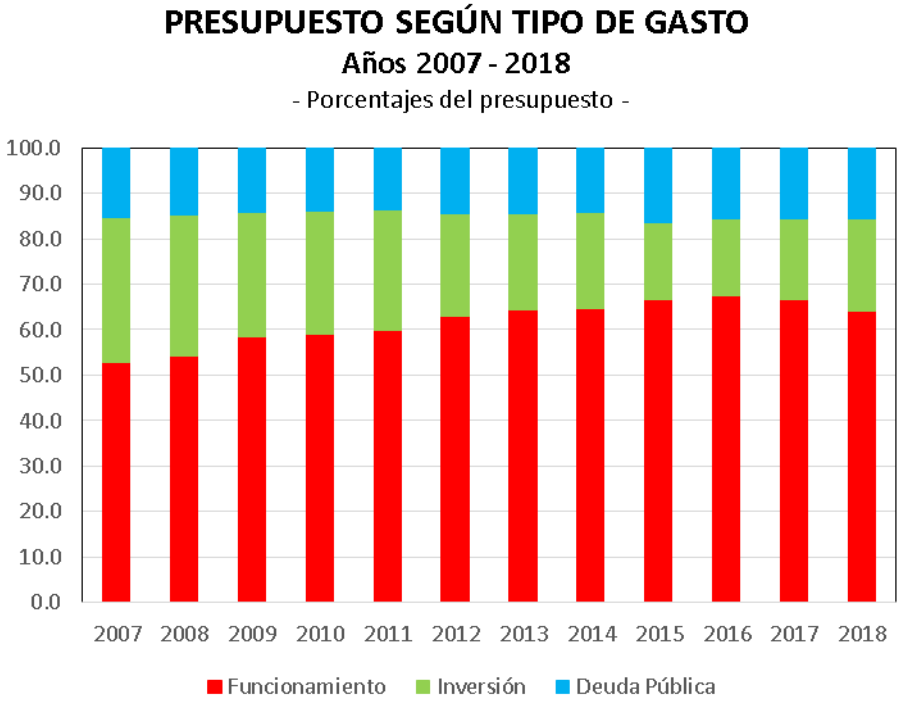
De igual manera, al tomar en consideración el crecimiento de la población se observa que el monto del gasto de gobierno por habitante, también en términos reales, no solo sería superior al de 2017 (vigente a agosto), sino también sería el gasto per cápita más alto de las últimas dos décadas.

Gráfico 2: Evolución del gasto total per cápita (términos reales)



En cuanto a su composición se observa un incremento en los tres tipos de gasto: de funcionamiento, servicios de la deuda y gasto de inversión). En el proyecto de propuesto para 2018 resalta el incremento de los gastos de consumo (particularmente las remuneraciones). **En los últimos años se han incrementado los gastos corrientes a un mayor ritmo (39.8% en términos reales en el período 2007-2016) que los ingresos corrientes (13.1% en términos reales en el período 2007-2016)**. **Los ingresos tributarios en relación a los gastos corrientes pasaron de un 78.6% en 2007 a 96.8% en 2016, y equivaldrían al 104.1% en el 2018** suponiendo que se lograran ejecutar los montos del Proyecto de Presupuesto. Cabe destacar que el ahorro corriente propuesto en el Proyecto de Presupuesto equivaldría al 0.3% del PIB y se queda muy por debajo del 3% del PIB que se estableció en el Pacto Fiscal[4].

[4] Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo, Comisión Técnica del Pacto Fiscal, Guatemala, mayo 2000.



En síntesis, el presupuesto para 2018 se ha planteado con estimaciones basadas en un escenario macroeconómico alto, pese a que en el proyecto se señala que fue tomado como base el escenario medio[5]. No obstante lo anterior, el presupuesto incorpora un desequilibrio fiscal estructural importante, con el consiguiente efecto en el endeudamiento público. Lo anterior, sin embargo, no toma en cuenta una sobreestimación de la recaudación, especialmente por el hecho de que **en 2018, a diferencia de 2017, no se tendrán los ingresos provenientes de la exoneración de multas ni, al menos en la misma cuantía, los provenientes de medidas administrativas, a diferencia de los dos años previos, lo que agravaría el resultado fiscal**. Por otra parte, aun cuando en el presupuesto se plantea un crecimiento de la inversión, en términos absolutos el crecimiento de los gastos corrientes sería mayor a aquel, explicado en gran parte 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.

[5] Según el Banguat, en sus estimaciones de mayo 2017, los escenarios de estimaciones de PIB nominal para 2018 eran: bajo Q594,431 millones, el medio o base Q597,316 millones y el alto Q600,200 millones. En el proyecto, incluso, se toma una mayor al escenario alto señalado (Q602,559 millones).

PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS
SITUACIÓN FINANCIERA
AÑOS: 2016 - 2018
-Millones de Quetzales-

CONCEPTO	Ejecutado 2016	Aprobado 2017	Proyecto 2018	VARIACIONES	
				Absoluta	Relativa
				2017-2018	2017-2018
I. INGRESOS TOTALES	**57,507.7**	**62,396.8**	**67,707.5**	**5,310.7**	**8.5**
Ingresos Corrientes	**57,503.4**	**62,391.9**	**67,704.2**	**5,312.3**	**8.5**
A. Ingresos Tributarios (Carga Tributaria)	**54,109.4**	**57,994.8**	**63,012.4**	5,017.6	8.7
1) Impuestos directos	20,595.5	21,004.3	23,160.8	2,156.5	10.3
Sobre la renta	20,571.7	15,112.0	18,511.0	3,399.0	22.5
Impuesto de Solidaridad	0.0	4,467.6	4,622.4	154.8	3.5
Otros	23.8	1,424.7	27.4	-1,397.3	-98.1
2) Impuestos indirectos	33,513.9	36,990.5	39,851.6	2,861.1	7.7
Impuetos a las importaciones	2,322.9	2,477.4	2,543.0	65.6	2.6
Impuesto al Valor Agregado	24,215.2	25,353.2	27,306.4	1,953.2	7.7
Sobre productos industriales	4,570.7	4,740.4	4,980.1	239.7	5.1
Internos sobre servicios	375.6	395.0	434.6	39.6	10.0
Sobre circulación de vehículos	1,749.6	1,881.3	1,938.1	56.8	3.0
Impuesto fiscal por salida del país	279.7	343.2	299.4	-43.8	-12.8
Otros Indirectos	0.2	1,800.0	2,350.0	550.0	30.6
B. Ingresos No Tributarios y Transferencias	**3,394.0**	**4,397.1**	**4,691.7**	294.6	6.7
1) Ingresos No Tributarios	630.5	603.1	725.9	122.8	20.4
Derechos	174.5	144.8	161.2	16.4	11.3
Tasas	228.7	233.2	302.5	69.3	29.7
Arrendamiento de edificios, equipo e instalaciones	53.2	59.9	65.1	5.2	8.7
Otros no tributarios	174.1	165.2	197.1	31.9	19.3
2) Contribuciones a la Seguridad y Previsión Social	2,026.7	2,490.5	2,896.4	405.9	16.3
3) Venta de bienes y servicios de la Adminitración Pública	425.1	443.3	441.3	-2.0	-0.5
4) Rentas de la propiedad	170.0	251.8	275.6	23.8	9.5
5) Transferencias corrientes	141.7	608.4	352.5	-255.9	-42.1
C. Recursos de capital	**4.3**	**4.9**	**3.4**	-1.5	-30.6
II. GASTO TOTAL	**63,080.4**	**72,828.5**	**83,415.2**	10,586.7	14.5
A. Gastos Corrientes	**52,074.8**	**59,171.8**	**65,609.3**	6,437.5	10.9
1. De Consumo	28,726.9	33,724.6	37,381.4	3,656.8	10.8
a) Remuneraciones	21,028.2	21,954.0	25,798.9	3,844.9	17.5
b) Bienes y servicios	7,686.4	11,652.5	11,348.0	-304.5	-2.6
c) Impuestos indirectos	11.3	17.8	34.5	16.7	93.8
d) Descuentos y bonificaciones	1.0	100.3	200.0	99.7	99.4
2. Rentas de la Propiedad	7,744.4	7,583.4	9,398.5	1,815.1	23.9
a) Intereses de la Deuda Pública	7,724.2	7,540.2	9,330.7	1,790.5	23.7
1) Interna	5,098.7	4,663.7	6,454.6	1,790.9	38.4
2) Externa	2,625.5	2,876.5	2,876.1	-0.4	0.0
b) Otros	20.2	43.2	67.8	24.6	56.9
3. Prestaciones de la Seguridad Social	4,305.4	5,034.0	4,523.2	-510.8	-10.1
4. Transferencias Corrientes	11,298.1	12,829.8	14,306.2	1,476.4	11.5
a) Al sector privado	2,647.1	2,574.9	3,310.5	735.6	28.6
b) Al sector público	8,571.4	10,199.6	10,939.7	740.1	7.3
c) Al sector externo	79.6	55.3	56.0	0.7	1.3
B. Gastos de capital	**11,005.6**	**13,656.7**	**17,805.9**	4,149.2	30.4
1. Inversión Real Directa	1,280.1	3,368.7	6,208.6	2,839.9	84.3
2. Transferencias de Capital	9,718.0	10,166.4	11,537.1	1,370.7	13.5
3. Inversión Financiera	7.5	121.6	60.2	-61.4	-50.5
III. DÉFICIT PRESUPUESTARIO	**5,572.7**	**10,431.7**	**15,707.7**	5,276.0	50.6
Ahorro Corriente	5,428.6	3,220.1	2,094.9	-1,125.2	-34.9
Financiamiento del Déficit	**5,572.7**	**10,431.7**	**15,707.7**	5,276.0	50.6
DEUDA INTERNA NETA	9,538.1	10,196.7	13,546.3	3,349.6	32.8
1. Negociación	9,547.9	10,855.1	14,944.3	4,089.2	37.7
2. Amortizaciones	9.8	658.4	1,398.0	739.6	112.3
DEUDA EXTERNA NETA	-1,283.2	-1,271.6	258.0	1,529.6	-120.3
1. Desembolsos	1,322.7	2,625.7	3,367.6	741.9	28.3
2. Amortizaciones	2,605.9	3,897.3	3,109.6	-787.7	-20.2
USO DE RECURSOS EN CAJA Y BANCOS	-2,682.2	1,506.6	1,903.4	396.8	26.3
PRESUPUESTO TOTAL	**65,696.0**	**77,384.2**	**87,922.9**	10,538.7	13.6

MEJOREMOS GUATE | ATAL Alianza Técnica de Apoyo al Legislativo

B. Análisis del Presupuesto de Ingresos

En el proyecto de presupuesto se proyecta que los ingresos tributarios alcanzarían en 2018 los Q63,012 millones (equivalentes a 10.5% del PIB). Esto implica que se espera un incremento en la recaudación tributaria neta para 2018 de un 8.7% sobre la recaudación final para 2017, la que se estima llegará a los Q57,995 millones. Este crecimiento esperado en la recaudación es superior al crecimiento de los 5 años previos a 2016, cuando en promedio se registró un crecimiento de 5%. En 2016 y en 2017, el crecimiento en la recaudación se vio favorecido por medidas administrativas y judiciales y, específicamente en 2017, por una exoneración de multas fiscales. En 2017 el crecimiento de la recaudación a agosto es de 5.2% (que incluye el efecto de la exoneración de multas señalada) y se considera que en los meses restantes dicho crecimiento no variaría sustancialmente. Cabe recordar que en el análisis al presupuesto de ingresos y gastos de 2017, ATAL hizo hincapié en que el crecimiento de los ingresos de 2017 ya no podría considerar en montos similares a los de 2016 aquellos que, por su naturaleza, eran de carácter extraordinario (cobros judiciales y administrativos). La anterior consideración se vuelve válida para la proyección de ingresos para 2018.

Recurrentemente los proyectos de presupuesto han fallado ampliamente en las metas de recaudación planteadas; por ejemplo, en el ejercicio fiscal 2014 la brecha entre el presupuesto y lo recaudado fue Q2,779 millones, en el 2015 la brecha fue de Q4,970 millones y en 2016 la brecha se redujo a Q446 millones. Tal como se señaló, en dicho año influyó la recaudación extraordinaria proveniente de las medidas administrativas y judiciales. Cabe indicar que **persiste la práctica de incluir un "bolsón" que aparece como "otros impuestos indirectos" que para el 2018 asciende a Q2,350 millones. Desde un punto de vista técnico y de promoción de la transparencia, debiera explicitarse en qué impuestos se espera lograr dicho "bolsón"**, por lo que sería recomendable explicitar el monto esperado en cada uno de los impuestos y que sirvan de base para calcular una serie de aportes obligatorios que establece la Constitución Política y algunas leyes ordinarias, en lugar de incluirlos en la cuenta señalada.

Cabe indicar que la estructura de estos ingresos tributarios no difiere significativamente de la estimación de cierre del 2017. Los impuestos directos equivalen a 37% de la recaudación bruta, mientras que los impuestos indirectos suman el restante 63%.

Ingresos Tributarios en el Proyecto de Presupuesto 2018
(En millones que quetzales y porcentaje sobre la recaudación total)

	Valor	Porcentaje
INGRESOS TRIBUTARIOS	**63,012.4**	**100.0%**
Impuestos Directos	**23,160.8**	**36.8%**
Impuesto Sobre la Renta	18,511.0	29.4%
Impuesto de Solidaridad	4,622.4	7.3%
Impuesto sobre el Patrinonio y otros	27.4	0.0%
Impuestos Indirectos	**39,851.6**	**63.2%**
Impuesto al Valor Agregado	27,306.4	43.3%
Sobre importaciones	*13,689.0*	*21.7%*
Sobre bienes y servicios	*13,617.4*	*21.6%*
Sobre producos industriales y primarios	4,980.1	7.9%
Impuestos a las importaciones	2,543.0	4.0%
Impuesto sobre circulación de vehículos	1,938.1	3.1%
Otros impuestos indirectos	3,084.0	4.9%

En lo que respecta a los impuestos directos, la mayor fuente de ingresos proviene del Impuesto Sobre la Renta -ISR-. Resalta el hecho de que la mayor parte de estos ingresos son del ISR de empresas, ya que en Guatemala es característico que las personas aportan muy poco por este concepto.

En cuanto a los impuestos indirectos, la principal fuente de recursos es el Impuesto al Valor Agregado (IVA), que representa el 69% de este rubro, similar al estimado de cierre de 2017. De los Q27,306 millones de IVA que se incluyen en el Proyecto de Presupuesto 2018, el 50% provendría del IVA sobre importaciones. Esta estructura permite comprender la fuerte dependencia que tienen los ingresos tributarios derivados del comercio exterior ante caídas en el precio de los *commodities*, el comportamiento del tipo de cambio y el efecto del contrabando.

La carga tributaria, después de haber alcanzado un máximo de 12.1% del PIB en 2007, se redujo hasta 10.3% en el 2009, para volver a subir a 11% en el 2013 y bajar a 10.8% en 2014. Se espera cerrar el 2017 con una carga tributaria de 10.4% y para 2018 se espera suba a 10.5%, siempre y cuando los ingresos tributarios se comportaran tal como se estima en el proyecto de presupuesto. Los resultados esperados resultan preocupantes ya que, como se indicó, en vez de fortalecer la contribución de la población al financiamiento del gasto público, el resultado esperado estaría dando lugar a un mayor déficit fiscal y a un creciente endeudamiento público.

Tomando en cuenta lo anterior, y en especial el hecho de que en **2016 y 2017 los ingresos tributarios crecieron extraordinariamente por efectos de medidas de cobro judicial por parte de la SAT y, en el último año, también por una exoneración de multas, lo cual que ya no podría replicarse a partir de 2018, resulta evidente que se requiere un esfuerzo concreto y estructural para fortalecer los ingresos tributarios del Estado a partir de 2018**. Al respecto, se reconocen los esfuerzos que se han

venido realizando para reformar y mejorar la estructura organizacional y el funcionamiento de la SAT (apoyados en las recientes reformas a su Ley Orgánica) que se encaminan a fortalecer la administración tributaria, aunque no puede descartarse la necesidad de una reforma fiscal integral que viabilice la consolidación de las finanzas públicas, incluyendo la transparencia y eficiencia del gasto público, para lo cual se torna imprescindible realizar esfuerzos para lograr un diálogo fiscal integral. **Los cambios positivos que ya se están dando en la SAT deberán consolidarse para fortalecer su gobernanza, así como a lograr mejoras en la gestión de la institución, especialmente en aspectos de capacidad informática, recursos humanos y gestión de riesgos. Adicionalmente a los avances que se están haciendo en esas áreas, es necesario fortalecer los controles administrativos en las aduanas**, ya que es por allí donde se drenan recursos que pueden financiar el presupuesto con menor necesidad de adquirir deuda. En ese sentido, los esfuerzos deben focalizarse en las principales aduanas del país, así como llevar adelante una amplia revisión de los procesos y flujos de trabajo, con miras a agilizar el despacho, reducir la discrecionalidad del personal y promover la transparencia. En el mediano plazo, es necesario implementar un sistema de control automatizado de contenedores.

C. Determinación de un techo presupuestario razonable

Si bien, como se indicó, las metas de recaudación utilizadas para el análisis presupuestario han sido sobreestimadas recurrentemente en años recientes[6], la recaudación observada sigue mostrando un comportamiento altamente inercial, solamente perturbado por las distintas reformas tributarias a lo largo del tiempo y por efecto de medidas administrativas y judiciales; así como por efecto de exoneraciones de multas. Las metas de 2018 no son la excepción. En promedio, la mayor parte de los elementos de la recaudación nominal sostenible o subyacente (que no incluye los aspectos coyunturales como los ingresos extraordinarios recibidos en 2016 y 2017, o al menos en las mismas cuantías) crecen en función de la tasa de crecimiento del PIB real y de la tasa de inflación, salvo en el caso de los derechos arancelarios y del IVA sobre las importaciones, que fluctúan en función del precio medio de las importaciones y el tipo de cambio. En tal sentido, tomando en cuenta las perspectivas oficiales, tanto de crecimiento económico real como las de la tasa de inflación, no se esperarían cambios significativos en 2018 respecto de los tres años anteriores, por lo cual es muy probable que los distintos componentes de la recaudación tributaria mantengan durante 2018 la tendencia que han observado en los años recientes.

De esa cuenta, si suponemos que durante 2018 no ocurrirán cambios significativos en la capacidad recaudatoria de la SAT y que el efecto de la recaudación extraordinaria se estaría disipando, o al menos sería similar a la de 2017, a manera de estimación rápida, sin entrar en grandes

[6] El proyecto de presupuesto de 2018 no es la excepción, ya que las cifras estimadas se basan en la estimación "alta" del marco macroeconómico del Banco de Guatemala, contradiciendo el principio conservador que debería de privar en la construcción del presupuesto de la nación, máxime que esto tiende a generar expectativas de mayor gasto, especialmente de aquellos que se vinculan a la estimación de ingresos, como el caso de los aportes constitucionales.

sofisticaciones técnicas para determinar el comportamiento individual de la recaudación de cada impuesto, se esperaría que la recaudación nominal crezca en 2018 alrededor de un 7.5% (en función de una tasa esperada de inflación de 4% y del crecimiento real de la economía de 3.5%)[7]. Para estimar a cuánto ascenderían, entonces, dichos ingresos, en una primera instancia es necesario estimar los ingresos tributarios de 2017, que sirvan de base para la estimación de 2018. Partiendo de una recaudación de Q54,109 millones en 2016; tomado en cuenta el crecimiento natural o normal de la recaudación (sin considerar la recaudación extraordinaria) y asumiendo que su crecimiento observado a agosto se mantiene hasta el final año (incluyéndole la recuperación por adeudos judiciales y el efecto de la exoneración de multas), los ingresos tributarios de 2017 se estima que ascenderían a Q56,923 millones. Si al dato anterior se le aplica el crecimiento esperado de 7.5%, y se asume una recaudación extraordinaria similar a la de 2017**, una estimación razonable del nivel de ingresos para 2018 sería del orden de Q61,111 millones, cifra menor en Q1,902 millones al dato consignado en el proyecto de presupuesto[8].**

Estimaciones de Ingresos Tributarios

Millones de quetzales

Año	Recaudación		Variación	
	Revisado	Presupuesto	Absoluta	Relativa
2016	54,109.5	54,109.4		
2017	56,923.2	57,994.8	1,071.6	1.9%
2018	61,110.8	63,012.4	1,901.6	3.1%
Variación %	7.4%	8.7%		

Supuestos de la recaudación revisada:

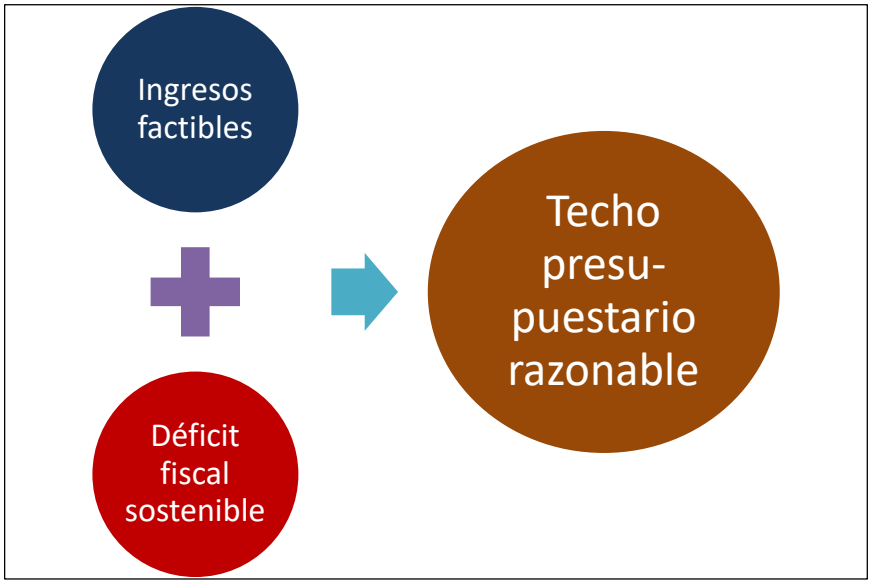
1. **La recaudación de 2017 es igual a la de 2016 más un crecimiento de 5.2% (que es el que se observa a agosto de 2017).**
2. **Los ingresos extraordinarios en 2017 ascienden a Q1,088.3 millones.**
3. **La recaudación de 2018 incluye ingresos extraordinarios similares a los de 2017.**
4. **Para 2018 se considera el escenario medio de crecimiento del PIB (3.5%) y la inflación (4%) de la última revisión del Banguat.**

[7] Asumiendo la proyección media del Banguat, realizada en el primer semestre de 2017.

[8] Para el ajuste de los ingresos de 2017 y la estimación de 2018, se utilizó información de los medios de comunicación. **Cabe indicar que en ocasión de discutir la estimación de ingresos en el seno de la Comisión de Finanzas y Moneda del Congreso de la República, se solicitó, por parte de ATAL, información al Superintendente de Administración Tributaria sobre datos reales de 2016, 2017 y estimaciones para 2018 respecto a recaudación ordinaria y aquella proveniente de medidas administrativas y de exoneraciones de multas. No obstante que fue solicitada por el Presidente de dicha Comisión, a la fecha no se cuenta con ella**. Adicionalmente se pidió que se explicara el desglose de un "bolsón" de impuestos para 2018.

Cabe indicar que el problema de sobreestimación de los ingresos tributarios de 2018 se debe, por una parte, a que la proyección de cierre de 2017 está sobreestimada, si se toma en cuenta su crecimiento observado a agosto, el cual no se prevé que cambie drásticamente en los últimos meses del año (efecto base); y, por la otra, porque se están incluyendo ingresos extraordinarios que no se ve factible que se recauden en 2018, especialmente porque la mayoría de ellos se deriva de una exoneración de multas (efecto recaudación extraordinaria)[9].

Para la determinación de un techo presupuestario congruente con un déficit fiscal compatible con unas finanzas públicas sostenibles, se debe partir de una estimación de ingresos realista o factible como la arriba descrita. A dichos ingresos se le debe adicionar el valor del déficit que se considere sostenible, y dicha suma dará como resultado un techo presupuestario razonable, en función de la sanidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.



Para 2018, a partir de la estimación revisada, aunque aún optimista[10], del nivel de ingresos, es posible determinar el techo presupuestario que pueda ser compatible con el mantenimiento de una política fiscal prudente que no ponga en riesgo la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica del país.

En ese sentido, el proyecto de presupuesto para 2018 consigna un déficit fiscal equivalente a un 2.6% del PIB que, si bien podría ser financiado con emisión de bonos, uso de caja o adquisición de deuda externa, sobrepasa con creces el nivel de déficit que expertos internacionales han señalado como un límite para Guatemala, además de que representa un incremento continuado en el saldo

[9] Para nuestra proyección, cabe indicar que, dándole el beneficio de duda a la SAT, se incluyen en 2018 una recaudación extraordinaria similar a la de 2017.

[10] En vista de que se está incluyendo un monto de recaudación extraordinaria similar a la que se esperaría en 2017.

de la deuda pública, lo que acercaría al país a niveles críticos, en el caso de la relación deuda con ingresos tributarios. En efecto, según el Fondo Monetario Internacional –FMI-[11], se proyecta que en el mediano plazo el déficit razonable se mantenga cercano al 1.5% del PIB; sin embargo, tomando en cuenta los riesgos relacionados con la incertidumbre de la economía mundial y las rigideces de política internas, éste debería ser -en ausencia de una reforma fiscal de carácter integral, efectiva y sostenible- aún más bajo. Un mayor déficit fiscal sólo podría justificarse ante presiones de carácter estructural o social. El FMI considera que **una relajación fiscal que lleve el déficit a niveles de un 2% únicamente 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**.

En el caso específico de evaluar si se justifica para 2018 un alza del déficit fiscal a niveles del 2%, basado en un mantenimiento de la inversión, es importante indicar que el crecimiento en este rubro, que se plantea de 84%, podría dar señales equivocadas, tomando en cuenta que la base del cálculo es reducida dada la relativa baja participación de este rubro dentro del gasto total. Para efectos de analizar el crecimiento de la inversión en términos objetivos, se ha realizado un cálculo de la participación de los rubros de gasto agregados en la explicación del crecimiento del presupuesto de gastos. Como se puede observar en el cuadro siguiente, tomando en consideración los crecimientos particulares de cada rubro y combinándolos con su estructura participativa de 2017, se obtiene que el rubro que más participa en la explicación del crecimiento del gasto total para 2018 es el gasto corriente, con 8.8 puntos porcentuales del 14.5% que crece el gasto total (equivalente a un 60.8%); mientras los gastos asignados a la inversión participan con solo 3.9 puntos porcentuales de ese 14.5% (26.8%). Por lo tanto, **en el crecimiento del presupuesto de gastos totales es el gasto corriente el que más explica su crecimiento**.

Participación de los rubros de gasto agregados en la explicación del crecimiento del presupuesto de gastos

millones de quetzales y porcentajes

	2017	2018	Descomposición del crecimiento	Porcentaje de explicación
TOTAL	**72,828.5**	**83,415.2**	**14.5**	**100.0**
Corriente	59,171.8	65,609.3	8.8	60.8
Inversión	3,368.7	6,208.6	3.9	26.8
Otros gastos de capital	10,288.0	11,597.3	1.8	12.4

[11] IMF: Guatemala 2016 Article IV Consultation—Press Release; Staff Report. Agosto de 2016.

Para el cálculo del techo presupuestario, congruente con el alcance de un déficit fiscal máximo del 2%, se parte de ajustar a la baja los ingresos tributarios en Q1,902 millones (tal como se explicó previamente); con ello el nivel esperado de dichos ingresos sería del orden de Q61,111 millones. Con tales ingresos, si no se realizara ningún ajuste por el lado del techo presupuestario, el resultado del déficit fiscal aumentaría a un 2.9%; por lo tanto, **para poder alcanzar el señalado 2% de déficit se recomienda ajustar a la baja el techo presupuestario de gastos en unos Q5,558 millones, lo que llevaría dicho techo a un nivel de Q82,365 millones.**

MODIFICACIONES SUGERIDAS AL TECHO PRESUPUESTARIO

En millones de quetzales

	Proyecto Presupuesto (1)	Ajuste en Ingresos (2)	Modificaciones Sugeridas (3)	Diferencia (3-1)
Total de Ingresos Corrientes	**67,707.5**	**65,805.9**	**65,805.9**	**-1,901.6**
Ingresos tributarios	63,012.4	61,110.8	61,110.8	-1,901.6
Otros ingresos	4,695.1	4,695.1	4,695.1	0.0
Total Financiamiento Bruto	**20,215.4**	**22,117.0**	**16,558.9**	**-3,656.5**
Déficit presupuestario	15,707.7	17,609.3	12,051.2	-3,656.5
Amortización de deuda	4,507.7	4,507.7	4,507.7	0.0
TECHO PRESUPUESTARIO	**87,922.9**	**87,922.9**	**82,364.8**	**-5,558.1**
Déficit fiscal como % del PIB	**2.6%**	**2.9%**	**2.0%**	

D. Conveniencia de aprobar un Presupuesto del Estado para 2018

Como se indicó con antelación, se considera que el techo presupuestario propuesto en el proyecto para 2018 es muy elevado en comparación con los ingresos tributarios que realistamente se podrían obtener, lo que redundaría en un aumento del déficit fiscal muy por encima de lo recomendado para Guatemala, con su correspondiente efecto en un mayor endeudamiento para financiarlo, contradiciendo uno de los enfoques que, según el propio proyecto de presupuesto contiene, cual es la búsqueda de la sostenibilidad fiscal. **Por lo anterior, se considera muy conveniente que el Congreso de la República apruebe el presupuesto del Estado para 2018; obviamente con un recorte hacia la baja del techo presupuestario que coadyuve a mantener en el mediano plazo la sostenibilidad fiscal, y asegurando que cuente con normas mejor orientadas hacia la transparencia, rendición de cuentas y medición del impacto de las políticas públicas.**

Otra opción que se ha planteado en la discusión política es que el proyecto de presupuesto no se apruebe y que se mantenga el vigente para 2017. Este escenario se considera negativo, pues podría dar un mensaje negativo ante la comunidad financiera internacional y las empresas calificadoras de riesgo, aparte de que generaría inconvenientes al gobierno ya que de entrada su operación estaría

desfinanciada pues, al igual que 2017, la mayor parte se financiaría con colocación de bonos del tesoro. Por otra parte, hay que tomar en cuenta que el pago de capital e intereses de la deuda pública, presupuestado en 2017 es 14% menor que al propuesto para 2018.

Un tercer escenario, aún menos recomendable, sería que el Organismo Legislativo se decante por la propuesta original presentada por el Ejecutivo, con los impactos macroeconómicos y en la percepción del riesgo país, tal como se ha señalado en este documento. Por lo tanto, **de no aprobarse la primera opción (un presupuesto con una reducción en el techo presupuestario para lograr un déficit de 2%), se considera que sería menos pernicioso para el país que se mantenga el presupuesto de 2017, aun con las inconveniencias que puede acarrear una decisión como ésta.**

II. EL DÉFICIT FISCAL COMO VARIABLE CLAVE Y SU FINANCIAMIENTO

A. Conveniencia de corregir el déficit fiscal

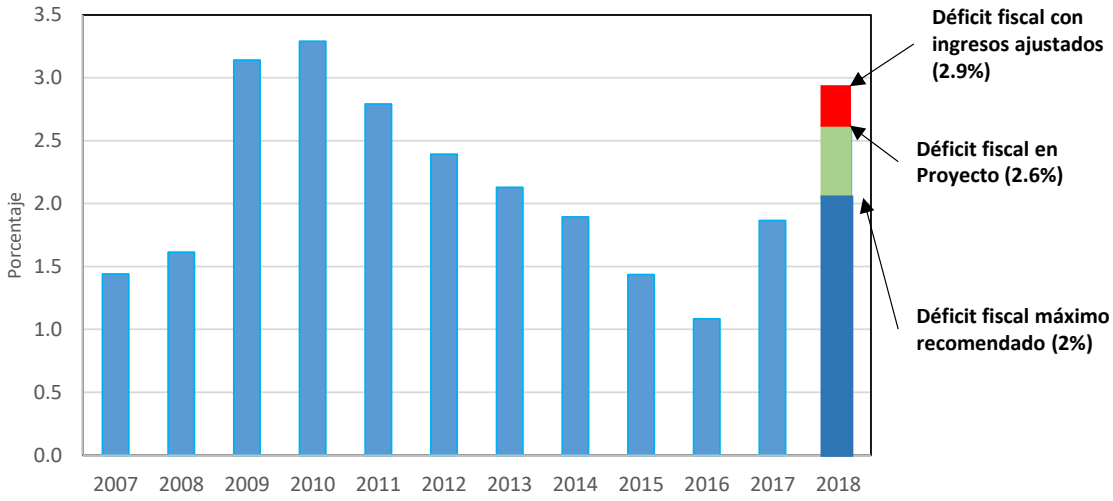
Como se indicó, la diferencia entre los ingresos y los gastos genera un déficit fiscal que debe financiarse mediante colocación de bonos y desembolsos de préstamos, aunque también se contempla uso de caja. El proyecto de presupuesto para 2018 incluye recursos provenientes de endeudamiento público bruto por Q18,312 millones, equivalentes al 27% del total de ingresos presupuestados, y amortizaciones de sólo Q4,508 millones, lo que implica una nueva aceleración en el ritmo de endeudamiento público con una tendencia alcista que lleva ya varios años[12].

Lo anterior también implica que **el déficit fiscal para 2017 aumentaría a 2.6% del PIB (2.9% si se toma en cuenta la corrección por ingresos sobreestimados), lo que significa que de nuevo se pospondría su proceso de corrección y se situaría en un nivel que se considera 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**. En cualquier caso, este comportamiento constituye un riesgo macroeconómico que evidencian que las finanzas públicas enfrentan un desafío en cuanto a adecuar el ritmo de crecimiento del gasto gubernamental a los inciertos y magros ingresos fiscales (los subyacentes, que no incluyen los ingresos extraordinarios obtenidos por vía judicial en 2016 y 2017, ni los resultantes de la exoneración de multas en 2017), a la vez que deben atender las demandas sociales que implican gastos significativos en seguridad, educación, salud, nutrición e infraestructura, necesarios para mejorar la competitividad del país, sin poner en riesgo la meta de reducir gradualmente el déficit fiscal. Si por diversas razones (incluyendo aquellas de orden político) los ingresos fiscales se vieran mermados y los gastos aumentados más allá de lo previsto, ello podría hacer que la estimación de déficit se quedara corta, con las repercusiones que

[12] Si se toma en cuenta las amortizaciones Q4,508 millones, el incremento neto de la deuda sería de Q13,804 millones (financiamiento neto), la otra fuente de financiamiento que se estima es la utilización de recursos de caja por Q1,903 millones, lo que da un total de Q15,708 (déficit presupuestado).

tal fenómeno podría tener sobre las expectativas de inflación, las tasas de interés y las variables monetarias y crediticias.

Guatemala: Déficit Fiscal / PIB
Años 2007 - 2018



A fin de minimizar tales riesgos, y tomando en cuenta tanto los factores ya explicados en relación a la sobre-estimación de los ingresos, como la evidente posibilidad de realizar diversos ajustes en los gastos –como se explica más adelante-, se considera conveniente, como se indicó, reducir el déficit previsto en el proyecto de presupuesto, a manera de que no exceda, como porcentaje del PIB, el 2%.

B. El financiamiento del déficit y la consiguiente deuda pública

El déficit fiscal implica la necesidad de contar con un financiamiento que conlleva un incremento en el saldo de la deuda pública, el cual, a su vez, implica que cada año aumente el pago de capital y los intereses de la misma. Esto, aunado a que existe un aumento creciente del gasto destinado a funcionamiento, se traduce en que cada año se dificulte asignar recursos para la inversión real directa.

Para el ejercicio fiscal 2018, el financiamiento del déficit estimado por el Ministerio de Finanzas Públicas de Q15,708 millones sería a través de tres fuentes:

1) Q13,546 millones de financiamiento interno neto que, a su vez, se compone de:
    a. colocación de bonos por Q14,944 millones; y,
    b. amortización de Q1,398 millones (Q1,370 millones corresponden a la amortización de las deficiencias netas del Banco de Guatemala);
2) Q1,903 millones de uso de recursos de caja y bancos; y,

3) Q258 millones de financiamiento externo neto que, a su vez, se compone de:
    a. desembolsos por Q3,368 millones (Q598 millones de gobiernos extranjeros y Q2,770 millones de organismos e instituciones regionales e internacionales); y,
    b. amortizaciones por Q3,110 millones.

Cabe indicar que en el caso de los desembolsos de préstamos externos (Q3,368 millones), el 86.6% provienen del BID, el BCIE y JICA.

Los recursos, producto de la colocación de Bonos del Tesoro, por Q.14,944 millones, se destinarán de la manera siguiente:

Destino	Monto
Financiar el pago de servicios de la deuda pública	Q.8,664 millones, que incluyen • Amortizar las deficiencias netas del Banco de Guatemala, por Q.1,370 millones
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	Q.2,239 millones, que incluyen • Clases Pasivas Civiles del Estado, por Q.800 millones • Universidad de San Carlos de Guatemala, por Q.138 millones • Incentivos forestales del PINPEP, por Q.137 millones • Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala, por Q.150 millones, entre otros
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	Q2,930 millones
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Q400 millones
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Q300 millones
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	Q136 millones
Ministerio de Gobernación	Q70 millones
Ministerio de Defensa Nacional	Q55 millones
Ministerio de Cultura y Deportes	Q40 millones
Ministerio de Relaciones Exteriores	Q30 millones
Ministerio de Economía	Q30 millones

Cabe señalar que **el financiamiento del presupuesto planteado descansa en la colocación de bonos, lo cual entraña el riesgo muy probable de enfrentar condiciones financieras menos favorables (plazos más cortos y tasas de interés más elevadas) y más volátiles que las que suelen**

obtenerse en los préstamos de organismos financieros internacionales. Tomando en cuenta ello, se considera prudente tomar algunas medidas para minimizar tal riesgo: por ejemplo, una proporción del cupo de bonos a ser autorizados podría emitirse en los mercados internacionales (buscando mejores tasas y plazos, aunque, en este caso, debe tomarse en cuenta el riesgo cambiario que ello entraña).

Por otra parte, cabe señalar el preocupante hecho de que **parte del financiamiento obtenido con bonos se estaría destinando a financiar gasto corriente: el programa de aporte económico al adulto mayor a cargo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, programas de incentivos forestales, Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala**, entre otros, lo cual es técnicamente errado y potencialmente insostenible, además de contravenir **lo preceptuado por el artículo 61 de la Ley Orgánica del Presupuesto, que establece que no se puede destinar recursos de crédito público para gastos ordinarios o de funcionamiento**. De la misma manera, parte de los recursos se destinarán a financiar el pago de servicios de la deuda pública.

El MFP estima para el cierre de 2018 el saldo de la deuda pública en circulación alcanzará los Q149,694 millones, equivalente al 24.8% del PIB. Para el pago de intereses y amortizaciones ese año se proyectan Q13,838 millones, Q1,742 millones más que lo presupuestado vigente para 2017. Dentro de las amortizaciones programadas se incluyen Q.1,370 millones para el pago de las deficiencias netas del Banco de Guatemala[13].

COMPOSICIÓN DEL SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA
(Cifras en millones de Quetzales)

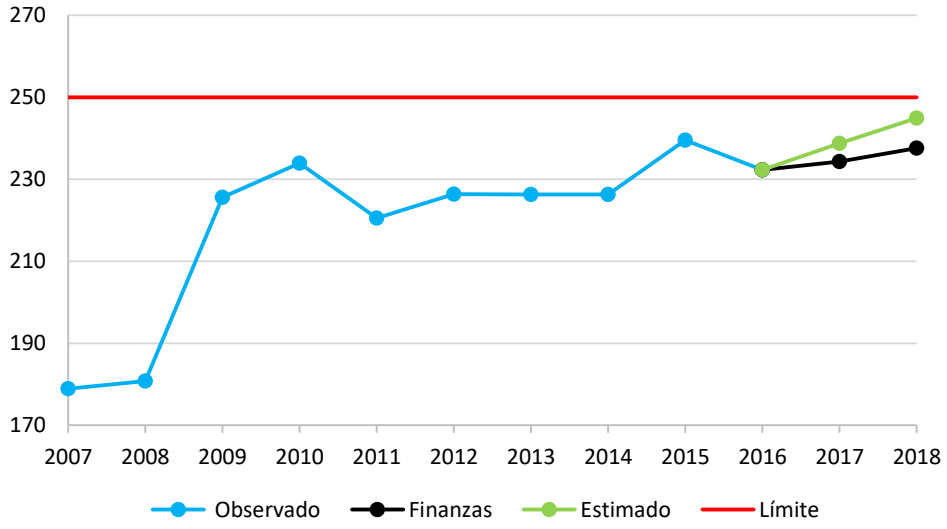
Servicio de la deuda pública	2017	2018	Variación	
			Absoluta	Relativa
Amortización	4,555.8	4,507.7	-48.1	-1.1%
Intereses	7,540.3	9,330.7	1,790.4	23.7%
Total servicio de la deuda pública	**12,096.0**	**13,838.3**	**1,742.3**	**14.4%**
Ingresos tributarios	57,994.8	63,012.4	5,017.6	8.7%
Relación servicio deuda / ingresos tributarios	20.9%	22.0%		1.1pp
Saldo total de la deuda pública	**135,889.8**	**149,694.0**	**13,804.2**	**10.2%**
PIB	559,411.3	602,558.9	43,147.6	7.7%
Relación deuda pública total / PIB	24.3%	24.8%		

Si bien el porcentaje indicado del total de la deuda pública (24.8% del PIB) es significativamente más bajo que el nivel que presenta el resto de países de Latinoamérica, **el monto de la deuda ha venido aumentando en los últimos 17 años, de forma acumulada, en un 377%. Esto enciende alarmas respecto a que la carga de la deuda puede tornarse eventualmente insostenible, especialmente si aumenta significativamente más rápido que los ingresos tributarios**, como se señaló en el apartado anterior.

[13] Cabe destacar que para el ejercicio fiscal 2016-2017 se aprobaron Q.1,710.6 millones para amortizar las deficiencias netas del Banco de Guatemala pero a la fecha no se ha ejecutado nada y el presupuesto vigente en este renglón es de Q.546 millones.

De acuerdo con los datos del proyecto de presupuesto de 2018, la relación de deuda como porcentaje de los ingresos tributarios representará un 238%, lo cual implica un incremento acelerado de dicho indicador que, como se aprecia en la gráfica siguiente, lo acerca a los límites considerados como tolerables (que se ubican en un 250%) de acuerdo a diversos expertos[14]. **Este es otro motivo de alarma de cara a la calificación de riesgo soberano del país en los mercados financieros internacionales, que aconseja ajustar el presupuesto de manera que el nivel del déficit fiscal se modere gradualmente**.

Guatemala: Deuda Total / Ingresos Tributarios
Años 2007 - 2018



Sobre la cobertura de las deficiencias netas del Banco de Guatemala, es importante destacar lo positivo que significa que dentro del proyecto de presupuesto se incluya este rubro, ya que, al momento de ejecutarse dicho pago coadyuvaría al mantenimiento de una política monetaria sin efectos adversos en el mediano plazo (como los que amenazó con ocasionar con las pérdidas acumuladas, las cuales llegaron a sumar cantidades exorbitantes demás de Q16,000 millones en 2002, fenómeno que se llegó a conocer como "bomba monetaria"). Sin embargo, al mismo tiempo conviene advertir del riesgo que existe respecto a que el espacio presupuestario para la cobertura señalada no se utilice para dicho fin, sino, al contrario, se utilice para otro tipo de gasto, como ha sido el caso de ejercicios anteriores, dado que su resultado tiene un doble efecto monetario pues no solo no se apoyaría la política monetaria, sino que también se elevaría el déficit fiscal. **Por lo tanto se recomienda que al aprobar el presupuesto se establezca claramente que los recursos asignados para la cobertura de las deficiencias netas del Banco de Guatemala se deben utilizar efectivamente para ese fin y no para financiar otro tipo de gasto.**

[14] Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, Dirección de Análisis y Evaluación Fiscal., Análisis de la sostenibilidad de la deuda pública en Guatemala., Guatemala., 2012., p. 15., disponible en: http://www.minfin.gob.gt/archivos/estadisticas/estudios_fiscales/analisis_sostenib_junio12.pdf .

III. EL DESTINO Y LA CALIDAD DEL GASTO: PRINCIPAL DEBILIDAD DEL PRESUPUESTO

A. Composición y Rigidez del Presupuesto de Egresos

El Presupuesto de Egresos del Estado define las asignaciones de gasto que se estima serán ejecutadas por los ministerios, secretarías y otras instituciones que dependen del Organismo Ejecutivo, así como los compromisos de aportes y otros pagos que se derivan de obligaciones legales y contractuales (deuda pública por ejemplo). Para el ejercicio fiscal 2018 los egresos totales (techo del presupuesto) alcanzarían los Q87,923 millones, un 13.6 % por encima del monto vigente en 2017.

Cabe recordar que el presupuesto de egresos se incrementó en 35.9% en términos reales durante el período 2004-2016 mientras que en el mismo período, los ingresos tributarios netos se incrementaron en 37.9%. Como porcentaje del PIB, durante el mismo período los egresos pasaron de un 14.2% a un 12.6% mientras que la carga tributaria pasó de un 11.5% a un 10.4%. En el mismo período cinco rubros o instituciones han acumulado, en promedio, el 80.5% de los egresos: las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro (33.1%); el Ministerio de Educación (16.2%); el servicio de la deuda pública (15.1%); el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (9.0%); y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (7.2%).

Como se indicó, continúa la proporción del gasto de funcionamiento respecto del gasto total desde 2008. **El gasto de funcionamiento en 2008 equivalía al 54.2% del presupuesto, mientras que en el 2018 se proyecta un 64.0%, en detrimento del rubro de inversión, que en 2008 correspondía a un 31% del presupuesto, mientras que en 2018 baja a un 20.3%. Parte del aumento del funcionamiento se ha destinado a los compromisos adquiridos en pactos colectivos, especialmente los de salud y educación. Estos pactos comprometieron recursos por varios años, sin tomar en cuenta las leyes ni las disponibilidades de recursos**.

Cada año, la inversión se ha convertido en la variable de ajuste en la ejecución del presupuesto, mientras los gastos de funcionamiento han tenido un crecimiento constante. Por ello resulta positivo que para 2018, al menos en el proyecto, se prevé un aumento de los gastos de capital de 20%, mientras los de funcionamiento el aumento sería de 9.9%. El pago de servicio de la deuda pública incrementará en 14%.

Además de lo anterior, **la debilidad estructural más importante del presupuesto radica en su extrema rigidez, la cual se origina, entre otras causas, de las asignaciones (legales y constitucionales) de ciertos porcentajes de recursos a favor de algunas instituciones o programas en particular**, lo que hace que se disminuya la disponibilidad de recursos adicionales para programas nuevos o que se amplíe la cobertura de los existentes. Esto limita, además, la implementación de políticas públicas y la posibilidad de alcanzar resultados tangibles, lo cual no solo deja al Organismo

Ejecutivo con un margen de acción muy limitado en el manejo presupuestario, sino que también limita las posibilidades de reasignación cuando surgen necesidades inesperadas. En ese sentido, cabe destacar que **de los ingresos corrientes, el monto comprometido (rígido) ha oscilado en los últimos años entre el 80% y el 89% del total del gasto. En 2018 dicho porcentaje ascendería a 82%**.

Además de las rigideces derivadas de mandatos constitucionales o legales, también es importante destacar otras relacionadas con la planilla de los servidores públicos, otros gastos de consumo y la atención del servicio de la deuda. Para 2018, el porcentaje del presupuesto que se destinaría a remuneraciones y servicios ascendería a 37%. **En el caso de la planilla es importante buscar maneras de corrección estructural, entre las que se cuentan contar con certeza el número de empleados públicos por dependencia y renglón presupuestario al que pertenecen, la revisión integral de la legislación relacionada con el servicio civil y las clases pasivas, así como tomar en cuenta el efecto que tienen los distintos pactos colectivos de condiciones de trabajo**, entre otras. Los gastos destinados a la atención de la deuda representan el 16% del proyecto de presupuesto.

Rigidez Presupuestaria: Ingresos presupuestarios con destino comprometido

en porcentajes respecto al techo presupuestario

A.	Remuneraciones	29.3%	
B.	Servicios no personales	7.9%	
	SUB-TOTAL DE FUNCIONAMIENTO (Remuneracines y Servicios)		37.3%
C.	Obligaciones del Estado (Transferencias Corrientes)	16.3%	
D.	Obligaciones del Estado (Transferencias de Capital)	13.1%	
E.	Deuda Pública	15.7%	
	SUB-TOTAL DE OBLIGACIONES DEL ESTADO Y SERVICIOS DE LA DEUDA		45.1%
TOTAL DE GASTOS FUERA DEL CONTROL DEL ORGANISMO EJECUTIVO			**82.4%**
F.	Inversion Pública	7.1%	
G.	Gastos del Organismo Ejecutivo (ministerios y secretarías)	10.5%	
TOTAL DE GASTOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS			**17.6%**
TOTAL PRESUPUESTARIO DEL ESTADO			**100.0%**

Una de las fuentes de rigidez proviene de los ingresos que deben ser destinados a actividades específicas como los recursos provenientes del IVA-PAZ; aportes originados en impuestos específicos (IUSI, timbres, vehículos, tabaco, bebidas alcohólicas, cemento, petróleo); aportes institucionales derivados de leyes ordinarias (SAT, MP, Congreso), las asignaciones definidas en la Constitución (Municipalidades, USAC); y, desembolsos de préstamos cuyo destino está enmarcado en convenios o contratos. Para el ejercicio 2018 los ingresos corrientes financiarán aportes constitucionales por Q7,175 millones, IVA-PAZ por Q11,378 millones, impuestos específicos por Q2,786 millones, ingresos propios por Q1,105 millones, y Q3,039 millones para el servicio de la

deuda pública. Las obligaciones del Estado (transferencias corrientes y de capital) representan el 29% del total del gasto.

A continuación se presentan, a manera de ejemplo, algunas leyes que han contribuido a incrementar la rigidez presupuestaria, la cual se refleja en el proyecto de presupuesto de gastos de 2018.

Ley	Descripción de artículos relevantes	Proyecto 2018
Ley de Alimentación Escolar (Decreto 16-2017)	Artículo 33. Asignación presupuestaria. Para la aplicación y ejecución de esta Ley, el Ministerio de Finanzas Públicas, en la elaboración del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación, en cada período fiscal, deberá asignar un rubro específico de como mínimo cuatro Quetzales diarios (Q.4.00) por beneficiarios. Se entenderán por beneficiario los alumnos que se encuentren inscritos en el ciclo escolar correspondiente. Artículo 34. Régimen financiero. El Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación para su funcionamiento se financiará de la siguiente manera: a) Los recursos provenientes de la aplicación de la tarifa única del Impuesto al Valor Agregado destinado para la Paz -IVA Paz- integrado de la siguiente forma: a) cero punto cinco porcentual (0.5%) de lo destinado anualmente para los Fondos para la Paz; y b) cero punto ocho porcentual (0.8%) de lo destinado anualmente en el financiamiento de gastos sociales para el programa de alimentación escolar. b) Cualquier otro ingreso ordinario o extraordinario que se asigne expresamente para el Programa de Alimentación Escolar.	Q.928.4 millones (Q.84.8 millones de la fuente 11 "Ingresos corrientes" + Q.843.6 millones de la fuente 21 "Ingresos tributarios IVA Paz") Por lo tanto, para cumplir la Ley faltaría una asignación adicional de alrededor de Q871.5 millones.
Ley de Incremento Económico a las Pensiones Otorgadas por el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado (Decreto 11-2016)	Artículo 1. Se otorga un incremento de quinientos Quetzales (Q.500.00) mensuales a las pensiones otorgadas de conformidad con la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado, Decreto Número 63-88 del Congreso de la República, cuyo monto no sea mayor al salario mínimo vigente para el año 2016.	Q.4,899.3 millones (Q.4,099.3 millones de la fuente 11 "Ingresos corrientes" + Q.800.0 millones de la fuente 41 "Colocaciones internas")
Reforma a la Ley Orgánica del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala (Decreto 12-2015)	Artículo 1. Se reforma el numeral 1 del artículo 23 del Decreto Número 81-87 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Benemérito Cuerpo Voluntario de Bomberos de Guatemala, el cual queda así: "1. Una asignación anual mínima por la cantidad de ochenta millones de Quetzales (Q.80,000,000.00) que estará incluida dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del	Q.80.0 millones (Q.60.0 millones de la fuente 11 "Ingresos corrientes" + Q.20.0 millones de la fuente 41 "Colocaciones internas")

Ley	Descripción de artículos relevantes	Proyecto 2018
	Estado , en la partida presupuestaria de las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro. La presente asignación deberá utilizar la siguiente forma: sesenta millones de Quetzales (Q.60,000,000.00) para funcionamiento y veinte millones de Quetzales (Q.20,000,000.00) para inversión, los cuales serán distribuidos entre todas las estaciones existentes en el territorio nacional."	
Decreto 18-2012	Artículo 1. Objeto. Se establece con carácter de prestación obligatoria y permanente una bonificación anual, equivalente al cien por ciento (100%) del monto de la pensión mensual, para los pensionados presentes y futuros del Ejército de Guatemala, del régimen a cargo del Instituto de Previsión Militar, el cual se denominará "Bono Catorce de Pensionados del Ejército", para quienes hubieren recibido el pago de su pensión durante un año ininterrumpido; caso contrario, el pago de la referida bonificación será en forma proporcional al tiempo que haya devengado la pensión respectiva, la que en ningún caso será menor a quinientos Quetzales (Q.500.00).	Q.165.1 millones (Q.110.1 millones de la fuente 11 "Ingresos corrientes" + Q.55.0 millones de la fuente 41 "Colocaciones internas")
Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor (Decreto 85-2005)	Artículo 8. Hecho generador. Con el objeto de cumplir con el pago del aporte económico que se estipula en el presente programa, se destinará en forma privativa el uno punto ochenta y cinco por ciento (1.85%) del total recaudado del Impuesto al Valor Agregado; el Ministerio de Finanzas Públicas, al tenor del artículo 240 de la Constitución Política de la República, debe incluir e identificar en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado aprobado para el ejercicio fiscal respectivo, y deberá crear el fondo de "Aporte Económico del Adulto Mayor", trasladándose al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, quien será el responsable de su ejecución.	Q.500.0 millones en el renglón presupuestario 429 "Otras prestaciones y pensiones" (Q.300.0 millones de la fuente 41 "Colocaciones internas" + Q.200.0 millones de la fuente 43 "Disminución de caja y bancos de colocaciones internas")

Como puede deducirse, año con año las rigideces han venido comprometiendo el presupuesto de gastos, de forma sistemática y creciente. Lo anterior resulta en una de las principales causas de la insostenibilidad fiscal, cuya solución de largo plazo debe buscarse en el marco de un diálogo fiscal integral.

Un presupuesto plagado de rigideces entraña otro problema: no permite que en el mismo se puedan ver reflejadas las prioridades estratégicas. Sin embargo, **dicho problema es estructural y no resulta factible corregirlo en una Ley que regula el presupuesto de ingresos y egresos de un año.** En ese sentido, se considera que estos problemas estructurales deben formar parte de la agenda de un

diálogo fiscal integral, que no puede postergarse más, en el cual se definan, con la participación de expertos en la materia y que representen a los distintos sectores que conforman la sociedad, las directrices de mediano plazo que permitan resolver el problema de las finanzas públicas de una manera consistente y sostenible.

B. Necesidad de contar con información fidedigna de los empleados públicos

Una de las falencias de la administración pública es no saber con exactitud el número de empleados públicos que laboran en el Estado, así como bajo qué renglón se encuentran nominalmente y en qué entidad prestan sus servicios físicamente. Para 2017 se tenía presupuestada el levantamiento de un censo para trabajadores del sector público: a principios de año autoridades del MINECO y de ONSEC señalaron que los ministerios de Educación y Salud serían las primeras instituciones donde se llevaría a cabo la muestra. El censo lo realizaría el INE, el RENAP y la propia ONSEC, utilizando para ello la infraestructura del INE, y sería financiado por medio de una cooperación de la Unión Europea. Los resultados podrían conocerse en el segundo semestre del año. Por su parte, el MINFIN señaló que hacían los últimos ajustes para publicar la nómina del personal permanente de las entidades de Gobierno Central.

Sin embargo, a la fecha el señalado censo no se ha realizado. Por su parte el MINFIN ha cumplido parcialmente al publicar en su portal de internet información sobre el personal permanente del ejecutivo. Es importante recordar que en 2016 el Congreso de la República emitió el Decreto Número 29-2016, "Ley para la Viabilización de la Ejecución Presupuestaria y Sustitución de Fuentes de Financiamiento al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2016; y Disposiciones para la Profesionalización y Carrera Pública Administrativa", mediante el cual, en su artículo 6, establece el carácter obligatorio de publicar la nómina de personal permanente de las entidades de Gobierno Central, sin más trámite y de manera inmediata, mismas que deben contener los salarios y otras retribuciones que perciban, siendo las autoridades superiores de cada entidad las responsables de la veracidad y exactitud de la información que se publique. En el mismo artículo también se establece que las entidades autónomas, descentralizadas, empresas públicas financieras y no financieras y las municipalidades están obligadas a publicar el detalle de las nóminas, los puestos, salarios y otras retribuciones bajo los renglones presupuestarios 011, 021, 022, 029, 031, 182, 184 y 189; información que debe publicarse sin más trámite y de manera inmediata en el portal de internet de cada entidad. Por lo anterior, **se hace necesario el cumplimiento a cabalidad de lo establecido en el Decreto 29-2016, por cada una de las entidades del sector público, tal como lo indica dicho cuerpo legal.**

C. Necesidad de contar con reglas macrofiscales cuantitativas

Una de las formas para evitar que el gasto fiscal provoque desequilibrios macroeconómicos en el mediano plazo es el uso de las llamadas reglas de responsabilidad fiscal (o reglas macrofiscales), ente las que destacan las de orden cuantitativo que coadyuvan a dar un mejor seguimiento a los

resultados fiscales. De hecho, las reglas numéricas representan un indicador analítico de desempeño fiscal y son a las que mayor atención hay que dedicar.

De suma importancia es el indicador del déficit fiscal, el cual, según el FMI en su reporte de la revisión de la economía guatemalteca de 2016, debería proyectarse hacia el mediano plazo en un nivel cercano al 1.5% del Producto Interno Bruto -PIB-. Sin embargo, tomando en cuenta los riesgos relacionados con la incertidumbre de la economía mundial y las rigideces de política interna, el FMI recomienda que sea aún más bajo. Un mayor déficit fiscal sólo podría justificarse ante demandas ingentes de carácter estructural o social (como puede ser el caso de alguna necesidad coyuntural e impostergable de invertir recursos en infraestructura vial o atención social). Dicha institución considera que una relajación fiscal que lleve el déficit a niveles de un 2% únicamente se podría justificar 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, en tanto se ponen en marcha los esfuerzos para incrementar la recaudación fiscal.

Otro indicador importante se refiere al ahorro corriente (ingresos corrientes menos gastos corrientes). Precisamente, entre las reglas fiscales que se utilizan en distintos países, adicional a las del balance de presupuesto y las de deuda, destacan las reglas de gasto, que se refieren a poner límites razonables al gasto total, al gasto primario o al gasto corriente en términos absolutos, así como a las tasas de crecimiento de los gastos o como porcentaje del PIB, y las reglas de ingreso que se vinculan a la determinación de techos o pisos a los ingresos fiscales para es aumentar los ingresos o para evitar una carga impositiva muy alta (si fuera el caso). En el caso de la propuesta de Ley, se presenta una alternativa, mediante la cual lo que se estaría limitando es la diferencia entre ambos componentes, ingresos corrientes y gastos corrientes, a manera que su resultado (superávit de la cuenta corriente) no sea menor al 3% del PIB. Es importante señalar que dicha regla se encuentra plasmada en los principios y compromisos del Pacto Fiscal donde se indica que, con la finalidad de asegurar el permanente exceso de ingresos corrientes sobre gastos corrientes del Estado, anualmente y sin excepción, se aumentará gradualmente el superávit en la cuenta corriente, asegurando que alcance no menos de un 3% del PIB cada año a partir del 2001; para disponer de una fuente de recursos sólida para financiar inversión.

Se considera de conveniente que el país cuente con una ley 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 posteriores.

D. Respecto de la calidad del gasto

Como se comentó, **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. Al mismo tiempo, es inconveniente que se adquiera deuda interna para pagar deuda y programas de funcionamiento, los cuales deberían ser financiados con ingresos ordinarios**.

La calidad del gasto público se ve perjudicada por diversos factores, entre los que pueden mencionarse los niveles de compromisos financieros no explícitos derivados de las clases pasivas del Estado, los cuales revelan una creciente brecha entre ingresos y gastos que está comprometiendo cada vez más la situación de las finanzas públicas. Esta situación es cada vez más grave en la medida en que el renglón de remuneraciones aumentó 80% entre 2009 y 2013, lo cual equivale al doble del crecimiento registrado por los ingresos tributarios en el mismo período.

Para monitorear la eficiencia y transparencia del gasto público es necesario entender la composición del gasto por destino institucional, donde sobresale el rubro de Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro, con un 32% del presupuesto total de egresos, seguido del Ministerio de Educación, con un 17%, y el pago del servicio de la deuda pública, con un 16%. En un siguiente nivel de gasto le siguen el Ministerio de Salud Pública con un 9%, el de Comunicaciones con un 8% y el de Gobernación con un 6% y, luego, el Ministerio de la Defensa, Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo, el Ministerio de Agricultura y el de Desarrollo Social.

En cuanto a las variaciones en las asignaciones entre 2017 y 2018, sobresale el presupuesto del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda con un incremento del 76% y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social con un 28%. El rubro del pago del servicio de la deuda pública, que para 2017 se presupuestó un incremento del 17%, se incrementaría en 2018 en un 14%.

PRESUPUESTO DE EGRESOS
SEGÚN GASTO INSTITUCIONAL
AÑOS: 2016 - 2018
- Millones de quetzales -

Descripción	Ejecutado		Aprobado		Proyecto		VARIACIONES Relativa	
	2016	%	2017	%	2018	%	2016-2017	2017-2018
TOTAL	65,696.0	100.0	77,384.2	100.0	87,922.9	100.0	17.8	13.6
Presidencia de la República	198.9	0.3	207.1	0.3	226.0	0.3	4.1	9.1
Ministerio de Relaciones Exteriores	418.1	0.6	442.7	0.6	455.9	0.5	5.9	3.0
Ministerio de Gobernación	4,160.6	6.3	5,492.4	7.1	5,517.8	6.3	32.0	0.5
Ministerio de la Defensa Nacional	2,211.3	3.4	1,908.3	2.5	2,248.1	2.6	-13.7	17.8
Ministerio de Finanzas Públicas	261.6	0.4	359.6	0.5	390.8	0.4	37.5	8.7
Ministerio de Educación	12,148.7	18.5	13,937.2	18.0	14,834.8	16.9	14.7	6.4
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	5,930.8	9.0	6,897.1	8.9	8,312.9	9.5	16.3	20.5
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	610.8	0.9	675.9	0.9	701.9	0.8	10.7	3.8
Ministerio de Economía	261.4	0.4	679.7	0.9	417.9	0.5	160.0	-38.5
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,036.1	1.6	1,085.3	1.4	1,388.3	1.6	4.7	27.9
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	2,199.5	3.3	4,138.1	5.3	7,289.5	8.3	88.1	76.2
Ministerio de Energía y Minas	68.0	0.1	80.8	0.1	84.9	0.1	18.8	5.1
Ministerio de Cultura y Deportes	297.8	0.5	559.3	0.7	565.2	0.6	87.8	1.1
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	1,029.7	1.6	1,327.2	1.7	1,631.9	1.9	28.9	23.0
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	122.0	0.2	171.9	0.2	163.8	0.2	40.9	-4.7
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	23,488.3	35.8	26,320.3	34.0	28,532.4	32.5	12.1	8.4
Servicios de la Deuda Pública	10,339.9	15.7	12,096.0	15.6	13,838.4	15.7	17.0	14.4
Ministerio de Desarrollo Social	844.4	1.3	923.0	1.2	1,209.5	1.4	9.3	31.0
Procuraduría General de la Nación	68.1	0.1	82.3	0.1	112.9	0.1	20.9	37.2

Cabe resaltar que resulta prioritario establecer un combate frontal contra la corrupción en la ejecución y manejo del gasto público. Al respecto no debe pasar inadvertido el hecho de que, si bien el organismo ejecutivo usa gran parte de los recursos, las Municipalidades y Consejos Departamentales de Desarrollo ejecutan cerca de Q9,558 millones al año que deben ser fiscalizados cuidadosamente.

Las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro incluyen las transferencias a organismos y entidades del Estado derivados de mandato constitucional, leyes específicas, tratados internacionales, aportes a ONGs, la previsión para las Clases Pasivas Civiles del Estado, aportes a entidades descentralizadas y el aporte para el subsidio al transporte urbano. En estos rubros debe ponerse especial atención, ya que sobre unos (entidades del Ejecutivo) se está empezando a ejercer un escrutinio más cuidadoso (por parte de las entidades de control y de la propia ciudadanía), mientras que dicho escrutinio no parece ser tan estrecho sobre otros entes estatales. En efecto, existen instituciones que parecen obviar el proceso de rendición de cuentas, entre las que destacan las municipalidades, los CODEDES y la propia Universidad de San Carlos -USAC-. En tal sentido, **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; al respecto, se considera necesario velar porque, sin excepción alguna, se cumpla 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 (SIAF, SIAF-SAG, SIAF-MUNI, SICOIN, GUATENÓMINAS)**.

Igualmente, a fin de procurar una mayor eficiencia en el gasto público, es necesario que la ejecución presupuestaria se vea acompañada de esfuerzos administrativos y de un estricto cumplimiento del marco regulatorio (incluyendo las reformas a la Ley de Contrataciones del Estado aprobadas a finales del año anterior) a fin de combatir la corrupción y hacer más eficiente el proceso de compras y contrataciones, así como regular y transparentar las compras directas y los casos de excepción para las adquisiciones del Estado por medio de mejoras al proceso de contrataciones públicas, fortalecimiento de la institucionalidad existente y mayor transparencia y calidad del gasto.

Por último, es necesario cumplir con el esquema de presupuesto por resultados, con vistas a que la rigidez presupuestaria sea menor y las distintas dependencias públicas tengan el incentivo de ejecutar bien los recursos asignados, alcanzando los resultados y metas planteadas. Más allá del monto del presupuesto, es importante tener claros los objetivos que se quieren lograr y así lograr resultados de una manera más eficiente. **Es importante que antes de incrementar el presupuesto se den muestras claras de una ejecución eficiente y de calidad del gasto público actual**.

En este sentido, aunque en el proyecto de presupuesto se argumenta que se está aplicando la "Metodología de Gestión por Resultados", se sigue una estructura programática muy similar a la de los ejercicios fiscales de años anteriores, y persiste el desafío de verdaderamente planificar y

gestionar integralmente las intervenciones estratégicas. Resulta llamativo que en el proyecto de presupuesto se indique que el gasto se alineará a ciertos resultados estratégicos. En esta ocasión se presenta explícitamente la entidad responsable de lograr cada uno de los resultados estratégicos. También debe señalarse que se incluyeron algunos nuevos modelos lógicos de la estrategia y se actualizaron los adoptados por el MSPAS y el MINGOB en 2012. Sin embargo, da la impresión que los modelos lógicos formulados responden a la institucionalidad pública en lugar de a las causas estructurales de las problemáticas tratadas. Por ejemplo, llama la atención que no se incluye la temática de la pobreza como un tema estratégico para el desarrollo del país. Lo más llamativo es que **la asignación de gastos en el presupuesto de 2018 para el logro de los resultados estratégicos es de Q14,808 millones, es decir que equivale únicamente al 17% del presupuesto total de egresos**.

Se observa también que las instituciones que entregan servicios sociales tienden a enfocarse en indicadores de cobertura sin dar énfasis a la calidad del servicio. Por otro lado, la producción y metas de cada institución permiten cuantificar los bienes y servicios que brindan las entidades así como establecer su costo promedio. Como se indicó, las rigideces del presupuesto siguen siendo uno de los factores que más dificultan establecer prioridades y gestionar en base a desempeño. Por lo tanto, hay una contradicción entre promover un presupuesto basado en resultados y las asignaciones con destino específico que promueven una asignación inercial del gasto público.

E. Importancia de mejorar la gestión institucional

Cuando se analiza el diseño y el contenido del presupuesto, en él se argumenta que se está aplicando la "Metodología de Gestión por Resultados"; sin embargo, se sigue una estructura programática muy similar a la de los ejercicios fiscales de años anteriores, y persiste el desafío de planificar y gestionar integralmente las intervenciones estratégicas. Se observa que las instituciones que entregan servicios sociales tienden a enfocarse en indicadores de cobertura sin hacer énfasis en la calidad del servicio. Por otro lado, la producción y metas de cada institución deberían permitir cuantificar los bienes y servicios que brindan las entidades así como establecer su costo promedio. Sin embargo, la información sobre resultados logrados en los distintos programas y proyectos así como a través de transferencias a distintas instituciones es prácticamente nula.

Por otra parte, para 2018 se plantea un incremento en los programas de inversión, especialmente en lo referente a infraestructura vial, lo que se considera un hecho positivo, ya que en los presupuestos anteriores este renglón (necesario para mejorar la productividad global de la economía nacional) venía reduciendo su participación en el presupuesto de gastos. No obstante lo anterior, el proyecto de presupuesto no presenta documentación de los planes de ejecución, lo que impide saber cómo se va a efectuar la inversión. De no modificarse la forma de ejecutar la obra pública, se considera difícil (si no imposible) que las distintas unidades ejecutoras tengan la capacidad de lograrlo, especialmente a la luz de los resultados de avance de ejecución que se han registrado en los primeros nueve meses de 2017 (35%, según lo reportado por el MICIVI).

Lo anterior hace relevante la importancia del fortalecimiento institucional, ya que manteniendo los mismos modelos de ejecución, donde predomina la ineficiencia y la corrupción, los resultados a obtener no se auguran que sean positivos. **La transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación de impactos de la ejecución, mediante indicadores de gestión (mejor si su seguimiento lo hacen instituciones distintas a los ejecutores, como podría ser SEGEPLAN), son requisitos previos de una buena gestión para acompañar el aumento presupuestario propuesto.**

F. Necesidad de reducir los gastos superfluos e ineficientes

Con base en el análisis efectuado, se considera necesario un esfuerzo para disminuir los gastos superfluos y buscar la eficiencia en el uso de los recursos, lo cual implica **revisar a la baja algunas asignaciones presupuestarias que no agregan significativamente valor económico o social al desarrollo del país**. 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. Como se indicó, el incremento anual del presupuesto no refleja las prioridades y no está acorde a las necesidades para la reducción de la pobreza.

En el cuadro siguiente se sugieren algunos de esos rubros de gasto que podrían revisarse a la baja. Los rubros consignados en el cuadro constituyen solamente una muestra de los gastos estatales que han sido sujeto de críticas y denuncias por su opacidad o ineficiencia en meses recientes. Como puede observarse, el rubro más importante es el de servicios personales; desafortunadamente, la información presentada en el proyecto de presupuesto no permite tener información certera sobre la cantidad de personas que laboran en las distintas instituciones ya que sólo se reportan las plazas del grupo 0.

PRESUPUESTO DE ALGUNAS ENTIDADES
QUE DEBERÍAN SER REVISADOS
AÑOS: 2017 - 2018
- Millones de quetzales -

Descripción	Aprobado 2017	Proyecto 2018	Variaciones Absoluta	Variaciones Relativa
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	26,320.3	28,532.4	2,212.1	8.4
Aporte a la tarifa social del suministro de energía eléctica a través del INDE	0.0	300.0	300.0	-
Aportes a la Universidad de San Carlos de Guatemala	1,768.1	2,041.0	272.9	15.4
Aportes a las Municipalidades	6,788.9	7,234.7	180.4	5.9
Aportes a los Consejos Departamentales de Desarrollo	2,159.8	2,323.8	164.0	7.6
Aporte al Instituto de Fomento Municipal (Infom)	228.9	380.1	151.2	66.1
Clases Pasivas del Estado	4,855.2	4,899.3	44.1	0.9
Aporte constitucional a la Confeferación Deportiva Autónoma de Guatemala (CDAG)	366.2	387.9	21.6	5.9
Aporte al fideicomiso de transporte de la Ciudad de Guatemala	150.0	150.0	0.0	0.0
Aportes al Tribunal Supremo Electoral (TSE) (Consulta PopularQ300 y voto en extranjeroQ25 m	521.8	506.6	-15.2	-2.9
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	4,138.1	7,289.5	3,191.3	76.2
Dirección General de Caminos	1,913.3	3,561.4	1,648.1	86.1
Fondo para la Vivienda (FOPAVI)	154.7	591.3	436.6	282.3
Unidad de construccion de edificios del Estado	99.3	532.2	432.9	436.0
Fondo Social de Solidaridad	484.9	872.4	387.4	79.9
Unidad Ejecutora de Conservación Vial (COVIAL)	960.4	1,135.7	175.3	18.3
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,085.3	1,388.3	303.0	27.9
Asistencia mejoramiento ingresos familiares	194.4	297.4	103.1	53.0
Ministerio de Desarrollo Social	923.0	1,209.5	286.5	31.0
Transferencias monetarias condicionadas en salud y educación	346.1	553.0	*206.9*	*59.8*
Ministerio de la Defensa Nacional	1,908.3	2,248.1	339.8	17.8
Administración institucional	423.1	549.7	126.7	29.9
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	1,327.2	1,631.9	304.7	23.0
Secretaría de coordinación ejecutiva de la Presidencia	48.0	63.0	15.0	31.2
Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia	40.0	55.0	15.0	37.5
Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep)	163.6	201.0	37.4	22.8
Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado (SIE)	17.0	38.0	21.0	123.5
Servicios Personales	22236.2	25,662.8	3,426.6	15.4
Transferencias a ONGs	Montos por determinar en función de resultados			

IV. LAS NORMAS PRESUPUESTARIAS: BASE PARA LA TRANSPARENCIA DEL GASTO

En Guatemala, el presupuesto está regulado por la Constitución Política de la República, por la Ley Orgánica del Presupuesto y por la Ley General de Ingresos y Egresos del Estado. Por un lado, la Ley Orgánica del Presupuesto contiene los lineamientos generales, relacionados con el ejercicio fiscal, el sistema presupuestario, la formulación y ejecución del presupuesto, la evaluación de ejecución de los recursos públicos, la liquidación de los gastos del Estado, la regulación del crédito público, entre otros. Por su parte, en la Ley General de Ingresos y Egresos del Estado se regula específicamente lo relacionado con todos los ingresos por obtener y gastos por realizar para un ejercicio fiscal determinado.

Debe tenerse presente que **las normas presupuestarias son esenciales para asegurar una mayor transparencia en el gasto gubernamental, y que incluyen tanto las que están contenidas en el presupuesto anual, como las incluidas en la Ley Orgánica del Presupuesto -LOP-; estas últimas tienen una jerarquía superior que debe respetarse**. Al respecto, es importante tener presente, por un lado, que 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 órgano; y, por otro lado, que la Constitución Política de la República 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, por lo que si se regula en otra ley, dicha regulación podría resultar inconstitucional. Esto significa que en caso de conflicto entre la Ley Orgánica del Presupuesto y la Ley anual del Presupuesto, prevalece la ley específica –la Ley Orgánica-, lo que significa que el Congreso debe tener presente en la emisión del dictamen sobre el proyecto de presupuesto los temas que para cada ley asigna la Constitución.

A. Jerarquía normativa de la Ley Orgánica del Presupuesto con respecto a la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado

Tal como se mencionó anteriormente, la Ley Orgánica del Presupuesto[15] y la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado[16] son decretos del Congreso de la República que, desde una visión estrictamente de jerarquía normativa, tienen el mismo rango normativo. Sin embargo, es conveniente plantearse si tiene sentido que ambas normativas tengan la misma jerarquía legal cuando una regula cómo debe de formularse la otra. En tal sentido, cabe resaltar que la Constitución establece que ciertos temas específicos deben ser desarrollados en la Ley Orgánica del Presupuesto -LOP- y otros en la Ley del Presupuesto General -anual-.

La regla general para establecer la vigencia entre dos leyes ordinarias en conflicto, aprobadas ambas por decretos del Congreso de la República, sería simplemente aplicar la ley posterior, según lo establecido por el artículo 8 de la Ley del Organismo Judicial. Sin embargo, la Constitución determina expresamente el contenido de la Ley Orgánica del Presupuesto y el de la ley anual del presupuesto, por lo que para resolver el problema de su jerarquía normativa debe tomarse en cuenta ese contenido constitucional de las normas y no solamente el aspecto de la derogatoria de las leyes por leyes posteriores.

La Constitución Política de la República de Guatemala regula en su artículo 238 el contenido de la Ley Orgánica del Presupuesto indicando específicamente qué es lo que dicha ley debe regular, y a pesar que la Ley Orgánica del Presupuesto no es una ley de rango constitucional, la Constitución norma expresamente la formación de dicha ley.

[15] Ley Orgánica del Presupuesto, en lo subsiguiente LOP.
[16] Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, en lo subsiguiente LPGIE.

El artículo en mención establece lo siguiente:

> *"La Ley Orgánica del Presupuesto regulará: a)* ***La formulación, ejecución y liquidación*** *del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y las normas a las que conforme esta Constitución se somete su discusión y aprobación; b)* ***Los casos en que puedan transferirse fondos dentro del total asignado para cada organismo****, dependencia, entidad descentralizada o autónoma. Las transferencias de partidas deberán ser notificadas de inmediato al Congreso de la República y a la Contraloría de Cuentas; No podrán transferirse fondos de programas de inversión a programas de funcionamiento o de pago de la deuda pública. c) El uso de economías y la inversión de cualquier superávit e ingresos eventuales;* ***d) Las normas y regulaciones a que está sujeto todo lo relativo a la deuda pública interna y externa, su amortización y pago****; e) Las medidas de control y fiscalización a las entidades que tengan fondos privativos, en lo que respecta a la aprobación y ejecución de su presupuesto****; f) La forma y cuantía de la remuneración de todos los funcionarios y empleados públicos, incluyendo los de las entidades descentralizadas o autónomas****; Regulará específicamente los casos en los que algunos funcionarios, excepcionalmente y por ser necesario para el servicio público, percibirán gastos de representación; Quedan prohibidas cualesquiera otras formas de remuneración y será personalmente responsable quien las autorice; g) La forma de comprobar los gastos públicos****; h) Las formas de recaudación de los ingresos públicos****. Cuando se contrate obra o servicio que abarque dos o más años fiscales, deben provisionarse adecuadamente los fondos necesarios para su terminación en los presupuestos correspondientes"* (el énfasis es agregado)

Debido a que La Ley Orgánica del Presupuesto no es una ley calificada como "constitucional" (como sí lo son, por ejemplo, la Ley de Amparo, la Ley de Orden Público, la Ley Electoral o la Ley de Emisión del Pensamiento), la reforma a la misma requiere el método normal de reforma de leyes mediante la emisión de un nuevo decreto del Congreso de la República. Sin embargo, la Constitución sí determina el contenido específico de la Ley Orgánica del Presupuesto, por lo que estas materias se deben de regular única y exclusivamente en dicha ley. La regulación de estas materias en una legislación distinta –lo cual incluye la Ley del Presupuesto anual- podría ser inconstitucional, ya que existe una *reserva legal* específica para la Ley Orgánica del Presupuesto. En conclusión, cualquier regulación referente a los temas establecidos en la Constitución o modificación de las disposiciones ya contenidas en la LOP, debe hacerse única y exclusivamente mediante una reforma a la misma.

Conforme al diseño constitucional arriba indicado, los aspectos generales de las normas presupuestarias deberán ser desarrollados en la LOP. En este sentido, se debe entender que, por otra parte, la ley anual del presupuesto tiene una función orientada a determinar los montos específicos del presupuesto vigente para un año determinado. Adicionalmente, la ley anual podría tratar otros aspectos sustantivos u operativos que la Constitución no indique expresamente que deben ser desarrollados en la Ley Orgánica del Presupuesto. En igual sentido la LOP no podría tratar los temas que la Constitución señala que deben ser tratados en la Ley del Presupuesto anual, pues

única y exclusivamente pueden ser tratados por ésta última. En concordancia con esto, la Corte de Constitucionalidad afirmó en la opinión consultiva 688-1997 que:

> *"…de conformidad con el artículo 237 de la Constitución, el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado debe aprobarse para cada ejercicio fiscal, lo que, vinculado con la potestad del Congreso de la República de aprobarlo anualmente (artículo 171 inciso b) implica que, salvo las asignaciones de orden constitucional (por ejemplo, a municipalidades, Universidad de San Carlos, deporte federado, Organismo Judicial)* ***no es posible ordenar por medio de una ley ordinaria que cualquier porcentaje del Presupuesto de Ingresos Ordinarios se destine a un fin específico, pues ello contraviene los preceptos citados en este apartado,*** *los que, respectivamente, protegen, entre otros principios jurídicos,* ***la unidad del Presupuesto*** *y la potestad legislativa de ordenar el gasto año con año, como corresponde en el sistema democrático, en que el Congreso, cuya composición política es variable según las manifestaciones electorales y soberanas del pueblo, puede determinar las prioridades que, en su momento, estime convenientes. Una interpretación diferente de este supuesto desnaturalizaría tal potestad, pues bien podría darse que un Congreso resolviera, mediante leyes, ordenar asignaciones para muy diversos objetos."* (el énfasis es agregado)

Esta cita refuerza la idea de que, en virtud de que la Constitución asigna un contenido específico a la Ley General del Presupuesto para un ejercicio anual, una ley ordinaria no podría regular ese contenido y asignar fondos a fines específicos en forma permanente, puesto que esa es una decisión que debe tomar el Congreso cada año. En el mismo sentido podría afirmarse que si la Constitución asigna un contenido específico a la LOP, ninguna ley ordinaria podría regular esa materia que la Constitución ha determinado expresamente que debe ser regulada por la referida Ley Orgánica.

La Corte de Constitucionalidad por su parte, en el expediente 1663-2002 señaló que existe un conflicto entre la Ley Orgánica del Presupuesto y la Ley anual del Presupuesto (u otra ley) debe prevalecer la *ley especial;* por lo que en aquellos casos en que la Constitución señaló expresamente que deben ser regulados en la Ley Orgánica del Presupuesto, los mismos prevalecen sobre cualquier otra ley, incluida la Ley anual del Presupuesto.

> "*En cuanto al artículo 238 del texto supremo, se considera que dicha norma programática contempla aspectos que por mandato constitucional deben ser regulados por la Ley Orgánica del Presupuesto****. Esta Corte advierte que dicha norma constitucional es de aquellas que en la doctrina se le conoce como de "tipo imperativo"*** *(por contener la expresión "regulará" en imperativo categórico) al establecer una obligación a cargo de una autoridad (en este caso del Organismo Legislativo, sin perjuicio de que los preceptos en ella contenidos también deben ser observados por los otros Organismos de Estado****), cuya inobservancia implica necesariamente un acto de autoridad violatorio de la Constitución****; y de ahí que sea en el acto de aplicación de normas emanadas con intención de dar cumplimiento al mandato programático, y no en la norma en sí misma, en el que eventualmente pueda advertirse infracción de preceptos constitucionales, bien sea por*

*infracción indirecta del contenido del precepto, o bien, por intención de provocar un fraude de ley respecto a lo dispuesto en el texto constitucional en su conjunto. 4) El control de constitucionalidad de las leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general, se realiza mediante la confrontación de normas constitucionales con normas de grado inferior señaladas de contravenir las primeras. Es por ello que el parámetro para establecer la constitucionalidad o inconstitucionalidad de preceptos (ordinarios o reglamentarios) de carácter general lo constituyan las normas de grado superior en el ordenamiento jurídico guatemalteco (las constitucionales). Pues en caso de conflicto en cuanto a la prevalencia de una y otra, es la Constitución Política de la República la norma directamente aplicable a la cual están sujetos todos los centros de poder e impone su jerarquía sancionando con nulidad ipso jure a aquélla que la contradiga confronte o tergiverse sus mandatos; y en ese mismo sentido, son las normas de grado inferior a las constitucionales las que deben guardar conformidad e interpretarse dentro del marco supremo que la ley matriz impone. Por ello, no puede entenderse como parámetro para establecer la inconstitucionalidad de una norma jurídica, la violación de otra de igual grado, no sólo por el carácter de aplicación prevalente que impone una de superior jerarquía, sino porque**, cuando se plantea un conflicto de aplicabilidad de normas de igual grado, ello puede dirimirse, bien por una adecuada aplicación de la norma especial que contempla el caso concreto (lex specialis) en el que se pretende su aplicación, o bien, mediante una adecuada interpretación de las mismas a la luz de los preceptos constitucionales."*** (El énfasis es agregado).

Sumado a lo anterior, la Corte de Constitucionalidad dentro de los expedientes acumulados 1-2015, 6-2015, 7-2015, 44-2015, 68-2015, 71-2015, 101-2015, 118-2015 y 167-2015 señaló que:

"*(…) esta Corte concluye que, tomando en cuenta el carácter del acto legislativo que, por imperativo constitucional a través de la Ley Orgánica del Presupuesto, debe aprobar el presupuesto general de ingresos y egresos de Estado, el cual incluirá, de conformidad con el artículo 237 constitucional, la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones por realizar, no es legalmente factible que por medio de un acto de esa naturaleza se establezcan disposiciones reformadoras de la propia Ley Orgánica del Presupuesto que, por mandato de la propia Constitución Política de la República de Guatemala, debe contener, prioritariamente, la formulación, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, lo cual entraña transgresión al artículo 238 de la Constitución Política de la República de Guatemala.* ***Es decir no es posible, sin incurrir en una vulneración constitucional señalada, que por vía de una disposición sin contenido material, pues solamente es una "ley de autorización" proferida en un acto-condición y de control del Organismo legislativo, de naturaleza temporal, puedan incluirse disposiciones que modifican por vía de excepciones los contenidos sustanciales de la propia Ley Orgánica del Presupuesto o, peor aún, que procuren restar la efectividad de las disposiciones de naturaleza permanente, sin justificar legalmente la necesidad del establecimiento de la excepción y la legalidad de la medida****. Con relación a la seguridad

jurídica, esta Corte ha indicado que la misma implica concretamente la confianza que tiene el ciudadano, dentro de un Estado de Derecho, hacia el ordenamiento jurídico, el cual deberá ser observado y aplicado por las autoridades en el ejercicio de sus facultades legales, respetando la propia ley fundamental, ***principio que también se considera vulnerado por las disposiciones citadas, pues el límite impuesto por la propia Constitución Política de la República de Guatemala a través de la Ley Orgánica del Presupuesto, implica que el Organismo Legislativo únicamente pueda, por el carácter formal ya referido de la ley temporal presupuestaria, aprobar, modificar o improbar el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado enviado por el Organismo Ejecutivo, y no establecer disposiciones que modifiquen las contenidas en la Ley Orgánica del Presupuesto.****"* (el énfasis es agregado)

Del análisis anterior se extraen las siguientes conclusiones:

(i) 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;

(ii) La Constitución determina los temas qué se debe regular en cada una de ambas leyes, es decir, establece una *reserva legal*;

(iii) 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; si se regula en otra ley, dicha regulación podría resultar inconstitucional; y,

(iv) **En caso de conflicto entre la Ley Orgánica del Presupuesto y la Ley anual del Presupuesto, prevalece la ley específica -la LOP-, por lo cual se deben analizar detenidamente los temas que para cada ley asigna la Constitución**.

B. Análisis de la parte normativa del proyecto de presupuesto para 2018

A continuación, se presentan los principales hallazgos sobre las disposiciones propuestas en el proyecto del proyecto de presupuesto 2018. Estos hallazgos señalan que en dicho proyecto existen normas positivas, que es necesario mantener del proyecto de presupuesto, y otras normas negativas que es necesario corregir.

i. Normas positivas que deben aprobarse:

a. **Ejecución física y financiera**: Se considera positivo que los artículos 11, 12 y 61 del proyecto de ley del presupuesto (en adelante el proyecto) establezcan que la ejecución física y financiera deberá llevarse a cabo de acuerdo al producto y subproducto definido en la planificación estratégica y operativa, con el objeto de que la provisión de los bienes y servicios respondan a cada una de las prioridades asumidas por el país. Asimismo, es positivo que se obligue a las entidades ejecutoras de préstamos externos a llevar un informe técnico sobre esta actividad; que se obligue a la ejecución del

Presupuesto por Resultados; y se instruya a Segeplan a poner a disposición de los ciudadanos, por medio de los sitios web correspondientes, los proyectos de inversión, tomando como base la programación y avance físico y financiero.

b. **Medición de indicadores**: Es positivo que el artículo 13 del proyecto contemple que las autoridades de las instituciones, en coordinación con Segeplan, deberán realizar la medición de indicadores de manera cuatrimestral, con criterios de relevancia, claridad y pertinencia, posibles de ser verificables y cuantificables.

c. **Realización de censos y líneas basales**: Se destaca que los artículos 14 y 15 del proyecto establecen la obligación de actualizar la información sociodemográfica que permita el diseño adecuado de políticas públicas y de dar seguimiento a las prioridades nacionales de desarrollo, señalando que debe continuarse con la realización del XII Censo Nacional de Población y VII Censo Nacional de Vivienda, facultando al Instituto Nacional de Estadística (INE) a realizar esta tarea. Además, se considera positivo que se obligue a la elaboración de líneas basales para la medición de la efectividad de los programas presupuestarios.

d. **Publicación de informes en páginas de Internet**: Se considera un avance que el artículo 19 obligue a las entidades, al inicio de cada cuatrimestre, a publicar a través de sus páginas de internet informes que contengan la programación, reprogramación y ejecución de asesorías técnicas y profesionales contratadas con recursos reembolsables y no reembolsables.

e. **Transparencia de los ingresos**: El artículo 17 indica que las entidades del sector público deberán crear una base de datos de acceso público por internet en la que se publiquen los nombres de los beneficiarios, montos globales por exenciones, exoneraciones y demás tratamientos diferenciados, aspecto que es beneficioso para transparentar el manejo de los recursos públicos, por lo que es aconsejable mantener esta disposición dentro del decreto de aprobación del presupuesto.

f. **Negociaciones de condiciones de trabajo entre entidades del Estado y organizaciones sindicales y de trabajadores**: El artículo 83 del proyecto, que se refiere a la negociación de condiciones de trabajo y los pactos colectivos, debe ser aprobado, pues aquí se establece que en estas negociaciones se deberá tomar en cuenta las condiciones financieras del Estado proporcionadas por el Ministerio de Finanzas Públicas, en las que se establecerán el impacto de las nuevas condiciones laborales acordadas sobre las finanzas públicas. Dentro de esta disposición se destaca que si los beneficios para los trabajadores son financiados con ingresos propios, estos deben cubrir el costo financiero de forma sostenida en el mediano plazo, aspecto que incorpora racionalidad en la negociación colectiva y que debe ser puesta en vigencia.

g. **Aprobación del monto total de la donación**: La modificación propuesta en el artículo 44 del proyecto, en el que se establece la obligación de remitir a SEGEPLAN la copia de los convenios o instrumentos que formalizan las donaciones en un plazo que no exceda

de 15 días contados a partir de su suscripción, se considera sumamente positiva, pues favorece el control y la transparencia en el manejo de fondos públicos.

h. **Además de los artículos anteriormente mencionados, se sugiere sostener las siguientes normas**:
   - Acceso a medicamentos (artículo 21)
   - Acceso a alimentos (artículo 22)
   - Gratuidad de los servicios públicos esenciales (artículo 23)
   - La contratación del personal por jornal (artículo 28)
   - Normas de transparencia en cuanto a ejecución de obra (artículos 66 y 70)
   - Contrato de obra y servicio multianual (artículo 81)
   - Exención del IVA en donaciones en especie (artículo 84)
   - Fortalecimiento de la preinversión (artículo 90)

ii. Normas presupuestarias que deben corregirse o eliminarse el proyecto de presupuesto:

a. **Anticipo de recursos (Artículo 7)**: Se amplía lo establecido en el artículo 30 Ter de la LOP en cuanto al anticipo de recursos para préstamos y donaciones externas que suscriba el Estado. Esto violenta lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto – LOP- que prohíbe autorizar anticipos para los créditos;

b. **Modificaciones Presupuestarias (Artículo 8):** La propuesta incluye una limitación al número máximo de solicitudes presupuestaria intrainstitucionales (4), cuando dicha limitación no se encuentra contemplada en la LOP;

c. **Otras remuneraciones de personal temporal (Artículo 27):** Las remuneraciones deben basarse en lo establecido en la Ley del Servicio Civil;

d. **Posibilidad de transferir asignaciones presupuestarias del grupo de gasto 0, servicios personales, a otros grupos de gasto (Artículo 29):** Debe evaluarse esta disposición, ya que la posibilidad de poder transferir presupuesto designado y aprobado para el pago de servicios a otro tipo de gastos sin tener autorización previa, podría generar malversación o mala utilización de los fondos;

e. **Intereses generados por depósitos (Artículo 42):** No se plantea una fecha límite en la que los COCODES deben reintegrar los intereses provenientes de los recursos trasladados. Es importante que el artículo contenga una fecha clara, de lo contrario, podría utilizarse de excusa para no trasladar los fondos;

f. **Componentes de convenios de préstamos externos (Artículo 46):** La propuesta es contraria a lo contenido en la LOP pues ignora la prohibición contenida en su artículo

61 que establece que no se puede destinar recursos de crédito público para gastos ordinarios o de funcionamiento. La propuesta planteada en el proyecto sería inconstitucional y debe ser eliminada;

g. **Bonos del Tesoro (Artículo 48):** Se destinan fondos de deuda pública a gasto de funcionamiento, aspecto que es contrario al ordenamiento jurídico guatemalteco y que sería inconstitucional, a su vez, se asignan facultades al MINFIN que son exclusivas del BANGUAT, aspecto que es inconstitucional y que debe ser corregido;

h. **Disposiciones para la emisión, negociación y colocación, así como para el pago del servicio de las Letras de Tesorería y los Bonos del Tesoro de la República de Guatemala (Artículo 51):** Permite que el MINFIN ignore los procesos regulados en la LOP y podría ser inconstitucional;

i. **Regularización del gasto de donaciones en forma contable (Artículo 58):** Se considera valioso conservar el plazo de 30 días para emitir procedimientos que contiene el artículo 66 del Decreto 50-2016;

j. **Opiniones técnicas (Artículo 59):** Aleja el endeudamiento de las municipalidades del orden financiero del Estado, aspecto que es un grave retroceso para la transparencia en el manejo de los fondos públicos y en la sostenibilidad financiera del país. Por tal razón, se aconseja eliminar esta disposición;

k. **Ejecución presupuestaría bajo la modalidad múltiple de gestión financiera (Artículo 67):** El artículo propuesto es contrario a lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto (artículo 33 Bis) respecto a la modalidad de ejecución del presupuesto. La norma sería inconstitucional y debe eliminarse por contradecir el ordenamiento jurídico guatemalteco;

l. **Mejora de ejecución de la inversión pública y mantenimiento (Artículo 71): Se faculta al MICIVI para que pueda contratar a PNUD para la ejecución de obra física, infraestructura vial, mantenimiento y supervisión, así como para suscribir el convenio que haga viable este procedimiento:** Es negativo que estas actividades se hagan a través de la contratación del PNUD, pues contraría lo establecido en la Ley de Contrataciones del Estado. A su vez, materializa una decisión que es administrativa, como lo es la elección de una entidad para la ejecución de la obra pública, mediante un acto legislativo, aspecto que es inconstitucional, ya que tergiversa la separación de funciones establecida en la Constitución Política de la República;

m. **Fideicomisos por constituir con recursos del Estado (Artículo 76):** Se mantiene la prohibición de constituir nuevos fideicomisos con recursos del presupuesto del Estado, pero se incluyen excepciones: atender lo establecido en leyes especiales para atender concesión crediticia, recuperación de cartera, otorgamiento de subsidios, garantías y acceso a la tierra. Incluir estas excepciones es negativo, ya que contrarían el espíritu de la norma. Por otro lado, se recomienda conservar la disposición contenida la ley general del presupuesto vigente para 2017, en donde crea la obligación de emitir una normativa para liquidar subsidios, que hasta el día de hoy, no existe; y,

n. **Normas para la contratación de servicios técnicos o profesionales con fondos de fideicomisos (Artículo 79):** Establece métodos alternativos de contratación pública en la ejecución de fondos parte de los fideicomisos: esto es contrario a lo contenido en la LOP, por lo que se debe corregir.

iii. Normas presupuestarias ausentes del proyecto y que deben incorporarse al mismo:

El Decreto 50-2016, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Diecisiete contiene ciertas disposiciones que en el proyecto para la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal Dos Mil Dieciocho no fueron tomadas en cuenta, pero que deben integrarse a este proyecto, pues los resultados de su aplicación en años anteriores han sido positivos. Entre ellas destacan las siguientes:

a. Disposición contenida en el artículo 12 del Decreto 50-2016, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, relativa a la transferencia de fondos: es importante que esta norma quede incluida ya que prohíbe la transferencia de fondos a ONG's, fundaciones, asociaciones, u otro tipo de entidades lucrativas y no lucrativas para la ejecución de programas y proyectos que no hayan sido aprobados dentro del presupuesto.

b. Disposición contenida en el artículo 14 del Decreto 50-2016, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, que obliga a las distintas entidades públicas a contar con un plan de resultados y ejecución del presupuesto, para llevarlo a cabo de una forma estructurada y organizada.

c. Disposición contenida en el artículo 29 del Decreto 50-2016, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, que prohíbe los gastos superfluos: se considera valioso reintegrar esta disposición al presupuesto para el año 2018, ya que evita la utilización de recursos en aspectos que no están directamente relacionados con el desempeño de las labores de las distintas instituciones del Estado.

d. Disposición contenida en el artículo 39 del Decreto 50-2016, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017, que establece la

verificación de los controles en el sistema de nómina y registro de personal. Se considera que contar con información sobre la planilla de trabajadores del estado es clave para el buen diseño de políticas de manejo de personal, por lo que se aconseja incorporar esta norma al presupuesto.

V. PRINCIPALES CONCLUSIONES

1. El presupuesto para 2018 ha sido planteado con estimaciones basadas en un escenario macroeconómico optimista (que no toma en cuenta como base de cálculo el escenario bajo previsto por el Banco de Guatemala), lo que contraviene el principio de conservatismo.

2. Aunque resulta positivo que el presupuesto para 2018 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, sostenida mediante medidas extraordinarias, 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.

3. El proyecto de presupuesto plantea un incremento de 8.7% en la recaudación tributaria neta para 2017, que es superior al crecimiento de la recaudación de los 5 años previos a 2017. Ello 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.

4. 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).

5. Se considera que los ingresos estimados en el proyecto de presupuesto están sobre-estimados. Partiendo de una recaudación de Q54,109 millones en 2016; si se toma en cuenta el crecimiento normal de la recaudación (excluyendo la recaudación extraordinaria) y asumiendo que su crecimiento observado a agosto se mantiene hasta el final año, el nivel estimado para 2017 (incluyéndole la recuperación por adeudos judiciales y el efecto de la exoneración de multas) ascendería a Q56,923 millones. Si al dato anterior se le aplica el crecimiento esperado de 7.5%, y se asume una recaudación extraordinaria similar a la de 2017, el nivel de ingresos tributarios estimado para 2018 sería del orden de Q61,111 millones, cifra menor en Q1,902 millones al dato consignado en el proyecto de presupuesto.

6. El déficit fiscal debe reducirse, pues su nivel en el proyecto de presupuesto 2018 sería significativamente superior al de los siete años previos. Ello significa que, 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.

7. 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 e en unos Q5,558 millones, lo que implicaría un techo máximo de gasto de Q82,365 millones.

8. 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.

9. De no efectuarse la reducción indicada en el techo de gasto, la relación de deuda como porcentaje de los ingresos tributarios representaría un 238%, lo cual implica un incremento acelerado de dicho indicador que lo acerca 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.

10. Debido a las asignaciones fijas de la Constitución y otras leyes, el presupuesto se ha vuelto bastante 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.

11. Es recomendable revisar algunas asignaciones presupuestarias que no agregan valor al desarrollo nacional. 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. 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.

12. Para el futuro, se vuelve imprescindible contar con reglas de responsabilidad fiscal o macrofiscales, como una forma de evitar que por la vía fiscal se provoquen desequilibrios macroeconómicos en el mediano plazo y así lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas.

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.

14. 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 (mejor si su seguimiento lo hacen otras instituciones, como SEGEPLAN), son elementos que deben acompañar una buena gestión.

15. 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 qué 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 LOP-.

16. 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 2017. 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.

17. 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.