



ATAL

Alianza Técnica de Apoyo al Legislativo

OPINIÓN SOBRE EL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019¹

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 2019 asciende a Q89,775 millones. Los gastos totales ascenderían a Q85,390.7 millones, de los cuales Q67,655.8 millones serían gastos corrientes y Q17,734.9 millones serían gastos de capital. Adicionalmente se contemplan Q4,384.3 millones que se dedicarían al pago de obligaciones (deuda pública y amortización de deficiencias netas del Banco de Guatemala - Banguat-).

El proyecto de presupuesto incluye un enfoque multianual para el quinquenio 2019-2023 y su priorización está centrada en tres ejes: Desarrollo Humano, Seguridad y Justicia, y Economía y Prosperidad. Cabe indicar que en este se consideran los compromisos y planes que el Estado tiene, tales como: el Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, la Política General de Gobierno y las Prioridades Presidenciales.

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.

Además, en el proyecto se indica que para su elaboración 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 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 Banguat, de las cuales se eligió el escenario intermedio, con datos de abril del año en curso. Sin embargo, dado el contexto actual, se considera más razonable utilizar el escenario más probable de una versión revisada de las proyecciones macroeconómicas a la luz de los cambios observados en los supuestos que respaldan las proyecciones. Asimismo, sería recomendable explicitar tales supuestos. Por otra parte, es conveniente identificar las causas de las discrepancias entre las proyecciones pasadas y los resultados efectivamente observados. Por ejemplo, durante el período 2012-2017 se encontró que, en promedio, las variaciones entre lo proyectado y lo observado fue de 2.6% para el PIB real, -7.3% para el PIB nominal, -72.2% para las importaciones, y -86.4% para las exportaciones.

El 94.5 % del presupuesto se financiaría con ingresos tributarios, cuya estimación de recaudación equivale a una carga tributaria de 10.2%. **El monto del presupuesto de gastos (Q85,390.7 millones) equivaldría al 13.3% del PIB, lo cual significa un crecimiento de 0.3 puntos** de PIB con respecto al presupuesto vigente para 2018.

Como resultado de que los ingresos corrientes serían menores al monto del gasto, se produciría **un déficit fiscal que sería equivalente a 2.5% del PIB, muy superior al 1.7% esperado para 2018** y al 1.3% de 2017. Según el proyecto de presupuesto, el financiamiento del déficit se realizaría principalmente con endeudamiento interno neto por Q12,632.5 millones (negociaciones por Q14,207.6 millones y amortizaciones por Q1,575.1 millones) y utilización de recursos en caja, por Q2,774.4 millones. La diferencia, Q954.9 millones, sería el financiamiento externo neto, como resultado de desembolsos por Q3,764.1 millones y amortizaciones por Q2,809.2 millones.

PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS PARA 2019
PRINCIPALES INDICADORES COMO PORCENTAJE DEL PIB

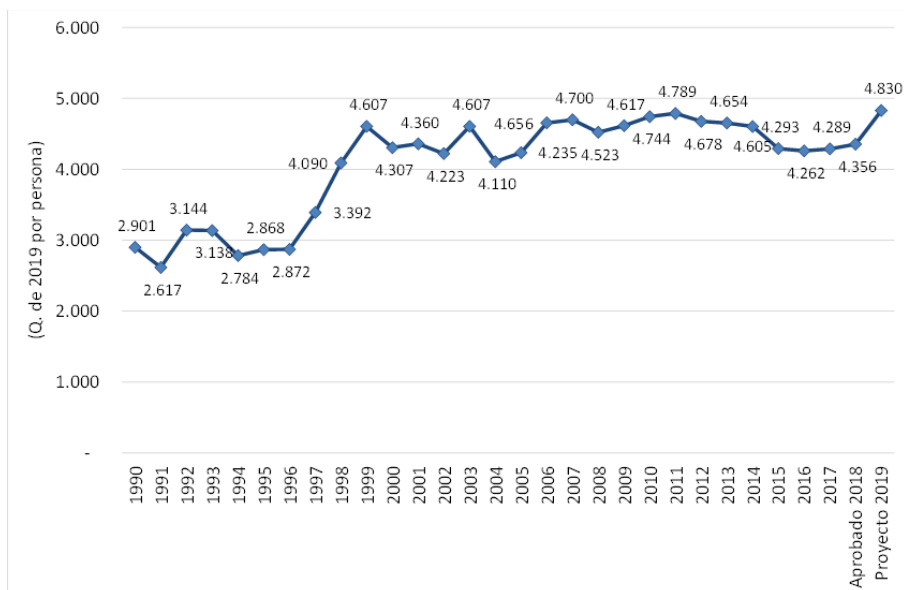
CONCEPTO	Ejecutado 2017	Aprobado 2018	Proyecto 2019
Ingresos Totales	10.8	10.5	10.7
Ingresos Corrientes	10.8	10.5	10.7
Ingresos Tributarios (Carga Tributaria)	10.2	9.7	10.2
Ingresos de capital	0.001	0.001	0.001
Gastos Totales	12.1	12.2	13.3
Gastos Corrientes	9.9	9.9	10.5
Gastos de capital	2.2	2.3	2.8
<i>Ahorro Corriente</i>	0.9	0.6	0.2
Déficit Presupuestal	1.3	1.7	2.5
Financiamiento del Déficit	1.3	1.7	2.5
Endeudamiento Público Neto	1.4	1.5	2.1
<i>Endeudamiento Interno Neto</i>	1.9	1.7	2.0
<i>Endeudamiento Externo Neto</i>	-0.4	-0.2	0.1
Uso de caja	-0.1	0.3	0.4
Presupuesto Total	12.8	13.0	14.0

B. Presupuesto de gastos

Los gastos totales que se contemplan en el presupuesto 2019 ascenderían a Q85,390.7 millones, superiores en 17.5% a los aprobados para 2018. Estos se compondrían con la suma de los gastos corrientes, los cuales ascenderían a Q67,655.8 millones y los de capital, Q17,734.9.

Cabe indicar que este aumento en los gastos, al tomar en consideración el crecimiento de la población se observa que el monto del gasto de gobierno por habitante, en términos reales (es decir, descontada la inflación), no solo sería superior al de 2018 (vigente a septiembre), sino también sería el gasto per cápita más alto de las últimas dos décadas.

**Gráfico 1:
Evolución del gasto total per cápita (términos reales)**



En cuanto a su composición, se observa un incremento en los gastos de funcionamiento (13.8%) y una recuperación del gasto de inversión (29.0%); aunque en números absolutos, por ser una base mayor, el crecimiento de los de funcionamiento es significativo (Q7,052.2 millones vs Q3,984.9 en inversión).

**PRESUPUESTO DE EGRESOS
POR TIPO DE GASTO
AÑOS: 2018 - 2019
- Millones de quetzales -**

Descripción	Aprobado		Proyecto		Variaciones	
	2018	%	2019	%	Absoluta	Relativa
TOTAL	<u>77,211.2</u>	<u>100.0</u>	<u>89,775.1</u>	<u>100.0</u>	<u>12,563.9</u>	<u>16.3</u>
Gastos de funcionamiento	51,147.9	66.2	58,200.1	64.8	7,052.2	13.8
Inversión	13,750.0	17.8	17,734.9	19.8	3,984.9	29.0
Deuda Pública	12,313.3	15.9	13,840.0	15.4	1,526.7	12.4

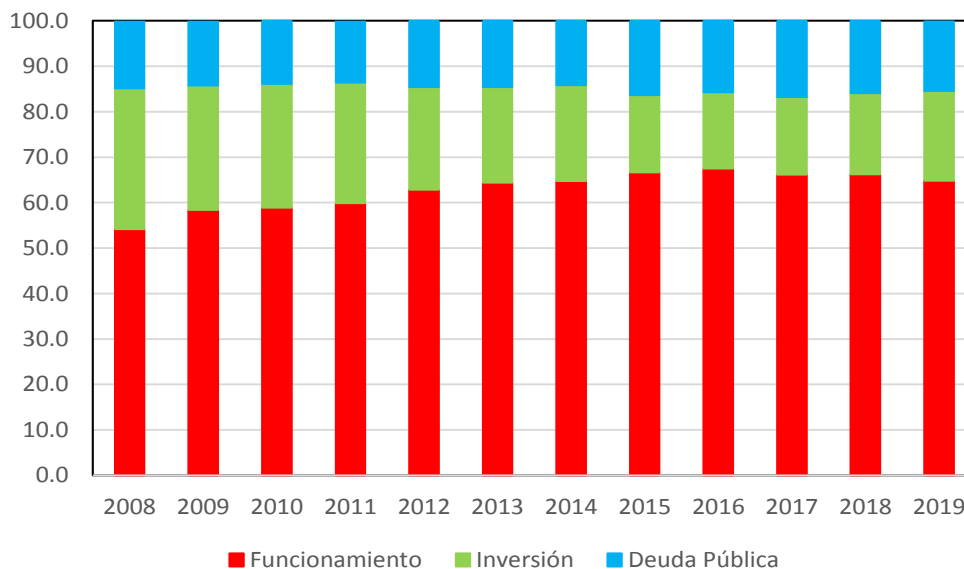
En los últimos años se han incrementado los gastos corrientes a un mayor ritmo (43.1% en términos reales en el período 2007-2017) que los ingresos corrientes (14.9% en términos reales en el período 2007-2017). Los ingresos tributarios en relación con los gastos corrientes pasaron de un 78.6% en 2007 a 97.3% en 2017, y equivaldrían al 103.7% en el 2019. Cabe destacar que el ahorro corriente propuesto en el Proyecto de Presupuesto

equivaldría al 0.2% del PIB y se queda muy por debajo del 3% del PIB que se estableció como meta en el Pacto Fiscal².

PRESUPUESTO SEGÚN TIPO DE GASTO

Años 2008 - 2019

- Porcentajes del presupuesto -



En virtud de lo anterior, es recomendable revisar la estimación de ingresos a la luz de las más recientes proyecciones macroeconómicas del Banguat, explicitar los supuestos y utilizar el escenario más probable para sustentar el Proyecto de Presupuesto. Además, es conveniente identificar las causas de las discrepancias entre las proyecciones pasadas y los resultados efectivamente observados.

² Pacto Fiscal para un Futuro con Paz y Desarrollo, Comisión Técnica del Pacto Fiscal, Guatemala, mayo 2000.



MEJOREMOS
GUATE

ATAL Alianza Técnica de Apoyo al Legislativo

PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS
SITUACIÓN FINANCIERA
AÑOS: 2017 - 2019
-Millones de Quetzales-

CONCEPTO	Ejecutado 2017	Aprobado 2018	Proyecto 2019	VARIACIONES	
				Absoluta	Relativa
				2018-2019	2018-2019
I. INGRESOS TOTALES	59,986.9	62,429.3	69,028.9	6,599.6	10.6
Ingresos Corrientes	59,983.5	62,422.6	69,025.5	6,602.9	10.6
A. Ingresos Tributarios (Carga Tributaria)	56,684.1	57,994.8	65,210.5	7,215.7	12.4
1) Impuestos directos	20,723.4	21,004.3	23,458.3	2,454.0	11.7
Sobre la renta	16,313.2	15,112.0	17,565.4	2,453.4	16.2
Impuesto de Solidaridad	4,352.2	4,467.6	4,923.4	455.8	10.2
Otros	58.0	1,424.7	969.5	-455.2	-32.0
2) Impuestos indirectos	35,960.7	36,990.5	41,752.2	4,761.7	12.9
Impuestos a las importaciones	2,454.8	2,477.4	2,775.9	298.5	12.0
Sobre productos industriales	4,724.6	4,740.4	4,984.1	243.7	5.1
Impuesto al Valor Agregado	26,186.7	25,353.2	31,069.9	5,716.7	22.5
Internos sobre servicios	515.3	395.0	530.2	135.2	34.2
Sobre circulación de vehículos	1,778.8	1,881.3	1,898.7	17.4	0.9
Impuesto fiscal por salida del país	300.3	343.2	333.4	-9.8	-2.9
Otros Indirectos	0.2	1,800.0	160.0	-1,640.0	-91.1
B. Ingresos No Tributarios y Transferencias	3,299.4	4,427.8	3,815.0	-612.8	-13.8
1) Ingresos No Tributarios	625.2	603.1	671.3	68.2	11.3
Derechos	166.4	144.8	173.7	28.9	20.0
Tasas	225.9	233.2	237.2	4.0	1.7
Arrendamiento de edificios, equipo e instalaciones	59.9	59.9	53.5	-6.4	-10.7
Otros no tributarios	173.0	165.2	206.9	41.7	25.2
2) Contribuciones a la Seguridad y Previsión Social	1,883.4	2,490.5	2,170.7	-319.8	-12.8
3) Venta de bienes y servicios de la Administración Pública	421.1	443.3	415.7	-27.6	-6.2
4) Rentas de la propiedad	173.1	251.8	284.5	32.7	13.0
5) Transferencias corrientes	196.6	639.1	272.8	-366.3	-57.3
Recursos de capital	3.4	6.7	3.4	-3.3	-49.3
II. GASTO TOTAL	67,274.7	72,655.4	85,390.7	12,735.3	17.5
A. Gastos Corrientes	55,141.5	58,905.4	67,655.8	8,750.4	14.9
1. De Consumo	29,723.0	33,554.6	38,475.1	4,920.5	14.7
a) Remuneraciones	22,328.2	21,942.5	25,261.0	3,318.5	15.1
b) Bienes y servicios	7,204.5	11,494.3	12,992.0	1,497.7	13.0
c) Impuestos indirectos	10.3	17.8	22.1	4.3	24.2
d) Descuentos y bonificaciones	180.0	100.0	200.0	100.0	100.0
2. Rentas de la Propiedad	8,036.3	7,800.7	9,523.7	1,723.0	22.1
a) Intereses de la Deuda Pública	8,003.1	7,757.5	9,455.7	1,698.2	21.9
1) Interna	5,298.2	4,852.1	6,473.0	1,620.9	33.4
2) Externa	2,704.9	2,905.4	2,982.7	77.3	2.7
b) Otros	33.2	43.2	68.0	24.8	57.4
3. Prestaciones de la Seguridad Social	4,775.0	5,022.3	5,212.5	190.2	3.8
4. Transferencias Corrientes	12,607.2	12,527.8	14,444.5	1,916.7	15.3
a) Al sector privado	2,557.7	2,574.2	3,795.5	1,221.3	47.4
b) Al sector público	9,877.2	9,898.3	10,595.5	697.2	7.0
c) Al sector externo	172.3	55.3	53.5	-1.8	-3.3
B. Gastos de capital	12,133.2	13,750.0	17,734.9	3,984.9	29.0
1. Inversión Real Directa	2,092.2	3,462.0	5,446.6	1,984.6	57.3
2. Transferencias de Capital	9,989.1	10,166.4	12,238.0	2,071.6	20.4
3. Inversión Financiera	51.9	121.6	50.3	-71.3	-58.6
III. DÉFICIT PRESUPUESTARIO	7,287.8	10,226.1	16,361.8	6,135.7	60.0
Ahorro Corriente	4,842.1	3,517.2	1,369.7	-2,147.5	-61.1
Financiamiento del Déficit	7,287.8	10,226.2	16,361.8	6,135.6	60.0
DEUDA INTERNA NETA	10,301.5	9,885.1	12,632.5	2,747.4	27.8
1. Negociación	10,975.7	10,543.5	14,207.6	3,664.1	34.8
2. Amortizaciones	674.2	658.4	1,575.1	916.7	139.2
DEUDA EXTERNA NETA	-2,498.2	-1,160.1	954.9	2,115.0	-182.3
1. Desembolsos	770.4	2,737.2	3,764.1	1,026.9	37.5
2. Amortizaciones	3,268.6	3,897.3	2,809.2	-1,088.1	-27.9
USO DE RECURSOS EN CAJA Y BANCOS	-515.5	1,501.2	2,774.4	1,273.2	84.8
PRESUPUESTO TOTAL	71,217.6	77,211.2	89,775.1	12,563.9	16.3

C. Análisis del Presupuesto de Ingresos

En el proyecto de presupuesto se proyecta que los ingresos tributarios alcanzarán en 2019 los Q.65,210.5 millones (equivalentes a 10.2% del PIB)³. Dos problemas se identifican en la estimación de ingresos: (1) la práctica de incluir un "bolsón" de otros impuestos; y, (2) una probable sobreestimación, basada en el desempeño económico estimado en abril y que, a juicio del Banguat, ya no refleja la realidad actual.

En el primer punto, cabe indicar que para 2019 los recursos incluidos dentro de dicho "bolsón" ascienden a Q1,100.0 millones y, como en años anteriores, se desconoce su fuente y, por ello, resulta imposible evaluar y determinar la probabilidad de su captación. Cabe indicar que la probable recaudación aparece como "otros impuestos indirectos" y, desde un punto de vista técnico y de promoción de la transparencia, debería explicitarse de dónde se espera lograr dicho ingreso.

Respecto del segundo punto, recurrentemente los proyectos de presupuesto han fallado ampliamente en las metas de recaudación planteadas debido a las sobreestimaciones de ingresos que se presentan pues normalmente en el proceso presupuestario se toman las proyecciones optimistas (las altas), en vez de tomar las más realistas (las medias) o las más conservadoras (las bajas). Además, vale la pena señalar que el Fondo Monetario Internacional -FMI- (2017), al aplicar su Herramienta de Diagnóstico para la Evaluación de la Administración Tributaria, le otorgó a la SAT una baja calificación en cuanto al grado de contribución de la administración tributaria a la proyección y estimación de los ingresos tributarios. Dicha evaluación indica que la SAT participa en el proceso de elaboración de los Presupuestos de Ingresos mediante la elaboración de estimaciones y seguimiento y control de ingresos, pero no realiza proyecciones de los niveles de devolución del IVA⁴.

A continuación se presenta una gráfica de los últimos seis años, donde se muestran las considerables diferencias entre los datos estimados y los observados, para el PIB nominal e ingresos tributarios. En el caso de los ingresos tributarios, las diferencias entre lo observado y lo estimado en los presupuestos son significativas entre 2013 y 2015, pero en el caso de

³ El 19 de octubre, en una comparecencia de las autoridades fiscales y monetarias del país ante la Comisión de Economía del Congreso de la República, según publicaciones de prensa, el Ministro de Finanzas Públicas informó que enviará una propuesta de ajuste en la estimación de ingresos tributarios por Q1,183 millones, derivado de la actualización de las perspectivas económicas.

A su vez, la SAT indicó que bajará en Q2,300 millones las previsiones de ingresos tributarios.

Paralelamente a estos ajustes, se esperaría que las autoridades planteen una reducción del techo presupuestario.

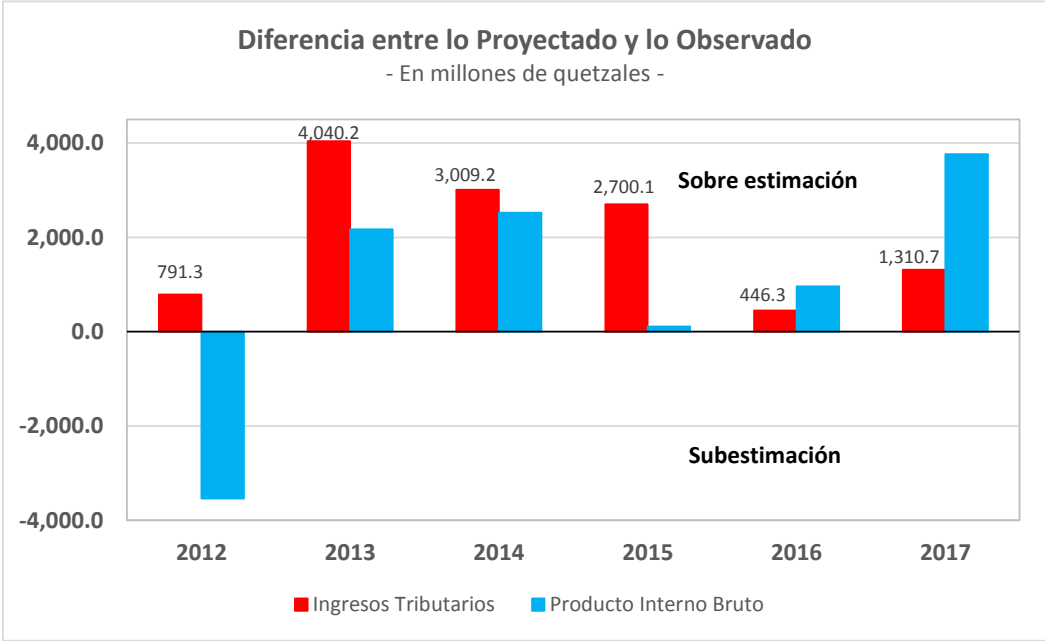
⁴ Fondo Monetario Internacional. Guatemala: Informe de Evaluación del Desempeño -TADAT-. Departamento de Finanzas Públicas. Diciembre 2017.



MEJOREMOS
GUATE

ATAL Alianza Técnica de Apoyo al Legislativo

2016 y 2017 dichas diferencias se reducen, debido a ingresos tributarios extraordinarios resultantes de gestiones judiciales y administrativas por parte de la SAT que tuvieron efectos importantes; no obstante estas no son de carácter recurrente por lo que, al no estar previstos en 2018 ni en 2019 ese tipo de ingresos extraordinarios, la brecha de estimaciones se volvería ampliar⁵.



Cabe indicar que la estructura de los ingresos tributarios no difiere significativamente de la de los últimos años: los impuestos directos equivalen a 36% de la recaudación bruta, mientras que los impuestos indirectos suman el restante 64%.

⁵ Los ingresos extraordinarios obtenidos por la vía judicial y penal la brecha en 2016 habría sido de Q.2,614.6 millones. En el ejercicio fiscal 2017 la brecha reportada por la SAT fue de Q.1,286.0 millones a pesar de que mediante el Acuerdo Gubernativo 82-2017 se logró una recaudación de Q.1,211.0 millones en términos netos de períodos fiscales vencidos antes del 1 de enero de 2017. En 2018, según la SAT, los recursos extraordinarios serían de Q600 millones.



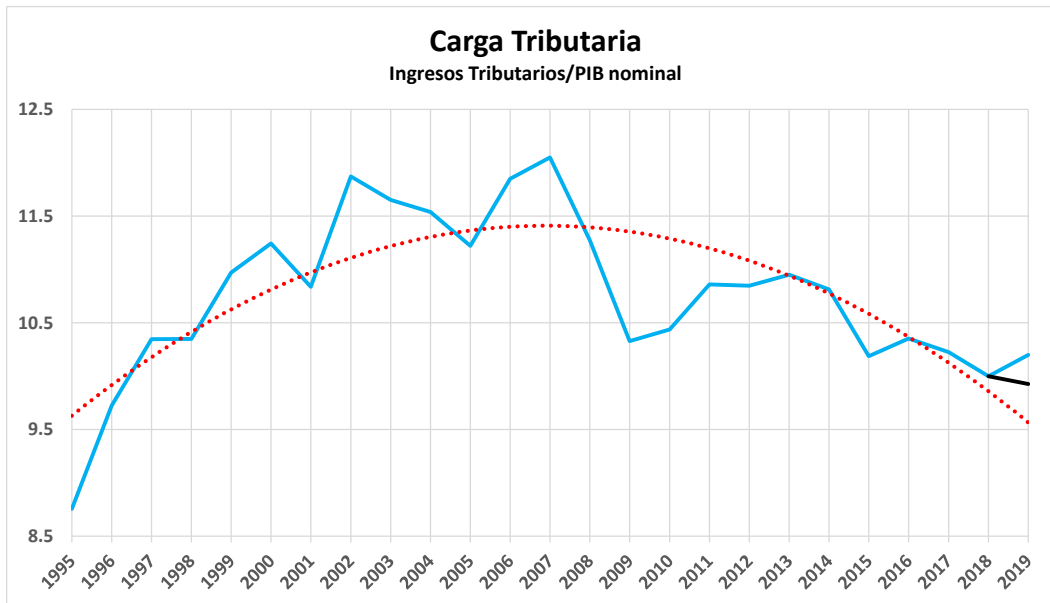
Ingresos Tributarios en el Proyecto de Presupuesto 2019
(En millones que quetzales y porcentaje sobre la recaudación total)

	Valor	Porcentaje
INGRESOS TRIBUTARIOS	<u>65,210.5</u>	<u>100.0%</u>
Impuestos Directos	<u>23,458.3</u>	<u>36.0%</u>
Impuesto Sobre la Renta	17,565.4	26.9%
Impuesto de Solidaridad	4,923.4	7.6%
Impuesto sobre el Patrimonio y otros	969.5	1.5%
Impuestos Indirectos	<u>41,752.2</u>	<u>64.0%</u>
Impuesto al Valor Agregado	31,069.9	47.6%
<i>Sobre importaciones</i>	15,628.0	24.0%
<i>Sobre bienes y servicios</i>	15,441.9	23.7%
Sobre productos industriales y primarios	4,984.1	7.6%
Impuestos a las importaciones	2,775.9	4.3%
Impuesto sobre circulación de vehículos	1,898.7	2.9%
Otros impuestos indirectos	1,023.6	1.6%

En lo que respecta a los impuestos directos, la mayor fuente de ingresos proviene del Impuesto Sobre la Renta -ISR-, del cual resalta el hecho de que la mayor parte de estos ingresos son 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 74.4% de este rubro. De los Q31,070 millones de IVA que se incluyen en el Proyecto de Presupuesto 2019, el 50% provendría del IVA sobre importaciones. Esta estructura permite comprender la fuerte dependencia que tienen los ingresos tributarios derivados del comercio exterior ante variaciones 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, con algunos altibajos, ha venido mostrando una tendencia decreciente. En 2017, un 10.2% del PIB y en 2018 se espera que la carga se reduzca a 9.7%. Para 2019 (ver gráfica siguiente), según el proyecto de presupuesto, la carga tributaria se volvería a recuperar a los niveles de 2017. **No obstante, ante la poca factibilidad que se logre la meta de ingresos tributarios, con un nivel más realista de estos, la estimación de la carga se reduciría a niveles del 10%.**



Lo anterior resulta preocupante ya que, 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.

Si bien es cierto que por el lado administrativo son encomiables 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, también lo es el hecho de que 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 y lograr mejoras en la gestión de la institución, especialmente en aspectos de gestión aduanal, capacidad informática, recursos humanos y gestión de riesgos. En especial, 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.

Es oportuno repasar el listado de debilidades que, para el caso de Guatemala, se presentan en el documento “Informe de Evaluación del Desempeño” del FMI⁶ y sobre los cuales debe trabajarse a nivel de la administración tributaria:

- La falta de información exacta y fiable en el Registro de Contribuyentes;
- La falta de un proceso estructurado para identificar, evaluar, clasificar y cuantificar adecuadamente los riesgos de cumplimiento e institucionales;
- La falta de medidas para identificar a los contribuyentes no inscritos;
- La gestión de la deuda tributaria en mora;
- La falta de orientación de los programas de auditoría hacia los grandes contribuyentes y otros segmentos relevantes, y la falta de evaluación periódica del impacto de las actuaciones;
- La debilidad del sistema de devoluciones de IVA; y,
- La falta de estudios sobre la exactitud de las declaraciones y su empleo para mejorar los programas de fiscalización.

D. 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, 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 (como los ingresos extraordinarios recibidos en 2016 y 2017). Dicho comportamiento se caracteriza por un crecimiento vegetativo en función del crecimiento de la economía, medido por la tasa de crecimiento del PIB real, y de los precios, medidos por la tasa de inflación. La excepción es el caso de los derechos arancelarios y del IVA sobre las importaciones, que también se explican por las fluctuaciones del precio medio de las importaciones (especialmente de combustibles) y el tipo de cambio. En tal sentido, tomando en cuenta las perspectivas de crecimiento económico real como las de la tasa de inflación, no se esperarían cambios significativos en 2019 respecto de los años precedentes, por lo cual es muy probable que los distintos componentes de la recaudación tributaria mantengan la tendencia que han observado en los años recientes.

De esa cuenta, si suponemos que durante 2019 no ocurrirán cambios significativos en la capacidad recaudatoria de la SAT, a manera de estimación, sin entrar en grandes sofisticaciones técnicas para determinar el comportamiento individual de la recaudación de

⁶ Fondo Monetario Internacional (2017)



cada impuesto, se esperaría que la recaudación nominal crezca en 2019 alrededor de un 7% (en función de una tasa esperada de inflación de 4% y del crecimiento real de la economía de 3%)⁷. Para estimar a cuánto ascenderían, entonces, dichos ingresos, en una primera instancia es necesario estimar los ingresos tributarios de 2018, que sirvan de base para la estimación de 2019. Para el efecto, se tomará en consideración la cifra de cierre estimada por la SAT, la cual ascendería Q59,707.0, que, según la SAT, incluye Q600 millones de medidas administrativas, por lo que la recaudación subyacente sería del orden de Q59,107.0 millones⁸. Si al dato anterior se le aplica el crecimiento esperado de 7%, **una estimación razonable del nivel de ingresos para 2018 sería del orden de Q63,244.5 millones, cifra menor en Q1,966 millones al dato consignado en el proyecto de presupuesto.**

Estimaciones de Ingresos Tributarios
Millones de quetzales

Año	Recaudación			Variación	
	Revisada		Presupuesto	Absoluta	Relativa
	Con Extraordinarios	Subyacente			
2017	56,684.1	56,684.1	56,684.1		
2018	59,707.0	59,107.0	57,994.8	-1,112.2	-1.9%
2019	63,886.5	63,244.5	65,210.5	1,966.0	3.1%
Variación %	7.0%	7.0%	12.4%		

Supuestos de la recaudación revisada:

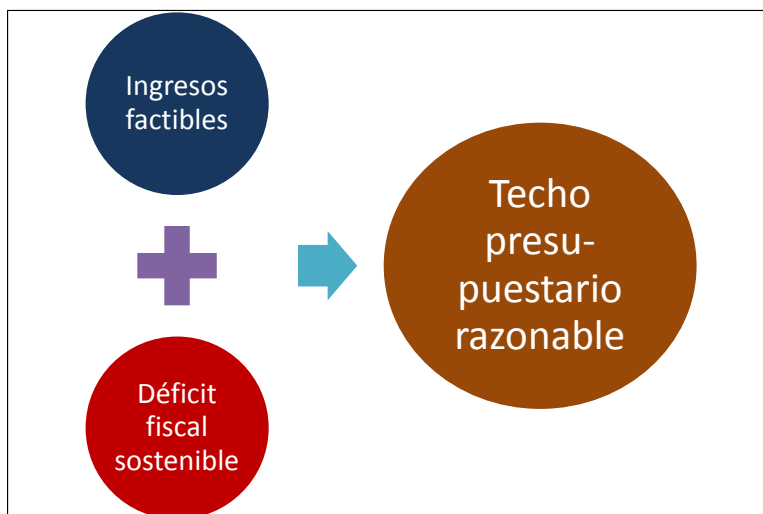
1. La recaudación de 2018 es la estimada por SAT. En la recaudación revisada subyacente de 2018 no se incluyó la recaudación por medidas administrativas (Q600.0 millones).
2. Al realizar cálculos propios para 2018, se tomó la recaudación de 2017, se descontó la recaudación por medidas administrativas de 2017 y se agregó el crecimiento observado en 2018, obteniéndose una recaudación subyacente de Q59,183.7 millones, cifra cercana a la estimada por SAT.
3. Para 2019 se considera el escenario medio de crecimiento del PIB (3.0%) y la inflación (4%) de la última revisión del Banguat.

⁷ Asumiendo la proyección media del Banguat, realizada en el primer semestre de 2018.

⁸ Paralelamente, se hizo una estimación de lo que podría ser una cifra de cierre de 2018, la cual se realizó partiendo de la recaudación subyacente o normal (sin considerar la recaudación extraordinaria por medidas administrativas de 2018, la cual según información de la SAT sería del orden de los Q600 millones). A la cifra resultante se le aplicó la tasa de crecimiento observado a agosto, asumiendo que ésta se mantiene hasta el final año. Así, se estima que los ingresos tributarios de 2018 podrían ser del orden de Q59,183.7 millones; los cuales no difieren sustancialmente de la cifra de cierre presentada por la SAT.



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 2019, a partir de la estimación revisada del nivel de ingresos, es posible determinar el techo presupuestario que puede 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 2019 consigna un déficit fiscal equivalente a un 2.5% del PIB que, si bien podría ser financiado (con emisión de bonos, uso de caja o adquisición de deuda externa), a primera vista sobrepasa el nivel de déficit que expertos internacionales han señalado como un límite para Guatemala, además de que representa un incremento continuado en el saldo 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-⁹, 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**

⁹ IMF: Guatemala 2016 Article IV Consultation—Press Release; Staff Report. Agosto de 2016.



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 documento donde se presentan los resultados de la revisión para Guatemala del llamado Artículo IV del Fondo Monetario Internacional de 2018¹⁰, se indica que existen espacios para un impulso fiscal, que podrían traducirse en espacios para un mayor déficit presupuestario. Una recomendación razonable podría ser que el mismo aumente en 0.5 puntos porcentuales respecto al que se registre en 2018¹¹. Una estimación del déficit que se esperaría para 2018 lo ubica en el orden del 1.7% del PIB, por lo que el resultado presupuestario sería de un déficit de 2.2%. Sin embargo esta cifra supera la recomendación del FMI de que se pueda deslizar dicho resultado a un nivel máximo de 2%, en el entendido que se busca incrementar la inversión y el gasto social, así como para implementar la agenda de reformas contra la corrupción. Por lo tanto, se sugiere que el presupuesto se apruebe con un déficit equivalente a un 2% del PIB, como un máximo tolerable.

Como se indicó, un alza del déficit fiscal, a niveles del 2% del PIB, solo es justificable si se focaliza en un crecimiento de la inversión; en ese sentido, este rubro, medido por la inversión real directa, estaría creciendo 57.3% en 2019. Aun cuando es un cambio sustancial, no debe dejarse de lado que dicho porcentaje se explica por su base del cálculo, la cual es reducida, dada la relativa baja participación de este rubro dentro del gasto total. Por tanto, para efectos de analizar más objetivamente el crecimiento de la inversión, se ha realizado un cálculo de la participación de los rubros de gasto agregados en la explicación del crecimiento del presupuesto de gastos.

Como puede observarse en el cuadro siguiente, tomando en consideración los crecimientos particulares de cada rubro y combinándolos con su estructura participativa de 2018, se obtiene que el rubro que más participa en la explicación del crecimiento del gasto para 2019 es el gasto corriente, con 12 puntos porcentuales del 17.5% que crecería el gasto total (equivalente a un 68.7 de la explicación); mientras los gastos asignados a la inversión participan con solo 2.7 puntos porcentuales del señalado 17.5% (15.6% de explicación). Por

¹⁰ IMF: Guatemala 2018 Article IV Consultation—Press Release; Staff Report. Junio de 2016.

¹¹ En la declaración de la misión del FMI, al concluir la Consulta del Artículo IV de 2018, se indicaba que el personal técnico de dicho organismo avalaba una ampliación presupuestaria que apuntara a incrementar el gasto hasta 1/2% del PIB en 2018. Indicando que, en ese ejercicio presupuestario, debería de ponerse especial énfasis en aumentar los gastos de capital.

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

	2018	2019	Descomposición del Crecimiento	Porcentaje de explicación
TOTAL	72,655.4	85,390.7	17.5	100.0
Corriente	58,905.4	67,655.8	12.0	68.7
Inversión Real Directa	3,462.0	5,446.6	2.7	15.6
Otros Gastos de Capital	10,288.0	12,288.3	2.7	15.7

Para el cálculo del techo presupuestario, congruente con el alcance de un déficit fiscal máximo del 2% del PIB, se parte de ajustar a la baja los ingresos tributarios en Q1,966.0 millones (tal como se explicó previamente), con lo cual el nivel esperado de dichos ingresos sería del orden de Q63,244.5 millones. Con tal nivel de 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 un 2% de déficit fiscal respecto al PIB nominal, se recomienda ajustar a la baja el techo presupuestario de gastos en unos Q5,480.5 millones, lo que llevaría dicho techo a un nivel de Q84,291.1 millones.**

15

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	69,025.5	67,059.5	67,059.5	-1,966.0
Ingresos tributarios	65,210.5	63,244.5	63,244.5	-1,966.0
Otros ingresos	3,815.0	3,815.0	3,815.0	0.0
Total Financiamiento Bruto	20,746.1	22,712.1	17,231.6	-3,514.5
Déficit presupuestario	16,361.8	18,327.8	12,847.3	-3,514.5
Amortización de deuda	4,384.3	4,384.3	4,384.3	0.0
TECHO PRESUPUESTARIO	89,771.6	89,771.6	84,291.1	-5,480.5
Déficit fiscal como % del PIB	2.5%	2.9%	2.0%	

E. Conveniencia de aprobar un Presupuesto del Estado para 2019

Como se indicó con antelación, se considera que el techo presupuestario propuesto en el proyecto para 2019 es muy elevado en comparación con los ingresos tributarios que realísticamente 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. No obstante, **se considera muy conveniente que el Congreso de la República apruebe el presupuesto del Estado para 2019, para lo cual deberá realizar 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.**

Si, por el contrario, el Congreso de la República no aprobara el presupuesto, se estaría configurando un escenario muy inconveniente, pues se daría un mensaje negativo de incertidumbre ante la comunidad financiera internacional y ante las empresas calificadoras de riesgo, aparte de que generaría inconvenientes operativos al gobierno (incluyendo el financiamiento del proceso electoral), máxime en el caso actual, cuando esta no aprobación se daría por segundo año consecutivo.

II. EL DÉFICIT FISCAL COMO VARIABLE CLAVE Y SU FINANCIAMIENTO

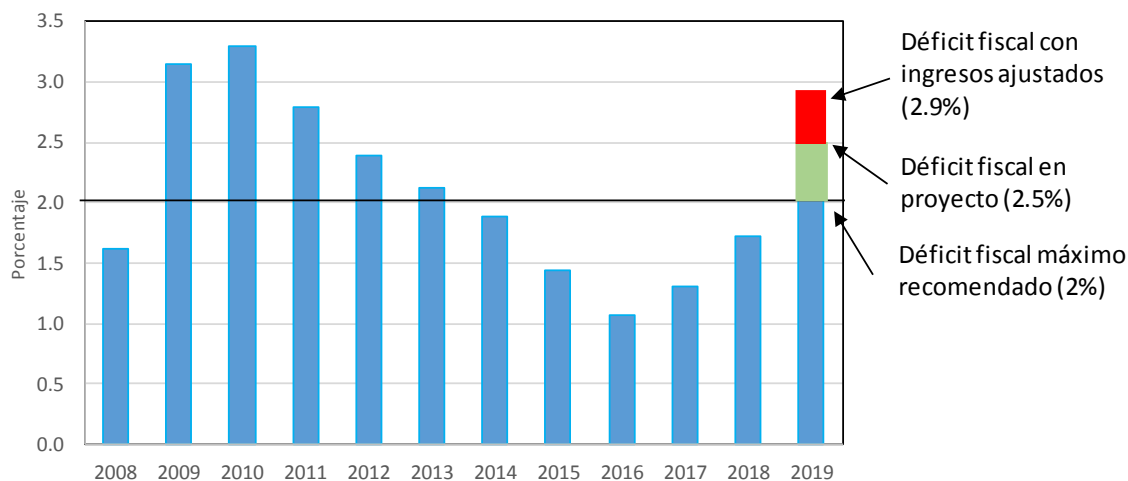
A. Conveniencia de corregir el déficit fiscal

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 2019 incluye recursos provenientes de endeudamiento público bruto por Q17,971.7 millones y amortizaciones de sólo Q4,384.3 millones, lo que implica una nueva aceleración en el ritmo de endeudamiento público con una tendencia alcista que lleva ya varios años. En efecto, el incremento neto de la deuda sería de Q13,587.4 millones (financiamiento neto); la otra fuente de financiamiento que se estima es la utilización de recursos de caja por Q2,774.4 millones, lo que da un total de Q16,361.8 (financiamiento del déficit presupuestado). **Es importante anotar que los recursos que se encuentran en la caja también provienen de un proceso de**

endeudamiento, ya que son resultado de niveles importantes de colocaciones de bonos que el Estado ha realizado, aprovechando los altos niveles de liquidez bancaria.

Como se anotó, la necesidad de dicho financiamiento resulta de que **el déficit fiscal para 2019 aumentaría a 2.5% del PIB (2.9% si se toma en cuenta la corrección por ingresos sobreestimados y no se corrige el techo presupuestario), 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 evidencia 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, a la vez que deben atenderse 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 tal fenómeno podría tener sobre las expectativas de inflación, las tasas de interés y las variables monetarias y crediticias.

**Guatemala: Déficit Fiscal / PIB
Años 2008 - 2019**



A fin de minimizar tales riesgos, y tomando en cuenta tanto los factores ya explicados, en relación tanto a la sobreestimación de los ingresos como a 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, de manera 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 dicha deuda. 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 2019, el financiamiento del déficit estimado por el Ministerio de Finanzas Públicas de Q.16,361.8 millones se origina en diversas fuentes: Q12,632.5 millones de financiamiento interno neto que corresponden a una colocación de bonos por Q14,207.6 millones y una amortización de Q1,575.1 millones (Q1,479.3 millones corresponden a la amortización de las deficiencias netas del Banguat); Q2,774.4 millones de variación de caja y bancos; y, Q954.9 millones de financiamiento externo neto que corresponde a desembolsos por Q3,764.1 millones (Q248.1 millones de gobiernos extranjeros y Q3,516.0 millones de organismos e instituciones regionales e internacionales) y amortizaciones por Q2,809.2 millones. Cabe indicar que en el caso de los desembolsos de préstamos externos (Q3,764.1 millones), el 91.8% provienen del BID, el BCIE y el BIRF. En resumen:

<u>Financiamiento del déficit</u>	<u>16,361.8</u>
Deuda neta	13,587.4
<i>Deuda Bruta</i>	17,971.7
Negociación de bonos (deuda interna)	14,207.6
Desembolsos de préstamos del exterior	3,764.1
<i>Amortizaciones</i>	4,384.3
Amorización de bonos (deuda interna)	1,575.1
Amortización de deuda externa	2,809.2
Uso de Caja	2,774.4
Deuda interna neta	12,632.5
Deuda externa neta	954.9
Uso de Caja	2,774.4
<u>Total</u>	<u>16,361.8</u>

Los recursos, producto de la colocación de Bonos del Tesoro, por Q.14,207.6 millones, se destinarán de la manera siguiente:

Destino	Monto
Financiar el pago de servicios de la deuda pública	Q.9,244.9 millones, que incluyen <ul style="list-style-type: none"> • Amortizar las deficiencias netas del Banguat, por Q.1,479.3 millones¹²
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	Q.2,106.2 millones, que incluyen <ul style="list-style-type: none"> • Clases Pasivas Civiles del Estado, por Q.800 millones • Programas de incentivos forestales, por Q.397.2 millones • Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala, por Q.190 millones • Organismo Judicial, por Q189.0 millones, entre otros
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	Q1,901.5 millones
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Programa del Adulto Mayor, por Q300 millones
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Q250.0 millones
Ministerio de Gobernación	Q200.0 millones
Ministerio de Defensa Nacional	Q75.0 millones
Ministerio de Cultura y Deportes	Q30.0 millones
Ministerio de Economía	Q30.0 millones
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	Q100.0 millones

Como se indicó, **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 implique).

¹² Para el ejercicio fiscal 2018 se aprobaron Q.646.0 millones para amortizar las deficiencias netas del Banguat, pero a la fecha no se ha ejecutado nada.

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, los programas de incentivos forestales, y el 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 MINFIN estima para el cierre de 2019 el saldo de la deuda pública en circulación alcanzará los Q159,510.2 millones, equivalente al 24.8% del PIB. Para el pago de intereses y amortizaciones ese año se proyectan Q13,840.0 millones, Q1,526.8 millones más que lo presupuestado vigente para 2018. Dentro de las amortizaciones programadas se incluyen Q1,479.3 millones para el pago de las deficiencias netas del Banguat.

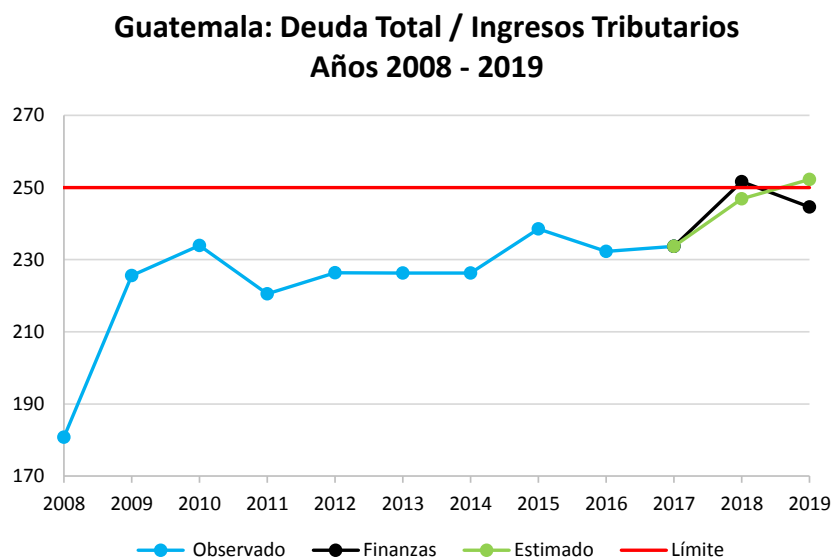
COMPOSICIÓN DEL SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA
(Cifras en millones de Quetzales)

Servicio de la deuda pública	2018	2019	Variación	
			Absoluta	Relativa
Amortización	4,555.7	4,384.3	-171.4	-3.8%
Intereses	7,757.5	9,455.7	1,698.2	21.9%
Total servicio de la deuda pública	12,313.2	13,840.0	1,526.8	12.4%
Ingresos tributarios	57,994.8	65,210.5	7,215.7	12.4%
Relación servicio deuda / ingresos tributarios	21.2%	21.2%		1.1pp
Saldo total de la deuda pública	145,922.8	159,510.2	13,587.4	9.3%
PIB	595,699.3	642,367.1	46,667.8	7.8%
Relación deuda pública total / PIB	24.5%	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 los países de Latinoamérica, **el monto de la deuda ha venido aumentando de forma sostenida. 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.

De acuerdo con los datos del proyecto de presupuesto de 2019, la relación de deuda como porcentaje de los ingresos tributarios representará un 245%, 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 con diversos expertos¹³. **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.**



Sobre el particular, cabe indicar que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial crearon, en abril de 2005, el Marco de Sostenibilidad de la Deuda -MSD- el cual tiene por objeto orientar las decisiones sobre endeudamiento de los países de bajo ingreso a fin de lograr un equilibrio entre sus necesidades de financiamiento y su capacidad de reembolso actual y futura, teniendo en cuenta las circunstancias de cada país. El MSD consiste, por una parte, en un análisis de la carga de la deuda proyectada para los próximos años y de la vulnerabilidad del país ante perturbaciones externas y políticas, y, por otra parte, en una evaluación del riesgo de problemas de deuda externa en ese período a partir de umbrales indicativos de la carga de la deuda que dependen de la calidad de las políticas y las instituciones del país¹⁴.

Para el FMI, el MSD es un componente importante de la evaluación de la estabilidad macroeconómica, la sostenibilidad a largo plazo de la política fiscal y la sostenibilidad global de la deuda. Además, las evaluaciones de sostenibilidad de la deuda se tienen en cuenta al

¹³ 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.

¹⁴ <http://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/39/Debt-Sustainability-Framework-for-Low-Income-Countries>

decidir el acceso al financiamiento del FMI y los límites de deuda de los programas respaldados por el FMI, mientras que el Banco Mundial utiliza estas evaluaciones para determinar la proporción de donaciones y préstamos en la asistencia a cada país de bajo ingreso y para determinar los límites de endeudamiento no concesionario. Tanto el FMI como el Banco Mundial alientan a los países a utilizar el MSD o un marco parecido como primer paso para la elaboración de una estrategia de endeudamiento a mediano plazo. A su vez, alientan a los acreedores a tomar en consideración los resultados de las evaluaciones de sostenibilidad de la deuda a la hora de aprobar sus préstamos.

Tomando en cuenta lo señalado, se recomienda que el Ministerio de Finanzas Públicas solicite, a los organismos internacionales indicados, una evaluación integral del nivel de endeudamiento del país, dentro del marco del MSD, para evaluar su sostenibilidad.

Es importante destacar lo positivo que significa que dentro del proyecto de presupuesto se incluya un rubro para la cobertura de las deficiencias netas del Banco de Guatemala, ya que al ejecutarse dicho pago se 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 exclusiva y efectivamente para ese fin, y no para financiar otro tipo de gasto.**

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

A. Composición y Rigidez del Presupuesto de Egresos

Como puede observarse en el cuadro siguiente, al evaluar la distribución de los egresos para el ejercicio 2019, sólo un 17.7% del presupuesto de egresos cuenta con cierto grado de

flexibilidad para implementar políticas públicas e inversión por parte del ejecutivo¹⁵, lo que implica que el 82.3% de los egresos ya se encuentra comprometido de una u otra manera.

Rigidez Presupuestaria: Ingresos presupuestarios con destino comprometido
en porcentajes respecto al techo presupuestario

A. Remuneraciones	28.1%
B. Servicios no personales	<u>9.1%</u>
SUB-TOTAL DE FUNCIONAMIENTO (Remuneraciones y Servicios)	37.2%
C. Obligaciones del Estado (Transferencias Corrientes)	16.1%
D. Obligaciones del Estado (Transferencias de Capital)	13.6%
E. Deuda Pública	<u>15.4%</u>
SUB-TOTAL DE OBLIGACIONES DEL ESTADO Y SERVICIOS DE LA DEUDA	45.1%
TOTAL DE GASTOS FUERA DEL CONTROL DEL ORGANISMO EJECUTIVO	82.3%
F. Inversión Real Directa	6.1%
G. Gastos del Organismo Ejecutivo (ministerios y secretarías)	<u>11.6%</u>
TOTAL DE GASTOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS	<u>17.7%</u>
TOTAL PRESUPUESTARIO DEL ESTADO	<u>100.0%</u>

Además de las rigideces derivadas de mandatos constitucionales o legales, también destacan las relacionadas con la planilla de los servidores públicos, los gastos de consumo y la atención del servicio de la deuda. Para 2019, el porcentaje del presupuesto que se destinaría a remuneraciones y servicios ascendería a 37.2%. **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 15.4% del proyecto de presupuesto.

A continuación se presentan a manera de ejemplo algunas leyes que han contribuido a incrementar la rigidez presupuestaria.

¹⁵ El Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN- señala que la rigidez, incluso, podría ser mayor y el porcentaje que se mantiene flexible para ejecutar obra pública sería de sólo 14.2%. (“Análisis del Proyecto General de Ingresos y Egresos del Estado: Ejercicio Fiscal 2019”)

Ley	Descripción de artículos relevantes	Proyecto 2019
Ley de Alimentación Escolar (Decreto 16-2017)	<p>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 beneficiario. Se entenderá por beneficiario los alumnos que se encuentran inscritos en el ciclo escolar correspondiente.</p> <p>Artículo 34. Régimen financiero. El Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación para su funcionamiento se financiará de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 puntos 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. <p>Artículo 46. Implementación transitoria de la asignación presupuestaria. Para la implementación del contenido del artículo 33 de la presente ley, para el año 2018 deberá asignarse un rubro específico concerniente en un mínimo de tres Quetzales diarios (Q.3.00) por beneficiario. A partir del año 2019 se deberá cumplir con asignar un rubro específico concerniente en un mínimo de cuatro Quetzales diarios (Q.4.00) por beneficiario.</p>	<p>Q.1,869.2 millones de la fuente 21 "Ingresos tributarios IVA Paz" (Q.473.3 millones para atender 527,385 estudiantes de preprimaria y Q.1,395.9 millones para atender 2,068,657 estudiantes de primaria)</p> <p>Por lo tanto, los estudiantes de preprimaria recibirían el equivalente a Q.4.99 diarios mientras que los de primaria recibirían el equivalente a Q3.75 diarios. Faltaría una asignación de Q.93.6 millones para los estudiantes de primaria para cumplir con el mínimo que establece la ley.</p>
Ley de Incremento Económico a las Pensiones Otorgadas por el Régimen de Clases Pasivas Civiles del	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,	Q.5,195.7 millones (Q.4,395.7 millones de la fuente 11 "Ingresos corrientes" + Q.800.0 millones de la fuente 41 "Colocaciones internas")

Ley	Descripción de artículos relevantes	Proyecto 2019
Estado (Decreto 11-2016)	cuyo monto no sea mayor al salario mínimo vigente para el año 2016.	
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 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."	Q.100.0 millones (Q.80.0 millones de la fuente 11 "Ingresos corrientes" + Q.20.0 millones de la fuente 41 "Colocaciones internas")
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.135.9 millones de la fuente 11 "Ingresos corrientes"
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	Q.544.5 millones en el renglón presupuestario 429 "Otras prestaciones y pensiones" (Q.300.0 millones de la fuente 41 "Colocaciones internas" + Q.244.5 millones de la fuente 43 "Disminución de caja y bancos de colocaciones internas")

Ley	Descripción de artículos relevantes	Proyecto 2019
	Económico del Adulto Mayor”, trasladándose al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, quien será el responsable de su ejecución.	

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. 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, 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 presupuestado 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 de ese 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, hasta hoy el referido censo no ha sido 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** y, además, llevar a cabo el necesario inventario de todas las plazas de trabajo en el gobierno.

C. Necesidad de contar con reglas macrofiscales cuantitativas

Una de las formas de 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), entre 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-, aunque ante los riesgos relacionados con la incertidumbre de la economía mundial y las rigideces de política interna, podría ser 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 para nuestro país, 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, ya sea para aumentar los ingresos, o para evitar una carga impositiva muy alta (si fuera el caso). En el caso de Guatemala se considera necesario empezar a aplicar este tipo de reglas, dándoles una naturaleza legislativa mediante la cual lo que se estaría limitando, por ejemplo, la diferencia entre ingresos corrientes y gastos corrientes, a manera que su resultado (superávit de la cuenta corriente) no sea menor al equivalente 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 debería aumentar 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.

En un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo –BID- titulado “Mejor gasto para mejores vidas Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos”¹⁶, hay un apartado específico que se centra en *“el rol que las instituciones, sobre todo las instituciones fiscales como las reglas fiscales, han tenido para ayudar a América Latina y el Caribe (y a otras regiones) a lidiar con la sostenibilidad fiscal y la estabilidad de la política fiscal. La conclusión es que **las reglas fiscales en la práctica han contribuido a reducir la probabilidad de crisis de la deuda y la prociclicidad**, pero no están exentas de defectos. De hecho, han tendido a exacerbar el sesgo en contra de la inversión pública. Para mitigar este sesgo, la región debería recurrir a las llamadas reglas fiscales de doble condición, que toman como base las reglas fiscales agregadas y le incluyen una condición adicional para “proteger” directa o indirectamente la inversión pública. Si bien las reglas fiscales de doble condición de jure (o legales) son relativamente nuevas, los países que aplican de facto (o en la práctica) dichas reglas crecieron más y redujeron sus fluctuaciones económicas.”*

Se considera 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.

¹⁶ BID, “Mejor gasto para mejores vidas Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos”, Editado por Alejandro Izquierdo, Carola Pessino y Guillermo Vuletin, 2018.

D. La necesaria mejora de la calidad del gasto

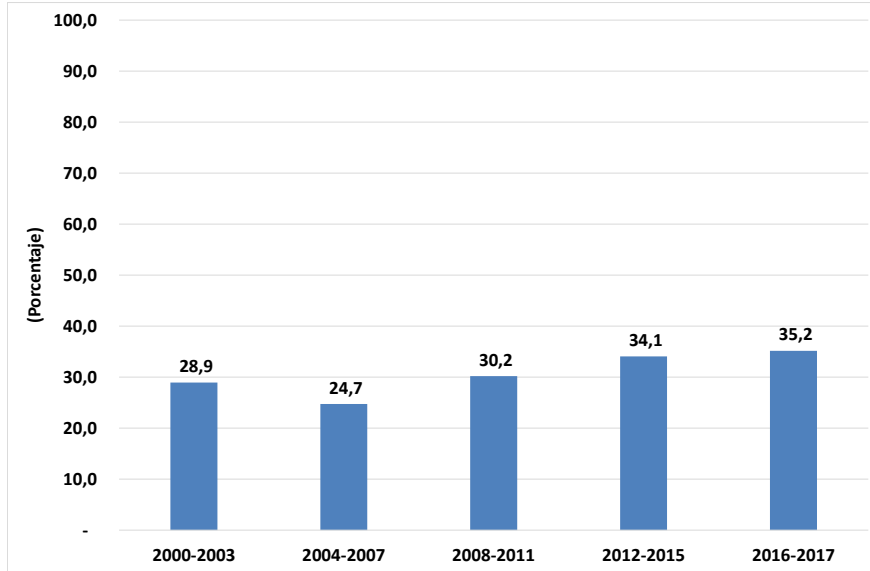
Como se comentó, existe un aumento creciente del presupuesto destinado a funcionamiento y al servicio de la deuda, lo cual impone una severa limitación a la inversión física. Al mismo tiempo, es inconveniente que se adquiera deuda interna para pagar deuda y programas de funcionamiento, los cuales deberían 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.

Cabe destacar que en las consideraciones de los riesgos fiscales, dentro del proyecto de presupuesto, se incluye un apartado sobre los impactos de la suscripción de pactos colectivos de condiciones de trabajo. Específicamente se señala que *“Derivado de la suscripción de diversos pactos colectivos, durante los últimos 20 años el peso relativo de la masa salarial¹⁷ respecto de la ejecución total de la Administración Central, ha variado considerablemente. En 1998 representaba un 24.0 por ciento, mientras que en la Administración Pérez Molina (2012-2015) llegó a representar el 37.0 por ciento”*. La gráfica siguiente muestra la evolución del porcentaje de la masa salarial sobre los egresos totales ejecutados desde el año 2000.

¹⁷ La masa salarial total está compuesta por el grupo cero y el sub grupo 41 del manual de clasificación presupuestaria para el Sector Público de Guatemala, además incluye el sub grupo 18 que comprende el gasto en concepto de honorarios por servicios técnicos, profesionales, consultoría y asesoría, relacionados con estudios, investigaciones, análisis, auditorías, servicios de traducción de documentos, servicios de intérpretes y traducción simultánea, actuaciones artísticas y deportivas, capacitación y sistemas computarizados, prestados al Estado con carácter estrictamente temporal y sin relación de dependencia.

Evolución de la participación promedio de la masa salarial (% del gasto total ejecutado)



Como se ha indicado, gran parte de la explicación del aumento de los gastos corrientes subyace en el incremento de la masa salarial, especialmente de la correspondiente al Ministerio de Educación Pública. Al respecto, no está demás indicar que el Decreto No. 1485, que legisla el Estatuto Provisional de los Trabajadores del Estado y data de 1961 (modificado varias veces, la última en 2000), contiene dentro de su articulado un sistema de evaluación, mediante el cual la superación profesional, la calidad de los servicios y méritos obtenidos, serán evaluados por la Junta calificadora de personal y registrados detalladamente en las clases y niveles educativos que establece esa misma ley, por la Dirección de estadística Escolar y Escalafón (arto. 25). Asimismo, señala que los sueldos básicos y la partida global para nivelaciones y aumentos contemplados por la presente ley, serán fijados por el Organismo Ejecutivo, anualmente, al decretar el Congreso de la República el presupuesto de egresos del Ministerio de Educación Pública (Arto. 53).

Como es evidente, en la suscripción de los pactos colectivos, no se han tomado en consideración los aspectos señalados, ya que para los aumentos salariales no media una evaluación como la indicada, por lo que no se están considerando los requerimientos que el estatuto señalado (que se encuentra vigente) a efecto de medir la calidad de los maestros y, con base en dicha medida, poder otorgar beneficios salariales. Por otra parte, dichos aumentos no están previamente considerados dentro de las partidas correspondientes en el presupuesto de ingresos y gastos del Ministerio de Educación Pública, ocasionando

problemas financieros para el fisco, ya que esos pactos se han suscrito sin que se tengan las fuentes de financiamiento para cubrir los efectos de dichos aumentos salariales. El problema de no contar con recursos para atender los efectos de la suscripción de pactos colectivos no es exclusivo del Ministerio de Educación Pública ya que en otros ministerios, como en el de Salud Pública, sucede exactamente lo mismo.

En este contexto, es importante mostrar cómo se estarían presentando, dentro del presupuesto, los incrementos en los distintos renglones que se relacionan con pagos relacionados con contratación de personal. En el siguiente cuadro se presenta cómo se distribuyeron el aumento de estos a nivel institucional (entre lo solicitado en el Proyecto de Presupuesto 2019 y lo aprobado en 2018).

Analizando renglón por renglón, todos ellos muestran crecimientos importantes; sin embargo **llama la atención el crecimiento que se da en el renglón 079 “otras prestaciones”, ya que, por ser un renglón indeterminado, pareciera más un bolsón con algún destino opaco.** Según se tiene información, en el presupuesto del Ministerio de Educación se incluyen dichos gastos principalmente para atender servicios de educación de primaria monolingüe rural. No obstante lo anterior, en publicaciones de prensa recientes, el Ministro de Educación explicó que se incluyó en el presupuesto un monto de Q1,500 millones para ser destinados al cumplimiento del pacto colectivo.

A nivel de instituciones, dentro de las variaciones más importantes, destaca el MINEDUC con crecimientos en el renglón 079 (otras prestaciones, por Q1,281.9 millones), en el 017 (Q265.5 millones) y en el 011 (Q122.5 millones). Otros ministerios que muestran incrementos importantes son Gobernación (Q144.9 millones en el 011), Salud Pública (Q474.8 millones en el 182) y Agricultura (Q178.1 millones en el 029).

Diferencias en algunos renglones presupuestarios (millones de Q.)

Institución	011	015	017	029	071	079	182	189
Presidencia de la República	9.6	5.6		11.9	1.1	-	0.01	0.5
Ministerio de Relaciones Exteriores	1.8	0.4		2.3	1.0		-0.01	-0.4
Ministerio de Gobernación	144.9	92.1		4.8	-22.5		-0.3	18.1
Ministerio de la Defensa Nacional	74.0	160.7		-1.0	43.0		-0.7	0.3
Ministerio de Finanzas Públicas	4.4	8.3		33.5	1.4		0.1	-10.9
Ministerio de Educación	122.5	81.1	256.5	2.8	35.5	1,281.9	-1.8	27.2
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	17.9	-42.9		3.9	14.9		474.8	142.0
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	-1.7	-0.1		11.4	-0.3			1.4

Institución	011	015	017	029	071	079	182	189
Ministerio de Economía	-3.7	-2.9		12.8	-0.5		-	-23.0
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	22.7	0.1		178.1	4.1			8.1
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Viv.	-3.2	-4.6		62.0	-1.0			3.7
Ministerio de Energía y Minas	0.2	0.02		2.3	0.2			
Ministerio de Cultura y Deportes	5.0	3.2	-0.1	21.4	0.9		0.02	2.0
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	19.5	15.6		57.7	7.0		-0.6	6.3
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	4.3	7.8		6.3	-0.03		-0.4	1.9
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro					145.2	35.7		
Procuraduría General de la Nación	-2.0	1.4		41.7	-0.7		-1.6	
Ministerio de Desarrollo Social	0.1	-0.1		7.6	3.3			2.6
Total	416.3	325.7	256.4	459.4	232.4	1,317.6	469.7	179.8

Nota: Renglón 011 = Personal permanente, Renglón 015 = Complementos específicos al personal permanente, Renglón 017 = Derechos escalafonarios, Renglón 029 = Otras remuneraciones de personal temporal, Renglón 071 = Aguinaldo, Renglón 079 = Otras prestaciones, Renglón 182 = Servicios médico-sanitarios, y Renglón 189 = Otros estudios y/o servicios.

En cuanto a las variaciones en las asignaciones entre 2018 y 2019, sobresale el presupuesto del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda con un incremento del 57% y el Ministerio de la Defensa nacional (23.9% de incremento). Mientras tanto el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social estaría creciendo un 13.8%. El rubro del pago del servicio de la deuda pública se incrementaría en 2019 en un 14.4%.

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 Q10,331 millones al año que deben ser fiscalizados cuidadosamente.

**PRESUPUESTO DE EGRESOS
SEGÚN GASTO INSTITUCIONAL
AÑOS: 2017 - 2019
- Millones de quetzales -**

Descripción	Ejecutado		Aprobado		Proyecto		VARIACIONES	
	2017	%	2018	%	2019	%	Relativa	
							2017-2018	2018-2019
TOTAL	71,217.6	100.0	77,211.2	100.0	89,775.1	100.0	8.4	16.3
Presidencia de la República	213.7	0.3	207.1	0.3	234.0	0.3	-3.1	13.0
Ministerio de Relaciones Exteriores	410.7	0.6	442.7	0.6	521.0	0.6	7.8	17.7
Ministerio de Gobernación	4,463.8	6.3	5,475.3	7.1	5,639.6	6.3	22.7	3.0
Ministerio de la Defensa Nacional	2,021.0	2.8	1,914.8	2.5	2,372.0	2.6	-5.3	23.9
Ministerio de Finanzas Públicas	273.9	0.4	359.6	0.5	390.9	0.4	31.3	8.7
Ministerio de Educación	12,818.9	18.0	13,937.2	18.1	16,677.7	18.6	8.7	19.7
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	5,940.2	8.3	6,897.1	8.9	7,850.0	8.7	16.1	13.8
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	608.7	0.9	664.3	0.9	709.2	0.8	9.1	6.8
Ministerio de Economía	546.4	0.8	704.7	0.9	391.9	0.4	29.0	-44.4
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,478.5	2.1	1,132.5	1.5	1,370.8	1.5	-23.4	21.0
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	2,885.5	4.1	4,193.0	5.4	6,581.4	7.3	45.3	57.0
Ministerio de Energía y Minas	67.9	0.1	80.8	0.1	85.0	0.1	19.0	5.2
Ministerio de Cultura y Deportes	371.0	0.5	559.3	0.7	566.8	0.6	50.8	1.3
Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo	1,087.5	1.5	1,312.1	1.7	1,568.0	1.7	20.7	19.5
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	110.1	0.2	171.9	0.2	173.3	0.2	56.1	0.8
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	25,344.4	35.6	26,019.0	33.7	29,595.4	33.0	2.7	13.7
Servicios de la Deuda Pública	11,945.9	16.8	12,096.0	15.7	13,840.0	15.4	1.3	14.4
Ministerio de Desarrollo Social	537.7	0.8	961.5	1.2	1,088.8	1.2	78.8	13.2
Procuraduría General de la Nación	91.8	0.1	82.3	0.1	119.3	0.1	-10.3	45.0

Las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro incluyen las transferencias a organismos y entidades del Estado derivados de mandatos constitucionales o legales, de tratados internacionales, así como de aportes a ONGs, a las Clases Pasivas Civiles del Estado, a entidades descentralizadas y 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 la Ley de Contrataciones del Estado) 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.

También 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 de que los modelos lógicos formulados responden a la institucionalidad pública en lugar de a las causas estructurales de las problemáticas tratadas. Por ejemplo, para el 2019 se cuenta con 14 Resultados Estratégicos de País (REP) que tendrían una asignación presupuestaria de únicamente Q16,308.2 millones; es decir, el equivalente al 18.2% 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 fortalecer la calidad de la gestión institucional

Cuando se analiza el diseño y el contenido del presupuesto se hace evidente, como ya se indicó, que se sigue una estructura programática muy similar a la de los ejercicios fiscales de años anteriores y que 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 2019 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.**

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.**

El BID proporciona recomendaciones clave para mejorar la gobernanza de la mayoría de las instituciones responsables del gasto, basadas en evidencia regional e internacional del impacto de esas políticas. Hasta ahora se ha partido del supuesto de que la gobernanza de las finanzas públicas descansaba en aspectos tales como contar con una aprobación del presupuesto a tiempo, la instauración de reglas fiscales y un Marco Fiscal a Mediano Plazo, lo cual automáticamente produciría un efecto en la eficiencia en el gasto público. El BID cuestiona tales ideas y se pronuncia también en favor de repensar y rediseñar las

instituciones que asignan el gasto para producir mejores resultados en la productividad, el crecimiento y la eficiencia general.

Al respecto, se indica que hay seis retos sistemáticos para la gobernanza del gasto público que limitan el logro de los mejores resultados posibles¹⁸:

- **Retos de visión y planificación estratégica.** La mayoría de los países carece de una visión estratégica con prioridades basadas en la teoría y la evidencia en relación con el gasto público general. No hay una planificación nacional y, cuando esta existe, suele tratarse de una lista de deseos, sin que se especifique un plan fundamentado en un modelo causal sobre cómo alcanzar mejor los resultados esperados. La falta de planificación y priorización se refleja en cada institución encargada del gasto: adquisiciones, gestión del empleo público, inversión pública o social, etc.
- **Retos de coordinación y cobertura.** Se deberían crear o fortalecer organizaciones, unidades o incluso pactos fiscales o sociales específicos de forma periódica para coordinar el gasto total y cada institución en particular; asimismo, contar con una cobertura insuficiente limita la transparencia y pone en peligro a la mayoría de las instituciones, permitiendo que dejen muchos gastos sin una buena gobernanza. Esto deja a las instituciones expuestas a todo tipo de ineficiencias, incluido el malgasto y, lo que es aún más importante, la corrupción.
- **Retos de competencia y transparencia.** Los datos abiertos en los contratos, las adquisiciones, las transferencias sociales y el presupuesto, si bien a veces son problemáticos y contienen información sensible, pueden contribuir a exponer las deficiencias y mejorar la transparencia, si se monitorean adecuadamente.
- **Retos relacionados con la medición y evaluación del desempeño.** Las medidas del desempeño indican qué ha logrado un programa y si se están alcanzando los resultados esperados. Contribuye proporcionando información sobre cómo deberían asignarse los recursos y los esfuerzos para asegurar la efectividad. Mantienen los programas centrados en objetivos clave. Esto debería ir acompañado de evaluaciones (ex ante y ex post) y de análisis de costo-beneficio para aumentar la comprensión de por qué se producen los resultados y cuánto valor añade o malgasta una partida de gasto específica. A partir de datos y evaluaciones del desempeño, debería producirse una nueva y progresiva priorización, para mantener el gasto en los niveles más eficientes.
- **Retos de capacidad.** La evidencia sugiere que la gestión del gasto público y los resultados del crecimiento están correlacionados con la calidad del gobierno, y esto depende de manera crucial de la calidad de los empleados públicos. La mayoría de

¹⁸ BID, “Mejor gasto para mejores vidas Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos”, Editado por Alejandro Izquierdo, Carola Pessino y Guillermo Vuletin, 2018.



las instituciones responsables del gasto requieren personal altamente profesional que pueda planificar, analizar, estar dispuesto a efectuar cambios y —además— requiere que dicho personal esté altamente motivado. Las condiciones actuales de la gestión del empleo público y otras instituciones del mercado laboral impiden muchas veces esta profesionalización adecuada

- **Retos de monitoreo y control.** Los indicadores de las adquisiciones, de la fijación de salarios, del cruce de datos y del desempeño, deben ser sometidos al seguimiento de auditorías independientes.

En base a lo anterior, se considera necesario que en Guatemala se implementen o consoliden el contenido de las recomendaciones (retos) planteadas en el documento del BID, relativas a mejorar la gobernanza del gasto público a manera que con su ejecución se logren mejores resultados.

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: 2018 - 2019

- Millones de quetzales -

Descripción	Aprobado 2018	Proyecto 2019	Variaciones	
			Absoluta	Relativa
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	26,019.0	29,595.4	3,576.4	13.7
<i>Fideicomiso de transporte de la Ciudad de Guatemala (Fidemuni)</i>	150.0	190.0	40.0	26.7
<i>Aportes a las Municipalidades</i>	6,788.9	7,693.5	904.6	13.3
<i>Aportes a los Consejos Departamentales de Desarrollo</i>	2,159.8	2,637.1	477.3	22.1
<i>Clases Pasivas del Estado</i>	4,855.2	5,195.7	340.5	7.0
<i>Aportes a la Universidad de San Carlos de Guatemala</i>	1,768.1	2,013.6	245.5	13.9
Ministerio de Educación	13,937.2	16,677.7	2,740.5	19.7
<i>Educación escolar de primaria</i>	7,700.9	8,955.1	1,254.1	16.3
<i>Apoyo para el consumo adecuado de alimentos</i>	793.2	1,879.2	1,085.9	136.9
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	4,193.0	6,581.4	2,388.4	57.0
<i>Dirección General de Caminos</i>	1,913.3	3,456.1	1,542.8	80.6
<i>Unidad Ejecutora de Conservación Vial</i>	960.4	1,144.0	183.6	19.1
<i>Fondo para la Vivienda</i>	154.7	382.7	228.0	147.4
<i>Estado de calamidad pública, erupción del Volcán de Fuego</i>	0.0	253.1	253.1	-
Ministerio de la Defensa Nacional	1,914.8	2,372.0	457.2	23.9
<i>Administración institucional</i>	423.1	768.3	345.2	81.6
Ministerio de Gobernación	5,475.3	5,639.6	164.3	3.0
<i>Servicios de seguridad a las personas y su patrimonio</i>	3,633.6	4,092.1	458.5	12.6
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,132.5	1,370.8	238.3	21.0
<i>Asistencia mejoramiento ingresos familiares</i>	194.4	399.3	204.9	105.4
Ministerio de Desarrollo Social	961.5	1,088.8	127.3	13.2
<i>Servicios de apoyo a los programas sociales</i>	0.0	99.2	99.2	-
<i>Transferencias monetarias condicionadas en salud y educación</i>	346.1	377.6	31.5	9.1
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	664.3	709.2	44.9	6.8
<i>Atención al adulto mayor</i>	505.0	550.0	45.0	8.9
Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo	1,312.1	1,568.0	255.9	19.5
<i>Secretaría de coordinación ejecutiva de la Presidencia</i>	48.0	63.0	15.0	31.3
<i>Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República</i>	225.0	325.3	100.3	44.6
<i>Comisión presidencial coordinadora de política del Ejecutivo en Derechos Humanos (Copredek)</i>	208.1	184.0	-24.1	-11.6
<i>Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep)</i>	163.6	200.4	36.7	22.4
<i>Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado (SIE)</i>	17.0	35.0	18.0	105.9
Servicios Personales	22,963.3	25,074.7	2,111.4	9.2

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.**

A. Jerarquía normativa de las leyes del Presupuesto

Tal como se mencionó, la Ley Orgánica del Presupuesto¹⁹ y la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado²⁰ 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 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

¹⁹ Ley Orgánica del Presupuesto, en lo subsiguiente LOP.

²⁰ Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, en lo subsiguiente LPGIE.



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. En otras palabras, la Constitución establece una reserva legal, lo que implica que **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.

Al respecto, la Corte de Constitucionalidad, 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. Sumado a lo anterior, la Corte de Constitucionalidad reiteró el mismo criterio dentro de los expedientes acumulados 1-2015, 6-2015, 7-2015, 44-2015, 68-2015, 71-2015, 101-2015, 118-2015 y 167-2015.

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 que 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 2019

A continuación, se presentan los principales hallazgos sobre las disposiciones propuestas en el proyecto del proyecto de presupuesto 2019. Estos hallazgos señalan que en dicho proyecto existen normas positivas, que es necesario mantener cuando se apruebe el presupuesto, y otras normas negativas que es necesario corregir.

- i. Normas positivas que deben aprobarse:
 - a. **Celebración de Convenios y Transferencias de Fondos:** El artículo 11 del proyecto desarrolla de forma positiva lo establecido en el art. 32BIS de la LOP y relaciona las actividades de dichas entidades con los objetivos y metas de la entidad gubernamental que lo aporte. Además, se recalca en el artículo 12 que ninguna entidad privada podrá recibir fondos del Estado a menos que esté incorporada en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos.
 - b. **Medición de indicadores:** Es positivo que el artículo 14 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. **Informes de avance físico y financiero de préstamos externos:** El artículo 15 del proyecto es positivo ya que establece que las entidades que ejecuten préstamos externos deben de presentar un informe de avance físico y financiero, así como planes de ejecución al Ministerio de Finanzas, el cual deberá informar a la CGC del incumplimiento. Sin embargo, sería positivo que se aclarase la periodicidad de la presentación de los informes para que la norma pueda ser ejecutable.
 - d. **Censo y líneas basales:** Se destaca que los artículos 16 y 17 del proyecto establecen la obligación de construir y mejorar las líneas basales que permitan la medición de la efectividad de los programas presupuestarios y coadyuven al diseño de los programas con criterio de cobertura y calidad de servicios públicos para lo cual se debe de utilizar los resultados del censo realizado por el INE. Se establece en el artículo 17 que el INE deberá de dar prioridad a las actividades post censales mediante la suscripción de un convenio con el Fondo de Población de las Naciones Unidas.
 - e. **Publicación de informes en páginas de Internet:** Se considera positivo que el artículo 21 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.



- f. **Transparencia y eficiencia del gasto público:** El artículo 21 indica que las entidades del sector público deberán publicar cuatrimestralmente información sobre la gestión de la producción relevante de los programas que tengan resultados, su ejecución mensual, y los costos de los servicios prestados y el número de beneficiarios.
- g. **Estrategia para la mejora de ejecución y calidad del gasto:** Se considera positivo incorporar el artículo 22 que establece que las entidades deben de publicar en sus portales web a más tardar el último día del mes de marzo un plan de implementación, propuesta de medidas de transparencia y eliminación de gasto superfluo y rendición de cuentas de la gestión institucional de libre acceso a la ciudadanía.
- h. **Transparencia de los ingresos:** La SAT y el Ministerio de Economía deberán en virtud del artículo 24 crear una base de datos de acceso público en sus portales que incluya los nombres de beneficiarios, montos globales de exenciones, exoneraciones y demás tratamientos diferenciados. También el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Finanzas Públicas y SAT enviarán un informe al Congreso sobre las regalías que reciba el Estado.
- i. **Prohibición de Gastos Superfluos:** El artículo 27 introduce una norma novedosa en materia de reducción de gastos prohibiendo la asignación de alimentos y bebidas para ministros, viceministros, secretarios y subsecretarios del Organismo Ejecutivo; también prohíbe combustible y más de Q600 por uso de telefonía móvil. En cuanto a gastos relacionados con viajes al exterior también se hace una prohibición; sin embargo, contiene excepciones como la del numeral 3) en la que se permite que el ministro y viceministros de Economía sí puedan tenerlos. Es recomendable revisar la norma, pues no se encuentra la justificación esta excepción.
- j. **Apertura de Cuentas:** El artículo 43 establece que, para constituir cuentas monetarias con dinero proveniente de ingresos estatales, además de lo contenido en el artículo 55 de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala y la Resolución de la Junta Monetaria número JM-178-2002, las entidades públicas deben presentar certificación del origen de los recursos.
- k. **Ejecución física de inversión:** Se considera positivo que el artículo 73 contemple la obligación a las unidades de administración financiera y planificación de llevar el registro de los avances físico-financieros de los presupuestos. También se considera positivo incluir en el antepenúltimo párrafo del artículo 76 la obligación a las unidades ejecutoras de colocar en el físico de la obra la meta a



ejecutar, costo y tiempo para que se pueda realizar auditoría social de parte de las comunidades. El artículo 79 establece también el seguimiento de la inversión física y geo-referencial lo cual es muy positivo.

- i. **Negociaciones de condiciones de trabajo entre entidades del Estado y organizaciones sindicales y de trabajadores:** El artículo 92 del proyecto, que se refiere a la negociación de condiciones de trabajo y los pactos colectivos, debe ser aprobado, pues 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 establecerá el impacto de las nuevas condiciones laborales acordadas sobre las finanzas públicas. En esta disposición 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.
- ii. Normas presupuestarias que deben corregirse o eliminarse del proyecto de presupuesto:
 - a. **Anticipo de recursos:** Se amplía en artículo 7 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 y, además, deja una ventana abierta para que el Ministerio de Finanzas establezca aún más excepciones (Literal c) Otras que el Ministerio de Finanzas Públicas determine de conformidad con la Ley).
 - b. **Modificaciones Presupuestarias:** La propuesta incluye en el artículo 8 una limitación al número máximo de solicitudes presupuestaria intrainstitucionales (limitándolas a 4), cuando dicha limitación no se encuentra contemplada en la LOP.
 - c. **Aporte Especial:** En el artículo 18 que establece un aporte especial a CONRED de 5 millones para que la Fundación de Antropología Forense de Guatemala investigue los restos de humanos de las víctimas de la erupción del Volcán de Fuego. Se considera prudente analizar si la CONRED debiese efectuar un proceso de licitación para dicha labor y que es inapropiado incorporar normas de presupuesto de este tipo.
 - d. **Contratación mediante organismos Internacionales:** Es importante que el Estado de Guatemala utilice los mecanismos de contratación que establece la Ley de Contrataciones del Estado y que únicamente en casos de emergencia se



contrate a través de UNOPS o convenios con el Programa Mundial de Alimentos. Es necesario revisar los artículos 25 y 26 en ese sentido.

- e. **Gratuidad de servicios públicos esenciales:** Vale la pena revisar la capacidad que tiene el Estado para cumplir con el compromiso que establece el artículo 29 en cuanto a la gratuidad de servicios públicos esenciales como la educación, salud y asistencia social. A pesar de que estos son derechos contemplados en la Constitución y tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, y que el Estado en efecto debe de cumplir con ellos. Llama la atención su inclusión en este proyecto por lo cual vale la pena profundizar en la finalidad de este para ampliarlo y que tenga más sentido o bien para eliminarlo pues ya está considerado en otras normas.
- f. **Capítulo IV, Recursos Humanos (Artículos 33 al 36):** No es necesario establecer un capítulo sobre recursos humanos dentro de esta ley ya que las remuneraciones deben basarse en lo establecido en la Ley del Servicio Civil. Además, algunos de los artículos no son claros, tal es el caso del artículo 35 que establece que: “Las entidades de la Administración Central, Descentralizadas y Empresas Públicas, deben abstenerse de autorizar contrataciones de personal para servicios o atribuciones permanentes...” Si las instituciones están utilizando de forma incorrecta esta modalidad de contratación, no se debe solucionar mediante una norma de este tipo sino más bien que la Contraloría establezca las consecuencias adecuadas.
- g. **Componentes de convenios de préstamos externos (Artículo 51):** La propuesta es contraria a lo contenido en la LOP que en su artículo 61 prohíbe destinar recursos de crédito público para gastos ordinarios o de funcionamiento. La propuesta planteada en el proyecto sería inconstitucional y debe ser eliminada.
- h. **Bonos del Tesoro (Artículo 53):** 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.
- i. **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 56):** Se permite que el MINFIN ignore los procesos regulados en la LOP y podría ser inconstitucional.
- j. **Opiniones técnicas:** Excluye 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 presupuestaria bajo la modalidad múltiple de gestión financiera:** 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. **Fideicomisos por constituir con recursos del Estado:** Se mantiene la prohibición de constituir nuevos fideicomisos con recursos del presupuesto del Estado (artículo 84), 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. Además, el artículo 85 establece la normativa que debe regir dichas excepciones. Es necesario reconsiderar este tipo de norma, pues más bien correspondería hacer una ley que regule esas excepciones.
 - m. **Normas para la contratación de servicios técnicos o profesionales con fondos de fideicomisos:** El artículo 87 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 debe corregirse.
- iii. Normas presupuestarias ausentes del proyecto y que deben incorporarse al presupuesto que se apruebe:
- a. 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.
 - b. Se vuelve imprescindible contar con reglas de responsabilidad fiscal o macro fiscales, como una forma de evitar que por la vía fiscal se provoquen desequilibrios macroeconómicos en el mediano plazo y así lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas.



V. PRINCIPALES CONCLUSIONES

1. El presupuesto para 2019 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 e induce a una sobrestimación de los principales rubros presupuestarios.
2. Se considera que los ingresos estimados en el proyecto de presupuesto están sobreestimados. Partiendo de una recaudación de Q56,684.1 millones en 2017; si se toma en consideración la cifra de cierre estimada por la SAT (excluyendo la recaudación por medidas administrativas), el nivel estimado para 2018 ascendería a Q59,107.0 millones. Si a este dato se le aplica el crecimiento nominal esperado de 7.0%, el nivel de ingresos tributarios estimado para 2019 sería del orden de Q63,244.5 millones, cifra menor en Q1,966.0 millones al dato consignado en el proyecto de presupuesto.
3. Los recursos que se encuentran en caja provienen de un proceso de endeudamiento, ya que son resultado de niveles importantes de colocaciones de bonos que el Estado ha realizado, aprovechando los altos niveles de liquidez bancaria.
4. El déficit fiscal debe reducirse, pues su nivel en el proyecto de presupuesto 2019 sería significativamente superior al de los años previos, ya que aumentaría a 2.5% del PIB (2.9% si se toma en cuenta la corrección por ingresos sobreestimados y no se corrige el techo presupuestario). Ello significa que se situaría en un nivel insostenible macroeconómicamente, muy distante a los déficits menores al 1.6% del PIB que fueron la norma en Guatemala antes de la recesión mundial de 2008-09.
5. Una relajación fiscal que lleve el déficit a niveles de un 2% del PIB podría justificarse para mantener la inversión y el gasto social, así como para implementar la agenda de reformas contra la corrupción. En todo caso este debería ser un incremento temporal, mientras se logra una consolidación de las finanzas públicas
6. A partir de la reestimación de los ingresos y para que el techo presupuestario pueda ser compatible con la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica del país (congruente con un déficit fiscal de no más de un 2% con respecto al PIB), se recomienda ajustarlo a la baja en unos Q5,480.5 millones, lo que implicaría un techo máximo de gasto de Q84,291.1 millones.
7. Existe un aumento creciente del presupuesto destinado a funcionamiento y al servicio de la deuda, lo cual impone una severa limitación a la inversión física. A su vez, es inconveniente que se adquiera deuda interna para pagar deuda y programas de funcionamiento. Al respecto debe enfatizarse que es inconveniente e ilegal que

parte del financiamiento obtenido con bonos se destine a financiar gasto corriente (como el aporte económico al adulto mayor, los programas de incentivos forestales y el Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala), ya que contraviene lo preceptuado por la Ley Orgánica del Presupuesto. Por tanto, esos gastos deberían ser financiados exclusivamente con ingresos ordinarios.

8. Aunque resulta positivo que el presupuesto para 2019 se haya incluido el costo de la política monetaria, el mismo incorpora un desequilibrio fiscal (y un consiguiente endeudamiento público) estructural que se ve agravado tanto por una recaudación insuficiente, como por el continuo y desmedido aumento de los gastos asociados con el sistema de pensiones del Estado y con los incrementos salariales contenidos en los pactos colectivos de algunos ministerios. Por lo tanto, al aprobar el presupuesto para 2019 se debe establecer claramente que los recursos asignados para la cobertura de las deficiencias netas del Banguat se deben utilizar efectivamente para ese fin y no para financiar otro tipo de gasto.
9. El financiamiento del presupuesto descansa en la colocación de bonos, lo cual entraña el riesgo muy probable de enfrentar condiciones financieras menos favorables y más volátiles que las que suelen obtenerse en los préstamos de organismos financieros internacionales.
10. El monto de la deuda pública ha venido aumentando de forma sostenida, lo que enciende alarmas respecto a que la carga de la deuda puede tornarse eventualmente insostenible, especialmente si aumenta significativamente más rápido que los ingresos tributarios. En ese sentido, se recomienda que el Ministerio de Finanzas Públicas solicite al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial, una evaluación integral del nivel de endeudamiento del país, dentro del marco del Marco de Sostenibilidad de la Deuda para evaluar su sostenibilidad.
11. Debido a las asignaciones fijas de la Constitución y otras leyes, el presupuesto se ha vuelto extremadamente rígido: existe apenas una flexibilidad para implementar políticas públicas e inversión por parte del ejecutivo de solo un 17.7%, lo que implica que el 82.3% de los egresos ya se encuentra comprometido. Por ello, puede notarse que en los últimos años la prioridad en el gasto público ha sido el rubro de funcionamiento, en detrimento de la inversión, lo que se ha convertido en un problema estructural.
12. Resulta imprescindible que en la ejecución del presupuesto se preste especial atención al seguimiento y fiscalización del gasto de los gobiernos locales y de otras instituciones que ejecutan parte del presupuesto. En ese sentido, es necesario velar porque se cumpla con la obligatoriedad de mantener actualizada la información que las instituciones que manejan recursos del erario nacional deben proporcionar



utilizando los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que para el efecto se tienen a disposición. Se considera importante que antes de incrementar el presupuesto se den muestras claras de una ejecución eficiente y de calidad del gasto público actual.

13. Para el futuro, se vuelve imprescindible que el país cuente con una normativa específica en la que se establezca una serie de reglas de responsabilidad fiscal que coadyuven a la sostenibilidad fiscal y que sirvan de marco para el diseño y aprobación de los presupuestos estatales.
14. Debe velarse por el cumplimiento a cabalidad de lo establecido en el artículo 6º, del Decreto 29-2016, por cada una de las entidades del sector público, relativa a publicar información de los empleados públicos, tal como lo indica dicho cuerpo legal, así como contar con un inventario completo de todos los trabajadores del Estado.
15. Es importante el fortalecimiento institucional, ya que manteniendo los mismos modelos de gestión y ejecución (donde predomina la ineficiencia y la opacidad) los resultados no mejorarán. La transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación de impactos de la ejecución, mediante indicadores de gestión (mejor si su seguimiento lo hacen otras instituciones, como SEGEPLAN), son requisitos previos de una buena gestión para acompañar el aumento presupuestario propuesto. Se sugiere que se implementen o consoliden las recomendaciones (retos) planteadas por el BID para mejorar la gobernanza de la mayoría de las instituciones responsables del gasto público.
16. La Ley Orgánica del Presupuesto y la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (anual) son leyes aprobadas y modificadas por el mismo procedimiento; la Constitución determina los temas que se debe regular en cada una de ambas leyes; es decir, establece una reserva legal. Cualquier modificación o regulación sobre los temas especificados en la Constitución para la Ley Orgánica del Presupuesto debe ser única y exclusivamente regulado en ésta; en caso de conflicto entre la Ley Orgánica del Presupuesto y la Ley anual del Presupuesto, prevalece la ley específica, la Ley Orgánica del Presupuesto.
17. Tomando en cuenta lo anterior, es menester modificar algunas de las normas presupuestarias incluidas en el proyecto de presupuesto para el año 2019, debido a que contradicen, disminuyen o tergiversan las disposiciones contenidas en la ley Orgánica del Presupuesto.
18. Es especialmente preocupante la incorporación de normas que en lugar de fortalecer la obligatoriedad del uso de la Ley de Contrataciones del Estado y los



mecanismos que la misma provee para la contratación de obra y servicios y compra de bienes se utilicen mecanismos alternos. La regla debería de ser siempre la Ley de Contrataciones y como excepción, únicamente en casos de emergencia, otros como los mencionados en los artículos 25 y 26.

19. En el mismo sentido, inquieta el mecanismo incorporado en el artículo 18 titulado Aporte Especial en el que se establece que CONRED debe contratar a una entidad específica para la elaboración de un estudio. Lo más conveniente sería que se fortalezcan las instituciones para que éstas utilicen los mecanismos correctos que son los establecidos en la Ley de Contrataciones.
20. Llama la atención lo relativo a la gratuidad de servicios esenciales pues dicha norma está contenida en otras leyes y en convenios internacionales en materia de Derechos Humanos. En ese mismo sentido parece que no es necesario incluir un capítulo en referencia al tema de recursos humanos, pues existen leyes especiales como las de Servicio Civil que deben ser las que rigen estos temas.
21. Es importante recalcar la importancia de la prohibición para constituir nuevos fideicomisos, debido a que no existe una ley que regule los fideicomisos públicos. Se considera peligroso incluir dentro de las leyes anuales de presupuesto las normas que regulen excepciones y mecanismos de contratación para fideicomisos porque, de no existir una norma especial para este tipo de contratación, se podría abusar de esta figura que es tradicionalmente privada y se rige por otros principios.
22. Por último, es muy conveniente que el Congreso de la República apruebe el presupuesto del Estado para 2019, pero ajustándolo a la baja en su techo de gasto, a fin de coadyuvar a mantener la sostenibilidad fiscal, asegurando que cuente con normas mejor orientadas hacia la transparencia, rendición de cuentas y medición del impacto de las políticas públicas.