



RESUMEN EJECUTIVO

**OPINIÓN SOBRE EL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL  
DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO  
PARA EL EJERCICIO FISCAL 2020**

El presente documento sintetiza los análisis técnicos que sobre los diferentes aspectos del Presupuesto ha realizado la Alianza Técnica de Apoyo al Legislativo -ATAL-.

1. **Los ingresos tributarios en el proyecto de presupuesto están sobrestimados.** Nuevamente se incluye un “bolsón” de otros impuestos directos e indirectos, por Q1.500 millones, que se justifican como resultado de ingresos por acciones administrativas, los cuales se desconoce su fuente, por lo que resulta imposible evaluar y determinar la probabilidad de su captación.
2. Partiendo de una recaudación de Q58,835.6 millones en 2018, si se toma en consideración el crecimiento de la recaudación tributaria durante el presente año (4.0%), el nivel de cierre estimado para 2019 ascendería a Q61,177.3 millones. Para el 2020 se toma como base los ingresos tributarios estimados en el proyecto de presupuesto menos el valor del “bolsón” de otros impuestos directos e indirectos por Q1,500 millones, por lo que **una cifra razonable de ingresos tributarios para 2020 sería del orden de los Q65,509 millones.**
3. **El déficit fiscal debe ser menor al planteado en el proyecto,** pues tal como está propuesto sería significativamente superior al de los años previos, ya que aumentaría a 2.4% del PIB (2.6% si se toma en cuenta la corrección por ingresos sobreestimados y no se corrige el techo presupuestario; y hasta 3.7% si se contemplan las operaciones de pre-ampliación presupuestaria, como se señala posteriormente). 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. **Un déficit fiscal máximo de 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

4. A partir de la reestimación de los ingresos y para que el techo presupuestario pueda ser compatible con un déficit fiscal de no más de un 2% con respecto al PIB, **se recomienda ajustar el techo presupuestario a la baja** en unos Q4,172.6 millones, lo que implicaría un techo máximo de Q87,727.5 millones.
5. El proyecto de presupuesto para 2020 incluye artículos que persiguen “pre-ampliar” el presupuesto de gastos y su financiamiento en montos considerables y que aprovechan la aprobación de una ley específica y con temporalidad de un año, para legislar distintos aspectos que por su materia deberían de ser sujetos de una aprobación particular, ya sea caso por caso o mediante reformas a otras leyes de carácter general.
6. Derivado de las operaciones de pre-ampliación presupuestaria, el déficit fiscal aumentaría Q9,040 millones, llegando a un nivel de Q25,292.3 millones, equivalente a un 3.7% del PIB, y la deuda pública aumentaría Q8,040, en el entendido que se utilizarían recursos de caja por Q1,000.0 millones.
7. Las Alianzas Público-Privadas se estructuran de manera que la administración pública que desee hacer una inversión de capital no tenga que aumentar su deuda, por lo que es la parte privada de la APP la que se endeuda. En ese sentido, llama la atención el hecho de que **por la vía de las pre-ampliaciones se intente aumentar la deuda bonificada para el financiamiento de dos proyectos, cuando la lógica llevaría a concluir que serían las empresas privadas participantes las que deberían incurrir en el costo de su financiamiento y no el sector público.**
8. 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 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 en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Presupuesto. Esos gastos deberían ser financiados exclusivamente con ingresos ordinarios.
9. Aunque resulta positivo que en el presupuesto para 2020 se haya incluido el costo de la política monetaria, ya que de ejecutarse dicho pago se coadyuvaría al mantenimiento de una política monetaria sin efectos adversos en el mediano plazo, conviene advertir que la facultad que se daría al Ministerio de Finanzas Públicas para utilizar dichos recursos para atender los compromisos de los servicios de la deuda pública y financiamiento del presupuesto, tendría un doble efecto monetario, pues no solo no se apoyaría a la política monetaria, sino que también elevaría el déficit fiscal. Por lo tanto, al aprobar el presupuesto para 2020 **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.**

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 15.6%, lo que implica que el 84.4% 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.
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. Se considera necesario **evaluar la conveniencia de destinar recursos públicos a ONGs privadas para que presten un servicio que le corresponde realizar al aparato estatal** y, de considerarse necesaria la prestación de tales servicios, que estos se adquieran en el marco de la Ley de Contrataciones del Estado.

16. Si bien la Ley Orgánica del Presupuesto -LOP- y la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado (anual) son leyes aprobadas y modificadas por el mismo procedimiento, es la Constitución la que determina los temas que se deben regular en cada una de esas leyes (reserva legal). **Cualquier modificación o regulación sobre los temas especificados en la Constitución para la LOP debe ser única y exclusivamente regulado en ésta; en caso de conflicto entre esas dos leyes, debe prevalecer la ley específica -la LOP-.**
17. Tomando en cuenta lo anterior, **es menester modificar o eliminar algunas de las normas presupuestarias incluidas en el proyecto de presupuesto** para 2020, debido a que contradicen, disminuyen o tergiversan las disposiciones contenidas en la ley Orgánica del Presupuesto. Entre esas normas destacan las contenidas en los artículos 7, 8, 24, 25, 31, 35, 57, 59, 62, 77, 80, 86, 92, 99, 100 a 107, y 122 a 124 del proyecto de presupuesto.
18. En síntesis, a fin de que el gobierno entrante pueda contar con una herramienta que le permita operar financieramente con transparencia y eficacia, resulta muy conveniente que el Congreso de la República apruebe el presupuesto del Estado para 2020, sujeto a las siguientes condiciones:
- a. Que se recorte hacia la baja el techo presupuestario (a unos Q87,727.5 millones, compatible con un déficit fiscal no mayor a un 2% del PIB) a fin de no comprometer la sostenibilidad fiscal;
  - b. Que no se aprueben aquellos aspectos que signifiquen pre-ampliaciones presupuestarias, los cuales deberán ser aprobados caso por caso, en su momento, de forma transparente; y,
  - c. Que se modifiquen o eliminen aquellas normas presupuestarias (indicadas en este documento) que disminuyen o tergiversan las disposiciones contenidas en la ley Orgánica del Presupuesto.