



Comunicado de prensa

GT-04-2020

Guatemala: Icefi recomienda al Congreso mejoras a la iniciativa de ley de ampliación presupuestaria

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) publicó su nota de coyuntura 03-2020, intitulada «Guatemala: análisis y recomendaciones para el proceso de readecuación del presupuesto de 2020»,¹ incluyendo la solicitud del Ejecutivo para ampliar el presupuesto de 2020. Con base en este análisis, el Instituto recomienda al Congreso de la República modificaciones para mejorar la iniciativa de ley de ampliación presupuestaria.

En el documento publicado, el Icefi explica que la readecuación del presupuesto 2020 es un proceso que se inició en enero, y que en general se infiere tiene los objetivos siguientes: adaptar el presupuesto de 2019 a la realidad de 2020, luego de la no aprobación del proyecto de presupuesto; incorporar al presupuesto medidas para cumplir promesas de campaña o elementos del plan de gobierno; aplicar la sentencia de la Corte de Constitucionalidad (CC) para el expediente No. 5510-2018, que modifica el cálculo de los aportes constitucionales; atender la emergencia del COVID-19; e, incluir las primeras medidas para la recuperación económica luego de la crisis del COVID-19, en el marco del *Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica, Etapa 1*.

A la fecha, el Ejecutivo ya ha modificado el presupuesto, empleando ampliaciones pre-aprobadas por el Congreso en 2018 y los instrumentos que para el efecto tiene la *Ley Orgánica del Presupuesto*. Usando estos instrumentos, el Ejecutivo amplió el presupuesto del Ministerio de Educación en Q185.4 millones para presupuestar un préstamo externo en ejecución y el del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales en Q15.0 millones para presupuestar una donación externa. Además, mediante transferencias internas, se alimentó con Q500.0 millones el Programa del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) para atención a desastres y calamidades públicas, pero a costa de reducir el presupuesto del resto de programas del MSPAS, esenciales para garantizar el derecho a la salud. Para compensar estos recortes, se realizó una transferencia de Q90.0 millones del Ministerio de Desarrollo Social a favor del MSPAS.

El Ejecutivo ha manifestado que con estas transferencias internas no es posible cumplir con los compromisos salariales adquiridos por el Gobierno del presidente Jimmy Morales, especialmente el cumplimiento del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito con las organizaciones sindicales del magisterio nacional, y los aumentos salariales en el MSPAS y el Ministerio de Gobernación. Agrega que tampoco podrá cumplir sus promesas electorales e implementar su plan de gobierno, por lo que mediante la iniciativa de ley número de registro 5719, el Ejecutivo solicitó al Congreso de la República ampliar el presupuesto 2020 en Q7,029.0 millones, los cuales se financiarían con deuda pública adicional, distribuida en Q5,000.0 millones con Bonos del Tesoro y Q2,029.0 millones con préstamos externos.

De la ampliación total solicitada por el Ejecutivo, solo el 14.0% (Q1,000.0 millones) se destinarían a enfrentar la emergencia del Covid-19. De esta fracción, la mitad (Q500.0 millones) irían al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda para la construcción y remozamiento de infraestructura de salud, lo cual a criterio del Icefi posiblemente no sea lo prioritario en la emergencia. La mitad restante (Q500.0 millones), irían al MSPAS, pero

¹ Disponible en <http://icefi.org/publicaciones/guatemala-analisis-y-recomendaciones-para-el-proceso-de-readecuacion-del-presupuesto>



posiblemente no constituiría presupuesto adicional para atender la emergencia, ya que serviría para restituir el presupuesto de los programas del MPSAS que ya fueron recortados para alimentar el programa de Atención a desastres y calamidades públicas. Al descontar los Q1,000.0 millones destinados al MSPAS y al MCIV para enfrentar la emergencia del Covid-19, la ampliación solicitada por el Ejecutivo se destinaría a pagar las cuantiosas obligaciones salariales contraídas por la administración anterior y asignaciones para cumplir promesas de la campaña electoral, tal el caso de incrementos para el Crédito Hipotecario Nacional, los incentivos forestales, los Consejos Departamentales de Desarrollo (Codede), el Fondo contra el hambre y el Fondo para Vivienda. De estos últimos, el Icefi considera excesivos los Q200.0 millones para los incentivos forestales y los Q850.0 millones para los Codedes, que combinados representan el 15.0% de la ampliación solicitada, más que los fondos solicitados para la atención de la emergencia del Covid-19. El Instituto considera que, si normalmente este tipo de incrementos son cuestionables, lo son más en medio de un estado de calamidad pública.

El Icefi considera como causa de preocupación que el Ejecutivo proponga financiar la totalidad de la ampliación presupuestaria con deuda pública. Con esto, el Gobierno evidencia desinterés, si no negligencia, por incrementar la recaudación tributaria vía la recuperación de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Advierte que el expediente que acompaña la iniciativa de ley incluye opinión y dictamen favorables, respectivamente, de la Asesoría Jurídica y de la Dirección Técnica del Presupuesto, ambas del Minfin, pero no figuran las opiniones de la Dirección de Crédito Público del Minfin o de la Junta Monetaria, con relación a los impactos macroeconómicos del endeudamiento público adicional propuesto. Tampoco incluye un análisis del impacto del incremento de la deuda pública sobre los indicadores de sostenibilidad y vulnerabilidad fiscal.

Finalmente, el Icefi advierte que el impacto de aplicar la sentencia de la CC para el expediente No. 5510-2018 (cambio en el cálculo de los aportes constitucionales), no se ha considerado en las modificaciones presupuestarias hasta ahora aplicadas, ni en la solicitud de ampliación presupuestaria. La aplicación de esta sentencia de la CC incrementaría los aportes constitucionales para la Universidad de San Carlos de Guatemala, las municipalidades, el Organismo Judicial y el deporte federado y no federado, lo cual el Icefi ha estimado constituiría un incremento en el gasto público de alrededor de entre Q5,000.0 y Q7,000.0 millones anuales.

El Icefi planteó 6 recomendaciones para corregir esta propuesta de ampliación presupuestaria (**véase el anexo a este comunicado**), en las cuales reitera que en el proceso de readecuación presupuestaria la atención a la emergencia sanitaria debe ser la prioridad principal. Se recomienda optimizar el presupuesto, priorizando el gasto social prioritario y la inversión pública en niñez y adolescencia, para lo cual identifica asignaciones en el presupuesto vigente por Q880.0 millones que pueden reorientarse a estos rubros prioritarios; emprender el esfuerzo por recuperar la efectividad de la SAT y elevar la recaudación tributaria; y que la deuda pública juegue un rol complementario en el financiamiento del presupuesto.

Guatemala, Centroamérica, 26 de marzo de 2020.

Para más información, comunicarse con Mónica Juárez al teléfono (502) 2505-6363 o al correo electrónico monica.juarez@icefi.org

Anexo

Recomendaciones del Icefi para mejorar el proceso de readecuación presupuestaria en general y la ampliación presupuestaria solicitada en la iniciativa de ley número de registro 5179

1. La coyuntura actual está marcada y determinada por el impacto en Guatemala de la pandemia del Covid-19, por lo que **la prioridad en el proceso de readecuación presupuestaria debe ser la atención de la emergencia sanitaria**. Se recomienda que el Congreso de la República corrija las prioridades de la ampliación presupuestaria, aprobando incrementos mayores a los programas y actividades con mayor potencial de incrementar la capacidad de Guatemala de contener la expansión de la enfermedad y atender al número creciente de víctimas. Para este propósito se propone que el Congreso de la República suprima o postergue propuestas no prioritarias como los incrementos al Crédito Hipotecario Nacional, los incentivos forestales, los Consejos Departamentales de Desarrollo y el Fondo para Vivienda.

En el caso del Fondo contra el hambre y tomando en cuenta el contexto actual, se recomienda establecer un plan concreto que permita la utilización transparente y efectiva de estos recursos en la urgente provisión de alimentos para las personas y los hogares con mayores índices de pobreza, desnutrición e inseguridad alimentaria, en todo el territorio nacional. Asimismo, se debe acompañar este fondo con un mejor control de la oferta y distribución de productos básicos en todo el territorio nacional, para garantizar el abastecimiento y castigar el acaparamiento y el incremento abusivo de precios.

2. El Gobierno debe realizar un esfuerzo intenso por optimizar el presupuesto, asumiendo como directrices la protección o incremento del gasto social prioritario y la inversión pública en niñez y la adolescencia, incrementando los ingresos tributarios como la fuente más sana para financiar el gasto público y redirigiendo asignaciones de gasto no prioritarias. Para este propósito, el Icefi ha identificado las siguientes asignaciones de gasto en el presupuesto vigente de 2020, las cuales deben transferirse a los programas de las entidades que están ejecutando medidas para enfrentar la crisis sanitaria, especialmente el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, o que tendrán a su cargo medidas para la recuperación económica.

Asignaciones de gasto que deben transferirse al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para enfrentar la crisis sanitaria o a las entidades que tendrán a su cargo las medidas de recuperación económica

Millones de Quetzales

Descripción	Aprobado	Modificaciones	Vigente
Ministerio de la Defensa Nacional	189.1	-6.0	183.1
Adquisición de accesorios y repuestos para la Fuerza Aérea	64.1	-6.0	58.1
Guatemalteca			
Adquisición de un buque para la marina de guerra	100.0		100.0
Capitalización del Instituto de Previsión Militar	25.0		25.0
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	525.0	-20.0	505.0
Aporte al Tribunal Supremo Electoral elecciones 2019	500.0	-20.0	480.0
Aporte al Tribunal Supremo Electoral voto en el extranjero	25.0		25.0
elecciones 2019			
Mides - Fondo de Desarrollo Social	195.0	-3.1	191.9
Total	909.1	-29.1	880.0

Fuente: Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín).

3. Como el análisis del Icefi lo revela, el Gobierno está modificando el presupuesto empleando todos los instrumentos legales a su disposición. Por esta razón, se recomienda al Congreso de la República y a la sociedad civil organizada ejercer auditoría social y monitorear de manera permanente estas modificaciones, especialmente durante la emergencia sanitaria y el proceso de recuperación económica.
4. Se recomienda que se aprueben únicamente las propuestas para la recuperación económica que gocen de respaldo técnico, y que se hayan discutido con el tiempo y profundidad debidos. Todas las propuestas deben contar con las opiniones y dictámenes técnicos de las entidades que ejercen rectoría en los temas abordados, en particular del Ministerio de Finanzas Publicas en todo lo relativo a la hacienda pública, de la Superintendencia de Administración Tributaria en materia tributaria, de la Junta Monetaria, del Banco de Guatemala y de la Superintendencia de Bancos en temas monetarios, financieros y macroeconómicos en general, del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en materia de salud, etc.
5. El Ejecutivo debe asumir como parte del proceso de readecuación presupuestaria el esfuerzo por incrementar la recaudación tributaria y la recuperación de la efectividad de la Superintendencia de Administración Tributaria, abandonando el desinterés y la negligencia demostrada en la propuesta entregada al Congreso. De la mano con esta corrección, se debe racionalizar el uso del crédito público, asumiendo que la deuda pública es y debe ser un financiamiento complementario a los ingresos tributarios. Para el efecto, para toda propuesta de ampliación u otra forma de readecuación presupuestaria que implique endeudamiento público adicional, el Ejecutivo debe solicitar las opiniones que ordena la literal i del artículo 171 de la Constitución Política de la República, y acompañarlas de informes con los resultados de análisis técnicos de sostenibilidad y vulnerabilidad fiscal.
6. El Ejecutivo y el Congreso de la República deben solicitar a la Corte de Constitucionalidad que en la resolución de las aclaraciones pendientes para la aplicación de la sentencia al expediente No. 5510-2018, referente a la determinación de los ingresos ordinarios del Estado y el cálculo de los aportes constitucionales, o mediante el procedimiento legal formal que aplique, permitir que la aplicación de esa sentencia sea hasta 2021 o hasta que la crisis mundial del Covid-19 se haya superado.