

## **Análisis técnico del Icefi de la iniciativa de ley número de registro 5023** **Que propone la aprobación de la Ley para la viabilización de la ejecución presupuestaria, sustitución de fuentes de financiamiento al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2016 y gestión de pasivos de la deuda pública<sup>1</sup>**

El Icefi analizó detenidamente la iniciativa de ley que el Organismo Ejecutivo presentó al Congreso de la República, respecto a lo cual manifiesta que:

1. Reitera su criterio técnico expuesto en noviembre de 2015, en cuanto a que el proyecto de presupuesto de 2016 presentado por el Ejecutivo en septiembre de 2015 fue calculado con base a la ejecución real de ese año, es decir, aplicando medidas severas de contención del gasto público, y no con base al presupuesto vigente al final de 2015. El presupuesto aprobado para 2016 considera replicar la política severa de contención del gasto público aplicada en 2015, por lo que en el presupuesto vigente de 2016 se están aplicando restricciones severas en el gasto, especialmente en el sector salud.<sup>2</sup>
2. Respalda la posición de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República en cuanto a que la discusión sobre las reformas a la *Ley Orgánica de la SAT* deben considerarse como prioritarias. Por esta razón, la aprobación de endeudamiento público adicional para 2016 debe discutirse *después* del inicio de la ejecución de un proceso integral de recuperación de la administración tributaria, el cual debe incluir la aprobación de las citadas reformas.
3. Recomienda que la discusión sobre la aprobación de endeudamiento público adicional cuente con el debido respaldo técnico. Para ello, insta al Ministerio de Finanzas Públicas a presentar un estudio de sostenibilidad fiscal que permita evaluar de forma técnica e integral el riesgo de que la política de endeudamiento público pueda tornarse insostenible en el futuro. Además, insta a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda a velar por el cumplimiento de lo establecido en la literal *i* del artículo 171 de la Constitución Política de la República, relativo a la opinión de la Junta Monetaria.<sup>3</sup>
4. Advierte un error de forma importante. A juicio del Instituto, la propuesta contenida en el artículo 3 de la iniciativa de ley número de registro 5023 de incrementar la emisión de bonos del Tesoro debe acompañarse de una modificación del presupuesto de ingresos vigente, artículo 1 de la *Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2016*, Decreto del Congreso de la República No. 14-2015. Así, al aprobar el artículo 3 de la propuesta del Ejecutivo y no

<sup>1</sup> Disponible en línea en: [http://www.minfin.gob.gt/downloads/presupuesto\\_informativos/iniciativa\\_020216.pdf](http://www.minfin.gob.gt/downloads/presupuesto_informativos/iniciativa_020216.pdf)

<sup>2</sup> Véase: <http://icefi.org/noticias/icefi-y-oxfam-demandan-un-presupuesto-que-reduzca-la-desigualdad>

<sup>3</sup> El texto constitucional referido dice: *Corresponde también al Congreso: i. Contraer, convertir, consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa. En todos los casos deberá oírse previamente las opiniones del ejecutivo y de la Junta Monetaria.*

modificar el artículo 1 del Decreto No. 14-2015, se estarían incrementando los *códigos de clase, sección y grupo de la fuente de financiamiento* «24 ENDEUDAMIENTO PÚBLICO INTERNO», «3 Colocación de obligaciones de deuda interna de largo plazo», y «10 colocación de bonos», de Q9,426,471,204 a Q11,060,071,204, pero no se aprobaría reducción alguna a ninguno de los demás rubros de ingresos, con lo cual, *de facto* el techo del presupuesto de ingresos se estaría incrementando de Q70,796,305,204 a Q72,429,905,204. Por otro lado, no se propone incremento alguno al presupuesto de gastos (artículo 2 del Decreto No. 14-2015). El Icefi considera que este es un error de forma, ya que se estaría descuadrando el presupuesto, en el sentido que el presupuesto de ingresos dejaría de coincidir con el de gastos.

A criterio del Icefi, la sustitución de fuente de financiamiento que propone el Ejecutivo debe reflejarse en una modificación del presupuesto de ingresos vigente (artículo 1 el Decreto No. 14-2015). Así, para mantener invariante el techo de gasto, un **incremento** en los bonos del tesoro por Q1,633.6 millones, debe compensarse con una **reducción** por el mismo monto en los demás rubros de ingresos,<sup>4</sup> que según la intención del Ejecutivo, debería operarse en los rubros de ingresos que son fuentes de financiamiento inejecutables para algunas asignaciones de gasto. El Icefi advierte además que si la fuente de financiamiento que se reducirá es de ingresos tributarios, entonces se estaría anticipando que la SAT tampoco cumplirá la meta de recaudación acordada para 2016.<sup>5</sup>

5. En cuanto a la propuesta del Ejecutivo de gestión de pasivos (artículo 2 de la iniciativa de ley número de registro 5023), recomienda que el Ministerio de Finanzas Públicas presente un informe técnico detallado que sustente la intención de renegociar, parcial o totalmente, el portafolio guatemalteco de operaciones de crédito público. Este informe debería detallar la justificación y el plan para conversión de préstamos, recompra o canje de títulos valores. Al igual que en el numeral 3 anterior, insta a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda a velar por el cumplimiento de lo establecido en la literal *i* del artículo 171 de la Constitución Política de la República, relativo a la opinión de la Junta Monetaria.
6. En cuanto a la propuesta de sustitución de fuentes de financiamiento, solicita a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda informar si el Ministerio de Finanzas Públicas entregó un informe detallado de las asignaciones de gasto en el presupuesto de 2016 que considera inejecutables por problemas en las fuentes de financiamiento. En caso la Cartera de Finanzas haya entregado ese informe, el Icefi solicita su publicación para poder analizarlo en contraste con lo solicitado en el artículo 4 de la iniciativa de ley número de registro 5023 y una eventual modificación al artículo 1 del Decreto 14-2015, ley del presupuesto de 2016.

---

<sup>4</sup> Específicamente: ingresos tributarios, ingresos no tributarios, contribuciones a la seguridad y previsión social, venta de bienes y servicios de la administración pública, rentas de la propiedad, transferencias corrientes, recuperación de préstamos de largo plazo, disminución de activos financieros o endeudamiento público externo.

<sup>5</sup> El Icefi estima que, con las condiciones actuales, la legislación vigente a hoy y dependiendo de las variaciones en los precios internacionales de los combustibles derivados del petróleo, la recaudación tributaria al final de 2016 podría incumplir la meta acordada entre la SAT y el Organismo Ejecutivo por un monto entre los Q 2,400 y Q 3,400 millones

7. Recomienda revisar el detalle de la sustitución de fuentes de financiamiento propuesta por el Ejecutivo en el artículo 4 de la iniciativa de ley número de registro 5023. El Icefi advierte que en el presupuesto de gasto corriente vigente en 2016, se consideran dos aportes extraordinarios para el Ministerio Público, uno por Q 140,756,991 y otro por Q 250,000,000 (para el fortalecimiento de la persecución penal), ambos sumando Q 390,756,991 y que en el presupuesto de gasto de capital vigente se contempla una transferencia al Ministerio Público de Q 100,000,000. Sin embargo, en el artículo 4 de la iniciativa de ley número de registro 5023 se menciona un **aporte extraordinario al Ministerio Público de Q 490,756,991**. El texto de la propuesta no aclara si el monto contenido en la propuesta del Ejecutivo es la suma de los tres anteriores.

Además de esta anomalía, el Icefi recomienda que el Ministerio de Finanzas Públicas detalle cuáles son los problemas de fuente de financiamiento en los otros rubros mencionados en el artículo 4 de la iniciativa de ley número de registro 5023, respecto: al aporte al Organismo Judicial por Q 195 millones; al aporte a la Universidad de San Carlos de Guatemala por Q 400 millones; al aporte de Q150 millones para el Fideicomiso de Transporte de la ciudad de Guatemala; al aporte para el Programa de Incentivos Forestales (Pinfor) de Q271.1 millones; y, al aporte para el Programa de Incentivos Forestales en el marco de la *Ley de Incentivos Forestales para Poseedores de Pequeñas Extensiones de Tierra de Vocación Forestal o Agroforestal* (Pinpep-Inab), de Q 126.6 millones.

8. Reconoce que aunque la iniciativa de ley número de registro 5023 busca resolver el problema de algunas fuentes de financiamiento, ya que por ello algunas asignaciones de gasto hoy son inejecutables, advierte que no contribuye a resolver problemas urgentes y de fondo, entre ellos la grave situación del sistema de salud público.
9. Se insta a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda a iniciar la discusión de medidas que no se limiten a corregir las fuentes de financiamiento del presupuesto, y que atiendan temas urgentes y prioritarios, insiste, como la crisis del sector salud, la crisis alimentaria esperable y las insuficiencias de recursos para educación, seguridad y justicia.

Guatemala, Centroamérica, 23 de febrero de 2016.