

Comunicado de prensa

GT-16-2023

Guatemala: el Icefi recomienda no aprobar la versión dictaminada por la Comisión de Finanzas del proyecto de presupuesto para 2024

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) analizó el dictamen que la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda (CFPM) del Congreso de la República¹ emitió para el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2024.² El Icefi lamenta que, al igual que en años anteriores, la CFPM desatendió las recomendaciones presentadas por varios y diversos sectores, con el objetivo de contar con un presupuesto que constituya un instrumento efectivo para el desarrollo integral, que procure el bienestar, con transparencia y controles anticorrupción. Por la severidad de las anomalías introducidas por la CFPM, el Icefi recomienda al Congreso de la República no aprobar la versión dictaminada del proyecto de presupuesto para 2024.

De su análisis sobre el dictamen emitido por la CFPM, el Icefi destaca:

1. No se corrigió la proyección de ingresos tributarios para 2024, la cual persiste subestimada. En su comunicado del 4 de septiembre,³ el Icefi advirtió este error de cálculo, el cual, en un escenario pasivo, es de una subestimación de por lo menos Q1,794.7 millones. El Instituto agregó que, en un escenario activo, es decir, con acciones administrativas de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) para reducir la evasión y otras formas de fraude fiscal, la corrección de la proyección de ingresos tributarios podría reflejarse en un incremento de hasta Q2,638.4 millones.

Criterios similares adoptaron otros sectores. En las audiencias en la CFPM, el equipo de transición del gobierno electo propuso incrementar la proyección de ingresos tributarios para 2024 en Q1,800.0 millones. En las mismas audiencias, el Superintendente de la SAT también coincidió, declarando que la meta de recaudación podría incrementarse en Q2,000.0 millones.⁴ Incluso, en las consideraciones de su dictamen,⁵ la propia CFPM reconoce la validez de estos criterios, y anota que la proyección de ingresos tributarios para 2024 podría incrementarse en Q5,000.0 millones, los cuales podrían generar una reducción en el endeudamiento público o un incremento en el techo presupuestario. Sin embargo, la CFPM desatendió criterios técnicos, con lo cual 2024 será el cuarto año

¹ Disponible en línea en https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/dictamen/13b6d-dictamen-6279-fav-cfpm.pdf

² Formalmente, la iniciativa de ley número de registro 6279, disponible en línea en https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/iniciativas/6001

³ Disponible en línea en <https://www.icefi.org/comunicados/guatemala-icefi-insta-que-el-proceso-de-transicion-incluya-la-discusion-en-el-congreso>

⁴ Por ejemplo, véanse <https://lahora.gt/nacionales/zuriczaotta/2023/10/17/gobierno-electo-insiste-que-se-necesita-presupuesto-de-q126-mil-millones-para-2024/> o <https://www.soy502.com/articulo/viable-incrementar-meta-recaudacion-esto-dice-sat-101772>

⁵ Véanse las páginas 25 y 26 del documento referido en la nota de pie de página 1, arriba.

consecutivo en el que la meta de recaudación de impuestos carece de sustento técnico y se situará por debajo de la recaudación real esperada.

- En el dictamen de la CFPM el techo presupuestario global permanece invariante en los Q124,880.0 millones originalmente propuestos por el Ejecutivo. Es decir, las modificaciones introducidas en el dictamen de la CFPM consisten en reducción de los techos presupuestarios de unas entidades, recortes que son compensados por incrementos en los techos presupuestarios de otras entidades.

Gasto público por entidad 2022-2024. Millones de quetzales

Entidad	2022	2023	2024		
	Ejecutado	Presupuesto vigente	Proyecto de presupuesto	Dictamen CFPM	Diferencias
Presidencia de la República	203.4	204.2	200.0	200.0	
Ministerio de Relaciones Exteriores	653.7	739.7	784.8	754.8	-30.0
Ministerio de Gobernación	5,894.8	6,911.6	7,839.2	7,567.2	-272.0
Ministerio de la Defensa Nacional	3,420.8	3,307.1	3,502.0	3,502.0	
Ministerio de Finanzas Públicas	340.6	391.0	404.7	404.7	
Ministerio de Educación	19,845.7	22,017.6	23,050.6	23,086.9	36.3
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	10,858.1	11,385.3	12,555.1	12,177.6	-377.5
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	959.9	1,382.1	1,425.7	1,432.7	7.0
Ministerio de Economía	771.1	464.4	504.8	517.3	12.5
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,640.6	1,553.7	1,676.0	1,571.7	-104.3
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y vivienda	8,983.7	8,122.9	6,580.0	6,580.0	
Ministerio de Energía y Minas	2,864.7	314.4	101.0	101.0	
Ministerio de Cultura y Deportes	555.4	806.9	720.6	659.1	-61.5
Secretarías y otras entidades del Ejecutivo	1,277.8	1,454.2	1,452.3	1,462.3	10.0
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	177.3	246.0	255.8	270.8	15.0
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	33,421.1	40,781.7	41,132.9	42,215.9	1,083.0
Servicios de la Deuda Pública	15,139.5	16,141.7	20,778.4	20,778.4	
Ministerio de Desarrollo Social	1,428.1	1,796.6	1,737.8	1,409.3	-328.5
Procuraduría General de la Nación	156.9	152.3	178.3	188.3	10.0
Techo presupuestario	108,705.2	118,173.5	124,880.0	124,880.0	0.0

Fuente: Sicoin, iniciativa de ley No. 6279 y dictamen de la CFPM.

Dentro de los recortes aplicados por la CFPM destacan como notablemente preocupantes los que sufrieron programas importantes del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). En contraste, es cuestionable que la CFPM introdujo aportes cuantiosos a organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras entidades, sin experiencia o capacidad demostrada para ejecutar fondos y rendir cuentas. Además, el Icefi investigó las ONG listadas, y detectó casos de entidades desconocidas o sin experiencia previa en la ejecución de fondos públicos, ligadas a funcionarios públicos, partidos políticos o diputados.

- El cuadro en el anexo a este comunicado de prensa detalla los incrementos y disminuciones por entidad, aplicados en el dictamen de la CFPM. Son causa de preocupación las disminuciones de Q417.0 millones al MSPAS, de Q356.0 millones al Ministerio de Desarrollo Social (Mides) y Q325.0 millones al Ministerio de Gobernación

(Mingob); es decir, una reducción de Q1,098.0 millones en las asignaciones para funcionamiento de tres de las principales entidades ejecutoras de gasto social prioritario. La disminución de Q274.0 millones a la SAT sería ilegal, toda vez, con ese recorte el aporte a esa entidad quedaría en Q1,737.6 millones, por debajo de Q1,970.7 millones, el 2% de los ingresos tributarios proyectados (Q98,533.3 millones), disposición que, de ser aprobada, contravendría lo dispuesto en la literal a) del artículo 33 de la Ley Orgánica de la SAT.

Estos recortes contrastan con los aumentos de Q200.0 millones para el Registro Nacional de las Personas (Renap), Q200.0 millones para la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), Q370.0 millones para el Ministerio Público (MP) y Q400 millones para el Organismo Judicial (OJ); es decir, aumentos por Q1,170.0 millones para entidades percibidas como aliadas del oficialismo, y en el caso de MP y el OJ, protagonistas importantes en la actual crisis política.

4. Además, en el articulado del dictamen la CFPM introdujo artículos conteniendo disposiciones que, de ser aprobadas, tornarán más rígida y difícil la ejecución del presupuesto. Entre estas normas destacan:
 - La instrucción al Ejecutivo de efectuar readecuaciones presupuestarias para financiar los programas y proyectos de inversión física listados en los artículos 116 (proyectos de agua potable a cargo del Mides), 117 (proyectos específicos a cargo del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda -Micivi), 120 (apoyo a comadronas, a cargo del MSPAS), 126 (incrementos a los aportes que el Ministerio de Educación -Mineduc- debe efectuar a asociaciones de padres de familia e institutos específicos) y 132 (incremento al aporte a una federación específica de cooperativas, a cargo del Ministerio de Economía - Mineco-).

Esta instrucción es cuestionable y se considera antitécnica, porque la CFPM no explica en su dictamen por qué las entidades responsables no incluyeron estos programas y proyectos en la propuesta original del Ejecutivo, ni la razón que justifique que se incluyan en un artículo específico en el decreto de aprobación del presupuesto. Además, al depender su ejecución de readecuaciones presupuestarias, presupone que algunos programas y proyectos que las entidades incluyeron en la propuesta original del Ejecutivo no se ejecutarán. El dictamen de la CFPM no identifica los programas o proyectos que no se ejecutarían, y con ello, abrirían espacio presupuestario para los listados de los artículos citados.

En el caso específico del MSPAS, es justa y legítima la asignación de Q70.0 millones para financiar el aporte de Q3,000 anuales como apoyo a las comadronas. Lo que el Icefi considera incorrecto, es que el artículo 120 del dictamen de la CFPM extraiga estos recursos del programa Prevención de la mortalidad materna y neonatal, preexistente, prioritario e importante. El Instituto reitera que el financiamiento del apoyo a las comadronas no debe obtenerse debilitando otros programas importantes del MSPAS, sino de otros espacios fiscales. Por ejemplo, estos recursos podrían haberse presupuestado si la CFPM hubiese corregido la proyección de ingresos tributarios, o podrían provenir de los incrementos cuantiosos asignados a entidades como el MP, el OJ o el Renap.

El Icefi investigó los proyectos listados en el artículo 117 del dictamen de la CFPM, encontrando anomalías. Se intentó verificar los números de registro en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), y en varios casos no existe o no está disponible. Estas anomalías incrementan la preocupación por la carencia de sustento técnico en la selección priorizada de estos proyectos, y que puedan constituir espacios para el abuso y la corrupción, alimentando el riesgo de que la inclusión en el dictamen de la CFPM de estos programas y proyectos haya obedecido a criterios políticos.

- La restricción de la facultad del Ejecutivo para administrar subejecuciones o economías presupuestarias, forzándolo a destinarlas a las transferencias o proyectos de inversión especificados en los artículos 119 (mejoras salariales en el MSPAS), 130 (readecuaciones presupuestarias cuantiosas a favor de entidades diversas) y 131 (incremento a los aportes al Fideicomiso de Transporte de la Ciudad de Guatemala - Fidemuni- y a la USAC). En su dictamen, la CFPM no justifica la razón por la cual se benefician a las entidades listadas y no a otras, por lo que, de nuevo, al carecer de explicación o justificación técnica, se eleva el riesgo de que esta instrucción al Ejecutivo haya obedecido a motivaciones políticas, y con ello, también constituyen espacios de alto riesgo para el abuso y la corrupción.
- La disposición contenida en el artículo 121 del dictamen, que prohíbe al Ejecutivo reducir las asignaciones al Mingob, al Ministerio de la Defensa Nacional (Mindef), al MSPAS, al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga) y al Mides. Por otro lado, los artículos 124 y 125 del dictamen prohíben el incremento de asignaciones presupuestarias para los renglones de gasto 029 (Otras remuneraciones de personal temporal), 113 (Telefonía), 121 (Divulgación e información), 189 (Otros estudios y servicios) y 196 (Servicios de atención y protocolo), y para la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia y la contratación de servicios de comunicación que no tengan cobertura nacional y gratuita.

Estas disposiciones, además de carecer de fundamento y justificación técnica, en caso de ser aprobadas, contravendrían lo dispuesto en la literal q del artículo 183 de la Constitución Política de la República, en cuanto a que la administración de la hacienda pública es una función del Poder Ejecutivo en la persona del Presidente de la República, delegada en el Ministerio de Finanzas Públicas. También contraviene lo establecido en el artículo 32 de la Ley Orgánica del Presupuesto, que norma la facultad del Ejecutivo para realizar modificaciones y transferencias presupuestarias. Además, su espíritu y fondo es incoherente e inconsistente, pues, por un lado, el artículo 121 del dictamen de la CFPM prohíbe reducir las asignaciones presupuestarias al Mingob, al MSPAS, al Maga y al Mides, pero por otro, como lo muestra el análisis en los numerales 2 y 3 arriba, es la propia CFPM la que aplicó recortes presupuestarios a estas entidades. Una vez más, la carencia de sustento técnico eleva el riesgo de que esta medida obedece a una motivación política, con riesgos de abuso.

- La disposición contenida en el artículo 122 del dictamen, que prohíbe al Micivi reprogramar las asignaciones presupuestarias de obras cuya ejecución inicie en 2024, con excepción de las especificadas en los artículos 117 y 130 del dictamen. Esta prohibición carece de justificación y razón técnica, toda vez la ejecución de la mayoría de los proyectos de inversión física requiere más de un ejercicio fiscal. Las



consecuencias de la aprobación de esta disposición son potencialmente nocivas y peligrosas, ya los únicos proyectos de inversión física que el Micivi lograría finalizar serían solo los especificados en los artículos 117 y 130 del dictamen.

Para el Icefi, la principal falencia del proyecto de presupuesto para 2024 es que no constituye un instrumento de política fiscal efectivo para procurar el desarrollo integral e inclusivo, y no procura el bienestar social de manera general e igualitaria. El dictamen de la CFPM no solo no corrige esta falencia, sino que la empeora.

Fundamentado en este análisis técnico, el Icefi recomienda al Pleno del Congreso de la República no aprobar esta versión del proyecto de presupuesto para 2024. En este caso, aplicaría lo dispuesto en la literal b del artículo 171 de la Constitución Política de la República, es decir, que en 2024 se tendría que ejecutar el presupuesto vigente al final de 2023, un escenario que implicaría inconvenientes importantes, toda vez se volvería a aplicar un presupuesto que fue formulado para la realidad distinta al del año fiscal en ejecución. Sin embargo, los inconvenientes que implica ejecutar en 2024 el presupuesto que fue formulado para 2023, no superan, y son de una gravedad menor a las anomalías y alteraciones que la CFPM introdujo en el dictamen sobre el proyecto de presupuesto para 2024.

Guatemala, Centroamérica, 26 de octubre de 2023.

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

Anexo

Incrementos y disminuciones por entidad, aplicados en el dictamen de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República al Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2024 (iniciativa de ley número de registro 6279)

Millones de Quetzales

Entidad	Incrementos	Disminuciones
Presidencia de la República		
Ministerio de Relaciones Exteriores		30.0
Ministerio de Gobernación	43.0	325.0
Ministerio de la Defensa Nacional		
Ministerio de Finanzas Públicas		
Ministerio de Educación	34.5	
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	39.0	417.0
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	7.0	
Ministerio de Economía	18.3	
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	20.7	125.0
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y vivienda		
Ministerio de Energía y Minas		
Ministerio de Cultura y Deportes	8.5	70.0
Secretarías y otras entidades del Ejecutivo	40.0	30.0
<i>Secretaría de obras sociales de la esposa del presidente</i>	40.0	
<i>Secretaría de comunicación social</i>		30.0
Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	11.0	
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	1,357.0	274.0
<i>Registro de Información Catastral</i>	15.0	
<i>Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala</i>	30.0	
<i>Oficina nacional de la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes</i>	22.0	
<i>Registro Nacional de las Personas</i>	200.0	
<i>Corte de Constitucionalidad</i>	70.0	
<i>Universidad de San Carlos de Guatemala</i>	200.0	
<i>Ministerio Público</i>	370.0	
<i>Bomberos Voluntarios</i>	20.0	
<i>Instituto de la Defensa Pública Penal</i>	30.0	
<i>Organismo Judicial</i>	400.0	
<i>Superintendencia de Administración Tributaria</i>		274.0
Servicios de la Deuda Pública		
Ministerio de Desarrollo Social	38.0	356.0
Procuraduría General de la Nación	10.0	
Total	1,627.0	1,627.0