

02

Rigidez Presupuestaria



Documentos de ciudadanía y presupuesto para
públicos no especializados

Rigidez Presupuestaria



Documentos de ciudadanía y presupuesto para
públicos no especializados

CRÉDITOS

Supervisión

Ricardo Barrientos Quezada
-Director ejecutivo

Coordinación

Lilian Sierra Vélez
-Coordinadora del área de Transparencia fiscal

Investigación

Irasema Magaña
-Investigadora con especialización en Administración Pública y Gestión Presupuestaria

Producción editorial

Mónica Juárez Balcárcel
-Asistente de comunicación y relaciones públicas

Diagramación

Emilly Ordoñez Soto
-Consultora

© Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi)
7ª avenida 5-45, zona 4 Edificio XPO1, oficinas 506
Ciudad de Guatemala, Guatemala

Septiembre de 2024

ISBN: 978-99939-41-12-5

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). Su contenido es responsabilidad exclusiva del Icefi y no necesariamente refleja los puntos de vista de las instituciones cooperantes.

En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico: info@icefi.org

El Icefi promueve el uso de lenguaje inclusivo que no discrimine ni marque diferencias entre las personas según su sexo o identidad de género. No obstante, por economía expresiva, este documento podría contener expresiones en masculino genérico para referirse por igual a mujeres y hombres, uso que en ninguna forma debe entenderse como una intención discriminatoria por parte del Instituto.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcialmente, sin permiso expreso del Icefi, siempre y cuando se de crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito del Icefi, solicitado a: info@icefi.org

Puede descargar la versión electrónica en www.icefi.org

ÍNDICE

Siglas y acrónimos.....	8
¿Qué es la rigidez presupuestaria en Guatemala?.....	9
¿Cuál es el fundamento legal de la rigidez del presupuesto?.....	12
¿Cómo se estructura la rigidez por compromiso del gasto?	13
¿Qué son las remuneraciones?.....	15
¿Qué es la deuda pública?.....	16
¿Cómo se determina el destino del gasto?.....	16
¿Cuáles son las obligaciones del Estado?.....	17
¿Quiénes conforman las clases pasivas del Estado?.....	17
¿Qué es la libre disposición del presupuesto?.....	17
¿Cuáles son los otros compromisos del Estado?.....	18
Referencias.....	19

Resumen

Rigidez presupuestaria se refiere a todas las asignaciones que deberán ser incluidas de manera permanente en el presupuesto anual del país, esto, de acuerdo con la Constitución Política de la República de Guatemala o a leyes específicas que no están sujetos a cambios y que se debe dar cumplimiento a estas. La finalidad de estos gastos es garantizar la educación, el deporte, la justicia, entre otros.

Palabras clave:

presupuesto, rigidez presupuestaria, compromiso del gasto, aportes constitucionales, aportes institucionales, ingresos tributarios, remuneraciones, deuda pública, obligaciones del Estado.

Abstract

Budgetary rigidity refers to all allocations that must be permanently included in the country's annual budget, in accordance with the Political Constitution of the Republic of Guatemala or specific laws that are not subject to change and must be complied with. The purpose of these expenses is to guarantee education, sports, justice, among others.

Keywords:

budget, budget rigidity, spending commitment, constitutional contributions, institutional contributions, tax revenue, remunerations, public debt, state obligations.



Siglas y acrónimos

CPRG	Constitución Política de la República de Guatemala
CGC	Contraloría General de Cuentas
Conred	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
INAB	Instituto Nacional de Bosques
IVA	Impuesto al Valor Agregado
IVA-PAZ	Impuesto al Valor Agregado para la Paz
LOP	Ley Orgánica del Presupuesto
Minfín	Ministerio de Finanzas Públicas
MP	Ministerio Público
Renap	Registro Nacional de las Personas
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala

El Presupuesto de Ingresos y Egresos de Guatemala contempla gastos que se encuentran comprometidos anualmente, a esto se le llama rigidez presupuestaria.

A continuación, explicaremos más a detalle de qué se trata.

¿Qué es la Rigidez presupuestaria en Guatemala?



La rigidez presupuestaria es también identificada como los gastos ineludibles o inflexibilidades presupuestarias; es decir, todos aquellos renglones del presupuesto que no están sujetos a cambios de corto plazo por parte de las autoridades de política pública.

Estas asignaciones se encuentran establecidas en la Constitución Política de la República de Guatemala o en alguna ley específica. En estas se especifican los recursos que se deben destinar para cierto tipo de gasto a las que el gobierno debe cumplir para que se realicen sus actividades en forma normal.

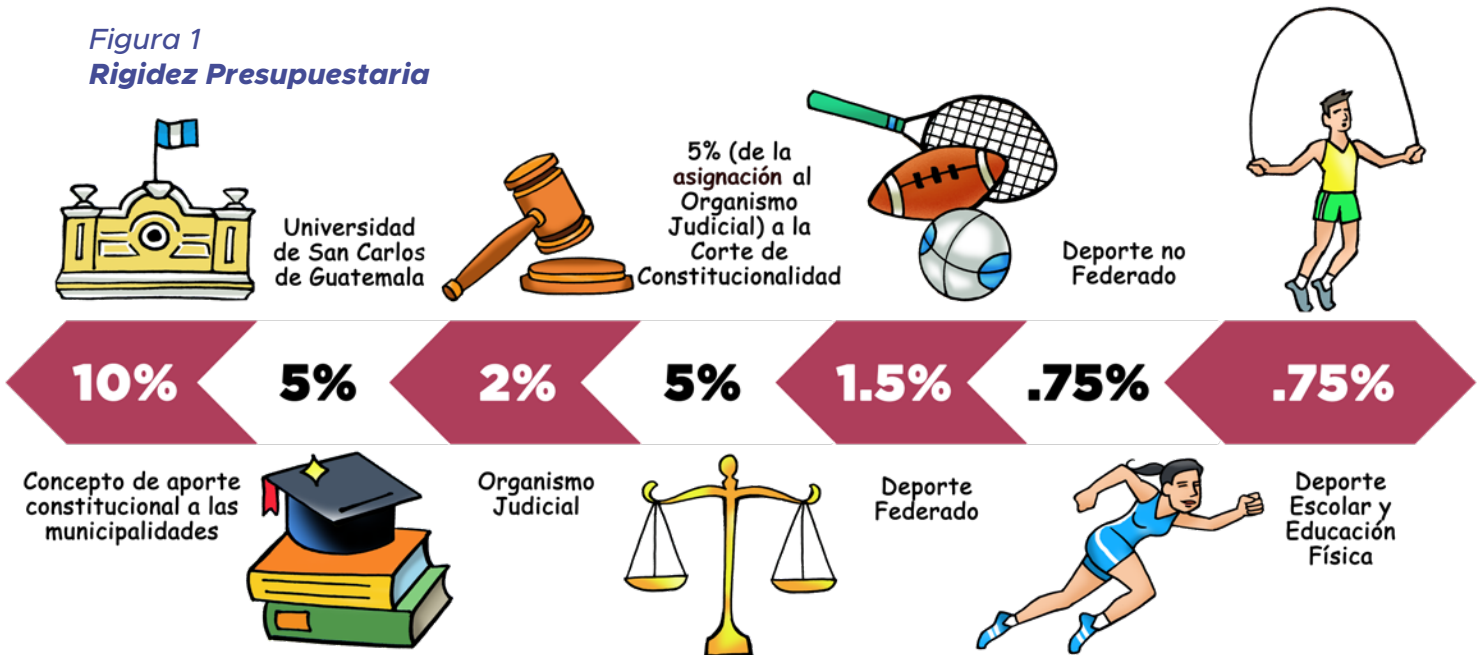


La rigidez más importante se encuentra en:

- ▶ Las asignaciones a entes específicos conforme lo establecido en leyes de orden constitucional o común;
- ▶ destinos específicos de recursos tributarios;
- ▶ salarios de los trabajadores;
- ▶ asignaciones para el pago de la deuda pública, etc;
- ▶ otros compromisos que propician rigidez presupuestaria derivan de insumos básicos en programas educativos, de salud y de seguridad.

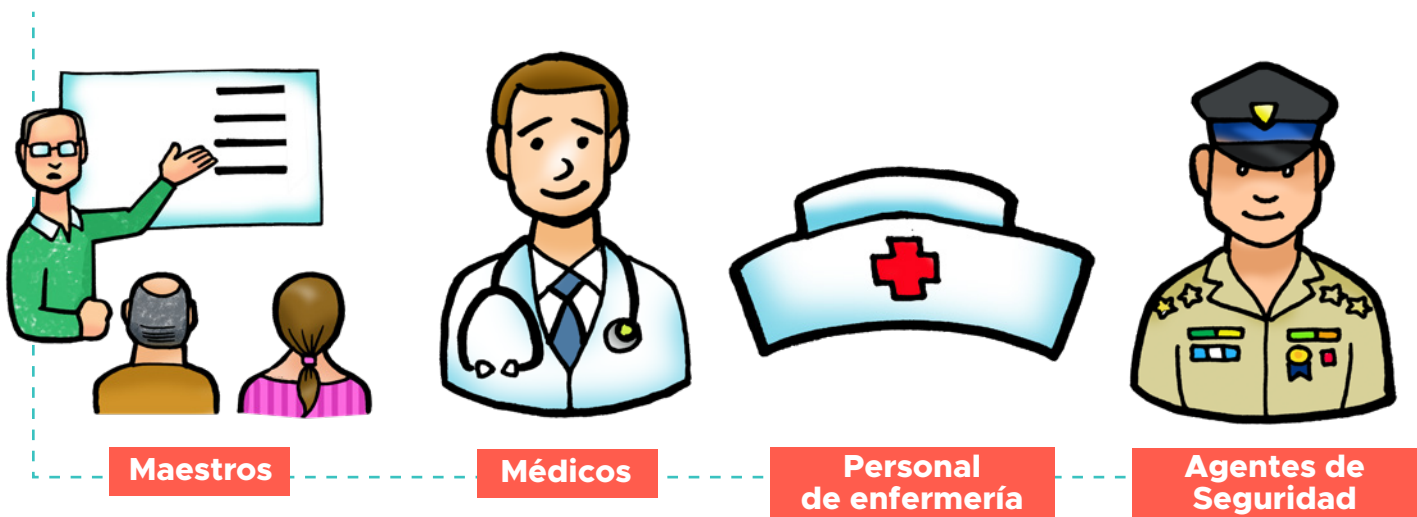
Por ejemplo, la Constitución Política de la República de Guatemala expresa que de los ingresos ordinarios del Estado debe asignarse los siguientes porcentajes:

Figura 1
Rigidez Presupuestaria

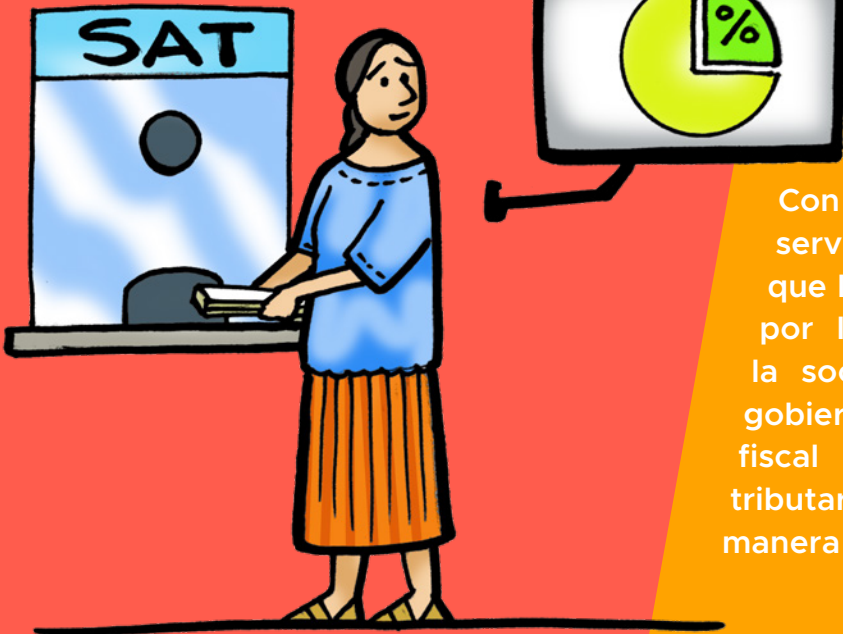
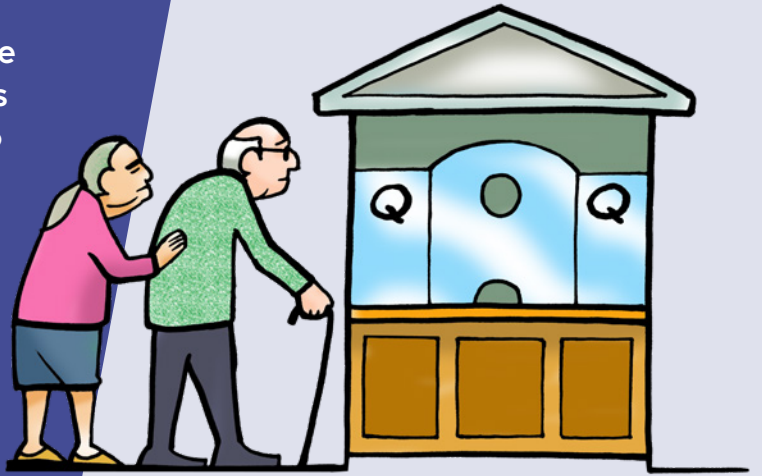


Fuente: Icefi 2024

El mayor porcentaje de presupuesto está destinado al pago de nómina de salarios de los maestros, médicos, personal de enfermería y agentes de seguridad, pues son personal esencial en la prestación de los servicios públicos.



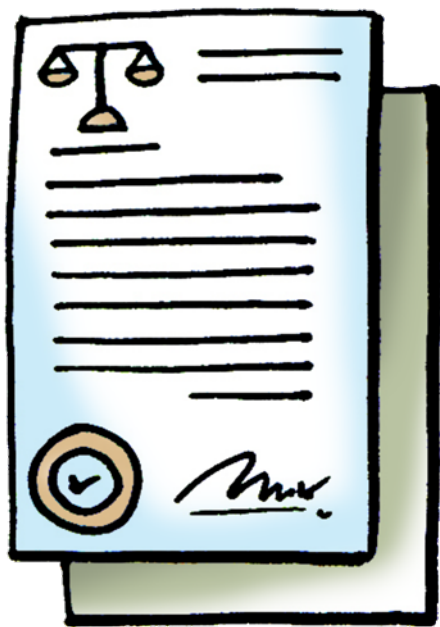
Dentro del presupuesto también se prioriza el pago de las Clases Pasivas Civiles del Estado, es decir el pago de las jubilaciones, un compromiso del Estado, así como el pago de la deuda pública, cumpliendo con los compromisos contractuales adquiridos con organismos financieros internacionales para fines específicos.



Con mayor desarrollo, las demandas de servicio de la población aumentan más que los ingresos que obtiene el Estado, por lo que es importante que tanto la sociedad como las autoridades de gobierno analicen y promuevan la política fiscal para incrementar la recaudación tributaria y atender a la población de manera eficiente.

¿Cuál es el fundamento legal de la rigidez del presupuesto?

Cuando hablamos de presupuesto, analizamos las necesidades que hay que cubrir con lo que tenemos; sin embargo, el presupuesto del Estado está limitado por las leyes, como la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley Orgánica del Presupuesto (LOP) (Decreto 101-97 del Congreso de la República de Guatemala).



Las leyes y normas que regulan el presupuesto varían de acuerdo con la clase de entidad pública que se trate, estas se dividen en dos grupos: las entidades del Sector Público Financiero y las del Sector Público no Financiero. Entre las entidades del Sector Público no Financiero están los ministerios de Estado y secretarías de la Presidencia, las entidades descentralizadas, autónomas, empresas públicas y las municipalidades.

Si bien el Código Municipal (Decreto 12-2002) regula el presupuesto de las municipalidades, también por ser una entidad autónoma, hay otras leyes que regulan el presupuesto que se les otorga. Las leyes aprobadas por el Congreso de la República, así como las normas establecidas por las máximas autoridades de la entidad afectan directamente al presupuesto, están sujetas a cumplir con la LOP, que señala los principales lineamientos en cuanto a los requisitos que deben llenar sus presupuestos, su composición y la evaluación de estos.

Los lineamientos que deben cumplirse en relación con los presupuestos públicos son de diversos niveles, los cuales, ordenados de mayor a menor jerarquía, son:

Constitucionales

Es decir que emanan de la Constitución Política de la República. Son los lineamientos de mayor nivel, se refiere a aspectos generales del presupuesto y tienen efecto sobre los presupuestos de todas las entidades públicas.

Leyes Ordinarias

Son aquellas leyes aprobadas por el Congreso de la República, y son normas específicas que regulan los presupuestos públicos de determinadas instituciones.

Acuerdos

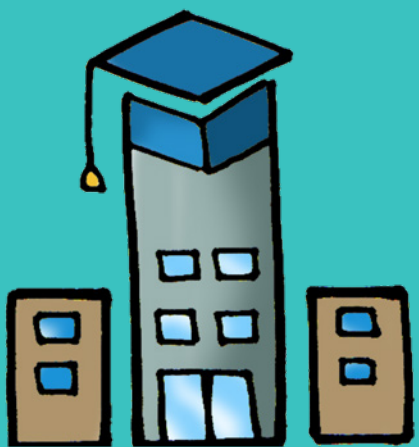


Estas son normas emitidas por el Organismo Ejecutivo, y pueden ser: gubernativos cuando son lineamientos que provienen del presidente de la República; o bien ministeriales cuando provienen de los ministros. Sobre el tema presupuestario, los acuerdos ministeriales provienen del Ministerio de Finanzas Públicas y tienen validez en entidades específicas sobre temas puntuales.

¿Cómo se estructura la rigidez por compromiso del gasto?

Como hemos visto anteriormente, las leyes vigentes determinan los compromisos del presupuesto, los cuales deben quedar establecidos en el proyecto de presupuesto para el próximo ejercicio fiscal. La rigidez del presupuesto ocupa la mayor parte de este, por los compromisos adquiridos.

A continuación, conoceremos cada uno de estos rubros que pertenecen a la estructura de la rigidez por compromiso del gasto:



Aportes Constitucionales: Se establece en la Constitución el monto de aportes presupuestarios que debe hacer el Organismo Ejecutivo a determinadas instituciones, de acuerdo con lo que establecen otras leyes para garantizar su independencia, tal es el caso del Organismo Judicial; o la autonomía de instituciones como la Contraloría General de Cuentas (CGC) y las municipalidades.

Garantizar el otorgamiento de estos aportes a través de mandatos constitucionales evita que estos recursos queden a la discreción de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y evita que sean manipulados en contra del Poder Judicial, las instituciones autónomas, descentralizadas y los gobiernos locales o condiciones políticas.

Por ejemplo, otras leyes específicas fijan distintos porcentajes a favor de diversas instituciones: Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), Ministerio Público (MP), Registro Nacional de las Personas (Renap), Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (Conred) e Instituto Nacional de Bosques (INAB), entre otras.

Aportes institucionales: Se refieren a los recursos que necesitan las instituciones públicas para su funcionamiento con destinos específicos de recursos tributarios; salarios de los trabajadores; asignaciones para el pago de la deuda pública de las instituciones del Estado, las cuales deben estar acorde a la planificación de sus actividades y los recursos que utilizarán para realizarlas.



Ingresos tributarios IVA-PAZ: Aporte que reciben las municipalidades anualmente; el mismo lo indica la Constitución Política de la República de Guatemala y es distribuido según lo establece el Código Municipal.

Destinar por lo menos un noventa por ciento del porcentaje para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes; el otro diez por ciento restante podrá ser utilizado para financiar gastos de funcionamiento.



Educación



Salud preventiva



Obras de infraestructura



Servicios públicos



Gastos de funcionamiento

Tabla 1
Criterios de distribución

30%	Distribuido proporcionalmente a la población total de cada municipio.
35%	Distribuido en partes iguales a todas las municipalidades.
25%	Distribuido proporcionalmente a los ingresos propios por cápita de cada municipio.
10%	Distribuido directamente proporcional al número de aldeas y caseríos

Fuente: Icefi 2024

Clases pasivas: La Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado (Decreto 63-88 del Congreso de la República de Guatemala) establece las pensiones de los trabajadores civiles del Estado a su favor o a favor de sus familiares, como lo señalan los artículos 144, 145 y 146 de la Constitución Política de la República de Guatemala y que presten o hayan prestado servicios en los organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Así también brinda la opción a los trabajadores civiles que no tengan su propio régimen de pensiones, y presten servicio a las entidades descentralizadas autónomas, de la Corte de Constitucionalidad, Tribunal Supremo Electoral y trabajadores que presten sus servicios por el sistema de planillas en los organismos o entidades mencionadas, a realizarlo de forma voluntaria.



Otros: está compuesto por los recursos destinados a los Consejos de Desarrollo, otros destinos como la deuda pública e inversión física.

¿Qué son las remuneraciones?

Pagar compensación a funcionarios y empleados públicos y la remuneración de los servidores públicos y funcionarias se determina de conformidad con la Ley de Salarios de la Administración Pública y demás normas legales pertinentes, a excepción de la organización o unidad descentralizada a la que pertenecen y que cuenta con legislación específica sobre esta materia. En todos los casos, anualmente se deberá elaborar un presupuesto que contenga información detallada de los cargos y sus respectivas remuneraciones conforme a lo previsto en el artículo 75 de la LOP.



¿Qué es la **deuda pública**?

La deuda pública es la suma o conjunto de obligaciones legales y contractuales (contratos) que el Estado debe cumplir frente a terceros relevantes con base en acuerdos suscritos en estas materias. De esta manera se puede decir que es una fuente adicional de ingresos que un Estado utiliza para financiar gastos e inversiones públicas cuando los ingresos regulares provenientes de impuestos y servicios públicos son insuficientes para cubrir el presupuesto durante un período de tiempo determinado. Hay que tener en consideración que la carga de la deuda pública puede acumularse durante muchos años (Icefi, 2020).



¿Cómo se determina el destino del gasto?

Para que el Estado suministre a la población de bienes y servicios, el gasto debe planificarse de manera adecuada con el objeto de lograr el bien común. A los recursos que se destinan para obtener dichos resultados se les llama gasto público, estos pueden ser orientados a la salud, educación, defensa, cultura, gobernanza, entre otros.

Todos conocemos que las necesidades son muchas y los recursos son escasos, es por ello que el Estado debe tomar en consideración los siguientes aspectos: primero, cuánto dinero se va a recaudar en el año; segundo, priorizar las necesidades y asignarles recursos. Esto debe estar contemplado en la propuesta de la Ley de Presupuesto de Ingresos y Egresos para el año correspondiente; es ahí donde se determina el gasto y es tarea de los legisladores aprobar o improbar este. Es el Ministerio de Finanzas Públicas, quien considera el escenario económico para el ejercicio fiscal y en donde se definirán las metas de recaudación que deberá alcanzar la SAT, así como el endeudamiento, hasta qué límite se debe gastar y cómo se desenvolverá la política económica de mediano plazo realizada con otras instituciones.

¿Cuáles son las obligaciones del Estado?

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el artículo 119, indica cuáles son las obligaciones del Estado. En la literal m) indica «mantener dentro de la política económica, una relación congruente entre el gasto público y la producción nacional [...]». Es decir que debe existir un equilibrio entre lo que produce el país que se traduce en la generación de ingresos y cómo estos deben ser adecuadamente destinados al gasto a fin de evitar generar déficit; es decir, generar endeudamiento.

¿Quiénes conforman las clases pasivas del Estado?



La Constitución Política de la República de Guatemala reconoce en su artículo 114 el derecho de jubilación para los trabajadores del Estado. Las clases pasivas del Estado están conformadas por todos los funcionarios de carrera que han trabajado dentro de la administración general del Estado, justicia, así como los órganos estatales o constitucionales que lo prevean. Los trabajadores que cotizan pertenecen a los renglones presupuestarios 011, 021, 022 y 023. Para ello se debe cumplir con los supuestos establecidos en la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado para tener derecho a la pensión por jubilación.

¿Qué es la libre disposición del presupuesto?

Es el aporte complementario que otorga el Estado destinado al financiamiento de gastos de los organismos públicos, el cual no tiene un destino específico.

¿Cuáles son los otros compromisos del Estado?



Es necesario indicar que existen obligaciones constitucionales, además de los Acuerdos de Paz, que fijan porcentajes del presupuesto del Estado que deben propiciar que:

- Se pueda acceder a la educación superior con fondos del Estado, que debe ir acorde al aumento de estudiantes y a la mejora de la calidad educativa.
- Se promueva la educación física y el deporte, la asignación del 50% destinada al deporte federado; 25% a educación física, recreación y deportes escolares y el 25% restante al deporte no federado.
- Los gobiernos locales cumplan con sus funciones en cada municipio del país, entre ellos, el 90% de su destino debe ir orientado a educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de sus habitantes, el 10% restante para gastos de funcionamiento.
- El sector Justicia cumpla con sus funciones.

Estas obligaciones o el porcentaje de recursos presupuestarios que tienen destino específico incluyen el pago de las Clases Pasivas Civiles del Estado.

REFERENCIAS

Congreso de la República de Guatemala. (1997). Ley Orgánica del Organismos Ejecutivo Decreto 114-97.

_____. (1997). Ley Orgánica del Presupuesto Decreto 101-97. Congreso de la República de Guatemala.

_____. (2002). Código Municipal Decreto 12-2002. Congreso de la República de Guatemala.

_____. (2002). Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Decreto 11-2002. Congreso de la República de Guatemala.

_____. (2008). Ley de Acceso a la Información Pública Decreto 57-2008. Congreso de la República de Guatemala.

Icefi. (2020). Deuda pública. Icefi.org. <https://mail.icefi.org/etiquetas/deuda-publica>

Minfin y Segeplán. (2013). Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados para el sector público de Guatemala. https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes_manuales/manuales_dtp/guia_conceptual_gestion_resultados.pdf

Minfin. (2023). Presupuesto ciudadano 2023. <https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/2023ciudadano/presupuestociudadano2023.pdf>

ISBN: 978-99939-41-12-5



9 789993 941125

