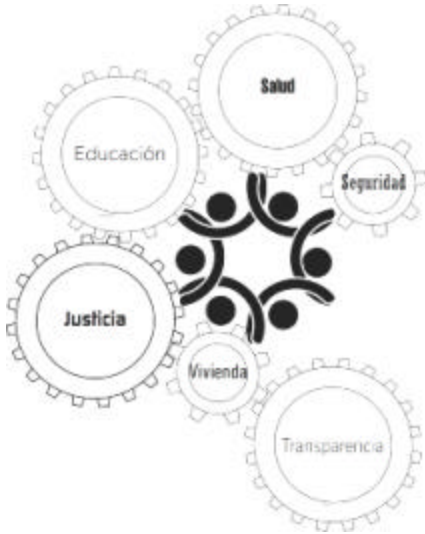


# SEGUNDA PARTE



## Exposición General de Motivos del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2006

## Exposición General de Motivos del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2006

### 1. Desempeño Macroeconómico y Resultados Fiscales 2004

#### 1.1. Actividad Económica 2004

##### 1.1.1. Economía Global 2004<sup>1</sup>

El crecimiento económico a nivel mundial se consolidó durante el 2004 al registrar una tasa de variación positiva de 5.1 por ciento (el más alto en las últimas tres décadas) en relación al año 2003 (4.0%). La aceleración del crecimiento mundial fue impulsada principalmente por la actividad económica de los Estados Unidos, que observó una variación anual en su producción del 4.4%. El desempeño de esta economía ayudó a mejorar el crecimiento del área del Euro, que pasó de 0.5% en el 2003 a 2.0% en 2004, considerado todavía como débil.

El crecimiento económico mundial se desarrolló bajo el estímulo fiscal y monetario de la economía de los Estados Unidos, conjugado con una alta productividad laboral y la proliferación de los acuerdos comerciales regionales alrededor del mundo. La inflación en los países avanzados, después de haber caído a niveles inusuales a mediados de 2003 con los temores de la deflación, reapareció bajo la inevitable influencia de los altos precios del petróleo y bienes intermedios colocándose en 2.1% en el 2004. Este comportamiento de la economía internacional, especialmente en los Estados Unidos de Norte América (EE.UU.), fue de vital importancia para la actividad económica nacional, toda vez que ese país es el principal socio comercial guatemalteco.

No obstante la solidez de la recuperación económica mundial observada en 2004, persistieron algunas preocupaciones a nivel internacional: i) la expansión global no fue equilibrada puesto que continuó dependiendo del desempeño económico de los EE.UU. y de la República Popular de China; ii) el desbalance global, debido principalmente a la magnitud del déficit de la cuenta corriente de los EE.UU, siguió siendo fuente potencial de riesgo para la estabilidad económica mundial; y iii) la posición fiscal de mediano plazo en los EE.UU, Europa y Japón, derivado de las reformas y consolidación de los sistemas de pensiones y salud.

1.	Desempeño Macroeconómico y Resultados Fiscales 2004	1
1.1.	Actividad Económica 2004	1
1.1.1.	Economía Global 2004	1
1.1.2.	Actividad Económica Interna 2004	2
1.2.	Resultados Presupuestarios 2004	3
1.2.1.	Situación Financiera e Indicadores Macroeconómicos de la Administración Central 2004	3
2.	Comportamiento Económico y Financiero 2005	7
2.1.	Actividad Económica 2005	7
2.1.1.	Economía Global 2005	7
2.1.2.	Actividad Económica Interna 2005	8
2.2.	Principales Aspectos Presupuestarios y de Política Fiscal 2005	9
2.3.	Resultados Fiscales del Primer Semestre 2005	11
2.4.	Aspectos Fundamentales del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2006	13
2.4.1.	Situación Financiera e Indicadores Macroeconómicos de la Administración Central 2006	14
2.4.2.	Estrategia de Financiamiento 2006	17
3.	Prioridades del Gasto Público	18
4.	Gestión del Gasto Público	21
4.1.	Avances en la Gestión del Gasto Público	21
4.2.	Nuevo enfoque en la preparación del presupuesto	22

1 World Economic Outlook, abril de 2005, Fondo Monetario Internacional (FMI).

Las estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) muestran que durante 2004 el crecimiento económico de América Latina y el Caribe fue de 5.5 por ciento (2.1% en 2003) acompañado de un ritmo inflacionario de 6.5 por ciento (10.6% en 2003). Por su parte, en los países centroamericanos se alcanzó un crecimiento económico promedio de 3.5 por ciento durante 2004, similar al observado en 2003. El nivel inflacionario del área se situó en 7.2 por ciento (5.7% en 2003), explicado principalmente por el efecto de los precios del petróleo registrados durante 2004.

### 1.1.2. Actividad Económica Interna 2004<sup>2</sup>

Durante el 2004 la actividad económica interna se desarrolló en presencia de un comportamiento favorable de las condiciones externas, propiciada principalmente por la recuperación de la economía estadounidense. Sin embargo, el volátil y alcista comportamiento de los precios del petróleo exigió un esfuerzo adicional a la política económica del país en el sentido de intensificar el uso de herramientas capaces de frenar el incremento de la inflación importada<sup>3</sup>, la cual, según la Autoridad Monetaria, explicó aproximadamente un 25.0 por ciento de la inflación observada en 2004, que se situó en 9.23 por ciento, por arriba de la meta establecida (6.0%).

La actividad económica interna medida por el comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB) en términos reales mostró un crecimiento de 2.7 por ciento (2.1% en 2003)<sup>4</sup>, y sobrepasó por primera vez en los últimos cuatro años al crecimiento de la población, que se ubicó en 2.6 por ciento durante 2004.

Por el lado del origen de la producción, la mayoría de los sectores productivos mostraron un comportamiento positivo con excepción de los sectores explotación de minas y canteras; construcción; y, administración pública y defensa. El menor dinamismo de estos sectores estuvo explicado por la inferior producción esperada de petróleo, y por la contracción del gasto público.

Por el lado del gasto, la producción registró tasas de crecimiento mayores a las obtenidas durante el período previo, con excepción del gasto de gobierno. En este sentido, la demanda interna creció a una tasa de 3.2 por ciento en 2004 (2.4% en 2003) en donde la inversión privada se mostró más dinámica; la demanda externa (exportaciones) creció 1.9 por ciento (1.6% en 2003) inducida por el mejor desempeño de la economía estadounidense; mientras que la oferta externa (importaciones) creció 5.2 por ciento en comparación a 2003, en donde destacaron las importaciones de materias primas y productos intermedios y de bienes de capital.

Finalmente, durante 2004 se registró un déficit en cuenta corriente equivalente a 4.1 por ciento del PIB, acompañado de un nivel de reservas monetarias internacionales netas (RIN) de 12.7 por ciento del PIB, en donde fueron importantes los recursos provenientes de la contratación de préstamos externos,

2 Basado en: Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia: Evaluación a noviembre 2004 y propuesta para 2005, Banco de Guatemala; Evaluación del Desempeño Macroeconómico Reciente, Banco de Guatemala, junio 2005; y Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia: conferencia de prensa del Banco de Guatemala, agosto 2005.

3 Inflación de costos derivada del crecimiento de los precios de las materias primas y productos intermedios, así como de los bienes finales importados.

4 Revirtiendo con ello la desaceleración que venía mostrando desde 1999.

mientras que las remesas familiares se situaron alrededor de un 2.5 por ciento del PIB. Cabe indicar que el nivel de RIN aseguró 5.1 meses de importaciones.

## **1.2. Resultados Presupuestarios 2004**

Como resultado de la no aprobación del proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal 2004 de conformidad con lo que establece la Constitución Política de la República, pasó a regir el presupuesto vigente al 31 de diciembre de 2003<sup>5</sup>, el cual permitió la ejecución presupuestaria de la Administración Central. Este hecho provocó un desfase entre la estructura de los programas y fuentes de financiamiento del 2003 y 2004, por lo que el Organismo Ejecutivo se vio en la necesidad de corregir las dificultades para su ejecución, realizando un reordenamiento y ajuste presupuestario, que se legalizó por medio del Acuerdo Gubernativo No. 158-2004, a la vez que se promovió la autorización para la colocación de Q. 4,400.0 millones de bonos del Tesoro<sup>6</sup> para financiar el déficit fiscal.

El Congreso de la República aprobó parte de las medidas fiscales que el Organismo Ejecutivo planteó con el fin de mantener una recaudación tributaria adecuada, situación que implicó un ajuste adicional por el lado del gasto público. Así, el presupuesto vigente del 2004 fue de Q. 30,809.3 millones (14.5% del PIB), el presupuesto ajustado ascendió a Q. 28,825.6 millones (13.5% del PIB), mientras que el presupuesto ejecutado se ubicó en un monto de Q. 27,069.4 millones (12.7% del PIB). Este comportamiento se explica principalmente porque la propuesta y aprobación de las medidas fiscales se concretó hasta el segundo semestre; lo mismo ocurrió para la colocación de bonos. Además de los factores mencionados, el Programa de Inversión Física, Transferencias de Capital e Inversión Financiera no estaba aprobado, y existieron obstáculos normativos que impidieron la reprogramación de obras durante el primer semestre del año, lo que provocó que se postergara la ejecución de la mayor parte de proyectos de inversión.

Durante el 2004 los esfuerzos del Gobierno de la República se orientaron a reactivar los principios y compromisos del Pacto Fiscal con el fin de aplicar una política fiscal disciplinada. Las acciones más relevantes se relacionaron con el combate a la corrupción, la austeridad en el gasto público, y el diseño de medidas tributarias que permitieran el incremento de los ingresos del Estado. A pesar del ajuste al gasto implementado en 2004, se optó por proteger el nivel del gasto social, que según el Presupuesto Ajustado se ubicó en Q. 11,430.7 millones (5.3% del PIB).

### **1.2.1. Situación Financiera e Indicadores Macroeconómicos de la Administración Central 2004**

El comportamiento decreciente que habían mostrado los ingresos corrientes de la Administración Central fue revertido en 2004 por el mejor desempeño de la economía nacional y la implementación de mecanismos legales y administrativos

5 Aprobado por el Decreto No. 75-2002 "Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2003", y ampliado por los Decretos No. 4-2003, 11-2003, 26-2003 y 48-2003, todos del Congreso de la República.

6 Decreto No. 20-04 del Congreso de la República.

**Administración Central**  
**Situación Financiera**  
**Presupuesto Ejecutado 2003 - 2004**  
**(En millones de Quetzales)**

Concepto	Ejecutado 2003	Ejecutado 2004
<b>Ingresos Totales</b>	<b>21,767.5</b>	<b>23,462.1</b>
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>21,749.4</b>	<b>23,461.5</b>
<b>Ingresos tributarios</b>	20,280.7	21,974.0
Impuestos Directos	5,257.8	5,376.6
Impuestos Indirectos	15,023.0	16,597.3
<b>Ingresos No Tributarios</b>	<b>1,468.7</b>	<b>1,487.5</b>
<b>Ingresos de Capital</b>	<b>18.1</b>	<b>0.6</b>
<b>Gasto Total</b>	<b>26,333.4</b>	<b>25,542.2</b>
<b>Gastos Corrientes</b>	<b>17,529.6</b>	<b>17,429.5</b>
Gastos de Consumo	9,495.5	8,890.7
Rentas de la Propiedad	2,269.9	2,603.2
Prestaciones de la Seguridad Social	1,382.0	1,515.7
Transferencias Corrientes	4,382.3	4,419.9
<b>Gasto de Capital</b>	<b>8,803.8</b>	<b>8,112.7</b>
<b>Resultado Financiero ( - déficit / + superávit)</b>	<b>(4,565.9)</b>	<b>(2,080.1)</b>
<b>Resultado Primario</b>	<b>(2,299.6)</b>	<b>521.2</b>
<b>Ahorro Corriente</b>	<b>4,219.8</b>	<b>6,032.0</b>
<b>Financiamiento del Déficit</b>	<b>4,565.9</b>	<b>2,080.1</b>
Financiamiento Externo Neto	2,584.9	3,361.9
Financiamiento Interno Neto	2,867.9	1,804.1
Otras Fuentes de Financiamiento	(886.9)	(3,086.0)

para compensar parcialmente los efectos negativos de las decisiones de la Corte de Constitucionalidad en materia tributaria.

Para 2004 los ingresos totales de la Administración Central ascendieron a Q. 23,462.1 millones, 7.8 por ciento mayor al nivel observado en 2003. Los ingresos tributarios mostraron un incremento de 8.3 por ciento explicado por el mejor desempeño de la imposición indirecta; y un incremento de 1.3 por ciento en los ingresos no tributarios.

La política tributaria impulsada por el Organismo Ejecutivo e implementada por la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) consiguió atenuar el impacto en la recaudación, producto de que la Corte de Constitucionalidad suspendió la vigencia de algunos impuestos, principalmente, el Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA), el impuesto a la distribución de bebidas alcohólicas y el impuesto a la distribución de los derivados del petróleo.

Los ingresos tributarios netos<sup>7</sup> en 2004 alcanzaron un monto de Q. 21,974.0 millones, 8.3 por ciento mayor que en 2003. En este resultado, los impuestos directos mostraron un crecimiento de 2.3 por ciento respecto a 2003, ubicándose en Q. 5,376.6 millones, dentro de lo cual destaca el comportamiento positivo del Impuesto Sobre la Renta y la incorporación del Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP)<sup>8</sup>.

Los impuestos indirectos se ubicaron en Q. 16,597.3 millones, 10.5 por ciento más que durante 2003. En este resultado merece mención el incremento de 12.9 por ciento en la recaudación del IVA, 18.2 por ciento en los derivados del petróleo y 16.8 por ciento en salidas del país; contrastante con la caída de 5.1 y 19.7 por ciento en la recaudación de los impuestos sobre el tabaco y distribución de bebidas respectivamente.

Durante 2004 los ingresos no tributarios y transferencias alcanzaron un monto de Q. 1,487.5 millones, mostrando un crecimiento anual de 1.3 por ciento respecto a 2003.

Cabe hacer referencia aquí a las medidas fiscales implementadas durante 2004. A fin de revertir el deterioro en la recaudación de ingresos tributarios, en buena parte originado por los fallos de la Corte de Constitucionalidad en materia tributaria, el Gobierno de la República reactivó la Comisión Técnica del Pacto Fiscal, que debía preparar las iniciativas de ley pertinentes, que luego de ser aprobadas por el Congreso de la República, permitieran frenar la caída de los ingresos tributarios y propiciar su incremento. Las medidas que fueron aprobadas por el Congreso de la República, incluyeron:

- i. La reforma a la Ley del Impuesto Sobre la Renta: quedó instaurado como régimen general el 5.0 por ciento sobre los ingresos brutos para las personas jurídicas; asimismo, el período fiscal se fijó del 1 de enero al 31 de diciembre;
- ii. Reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Distribución de Bebidas Alcohólicas Destiladas, Cervezas y Otras Bebidas Fermentadas; y,
- iii. Promulgación de la Ley del Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP), en donde la alícuota inicial fue establecida en 2.5 por ciento durante el segundo semestre de 2004; 1.25 por ciento del 1 de enero 2005 al 30 de junio 2006; y 1.0 por ciento del 1 de julio 2006 al 31 de diciembre 2007, fecha en la que caduca la vigencia del impuesto.

Por el lado del gasto, los egresos totales<sup>9</sup> de la Administración Central se ubicaron en Q. 25,542.2 millones, Q. 791.2 millones menor al monto registrado en 2003 derivado de la implementación de una política de austeridad y priorización del gasto público, con la cual se modificó la tendencia expansiva del gasto mostrada desde 2002.

7 Deducidas las devoluciones de crédito fiscal a los exportadores.

8 Decreto No. 19-04 del Congreso de la República.

9 Excluyendo amortizaciones de la Deuda Pública.

El gasto corriente alcanzó un monto de Q. 17,429.5 millones con lo que fue 0.6 por ciento menor al monto registrado en 2003. Las remuneraciones a los empleados públicos se mantuvieron prácticamente constantes al mostrar un incremento de 0.2 por ciento respecto del 2003.

Vale mencionar el importante decremento que mostró la compra de bienes y servicios. En contraste con ello, los intereses de la deuda pública mostraron un incremento de 14.8 por ciento en comparación con el año anterior, explicado por el pago de los intereses de la colocación del eurobono del 2003.

El gasto de capital en 2004 alcanzó un monto de Q. 8,112.7 millones, 7.8 por ciento menor que en 2003. La inversión real directa mostró un incremento de 5.7 por ciento ubicándose en Q. 2,081.4 millones, lo que se explica por una mayor ejecución de los proyectos de infraestructura, principalmente en lo referente a la construcción, mantenimiento y mejoramiento de carreteras.

Se registró un gasto de Q. 5,897.0 millones por concepto de transferencias de capital, valor menor en Q. 869.3 millones al gasto ejecutado en 2003. Los aportes al Fondo de Protección del Ahorro (FOPA) y al Fondo Fiduciario de Capitalización Bancaria (FFCB) realizados en 2004 fueron menores a los observados en 2003.

Como resultado de las operaciones de ingresos y egresos del Estado, el balance presupuestario de 2004 se ubicó en un déficit de Q. 2,080.1 millones, 54.4 por ciento menor que el resultado presupuestario del 2003. Para financiar el mencionado déficit, el Estado recibió desembolsos de préstamos por Q. 2,293.2 millones y amortizó Q. 1,527.2 millones, que aunado a la colocación de eurobonos de Q. 2,595.9 millones, resultó en un financiamiento externo neto de Q. 3,361.9 millones. Por otra parte, el Gobierno de la República también colocó bonos del Tesoro en el mercado interno por Q. 1,804.1 millones. Con ello, al cierre del ejercicio fiscal 2004 se obtuvo un aumento en los recursos de caja fiscal de Q. 3,086.1 millones, los cuales, al permanecer depositados en el Banco de Guatemala, coadyuvaron al mantenimiento de las condiciones macroeconómicas y a una mejor posición externa del país. Una parte sustancial de estos recursos se incorporó como fuente de financiamiento en el presupuesto del ejercicio fiscal 2005.

El presupuesto total de gastos de la Administración Central se ubicó en 12.7 por ciento del PIB, 1.3 por ciento menor al dato observado durante 2003, lo que se vio influenciado, como se mencionó con anterioridad, por las políticas de contención, austeridad y priorización del gasto público, y por el rezago que se observó en la ejecución de proyectos de inversión pública, a causa de una disposición legal que no permitía la reprogramación de obras del Programa de Inversión Física, Transferencias de Capital e Inversión Financiera; este obstáculo fue finalmente superado en el segundo semestre del año. Los ingresos corrientes se ubicaron en 11.0 por ciento del PIB (11.1% en 2003).

Derivado de las acciones impulsadas por el Organismo Ejecutivo en materia tributaria, las medidas administrativas y los esfuerzos de la SAT permitieron detener la caída de la recaudación tributaria y se consiguió mantener la carga tributaria en 10.3 por ciento del PIB, similar al observado durante 2003.

El gasto total de la Administración Central se ubicó en 12.0 por ciento del PIB, 1.4 por ciento del PIB menos que durante el 2003, resultado que, como se comentó en secciones anteriores, se vio influenciado por una caída en la compra de bienes y servicios, y menores aportes de capital al FOPA y al FFCB. Del gasto total, el gasto corriente representó 8.2 por ciento del PIB (8.9% del PIB en 2003) y el gasto de capital 3.8 por ciento del PIB (4.5% del PIB en 2003).

De la posición de los ingresos y gastos se obtuvo un ahorro corriente de 2.8 por ciento del PIB, mayor que el observado en 2003, que fue de 2.1 por ciento del PIB. El déficit fiscal se ubicó en 1.0 por ciento del PIB al cierre del ejercicio fiscal 2004, 1.3 por ciento del PIB menos que durante el 2003.

Los resultados fiscales vistos desde la perspectiva de los indicadores macroeconómicos del sector fiscal evidenciaron un buen desempeño de la política fiscal; sin embargo, aún es necesario realizar esfuerzos importantes para cumplir con las metas del Pacto Fiscal. A este respecto, las variables que se ubicaron dentro de los parámetros establecidos por el Pacto Fiscal fueron: el déficit fiscal, que se situó alrededor del 1.0 por ciento del PIB; y los ingresos tributarios, que representaron 93.7 por ciento de los ingresos totales. Los resultados fiscales que se alejaron de las metas del Pacto Fiscal fueron el gasto de capital, que estuvo por debajo de los 4.0 puntos porcentuales del PIB requeridos; y el endeudamiento público neto, que se ubicó por arriba del 1.0 por ciento del PIB establecido<sup>10</sup>. Al cierre del ejercicio fiscal 2004, la carga tributaria no se deterioró, aunque continuó situándose por debajo del 12.0 por ciento.

## **2. Comportamiento Económico y Financiero 2005**

### **2.1. Actividad Económica 2005**

#### **2.1.1. Economía Global 2005<sup>11</sup>**

Según las estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) se espera que la economía global siga mostrando tasas positivas de crecimiento para 2005 y 2006, cuando el crecimiento económico global estimado será de 4.3 y 4.4 por ciento respectivamente; sin embargo, se ubicará por debajo del nivel alcanzado durante 2004 (5.1%). Adicionalmente, se estima que el comercio global crezca en 7.4 por ciento en 2005 y 7.6 por ciento en 2006 (9.9% en 2004), acompañado de una inflación promedio de 3.8 y 3.3 por ciento en su orden, para los años en mención.

Un factor de especial importancia es el hecho de que los Estados Unidos de América, principal socio comercial guatemalteco, ha venido experimentando

10 En el comportamiento del endeudamiento público neto influyó la colocación del 100.0 % de los Q.4,400.0 millones de bonos del Tesoro autorizados para 2004, y un desembolso del préstamo BID 1400 "Reforma al Sector Financiero II" (sectorial), con lo cual la Administración Central aumentó sus depósitos financieros en el Banco de Guatemala. Parte de los recursos mencionados fueron programados para financiar el presupuesto del ejercicio fiscal 2005.

11 World Economic Outlook, abril de 2005, Fondo Monetario Internacional (FMI).



fuertes déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, lo que hace prever que se imponga una corrección en el mediano plazo a través de depreciaciones del Dólar estadounidense y de reducciones en el déficit fiscal. Es probable que estas medidas, al momento de implementarse, incidan en una contracción de la demanda interna de EE.UU.

Al respecto, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos de EE.UU. se estima que sea de 5.8 por ciento del PIB de ese país para 2005, mientras que su déficit fiscal será de 4.4 por ciento para el mismo año.

Por otra parte, las economías en desarrollo deben prever los efectos del comportamiento de los precios del petróleo, que se espera que descendan más lentamente de lo previsto a inicios de 2005. Cabe recordar que durante el 2004 la volatilidad de los precios del petróleo fue factor desestabilizante para el mantenimiento de niveles inflacionarios adecuados y exigió mayor uso de los instrumentos de política monetaria.

### **2.1.2. Actividad Económica Interna 2005<sup>12</sup>**

Para el 2005 se estima que la actividad económica nacional, medida por el PIB en términos reales, registre un crecimiento de 3.2 por ciento (2.7% en 2004), explicado en parte por el aumento de la demanda externa y los mayores niveles de inversión privada y pública.

Durante el 2005 se prevé que el PIB por el lado del gasto registre resultados positivos en términos reales. La demanda interna crecerá 2.9 por ciento derivado del dinamismo de la inversión privada y pública; la demanda externa (exportaciones) registrará un crecimiento de 2.7 por ciento (6.6% en 2004) inducido por las expectativas de crecimiento de la economía estadounidense; por el lado de la oferta, las importaciones serán 1.0 por ciento mayores a las registradas en el período previo.

El mejor desempeño de la actividad económica durante 2005 resultará en un saldo deficitario de 4.1 por ciento del PIB en la cuenta corriente de la Balanza de Pagos, las remesas familiares netas serán equivalentes a un 9.0 por ciento del PIB, mientras que las RIN podrán financiar 5.1 meses de importaciones.

Un factor de trascendental importancia en las expectativas de crecimiento es el recientemente ratificado Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos (TLC-RD-CAUSA). La economía guatemalteca se prepara para afrontar los retos que presenta el TLC-RD-CAUSA y aprovechar sus oportunidades. Al respecto, el Gobierno de la República ha venido apoyando la consolidación de las pequeñas y medianas empresas por medio de la constitución de fideicomisos y la promoción de las exportaciones, así como el impulso a actividades ligadas a la reconversión agrícola y la competitividad nacional, plasmadas en los programas “Guate Crece”, “Guate Compite” y la incorporación del componente de sostenibilidad ambiental con los programas y proyectos de “Guate Verde”. Por otra parte, la actual situación de insuficiencia de recursos fiscales para emprender obras de infraestructura de gran envergadura, ha motivado al Gobierno de la República a buscar mecanismos innovadores

12 Informe de Política Monetaria a junio de 2005, Banco de Guatemala.

para su financiamiento, entre los cuales destaca el uso de las alianzas público-privadas y concesiones, para lo cual se promueve el diálogo en busca de los consensos necesarios que permitan al país contar con el marco legal apropiado. Adicionalmente, este mecanismo de inversión con financiamiento mixto promete constituirse en un factor de constante impulso a la actividad económica nacional.

Para el período 2005 la meta de inflación se ha fijado en el rango de 4.0 a 6.0 por ciento. Es importante mencionar que a junio de 2005 el ritmo inflacionario fue de 8.8 por ciento, del cual la inflación importada fue de alrededor del 34.4 por ciento, inducido principalmente por el comportamiento de los precios de los hidrocarburos. En respuesta, la Autoridad Monetaria ha incrementado en dos oportunidades la tasa líder de política monetaria<sup>13</sup> como mecanismo de contención de las expectativas inflacionarias.

El precio promedio del barril de petróleo aumentó de EUA\$43.0 a EUA\$60.0 entre diciembre de 2004 y julio de 2005 (40.0% de incremento). La tendencia alcista también se registró en el precio de los combustibles. Este comportamiento tiene consecuencias tanto en el presupuesto de los hogares como en el presupuesto público. En el primero de los casos, una de las opciones que podría plantearse para atenuar el impacto es la aprobación de subsidios o la reducción de impuestos a los combustibles, ante lo cual no debe perderse de vista que toda decisión en este sentido afecta la disponibilidad de ingresos del Estado y la asignación de recursos de los agentes privados. Lo más conveniente es hacer un uso limitado de esta opción y asegurarse que el beneficio lo recibe la población de más bajos ingresos. Para beneficiar a la población más necesitada del país, lo más apropiado es garantizar la asignación de los recursos públicos a programas y proyectos con ese propósito, dado que al eliminar los impuestos vigentes se dejarían sin financiamiento los programas a los cuales se destinan los recursos captados, como es el caso del programa de mantenimiento de la red vial. En el caso del presupuesto público, las entidades ejecutoras deben hacer los ajustes del caso a su asignación de recursos para atender de manera adecuada sus necesidades de funcionamiento.

## 2.2. Principales Aspectos Presupuestarios y de Política Fiscal 2005<sup>14</sup>

Por medio del Decreto 35-04, “Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2005”, el Congreso de la República aprobó un presupuesto de Q. 32,825.6 millones, equivalentes a 13.9 por ciento del PIB; posteriormente, en el mes de marzo por medio del Decreto No. 17-2005 del Congreso de la República, se amplió el presupuesto 2005 en la cantidad de Q. 35.0 millones<sup>15</sup>, que no modificó apreciablemente los principales indicadores macroeconómicos del sector fiscal.

Con el presupuesto 2005, el Gobierno de la República atenderá las demandas de la población, asegurando el financiamiento de los programas y proyectos relacionados con el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

13 Tasa de interés de corto plazo.

14 Las cifras presupuestarias fueron tomadas del Sistema de Contabilidad Integrada -SICOIN-. Los datos del 2005 hacen referencia al presupuesto 2005.

15 Los recursos provinieron del préstamo número BCIE 1540 “Programa de Inversión en Infraestructura, Maquinaria y Equipo Etapa II” para la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Según la recaudación observada a julio de 2005, se espera que los ingresos se sitúen en un nivel cercano a la meta prevista en el Presupuesto Aprobado 2005. A este respecto, las acciones impulsadas por el Organismo Ejecutivo e implementadas por la SAT permitirán que los ingresos corrientes alcancen un monto de Q. 25,013.7 millones, cifra superior a lo observado durante 2004. En cuanto a los ingresos tributarios, es importante mencionar el rol de apoyo que el IETAAP desempeñará en los impuestos directos, que según lo aprobado para 2005 se estiman en Q. 5,724.3 millones, mostrando un crecimiento de 6.5 por ciento respecto a lo recaudado en 2004. Los impuestos indirectos del presupuesto vigente para 2005 alcanzarían un monto de Q. 17,533.1 millones, creciendo 5.6 por ciento respecto a lo recaudado 2004.

Los ingresos no tributarios serán de Q. 1,756.3 millones, 18.1 por ciento más que la recaudación de 2004. Para 2005 no se previó obtener ingresos de capital.

Los gastos totales de la Administración Central se ubican en Q. 29,733.9 millones, creciendo con ello en 9.1 por ciento respecto al presupuesto ajustado 2004. Los gastos corrientes muestran un incremento de 10.1 por ciento respecto a 2004, alcanzando un monto de Q. 20,362.8 millones en el Presupuesto Aprobado 2005. El pago de los intereses de la deuda pública será de Q. 3,445.3 millones, creciendo en 20.5 por ciento respecto al presupuesto ajustado 2004, debido principalmente al incremento de 26.0 por ciento en los servicios de la deuda pública externa.

En el presupuesto vigente se destina a gasto de capital un total de Q. 9,371.2 millones, 7.1 por ciento mayor que en el presupuesto ajustado 2004. La inversión real directa se incrementa en 1.9 por ciento respecto de 2004 dada la mayor compra de maquinaria y equipo y la construcción de infraestructura básica, principalmente a cargo del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; y los proyectos a ejecutar por las Secretarías del Ejecutivo y Fondos Sociales.

Las transferencias de capital se incrementan en Q. 339.2 millones respecto del presupuesto ajustado 2004. Este comportamiento se explica por un incremento en las transferencias a entidades del sector privado sin fines de lucro, a los Consejos Departamentales de Desarrollo y a las municipalidades.

Según el comportamiento de los ingresos y gastos de la Administración Central, el ahorro corriente en el presupuesto vigente es de Q. 4,651.0 millones, recursos que financiarán parte del gasto de capital, por lo que el resultado presupuestario del 2005 se ubicará en una posición deficitaria de Q. 4,720.2 millones, 12.9 por ciento mayor que en el presupuesto ajustado 2004.

Para financiar el déficit, el presupuesto vigente prevé que la Administración Central perciba desembolsos de préstamos por Q. 1,999.7 millones (49.0% más que en 2004) y amortice Q. 1,722.5 millones (9.3% más que en 2004), situación que da como resultado un financiamiento externo neto de Q. 277.2 millones. Por otra parte, se aprobó la colocación interna de bonos del Tesoro por Q. 3,585.0 millones, y el pago del Costo de la Política Monetaria de 2003 por Q. 963.7 millones, por lo que está prevista la utilización de los depósitos de la Administración Central en el Banco de Guatemala (saldos de caja de bonos, principalmente) por el monto de Q. 1,821.7 millones.

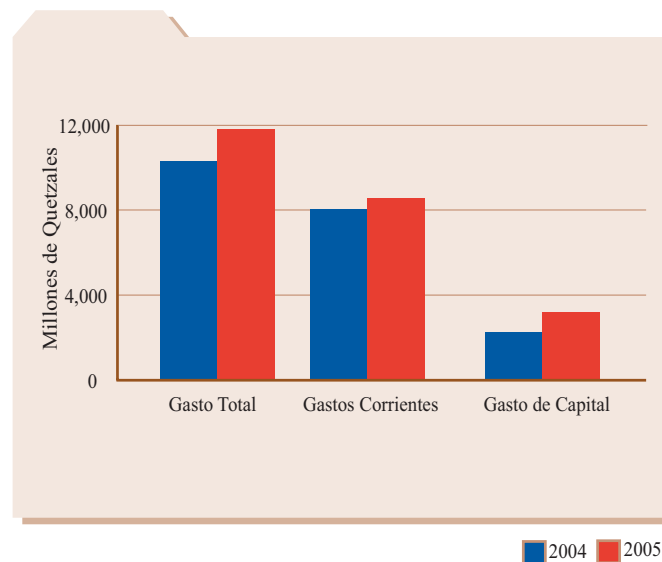
El Presupuesto Aprobado para el ejercicio fiscal 2005, contiene una carga tributaria de 10.0 por ciento del PIB, levemente inferior a lo alcanzado con el presupuesto ajustado 2004, mientras que el endeudamiento público neto será equivalente a 1.2 por ciento del PIB. Esto implicará que para financiar el déficit fiscal de 2.0 por ciento del PIB, será necesaria la utilización de recursos de caja por un monto equivalente al 0.8 por ciento del PIB.

### 2.3. Resultados Fiscales del Primer Semestre 2005

La política de austeridad y priorización del gasto impulsada por el Gobierno de la República y la implementación del plan estratégico institucional por parte de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)<sup>16</sup> ha dado resultados positivos en la búsqueda de la congruencia y estabilidad financiera del proceso de ejecución presupuestaria del ejercicio fiscal 2005.

La ejecución presupuestaria a junio de 2005 ascendió a un monto de Q. 12,416.7 millones (5.3% del PIB), Q. 1,433.5 millones más que la ejecución a junio de 2004. Es importante mencionar el esfuerzo que realizaron las unidades ejecutoras por asignar y ejecutar los recursos conforme a las prioridades definidas en los Acuerdos de Paz y el Plan de Reactivación Económica y Social “Vamos Guatemala”<sup>17</sup>, cuya ejecución presupuestaria al mes de junio fue de Q. 2,992.3 millones, 40.5 por ciento de su asignación para 2005.

#### Administración Central Ejecución del Gasto Acumulado a Junio de 2004 y 2005 -Millones de Quetzales-



\* Cifras preliminares al 30 de junio.

16 El plan estratégico de la SAT persigue combatir la corrupción, mejorar el servicio a los contribuyentes, reforzar el control de los contribuyentes e impulsar el desarrollo y uso de aplicaciones informáticas.

17 “Las Finanzas Públicas en el Primer Semestre de 2005”, publicación de la Dirección de Análisis y Estudios Económicos y Fiscales, Ministerio de Finanzas Públicas, julio de 2005.

A junio de 2005 los ingresos totales fueron de Q. 11,707.4 millones (5.0% del PIB), en donde la recaudación de ingresos tributarios, mostró un incremento de 11.7 por ciento respecto a junio 2004, con lo que se ubicó en Q. 11,044.1 millones. Vale mencionar que la Corte de Constitucionalidad declaró inconstitucional el impuesto a la distribución de petróleo crudo y combustibles derivados del petróleo, mediante la sentencia publicada en el Diario de Centro América el 16 de diciembre de 2004. El Decreto No. 38-2005, con vigencia a partir del 30 de mayo de 2005, restablece dicho impuesto de la manera siguiente:

- i. El diesel y gas oil durante el período del 30 de mayo al 31 de julio de 2005 estarán sujetos a una tasa impositiva de Q.0.75 por galón; a partir del 1 de agosto al 2 de octubre de 2005 aplicará la tasa de Q.1.00; durante el período del 3 de octubre al 27 de noviembre de 2005 aplicará la tasa de Q.1.15; y a partir del 28 de noviembre se aplicará la tasa establecida en el Decreto No. 38-92, que es de Q.1.30.
- i i . A partir del 5 de septiembre de 2005 quedará restablecido el impuesto a las gasolinas superior y regular.

A junio de 2005 la presión tributaria fue equivalente a 5.0 por ciento del PIB, 0.2 por ciento más que el valor alcanzado a junio de 2004.

Los ingresos no tributarios, por su parte, mostraron un aumento de 0.7 por ciento respecto a junio de 2004, alcanzando un monto de Q. 663.0 millones a junio de 2005. En este comportamiento destaca el incremento de 23.1 por ciento en los derechos y tasas, y el apreciable incremento de 65.2 por ciento en las rentas de la propiedad derivado de la obtención de mayores recursos por concepto de intereses y dividendos.

Al 30 de junio de 2005, el gasto total (excluidas las amortizaciones de la deuda pública), se incrementó en 14.6% con respecto al mismo periodo del año anterior, pasando de Q.10,286.9 millones a junio de 2004 a Q.11,793.5 millones en el mismo periodo de 2005. El gasto corriente aumentó 6.4%, en tanto que el gasto de capital tuvo un crecimiento significativo de 44.4%.

Un aspecto a destacar es el cambio ocurrido en la estructura de la ejecución del gasto al 30 de junio de 2005. Se observa que, comparado con el primer semestre de 2004, la inversión aumentó su participación en el gasto total al pasar de 20.3% en 2004, a 26.0% en 2005. Por su parte, el gasto de funcionamiento disminuyó su participación en el gasto total, al pasar de 61.7% al 30 de junio de 2004, a 58.1% en la misma fecha de 2005.

Entre los gastos corrientes de Q. 8,561.3 millones (4.0% del PIB), destaca la contracción de 3.6 por ciento de los gastos de consumo, reflejo de la política de racionalización del gasto aplicado por el Gobierno de la República. Las rentas de la propiedad, por su parte, muestran una variación positiva de 5.0 por ciento respecto a junio de 2004, mientras que las transferencias corrientes se incrementaron en 28.3 por ciento derivado de un mayor traslado de recursos hacia el sector público no empresarial y al sector externo.

En los gastos de capital a junio de 2005, que se situaron en Q. 3,232.2 millones (1.5% del PIB), merece mención el incremento en la inversión real directa. Las transferencias de capital a junio de 2005 observaron una tasa de variación positiva de 27.9 por ciento, explicada en gran medida por el mayor traslado de recursos a los Consejos de Departamentales de Desarrollo, municipalidades, fondos sociales y otras entidades del sector público.

El balance presupuestario a junio de 2005 se situó en una posición deficitaria de Q. 86.1 millones, contrastante con el superávit de Q. 259.6 millones a junio de 2004. El déficit fiscal en términos del PIB a junio de 2005 fue muy cercano al cero por ciento, lo que muestra la coherencia de la programación financiera y la ejecución presupuestaria para propiciar un manejo prudente de las cuentas fiscales. El ahorro corriente fue 26.0 por ciento y mayor al observado a junio 2004, con lo que alcanzó un monto de Q. 3,145.8 millones (1.5% del PIB). Por su parte, el balance primario fue superavitario y alcanzó un monto de Q. 1,261.3 millones (0.8% del PIB). Se sigue, por lo tanto, que la situación financiera de la Administración Central a junio de 2005 es estable, situación que coadyuva a un buen desempeño de la actividad económica interna.

A junio de 2005 los desembolsos de préstamos se ubicaron en Q. 399.6 millones, contrastante con los Q. 1,152.4 millones registrados a junio 2004. Dado que la amortización de préstamos externos fue de Q. 623.2 millones, para financiar el déficit fiscal registrado a junio de 2005 se hizo necesaria la utilización de recursos de caja por la cantidad de Q. 309.6 millones, lo que no tuvo repercusiones inflacionarias.

Las prioridades de política del Gobierno de la República han prestado mayor atención al gasto social prioritario de los Acuerdos de Paz, por lo que, a junio de 2005, las erogaciones relacionadas con los sectores de Educación, Salud, Vivienda, Seguridad Interna y Justicia se incrementaron en Q. 968.6 millones, equivalentes a un aumento de 22.4 por ciento respecto a lo observado a junio de 2004<sup>18</sup>.

#### **2.4. Aspectos Fundamentales del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2006**

En el 2006, la política de austeridad y priorización del gasto impulsada por el Gobierno de la República buscará consolidar los resultados positivos alcanzados durante 2005, con el propósito de mantener la congruencia y estabilidad financiera a través del proceso de ejecución presupuestaria con transparencia y calidad en el gasto público.

Según las estimaciones del Banco de Guatemala, el escenario macroeconómico bajo el cual se ejecutará el presupuesto del ejercicio fiscal 2006 muestra que el crecimiento real del PIB se proyecta en 4.1 por ciento, que vendrá acompañado de un ritmo inflacionario que se ubicará entre 4.0 y 6.0 por ciento.

Según estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>19</sup>, durante el 2006 la economía mundial crecerá 4.4 por ciento en términos reales, mientras que, en América Latina, los países del MERCOSUR harán lo propio en 3.7 por

18 Idem.

19 World Economic Outlook, abril de 2005, Fondo Monetario Internacional (FMI).

ciento, bajo la influencia del desempeño de las economías de Argentina y Brasil; la región andina crecerá en 4.0 por ciento, y México en 3.3 por ciento.

Por su parte, los países centroamericanos registrarán un crecimiento real del PIB del orden del 3.5 por ciento durante 2006. En conclusión, el crecimiento económico esperado de Guatemala (4.1% en términos reales) se ubicará ligeramente por debajo de la media de América Latina, y por arriba de las expectativas de crecimiento de Centroamérica.

#### **2.4.1. Situación Financiera e Indicadores Macroeconómicos de la Administración Central 2006**

Para 2006 los ingresos totales de la Administración Central están previstos en Q. 28,004.4 millones, 12.0 por ciento mayor al aprobado en 2005. Los ingresos tributarios mostrarán un incremento de 11.1 por ciento, explicado por el mejor desempeño de la imposición indirecta; y un incremento del orden del 21.3 por ciento en los ingresos no tributarios.

Los ingresos tributarios netos en 2006 alcanzarán un monto de Q. 25,834.7 millones. En este resultado, los impuestos directos mostrarán un crecimiento de 16.6 por ciento respecto a 2005, ubicándose en Q. 6,676.1 millones, dentro de lo cual destaca el comportamiento positivo del impuesto Sobre la Renta y la incorporación del Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP)<sup>20</sup>.

Los impuestos indirectos se ubicarán en Q. 19,158.6 millones, 9.3 por ciento más que el aprobado 2005. En este resultado merece mención el incremento del 16.6 por ciento en la recaudación del IVA, 7.0 por ciento en los impuestos sobre productos industriales y 13.2 por ciento en salidas del país.

Para compensar la probable disminución de los ingresos tributarios, como efecto de la firma del Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos (TLC-RD-CAUSA) y otros tratados comerciales actualmente en negociación, y de la tasa decreciente del IETAAP, se define una estrategia que permita a la SAT incrementar la recaudación tributaria a través de medidas de combate a la evasión. Entre éstas destacan la implementación del sistema de retenciones del Impuesto al Valor Agregado -IVA-; la bancarización del pago de impuestos; la implementación del registro de imprentas, y modificaciones al Código Tributario.

Para 2006 los ingresos no tributarios y transferencias alcanzarán un monto de Q. 2,130.4 millones, Q. 374.1 millones más respecto a 2005. Se prevé obtener ingresos de capital por la cantidad de Q. 39.3 millones, provenientes de la recuperación de cartera de la Unidad para el Desarrollo de Vivienda Popular -UDEVIPO-.

Por el lado del gasto, los egresos totales<sup>21</sup> de la Administración Central se ubicarán en Q. 33,022.3 millones, Q. 3,343.3 millones mayor al monto aprobado

20 Decreto No. 19-04 del Congreso de la República.

21 Excluyendo amortizaciones de la Deuda Pública.

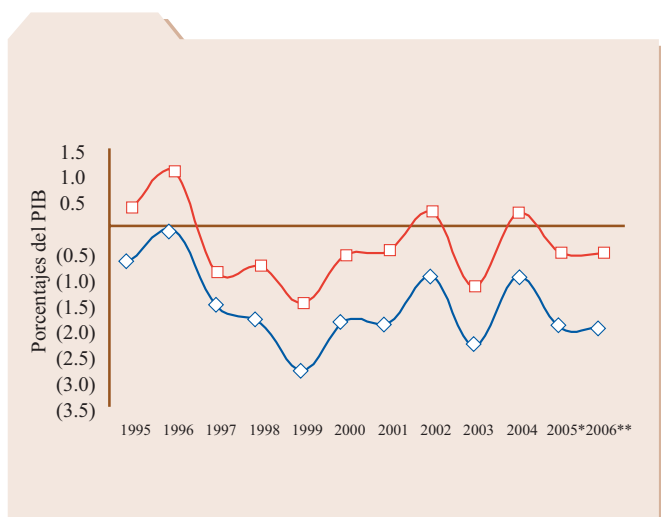
**Administración Central**  
**Situación Financiera**  
**Aprobado 2005 y Recomendado 2006**  
**(En millones de Quetzales)**

Concepto	Aprobado 2005	Recomendado 2006
<b>Ingresos Totales</b>	<b>25,013.7</b>	<b>28,004.4</b>
<b>Ingresos Corrientes</b>	<b>25,013.7</b>	<b>27,965.1</b>
Ingresos tributarios	23,257.4	25,834.7
Impuestos Directos	5,724.3	6,676.1
Impuestos Indirectos	17,533.1	19,158.6
Ingresos No Tributarios	1,756.3	2,130.4
Ingresos de Capital	0.0	39.3
<b>Gasto Total</b>	<b>29,678.9</b>	<b>33,022.2</b>
<b>Gastos Corrientes</b>	<b>20,446.0</b>	<b>22,923.2</b>
Gastos de Consumo	10,639.0	11,732.9
Rentas de la Propiedad	3,459.3	3,678.8
Prestaciones de la Seguridad Social	1,920.6	1,930.4
Transferencias Corrientes	4,427.1	5,581.1
<b>Gasto de Capital</b>	<b>9,233.0</b>	<b>10,099.1</b>
<b>Resultado Financiero (- déficit / + superávit)</b>	<b>(4,665.1)</b>	<b>(5,017.9)</b>
<b>Resultado Primario</b>	<b>(1,209.9)</b>	<b>(1,342.2)</b>
<b>Ahorro Corriente</b>	<b>4,567.8</b>	<b>5,041.9</b>
<b>Financiamiento del Déficit</b>	<b>4,665.2</b>	<b>5,017.9</b>
Financiamiento Externo Neto	222.2	2,754.4
Financiamiento Interno Neto	2,621.3	2,153.5
Otras Fuentes de Financiamiento	1,821.7	110.1

en 2005. El gasto corriente será de Q. 22,923.3 millones, 12.1 por ciento mayor al monto aprobado en 2005. La estructura del presupuesto para el ejercicio fiscal 2006 muestra que un 53.5 por ciento corresponderá a gastos de funcionamiento, de los cuales un 47.1 por ciento corresponde a los presupuestos de los ministerios de Educación, Gobernación y Salud y Asistencia Social; los aportes y transferencias corrientes otorgados por la Administración Central representan el 18.9 por ciento. Además, el 28.1 por ciento del presupuesto total corresponde a la inversión pública, y el 18.4 por ciento a los Servicios de la Deuda Pública. El presupuesto 2006 será mayor en Q.3,598.8 millones al Presupuesto Aprobado 2005, en donde el 62.7 por ciento del incremento se registrará en el gasto de funcionamiento; este comportamiento está explicado por el fortalecimiento a programas relacionados con el gasto social, especialmente en las áreas de educación, salud y seguridad ciudadana.



### Administración Central Evolución del Déficit Fiscal 1995-2006 (en porcentajes del PIB)



\* Presupuesto Aprobado  
\*\* Presupuesto Recomendado

◆ Déficit    □ Resultado Primario

Para 2006 la compra de bienes y servicios se incrementa en un 11.6 por ciento respecto al aprobado 2005. Otro componente del gasto corriente que mostrará incrementos moderados serán los intereses de la deuda pública, los que observarán una tasa de crecimiento anual del 6.4 por ciento. Aquí, los servicios de la deuda pública externa mostrarán más dinamismo a causa del mayor endeudamiento incurrido en años recientes.

El gasto de capital en 2006 será de Q. 10,099.1 millones, 9.4 por ciento mayor que en 2005, dentro de lo cual destaca el incremento en las transferencias de capital que crecerán 8.5 por ciento comparadas con el Presupuesto Aprobado 2005 y alcanzarán un monto de Q. 6,438.5 millones.

Como resultado de las operaciones presupuestarias del Estado, el balance presupuestario de 2006 será deficitario en Q. 5,017.9 millones, 7.6 por ciento mayor que el resultado presupuestario aprobado del 2005.

Para financiar el mencionado déficit, el Estado recibirá desembolsos de préstamos por Q. 4,556.5 millones, en donde destaca la contratación de tres préstamos sectoriales de apoyo presupuestario<sup>22</sup>. Adicionalmente se amortizarán Q. 1,802.1 millones al sector externo, lo cual resultará en un financiamiento externo neto de Q. 2,754.4 millones.

Como parte del financiamiento interno neto, el Gobierno de la República solicitará la autorización para colocar bonos del Tesoro por Q. 3,313.0 millones

22 Préstamos que no tienen destino específico a contratar con el Banco Centroamericano de Integración Económica, Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial; los desembolsos para el ejercicio fiscal 2006 se programaron en un monto de Q. 1,622.0 millones, Q. 243.3 millones y Q. 811.0 millones, respectivamente.

y amortizará la deficiencia neta del Banco de Guatemala en la cantidad de Q. 1,159.5 millones. Finalmente, se hará necesaria la utilización de caja por la cantidad de Q. 110.1 millones.

El gasto total de la Administración Central se ubicará en 12.8 por ciento del PIB, 0.2 por ciento mayor al aprobado 2005, lo que refleja, como se mencionó con anterioridad, las políticas de contención, austeridad y priorización del gasto público. Del gasto total, el gasto corriente representará 8.9 por ciento del PIB (8.7% del PIB en 2005) y el gasto de capital 3.9 por ciento del PIB (3.9% del PIB en 2005).

Los ingresos corrientes se ubicarán en 10.8 por ciento del PIB (10.6% en 2005). Derivado de las acciones impulsadas por el Organismo Ejecutivo a través de la implementación del plan estratégico institucional de la SAT, se obtendrá una carga tributaria de 10.0 por ciento del PIB (9.9% en 2005).

El presupuesto recomendado para el 2006 permitirá obtener un ahorro corriente de 2.0 por ciento del PIB (1.9 en 2005), mientras que el déficit fiscal será equivalente a 1.9 por ciento del PIB (2.0% en 2005). Vale indicar que el balance primario será deficitario y equivalente al 0.5 por ciento del PIB. Los resultados fiscales vistos desde la perspectiva de los indicadores macroeconómicos del sector fiscal, muestran la importancia de la nueva gestión fiscal implementada por el gobierno. Para el ejercicio fiscal 2006 las asignaciones en cumplimiento de los Acuerdos de Paz se incrementarán en 0.3 por ciento del PIB (42.5% del presupuesto total), principalmente en las áreas de salud y educación; los resultados en términos del PIB se mantendrán cercanos a los compromisos del Pacto Fiscal.

Con ello, la gestión de las cuentas fiscales se mantendrá en el sendero de la sostenibilidad, mientras que desarrolla su papel de catalizador del crecimiento económico y social del país.

#### **2.4.2 Estrategia de Financiamiento 2006**

Un déficit fiscal puede financiarse a través del uso de recursos de origen tanto interno como externo. En el caso de los de origen interno, éstos están constituidos por la colocación de títulos valores en el mercado interno de capitales y/o en el uso de recursos de caja (en el caso en que se hayan acumulado recursos de los períodos previos). Por su parte, los de origen externo pueden provenir de las colocaciones de eurobonos (emisiones colocadas en el mercado internacional de capitales) o deuda contratada con organismos bilaterales y multilaterales.

La estrategia de financiamiento del déficit fiscal que se plantea para 2006, descansa en buena medida en el aprovechamiento de las fuentes externas, mediante la incorporación de financiamiento para apoyo presupuestario. Estos nuevos tipos de financiamiento, surgen ante cambios en las políticas que vienen promoviendo los principales organismos financieros internacionales, para países que tienen acceso a los mercados de capitales, como es el caso de Guatemala. Dichos préstamos tienen la ventaja que permiten acceder a recursos financieros a mayores plazos de amortización, con períodos de gracia, menores tasas de

interés y cuyo destino puede generar mayor flexibilidad en la ejecución. Adicionalmente, reducen el pago de comisiones de compromiso. Son financiamientos que pueden ser utilizados para gastos contemplados en el presupuesto con el compromiso de ejecutar acciones orientadas a promover reformas que tiendan a aumentar la eficiencia y productividad de la economía, y/o a aumentar el gasto de inversión social.

Con la estrategia propuesta, la estructura del financiamiento del déficit en relación a los dos años previos, podría mostrar un cambio en su estructura. En efecto, para el financiamiento del déficit fiscal para 2004, se planteó emplear bonos en un monto de Q. 4,400.0 millones, que no fueron utilizados en su totalidad; por su parte, en el Presupuesto Aprobado 2005, los bonos y el uso de caja suman un 95.0 por ciento del total de financiamiento mientras que el uso de préstamos externos netos es de 5.0 por ciento. Para el presupuesto 2006, dadas las ventajas descritas con anterioridad, se propone que la mayor proporción de financiamiento (55.0%) provenga de la contratación de préstamos a organismos financieros internacionales, los cuales constituirían operaciones de apoyo presupuestario, el resto provendría de la colocación de bonos y de la variación de caja.

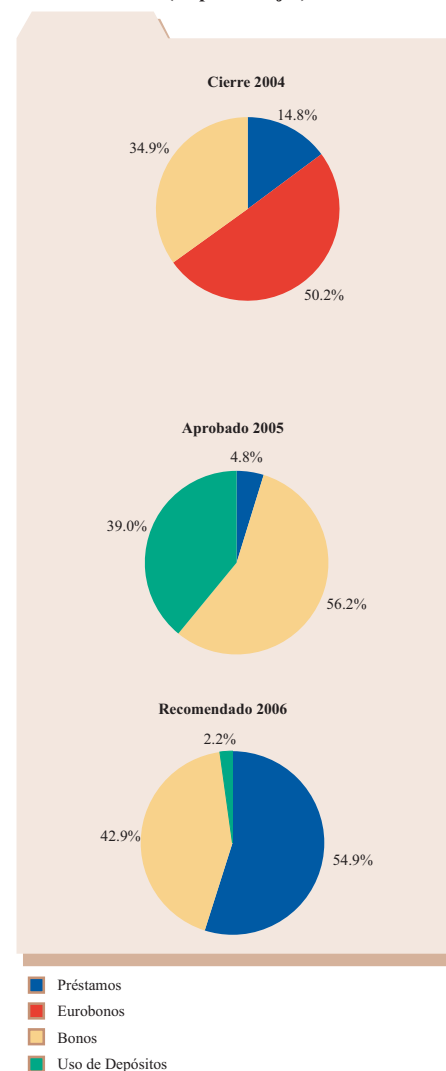
Las operaciones de apoyo presupuestario que se contemplan en el presupuesto 2006 están constituidas por un financiamiento de EUA\$100.0 millones con el Banco Mundial (que se prevé utilizar en su totalidad), un financiamiento con el Banco Centroamericano de Integración Económica de EUA\$200.0 millones como un primer desembolso de una operación de EUA\$400.0 millones, y un financiamiento de EUA\$30.0 millones (que se prevé utilizar en su totalidad) provenientes de un préstamo para el Mejoramiento de la Calidad del Gasto Social con el Banco Interamericano de Desarrollo. El uso de este financiamiento se estima generaría un ahorro respecto a otras fuentes de financiamiento por concepto de pago de intereses a lo largo de la vida de los mismos.

### 3. Prioridades del Gasto Público

Los Acuerdos de Paz constituyen un esfuerzo nacional por definir las transformaciones económicas, políticas y sociales que deben realizarse para alcanzar el desarrollo del país y, con ello, superar los factores de exclusión, pobreza y desigualdad que dieron lugar al conflicto armado interno. El Programa de Gobierno del Presidente Oscar Berger retoma los referidos Acuerdos y define su cumplimiento como un compromiso de Nación.

Es así como la mayor atención en la programación del gasto público corresponde a las asignaciones presupuestarias para los sectores prioritarios de los Acuerdos de Paz. Los Acuerdos contemplan metas de gasto para los sectores de educación, salud, vivienda, seguridad y justicia. En el marco de la disponibilidad de ingresos del Estado, se busca entonces que las entidades encargadas de brindar estos servicios básicos sean el principal destino de los aumentos previstos en la recaudación de ingresos tributarios y de otras fuentes. En tal virtud, se espera que el gasto en estos sectores aumente de 5.6% del PIB que prevé el presupuesto 2005, a 5.9% del PIB en el año 2006.

Administración Central  
Estructura del Financiamiento del Déficit  
Ejecutado 2004, Aprobado 2005 y Recomendado 2006  
(en porcentajes)



**Administración Central**  
**Asignaciones Sectoriales en Cumplimiento de Acuerdos de Paz**  
**Presupuesto Aprobado 2005 y Recomendado 2006**  
**- en porcentajes del PIB -**

Descripción	Aprobado 2005	Recomendado 2006
<b>Total</b>	<b>5.6</b>	<b>5.9</b>
Salud y Asistencia Social	1.5	1.6
Educación, Ciencia y Cultura	2.7	2.8
Vivienda	0.2	0.2
Seguridad Interna	0.8	0.8
Organismo Judicial y Corte de Constitucionalidad	0.3	0.3
Ministerio Público	0.2	0.2

Otra de las prioridades que se busca atender a través de la programación del gasto público, está constituida por los aportes de recursos que, por mandato de la Constitución Política de la República y de otras leyes específicas, deben hacerse anualmente a ciertas entidades para cubrir sus programas de funcionamiento e inversión. Se incluyen en esta categoría los aportes a las Municipalidades del país, Consejos Departamentales de Desarrollo, Universidad de San Carlos, Organismo Judicial, Ministerio Público, Congreso de la República, Contraloría de Cuentas de la Nación, Superintendencia de Administración Tributaria, fondos sociales y mantenimiento de la red vial, entre otros. La legislación guatemalteca busca asegurar que estas entidades cuenten de manera permanente con los recursos necesarios para atender sus funciones, y el proyecto de presupuesto 2006 así lo contempla.

En el ámbito institucional, la Autoridad Superior de cada entidad es responsable de la definición, en concordancia con los lineamientos sectoriales que contempla el Programa de Gobierno, de los programas y proyectos específicos que atenderá con la disponibilidad de recursos que se le asigna. Se busca así que haya una mayor correspondencia entre las políticas gubernamentales y los recursos ejecutados por cada entidad. El Programa de Reactivación Económica y Social Vamos Guatemala es la expresión de esta convergencia entre los planes y el presupuesto. Para cada programa y proyecto específico, se identifican los recursos asignados y los responsables de su ejecución, y se cuenta con un mecanismo de seguimiento y monitoreo que informa directamente a la Presidencia de la República.

Para el ejercicio fiscal 2006 se ha hecho una actualización del plan operativo del Programa Vamos Guatemala, la cual es producto de la evaluación de resultados que hicieron las Autoridades de Gobierno al finalizar el primer semestre de 2005, con vistas a introducir los ajustes necesarios para garantizar

el cumplimiento de las prioridades de la agenda gubernamental definidas en el Programa de Gobierno 2004 - 2008. Es así como para el año 2006 se han definido las siguientes áreas prioritarias de acción.

Acciones Específicas del Programa "Vamos Guatemala" para el Año 2006			
GUATE SOLIDARIA	GUATE CRECE	GUATE COMPITE	GUATE VERDE
<p><b>PROTECCIÓN SOCIAL</b></p> <p>Atención especial a 41 municipios con alta vulnerabilidad Guate Solidaria Rural</p> <p>Nutrición y seguridad alimentaria Creciendo Bien Programas de Seguridad Alimentaria (MAGA, FIS, SESAN y FONAPAZ) Alimentación Escolar</p> <p>Salud Promoción y Prevención (Programa de Inmunizaciones, etc.) Extensión de Cobertura (SIAS) Programa de Salud Reproductiva</p> <p>Vivienda</p> <p><b>EDUCACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES</b></p> <p>Primaria Completa Ampliación PRONADE Programa de Becas Modernización y descentralización educativa Educación Bilingüe intercultural Programas INTECAP Programas MINTRAB</p> <p><b>DESARROLLO RURAL</b></p> <p>Formulación de la Política de Desarrollo Rural Conformación de la Mesa Formulación de la Política</p> <p>Mejoramiento del Clima Favorable para el Desarrollo Rural Catastro Acceso a la tierra Resolución de conflictos Atención a los migrantes Multiculturalidad e Interculturalidad</p> <p>Servicios e Infraestructura para el Desarrollo Rural Infraestructura Vial Energía y Electrificación Rural Producción Agropecuaria y Forestal Fondos Sociales</p> <p><b>DESCENTRALIZACIÓN</b> Fomento municipal</p> <p>Aplicación de la Política de Descentralización Consejos de Desarrollo</p> <p>Descentralización de la gestión ambiental</p>	<p><b>INVERSIONES PÚBLICAS</b></p> <p>Rehabilitación y ampliación de la red vial</p> <p>Sistema aeroportuario nacional: Ampliación y modernización de Aeropuerto Internacional La Aurora</p> <p>Adecuación del aeropuerto Mundo Maya Mejoramiento de pista Puerto Barrios</p> <p>Diseño de marco para inversiones de Participación Público-Privadas/concesiones Inversiones estratégicas Puerto de Champerico Franja Transversal del Norte Autopista Guatemala – El Rancho Anillo metropolitano</p> <p><b>SECTORES DE DINAMISMO ECONÓMICO</b></p> <p>Turismo y cultura Infraestructura cultural Turismo ecológico Turismo cultural Turismo comunitario</p> <p>Energía Plan Nacional de Energías Renovables Interconexión eléctrica CA-Mex-Col</p> <p>Vivienda Reformas al marco legal financiero e institucional Inversiones en incremento en los diversos estratos del sector</p> <p><b>GESTIÓN MACROECONÓMICA</b></p> <p>Estabilidad en variables macrofinancieras Disciplina monetaria y fiscal Transparencia y calidad del gasto público Mejora en la calificación de riesgo país Manejo eficiente de las carteras de préstamos del exterior Profundización de la reforma financiera Mejoramiento de las estadísticas económico-financieras del país</p>	<p><b>ACCESO A MERCADOS Y APROVECHAMIENTO DE TRATADOS COMERCIALES</b></p> <p>Oficinas de Administración de Tratados y Centros de Información (México y CAFTA) Unidad de Inteligencia de Mercados de Exportación Afinación legislativa vis-à-vis CAFTA Reforma Ley de Zonas Francas Negociación de nuevos tratados Seguimiento y Facilitación a la Unión Aduanera C.A.</p> <p><b>APOYO Y DESARROLLO DE MIPYMES</b></p> <p>Promoción de la MIPYME y asociatividad empresarial Programas Mineco Premio a la Productividad en el Área Rural Grupos Gestores Asociación Gremial del Empresariado Rural -AGER-</p> <p>Centros de Desarrollo Empresarial (Telecentros) Cultura de Empresariedad Presentación Proyectos de Ley: Sociedades de Garantía Recíproca Sociedades de Microfinanzas Entidades Financieras no Lucrativas Garantías Mobiliarias</p> <p><b>PRODUCTIVIDAD, INNOVACIÓN Y CLIMA DE INVERSIÓN</b></p> <p>Transporte y Logística Elaboración de la Estrategia Nacional de Transporte Puertos y Aduanas OCAD (Pto. Quetzal) Desempeño conforme estándares internacionales Mejoras a procedimientos aduaneros Simplificación de Trámites Invest in Guatemala Modernización del sistema de compensación de pagos</p> <p><b>PRODUCTIVIDAD, INNOVACIÓN Y CLIMA DE INVERSIÓN</b></p> <p>Sistemas de Apoyo a la Productividad Sistema Nacional de Calidad Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional Impulso a la Política Nacional de Ciencia y Tecnología</p> <p><b>ATENCIÓN AL CONSUMIDOR</b></p> <p>Ampliación cobertura departamental DIACO Revisión de marcos reguladores</p>	<p><b>REHABILITACIÓN, CONSERVACIÓN Y GESTIÓN AMBIENTAL</b></p> <p>Reverdecer Guatemala Servicios de Salud Ambiental Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago Amatitlán Consejo Nacional de Áreas Protegidas Programas MAGA Programas MARN</p> <p><b>MANEJO FORESTAL SOSTENIBLE</b></p> <p>Programa de Incentivos Forestales -PINFOR- PROBOPETÉN Centro Maya</p>

## 4. Gestión del Gasto Público

### 4.1. Avances en la Gestión del Gasto Público

Ante el actual desenvolvimiento del contexto mundial, el sector público necesita ser más eficaz y eficiente en la búsqueda del desarrollo social y económico del país. La gestión pública debe conducirse bajo los preceptos de la buena gobernanza y la competitividad sistémica, considerando que, en general, el dilema ya no es si el Estado debe intervenir, sino cuál es la mejor forma de intervención<sup>23</sup>.

En esta línea de pensamiento, el Gobierno de la República ha emprendido una serie de acciones tendentes a la modernización y reforma de la Administración Pública, que además constituye uno de los compromisos básicos contenidos en los Lineamientos de Gobierno 2004-2008.

En el ámbito fiscal, esta política de Estado se ve reflejada en los recientes esfuerzos emprendidos en materia de transparencia, control y auditoría social de las finanzas públicas, entre los cuales, y bajo los principios de prioridad, austeridad y transparencia, destacan:

- i. La reforma de la administración financiera del Estado que se impulsa a través del Sistema Integrado de Administración Financiera SIAF, tiene el objetivo de mejorar la eficiencia, efectividad y transparencia del gasto público. Para ello se ejecutan acciones orientadas a extender la cobertura del SIAF a entidades descentralizadas, autónomas y municipalidades, y a profundizar las reformas en los subsistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público y adquisiciones.
- ii. Al año 2005, la cobertura del SIAF se extiende a todos los Ministerios de Estado, Secretarías de la Presidencia y a 24 entidades descentralizadas y autónomas (de un total de 37), las cuales registran su ejecución presupuestaria a través del sistema, con lo cual se favorece el control y fiscalización en el uso de los recursos. El sistema opera a través de Internet, lo cual permite la operación del sistema desde cualquier punto remoto y posibilita la extensión de cobertura, incluso a las unidades ejecutoras de cada entidad. Esta desconcentración del sistema está en funcionamiento en los Ministerios de Educación, Salud Pública y Asistencia Social, y Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. De esta manera cada unidad ejecutora es la responsable de su formulación presupuestaria y de los registros de su ejecución de gastos.
- iii. En el ámbito municipal, se encuentra en marcha la implementación del sistema en 100 municipalidades, lo cual abarca no sólo la instalación de la herramienta informática, sino la reorganización de los procesos administrativos del gobierno municipal, para adaptarlos al nuevo modelo de gestión que representa el sistema. De conformidad con lo establecido en el Código Municipal sobre esta materia, se apoya la organización de la Administración Financiera Integrada Municipal, la cual se debe encargar de la administración de la gestión del presupuesto, la contabilidad, la deuda municipal, la tesorería y las recaudaciones.

23 Parfraseando a Rogério Studart, "El Estado, los Mercados y el Financiamiento del Desarrollo", revista CEPAL 85, abril 2005.

- i v. De esta manera se apoya la transferencia de funciones, recursos y toma de decisiones hacia los gobiernos municipales, impulsada por el Organismo Ejecutivo a través de la Política Nacional de Descentralización. Uno de los objetivos específicos de esta Política es el mejoramiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales. Así se busca que los gobiernos locales dispongan de capacidades para utilizar de manera eficiente y eficaz los recursos fiscales propios y los transferidos por el Gobierno Central.
  
- v. En cuanto a la transparencia en las adquisiciones, se continúa con el desarrollo del sistema de información de adquisiciones y contrataciones GUATECOMPRAS. Al año 2005 el sistema es usado por el 100% de entidades de la Administración Central, así como descentralizadas y autónomas. En cuanto a municipalidades, la utilización alcanza el 75% de los gobiernos locales, y se espera alcanzar pronto al 100%. En coordinación con la Superintendencia de Administración Tributaria, se puso en funcionamiento un registro de proveedores, lo cual permitirá reforzar el control sobre los mismos. Para atender los planteamientos de los usuarios del sistema, se habilitó un módulo de inconformidades, el cual posibilita dar seguimiento a posibles situaciones irregulares. El sistema está en un proceso de constante actualización y próximamente se estarán incorporando modificaciones que incrementen su funcionalidad. Adicionalmente, para incrementar su cobertura y fortalecer el proceso de su implementación por parte de las instituciones del sector público, se está incorporando una norma específica en el Proyecto de Ley General del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2006.

#### **4.2. Nuevo enfoque en la preparación del presupuesto**

En materia presupuestaria, en el año 2005 se iniciaron las acciones para mejorar el proceso de formulación del presupuesto del Estado y la asignación de recursos. Estas acciones se realizaron en dos direcciones. En primer lugar, se hicieron modificaciones al sistema y a las normas de formulación presupuestaria para incluir procedimientos en cuanto a la definición de objetivos, metas e indicadores de desempeño (o de gestión) que permitan conocer los resultados que las entidades alcanzan con los recursos que gastan, a través de sus distintos programas y proyectos.

Se busca dar cumplimiento a los principios y compromisos del Pacto Fiscal en materia de gasto público, en lo relativo a un sistema de indicadores de gestión que permita evaluar la eficiencia y eficacia del gasto. Las acciones están orientadas a mejorar la asignación de recursos, al pasar de un enfoque centrado en los montos de las asignaciones presupuestarias autorizadas a cada entidad, a un enfoque basado en los resultados, lo cual permite preparar el presupuesto sobre la base de las metas que se espera alcanzar en los distintos programas. Así, las discusiones del presupuesto no se debieran concentrar únicamente en la magnitud y variaciones en las asignaciones financieras, sino más bien en la relevancia y efectividad de las mismas.

El enfoque tradicional en la preparación del presupuesto ha sido que las entidades presentaban anualmente sus requerimientos de recursos al Ministerio de Finanzas Públicas, y éste se encargaba de hacer los ajustes necesarios en función de la disponibilidad de ingresos estimada para el año. Hasta ahora, el sistema presupuestario no ha contado con un instrumento que permita a las entidades sustentar sus requerimientos en una clara definición de los resultados que esperan alcanzar en cada programa incluido en su presupuesto. De esta manera resulta difícil justificar los montos solicitados y demostrar los beneficios que se entregarán a la población.

El nuevo enfoque adoptado está basado en una clara definición de los objetivos prioritarios que cada entidad busca alcanzar con su presupuesto, la identificación del objetivo que cada programa de gasto persigue y la cuantificación de la meta que se espera alcanzar en cada año. Para evaluar la calidad del gasto, se busca que las entidades definan los indicadores de desempeño que permitan reflejar los resultados que se alcanzan con sus asignaciones de recursos. De esta manera se propicia que cada entidad haga una adecuada priorización de los programas de gasto a financiar, dado que el Ministerio de Finanzas Públicas le dio a conocer oportunamente la estimación de la asignación presupuestaria que le corresponde, y la distribución de esos recursos entre los distintos programas está en función de la prioridad que las autoridades de cada entidad les asignen, y cuya realización y resultados podrán ser verificados con los correspondientes indicadores de desempeño.

Respecto al uso que se le puede dar a esa información, cabe señalar que el objetivo de los indicadores de desempeño en relación con la asignación de recursos no necesariamente implica una relación mecánica y directa de más o menos recursos dependiendo del cumplimiento de las metas. En el caso de programas con resultados insuficientes, lo recomendable es adoptar medidas que propicien un mejor desempeño.

El segundo grupo de acciones fue para que las entidades públicas realizaran la programación multianual del gasto público, con el objetivo de propiciar que las políticas de mediano plazo tengan su respectiva expresión presupuestaria. Un presupuesto multianual muestra el nivel actual de gastos; el gasto adicional necesario para proveer los mismos servicios en el futuro; y el gasto adicional necesario para proveer nuevos servicios en el futuro. Las estimaciones del primer año del presupuesto multianual corresponden al presupuesto anual que aprueba el Congreso de la República, mientras que los años siguientes son indicativos.

El presupuesto multianual es un instrumento de control del gasto, así como un soporte al proceso de definición de políticas gubernamentales. Desde la perspectiva de control del gasto, provee mejor información acerca de los costos de mediano plazo de las actuales políticas gubernamentales y, por lo tanto, indica el margen de maniobra para iniciar cambios en la política presupuestaria que puedan tomar más de un año en ser ejecutados. Así, permite demostrar que las políticas existentes absorben la mayor parte de los recursos que en el futuro estarán disponibles y que hay poco margen de maniobra para nuevos programas de gasto, si es que no aumenta la disponibilidad de ingresos del Estado y se quiere mantener el gasto bajo control.



Además de ser un instrumento para el control del gasto y la eficiencia en la asignación de recursos, el presupuesto multianual es un instrumento útil para propiciar la eficiencia operativa, al brindar mayor responsabilidad a los responsables de los programas en la preparación de sus presupuestos, en el marco de la restricción presupuestaria existente, con lo cual los induce a ajustarse desde el inicio a los techos presupuestarios. Con ello ayuda a cambiar la mentalidad de presupuestar en función de necesidades, a hacerlo en función de la disponibilidad de ingresos.