

MINISTERIO DE FINANZAS PÚBLICAS

**Normas para la Formulación del
Proyecto de Presupuesto
General de Ingresos y Egresos del Estado**

**Ejercicio Fiscal 2012
y Multianual 2012-2014**

Índice

| | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| Presentación | 5 |
| Normas para la Formulación del Proyecto de Presupuesto | |
| • Presupuesto de Ingresos | 7 |
| • Presupuesto de Egresos | 9 |
| • Presupuesto Multianual | 15 |

PRESENTACIÓN

Con fundamento en los artículos 8 y 9, literales b) y c) del Decreto No. 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Presupuesto, y como parte del proceso de elaboración del presupuesto y su perspectiva multianual, se presenta el documento “**Normas para la Formulación del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2012 y Multianual 2012-2014**”, cuyo propósito es orientar el proceso de elaboración e integración de los anteproyectos de presupuesto, en el marco de la gestión por resultados.

Las presentes normas técnicas deben ser observadas y aplicadas por las instituciones de la Administración Central, entidades descentralizadas, empresas e instituciones públicas financieras, en la formulación de su anteproyecto de presupuesto.

Es de resaltar, que dicho proceso parte de la planificación estratégica con visión sectorial, para hacer congruente la asignación de los recursos con los planes y programas de Gobierno. En este sentido, las instituciones deben previamente elaborar su Plan Operativo Anual, tomando en consideración la normativa específica que proporcione la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (Segeplan).

PRESUPUESTO DE INGRESOS

De conformidad con el Artículo 237 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado debe incluir todos los ingresos que se estime obtener por las instituciones en un ejercicio fiscal. Este precepto constitucional es reiterado en los artículos 11 y 19 del Decreto No. 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Presupuesto. En función de lo anterior y con base en el artículo 9, incisos b) y c) del mencionado Decreto, se establecen las siguientes normas específicas para la formulación presupuestaria de ingresos:

Norma 1. Base de estimación de los ingresos del Estado. Las variables macroeconómicas proyectadas por el Banco de Guatemala serán la base para la estimación de los ingresos que financiarán el presupuesto para el ejercicio fiscal 2012 y el presupuesto multianual 2012-2014.

Norma 2. Responsables de la estimación de ingresos. La estimación de la recaudación tributaria está a cargo de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y del Ministerio de Finanzas Públicas (MFP).

El MFP conjuntamente con las instituciones que generen ingresos, provenientes de la venta de bienes y servicios públicos, son responsables de definir el monto que estiman percibir por concepto de ingresos de carácter no tributario, donaciones externas, recursos de capital y los que pudieran originarse por el uso del crédito interno y externo.

Las instituciones que programen saldos de caja de ingresos propios, deben adjuntar certificación avalada por la autoridad respectiva y el reporte del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin). En todo caso, su utilización debe ser racional, atendiendo al destino específico que corresponda.

Norma 3. Programación de asignaciones privativas. El MFP, con base en la normativa legal vigente, es el responsable de determinar el monto de las asignaciones privativas que establece la Constitución Política de la República de Guatemala (fuente de financiamiento 22 “Ingresos ordinarios de aporte constitucional”) y las leyes ordinarias (fuentes de financiamiento 21 “Ingresos tributarios IVA Paz” y 29 “Otros recursos del tesoro con afectación específica”). En el caso del aporte constitucional, el cálculo se basa en el procedimiento que fija el Artículo 22 del Decreto No. 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Presupuesto, y el Artículo 17 de su Reglamento.

Norma 4. Recursos propios. Son objeto de programación los ingresos propios que cuenten con base legal vigente. Dicha programación se realiza directamente en el Sicoín, sobre las bases siguientes:

- a. Descripción de la fuente de origen de los ingresos.** Hacer referencia a la base legal que otorga carácter de “recursos propios” a los ingresos por recaudar, indicando el hecho generador o el motivo que origina los cobros y señalando con claridad el destino específico a que deben orientarse los recursos.
- b. Anteproyecto de presupuesto de ingresos.** Debe incluir todos los ingresos e identificar las Unidades Ejecutoras que los generan.
- c. Método de estimación de ingresos.** Debe describirse con precisión el método de estimación o forma de cálculo. En la descripción de las fuentes de ingresos también es imprescindible que las instituciones detallen, por cada auxiliar de ingresos consignado en el formulario, la cantidad y precios de todos los bienes y servicios por los cuales se estime percibir recursos.

Norma 5. Código de colocaciones, donaciones y préstamos. Los recursos de colocaciones, donaciones y desembolsos de préstamos que se incorporen al anteproyecto de presupuesto institucional deben contar con el “código específico” que establezca la fuente de financiamiento, organismo y correlativo. Si el código específico para este tipo de recursos no estuviera incorporado en el clasificador de fuentes específicas del Sicoín, debe gestionar su creación anticipada a través de la Dirección de Crédito Público del MFP.

Norma 6. Recursos externos. El monto de préstamos a incorporar al Proyecto de Presupuesto, es determinado por el MFP a través de la Dirección de Crédito Público (DCP).

El monto de donaciones se determina por la Segeplan, quién enviará a la DCP del MFP por medios oficiales la estimación de los desembolsos, con su respectiva documentación de respaldo.

Así mismo los recursos de préstamos a incorporar a los anteproyectos de presupuesto deben contar con la documentación de respaldo correspondiente.

Las Entidades del Estado deben solicitar a la Segeplan la opinión favorable, previo a suscribir la donación, con el propósito de que dicha Secretaría

cuenta con la documentación que respalde su incorporación en el anteproyecto de presupuesto.

Norma 7. Programación del saldo de caja. Los recursos financieros que en ejercicios fiscales anteriores no fueron registrados conforme a los principios presupuestarios y contables del Sicoín, no pueden considerarse ni programarse como saldos de caja para el ejercicio fiscal que se presupuesta.

Los recursos de saldo de caja deben mantener el origen y destino de los recursos, reflejando con precisión el código de la fuente de financiamiento correspondiente.

Para los saldos de ingresos propios, se debe adjuntar el reporte del Sicoín correspondiente.

Con base en sus necesidades financieras, las instituciones públicas programarán la utilización de saldos de caja que se estimen al cierre presupuestario del ejercicio fiscal 2011.

PRESUPUESTO DE EGRESOS

De conformidad con el artículo 9, literal c) de la Ley Orgánica del Presupuesto, se dictan las siguientes normas técnicas de formulación presupuestaria:

Norma 8. Registro de información en el marco estratégico. En el módulo de formulación presupuestaria del Sicoín, se deberá registrar la información siguiente: visión, misión, base legal, objetivos operativos y estratégicos, descripción de los programas, acciones, productos intermedios y finales (según sea el caso) e Indicadores.

Es responsabilidad de cada institución la definición de objetivos, metas e indicadores atendiendo a los siguientes lineamientos:

- a. Los objetivos operativos, metas e indicadores deben ser elaborados y priorizados por las instancias técnicas responsables del proceso productivo (ejecutores de programas o proyectos y unidades de planificación) de cada institución y aprobados por la máxima autoridad para su registro en el módulo de formulación presupuestaria.
- b. Los indicadores son instrumentos que permiten medir el grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos u operativos de los programas

institucionales. Todo indicador debe contar con una ficha técnica que registre la información básica para su medición, seguimiento e interpretación.

- c. Los indicadores de resultado e impacto que se incluyan en el anteproyecto de presupuesto, deberán relacionarse con la producción institucional (bienes o servicios) que contribuyan a su cumplimiento.
- d. La inclusión de indicadores en el anteproyecto de presupuesto constituye un compromiso institucional para su seguimiento, que incluye la actualización periódica y oportuna de la información

Norma 9. Techos presupuestarios. El Organismo Ejecutivo asigna los techos presupuestarios institucionales a nivel de fuentes de financiamiento. Las instituciones deben respetar los techos que se les asignan, y pueden modificar su distribución únicamente en consenso con el MFP, siempre que no implique la incorporación adicional de ingresos corrientes y de colocaciones de Bonos del Tesoro.

La distribución de los recursos entre los programas de gasto la realiza cada institución en función de las prioridades institucionales, para lo cual deben observar los siguientes criterios básicos:

- a. Vincular Plan – Presupuesto.
- b. Garantizar el financiamiento de la nómina de sueldos y salarios de los puestos ocupados, servicios básicos, arrendamientos e insumos críticos.
- c. Financiar las contrapartidas de préstamos y donaciones.
- d. Financiar las cuotas de pertenencia a organismos regionales e internacionales.
- e. Priorizar el financiamiento de las obras de arrastre, considerando la normativa SNIP.

Norma 10. Programación de las fuentes de financiamiento.

- a. Las fuentes de financiamiento 21 “Ingresos tributarios IVA Paz”, 22 “Ingresos ordinarios de aporte constitucional”, 29 “Otros recursos del tesoro con afectación específica” y 31 “Ingresos propios”, deben aplicarse a los destinos que se encuentran establecidos en ley.
- b. Las instituciones públicas que estimen obtener recursos provenientes de desembolsos de préstamos externos o donaciones para el financiamiento de sus egresos, deben incorporar dichos recursos en su anteproyecto de

presupuesto, de conformidad con los instrumentos jurídicos y técnicos vigentes para tal efecto.

- i. La programación institucional de los recursos de crédito externo debe coordinarse con la DCP del MFP; y las donaciones en coordinación con la referida Dirección y la Segeplan.
 - ii. Los recursos del crédito externo no deben financiar gasto corriente, excepto en los casos que detalla el artículo 47 del Acuerdo Gubernativo No. 240-98, "Reglamento de la Ley Orgánica del Presupuesto", o cuando el Decreto de aprobación así lo autorice.
- c. Para la programación de los recursos externos (préstamos y donaciones) y sus contrapartidas, debe utilizarse el código de fuente específica descrito en la Norma 5. Dichos códigos se encuentran disponibles dentro de los clasificadores generales del Sicoín.
 - d. Las entidades descentralizadas y autónomas deben utilizar el mismo código de la fuente de financiamiento del aporte que reciban de la Administración Central.
 - e. Cuando la Administración Central reciban transferencias de entidades descentralizadas y autónomas, éstas se programan con la fuente de financiamiento 71 "Donaciones internas".

Norma 11. Red de categorías programáticas y estructura presupuestaria. Las estructuras presupuestarias deben elaborarse con apego a la metodología del presupuesto por programas orientado a resultados. Para lo cual, las mismas deben de observar en el Plan Operativo Anual y plan estratégico de mediano plazo.

Las estructuras deben contar con un centro de gestión productiva y reflejar las remuneraciones, suministros y demás insumos que permiten la producción y/o prestación de bienes y servicios públicos, terminales o intermedios.

Las redes de categorías programáticas, no deben conformarse según la estructura organizacional de la institución. Debe tenerse en cuenta que no se asignan recursos financieros a nivel de políticas, sino a la producción de bienes y servicios públicos.

La definición de la red de categorías programáticas debe dar énfasis, como mínimo, a las siguientes consideraciones:

- a. Toda categoría programática debe contener:
 - i. Bienes y servicios producidos por la institución;
 - ii. La identificación de los insumos (recursos humanos, materiales, etc.) necesarios para la producción de bienes o prestación de servicios; y
 - iii. La unidad ejecutora responsables de llevar a cabo el proceso productivo.
- b. Para que existan actividades centrales, deben haber dos o más programas presupuestarios;
- c. Para que existan actividades comunes, deben haber al menos tres programas presupuestarios;
- d. Un proyecto central no debe formar parte de las actividades centrales;

En este sentido, las instituciones públicas deben asegurarse que no existan en sus anteproyectos de presupuesto, categorías programáticas con nombres de convenios de préstamos o donaciones, políticas (institucionales o de gobierno), nombres de leyes o de organismos ejecutores de convenios.

Si las instituciones desean dar seguimiento especial a algún gasto, deberán solicitar a la DTP, se evalúe su incorporación al “Clasificador de Seguimiento Especial de Gasto”.

Es responsabilidad de las instituciones, la definición de las estructuras programáticas y presupuestarias con la asistencia de la DTP, quien aprobará mediante resolución la estructura programática en la etapa de formulación.

Norma 12. Financiamiento de la nómina. Los sueldos y salarios, así como los beneficios económicos de los puestos ocupados, deben estar debidamente financiados. Derivado de las medidas de austeridad del gasto público y las limitaciones de los ingresos tributarios, queda bajo responsabilidad de las instituciones iniciar el trámite legal ante la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC) para el congelamiento de las plazas vacantes que estimen no utilizar durante el ejercicio fiscal 2012.

Norma 13. Programación física y financiera. Las instituciones de la Administración Central, entidades descentralizadas, empresas e instituciones públicas no financieras, quedan responsables de presentar la programación física y financiera, conforme a los lineamientos metodológicos y directrices para la formulación de la planificación institucional.

Norma 14. Renglones sujetos a programación detallada. Las asignaciones que soliciten las instituciones para los renglones de gasto, 029

"Otras remuneraciones de personal temporal", 031 "Jornales", 151 "Arrendamiento de edificios y locales", así como de los subgrupos 18 "Servicios Técnicos y Profesionales" y 32 "Maquinaria y Equipo", deben programarse en detalle en el Módulo de Formulación Presupuestaria del Sicoin.

Norma 15. Programación presupuestaria de contratos. Del valor total de los contratos suscritos, se incorporará al anteproyecto de presupuesto institucional la fracción anual (monto en quetzales) a ejecutarse durante el ejercicio fiscal que se presupuesta, tomando en consideración la programación que se tiene en el Módulo de Contratos del Sistema de Gestión.

Norma 16. Transferencias corrientes y de capital. Las instituciones que soliciten recursos con cargo a los renglones de los subgrupos de gasto 43 "Transferencias a Entidades del Sector Privado", 47 "Transferencias al Sector Externo", 51 "Transferencias al Sector Privado" (excepto el renglón 511 "Transferencias a personas y unidades familiares"), y/o 55 "Transferencias al Sector Externo", deben observar lo siguiente:

- a. Las transferencias no tienen contraprestación de bienes o servicios; es decir, desde el punto de vista de la estructura programática del presupuesto, la transferencia no tiene relación con el proceso de gestión productiva de la institución, por lo que deben programarse en la categoría 99 "Créditos de Reserva".
- b. Las instituciones públicas deben incluir en los renglones de los grupos y subgrupos de gasto a que se refiere esta norma, los aportes otorgados a particulares, instituciones sin fines de lucro, organizaciones no gubernamentales, a empresas en calidad de subsidios, y a gobiernos extranjeros, debiendo verificar la vigencia de los convenios o disposición legal que amparan las transferencias y los compromisos que adquieren las partes, y adjuntar copia de los mismos al anteproyecto de presupuesto.
- c. Las transferencias incluyen la programación de los aportes a organismos internacionales y regionales por concepto de cuotas de pertenencia. La programación de este tipo de cuotas debe ser debidamente justificada y documentada.
- d. Las entidades beneficiarias de transferencias corrientes y de capital deben contar con un código de ente receptor dentro del Sicoin. La creación de nuevos códigos debe solicitarse a la Dirección Técnica del

Presupuesto por parte de las instituciones públicas, trámite para el cual debe adjuntarse copia de los documentos legales.

Norma 17. Programación en los grupos de gasto 1 “Servicios No Personales” y 2 “Materiales y Suministros”. Se deben observar criterios de racionalización y austeridad en la programación de los renglones de estos grupos de gasto. Debe evitarse la programación de gastos con cargo a los renglones 199 "Otros servicios no personales" y 299 "Otros materiales y suministros". De surgir la necesidad de utilizar los renglones mencionados, su programación debe ser documentada y plenamente justificada, en los casos que corresponda.

Norma 18. Programación de los renglones 914 “Gastos no previstos” y 991 “Créditos de reserva”. Las instituciones públicas que reciben aporte de la Administración Central, no deberán programar con dichos recursos, asignaciones con cargo a los citados renglones.

Norma 19. Programación de obras. La programación de obras debe considerar los siguientes lineamientos:

- a. El registro de la programación de obras debe iniciarse en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), atendiendo la normativa aprobada por la Segeplan.
- b. Las autoridades superiores serán responsables de la información que se registre en el Sistema Nacional de Inversión Pública.
- c. La priorización de las obras que se programen en el presupuesto, estarán en función de los techos que la institución defina en el presupuesto de inversión, sin descuidar los gastos esenciales de funcionamiento.
- d. El monto de la obra registrada en el Módulo de Programación de Proyectos de Inversión en Siges, debe ser igual a lo programado para el período que se presupuesta en el SNIP.

Norma 20. Programación de Fondos Sociales y Fideicomisos. Los recursos a ejecutarse por medio de Fondos Sociales y Fondos en Fideicomiso, deben programarse a nivel de renglón de gasto, identificando las remuneraciones, la adquisición de bienes y servicios y cualquier otra erogación realizada con el fin de alcanzar los objetivos y metas definidos para cada Fondo Social y Fideicomiso.

Norma 21. Servicios de la deuda pública. Las entidades descentralizadas, las empresas e instituciones públicas financieras, deben dar prioridad a los servicios y amortización de la deuda pública interna y externa.

Norma 22. Registro de las Asignaciones con Enfoque de Género. Las instituciones de la Administración Central, Entidades Descentralizadas, Autónomas y Empresas Públicas deberán identificar dentro de sus anteproyectos de presupuesto, las estructuras presupuestarias conforme al *clasificador específico con enfoque de género*, en el formulario correspondiente.

Norma 23. Formulación presupuestaria en las empresas públicas y sector público financiero. Además de las normas antes indicadas, las empresas públicas e instituciones financieras deben observar lo siguiente:

- a. Las utilidades y/o dividendos que por ley se transfieren a la Administración Central, municipalidades y trabajadores, deben programarse en el renglón que corresponda.
- b. No son objeto de programación presupuestaria los renglones de gasto:
 - i. 831 “Depreciación del activo fijo”;
 - ii. 841 “Beneficios sociales”;
 - iii. 851 “Reservas legales”;
 - iv. 852 “Reservas de capitalización”;
 - v. 861 “Cuentas incobrables”;
 - vi. 862 “Pérdidas de inventarios”, y
 - vii. cualquier otro flujo contable que no implique una erogación real de recursos.

Norma 24. Anteproyecto de presupuesto. Las entidades de la Administración Central, entidades descentralizadas, empresas e instituciones públicas financieras son responsables de presentar, a más tardar el 15 de julio de 2011 al MFP, el Anteproyecto de Presupuesto para el año 2012 y el Anteproyecto Multianual 2012-2014, los cuales deben estar acompañados por la siguiente documentación:

- a. Nota de remisión firmada por la máxima autoridad.
- b. Impresión de los reportes (copia fiel) del Módulo de Formulación Presupuestaria del Sicoin que responde a los formularios e instructivos proporcionados por la Dirección Técnica del Presupuesto, debidamente avalados por la autoridad respectiva.

- c. Copia de los instrumentos legales con que se cuente a la fecha de entrega de los anteproyectos y que autorizan las transferencias corrientes, transferencias de capital, aportes a organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales.
- d. Informe gerencial que contenga como mínimo:
 - i. Aspectos importantes de carácter técnico que fundamenten el contenido general del anteproyecto de presupuesto y las orientaciones sectoriales de política pública.
 - ii. Plan Estratégico 2012-2014 y Plan Operativo Anual debidamente financiados deben ser enviados a Segeplan en versión impresa y digital, conforme la instrucción presidencial.
 - iii. Justificación de las asignaciones solicitadas especialmente de los renglones de gasto 158 “Derechos de bienes intangibles”, 199 “Otros servicios no personales”, 299 “Otros materiales y suministros”, 381 “Activos intangibles” y otros renglones que muestren diferencias substanciales de incrementos con relación a los años anteriores.
 - iv. Informe detallado de los programas que finalizan en el período y de los programas nuevos que se incorporan al Proyecto de Presupuesto para lo cual se debe acompañar la información relevante sobre metas, objetivos, producción y beneficiarios de los nuevos bienes y/o servicios que se prestan.

El anteproyecto de presupuesto en forma documental ***no será recepcionado*** en la ventanilla de atención al usuario, si el mismo no coincide con el presupuesto ingresado en el sistema y que se encuentre en **estatus de solicitado**.

PRESUPUESTO MULTIANUAL

El Presupuesto Multianual, busca mejorar la asignación de los recursos públicos, vinculando las prioridades de los planes estratégicos, a un presupuesto de mediano plazo.

Una característica fundamental de un presupuesto Multianual, es que busca la integración de la política, la planificación y el presupuesto, en un escenario de mediano plazo.

El Presupuesto Multianual se formula de arriba hacia abajo, partiendo del Plan de Gobierno y de los planes estratégicos de las entidades, tomando en cuenta las restricciones macroeconómicas y fiscales. También se elabora de abajo hacia arriba, pues las entidades efectúan el costeo de sus programas, para obtener los resultados que buscan los planes.

Con un presupuesto Multianual, se logra incrementar la predictibilidad de los recursos, se clarifica la relación entre políticas y resultados, se mejora el escrutinio público y la rendición de cuentas.

Este presupuesto, debe tomar en cuenta, que las acciones de un año, repercuten en el presupuesto de los siguientes años, por ejemplo mayor inversión en un año, significa mayor gasto corriente en los siguientes años, pero también significa que los indicadores de resultados e impacto, deben ir mostrando, que los programas y proyectos están dando resultados.

Un adecuado Presupuesto Multianual contiene:

- a. Un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), que contiene la declaración de objetivos de la política fiscal y una serie integrada de metas y proyecciones macroeconómicas de mediano plazo.
- b. Un MPMP, que contiene las estimaciones de presupuesto institucionales, de las diferentes entidades. Estas estimaciones de presupuesto, toman en cuenta las prioridades de Gobierno y las restricciones fiscales.
- c. Un Marco de Gasto Institucional de Mediano Plazo (MGIMP), que contiene una mayor desagregación a nivel de programa dentro de cada entidad e incluye las metas de resultados que se proyectan lograr. De esta manera se agregan elementos de gestión por resultados.

El presupuesto multianual es un instrumento de política estratégica de gastos del gobierno, en el cual se otorga responsabilidad a las instituciones públicas para la toma de decisiones de asignación y uso de recursos en el mediano plazo.

Norma 25. Validación del marco macroeconómico multianual. La Comisión Técnica de Finanzas Públicas conoce y valida el marco macroeconómico multianual 2012-2014, el cual incluye las estimaciones de ingresos fiscales de mediano plazo (3 años). Asimismo, proporciona a la DTP las principales variables macroeconómicas que permitan estimar los techos de gasto institucional para el período 2012-2014.

Norma 26. Formulación multianual. Es obligación de cada institución, la formulación de su respectivo anteproyecto de presupuesto multianual 2012-2014, en el Sicon debe tener como respaldo el Plan Estratégico de la institución de mediano plazo, con su respectiva programación de metas en forma anual.

Norma 27. Previsión de gastos de funcionamiento. Cada institución deberá, dentro de los techos presupuestarios establecidos para cada período, estimar los gastos corrientes que se generarán al finalizar una obra de infraestructura, y considerar los gastos necesarios para su funcionamiento.

Norma 28. Construcciones de bienes nacionales por contrato. Para efecto de programar en los años subsiguientes, las construcciones de obras por contrato, las instituciones deberán tomar como referencia la programación de la ejecución multianual de obras contenida en el Módulo de Registro de Contratos y ajustarse a la asignación de techos presupuestarios aprobados para cada período.

Norma 29. Proyectos de Inversión. Las asignaciones para financiar obras deberán ajustarse a los techos presupuestarios establecidos para cada período, tomando como referencia la programación existente en el SNIP, el cual deberá reprogramarse acorde a la disponibilidad de financiamiento proyectada.