

Comisión de Finanzas Públicas y Moneda
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

Noviembre 21 de 2006

Licenciada
Ana Isabel Antillón
Directora Legislativa
Congreso de la República
Su despacho

Licenciada Antillón:

De manera atenta me dirijo a usted saludándole y al mismo tiempo para hacer de su conocimiento que en la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, que me honro en presidir, ***ingresó la Iniciativa número 3562, la cual dispone aprobar Contrato de Préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- No. 1747/OC-GU, hasta por US\$100,000,000.00 destinado para Apoyar el Programa de Reforma a la Gestión Financiera Pública.*** Después de realizar el análisis correspondiente, esta Comisión emitió **DICTAMEN FAVORABLE**, para el proyecto en mención, correspondiéndole el Número **10-2006**, de lo cual me permito adjuntar dictamen, proyecto de decreto y disquete, para su trámite correspondiente.

Sin otro particular, me es grato suscribir;

Deferentemente,


Ing. Víctor Leonel Ramírez Hernández
Presidente

Adj. Lo indicado
Cfa8a





Comisión de Finanzas Públicas y Moneda
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

DICTAMEN

10-2006

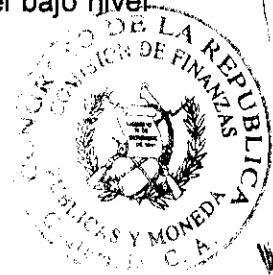
HONORABLE PLENO

Con fecha 9 de noviembre del año 2006, el Honorable Congreso de la República, conoció la Iniciativa de Ley No. 3562 la cual dispone **aprobar Contrato de Préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, No. 1747/OC-GU, hasta por US\$100,000,000.00 destinado para Apoyar el Programa de Reforma a la Gestión Financiera Pública**, y dispuso trasladar dichas iniciativas a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, de acuerdo a lo establecido en los artículos 39, 40 y 41 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, para su estudio y dictámenes correspondientes.

I. ANTECEDENTES:

La República de Guatemala cuenta con una población multilingüe, pluricultural y multiétnica, la cual asciende a 13.0 millones de habitantes; de la cual existe una proporción de habitantes que viven en zonas rurales que alcanzan un 61% y la proporción de población indígena de 39%, constituyéndose en el país más poblado de Centroamérica; donde el tamaño promedio del hogar es de cinco personas, aunque los hogares afectados por la extrema pobreza presentan un promedio de ocho integrantes.

De acuerdo al Informe de Proyecto del Programa de Reforma de la Gestión Financiera Pública, elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, el 56% de la población es pobre y el 16% vive en condiciones de extrema pobreza; a su vez, la pobreza se encuentra más acentuada en las poblaciones rurales, donde el 75% vive bajo la línea de pobreza, presentando serias limitaciones a educación y salud, así como al transporte, mercado y otros servicios públicos, dado el bajo nivel de gasto social.





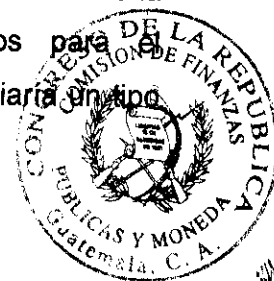
En años recientes el Gobierno ha venido realizando esfuerzos tendientes a lograr una mejora sustantiva de las condiciones de vida de la población, a través de un aumento del gasto público del 10.7% del Producto Interno Bruto, PIB, en el año 1993 al 12.4% del PIB para el año 2002.

Sin embargo, aunque el gasto social ha aumentado, el país aún registra uno de los niveles de gasto social más bajo de la región, alcanzando únicamente el 5.6% del PIB, menos de la mitad del promedio de los países incluidos en el estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, lo cual se debe en parte al bajo nivel del gasto público total.

Asimismo, en el Informe de Proyecto citado, se indica que para dar respuesta a la problemática descrita supra, y a fin de dar viabilidad financiera a los Acuerdos de Paz, se suscribió el Pacto Fiscal, el cual dentro de sus aspectos sustantivos considera el balance fiscal, la administración tributaria, el gasto público, la deuda pública, el patrimonio público, la evaluación y control y la descentralización fiscal, todo lo cual implica que la implementación del mismo, resulta una condición sustantiva para que las acciones de desarrollo en el país sean sostenibles en el largo plazo.

En ese contexto, el BID junto a otros Organismos Internacionales y Países Amigos, han acompañado al país en el proceso de implementación de reformas y proyectos vinculados al cumplimiento de los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal, bajo ese marco, el Gobierno formuló como estrategia de desarrollo el Programa de Reactivación Económica y Social, el cual contiene los componentes estratégicos con la finalidad máxima de abatir la pobreza y disminuir la exclusión, considerados sobre la base de la seguridad integral, el entorno institucional y gestión pública, y la gestión macroeconómica coherente y estable.

En ese sentido, la consolidación de las Finanzas Públicas y la coordinación entre la política fiscal y monetaria se constituyen en elementos básicos para el mantenimiento de la disciplina macroeconómica, lo que a su vez propiciará un tipo





de cambio estable y competitivo; además de mantener un déficit fiscal bajo, como objetivo clave del Plan de gobierno, como apoyo efectivo a la política monetaria en su papel de velar por la estabilidad en el nivel general de precios y con ello evitar la volatilidad en los precios de los productos, principalmente aquellos que constituyen la canasta básica.

En apoyo a dichas acciones el Gobierno de Guatemala solicitó la cooperación financiera del BID para la ejecución del Programa de Reforma de la Gestión Financiera Pública, a través de un Préstamo de Apoyo de Políticas, PBL, el cual a diferencia de los préstamos llamados de inversión, los recursos desembolsados de un préstamo de políticas no se destinan a apoyar programas específicos, sino que constituyen una fuente de financiamiento que permiten al gobierno financiar el déficit fiscal contenido en el Presupuesto de Ingresos y Egresos que aprueba el Congreso de la República en condiciones financieras favorables, lo cual implica plazos más largos y tasas de interés más bajas.

II. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

Básicamente es el apoyo a las acciones de mejoramiento de la eficiencia y transparencia en la gestión financiera pública que ha venido el Gobierno, definiendo acciones inmediatas para dar sostenibilidad a las nuevas metodologías de gestión y a las políticas de información que repercuten sobre la efectividad del gasto público.

Además, es un programa que persigue desconcentrar la toma de decisiones en sectores prioritarios para la ejecución del gasto, incrementar la credibilidad de los presupuesto, disminuir las operaciones extra-presupuestarias, generar ahorros a través de una planificación mejor informada y con una mayor eficiencia en los procesos.

El Programa tiene como objeto apoyar la reforma de políticas de la gestión financiera pública. Los recursos del financiamiento serán destinados a apoyar la balanza de pagos del Prestatario o prestar otro apoyo presupuestario.

El componente sustantivo del "Programa de Reforma de la Gestión Financiera Pública (PBL) del BID, está orientado a apoyar la reforma de políticas de la gestión financiera





pública, estableciéndose como destino de los recursos el apoyar la balanza de pagos, o bien prestar otro apoyo presupuestario conforme las demandas de financiamiento, entre las que podrían considerarse el financiamiento del gasto corriente, dentro del que se incluyen el servicio de la deuda pública, sin que con ello se contravengan las disposiciones legales vigentes respecto al uso de recursos externos, liberando de esta manera, recursos de la caja fiscal que pueden orientarse con mayor fluidez hacia los programas y proyectos de inversión social.

III. ANÁLISIS DE LA COMISION:

La disponibilidad de recursos, es una de las principales restricciones presupuestarias a las que se enfrenta el proceso de programación presupuestaria en cada ejercicio fiscal. Los esfuerzos administrativos y legales más recientes tendentes a mejorar la recaudación tributaria han dado resultados importantes, pero aún quedan aspectos estructurales que deben ser superados para lograr una base tributaria sólida que garantice los recursos públicos suficientes a los programas y proyectos que dan vida a la política social del Estado.

El panorama del financiamiento del presupuesto público se vuelve rígido al considerar los compromisos que el Estado ha adquirido con la población, y que se derivan de mandatos constitucionales o de leyes ordinarias. Tal es la rigidez presupuestaria, que alrededor del 92% de los ingresos corrientes se encuentra actualmente comprometidos para el pago de remuneraciones, clases pasivas, aportes constitucionales y por leyes específicas, entre otros;

Bajo este escenario, cualquier incremento neto a los ingresos corrientes, se traduce automáticamente en asignaciones presupuestarias preestablecidas. Tal es la razón por la cual el incremento de los ingresos corrientes es proporcionalmente menor al incremento en los gastos; esto supone la existencia de un déficit implícito, ya que antes de formular el presupuesto, existe una deficiencia presupuestaria importante.

En virtud de ello, el Organismo Ejecutivo se ve en la necesidad de desarrollar estrategias de financiamiento del presupuesto, con la finalidad de incrementar las





asignaciones a los sectores más importantes, sobre todo, los sectores sociales relacionados con los Acuerdos de Paz, y el incremento de la formación bruta de capital fijo (inversión).

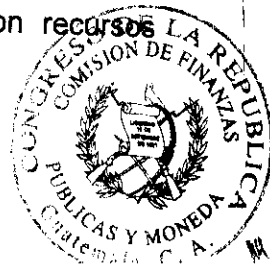
La estrategia de financiamiento del déficit fiscal de los últimos ejercicios fiscales, descansa en buena medida en el aprovechamiento de las fuentes externas no inflacionarias y sin destino específico, mediante la incorporación de financiamiento de apoyo presupuestario: Préstamos Sectoriales.

Este tipo de financiamiento surge del cambio en las políticas de los principales organismos financieros internacionales, respecto a los países que tienen acceso a los mercados de capitales. Guatemala ha calificado a este mercado, debido a su aceptable desempeño fiscal y estabilidad macroeconómica.

Un préstamo sectorial tiene la ventaja de que permite acceder a recursos financieros a mayores plazos de amortización, con amplios períodos de gracia, menores tasas de interés, cuyo destino genera mayor flexibilidad en la programación y ejecución presupuestaria. Adicionalmente, reducen el pago de comisiones de compromiso, además que se constituyen en recursos que pueden ser utilizados para financiar las necesidades del Gobierno con el compromiso de ejecutar acciones orientadas a promover reformas que tiendan a aumentar la eficiencia y productividad de la economía, y/o aumentar el gasto de inversión social.

Con ello, la estrategia financiera del Estado se sustenta en una política de endeudamiento congruente con los principales compromisos de los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal.

Estructuralmente, los servicios de la deuda pública representan alrededor de un 13% de los ingresos corrientes, y como se mencionó anteriormente, la disponibilidad que tiene el Estado sobre tales ingresos, es de aproximadamente 8%, ante la rigidez de los ingresos corrientes y los compromisos de gasto del Estado, el Organismo Ejecutivo ha resuelto financiar los servicios de la deuda pública con recursos provenientes de fuentes externas.





Costo del Programa:

El costo del Programa propuesto es de cien millones de Dólares de los Estados Unidos de América (US\$100,000,000.00), provenientes del BID, los cuales se desembolsarán de acuerdo al cumplimiento de las condiciones establecidas en la cláusula 3.05 de las Estipulaciones Especiales del citado Contrato de Préstamo, las cuales están estipuladas en las siguientes cinco áreas: a) Entorno macroeconómico, b) Planificación y formulación presupuestaria, c) Gestión de los ingresos, d) Consolidación de la gestión del gasto público y, e) Gestión por resultados.

Condiciones Financieras del Préstamo:

De conformidad con el proyecto de contrato de préstamo No. 1447/OC-GU a suscribirse entre la República de Guatemala y el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, las principales condiciones financieras del mismo son las siguientes:

Monto:

Hasta por una suma de cien millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$100,000,000.00).

De los cuales hasta US\$55,700,000.00 podrán financiarse con Recursos de la Facilidad de Financiamiento Intermedio (FFI) y US\$44,300,000.00 provendrán del Fondo de Recursos Ordinarios (OC)

Destino:

Financiamiento del "Programa de Reforma de la Gestión Financiera Pública".

Unidad Ejecutora:

Ministerio de Finanzas Públicas

Plazo:

Hasta veinte (20) años, incluyendo cinco (5) años de periodo de gracia.

Periodo de Desembolsos:

Un (1) año

Tasa de Interés (FFI):

Los intereses se devengarán sobre los saldos del préstamo a una tasa anual que no será inferior al 3.38% ni superior al 5.0% anual.

El BID fijará periódicamente de acuerdo con su política, esa tasa de interés. Los intereses se pagaran semestralmente.

Tasa de Interés (OC):

El prestatario pagará intereses sobre el capital desembolsado y pendiente de pago, con base a la tasa de interés que se determine de los costos que resultan





de los empréstitos calificados, más el margen crediticio vigente para préstamos de capital ordinario, que el BID fijará periódicamente de acuerdo con su política de tasa de interés. Los intereses se pagarán semestralmente.

Comisión de Crédito: Cero punto veinticinco por ciento (0.25%) anual, sobre el saldo no desembolsado del préstamo.

Inspección y Vigilancia: Durante el periodo de desembolsos no se destinarán recursos para cubrir los gastos por concepto de inspección y vigilancia. Salvo que el Banco establezca lo contrario durante dicho periodo.

Amortización: Cuotas semestrales, consecutivas y en lo posible iguales.

Otras Consideraciones:

Esta Comisión considera, dentro de la función parlamentaria de estudio, análisis y fiscalización política al Organismo Ejecutivo en lo relativo a la contratación de préstamos, lo siguiente:

En virtud que la Junta Monetaria, emitió la resolución No. JM-83-2006 de fecha 24 de agosto del año 2006, resolviendo favorablemente la contratación del préstamo objeto de esta iniciativa y argumenta que el país presenta nivel moderado de deuda externa que así lo permite; así como la Secretaría General de Planificación y Programación Económica de la Presidencia de la República, SEGEPLAN, y el Ministerio de Finanzas Públicas, quienes emitieron el dictamen conjunto No. 06/2006 del 25 de julio del año 2006, pronunciándose en favor de la aprobación del préstamo.

V. DICTAMEN DE LA COMISION:

Con base en lo anterior y lo que para el efecto establece el artículo 171 inciso i) de la Constitución Política de la República; artículos 39, 40, 41, 111 y 112 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda emite **DICTAMEN FAVORABLE** a la Iniciativa de Ley de mérito y lo somete a consideración del Honorable Pleno para que, de merecer su aprobación, la misma se convierta en Ley de la República.





**DADO EN LA SALA DE LA COMISIÓN DE FINANZAS PUBLICAS Y MONEDA A
LOS QUINCE DÍAS DEL MES DE NOVIEMBRE DE DOS MIL SEIS.**


Víctor Leonel Ramírez Hernández
Presidente


Haroldo Eric Quej Chen
Vicepresidente


Hugo Rolando López Barrios
Secretario


Jaime Antonio Martínez Lohayza


Oliverio García Rodas


José Conrado García Hidalgo


Roderico Alfredo Martínez Escobedo


Virna Ileana López Chacón de Gil


Mariano Rayo Muñoz






Marvin Haroldo García Buenafé

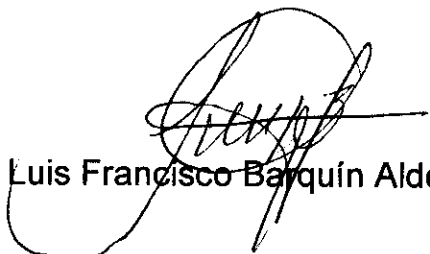

Mario Taracena Díaz Sol

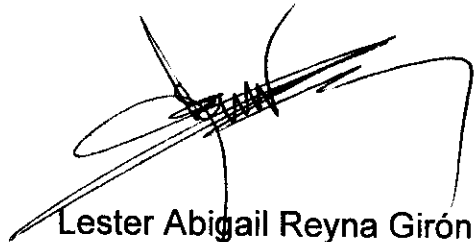

Rubén Darío Morales Véliz


Edwin Armando Martínez Herrera


Ingrid Roxana Baldetti Elías


César Emilio Fajardo Morales



Luis Francisco Barquín Aldecoa


Lester Abigail Reyna Girón


Carlos Enrique Bautista Godínez


Oswaldo Iván Arévalo Barrios


Luis Fernando Pérez Martínez


Mario Israel Rivera Cabrera



DECRETO NÚMERO ____-2006

El Congreso de la República de Guatemala

CONSIDERANDO:

Que los Acuerdos de Paz, representan una oportunidad histórica para que el país supere obstáculos sociales, económicos e institucionales que dificultan mejorar el nivel de vida de la población, para lo cual el Gobierno de la República formuló una estrategia de desarrollo, basada en lecciones aprendidas, con el propósito de combatir la pobreza y disminuir la exclusión.

CONSIDERANDO:

Que el Gobierno de la República de Guatemala, en el marco del Programa de Reactivación Económica y Social ¡Vamos Guatemala!, solicitó apoyo financiero reembolsable al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para la preparación y ejecución del Programa de Reforma de la Gestión Financiera Pública, con el objeto de apoyar la reforma de políticas de la gestión financiera pública bajo el cumplimiento de ciertas condiciones, teniendo previsto que los recursos ingresen para apoyar la balanza de pagos o prestar apoyo al presupuesto general de ingresos y egresos del Estado, de acuerdo con sus necesidades de financiamiento.

CONSIDERANDO:

Que el Directorio Ejecutivo del citado Banco, aprobó el 21 de junio de 2006, otorgar a la República de Guatemala, un financiamiento reembolsable con el objeto de apoyar la ejecución del citado programa; y, que se han obtenido las opiniones favorables del Organismo Ejecutivo y de la Junta Monetaria, a que se refiere el artículo 171 literal i) de la Constitución Política de la República, es procedente emitir la disposición legal que lo apruebe.

POR TANTO:

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el Artículo 171 incisos a) e i) de la Constitución Política de la República,

DECRETA:

Artículo 1. Aprobación. Se aprueban las negociaciones del Contrato de Préstamo a ser celebrado entre la República de Guatemala y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para apoyar la Reforma de la Gestión Financiera Pública.

Artículo 2. Autorización. Se autoriza al Organismo Ejecutivo para que, por intermedio del Ministerio de Finanzas Públicas, suscriba el contrato indicado, bajo las condiciones financieras que en este Artículo se detallan.



autorización a que se refiere el presente artículo, es extensiva para suscribir los contratos modificatorios que corresponda.

MONTO: Hasta por una suma de cien millones de dólares de los Estados Unidos de América (US\$100,000,000.00).

OBJETO: Apoyar la reforma de políticas de la gestión financiera pública. Los recursos del Financiamiento serán destinados a apoyar la balanza de pagos del Prestatario o prestar apoyo presupuestario, de acuerdo con las necesidades de financiamiento del Prestatario.

ORGANISMO EJECUTOR: Ministerio de Finanzas Públicas.

PLAZO: Veinte (20) años, incluyendo cinco (5) años de período de gracia.

PERÍODO DE DESEMBOLSOS: Un (1) año.

TASA DE INTERÉS (FFI): Los intereses se devengarán sobre los saldos del préstamo a una tasa anual que no será inferior al 3.38% ni superior al 5.0% anual. El BID fijará periódicamente de acuerdo con su política, esa tasa de interés. Los intereses se pagarán semestralmente.

TASA DE INTERÉS (OC): El Prestatario pagará intereses sobre el capital desembolsado y pendiente de pago, con base a la tasa de interés que se determine de los costos que resultan de los empréstitos calificados, más el margen crediticio vigente para préstamos de capital ordinario, que el BID fijará periódicamente de acuerdo con su política de tasa de interés. Los intereses se pagarán semestralmente.

COMISIÓN DE CRÉDITO: 0.25% anual sobre el saldo no desembolsado del préstamo.

INSPECCIÓN Y VIGILANCIA: Durante el período de desembolso no se destinarán recursos para cubrir los gastos por concepto de Inspección y Vigilancia. Salvo que el Banco establezca lo contrario durante dicho período.

AMORTIZACIÓN: Cuotas semestrales, consecutivas y en lo posible iguales.



Artículo 3. Cumplimiento de las obligaciones financieras derivadas del contrato de préstamo que se autoriza. Las amortizaciones del capital, pago de intereses y demás gastos derivados del cumplimiento de las obligaciones financieras del contrato de préstamo que se autoriza en los artículos anteriores, estarán a cargo del Organismo Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Finanzas Públicas, para lo cual deberá prever las asignaciones presupuestarias correspondientes en cada ejercicio fiscal, hasta la cancelación total de la deuda.

Artículo 4. Vigencia. El presente decreto empieza a regir el día siguiente de su publicación en el Diario de Centro América.

PASE AL ORGANISMO EJECUTIVO PARA SU SANCIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.

DADO EN EL PALACIO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO EN LA CIUDAD DE GUATEMALA A LOS ____ DÍAS DEL MES DE _____ DEL DOS MIL SEIS.

