

Primer Análisis del Proyecto de Presupuesto para 2016

El primer presupuesto que ejecutará el nuevo Gobierno

Ricardo Barrientos
Guatemala, 10 de septiembre de 2015

Contenido

1. Ingresos: carga tributaria en caída
2. Mal momento para privilegios fiscales
3. Desequilibrio en el financiamiento del déficit fiscal
4. Gasto prioritario: sin efectividad, calidad ni suficiencia
5. Agenda de transparencia fiscal: complemento urgente y obligado
6. Contexto político: ¿se aprobará?
7. Conclusiones y recomendaciones del Icefi

1. Ingresos: carga tributaria en caída

Supuestos y proyecciones macroeconómicas: base de cálculo

Concepto	Última revisión 2015	Proyección 2016
Variación PIB real	3.6%	3.9%
Variación PIB nominal	7.2%	7.1%
Variación valor importaciones	2.9%	3.0%
Inflación	3.0%	4.0% +/- 1%

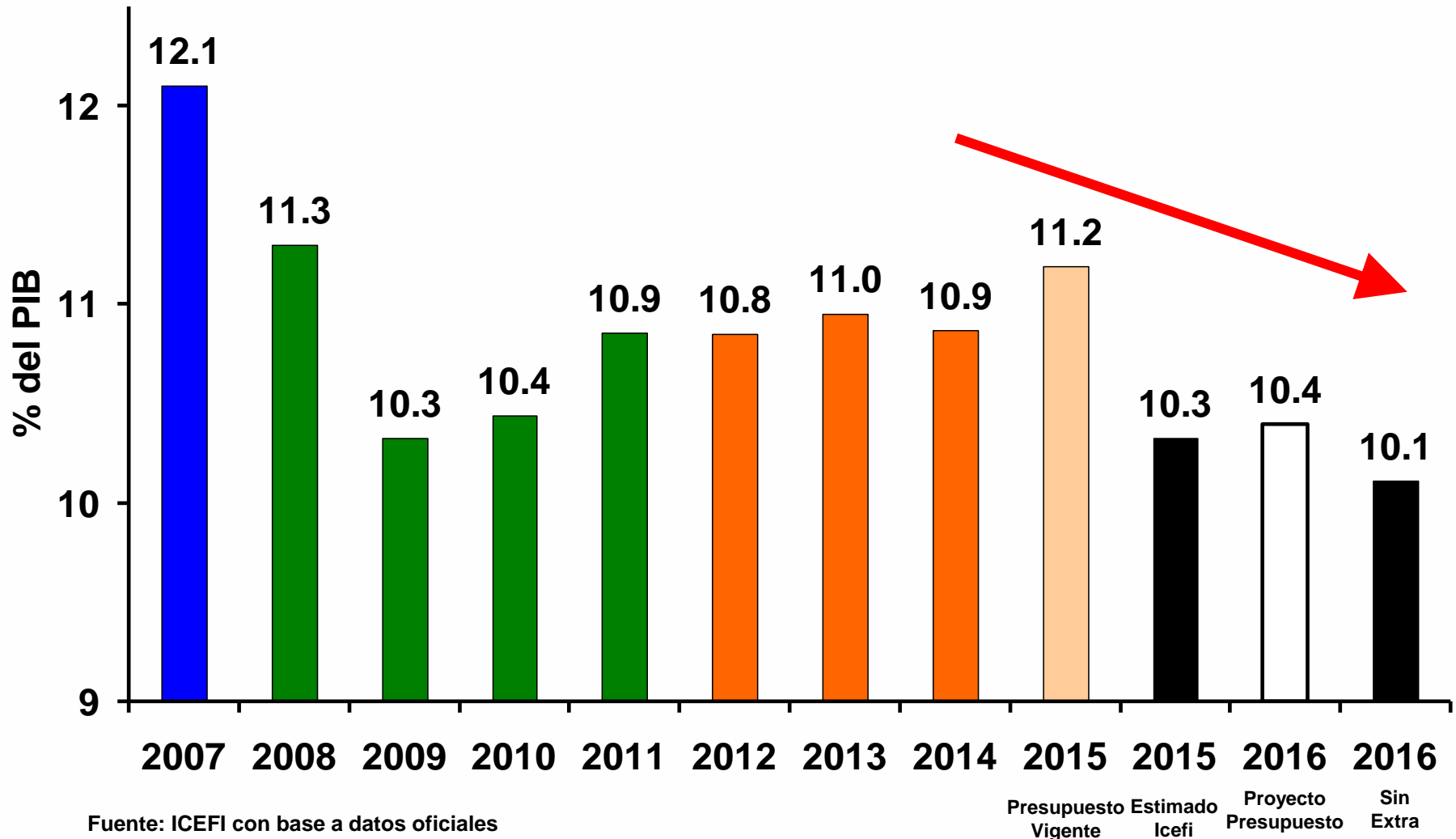
- Fuente: 2015, según revisión del Banguat de junio de 2015; 2016, proyecto de presupuesto y Acta No. 03-2015 de la Comisión Técnica de Finanzas Públicas (disponible en línea en http://www.minfin.gob.gt/downloads/comision_tecnica/acta_270515.pdf).

Ingresos tributarios: proyección técnica e ingresos extra por SAT

- Componente técnico:
 - Q 53.1 millardos equivalentes a carga tributaria 10.1%
 - En general, coincide con las proyecciones del Icefi
 - Errores menores: no se incluyó recaudación por aplicación de incremento en regalías (error en presupuesto 2015)
 - No se incluye recaudación adicional por medidas de política tributaria
- Ingresos extra por Q 1.5 millardos
 - ¿Por recuperación de la SAT?
 - En ese caso, ante la crisis institucional de la SAT, el Icefi los pone en duda
 - Depende de lo que haga el nuevo gobierno

Carga tributaria en caída

Carga Tributaria Neta 2007 - 2016



2. Mal momento para privilegios fiscales

Privilegios fiscales: «suicidio fiscal» para el nuevo gobierno

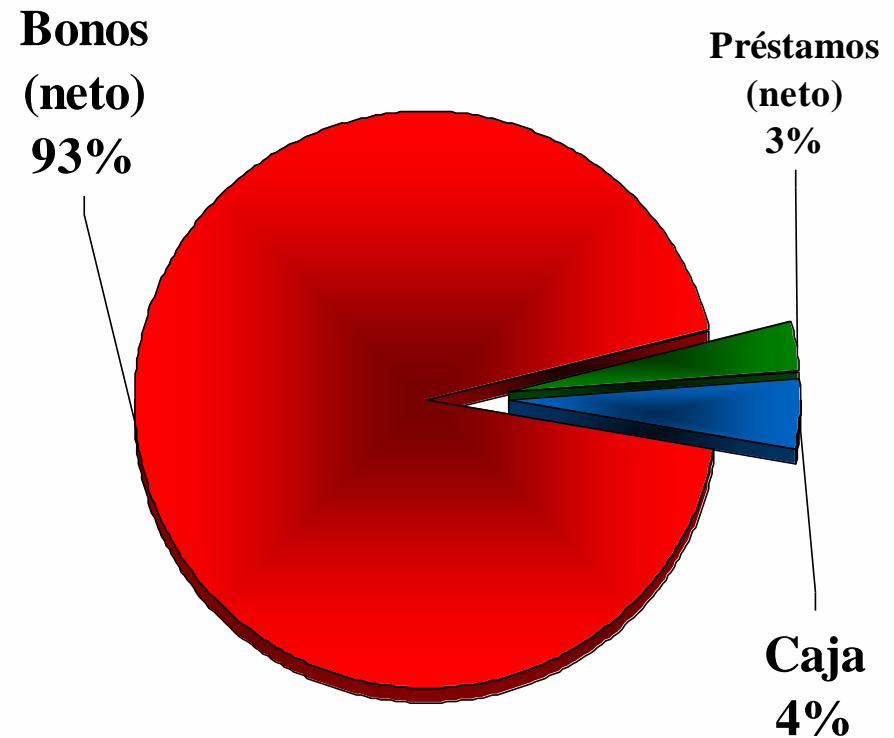
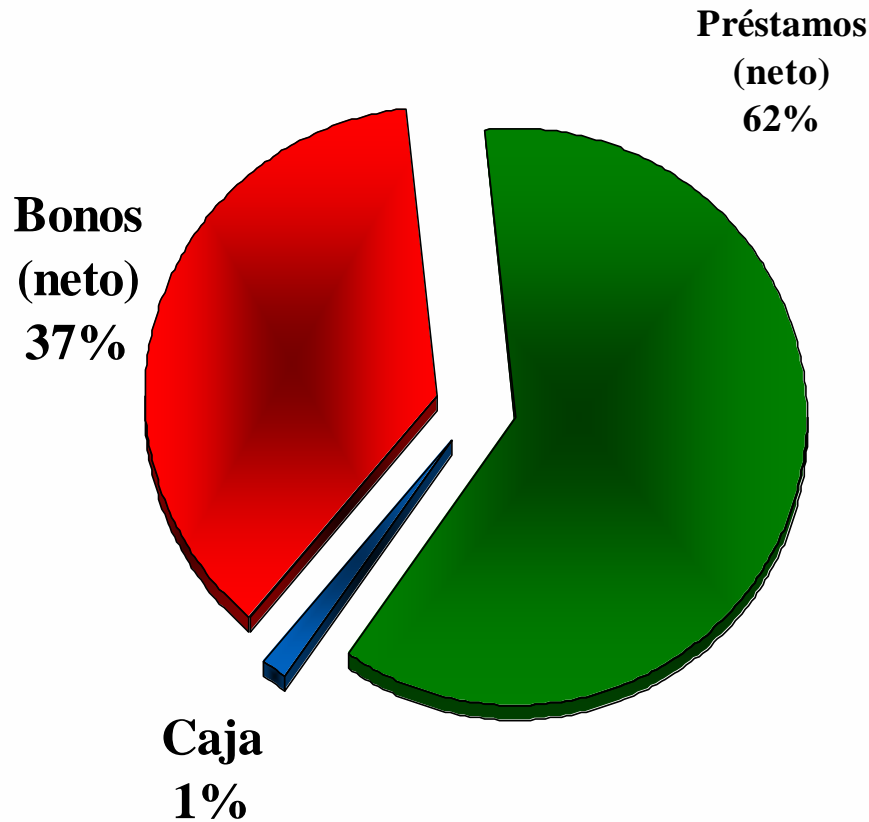
- Las peores circunstancias para pensar en aprobar privilegios fiscales
 - Carga tributaria con trayectoria de caída
 - SAT en crisis institucional: aún en el escenario más optimista posible, la recuperación será lenta y difícil
- ¿Por qué no mejor cumplir el compromiso que Guatemala tiene con la OMC?
 - **Eliminar** las exenciones del ISR para las exportaciones en regímenes de maquila y zona franca
- Se requiere debate transparente y técnicamente sustentado
 - Sobre todo, **NO** condicionar apoyo a partidos políticos a cambio de la aprobación de privilegios fiscales

3. Desequilibrio en el financiamiento del déficit fiscal

Estructura desequilibrada del financiamiento del déficit fiscal

**Vigente 2015
(Dto. 22-2014)**

**Proyecto 2016
(Iniciativa 4991)**

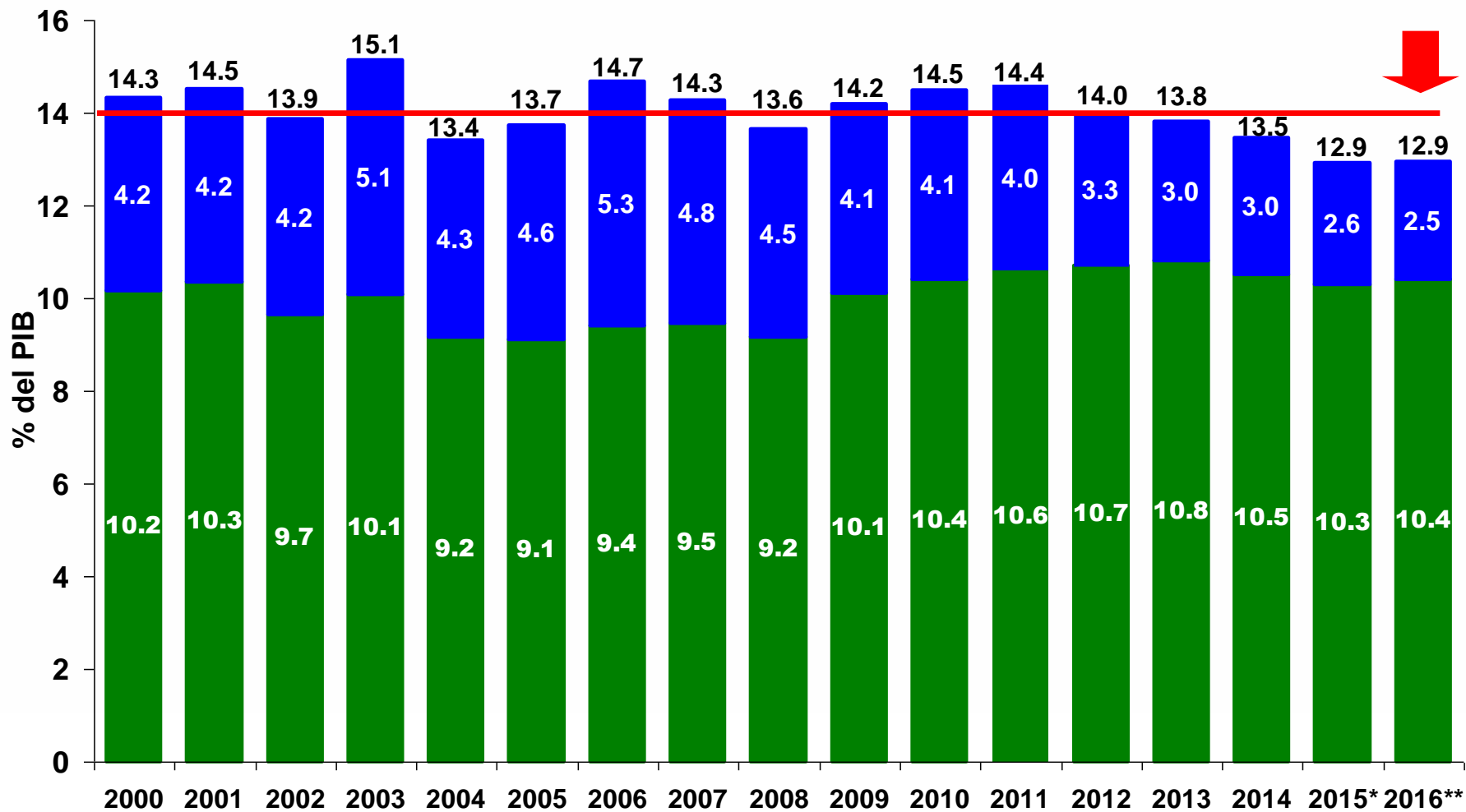


«Cierre de ventanillas virtual» en préstamos externos

- Banca multilateral de desarrollo está aplicando un «cierre de ventanillas virtual» para Guatemala
 - Problemas de corrupción
 - Problemas en la aprobación parlamentaria de préstamos del BM y del BID, ya aprobados por los directorios en Washington DC
- Acciones urgentes que reabrirían ventanillas:
 - Agenda creíble y verificable de transparencia fiscal y combate a la corrupción
 - Plan creíble y verificable de recuperación de la SAT: hoja de ruta propuesta del Icefi sería una vía

4. Gasto prioritario: sin efectividad, calidad ni suficiencia

El gasto propuesto para 2016 sostendría el nivel más bajo como % del PIB en los últimos 17 años



* Estimación de cierre, Icefi.

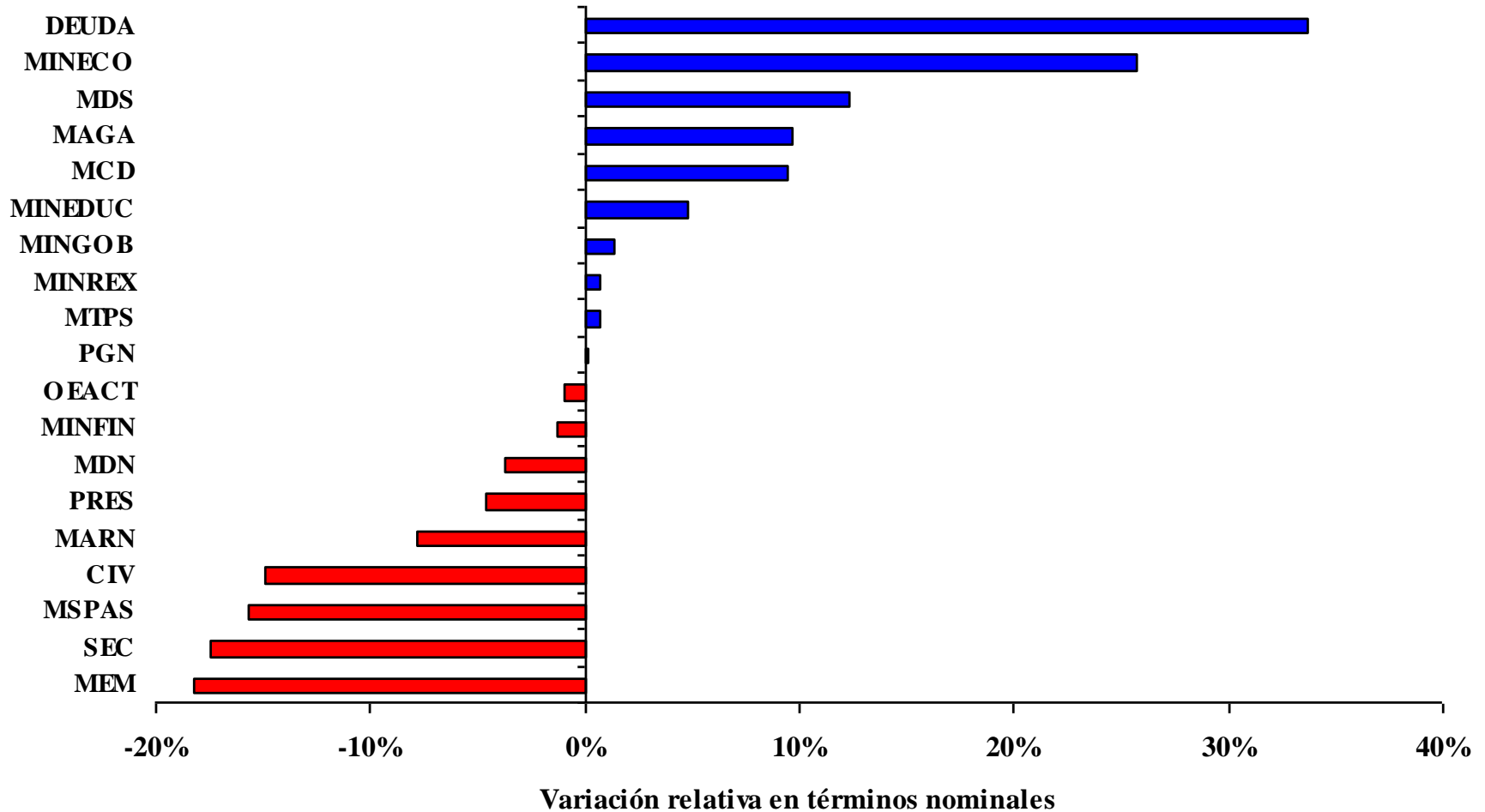
** Proyecto de presupuesto.

Fuente: ICEFI con base a datos oficiales. No incluye las amortizaciones de la deuda pública externa.

■ Corriente ■ Capital

Variaciones relativas en las asignaciones por entidad en **términos nominales**

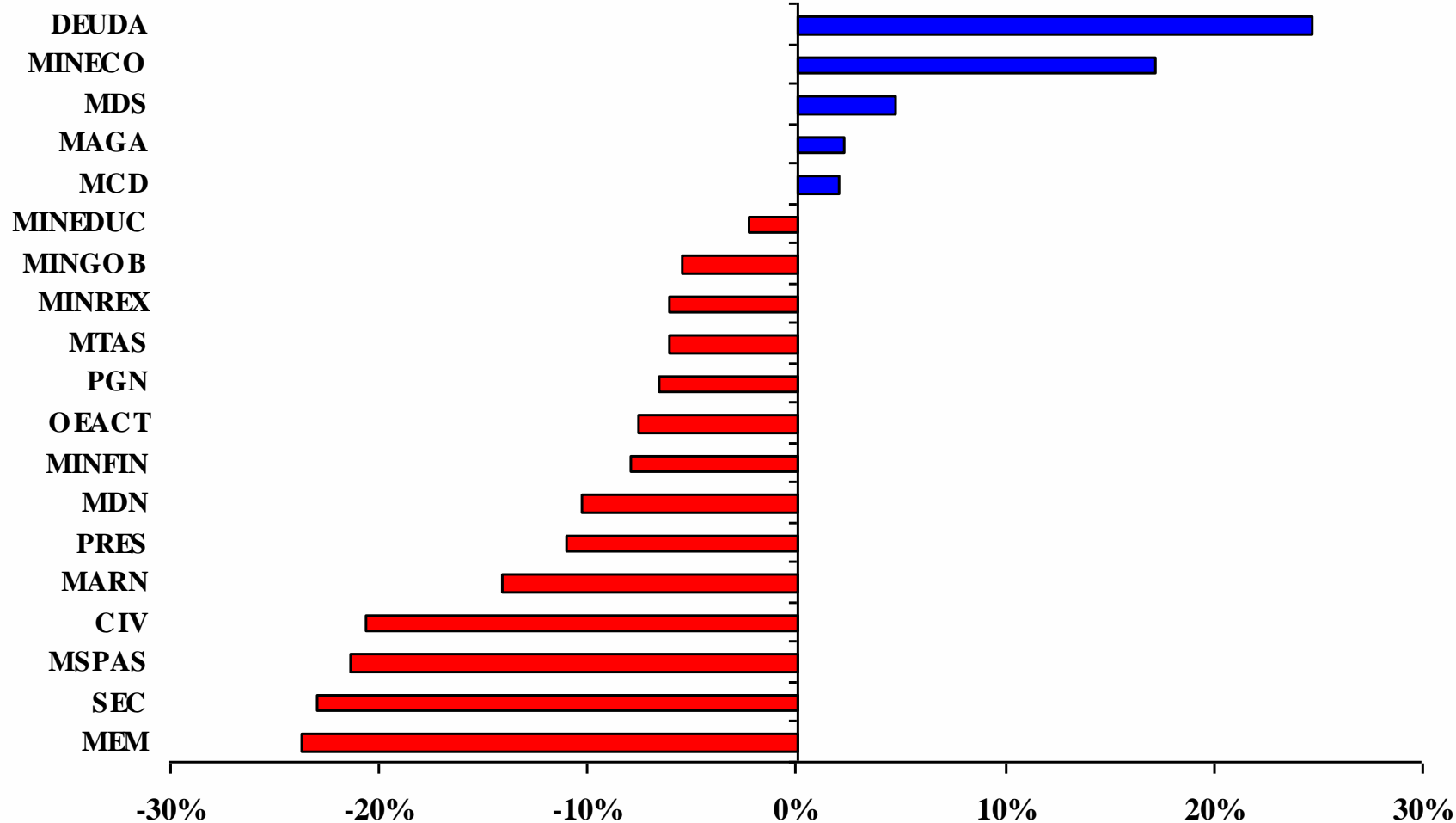
Recomendado 2016 / vigente 2015*



* al 31 de agosto de 2015.

Variaciones relativas en las asignaciones por entidad como porcentajes del PIB

Recomendado 2016 / Vigente 2015*

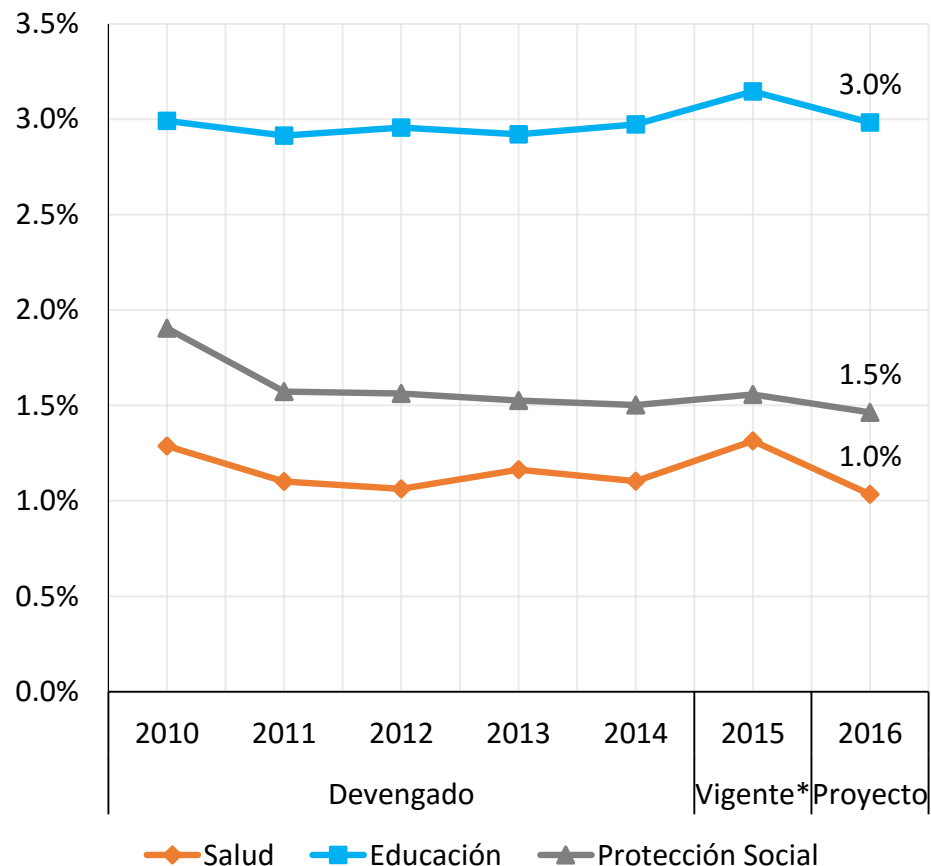
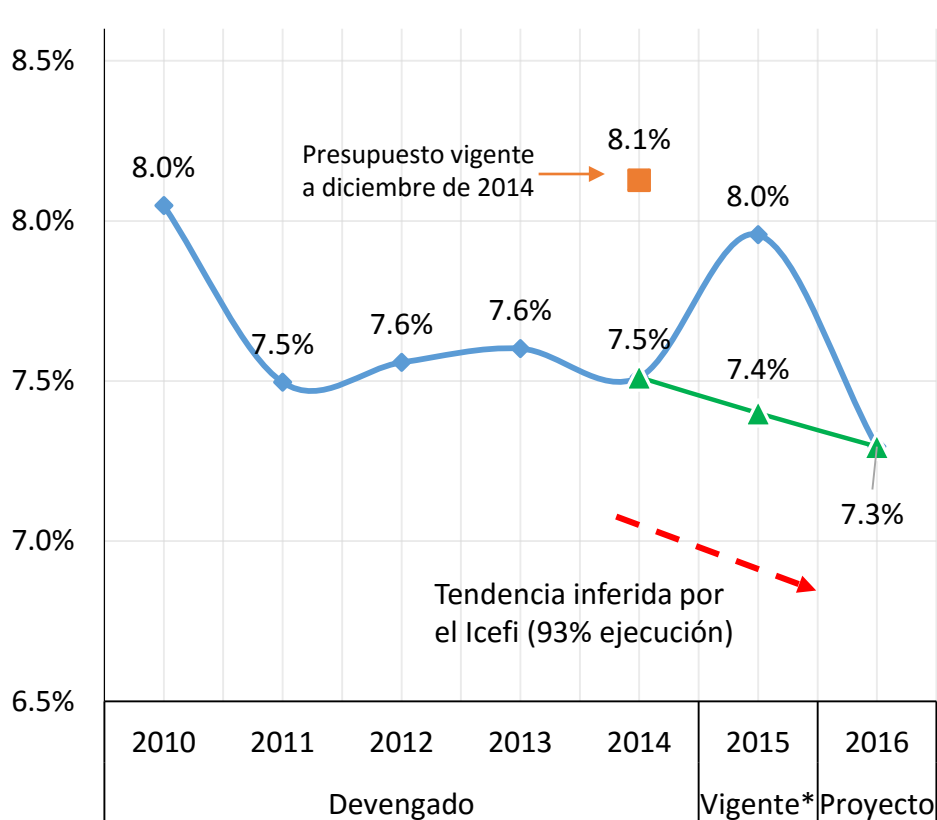


* al 31 de agosto de 2015.

Variación relativa como % del PIB

Gasto público social 2010-2016

Porcentajes del PIB



*Presupuesto vigente a agosto de 2015.

Fuente: Icefi con base en datos del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin) y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2016.

Inversión en niñez y adolescencia

Presupuesto Vigente** 2015	Proyecto de presupuesto 2016
3.5% del PIB	3.3% del PIB

Presupuesto Vigente** 2015	Proyecto de presupuesto 2016
Q 6.26 diarios	Q 6.27 diarios

- Índice de focalización*

Presupuesto Vigente** 2015	Proyecto de presupuesto 2016
95.24	99.31

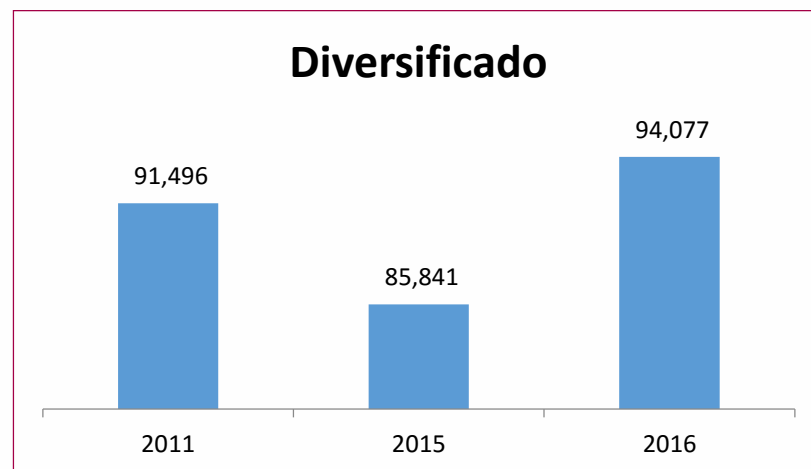
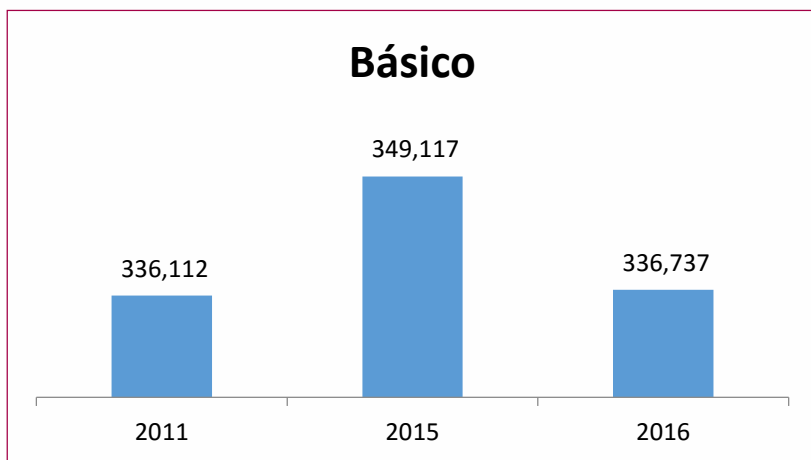
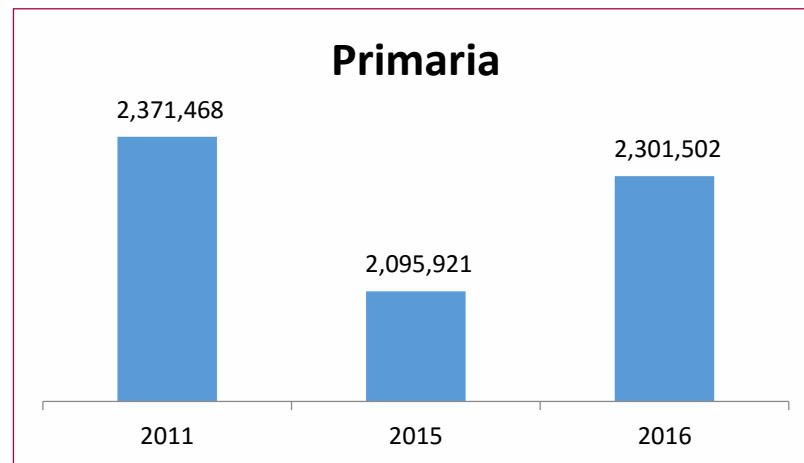
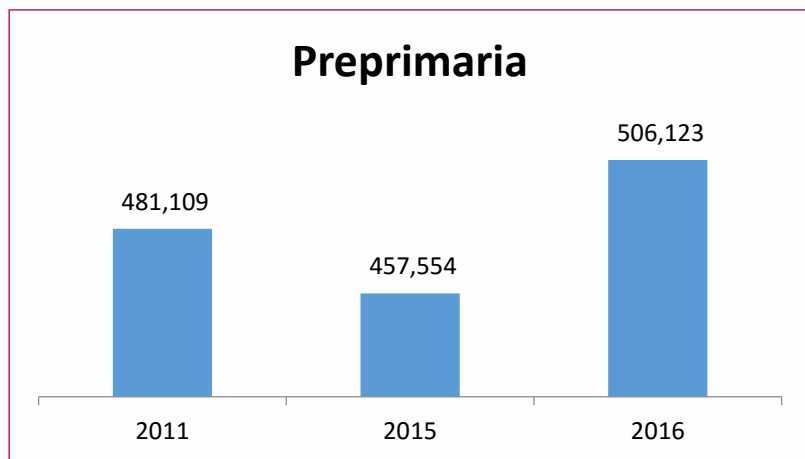
* < 100, sesgo pro adulto; > 100 sesgo pro niñez y adolescencia.

** Vigente a agosto de 2015

	2015	2016
Población de niñez y adolescencia	46.3% 7.49 millones	45.8% 7.58 millones
Población total	16.18 millones	16.55 millones

Fuente: Icefi con base en datos del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín), Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2016 e Instituto Nacional de Estadística

Educación: evolución de la matrícula, 2011 (Colom), 2015 (OPM) y 2016 (nuevo gobierno)



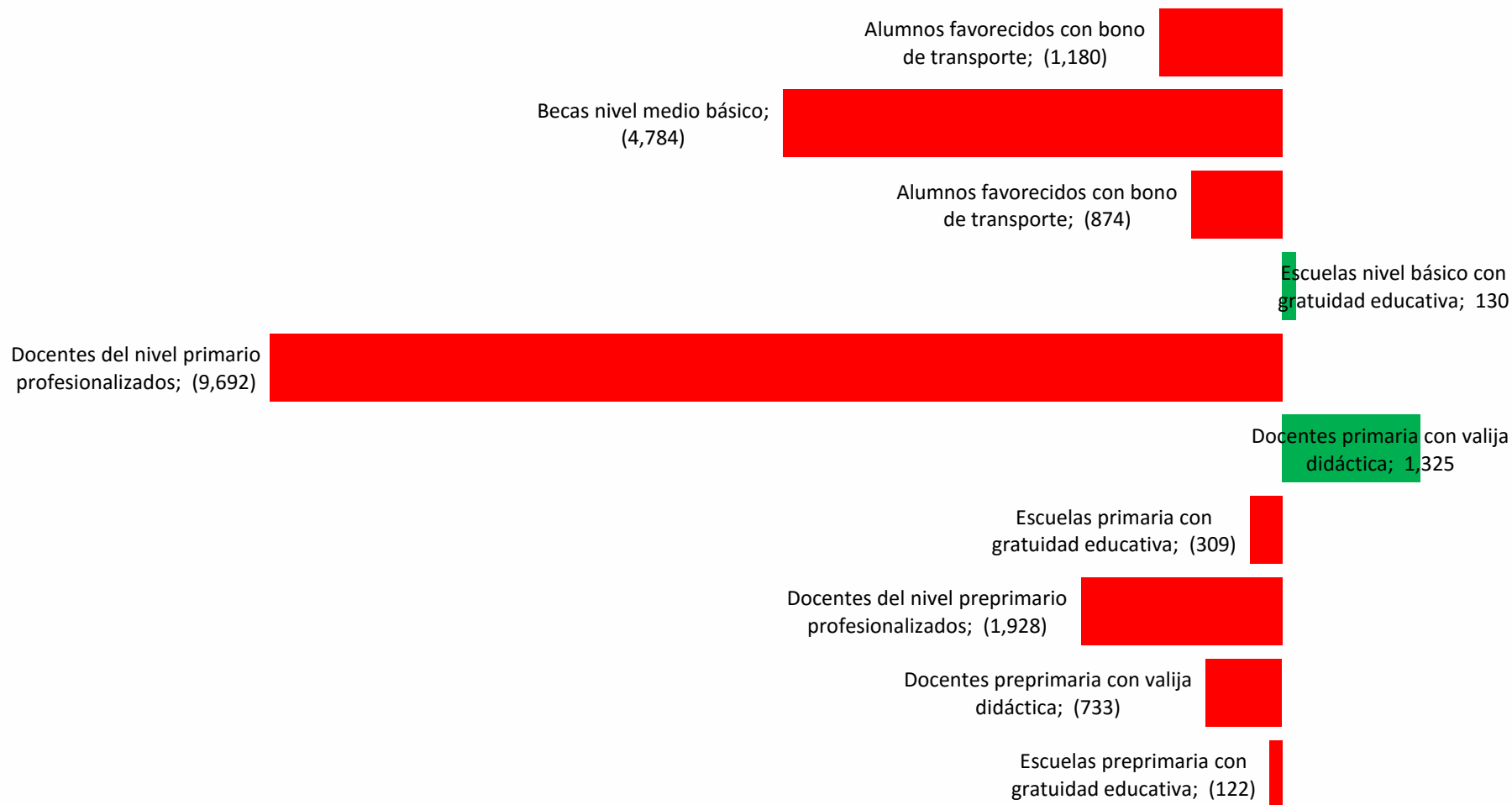
Educación: cobertura versus presupuesto

Nivel	Porcentaje incremento cobertura 2016 / 2015	Porcentaje incremento presupuesto 2016	Opinión Icefi
Preprimaria	10.6%	6.5%	Aumenta presupuesto ⇒ aumenta cobertura
Primaria	9.8%	9.9%	
Básico	-3.5%	-7.8%	Reducción presupuesto ⇒ reducción cobertura
Diversificado	9.6%	-16.2%	Inconsistente: ¿ampliación de cobertura con reducción del presupuesto?
Extraescolar		-15.0%	Con reducción de presupuesto, seguro reducción de cobertura

IMPORTANTE: antes del 8 de febrero 2016 se debe firmar un nuevo pacto colectivo con el magisterio. Requiere por lo menos Q 1,191 millones adicionales.

¡Esto no está incluido en el proyecto de presupuesto 2016!

Educación: merma en la mayoría de las metas del Mineduc 2016/ 2015



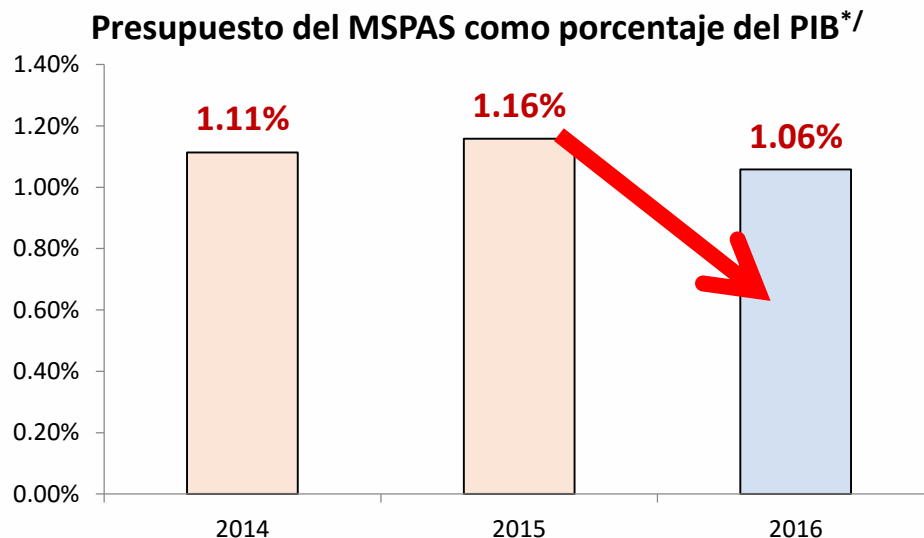
Salud: presupuesto para perpetuar la precariedad

- **Alarmante disminución**
 - Q 117 millones respecto a presupuesto aprobado 2015
- Es imperativo ampliar la cobertura del primer nivel de atención
 - Debe proveer atención en todo el ciclo de vida
 - Garantizar el abastecimiento de insumos fundamentales
 - Vacuna
- Desabastecimiento constante en hospitales
 - Insumos y medicamentos

• **Disminución** de Q 232 millones en programa de Prevención de la Desnutrición Crónica (parte de la Ventana de los Mil Días)

• **Recortes** en programas:

- Prevención de la Mortalidad Materna y Neonatal: Q 65 millones
- Prevención y Control de ITS, Vih/Sida: Q 61 millones
- Infraestructura en salud: Q 91 millones

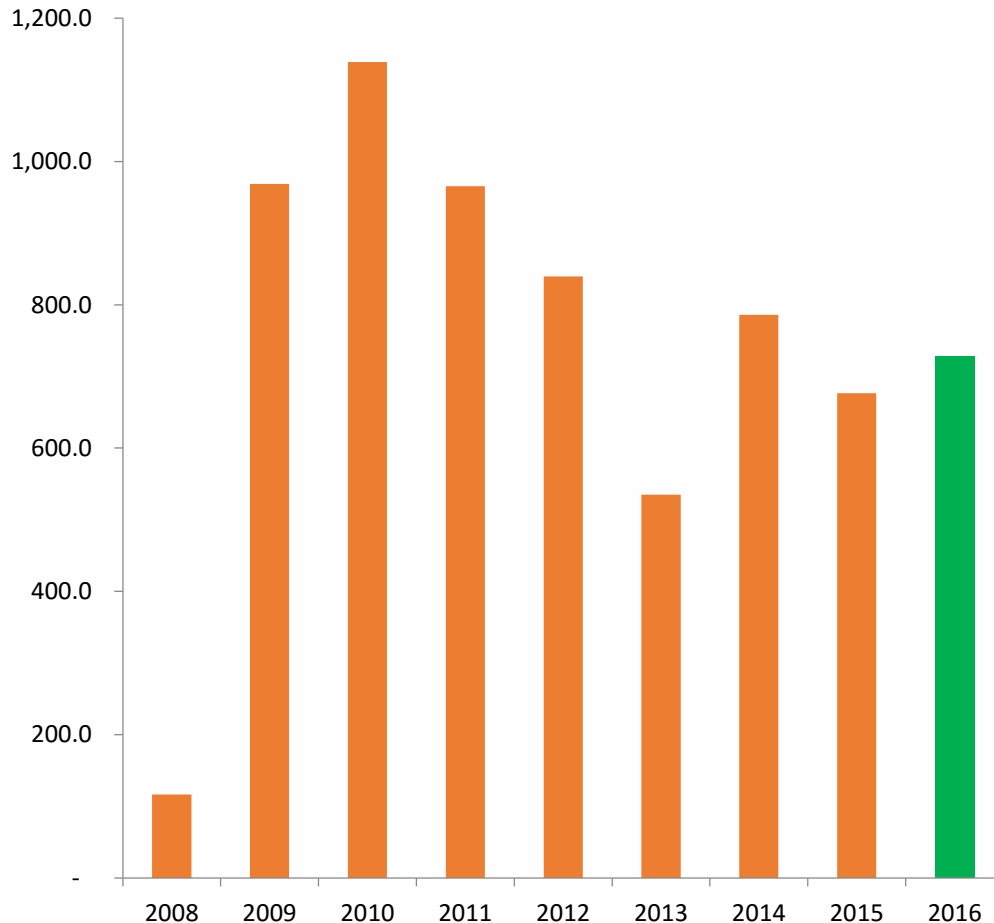


Fuente: Icefi con base en datos del Sicoin y del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2016

* / 2014 devengado, 2015 aprobado y 2016 proyecto de presupuesto.

Protección social: presupuesto del MIDES

Presupuesto devengado en programas de transferencias condicionadas 2008-2015 y propuesto 2016
Cifras en millones de quetzales



- **PTC aumenta tímidamente**
 - Q 600 anuales, 1.5% de la canasta básica alimentaria
- **Menos de 1%** de aumento en becas para jóvenes en vulnerabilidad social
- Aumenta en 1,368 el número de becas para adolescentes
- Aumenta 10% número de raciones en comedores
- **Riesgo de corrupción**
 - Q 186 millones que debiesen ser coordinados interinstitucionalmente
 - **No solo el MIDES**

Incrementos notorios

- Servicio de la deuda pública: Q 1,182 millones (24.7% como % del PIB)
- PRONACOM/MINECO:
 - Q 29 millones para servicios de diagnóstico y proyectos para mejorar inversión y competitividad
 - Q 17 millones para educación vocacional e inserción laboral de jóvenes (*call centers*)
- Asignación para la SAT: Q 221 millones
- OJ: Q 147 millones
- MAGA
 - Q 107 millones para servicios de dirección y coordinación superior
 - Q 20 millones para apoyo a productores cafetaleros
- MCD: Q 39 millones para atención de centros deportivos
- MINGOB:
 - Q 29 millones para servicios de seguridad policial

Reducciones notorias

- Programa Nacional de Resarcimiento: Q 48 millones
- SESAN: Q 58 millones
- AMSA: Q 48 millones
- Secretaría contra la violencia sexual, explotación y trata: Q 4 millones
- Copret: Q 15 millones
- MinEx: Q 15 millones en atención a migrantes
- Mingob:
 - Q 21 millones en prevención de la violencia en jóvenes
 - Q 35 millones en servicios de investigación criminalística
- MAGA: Q 30 millones en agricultura familiar (incluye fertilizantes)

5. Agenda de transparencia fiscal: complemento urgente y obligado

Listado geográfico de obras: vulnerable a la corrupción

- Proyecto 2016: Q 13,237 millones (18.3% del presupuesto total y 2.5% del PIB)
 - **22% Administración Central (ministerios y secretarías)**: Q 2,961 millones
 - 19.5% Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda, **Q 2,580 millones**
 - 17.4% DGC con Q 2,309 millones
 - Q 2,733 millones (92.3%) corresponde a formación bruta de capital (obras) y Q 228 millones (7.7%) a equipamiento
 - 2.8% otros ministerios y secretarías
 - **78% transferencias de capital**: Q 10,276 millones
 - 50.0%: municipalidades, **Q 6,621 millones**
 - 16.3%: Codede, **Q 2,152 millones**
 - 11.4%: entes fuera del sector público, Q 1.504 millones
- Elaboración del listado geográfico de obras
 - **Técnico**: Segeplán propone al Congreso
 - En función de las prioridades del Plan de Inversiones Públicas (PIP)
 - **Político**:
 - Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso: dictamina y modifica (generalmente a puerta cerrada y con opacidad enorme)
 - Traslado al Pleno para aprobación

Rubros de adquisiciones públicas vulnerables a la corrupción

Administración Central (ministerios y secretarías)

Renglón	Millones de Q
Alimentos para personas	1,005
Productos medicinales y farmacéuticos	658
Combustibles y lubricantes	373
Arrendamientos	342
Abonos y fertilizantes	256
Útiles menores medico-quirúrgicos y de laboratorio	234
Equipo militar y de seguridad	176
Impresión, encuadernación y reproducción	174
Divulgación e información	59
Derechos de bienes intangibles	36
Total	3,310

Fuente: elaboración propia con información del Minfín

Nota: existen otros montos de estos renglones que están contenidos en el renglón denominado «Resumen de otros renglones del grupo»

Agenda de transparencia fiscal y combate a la corrupción: imperativa y urgente

- Agenda de transparencia fiscal: **Plan de Acción 2014-2016 ante la Alianza para el Gobierno Abierto**
 - 19 compromisos de gobierno en materia de transparencia fiscal
 - ¿Los reconoce el Gobierno de transición de Maldonado Aguirre? ¿Avanzará en su cumplimiento?
 - ¿Los finalistas a segunda vuelta conocen estos compromisos? ¿Prometen cumplirlos en caso ganen las elecciones?
- Agenda legislativa urgente:
 - Reformas a la Ley de Contrataciones del Estado
 - Iniciativa 4980, en agenda legislativa para el jueves 17 de septiembre de 2015: ¿qué vamos a hacer para «blindar» esta propuesta técnica y presionar para su aprobación?
 - Reformas a la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos
 - En 2014, discutida en mesa técnica. Hoy sin apoyo ni interés político
 - Otras leyes: Electoral y de Partidos Políticos, servicio civil, sector justicia, etc.

6. Contexto político: ¿se aprobará?

Peligro en la Comisión de Finanzas

- Integración actual de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda
 - Preside Diputado Leonardo Camey (Subjefe de Bloque LIDER)
 - En total 10 diputados de LIDER
 - Incluyendo a Roberto Villate (Jefe de Bloque), Baudilio Hichos (antejuicio), Delia Back, Salvador Baldizón, Gustavo Medrano, Mario Yanes (antejuicio), Jaime Martínez Lohayza (antejuicio), etc.
 - Más 5 diputados del PP
 - Gudy Rivera (Jefe de Bloque, antejuicio), Luis Fernández Chenal (Subjefe de Bloque), Iván Arévalo, Aleksander Castillo y Marco Antonio Orozco
- Dos escenarios en la forma que la comisión podría dictaminar:
 - Las bancadas de PP y LIDER se desintegran y diputados se «transfugan» a engrosar la nueva bancada oficial (ganador de las elecciones)
 - ⇒ Dictamen favorable a los intereses del ganador electoral
 - Las bancadas de PP y LIDER se reagrupan para «castigar» al ganador de las elecciones
 - ⇒ Dictamen favorable a los intereses de la nueva oposición, con medidas inaceptables para el ganador electoral

FCN o UNE: ¿cuál es su motivación para aprobar o improbar el presupuesto?

- Motivaciones o condiciones para impulsar en el pleno la aprobación
 - Posibilidad para incidir en dictamen, introduciendo modificaciones según sus intereses
 - Negociación exitosa con Banco Mundial y BID para préstamos y equilibrar el financiamiento del déficit fiscal
- Motivaciones o condiciones para impulsar en el pleno la no aprobación, y ejecutar en 2016 el presupuesto de 2015
 - Control de LIDER – PP de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda
 - Imposibilidad de ajustar dictamen a intereses del ganador
 - Peligro de modificaciones dañinas a la gestión del nuevo gobierno
 - El presupuesto de 2015 tiene un «bolsón» de Q 1.9 millardos para uso discrecional

7. Conclusiones y recomendaciones del Icefi

Conclusiones

- Supuestos y proyecciones macroeconómicas conservadoras y técnicas
- Estimación de ingresos tributarios: técnica por Q 53 millardos y Q1.5 millardos por recuperación de la SAT
 - Proyección técnica conservadora y prudente
 - Carga tributaria en caída y déficit fiscal estable \Rightarrow restricción en el gasto
- Proyecto propone sostener el mínimo histórico como % del PIB en los últimos 17 años
 - Como % del PIB, recortes en todas las entidades excepto: deuda, Mineco, MDS, MAGA y MCD
- Este presupuesto no contribuirá a resolver la problemática social de Guatemala
 - Incluso plantea riesgos de retrocesos

Recomendaciones

- No aprobar privilegios fiscales
 - Atraer inversiones y generar empleos vía un programa integral que rechace el paradigma obsoleto de privilegios fiscales
 - Debate transparente y técnicamente sustentado
 - **NO condicionar apoyo a partidos políticos a cambio de la aprobación de privilegios fiscales**
- Acción inmediata para gestión de préstamos en condiciones blandas: BM y BID
 - Balancear el financiamiento del déficit fiscal
- Revisar pactos colectivos de condiciones de trabajo: el MINFIN debe participar en toda negociación de estos pactos
 - Atención al impacto presupuestario de la renovación en 2016 del pacto colectivo de condiciones de trabajo con el magisterio nacional

Recomendaciones

- FCN y UNE deben debatir públicamente su postura sobre el presupuesto de 2016
- Exigir al Presidente Maldonado Aguirre reconocer como compromisos de Gobierno el **Plan de Acción 2014-2016 ante la Alianza para el Gobierno Abierto**
- Impulsar la agenda legislativa urgente de transparencia fiscal y combate a la corrupción
 - Reformas a la Ley de Contrataciones del Estado, iniciativa 4980
 - Reformas a la Ley de Probidad
 - Ley Electoral y de Partidos Políticos y otras.
- **Apertura, transparencia y vigilancia ciudadana en Comisión de Finanzas Públicas y Moneda**



¡Muchas gracias!

Icefi es miembro de:



Síguenos en:



www.icefi.org