

Guatemala, noviembre 2015

No. 11

**PROYECTO DE PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS
DEL ESTADO, PERÍODO FISCAL 2016¹**

El Congreso de la República de Guatemala, actualmente discute cuál debe ser el monto presupuestario “idóneo” para el próximo año de gobierno, en medio de intereses sectoriales o político partidarios y la presión que ejercen los distintos sectores que se pronuncian en contra del proyecto de presupuesto, presentado el 2 de septiembre pasado por el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) para el período fiscal 2016, el cual se estima en Q72,430.0 millones, superior en Q1,830.0 millones al presupuesto vigente.

De conformidad con el artículo 23 de la Ley Orgánica del Presupuesto y del artículo 171 de la Constitución Política de Guatemala, el 30 de noviembre del año 2015, es la fecha máxima que tiene el Congreso de la República de Guatemala, para aprobar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Estado, de no ser así, el Gobierno entrante deberá trabajar con el presupuesto vigente, el cual es de Q70,600 millones.

¹ Elaborado por Rony Carmelo de la Cruz Hernández y Carlos Enrique Solís García, Auxiliares de Investigación del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- de la Universidad San Carlos de Guatemala.

Integración del Presupuesto de Ingresos 2016.

Como se visualiza en el cuadro 1, de la estimación de recursos, el 79.99 por ciento corresponde a ingresos corrientes, el 20 por ciento a fuentes financieras y los recursos de capital escasamente representan el 0.01 por ciento. Dentro de los ingresos corrientes el 75.3 por ciento provienen de la captación de impuestos y gravámenes, el 4.7 por ciento de otros ingresos corrientes, y en cuanto a las fuentes financieras el 20 por ciento, corresponde a endeudamiento público de los cuales la colocación de bonos sería de Q11,060.2 millones.

Cuadro No. 1
ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS
Cifras en millones de quetzales

DESCRIPCIÓN	RECOMENDADO 2016	
	MONTO	ESTRUCTURA %
TOTAL:	72,430.0	100.0%
Ingresos Corrientes	57,941.0	80.0%
Ingresos Tributarios	54,555.8	75.32%
Contribuciones a la Seguridad Social	1,621.5	2.24%
Ingresos No Tributarios	602.5	0.83%
Venta de Bienes y Servicios de la Administración Pública	373.2	0.64%
Rentas de la Propiedad	244.7	0.34%
Trasferencias Corrientes	543.4	0.75%
Recursos de Capital	5.7	0.01%
Recuperación de Préstamos de Largo Plazo	5.7	0.01%
Fuentes Financieras	14,483.3	20.00%
Disminución de Otros Activos Financieros	377.3	0.52%
Colocación de Obligaciones de Deuda a Largo Plazo	11,060.2	15.27%
Obtención de Préstamos a Largo Plazo	3,045.9	4.21%

Nota: Pueden existir diferencias por redondeo.

Fuente: Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin).

Según el MINFIN, la utilización de bonos del tesoro ha sido ineludible, debido a limitación de recursos de la caja fiscal para sufragar algunos resultados estratégicos e institucionales de vital importancia para la población, así como los compromisos establecidos por ley que se deben solventar en cada ejercicio fiscal.² Así mismo declara, que la alta colocación de bonos se debe a la negativa de los organismos multilaterales de financiamiento, para otorgar préstamos, obligando al Estado a contratar deuda por medio de bonos del tesoro, con intereses más altos.

Relación entre Ingresos presupuestados y ejecutados en los últimos 5 años.

Al analizar el proyecto de presupuesto 2016 y revisar las estadísticas de recaudación tributaria de los últimos 5 años, según se determina en el cuadro 2, queda incertidumbre respecto a las metas de recaudación fiscal, las cuales como se pueden observar no se han cumplido y al parecer cada vez es mayor la brecha fiscal. A octubre del año en curso, la brecha fiscal acumulada, ascendía a Q4,271.4 millones y que según el titular interino de esa cartera, Francisco Rivera esta podría situarse entre Q4,000.0 y Q4,500.0 millones al finalizar el año 2015.

² De conformidad con la literal b) del Artículo 8 bis del Decreto Número 85-2005 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor, la fuente de financiamiento para el referido aporte provendrá de la aprobación, colocación y negociación de Bonos del Tesoro. Conforme lo establecido en el Artículo 9 del Decreto Número 16-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Banco de Guatemala, para cubrir las deficiencias netas del Banguat, el Ministerio de Finanzas Públicas, debe prever que las mismas sean cubiertas con Bonos del Tesoro.

Cuadro 2
RELACIÓN DE INGRESOS ENTRE LO PRESUPUESTADO Y
EJECUTADO
Años 2011 – 2015

Años	Ejecución Ingresos Tributarios	Presupuestado Ingresos Tributarios	Brecha Fiscal	%
2011	40,292.2	38,789.9	1,502.3	3.7%
2012	42,819.8	43,611.1	(791.3)	-1.8%
2013	46,335.5	50,375.7	(4,040.2)	-8.7%
2014	49,096.9	50,375.7	(1,278.8)	-2.6%
2015*	42,595.0	46,866.3	(4,271.4)	-9.1%

*Datos a octubre 2015.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-.

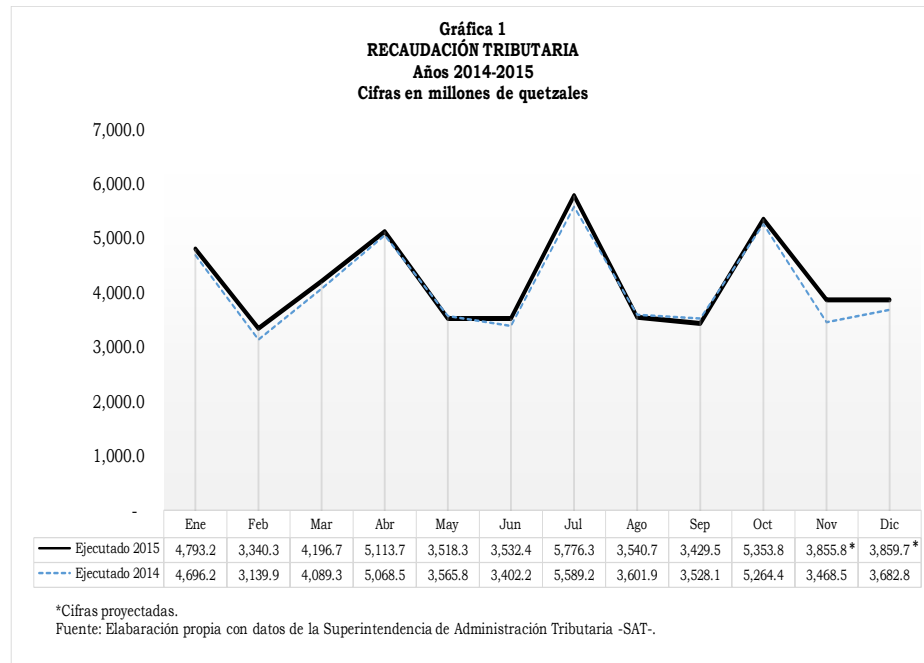
A consecuencia de la disposición de la Corte de Constitucionalidad, al dejar sin efecto el impuesto a la telefonía, al cemento y el gravamen a las regalías mineras, se supone una merma de Q2,000.0 millones en el proyecto de ingresos tributarios presentado para el año 2016.³

Si el proyecto de presupuesto fuese aprobado, tal como lo presentó el MINFIN, sin tener un plan de acción que garantice mayor recaudación tributaria, para finales del año 2016, se presentarían los mismos problemas que el presupuesto actual.

³ <http://www.s21.com.gt/pulso/2015/09/24/brecha-fiscal-subira-q4-mil-millones-tras-decision-cc>

Es inconcebible que no se haya recaudado ni siquiera la meta proyectada, cuando desde mayo del presente año, se dio un duro golpe contra la corrupción que imperaba en las aduanas nacionales. Según los entes de investigación, el Ministerio Público –MP- y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala –CICIG-, se dejaban de percibir antes de desarticular la estructura criminal denominada “La Línea”, más de Q8,000 millones por defraudación aduanera y un poco más de 24,000 millones por evasión y elusión de impuestos. Esto presupone un déficit de 32,000 millones en la recaudación en materia tributaria. Si estos datos son correctos y la estructura criminal llamada “La Línea” fue sacada de circulación, se puede aseverar entonces que dicha estructura sigue operando con total impunidad, cambiando únicamente sus dirigentes y manteniendo su personal operativo. Conjuntamente demuestra que el actual gobierno de transición no ha hecho las gestiones necesarias para evitar que continúe la corrupción.

En la gráfica 1, se hace la comparación de la captación de ingresos tributarios entre el año 2014 y 2015, demostrando lo expuesto en el párrafo anterior, considerando que la captación de ingresos tributarios, no ha mostrado un efecto ascendente como debería esperarse, al contrario, se visualiza un descenso en los meses de agosto y septiembre, similar al año recién pasado.



Para poder contrarrestar la baja carga tributaria, es necesario que el nuevo gobierno, que encabeza el Presidente electo Jimmy Morales, al asumir el cargo el 14 de enero 2016, cumpla con su promesa de campaña de “cero tolerancias a la corrupción”, eslogan por el cual la población lo eligió, caso contrario, no se tendrá la liquidez suficiente para cubrir los compromisos de Estado y deberá recurrir a más deuda pública para cubrir el déficit presupuestario, elevando el monto de la misma a niveles críticos, tomando en cuenta que cerca del 90 por ciento de la emisión de bonos es destinado al pago de servicio de deuda pública, situación que conduce inexorablemente a un crecimiento automático de la misma y, que a mediano plazo, puede conducir al colapso total de la economía del país.

Incremento de la Deuda Pública.

El déficit presupuestario estimado para el 2016 se pretende financiar a través de endeudamiento público, ya que el 78.4 por ciento se hará por medio de bonos del tesoro y el 21.6 por ciento con préstamos. (Cuadro 3).

Cuadro 3
DEUDA PÚBLICA, PROYECTO DE PRESUPUESTO 2016
(Cifras en millones de Quetzales)

Deuda Pública	Monto	%
Bonos del Tesoro	11,060.2	78.4%
Préstamos	3,045.9	21.6%
Total	14,106.1	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

Como se mencionó anteriormente, el pago de servicio de deuda pública será cubierto con el 87.8 por ciento de la emisión de bonos del tesoro, en pocas palabras, se está contratando deuda para pagar deuda. Sin embargo, funcionarios del Banco de Guatemala, afirman que aún no se llega a un nivel crítico de deuda, porque no se ha alcanzado el límite del 40% del PIB, recomendación que también hace el Fondo Monetario Internacional.⁴

⁴ El 13 de octubre la Junta Monetaria en conjunto con el Ministerio de Finanzas Públicas emitió el dictamen CT-10/2015 en el cual dan opinión favorable para la contratación de nueva deuda para financiar el presupuesto general de Estado del 2016, tomando como base los estudios del Fondo Monetario Internacional en el cual indican que el nivel crítico de deuda alcanza el 40 por ciento. http://www.minfin.gob.gt/archivos/estudios_fiscales/analisis_sostenib_junio12.pdf

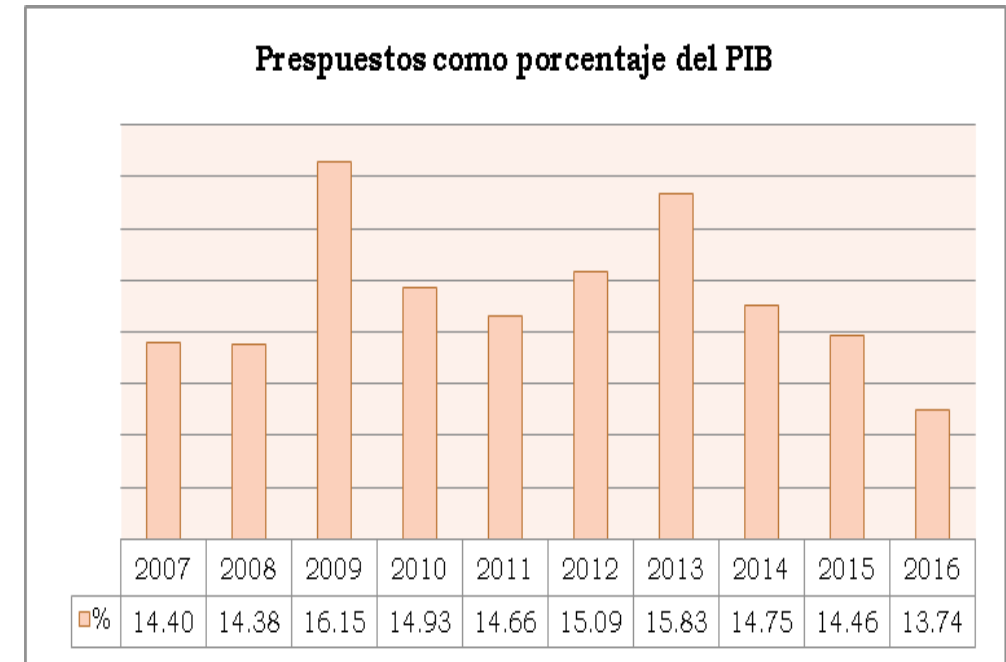
En el caso de Guatemala, este indicador podría no ser el más adecuado para evaluar el nivel crítico de deuda, por la baja carga tributaria del país, condición que estos “pensantes” no toman en consideración, porque desde el momento que se contrata la deuda para pagar deuda, se cae en un automatismo de crecimiento de deuda pública.

Cuadro 4
COMPARACIÓN DE PRESUPUESTOS APLICANDO LA INFLACIÓN
ACUMULADA
Años 2015 – 2016
Cifras en Millones de Quetzales

Concepto	2015	2016
Presupuestos	70,600.0	72,430.0
Inflación Acumulada octubre 2015 2,14%	100.00%	2.14%

TOTAL Q 70,600.00 Q 70,880.00
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

Al aplicar la inflación acumulada a octubre 2016, el presupuesto es similar al aprobado para el 2015 y, en relación al PIB, este sería uno de los más bajos de los últimos 10 años, como se muestra en la gráfica siguiente.

Gráfica 2

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

Aunque utilizar el PIB para determinar si el próximo presupuesto es razonable podría no ser lo más acertado, ya que puede crecer, sin que esto signifique un desarrollo socioeconómico para el país. Por ejemplo: el caso de la Minería, incrementa el PIB por su volumen de exportación, mas no representa mayor ingreso tributario, por el porcentaje mísero en regalías que tributa⁵; mientras que al aplicar el Índice de Precios al Consumidor -IPC-, se determina el valor real que el proyecto de presupuesto.

⁵ http://sitios.usac.edu.gt/ipn_usac/wp-content/uploads/2012/09/Informe_FINAL_Marlin2.pdf

Destino de los Bonos del Tesoro del proyecto de presupuesto 2016.

En el cuadro 5 se presenta la distribución de los bonos del tesoro para el año 2016, donde resalta el porcentaje de 87.8, el cual tiene como destino pago de deuda pública.

CUADRO 5
DESTINO DE LOS BONOS DEL TESORO
Cifras en millones

Distribución de Bonos	Monto	%
Aporte al IPM	65.0	0.6%
Adulto Mayor	500.0	4.5%
Acciones Derechos H	107.0	1.0%
Programa Nacional de Resarcimiento	25.0	0.2%
Fideicomiso Transporte Ciudad	150.0	1.4%
Programa PINPEP	126.6	1.1%
INAB-Probosque	271.2	2.5%
Equipo Ministerio Público	100.0	0.9%
Servicios Deuda Pública	9,715.4	87.8%
Total	11,060.0	100.0%

Fuente: Elaboración Propia con datos del portal de MINFIN.

El MINFIN, propone que de los Q14,106.1 millones que se necesitan para completar el presupuesto para el año 2016, más de Q11 mil millones sean financiados a través de deuda bonificada (emisión de bonos). De aprobarse el proyecto de presupuesto tal como fue presentado, la deuda se incrementaría en más de Q135 mil millones, que no solo significa continuar

privilegiando la banca privada, pagando de 3 a 8 por ciento de interés por el endeudamiento, sino que no se está invirtiendo en proyectos de inversión que potencien el crecimiento económico.

Proyección de la Deuda Pública al 31 de diciembre 2015.

En el cuadro 6 se presenta el monto estimado de la deuda pública que dejará el actual gobierno, el cual asciende a más de Q125 mil millones para el cierre del ejercicio fiscal del año 2015. Esto a consecuencia de no alcanzar la meta de recaudación proyectada de Q54,555.8 millones, para el ejercicio fiscal 2015, ya que se prevé cerrará en 50,420.0 millones, dejando una brecha de Q4,281.1 millones.⁶

CUADRO NO. 6
ESTIMACIÓN DEL SALDO EN CIRCULACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA
2015
(Montos en Millones de Quetzales)

DESCRIPCIÓN	SALDO EN CIRCULACIÓN AL 31/12/2014	AMORTIZACIÓN	NEGOCIACIÓN Y/O DESEMBOLSO	SALDO EN CIRCULACIÓN AL 31/12/2015	ENDEUDAMIENTO NETO 2015
TOTAL:	113,707.0	3,463.1	15,664.3	125,908.3	12,201.3
Deuda Interna	56,109.4	1,530.5	7,511.2	62,090.1	5,980.6
Bonos del Tesoro 1/	56,109.4	1,530.5	7,511.2	62,090.1	5,980.6
Deuda Externa	57,597.6	1,932.5	8,153.2	63,818.2	6,220.6
Bonos del Tesoro	13,840.0			13,840.0	
Préstamos	43,757.6	1,932.5	8,153.2	49,978.2	6,220.6

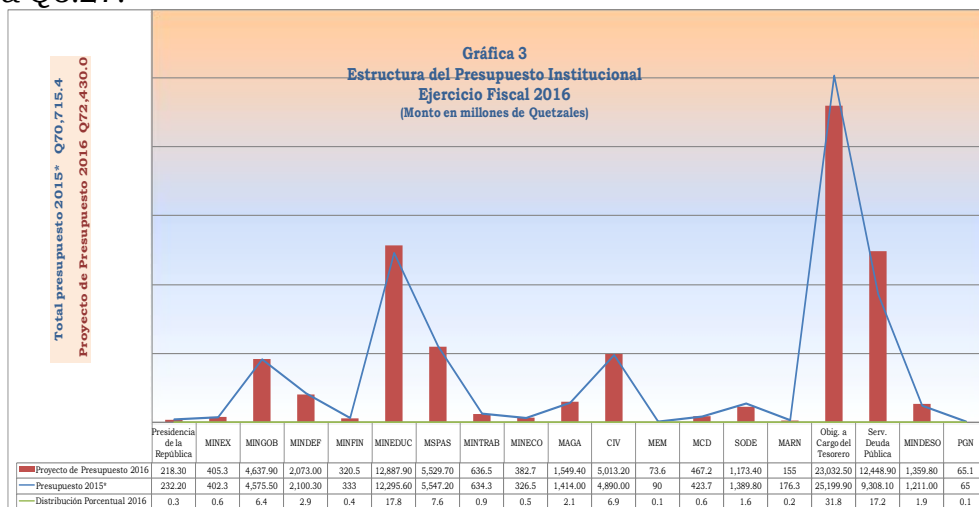
Fuente: Elaboración Propia con datos del portal de MINFIN.

⁶ <http://www.minfin.gob.gt/index.php/comunicados-2015/2758-18-entrega-del-proyecto-de-presupuesto-general-de-ingresos-y-egresos-del-estado-para-el-ejercicio-fiscal-2016>

Integración del Presupuesto Egresos 2016.

En el proyecto de presupuesto de egresos para el período fiscal 2016, presenta reducciones en el presupuesto de gasto a Ministerios prioritarios, para brindar bienestar social. Las bajas más sensibles son para el Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

Según análisis del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –INCEFI– “Las asignaciones recomendadas por el Ejecutivo significarían una merma en el gasto social prioritario, para el cual se propuso una reducción respecto al presupuesto aprobado de 2015 equivalente al 0.7% del PIB. Asimismo, el Instituto subrayó que la inversión pública en las niñas, niños y adolescentes se reducirá al pasar de 3.5% del PIB en 2015, a 3.3% del PIB en 2016. Por lo anterior, la inversión per cápita diaria para este grupo etario quedaría en torno a Q6.27.”⁷



Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Finanzas Públicas.

⁷ <http://icefi.org/eventos/icefi-presenta-analisis-del-proyecto-de-presupuesto-2016>

Mecanismos necesarios para resolver la crisis financiera.

- Los movimientos sociales que se promueven desde ya varios meses en nuestro país, han suscitado reformar el Estado, identificándose cuatro aspectos necesarios para iniciar tal fin: Reformar las leyes Electoral y de Partidos Políticos, fortalecimiento al sector Justicia, Servicio Civil y Contrataciones del Estado.
- Se debe incrementar la recaudación tributaria aumentando el ISR sobre aquellos que tengan grandes ingresos y revisar la base impositiva, ya que la moral tributaria de la clase trabajadora está por los suelos, al ver como tienen que pagar el Impuesto al Valor Agregado, como se les exige el Impuesto Sobre la Renta, mientras que a las empresas se les otorgan regímenes flexibles y cada vez más incentivos tributarios, eso sin tomar en consideración la evasión y elusión en las que incurren algunas de ellas, por ello no se deben seguir aprobando leyes con demasiados incentivos tributarios como el caso de la Ley de Inversión y Empleo, que en lugar de fortalecer la economía del país, viene a debilitar el gasto público.
- Luchar por erradicar la desigualdad y la pobreza, y esto solo puede ser posible, si se fortalece el sistema de seguridad y justicia, aplicando penas severas para todos aquellos que sean encontrados culpables en casos de corrupción, evasión, elusión y defraudación en materia tributaria, tanto para el corrupto como para el corruptor. Ya que no puede ser posible que seamos el país americano, solo por arriba de Haití, que menor carga tributaria percibe, con apenas el 11 por ciento del Producto Interno Bruto, mientras que el promedio de los demás países de Centroamérica es del 18 por ciento.

- Y por último, se debe tomar en consideración, el acertado planteamiento del Presidente electo Jimmy Morales en su discurso político, donde resaltaba la necesidad de una pronta depuración de las Instituciones de Gobierno, para poder maximizar los recursos presupuestarios que se les designen, asimismo indico que se deben revisar los pactos colectivos, para sanearlos de excesos, así como también eliminar los gastos innecesarios a funcionarios y dirigentes sindicales que aprovechan su posición para favorecerse de manera personal, tal como se ha dado a conocer en los medios de comunicación, por lo exorbitante de los viáticos que disfrutan.

Conclusiones

El utilizar el PIB como un indicador para medir el grado de endeudamiento en Guatemala, podría no ser lo más apropiado, esto debido a que el PIB mide la producción total de bienes y servicios de un país, lo cual no se traduce necesariamente en mayores ingresos tributarios por los privilegios y exenciones fiscales que muchas empresas gozan en el país, lo que se refleja claramente en que la tasa de endeudamiento sigue creciendo a un ritmo aproximado del 7%, mientras que los ingresos tributarios lo hacen entre un 3 y 4%, lo cual obliga a contratar deuda para pagar deuda, mayoritariamente intereses, creándose de esta forma un automatismo de crecimiento de la deuda, con consecuencias nefastas a mediano y largo plazo.

El depender únicamente de los ingresos tributarios con bajas tasas impositivas, aunado a eso la evasión, elusión, defraudación y contrabando, para financiar los presupuestos, ha provocado que el endeudamiento público se incremente a un ritmo alarmante. En tal sentido, dejar que empresas extranjeras

como lo es la minería, se lleven nuestros recursos pagando una absurda cantidad en regalías del 1 por ciento, cuando en países sudamericanos las regalías superan el 5 por ciento, como el caso particular de Ecuador, donde el presidente Rafael Correa negocia los contratos mineros para obtener más del 50 por ciento de la renta de la minería. En el año 2011 solo la mina Marlín obtuvo utilidades netas por más de Q2,450.0 millones, siendo esta cantidad la reportada oficialmente.

El endeudamiento público puede ser de beneficio siempre y cuando se contrate a bajas tasas de interés y si se utilice para proyectos de inversión, teniendo participación en actividades productivas, como sería la propia explotación de sus recursos naturales, la estatalización del servicio de transporte público, evitando con ello pagar millonarios subsidios a aquellos empresarios extorsionistas del Estado.

La implementación de la Auditoría Social es de suma importancia para el fortalecimiento del nuevo gobierno. Mediante la rendición de cuentas se podría evidenciar cómo se utilizan los impuestos que pagamos en materia tributaria y, con evaluaciones periódicas, se podría verificar el grado en que se han alcanzado las metas de los programas previstos por cada uno de los ministerios de gobierno, y así poder auditar los gastos realizados.

Impreso en Taller del IIES
150 Ejemplares
Guatemala, noviembre 2015

DIAGRAMACIÓN:
Licda. Loida Iris Herrera Girón