Asociación de Investigación y Estudios Sociales

Análisis del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado

Año 2006

Con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer

Guatemala, diciembre de 2005

Índice

Introducción	3
Agendas por cumplir	4
Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado año 2006	5
Presupuesto multianual	8
Normas a seguir en la elaboración del presupuesto	8
Análisis de los ingresos	9
Carga tributaria	11
Estructura tributaria	12
a) Impuestos directos	13
b) Impuestos indirectos	13
Análisis de los gastos	14
Clasificación del presupuesto por entidad	15
Presupuesto de egresos por servicios de la deuda pública	17
El gasto público y los Acuerdos de Paz	18
Algunos compromisos del Pacto Fiscal	19
La tormenta Stan	20
Conclusiones	22
Recomendaciones	24
Bibliografía	25

Año 2006

Introducción

El Presupuesto constituye un instrumento determinante en relación al cumplimiento de los objetivos del Gobierno. Estos objetivos pueden identificarse por medio de las Políticas Públicas y guardan relación directa con los Acuerdos de Paz, Pacto Fiscal y Objetivos de Desarrollo del Milenio.

A través del análisis de los ingresos es posible establecer las principales fuentes de financiamiento de las que dispone el Gobierno para realizar sus gastos. En tal razón, en el documento se hará énfasis al hecho de que los ingresos tributarios son los que le han generado más recursos. Por el lado de los gastos es posible establecer los sectores hacia los cuales se están destinando la mayor parte de los recursos, así como la situación del endeudamiento tanto interno como externo, y la ejecución del gasto en relación al cumplimiento de los Acuerdos de Paz, a efectos de medir su avance.

El escenario macroeconómico en el cual se desenvolverá el presupuesto público para el año 2006 es otro de los temas del estudio, de acuerdo al contexto global de su implementación, que incluye los compromisos nacionales dirigidos hacia el mejoramiento de condiciones de vida de la población y los Objetivos de Desarrollo del Milenio acordados en el seno de las Naciones Unidas, y que inciden de manera directa o indirecta sobre éste.

El presupuesto público, tal y como se indica en la sección de exposición de motivos de Proyecto de Presupuesto para el próximo año, también se desenvuelve dentro del marco del Plan de Reactivación Económica y Social del actual Gobierno, denominado "Vamos Guatemala".

Posteriormente se identifican los aspectos relacionados a la estructura tributaria del país, los ingresos y los gastos del Gobierno Central; se establece la distribución del gasto público y el grado de cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Finalmente, debido a que la aprobación del presupuesto se desenvolvió en un escenario cuyo factor principal es la reconstrucción del país tras el paso de la tormenta Stan, fenómeno natural que afectó la infraestructura productiva, se hace mención de los daños y las pérdidas socioeconómicas ocasionados.

Agendas por cumplir

Puede decirse que son tres las agendas que el Gobierno debe cumplir en materia socioeconómica:

- Los Acuerdos de Paz
- El Pacto Fiscal
- Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Los Acuerdos de Paz que dieron fin al conflicto armado interno, establecían ciertos compromisos presupuestarios relacionados en especial con el gasto social, a fin de mejorar las condiciones de vida de la población, en especial el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. También se plantearon las condiciones necesarias para lograr la estabilidad macroeconómica hacia el bienestar social y se incluyeron objetivos relacionados con la carga tributaria y el crecimiento económico.

Debido al incumplimiento de algunas metas contenidas en los Acuerdos de Paz, fue necesario convocar a un Pacto Fiscal como instrumento que permitió su recalendarización; una de las metas más importantes es la referida a la Carga Tributaria. Como su cumplimiento no fue posible en el año 2000, se reprogramó en el Pacto Fiscal para alcanzarla en 2002, año en el cual tampoco fue posible materializarla. Después de diez años de la firma de la paz todavía no se ha cumplido este importante compromiso.

A lo largo de este análisis se estarán revisando dichos compromisos así como la evolución en el pasado reciente de los ingresos y gastos del Gobierno Central.

En el año 2000, a nivel internacional, fueron suscritos en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) una serie de compromisos denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para cumplir antes de 2015.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, al igual que los Acuerdos de Paz buscan mejorar las condiciones de vida de la población a través de la erradicación de la pobreza y son los siguientes:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre;
- lograr la enseñanza primaria universal;
- promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer;
- reducir la mortalidad infantil;
- mejorar la salud materna;
- combatir el VIH/SIDA y otras enfermedades;
- garantizar la sostenibilidad del medio ambiente;
- fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Como puede observarse los ODM coinciden con lo que se pretendía lograr con la firma de los Acuerdos de Paz. No obstante, uno de los principales obstáculos que enfrenta hoy día el Estado para cumplir con esos objetivos establecidos es la falta de recursos financieros.

También se considera en el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2006 el Programa de Reactivación Económica y Social del Gobierno denominado "Vamos Guatemala" el cual incluye los siguientes componentes:

1. Guate Solidaria: comprende la protección social, la educación y construcción de capacidades, el desarrollo rural y la descentralización.
2. Guate Crece: incluye las inversiones públicas, los sectores de dinamismo económico y la gestión macreoeconómica.
3. Guate Compite: trata el acceso a mercados y aprovechamiento de tratados comerciales, apoyo y desarrollo de MIPYMES, productividad, innovación y clima de inversión, productividad y la atención al consumidor.
4. Guate Verde: considera la rehabilitación, conservación y gestión ambiental y el manejo forestal sostenible.

Los componentes del Programa "Vamos Guatemala" fueron definidos como acciones específicas de este programa para el año 2006. El componente social Guate Solidaria será el destino de la priorización del Gasto Social.

Después de la destrucción ocasionada por el paso de la tormenta Stan las acciones deberán ser reorientadas, ya que este fenómeno natural afectó también a municipios objeto de intervención de la estrategia Guate Solidaria Rural, subcomponente del Guate Solidaria, en el que se han priorizado 41 municipios. Tal priorización realizada por el Gobierno se hizo sobre la base del Índice de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria (VAM) realizada en el 2002 por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado año 2006

Tal como establece la Ley Orgánica del Presupuesto, al principio del mes de septiembre el Organismo Ejecutivo presentó al Legislativo el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2006; este proyecto persigue alcanzar el logro de los objetivos establecidos en los Acuerdos de Paz, el Pacto Fiscal y el Programa de Reactivación económica del actual Gobierno "Vamos Guatemala".

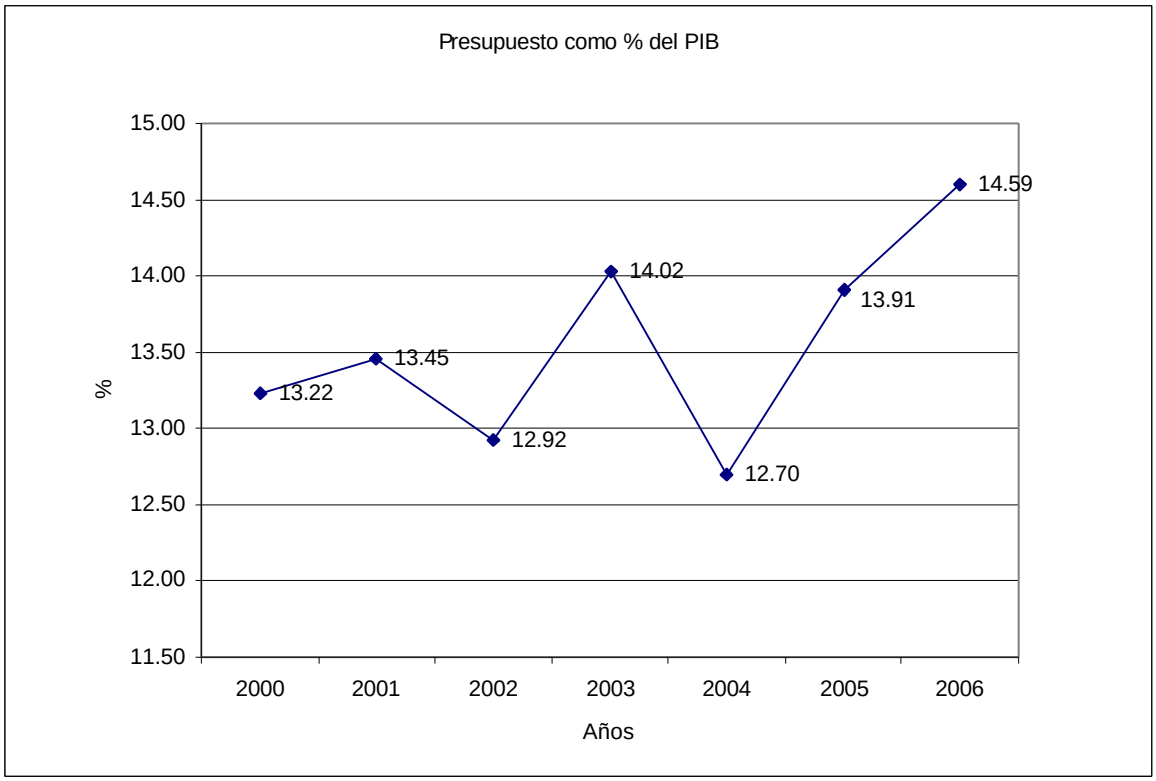
Es preciso señalar que debido a la emergencia ocasionada por el paso de la tormenta Stan en el mes de octubre, cuando el Proyecto de Presupuesto 2006 ya había sido enviado al pleno del Congreso por parte del ejecutivo, fueron necesarias las modificaciones realizadas para la reconstrucción del país.

El proyecto de presupuesto para el año 2006, presentado inicialmente al Congreso de la República, planteaba un monto de Q35,984.0 millones. Tal cantidad representaba aproximadamente 13.93% del PIB estimado para ese año. Posteriormente, con fecha 24 de noviembre de 2005, la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República emitió el dictamen favorable a la iniciativa número 3340 que aprueba el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2006 - incluye las modificaciones necesarias para atender la necesidad de reconstrucción tras el

paso de la tormenta Stan-, sometido a consideración del pleno del Organismo Legislativo y finalmente aprobado a finales de ese mes por un monto de Q 37,703.9 millones.[1]

El presupuesto aprobado para el año 2006 es 16.42%, mayor al presupuesto que se aprobó para 2005, de Q 32,385.2 millones. En 2005 el presupuesto aprobado como porcentaje del PIB fue de 13.91, para 2006 se estaría registrando en 14.59%.

Gráfica 1



Fuente: elaboración propia basada en datos del MINFIN.

El escenario macroeconómico pronosticado para el año 2006 por las autoridades de Gobierno, contempla una tasa de crecimiento económico del 4.1% (crecimiento del PIB real) y un ritmo inflacionario entre un 4.0 y un 6.0 %.

[1] Q 37,703,952,843.00

De acuerdo al pronóstico de la situación financiera e indicadores macroeconómicos, realizado por el Gobierno para el año 2006, se espera un mejor desempeño de la tributación indirecta, así como de los ingresos no tributarios. En los ingresos provenientes de impuestos indirectos se espera una mejor recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), del Impuesto sobre Productos Industriales y del Impuesto por Salida del País; con relación a la tributación directa se prevé una participación importante del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y del Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP).

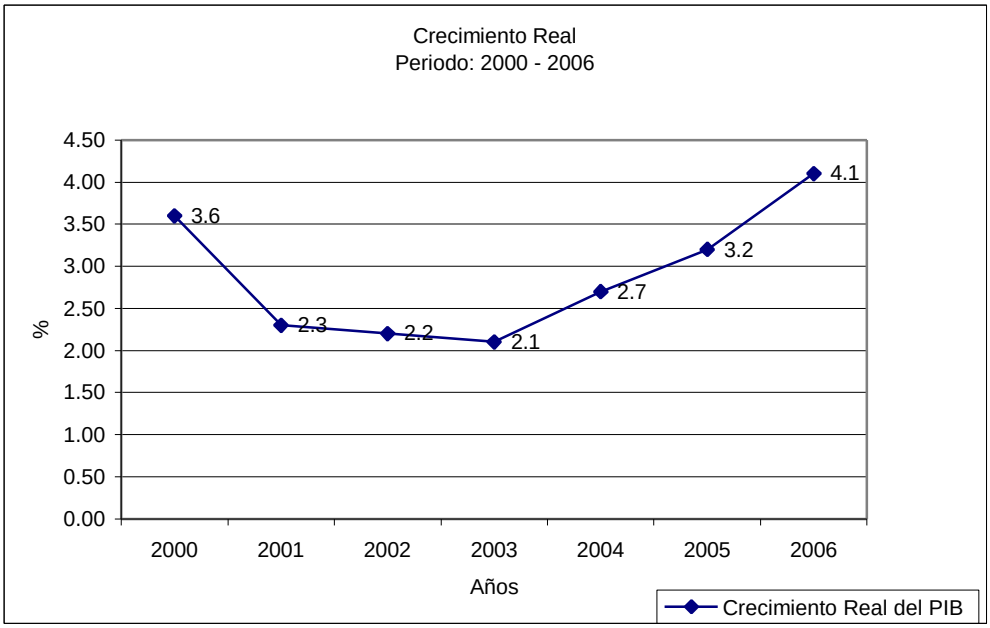
El Gobierno también plantea para el próximo año 2006, medidas compensatorias por la disminución de ingresos como consecuencia del Tratado de Libre Comercio República Dominicana – Centroamérica – Estados Unidos (TLC – RD – CAUSA), otros acuerdos comerciales y la disminución del IETAAP. Tales medidas son las siguientes:

- Incrementar la recaudación tributaria especialmente con el combate a la evasión fiscal;
- implementar el sistema de retenciones del IVA;
- bancarización del pago de impuestos;
- implementar el registro de imprentas y modificación del Código Tributario.

En relación a la situación económica nacional, es importante mencionar la tasa de crecimiento económico que se pretendía alcanzar y que constituía uno de los objetivos contenidos en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, y que indicaba lo siguiente: *el Gobierno se compromete a adoptar políticas económicas tendentes a alcanzar un crecimiento sostenido del PIB a una tasa no menor del 6% , que permita una política social avanzada.*

Desde la firma de los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996, la economía del país no ha crecido según la tasa prevista; durante los años recientes la tasa mayor se registró en el año 2000 en 3.6 %. Para el 2005 se tiene prevista una tasa de 3.2% y para el 2006 las autoridades esperan un crecimiento real del PIB del 4.1% . Es importante considerar que este crecimiento esperado para el año 2005 puede disminuir debido entre otros factores a los daños provocados por la tormenta Stan.

Gráfica 2



Nota: para el año 2005 y 2006 basado en estimaciones consideradas en los Proyectos de Presupuesto respectivos.
Fuente: elaboración propia con información del MINFIN.

Presupuesto Multianual

A partir del otro año, con el objetivo de hacer racional, transparente y productivo el gasto público y de reducir los rezagos económicos y sociales de la población, el Gobierno ha institucionalizado el presupuesto multianual bajo la nueva metodología del presupuesto por programas con énfasis en resultados; esto es lógico dado que el Presupuesto General de la Nación es el instrumento económico y social por medio del cual se materializan las políticas públicas y los recursos económicos asignados para el logro de los objetivos deben responder a los mismos. Esto significa que debe lograrse una adecuada relación entre lo que se ha establecido en el Presupuesto y las Políticas Públicas, ya que estas últimas están determinadas por los recursos financieros disponibles.

Normas a seguir en la elaboración del Presupuesto

El presupuesto del 2006 fue elaborado según las normas para la formulación presupuestaria ejercicio fiscal 2006 y su horizonte multianual 2006 – 2008, con fundamento legal en los artículos 8 y 9 literal c) del Decreto 101 – 97 del Congreso de la República, ley Orgánica del Presupuesto.

Diferente a lo acontecido anteriormente, cuando cada institución proponía los recursos necesarios para su funcionamiento, ahora el proceso fue contrario, ya que los techos presupuestarios previamente asignados y discutidos por las autoridades de Gobierno, establecen los objetivos que cada programa de gasto persigue y la cuantificación de la

meta que se espera alcanzar; así también se persigue que se definan indicadores de desempeño para así evaluar la calidad del gasto.

Los ingresos en el presupuesto público fueron presentados en el proyecto de presupuesto, de acuerdo al Decreto 101 – 97 del Congreso de la República, ley Orgánica del Presupuesto que en su artículo 11 literalmente indica: "*los presupuestos de ingresos contendrán la identificación específica de las distintas clases de ingresos y otras fuentes de financiamiento incluyendo los montos estimados para cada una de ellas*", y en el artículo 19 en donde se apunta que "*el presupuesto de ingresos deberá contener todos aquellos ingresos de cualquier naturaleza que se estima percibir o recaudar durante el ejercicio fiscal, el financiamiento proveniente de erogaciones y operaciones de crédito público, representen o no entradas de dinero efectivo, y los excedentes de fondos que se estimen a la fecha de cierre del ejercicio anterior al que se presupuesta*".

Con relación a los egresos, la ley Orgánica del Presupuesto también establece los procedimientos a seguir, se indica en el artículo 12 de la ley que, "*en los presupuestos de egresos se utilizará una estructura programática coherente con las políticas y planes de acción del Gobierno que permita identificar la producción de bienes y servicios de los organismos y entes del sector público, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación con sus fuentes de financiamiento*".

Con relación a los techos presupuestarios dentro de las normas para la formulación presupuestaria se indica que ésta se realizará en función de las previsiones de gasto, y las instituciones se sujetarán a los techos institucionales asignados para las distintas fuentes de financiamiento. Así también la distribución de los recursos entre los programas de gasto la realizará cada entidad en función de las prioridades establecidas.

La Ley Orgánica del Presupuesto orienta acerca de cómo debe presentarse el presupuesto y la forma de elaborarlo, respetando determinadas directrices y cumpliendo con requisitos específicos considerados en las etapas del proceso presupuestario.

Análisis de los Ingresos

El análisis de los ingresos en el Presupuesto General es fundamental en cuanto estos son los que permiten actuar al Gobierno. De los ingresos dependerá la aplicación de las Políticas Públicas, las cuales deberán ir relacionadas con los objetivos establecidos en los Acuerdos de Paz, Pacto Fiscal, Programa de Reactivación Económica y Social del Gobierno y Objetivos de Desarrollo del Milenio, ya que estos constituyen importantes acuerdos de país.

Dentro de las fuentes de ingresos del presupuesto se encuentran:

a) Ingresos Corrientes (comprenden ingresos tributarios y no tributarios, en estos últimos se incluyen tasas, arrendamiento de edificios, multas, contribuciones a la seguridad social, venta de bienes y servicios por parte de la administración pública, rentas de la propiedad y transferencias corrientes).

b) Ingresos de Capital, relativos a la recuperación de préstamos de largo plazo.

c) Fuentes Financieras, son aquellas que se dedican al financiamiento del Déficit Fiscal, tal como el endeudamiento y la disminución de depósitos del Gobierno en el Banco de Guatemala.

En relación a los ingresos, para el año 2006 el mayor porcentaje de participación se ubicará en los ingresos tributarios, registrándose en 68.5% de los ingresos totales.

Cuadro 1

Presupuesto de Ingresos 2006, por rubro
(Cifras en quetzales y porcentajes)

Descripción	Monto Estimado (Q)	%
TOTAL	**37,703,952,843**	**100.0**
Ingresos Tributarios	25,834,690,000	68.5
Ingresos no Tributarios	309,337,707	0.8
Contribuciones a la Seguridad y Previsión Social	579,771,308	1.5
Venta de Bienes y Servicios de la Administración Pública	258,943,574	0.7
Rentas de la Propiedad	124,424,311	0.3
Transferencias Corrientes	1,157,971,844	3.1
Recuperación de Préstamos de Largo Plazo	39,256,695	0.1
Disminución de otros Activos Financieros	1,080,052,566	2.9
Endeudamiento Público Interno	3,763,000,000	10.0
Endeudamiento Público Externo	4,556,504,838	12.1

Fuente: elaboración propia con información del MINFIN.

Los ingresos corrientes incluyen los ingresos tributarios, los no tributarios y las transferencias. Considerando el período 2001 – 2006, fue en 2002 cuando se registró el mayor porcentaje de los ingresos tributarios con relación a los ingresos totales del Gobierno; esto se refleja también en el crecimiento de dichos ingresos. La tasa de crecimiento de los ingresos totales en 2002 fue de 13.99% y dentro de ellos fueron los ingresos tributarios los que crecieron en mayor porcentaje: 21.13% (en 2002 se elimina el tiquete y por toda compra venta de bienes y prestaciones de servicios se debe exigir factura).

Por su parte, los ingresos de capital se incrementaron significativamente en el año 2003; esto se explica por recuperaciones de préstamos, tales como empresa portuaria Quetzal, EMPAGUA, Municipalidad de Guatemala, BANVI y recuperación de fideicomisos. De acuerdo al proyecto de presupuesto para el año 2006 se tienen previstos Q 39.3 millones provenientes de la recuperación de cartera de la Unidad para el Desarrollo de Vivienda Popular (UDEVIPO).

Cuadro 2

Crecimiento de los ingresos totales
(% de crecimiento)
Periodo: 2001 - 2006

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos totales	**10.6**	**14.0**	**5.0**	**7.6**	**6.6**	**13.2**

Carga tributaria

Un indicador macroeconómico considerado en los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal es la Carga Tributaria, este indicador constituye la relación existente entre los ingresos tributarios y el PIB. Sin embargo, la Carga Tributaria planteada inicialmente en los Acuerdos de Paz y replanteada en el Pacto Fiscal, aún no se cumple.

A pesar de que no se ha llegado a la meta de Carga Tributaria, durante el periodo comprendido entre los años 2000 y 2005, y esperado para el 2006, sí se ha cumplido con el Pacto Fiscal en relación a los ingresos tributarios como porcentaje de los ingresos totales. En el Pacto Fiscal se establecía que los ingresos tributarios como porcentaje de los ingresos totales no podrían ser menores del 85%; durante el periodo 2000 – 2006 este porcentaje ha superado el 85%. Dichos ingresos constituyen una fuente sana y sostenible de recursos para el Estado. En 2004 se alcanzó el mayor porcentaje; para el año 2006 se prevé que tal porcentaje se ubique en 91.3%.

Cuadro 3

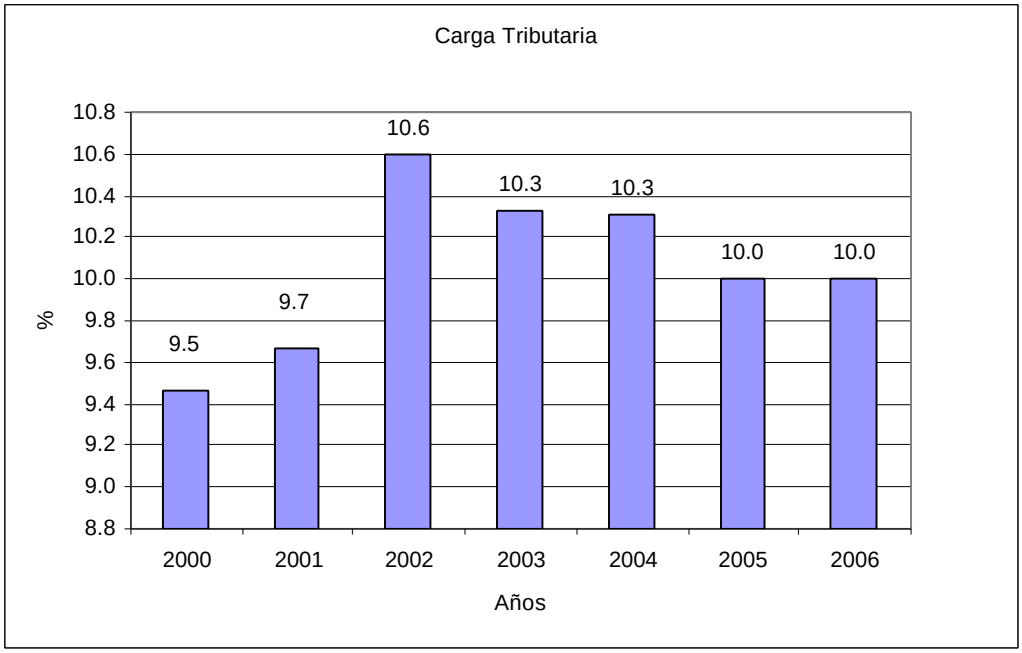
Ingresos Tributarios como porcentaje de los Ingresos Totales
(millones de quetzales y porcentajes)
Periodo 2000 - 2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos totales	16,469.3	18,222.1	20,771.5	21,808.7	23,462.1	25,013.70	28,304.40
Ingresos tributarios	15,003.0	15,928.7	19,294.7	20,280.7	21,974.0	23,257.40	25,834.70
Ingresos tributarios como % de los ingresos totales	91.1	87.4	92.9	93.0	93.7	93.0	91.3

Fuente: elaboración propia basada en datos del MINFIN.

Para el año 2000 se planteaba el alcance de una carga tributaria 50% mayor a la registrada en 1995. Como no se logró este propósito, se replanteó en el Pacto Fiscal para que su cumplimiento tuviera lugar en el año 2002, aún cuando se alcanzó el porcentaje más alto (10.6%) en el periodo 2000 – 2005, no se llegó a la meta establecida. Para el próximo 2006 se estima alcanzar la misma carga tributaria que se esperaba para el 2005, es decir 10%.

Gráfica 3



Nota: para el año 2005 y 2006 los datos corresponden al presupuesto respectivo aprobado.
Fuente: elaboración propia con información del MINFIN.

Estructura tributaria

En relación a los ingresos tributarios es importante analizar su estructura, es decir, determinar el peso porcentual de los tributos que provienen de los impuestos directos e indirectos. Cabe recordar que los ingresos tributarios provienen en su mayoría de los impuestos indirectos que afectan directamente a los consumidores.

A lo largo de los últimos años la estructura tributaria ha prevalecido: en el año 2000 se registró el mayor porcentaje de participación de los impuestos indirectos y el menor porcentaje de los directos con relación al periodo 2000 - 2006. La participación de los impuestos dentro de los ingresos tributarios ha sido aproximadamente del 25% de los recursos que provienen de la tributación directa y aproximadamente del 75% de los recursos que provienen de la tributación indirecta.

Cuadro 4

Estructura tributaria
Periodo 2000 - 2006

(en %)

Ingresos tributarios	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Impuestos directos	22.1	24.3	26.4	25.9	24.5	24.6	25.8
Impuestos indirectos	77.9	75.7	73.6	74.1	75.5	75.4	74.2

Fuente: elaboración propia con información del MINFIN.

a) Impuestos directos

Dentro de los impuestos directos tiene significativa participación el ISR y el Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA) este último eliminado en 2004 como consecuencia de un recurso de inconstitucionalidad presentado en el mes de febrero, que provocó un significativo recorte de recursos para el Estado. A raíz de ello tiene lugar la reforma fiscal y se producen algunos cambios, como modificaciones al ISR, creación del IETAAP, reforma al Impuesto sobre Bebidas Alcohólicas y autorización de endeudamiento por parte del Gobierno.

Es preciso indicar que el IETAAP no ha representado dentro de los impuestos directos, lo que en su momento representó el IEMA; cabe recordar también la temporalidad de este impuesto extraordinario que pronostica un recorte de ingresos al Estado, que representa una recaudación temporal que va desde la fecha de su aprobación en 2004 con un tipo impositivo de 2.5% y se reduce gradualmente año con año hasta su periodo final, 2007, año en el cual su tipo impositivo será de 1%.

Es necesario retomar el Pacto Fiscal a fin de que exista una fuente de ingresos sostenibles al Estado, para el año 2006 se espera que los recursos que provienen del IETAAP representen 35.44% del total de los impuestos directos.

b) Impuestos indirectos

Dentro de los impuestos indirectos, es el IVA el que ha representado mayor porcentaje de participación. Así también han sido significativos los Derechos Arancelarios a la Importación y el Impuesto a la Distribución de Petróleo y sus Derivados.

Para el año 2006 el IVA representará el 60.7% de los ingresos provenientes de impuestos indirectos, los Derechos Arancelarios a la Importación representarán el 12.5%, porcentaje menor al registrado en 2005 (14.3%).

Cuadro 5
Ingresos tributarios
Distribución de los impuestos directos e indirectos

Periodo: 2001 – 2006
(en %)

Descripción	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Impuestos directos	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Sobre la Renta	60.4	61.0	50.3	51.2	61.1	61.6	57.8
Sobre Inmuebles y Otros Sobre el Patrimonio	0.5	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
Solidaridad, Extraordinario y Temporal	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Empresas Mercantiles y Agropecuarias	39.0	38.8	49.6	48.6	15.9	0.0	0.0
Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz	0.0	0.0	0.0	0.0	22.8	28.7	35.4
Otros impuestos directos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	9.6	6.7
Impuestos indirectos	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Impuesto al Valor Agregado	60.7	57.9	60.7	61.8	63.2	56.8	60.7
Derechos Arancelarios a la Importación	15.4	16.4	15.9	15.9	14.6	14.3	12.5
Distribución de Petróleo y sus Derivados	11.9	13.4	11.3	10.0	10.7		
Timbres Fiscales	1.6	1.3	1.3	1.2	1.7		
Circulación de Vehículos	1.6	1.8	1.8	1.7	1.6	1.5	1.5
Regalías Petroleras e Hidrocarburos Compartibles	3.4	2.4	2.7	3.4	3.0		
Salida del País	1.2	1.3	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2
Distribución de Bebidas	1.7	2.1	2.1	1.9	1.4		
Tabaco	1.8	1.9	1.8	1.9	1.6		
Distribución de Cemento	0.0	0.6	0.6	0.6	0.5		
Otros	0.8	0.8	0.7	0.7	0.6	26.2	24.2

Nota: para los años 2005 y 2006 se tomó como base el presupuesto respectivo aprobado.

Fuente: elaboración propia según información del MINFIN.

Como se señaló, los efectos de la temporalidad del IETAAP y de la entrada en vigencia del TLC incidirán en los tributos y provocarán su disminución -para el 2006 se espera percibir un porcentaje menor en concepto de derechos arancelarios a la importación, la entrada en vigencia del TLC dará inicio al programa de desgravación arancelaria lo que influirá en la recaudación tributaria durante los próximos 20 años-, por lo que es fundamental mejorar los sistemas de recaudación fiscal. En ese proceso jugará un rol significativamente importante la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

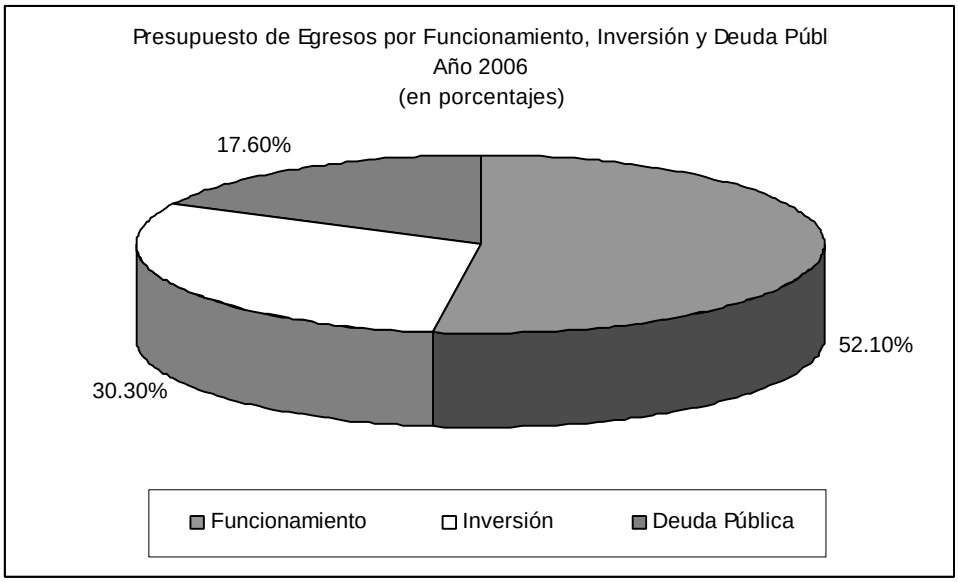
Análisis de los gastos

El análisis del gasto público puede hacerse desde varias perspectivas, por ejemplo desde la clasificación que divide al gasto en funcionamiento e inversión, por institución y otros. El objetivo será determinar cómo y dónde el Gobierno gasta los recursos disponibles.

El presupuesto para 2006 en relación a los gastos de funcionamiento y a los gastos de inversión no presenta cambios significativos, en comparación con presupuestos anteriores. El mayor porcentaje se destinará a los gastos de funcionamiento (52.1%) y en menor porcentaje a gastos de inversión (30.3%); para la deuda pública se dará el 17.6%.

Debido a la serie de compromisos económicos que el Gobierno debe cumplir, es indispensable que las asignaciones presupuestarias se incrementen especialmente para la inversión en los sectores de salud, educación, vivienda y alimentación.

Gráfica 4



Fuente: elaboración propia basada en datos del MINFIN.

Clasificación del Presupuesto por Entidad

De acuerdo a la clasificación del gasto público por entidad, para el año 2006 se espera la misma distribución registrada durante los últimos años, en los que pudo identificarse que el gasto se concentra principalmente en las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro, la Deuda Pública, Educación, Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Salud Pública y Asistencia Social.

Las entidades de Gobierno que de acuerdo al presupuesto 2006 estarían registrando las mayores tasas de crecimiento en su gasto, con respecto al presupuesto del año 2005 y de acuerdo a la reasignación de fondos por la emergencia de la tormenta Stan, fueron el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro, las Secretarías y el Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación (MAGA).

Cuadro 6

Gasto Público de la Administración Central
Por Entidad

Años: 2004, 2005 y 2006
(en %)

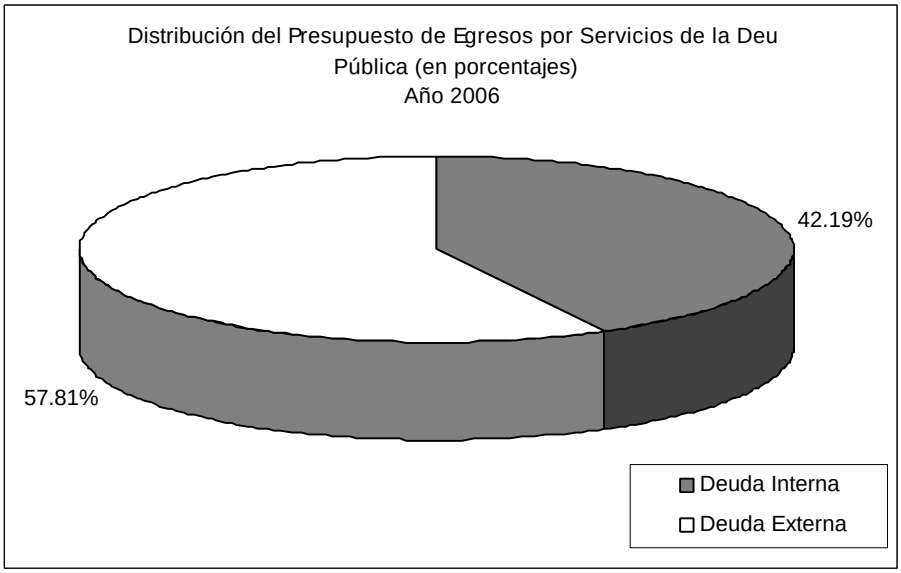
Descripción	(variaciones relativas)				(como porcentaje del total del gasto)			
			Antes de Stan	Después de Stan			Antes de Stan	Después de Stan
	2004	2005	2006	2006	2004	2005	2006	2006
Variación Total/ % del Total	**-3.0**	**24.4**	**11.1**	**16.4**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Presidencia de la República	-44.8	12.9	0.7	0.8	0.4	0.4	0.4	0.4
Relaciones Exteriores	-9.7	11.5	2.8	2.8	0.8	0.7	0.7	0.6
Gobernación	-10.6	27.2	11.8	11.8	5.2	5.5	5.6	5.3
Defensa Nacional	-35.7	-15.9	11.0	11.0	3.4	3.1	3.1	2.9
Finanzas Públicas	-21.7	4.2	3.0	3.0	0.8	0.7	0.7	0.6
Educación	9.0	25.0	13.1	13.1	13.6	14.2	14.5	13.8
Salud Pública y Asistencia Social	-1.5	12.2	10.7	11.2	6.1	5.8	5.7	5.5
Trabajo y Previsión Social	-2.5	9.9	17.1	17.1	0.2	0.2	0.2	0.2
Economía	-28.1	45.2	15.9	15.9	0.5	0.6	0.6	0.6
Agricultura, Ganadería y Alimentación	-8.0	-15.2	17.7	22.4	4.6	3.3	3.5	3.5
Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	11.9	16.7	13.9	37.8	7.9	7.7	7.9	9.2
Energía y Minas	-23.0	39.7	3.5	3.6	0.1	0.1	0.1	0.1
Cultura y Deportes	6.3	35.8	14.3	17.9	0.6	0.7	0.7	0.7
Secretarías 1/	19.7	13.0	3.0	27.6	5.7	6.0	5.5	6.5
Medio Ambiente y Recursos Naturales 2/	-14.4	36.6	1.8	1.7	0.1	0.1	0.1	0.1
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro 3/	-8.5	8.1	12.6	18.2	34.0	31.3	31.7	31.8
Deuda Pública 4/	18.8	49.0	7.7	7.9	15.3	19.0	18.4	17.6
Contraloría General de Cuentas	-7.2	6.0	28.2	28.2	0.4	0.4	0.4	0.4
Procuraduría General de la Nación	-8.5	5.9	7.9	8.1	0.1	0.1	0.1	0.1

1/ El gasto de las Secretarías se incluye en el Presupuesto a partir de 1997, absorbiendo algunas actividades de la Presidencia de la República.
2/ Este ministerio inició sus operaciones en 2001.
3/ Las Obligaciones a cargo del Tesoro se incluyen en el Presupuesto a partir de 1997, registra algunas actividades que anteriormente le correspondían al Ministerio de Finanzas Públicas.
4/ Incluye intereses, comisiones y otros gastos de la deuda pública.
Fuente: elaboración propia basada en datos del MINFIN.

Presupuesto de Egresos por Servicios de la Deuda Pública

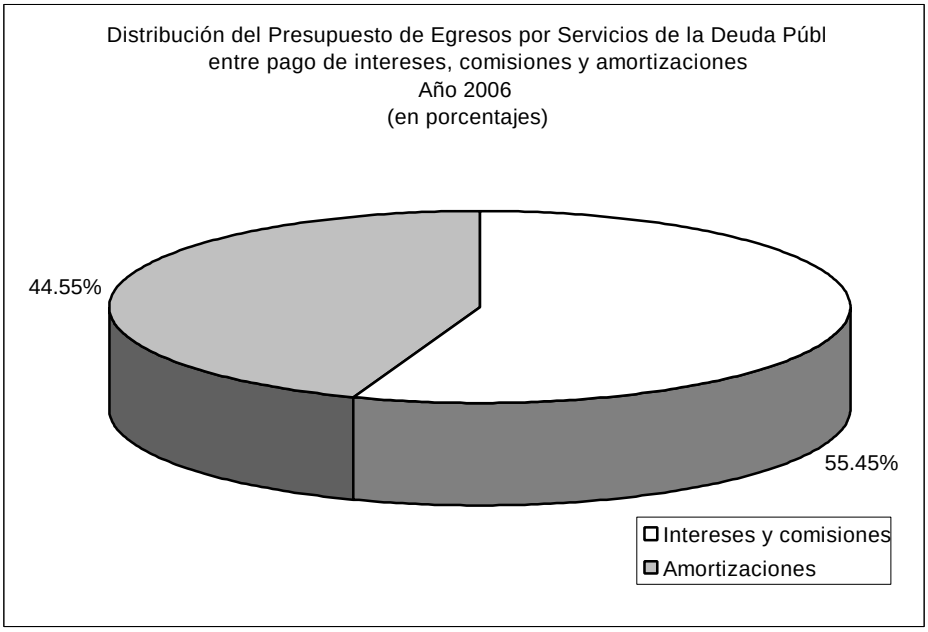
En el presupuesto de egresos por servicio de la deuda pública se destina el mayor porcentaje de recursos a la deuda externa, también se identifica que el mayor porcentaje de los recursos para este fin va dirigido hacia el pago de intereses y comisiones en relación a las amortizaciones.

Gráfica 5



Fuente: elaboración propia según datos del MINFIN.

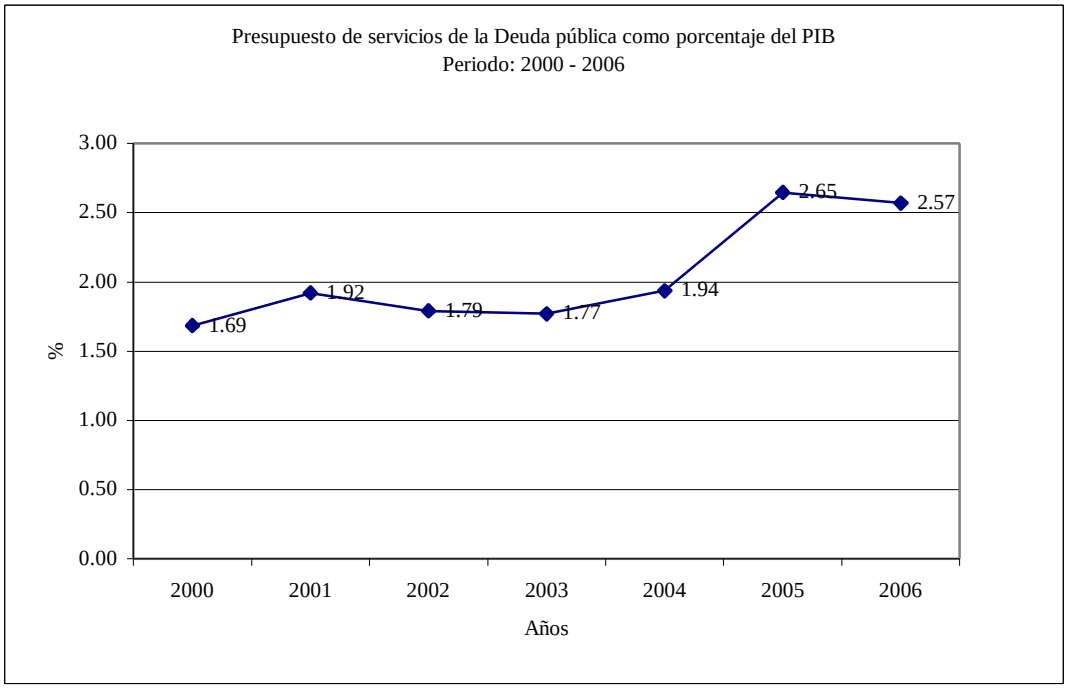
Gráfica 6



Fuente: elaboración propia según datos del MINFIN.

También se determinó que el presupuesto por servicios de la deuda pública ha ido incrementándose durante los últimos años como porcentaje del PIB. En el período comprendido entre el año 2000 y 2006, el porcentaje más elevado se registraría en 2005 con un 2.65%.

Gráfica 7



Fuente: elaboración propia conforme a datos del MINFIN.

El Gasto Público y los Acuerdos de Paz

Los Acuerdos de Paz planteaban metas específicas en relación al gasto social y también en relación al gasto militar. Las principales metas planteadas en el gasto social se referían al gasto en educación y salud como porcentajes del PIB y al gasto en vivienda como porcentaje de los ingresos tributarios. Para el sector de salud y asistencia social se había establecido alcanzar para el año 2000 el 1.32% del PIB, en el mes de octubre de 2005 se registró en 1.02%; también para el sector Educación, Ciencia y Cultura se esperaba para ese mismo año 2.49% del PIB, este indicador se ubicó en esa misma fecha en 2.11%.

El gasto en el sector vivienda en los Acuerdos de Paz se había planteado que representara para 1997 un porcentaje mayor del 1.5% con relación a los ingresos tributarios, al mes de octubre del 2005 se situaba en 1.18%. Es necesario incrementar los recursos hacia este sector ya que es indispensable proveer de viviendas a los ciudadanos afectados tras el paso de la tormenta Stan.

También el gasto militar está contemplado en los Acuerdos de Paz; expresado como porcentaje del PIB, se esperaba para el año 1999 en 0.66%, para octubre de 2005 la ejecución presupuestaria se estaría situando en 0.27% del PIB.

Cuadro 7

Principales metas sociales relacionadas con los Acuerdos de Paz y el Gasto Público*
(en %)

	Meta para el año 2000 gasto como % del PIB	Gasto alcanzado 2000	Gasto alcanzado a octubre 2005
Salud y Asistencia Social	1.32	1.34	1.02
Educación, Ciencia y Cultura	2.49	2.42	2.11
	Meta para el año 1997 gasto como % de los Ingresos Tributarios	Gasto alcanzado 1997	Gasto alcanzado a Octubre 2005
Vivienda	mayor de 1.5	0.67	1.18
	Meta para 1999 Gasto como % del PIB	Gasto alcanzado 1997	Gasto alcanzado a octubre 2005
Ejército	0.66	0.68	0.27

*/ Los porcentajes en relación al PIB se hicieron sobre la base del PIB estimado para el 2005. Para el sector vivienda se calculó en relación a los ingresos y gastos a octubre de 2005.
Fuente: elaboración propia con información del MINFIN.

Algunos compromisos del Pacto Fiscal

El déficit fiscal, que constituye la diferencia entre los ingresos y egresos del Estado, también fue objeto de compromiso dentro del Pacto Fiscal. Se esperaba que este se situara entre el año 2001 y 2003 en alrededor del 1% del PIB. La meta únicamente se cumplió para el año 2002 donde este indicador se situó en 1%; para el año 2006 se espera un déficit fiscal alrededor del 2.5%.

Cuadro 8

Déficit Fiscal
(% del PIB)

Periodo 2000 - 2006

Descripción	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005***	**2006***
Déficit Fiscal	1.8	1.9	1.0	2.3	1.0	2.0	2.5

*/ estimado.
Fuente: elaboración propia según datos del MINFIN.

Para cubrir el déficit para el año 2006, el Estado se estaría financiando con préstamos por Q 4,556.5 millones; estos ofrecen mejores condiciones en relación a plazos de amortización, tasas de interés y periodos de gracia.

En lo que respecta a la transparencia en el gasto y la auditoría social, se reconoce como avance significativo las acciones que el Gobierno ha llevado a cabo en relación al libre acceso a la información.

La tormenta Stan

Es preciso tomar en cuenta que el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, inicialmente presentado al Congreso de la República, fue realizado antes de la tormenta Stan que tuvo lugar en el país en el mes de octubre. Por tal razón fue necesario un aumento en el presupuesto 2006 a fin de atender la necesidad de reconstrucción del país y reorientar el gasto público.

Dicho fenómeno natural habría empeorado las condiciones de pobreza en las que vive un porcentaje significativo de la población.[2] También la calamidad obstaculizó las acciones en las que el Estado de Guatemala se ha comprometido alcanzar determinados objetivos en materia social, a nivel nacional como los Acuerdos de Paz y el Pacto Fiscal y a nivel internacional, como los ODM.

El estado de Calamidad Pública decretado en el mes de octubre debido a los daños ocasionados por la tormenta Stan, hizo necesario una readecuación del gasto público para atender a los damnificados; también las políticas públicas deberán reorientarse al logro de ese objetivo, se esperaría que la reasignación de recursos que tuvo lugar responda a las necesidades de las personas damnificadas que antes de la emergencia ya padecían del fenómeno de la pobreza y cuya situación ahora se agrava.

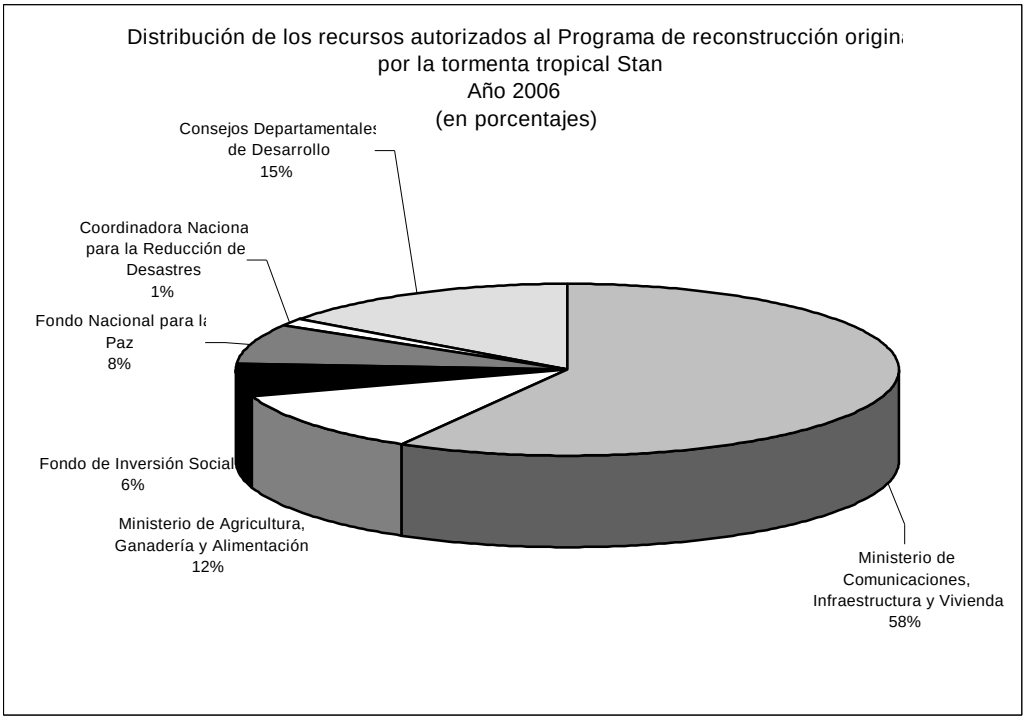
A la vez que los recursos con los que contará el Gobierno serán escasos, el mayor porcentaje de los mismos se destinará a gastos de funcionamiento y en mínimo porcentaje a gastos de inversión. Precisamente por la situación de calamidad se necesitarán más recursos para la inversión en infraestructura productiva y para la atención de las demandas de la población afectada.

[2] 56.2% de pobreza general y 15.2% de pobreza extrema. Encovi 2000.

Dentro del presupuesto para el 2006 se considera el Programa de Reconstrucción originado por la tormenta tropical Stan al cual se autoriza un monto de Q 1,500 millones –Q 530 millones que deberán ser reorientados dentro del Presupuesto por el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Fondo de Inversión Social y el Fondo Nacional para la Paz y Q 970 millones también serán otorgados provenientes de los saldos de la privatización-.

La Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) y los Consejos Departamentales de Desarrollo, también se considerarán dentro de la distribución de estos recursos.

Gráfica 8



Fuente: elaboración propia con información del Presupuesto 2006.

Conclusiones

- ✍ Los principales compromisos que Guatemala debe cumplir tanto a nivel nacional como internacional en materia social, se encuentran contenidos en especial en los Acuerdos de Paz, el Pacto Fiscal y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Hacia esos compromisos es necesario orientar el gasto público.

- ✍ El presupuesto para el año 2006 de acuerdo al proyecto presentado al Congreso de la República, se registrará en 14.59% con respecto al PIB, porcentaje mayor al que se espera alcanzar para el 2005.

- ✍ La institucionalización del presupuesto multianual con énfasis en resultados, es un aspecto positivo en cuanto permite que exista una coordinación entre los objetivos de las Políticas Públicas y los recursos económicos.

- ✍ Como aún no se cumple el objetivo de la Carga Tributaria del 12% establecido en los Acuerdos de Paz, éste fue replanteado a través del Pacto Fiscal, pero tampoco fue posible alcanzarlo; para el año 2006 se espera que llegue al 10%.

- ✍ El compromiso suscrito en el Pacto Fiscal relacionado con los ingresos tributarios se ha cumplido; ya que los ingresos tributarios durante los últimos años han representado por lo menos el 85% de los ingresos totales.

- ✍ Para el año 2006 se espera que la estructura tributaria sea la misma registrada durante los últimos años. El mayor porcentaje de los ingresos tributarios tendrá su origen en los impuestos indirectos (74.2%) y el menor porcentaje en los impuestos directos (25.8).

- ✍ Al igual que en presupuestos de años anteriores, una restricción presupuestaria importante es que en el presupuesto para 2006 se concentran en mayor porcentaje los recursos destinados a gastos de funcionamiento (52.10%) y en menor porcentaje gastos de inversión (30.30%); para la deuda pública se dispuso el 17.6%.

- ✍ De acuerdo a la clasificación del gasto público de la Administración Central por entidad, pudo determinarse que los recursos se concentraran en mayor porcentaje en Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro, Deuda Pública, Educación, Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda y Salud Pública y Asistencia Social.

- ✍ El presupuesto por servicio de la deuda pública como porcentaje del PIB se ha incrementado durante los últimos años. Durante el periodo 2000 – 2006 este porcentaje tuvo una tendencia creciente: en el año 2000 se registraba en 1.69% y en el 2006 se estima que alcance el 2.57%.

- ✍ En relación al gasto público relacionado con el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, al mes de octubre del año 2005 se identifica una tendencia de cumplimiento de la meta en términos cuantitativos respecto al gasto militar. Será necesario

analizar no solo el presupuesto ejecutado al final del año, sino también el PIB generado, para determinar si se ha cumplido o no con compromisos específicos en sectores como salud, educación y vivienda.

- En cuanto al déficit fiscal, uno de los objetivos establecidos en el Pacto Fiscal indicaba que éste como porcentaje del PIB no fuera mayor del 1%. La meta únicamente se cumplió en el año 2002 con el 1% del PIB. Para el 2006 se estima el déficit fiscal en 2.5% del PIB, por ello la importancia del manejo responsable del gasto público.

Recomendaciones

- Dar prioridad al gasto público para la atención de los damnificados por la tormenta Stan, esto implicará además de reasignar el presupuesto para el

2006, una política de austeridad del gasto; para que éste sea ejecutado con eficiencia, deberán tomarse en cuenta las opiniones de las áreas afectas, que como los Consejos de Desarrollo, serían plataformas idóneas para la toma de decisiones.

- ✍ Retomar el Pacto Fiscal, que contiene metas importantes por cumplir en materia fiscal y presupuestaria, tal como la meta de la carga tributaria que aún no se cumple. El Pacto Fiscal constituye una plataforma para generar cambios tributarios que permitan aumentar los recursos del Estado en la etapa de reconstrucción del país.

- ✍ También la eficiencia en el gasto público contribuirá a aminorar los efectos del paso de Stan que perjudicaron los objetivos contenidos en los Acuerdos de Paz, Pacto Fiscal y Objetivos de Desarrollo del Milenio.

- ✍ Deben reorientarse los préstamos adquiridos con los organismos financieros internacionales a fin de que los recursos sean invertidos en las zonas afectadas.

Bibliografía

Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), 2004. *Análisis del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. Ejercicio Fiscal 2005.*

Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal, 2000. *Pacto Fiscal para un futuro con Paz y Desarrollo.*

Guatemala. Leyes, Decretos. Congreso de la República, 1997. Decreto Número 101 – 97 *Ley Orgánica del Presupuesto.*

Ministerio de Finanzas Públicas (Dirección Técnica del Presupuesto), 1997. *Manual de clasificaciones presupuestarias para el sector público de Guatemala*.

Ministerio de Finanzas Públicas, periodo 2000 – 2006. Proyectos de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala –MINUGUA-, 2001. *Proceso de Negociación de la Paz en Guatemala.*