



ThinkTank
Initiative

Iniciativa
ThinkTank



Konrad
Adenauer
Stiftung

Análisis del Presupuesto de **Ingresos y Egresos** del Estado de 2013

Análisis del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado de 2013

Editor

Asociación de Investigación y Estudios Sociales
10ª. Calle 7-48 Zona 9, Apdo. Postal 1005-A
PBX: 22016300; FAX: 2360-2259
www.asies.org.gt , asies@asies.org.gt
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.

Todos los derechos Reservados ©, 2012

Impreso en Guatemala, Guatemala, C.A.

Elaborado por:

Departamento de Investigación y Consultoría Económica de ASIES
Esta publicación es posible gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer
(KAS) de la República Federal de Alemania
y del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá),
bajo la Iniciativa Think Tank (TTI).

Índice

1. Introducción	4
2. Análisis de la coyuntura económica y de las perspectivas	5
3. El Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado	8
3.1 Los ingresos fiscales	8
3.2 Las asignaciones de gasto	13
3.3. El déficit fiscal	17
3.4 La deuda flotante	18
3.5 El sector Justicia	18
4. Conclusiones	20

1. Introducción

La Constitución Política de la República establece en su artículo 237 que El Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, aprobado para cada ejercicio fiscal, debe incluir la estimación de todos los ingresos a obtener y el detalle de los gastos e inversiones por realizar. Se agrega en el artículo 238 que La Ley Orgánica del Presupuesto regula la formulación, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Por su parte, la mencionada Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 101-97 del Congreso de la República) indica en su artículo 8 que los presupuestos públicos son la expresión anual de los planes del Estado, elaborados en el marco de la estrategia de desarrollo económico y social, en aquellos aspectos que exigen por parte del sector público, captar y asignar los recursos conducentes para su normal funcionamiento y para el cumplimiento de los programas y proyectos de inversión, a fin de alcanzar las metas y objetivos sectoriales, regionales e institucionales.

Se agrega en el artículo 10 de la citada 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.

El Organismo Ejecutivo debe presentar el proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado al Congreso de la República a más tardar el dos de septiembre del año anterior al que regirá, y este debe aprobarlo a más tardar el 30 de noviembre. Si vencido este plazo el Congreso de la República no hubiere aprobado el presupuesto para el próximo ejercicio fiscal, regirá el presupuesto en vigencia del ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso (artículos 23 y 24 de la citada Ley).

En el marco de esta base legal que regula lo relativo al Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado se considera necesario hacer un análisis detallado del Presupuesto del Estado que el Organismo Ejecutivo somete a consideración del Congreso de la República para su aprobación, a fin de verificar las prioridades en la asignación de recursos.

El presente Análisis del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el año 2013 busca hacer una revisión de los principales aspectos del mismo, tanto en lo que respecta a los ingresos como a los egresos y al endeudamiento programado. Asimismo busca identificar áreas susceptibles de revisión a fin de propiciar una mejor asignación de los recursos en función de las prioridades de desarrollo. En esta ocasión dentro del análisis se da especial atención al gasto orientado al sector justicia.

2. Análisis de la coyuntura económica y de las perspectivas

En el año 2012 se han presentado dificultades de diversa índole para el crecimiento económico, principalmente de los países desarrollados como es el caso de algunos de Europa y Estados Unidos, como consecuencia de los problemas de la deuda pública en los países de la zona del euro y los altos índices de desempleo prevalecientes. La recuperación mostrada en 2010 luego de la crisis mundial de 2009 ha perdido dinamismo en 2011 y 2012. En la eurozona incluso se prevé una contracción económica en 2012, por cuanto las complicaciones actuales son mayores que en el resto del mundo.

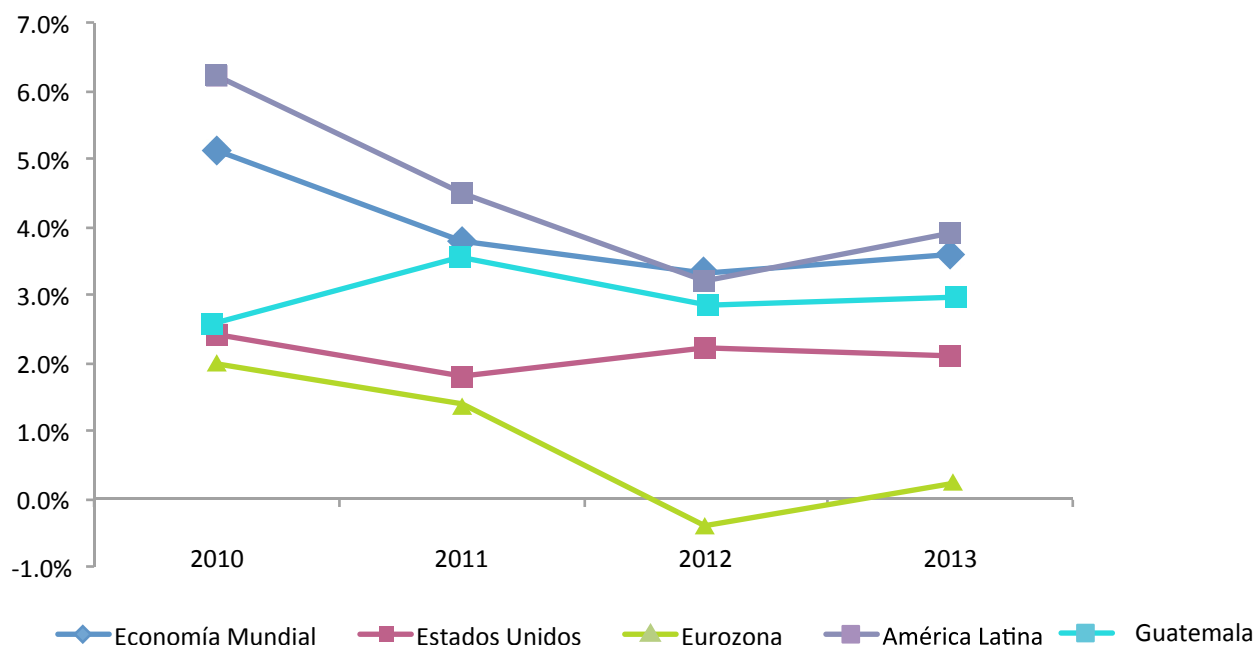
En su más reciente revisión sobre las perspectivas de la economía mundial (octubre 2012), el Fondo Monetario Internacional (FMI) señala que la recuperación continúa pero se ha debilitado. En las economías avanzadas, el crecimiento ahora es demasiado bajo para reducir sustancialmente el desempleo, y en las principales economías de mercados emergentes, el crecimiento fue dinámico inicialmente pero ahora también ha mermado. En relación con los pronósticos de abril de 2012, el crecimiento previsto para 2013 se ha revisado a la baja, de 2.0% a 1.5% para las economías avanzadas, y de 6.0% a 5.6% para las economías de mercados emergentes y en desarrollo. Para regiones específicas los datos de crecimiento económico se muestran en la gráfica siguiente.

Gráfica 1

Regiones seleccionadas: tasas de crecimiento económico

Período 2010-2013

Crecimiento Económico 2010- 2013



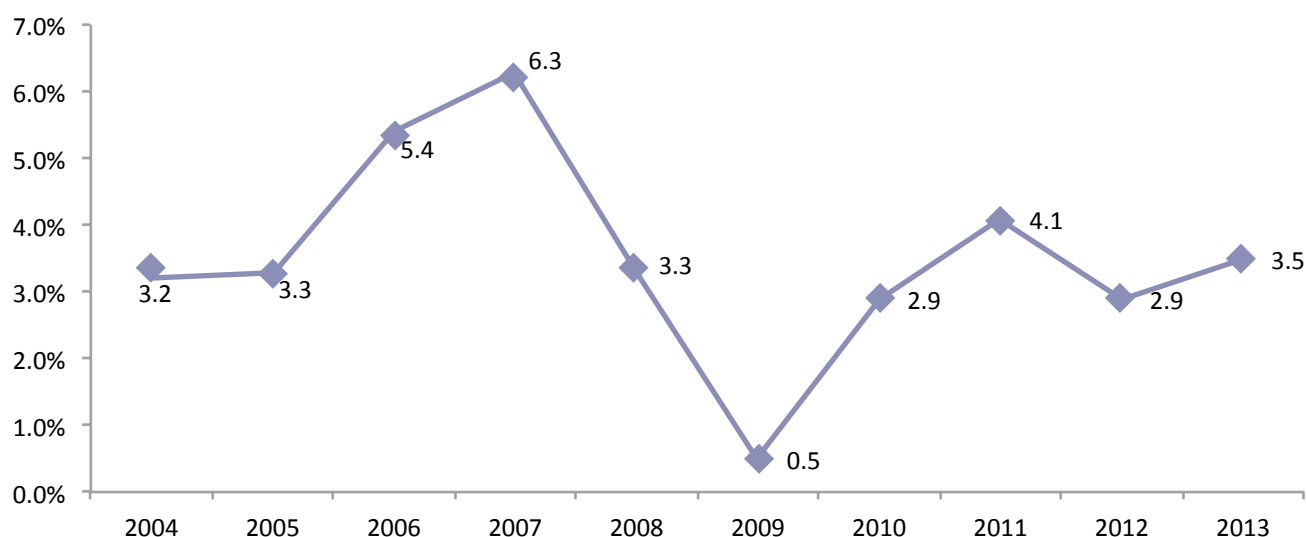
Fuente: FMI. 2010-2011: observado. 2012-2013: proyectado.

Argumenta el FMI que las fuerzas que empujan el crecimiento hacia la baja en las economías avanzadas son el ajuste fiscal por el elevado nivel de la deuda pública y un sistema financiero aún débil. Señala que si bien el ajuste fiscal es necesario, representa un factor adverso para la demanda agregada y el crecimiento. Por otra parte, el sistema financiero aún no está funcionando eficientemente. En muchos países, los bancos todavía están debilitados, y la baja tasa de crecimiento empeora todavía más su situación. Como resultado, muchos prestatarios aún enfrentan condiciones crediticias muy restrictivas.

En el ámbito nacional, el panorama no es muy diferente al internacional en lo que respecta al crecimiento económico estimado para 2012 y 2013. Luego de haber alcanzado un máximo de 6.3% en 2007, cayó hasta 0.5% en 2009 y se recuperó a 4.1% en 2011. No obstante, en 2012 la desaceleración hizo prever un menor nivel, por lo que en su propuesta de Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia para 2012 el Banco de Guatemala estimó que se ubicará en un rango entre el 2.9% y el 3.3%. Para 2013 la estimación es de 3.5%, cifra con base en la cual se realizaron las proyecciones de ingresos fiscales en el Presupuesto de Ingresos y Egresos aprobado para el año.

Gráfica 2

Guatemala: tasas de crecimiento económico
Período 2004-2013



Fuente: Banco de Guatemala. 2004-2011: observado. 2012-2013: proyectado.

La estimación de crecimiento económico para 2012 está basada, entre otros factores, en un incremento de 11.9% para las exportaciones y de 10% para las importaciones del año. Sin embargo, la pérdida del dinamismo de la actividad económica internacional tiene una de sus principales expresiones en el comportamiento del comercio exterior de Guatemala. Al mes de agosto el monto total de las exportaciones fue de US\$6,874.9 millones, menor en US\$220.7 millones (-3.1%) al valor registrado al mismo mes de 2011 (US\$7,095.6 millones). Las principales mermas por menor precio o menor demanda se dieron en las exportaciones de café (17.2%), vestuario (5.3%), metales preciosos (25.8%), caucho natural (23.7%), petróleo (14.0%),

cardamomo (27.3%), frutas (12.7%) y textiles (18.3%). Es importante resaltar que Estados Unidos de América se mantiene como el principal destino de los productos nacionales, con 39.8% del total exportado, seguido por Centroamérica, con 27.3% del total. Esto sugiere que el menor dinamismo en estos destinos es la principal causa de la contracción de las exportaciones nacionales.

En lo que respecta a las importaciones, al mes de agosto de 2012 fueron de US\$11,336.9 millones, superior en US\$256.0 millones (2.3%) a las registradas al mismo mes de 2011 (US\$11,080.9 millones). El aumento estuvo influenciado por el incremento de 43.5% en los bienes de capital para el transporte, y de 17.1% en los bienes de consumo duraderos. No obstante, fue parcialmente compensado por la reducción de 5.7%

en las materias primas para la industria y de 2.4% en los combustibles. La menor demanda de materias primas para la industria sugiere menores volúmenes de producción de este importante segmento de la economía nacional, lo cual también incide en la desaceleración del crecimiento.

La posibilidad de que en 2013 el crecimiento económico pueda ser mayor al de 2012 como se ha proyectado en el presupuesto aprobado, depende fuertemente de que Europa salga de la recesión en que se encuentra y de que Estados Unidos logre resolver favorablemente su problema fiscal (el llamado precipicio fiscal), a fin de no limitar aún más su dinamismo, reducir la tasa de desempleo y fortalecer la tasa de crecimiento de la economía.

3. El Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado

El Presupuesto de Ingresos y Egresos para 2013 asciende a la cantidad de Q66,985.4 millones, superior en 12.5% al aprobado para 2012 (Q59,547.2 millones). A continuación se hace una revisión de los principales aspectos de la iniciativa sometida a consideración del Congreso de la República para su aprobación.

3.1. Los ingresos fiscales

La proyección de ingresos fiscales para 2013 está basada en la entrada en vigencia de la actualización fiscal aprobada a inicios de 2012 por el Congreso de la República, la cual tiene como uno de sus principales componentes la nueva ley del Impuesto Sobre la Renta, y del cual se espera el mayor incremento en la recaudación prevista para el próximo año. Los elementos de esta actualización tributaria son:

- Nueva ley del impuesto sobre la renta
- Impuesto a la primera matrícula
- Ley Aduanera Nacional
- Reformas a la ley del IVA
- Reformas a la ley del impuesto sobre circulación de vehículos
- Reformas a la ley del impuesto de timbres fiscales y papel sellado

Las principales características de la nueva ley del impuesto sobre la renta para el caso de las actividades lucrativas son las siguientes:

- Régimen sobre utilidades
 - Reducción de la tasa del 31% al 25%
 - Distribución de dividendos 5%, antes 3% de timbres fiscales
 - Medidas de tributación internacional (precios de transferencia)
- Régimen sobre ingresos
 - Incremento gradual de la tasa del 5% al 7% para ingresos por arriba de Q30,000 mensuales (tasa del 6% en 2013 y del 7% en 2014)

En el caso de la renta de los asalariados los principales elementos de la normativa son:

- Incremento en los gastos personales de Q36,000 a Q60,000
- No afecta a ingresos mensuales menores de Q5,000
- Elimina el crédito fiscal por el IVA pagado y lo incluye parcialmente en los gastos personales
- Tasa de 5% en ingresos hasta Q300,000 anuales
- Tasa 7% en ingresos mayores de Q300,000 (6% en 2013 y 7% en 2014)

Para las rentas del capital y la renta de no residentes el impuesto queda de esta forma:

- Intereses y otras ganancias del capital distintas de dividendos, 10%
 - Transporte, seguros, telefonía, electricidad y dividendos, 5%
 - Sueldos, regalías y honorarios de no residentes, 15%
 - Otras rentas de no residentes, 25%
- El impuesto a la primera matrícula es un impuesto interno nuevo que sustituye a los derechos arancelarios a la importación de vehículos, y busca mejorar controles sobre los precios declarados al momento de la importación de los vehículos.
 - La Ley Aduanera Nacional establece procedimientos y disposiciones aduaneras, infracciones aduaneras administrativas y sus sanciones, así como por omisión de pago de tributos del ramo aduanero. La iniciativa aprobada ha sido objeto de cuestionamientos por parte del sector privado al argumentar que su aplicación obstaculiza la actividad productiva, por lo que se ha preparado una nueva iniciativa que en su momento será conocida por el Congreso de la República.
 - Las reformas a la Ley del IVA consisten en:
 - Exoneración del impuesto a la segunda y posteriores ventas de bienes inmuebles, y quedan sujetas únicamente al pago del impuesto de timbres fiscales (3%).
 - Delimitación de las exenciones aplicables a centros educativos.
 - Modificación de los procedimientos para la devolución del crédito fiscal del IVA a los exportadores.
 - Actualización de las tarifas del impuesto en la venta de vehículos usados.
 - Mediante las reformas a la ley del impuesto sobre circulación de vehículos se incrementan las tarifas del impuesto (se duplican).
 - Las reformas a la ley del impuesto de timbres fiscales y papel sellado fueron para incorporar la aplicación del impuesto de timbres fiscales a la segunda y posteriores ventas de inmuebles.

Sobre la base de este nuevo marco normativo en materia tributaria, se ha proyectado un incremento de 15.5% en la recaudación esperada para 2013, en relación con la prevista en el presupuesto aprobado para 2012. Destaca el incremento de 47.4% proyectado en la recaudación del Impuesto sobre la Renta, como resultado de la actualización, el cual contrasta con el aumento de tan sólo 2.9% en el IVA por importaciones, pese a la vigencia de la Ley Aduanera que busca mejorar controles y aplicar sanciones en las aduanas.

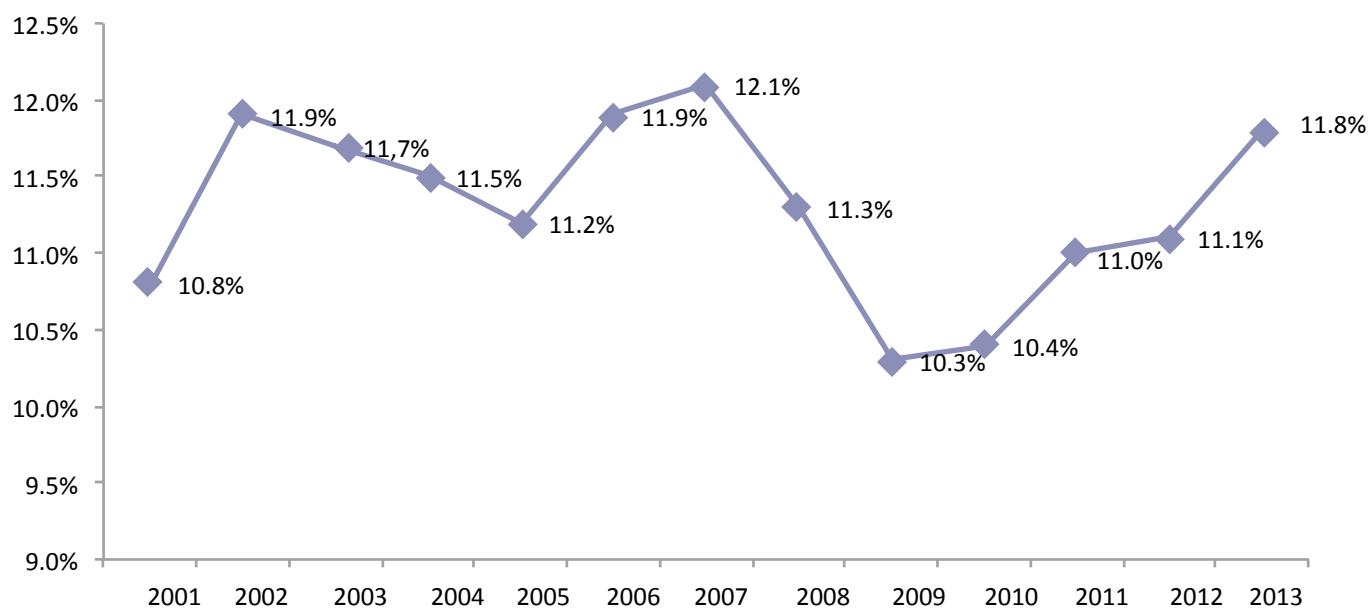
Tabla 1
Guatemala: Ingresos Tributarios
Período 2011-2013
(Millones de Quetzales y porcentajes)

	2011	Aumento en %	2012	Aumento en %	2013	Aumento en %
Carga tributaria %	11.0	5.7	11.1	0.2	11.8	7.1
ISR total (Q millones)	10063.3	30.0	10,178.8	1.1	15,006.4	47.4
ISR empresas	8,198.0	33.7	8,855.6	8.0	13,205.7	49.1
ISR personas	1,461.7	19.3	1,323.2	-9.5	1,800.8	36.1
ISO (Q millones)	2,571.5	1.6	2,711.9	5.5	2,873.0	5.9
IVA total (Q. millones)	19,472.2	14.7	21,430.5	10.1	22,340.6	4.2
IVA doméstico	7,595.4	14.2	8,087.2	6.5	8,612.3	6.5
IVA importaciones	11,876.8	15.0	13,343.3	12.3	13,728.3	2.9
Ingresos tributarios	40,292.2	15.9	43,611.1	8.2	50,375.7	15.5

Fuente: MINFIN. 2011: ejecutado. 2012 y 2013: presupuesto aprobado.

La carga tributaria alcanzaría el 11.8% del PIB en 2013, similar a la registrada en 2002 y 2006, años en que también entraron en vigencia nuevas disposiciones fiscales, pero aun inferior al máximo nivel alcanzado en 2007 (12.1%). De ser exitosa la aplicación de las reformas en 2013, posiblemente en 2014 se alcance el nivel de 2007. Es claro que persisten retos para lograr un mayor incremento que permita alcanzar niveles de países vecinos y aumentar la disponibilidad de ingresos del Estado para cumplir sus funciones conforme lo establecen la Constitución Política de la República y los Acuerdos de Paz.

*Gráfica 3. Guatemala:
Carga Tributaria Período 2001-2013*



Fuente: SAT y MINFIN. 2001-2011: ejecutado. 2012-2013: presupuesto aprobado.

En relación con las metas de recaudación previstas en el presupuesto anual aprobado, al mes de septiembre de 2012 los ingresos captados son mayores en 5.3% a los percibidos al mismo mes del año anterior. En tanto que la recaudación prevista en el presupuesto aprobado para 2012 es superior en 8.2% a la registrada en 2011, por lo que hasta septiembre el dinamismo observado es menor al previsto. A septiembre 2012 se ha captado el equivalente al 72.5% de la recaudación anual, porcentaje ligeramente inferior al registrado en el mismo período de 2011, cuando fue de 74.5%. Esta situación hace prever que los ingresos al final del año se ubicarán por debajo de la cifra incluida en el presupuesto. Si el comportamiento se mantiene como hasta septiembre, los ingresos que no se captarán serán cercanos a los Q1,000 millones.

Este menor dinamismo de los ingresos tributarios en relación con los previstos en el presupuesto aprobado, está relacionado con los menores valores del comercio exterior en comparación con los proyectados para el año por el Banco de Guatemala. Las menores exportaciones son indicio de la desaceleración de la actividad económica internacional, y el reducido incremento de las importaciones indica menor demanda nacional e impacta directamente en los impuestos a las mismas.

Para 2013 podría darse un escenario similar en el que la recaudación efectiva sea inferior a la programada en el presupuesto aprobado. Varios factores pueden incidir en ello. Primero, el menor valor de recaudación y las importaciones en relación con las cifras previstas para 2012, por cuanto son base para las proyecciones del año siguiente. Segundo, ante el menor dinamismo de la actividad económica mundial, reflejado en una contracción de las exportaciones nacionales, el Producto Interno Bruto en 2012 también puede ubicarse por debajo de lo previsto, y con ello afecta las proyecciones del año siguiente.

Tercero, el mayor impacto por la actualización tributaria se espera en la recaudación del Impuesto sobre la Renta (el 71% del incremento previsto en

los ingresos corresponde al aumento esperado en este impuesto). No obstante, podría haber sobreestimación en este rubro para 2013 por distintas causas: el crecimiento económico puede ser menor al esperado; posibles recursos de inconstitucionalidad contra esta nueva ley que puedan ser declarados con lugar; se aumenta la tasa impositiva que grava la distribución de dividendos de 3% de timbres fiscales a 5% de ISR, pero en 2012 el impuesto de timbres fiscales muestra un incremento de 28% a septiembre, lo cual pudiera estar asociado a una anticipación de distribución de dividendos a fin de pagar menor impuesto.

Finalmente, el crecimiento económico proyectado de 3.5% para 2013 pudiera ser menor en caso de no darse una recuperación de la actividad económica mundial, principalmente de los Estados Unidos de América por su relevancia para Guatemala. Al momento prevalece la incertidumbre sobre la recuperación por cuanto los países de Europa afectados por la deuda pública aún no logran soluciones definitivas, y en Estados Unidos el proceso electoral ha implicado la postergación de decisiones sobre la situación fiscal del próximo año. Por los distintos factores enunciados y otros que puedan surgir en el transcurso de 2013, es posible que no se logre cumplir la meta de recaudación prevista en el presupuesto aprobado, lo cual daría lugar a la necesidad de hacer ajustes al gasto público para adecuarlo a los ingresos disponibles, o acudir a más endeudamiento para financiar las asignaciones de gasto aprobadas en el presupuesto.

Como ejemplo de la posible materialización de este riesgo, si la recaudación en 2012 se ubica Q1,000 millones por debajo de lo previsto en el presupuesto, como la tendencia lo sugiere hasta septiembre, los ingresos en 2013 tendrían que aumentar en mayor proporción de lo programado para alcanzar el nivel previsto o esta brecha se replicará el próximo año. El significativo incremento esperado en el ISR también es un riesgo para la meta de recaudación total. Si, por ejemplo, los ingresos por este impuesto se incrementan en 37% en lugar del 47% previsto

en el presupuesto, los recursos faltantes serán del orden de Q1,000 millones. Es decir, que si estos dos factores se cumplen la recaudación en 2013 sería menor en Q2,000 millones a lo presupuestado. Si este escenario negativo se cumpliera, la carga tributaria no alcanzaría el 11.8% del PIB previsto sino sería del 11.3% del PIB.

3.2. Las asignaciones de gasto

Debido a los altos niveles de rigidez del gasto público en Guatemala, principalmente por las pre-asignaciones de recursos a destinos preestablecidos en la Constitución Política de la República y en la legislación de distintos impuestos, existe una fuerte tendencia a que la estructura del gasto se mantenga relativamente constante.

Esta situación prevalece en el presupuesto aprobado para 2013, por cuanto el Ministerio de Finanzas Públicas estima que el 40% de los ingresos corrientes del año corresponde a las asignaciones por Aportes Constitucionales, IVA-PAZ, a las distintas entidades autónomas, y de otros impuestos específicos. Otro 40% de estos recursos corresponde a los pagos por servicio de la deuda pública y remuneraciones de los servidores públicos. Es así como solo la menor proporción de los ingresos corrientes y los recursos del endeudamiento público pueden destinarse a las prioridades de cada administración gubernamental.

El Programa de Gobierno 2012-2016 fue denominado Agenda Nacional del Cambio y está compuesta por 5 ejes prioritarios:

- Seguridad Democrática y Justicia
- Desarrollo Económico Competitivo
- Infraestructura Productiva para el Desarrollo
- Inclusión Social
- Desarrollo Rural Sostenible

Estas prioridades debieran reflejarse en las asignaciones de gasto incluidas en el Presupuesto 2013, al menos en lo que respecta a los recursos de libre asignación antes mencionados. No obstante, la priorización que necesariamente se impone en un contexto de recursos insuficientes y la negociación política que tiene lugar en el Congreso de la República para la aprobación del presupuesto, influyen en los destinos finalmente aprobados lo cual ocasiona que no necesariamente se cumplan las prioridades del programa de gobierno.

Desafortunadamente el presupuesto sometido a consideración del Congreso de la República no incluye una clasificación de los recursos en función de los ejes del programa de gobierno, a fin de verificar las asignaciones de cada área. Es de esperar que los reportes de ejecución presupuestaria sí incluyan esta clasificación para una adecuada rendición de cuentas de la administración gubernamental en función de su oferta electoral.

Tabla 2

Guatemala: Presupuesto de gastos del Estado Aprobado
Período 2012-2013

Entidad	Asignaciones (Q millones)			Estructura	
	2012	2013	Variación %	2012	2013
Obligaciones	19,252.1	21,733.0	12.9	32.3	32.4
Educación	10,156.1	10,744.8	5.8	17.1	16.0
Deuda Pública	8,346.1	8,934.1	7.0	14.0	13.3
Comunicaciones	4,540.8	5,884.7	29.6	7.6	8.8
Salud	4,435.0	5,111.6	15.3	7.4	7.6
Gobernación	3,955.0	4,428.7	12.0	6.6	6.6
Secretarías	1,650.6	2,123.5	28.7	2.8	3.2
Defensa	1,654.9	2,037.9	23.1	2.8	3.0
Agricultura	1,655.5	1,757.7	6.2	2.8	2.6
Desarrollo Social	1,235.4	1,440.4	16.6	2.1	2.2
Trabajo	630.7	627.2	(0.6)	1.1	0.9
Otros	2,035.0	2,161.8	6.2	3.4	3.2
Total	59,547.2	66,985.4	12.5	100.0	100.0

Fuente: MINFIN. 2012: aprobado por el Congreso pero incluye transferencias para Desarrollo Social.

Como puede apreciarse, la mayor prioridad en la asignación de recursos adicionales de libre disponibilidad fue para los Ministerios de Comunicaciones y Defensa y para las Secretarías y otras Dependencias del Ejecutivo, principalmente FONAPAZ, SEPAZ y SESAN, lo cual se refleja en que sus incrementos porcentuales en relación a 2012 son los mayores. En el caso de los dos Ministerios antes indicados, los recursos adicionales para 2013 provienen principalmente de préstamos externos.

En relación con el proyecto de presupuesto presentado por el Organismo Ejecutivo, no hubo cambios en el monto total, pero si algunas modificaciones para aumentar las asignaciones de ciertos ministerios y otras entidades, a cambio de lo cual hubo recortes en varios rubros. La mayor reducción fue en el servicio de la deuda pública por valor de Q1,202 millones, ante lo cual se espera no se haya mermado la disponibilidad para cubrir todas las obligaciones por el pago de la deuda pública. Las asignaciones con incremento durante la aprobación por el Congreso de la República son las siguientes:

- Ministerio de Comunicaciones: Q427 millones
- Ministerio de Desarrollo Social: Q205 millones
- Ministerio de Educación: Q205 millones
- Ministerio de Gobernación: Q200 millones
- Ministerio de Agricultura: Q100 millones
- Organismo Judicial: Q150 millones
- Ministerio Público: Q100 millones
- FONAPAZ: Q100 millones

En lo que respecta al Ministerio de Desarrollo Social, se asignan Q788.8 millones (55% del total) para el pago de las transferencias monetarias condicionadas denominadas "Bono Seguro", llama la atención el monto de Q408.2 millones (28.6% del total) aprobados para el funcionamiento del Ministerio. Esta cifra era de Q219.9 millones en el proyecto de presupuesto, por lo que la mayor parte del incremento (Q188.3 millones) es para este rubro. Es de esperar que estos recursos se destinen realmente a los programas sociales para la población en situación de pobreza y no a otros fines.

En lo que respecta al Ministerio de Desarrollo Social, se asignan Q788.8 millones (55% del total) para el pago de las transferencias monetarias condicionadas denominadas "Bono Seguro", llama la atención el monto de Q408.2 millones (28.6% del total) aprobados para el funcionamiento del Ministerio. Esta cifra era de Q219.9 millones en el proyecto de presupuesto, por lo que la mayor parte del incremento (Q188.3 millones) es para este rubro. Es de esperar que estos recursos se destinen realmente a los programas sociales para la población en situación de pobreza y no a otros fines.

Entre las Secretarías de la Presidencia y Otras dependencias del Ejecutivo, las reducciones respecto a 2012 son para las Secretarías de Bienestar Social y de Obras Sociales de la Esposa del Presidente, y para AMSA. En relación con el proyecto de presupuesto, el ajuste es para el Programa Nacional de Resarcimiento ejecutado por la SEPAZ con Q200 millones menos de lo propuesto por el Ejecutivo.

Es así como las asignaciones de gasto aprobadas para 2013 son las siguientes:

Entidad	Montos (Q millones)			Estructura %	
	2012	2013	Variación %	2012	2013
FONAPAZ	422.5	669.1	58.4	25.6	31.5
SEPAZ	111.2	182.0	63.7	6.7	8.6
Bienestar Social	211.2	196.0	(7.2)	12.8	9.2
SOSEP	183.3	174.6	(4.7)	11.1	8.2
SEGEPLAN	86.0	95.9	11.5	5.2	4.5
AMSA	81.8	69.7	(14.8)	5.0	3.3
CONAP	84.9	95.8	12.8	5.1	4.5
SESAN	42.7	110.5	158.8	2.6	5.2
Otras	427.0	529.9	24.1	25.9	25.0
Total	1,650.6	2,123.5	28.7	100.0	100.0

*Tabla 3
Secretarías y Otras
dependencias del
Ejecutivo: Presupuesto
Aprobado Período
2012-2013*

Fuente: MINFIN 2012.

En las asignaciones para las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro se incluyen todos los aportes para entidades autónomas que por mandato legal deben recibir recursos del Estado para su funcionamiento e inversión, así como los recursos externos de préstamos y donaciones que se les aprueban. En total constituyen el 32.4% del presupuesto total para 2013. Los aportes de mayor magnitud son los que se trasladan a las Municipalidades, las clases pasivas del Estado, los Consejos Departamentales de Desarrollo, la Universidad de San Carlos y el Organismo Judicial. Estos cinco rubros absorberán el 69% del total el próximo año.

Tabla 4
Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro: Presupuesto Aprobado
Período 2012-2013

Entidad	Asignaciones (Q millones)			Estructura %	
	2012	2013	Variación %	2012	2013
Municipalidades	5,546.3	6,144.8	10.8	28.8	28.3
Clases Pasivas	3,265.7	3,887.7	19.0	17.0	17.9
Consejos de Desarrollo	1,972.1	2,028.3	2.8	10.2	9.3
USAC	1,336.1	1,459.6	9.2	6.9	6.7
Organismo Judicial	1,313.4	1,470.0	11.9	6.8	6.8
Ministerio Público	899.9	1,000.0	11.1	4.7	4.6
Cuotas IGSS	652.0	652.1	0.0	3.4	3.0
SAT	667.7	1,060.9	58.9	3.5	4.9
Congreso de la República	505.2	535.2	5.9	2.6	2.5
INFOM	396.2	339.1	(14.4)	2.1	1.6
CDAG	300.4	324.0	7.9	1.6	1.5
INACIF	190.0	142.0	(25.3)	1.0	0.7
RENAP	181.0	210.2	16.1	0.9	1.0
Contraloría de Cuentas	235.0	253.8	8.0	1.2	1.2
RIC	103.0	258.2	150.7	0.5	1.2
INAB/PINFOR	177.5	225.0	26.8	0.9	1.0
INAB/PINPEP	70.0	85.0	21.4	0.4	0.4
Emergencias y Calamidades Públicas	8.0	200.0	2,400.0	0.0	0.9
Fideicomiso Transporte Guatemala	150.0	150.0	-	0.8	0.7
TSE	145.2	155.0	6.7	0.8	0.7
Instituto de la Defensa Pública	115.0	126.0	9.6	0.6	0.6
PDH	106.0	106.0	-	0.6	0.5
Comité Olímpico	75.1	81.0	7.9	0.4	0.4
Corte de Constitucionalidad	63.4	67.8	6.9	0.3	0.3
Secr. Ejec. Modernización Justicia	41.9	169.0	303.3	0.2	0.8
Otros	736.0	602.3	(18.2)	3.8	2.8
Total	19,252.1	21,733.0	12.9	100.0	100.0

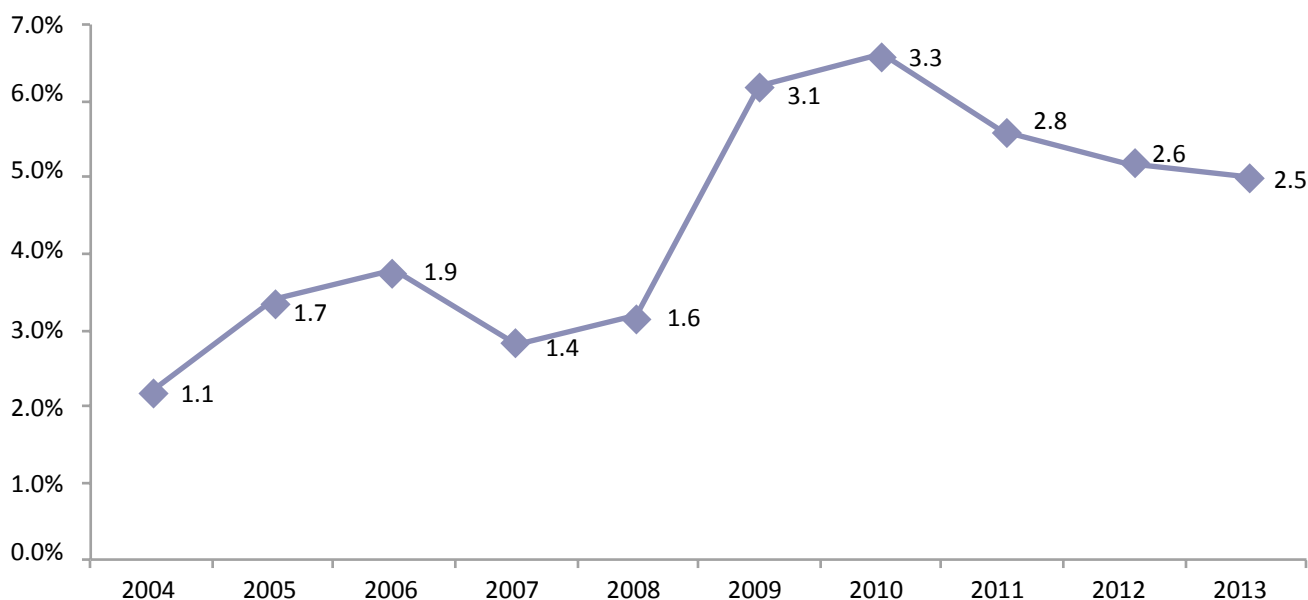
Fuente: MINFIN 2012.

En relación con 2012, las principales variaciones porcentuales son por la asignación para el Fondo de Emergencias y Calamidades Públicas, y los aportes al Registro de Información Catastral, la Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia (recursos provenientes de un préstamo del BID) y la Superintendencia de Administración Tributaria (su Ley Orgánica indica que se le debe asignar el equivalente al 2% de los ingresos tributarios del año y en 2012 se le asignó menos).

3.3. El déficit fiscal

La combinación de ingresos y gastos definida en el presupuesto aprobado para 2013 incluye un déficit fiscal por Q10,566.5 millones, equivalente al 2.5% del PIB, mayor en cifras absolutas al previsto para 2012 (Q10,296 millones) aunque ligeramente inferior como porcentaje del PIB (2.6%). Este déficit finalmente aprobado por el Congreso de la República es superior al presentado en el proyecto de presupuesto, el cual fue por Q9,548.8 millones (2.2% del PIB).

Gráfica 4
Guatemala: Déficit Fiscal
Período 2004-2013
(Porcentaje del PIB de cada año)



Fuente: MINFIN y BANGUAT. 2004-2011: ejecutado. 2012-2013: presupuesto aprobado.

Aunque el monto total del presupuesto no aumentó por el mayor déficit fiscal, si se incrementó el endeudamiento neto por cuanto se redujo la asignación para las amortizaciones de deuda interna, específicamente en lo que se refiere al mandato establecido en la Ley Orgánica del Banco de Guatemala para cubrir con Bonos del Tesoro el costo de la política monetaria a cargo de este organismo.

3.4. La deuda flotante

En caso se apruebe por el Congreso de la República la emisión adicional de Bonos del Tesoro para la denominada deuda flotante, cuyo monto estimado es de Q3,500 millones (equivalente a 08.% del PIB), y el pago de estos recursos fuera realizado en el transcurso de 2013, el déficit fiscal del año aumentaría hasta el equivalente a 3.3% del PIB, similar al del año 2010.

3.5. El sector Justicia

Las asignaciones presupuestarias aprobadas para el año 2013 para las distintas entidades que integran el sector Justicia se incrementan en su conjunto en 7.4% en relación con 2012. Este aumento es menor que el del total de las Obligaciones del Estado y del presupuesto aprobado, razón por la cual disminuye la participación relativa de este sector en el total del presupuesto (de 8.0% en 2012 a 7.6% en 2013). Las asignaciones son las siguientes:

Tabla 5

Sector justicia: Presupuesto Aprobado

Período 2012-2013

Entidad	Asignaciones (Q millones)		
	2012	2013	Variación %
Organismo Judicial	1,313.4	1,470.0	11.9
Ministerio Público	899.9	1,000.0	11.1
INACIF	190.0	142.0	(25.3)
Instituto de la Defensa Pública	115.0	126.0	9.6
PDH	106.0	106.0	0.0
Corte de Constitucional	63.4	67.8	6.9
Secr. Ejec. Modernización Justicia	41.9	169.0	303.3
Total Sector Justicia	4,741.6	5,093.8	7.4
Total Obligaciones del Estado	19,252.1	21,733.0	12.9
Total Presupuesto	59,547.2	66,985.4	12.5
Relación % Justicia/Presupuesto	8.0%	7.6%	

Fuente: MINFIN y BANGUAT. 2004-2011: ejecutado. 2012-2013: presupuesto aprobado.

El mayor incremento porcentual en relación con 2012 fue para la Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia, con recursos provenientes de un préstamo otorgado por el BID. El INACIF fue la única entidad con reducción, pero de una magnitud tal (25%) que posiblemente incida en su capacidad para cumplir adecuadamente sus funciones. Esta situación puede limitar la efectividad del sistema de Justicia en su conjunto dada la relevancia de las acciones del INACIF en las investigaciones.

Las asignaciones para el Organismo Judicial y el Ministerio Público previstas en el proyecto de presupuesto eran las mismas que las de 2012 y fue durante el proceso de aprobación en el Congreso de la República que se dio el incremento observado. De no haberse dado esta variación, la participación porcentual del sector Justicia en el total del presupuesto se habrá reducido aún más.

4. Conclusiones

- La aprobación de la actualización tributaria en 2012 permitirá un importante incremento de la disponibilidad de los ingresos fiscales en 2013, pero la incertidumbre que prevalece hasta el momento acerca de la recuperación de la actividad económica mundial, sugiere la posibilidad de que el aumento proyectado de 15.5% en el total de los ingresos tributarios y de 47.4% en el Impuesto sobre la Renta no se alcance.
- La meta de recaudación prevista en el presupuesto depende fuertemente de la efectividad de la nueva ley del ISR (el 71% del incremento previsto en los ingresos corresponde al aumento esperado en este impuesto), pero la misma puede verse afectada por la posible suspensión parcial o total de la nueva legislación a consecuencia de recursos de inconstitucionalidad interpuestos en su contra por parte de quienes se vean afectados por dichas disposiciones.
- En caso de no cumplirse los supuestos macroeconómicos que respaldan la proyección de ingresos, se corre el riesgo de que algunas asignaciones de gasto queden desfinanciadas y por lo tanto deban hacerse ajustes en el gasto, o bien, de que se acuda a endeudamiento adicional para cubrir el faltante de ingresos.
- El déficit fiscal resultante del presupuesto aprobado equivale a 2.5% del PIB y es similar al programado para 2012 (2.6%) por lo cual se mantiene constante el ritmo de endeudamiento público, y en caso de aprobarse la emisión adicional de Bonos del Tesoro para el pago de la deuda flotante se alcanzaría un déficit equivalente al 3.3% del PIB, similar al de 2010.
- Durante el proceso de aprobación presupuestaria en el Congreso de la República se dio una variación de asignaciones en relación con las programadas en el proyecto de presupuesto por cerca de Q1,500 millones, y la mayor reducción para permitir los incrementos realizados fue en el servicio de la deuda pública por Q1,202 millones, ante lo cual es de esperar que no se haya mermado la disponibilidad de recursos para cumplir con estas obligaciones de Estado.
- Las asignaciones presupuestarias para el sector Justicia en su conjunto y la del Ministerio de Educación son de las que presentan menor incremento porcentual en relación con 2012, por debajo del aumento del presupuesto total, ante lo cual la participación relativa en el gasto público de estos rubros prioritarios para el desarrollo nacional se reducirá en 2013.



/ASIES_GT



/GT.ASIES