

Elementos de análisis y propuesta del Icefi para fortalecer el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017

Guatemala, Centroamérica
17 de octubre de 2016

Supervisión

Jonathan Menkos Zeissig — Director ejecutivo, Icefi

Coordinación y redacción

Ricardo Barrientos — Economista sénior, Icefi

También colaboraron

Abelardo Medina — Economista sénior, Icefi

Alejandra Maldonado — Economista sénior, Icefi

Enrique Maldonado — Economista sénior, Icefi

Walter Figueroa — Economista investigador, Icefi

Carlos Melgar — Investigador, Icefi

Mark Peñate — Asistente de investigación, Icefi

Carlos Gossmann — Asistente de investigación, Icefi

Producción editorial

Diana De León — Coordinadora de comunicación, Icefi

Administración

Iliana Peña de Barrientos — Coordinadora administrativa y financiera, Icefi

Con el apoyo de:



National Endowment for Democracy
Supporting freedom around the world

En Icefi consideramos que el conocimiento siempre está en construcción, por lo que cualquier comentario u observación es bienvenido en el correo electrónico info@icefi.org

Este documento ha sido elaborado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi). El contenido del documento es responsabilidad exclusiva de Icefi; en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de las instituciones cooperantes antes mencionadas.

Cualquier parte de este volumen puede reproducirse total o parcial, sin permiso expreso de los autores o editores, siempre y cuando se dé crédito a la publicación y las copias se distribuyan gratuitamente. Reproducción comercial requiere permiso por escrito previo del Icefi a: comunicacion@icefi.org e info@icefi.org. Puede descargarse la versión electrónica en www.icefi.org.

Contenido

I. Introducción y objetivos	5
II Contexto político: el Congreso en una disyuntiva	5
III. Análisis	6
3.1 Supuestos macroeconómicos relevantes	6
3.2 Proyección de ingresos: una meta ambiciosa para la SAT, pero factible	6
3.3 Análisis del gasto público: necesidad imperiosa de defender un incremento al gasto público social	8
3.4 Transparencia fiscal: algunos avances que requieren precisión	11
3.5 Situación macrofiscal: en general panorama estable, pero amenazado por la falta de un incremento en la carta tributaria	12
IV. Propuesta	12
4.1 Ingresos	12
4.2 Gasto público	13
4.3 Transparencia	14
4.4 Gestión de recursos humanos	14

Elementos de análisis y propuesta del Icefi para fortalecer el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017¹

Presentado en la audiencia pública convocada por la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso de la República para analizar la iniciativa de ley número de registro 5151, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017

1 Disponible en línea en: <http://old.congreso.gob.gt/archivos/iniciativas/registro5151.pdf>

I. Introducción y objetivos

En seguimiento al Convenio Marco de Cooperación² suscrito con el Congreso de la República de Guatemala y el Ministerio de Finanzas Públicas, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) presenta a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda (CFPM) del Congreso de la República elementos de análisis y un conjunto de propuestas puntuales y concretas para fortalecer el proyecto de presupuesto para 2017. De conformidad con lo convenido, el Icefi tiene como objetivo con esta acción apoyar el trabajo de estudio y dictamen de la CFPM proveyendo opiniones, análisis y propuestas técnicas que fortalezcan el presupuesto y el desempeño de la política fiscal.

II. Contexto político: el Congreso en una disyuntiva

La ciudadanía guatemalteca se encuentra en un contexto complejo. Por un lado, los numerosos escándalos de corrupción perpetrados durante el Gobierno de Otto Pérez Molina y que el Ministerio Público (MP) y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) están investigando y han denunciado en los tribunales de justicia, han generado en la ciudadanía desconfianza profunda en las autoridades de Gobierno. Esta desconfianza se ha expresado en voces vehementes de rechazo a incrementos en las asignaciones de gasto público, en el endeudamiento público o a medidas de política tributaria orientadas a elevar la carga tributaria.

Por otro lado, la ciudadanía continúa enfrentando graves carencias por la incapacidad del Gobierno para cumplir plenamente con su mandatos constitucionales fundamentales, particularmente agudos en materia de educación, salud, seguridad ciudadana, infraestructura pública, entre otros. Uno de los factores que propician esta incapacidad gubernamental es la insuficiencia de recursos financieros, y con ello, del gasto público en general. De esta cuenta, las demandas y necesidades ciudadanas siguen creciendo, en dramático contraste a un crecimiento de los índices de pobreza o persistencia de dramas humanos como el conflicto agrario o la desnutrición infantil.

Estas dos posturas plantean un desafío político muy importante para el Congreso de la República. Por un lado, como representación política de la ciudadanía, las diputadas y los diputados deben procurar el incremento al presupuesto, con prioridad en el gasto social y la adopción de un enfoque de derechos en la ejecución de la política fiscal, en un marco de medidas estrictas que procuren la transparencia, la probidad y el manejo efectivo y eficiente de los recursos públicos. Pero por otro, seguramente no puede ignorar el rechazo ciudadano al incremento del gasto o de los ingresos, fundado en la desconfianza profunda en las autoridades de Gobierno.

El Icefi hace público su compromiso por apoyar el trabajo de la CFPM para que su dictamen al proyecto de presupuesto para 2017 fortalezca las medidas de transparencia para coadyuvar a recuperar la confianza ciudadana en la administración pública, reivindicando los derechos y la aceptación de las obligaciones ciudadanas, y de esta forma, encontrar la salida óptima a la disyuntiva política.

- en línea en: http://icefi.org/sites/default/files/convenio_icefi_-_congreso_-_minfin_0.pdf

III. Análisis

3.1 Supuestos macroeconómicos relevantes

Al igual que en ocasiones anteriores, el proyecto de presupuesto para 2017 fue formulado a partir de supuestos técnicos que conforman un escenario macroeconómico de base de cálculo. En general, este escenario refleja una economía estable con crecimiento razonable, tasas de inflación bajas, tipo de cambio de mercado con tendencia a la estabilidad de largo plazo y un sector externo en proceso de recuperación, luego de la caída en 2015 de los precios internacionales de los combustibles.

Tabla 1: Supuestos macroeconómicos relevantes para el Presupuesto 2017 empleados por el Ministerio de Finanzas Públicas con base a proyecciones del Banco de Guatemala

Concepto	Tasa de variación relativa interanual				
	2013	2014	2015	2016	2017
PIB nominal	7.2	7.3	7.5	7.1	7.5
PIB real	3.7	4.2	4.1	3.9	3.2
Precios (inflación)	4.4	3.0	3.1	4.0	3.0
Importaciones	3.1	4.4	-3.5	3.0	4.5
Exportaciones	0.5	7.8	-1.2	5.0	6.0
Tipo de cambio	0.3	-1.6	-1.0	0.0	0.0

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas y Banco de Guatemala

Nota: Datos de 2013 a 2015 son observados; 2016 y 2017 valores considerados en el Presupuesto de cada año.

3.2. Proyección de ingresos: una meta ambiciosa para la SAT, pero factible

El 78.1% de los ingresos contenidos en el proyecto de presupuesto para 2017 corresponde a los ingresos corrientes, mientras que el 20.8% corresponde a deuda pública y el 1.0% a uso de recursos de caja. Del total de ingresos corrientes, el 93.0% son ingresos tributarios, por un monto nominal de Q 57,994.8 millones, equivalentes a una carga tributaria de 10.4%, por arriba del 10.2% que el Icefi estima como cierre para 2016.

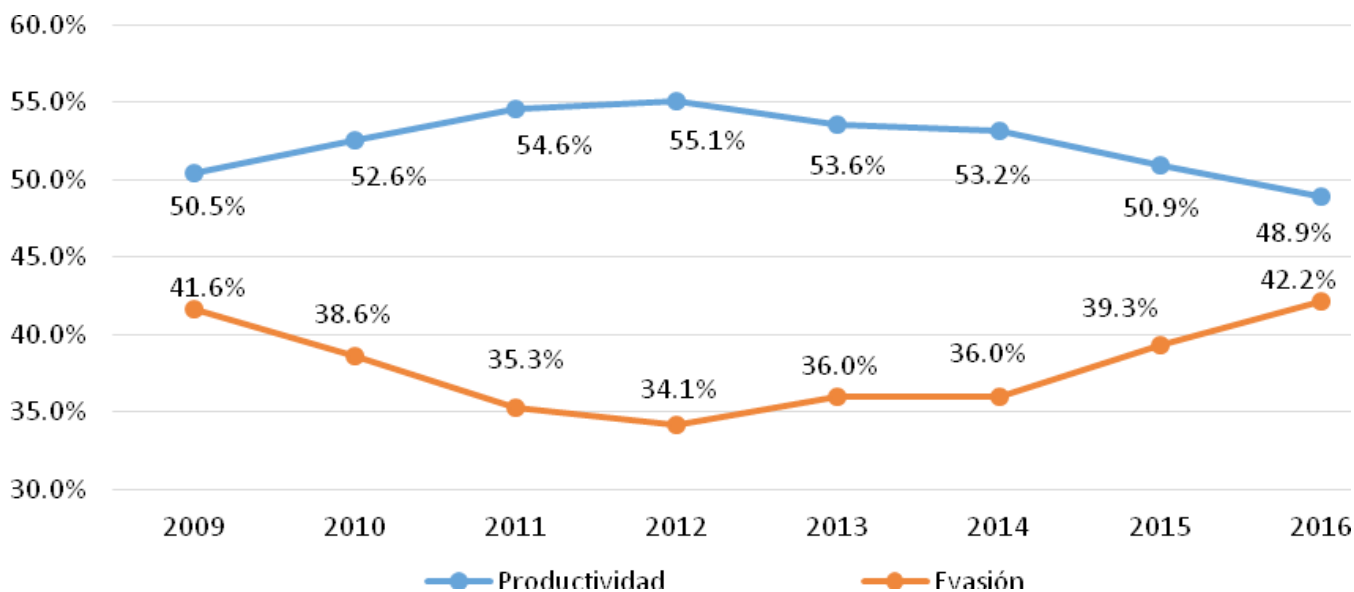
Para la evaluación de la previsión de ingresos tributarios, el Icefi parte del hecho que el indicador que internacionalmente se usa para evaluar a una administración tributaria es la evasión tributaria. Siguiendo este principio, el Icefi advierte que las previsiones de ingresos tributarios para 2017 parten del supuesto de niveles constantes de evasión tributaria. Lamentablemente los cálculos del Icefi revelan que la evasión del Impuesto al Valor Agregado (IVA) ha venido creciendo desde 2012, estimándose que al cierre de 2016 alcanzará 42.2% de su base potencial, equivalente a unos Q 17,400 millones.

Por otro lado, el Icefi estimó que la evasión del Impuesto Sobre la Renta (ISR) en 2012 alcanzó el 40.3% para las rentas de las actividades lucrativas y el 48.6% para las rentas de los trabajadores en relación de dependencia.³ Esto quiere decir que la evaluación técnica de las previsiones de ingresos tributarios contenidas

³ Debido a los cambios que la reforma tributaria de 2012 introdujo en el régimen de trabajadores en relación de dependencia, este cálculo corresponde a la realidad previa a la reforma.

en el proyecto de presupuesto para 2017 debe hacerse tomando muy en cuenta el comportamiento de la evasión de los impuestos principales, el IVA y el ISR.

Gráfico 1. Productividad y evasión del IVA 2009 - 2016



Fuente: Icefi con cifras del Banco de Guatemala y Ministerio de Finanzas Públicas.

Es con esta premisa que el análisis de la previsión de ingresos tributarios contenida en el proyecto de presupuesto 2017 destaca que del total de Q 57,994.8 millones, Q 54,794.8 millones (94% del total) se derivan del comportamiento natural vegetativo de la recaudación y Q 3,200.0 millones (6% del total) corresponde a la recaudación adicional resultado de las acciones de fiscalización y otras medidas administrativas que la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) tiene planificado realizar en 2017. Es por estos ingresos adicionales por medidas administrativas que el presupuesto para 2017 contempla una carga tributaria de 10.37%, ligeramente por debajo del 10.44% del presupuesto vigente de 2016, pero por encima del 10.17% que el Icefi estima como valor de cierre para 2016.

El Icefi advierte que los Q 3,200 millones de recaudación adicional de medidas administrativas a realizar en 2017, equivaldría a revertir drásticamente la tendencia creciente de la evasión tributaria. En particular, requeriría una disminución combinada de la evasión del IVA del 4% y del 7% en la evasión del ISR.

El Instituto considera que estas previsiones de recaudación adicional por medidas administrativas son ambiciosas, pero las considera factibles toda vez se logre una recuperación rápida y altamente efectiva de la SAT ante el grave deterioro sufrido en años recientes, simultáneo a un combate de la evasión del ISR y del IVA. La evaluación técnica de esta expectativa depende del análisis del Plan Anual de Recaudación, Control y Fiscalización de la SAT para 2017, el cual debería detallar las medidas, acciones y focalización de estrategias correspondientes.

El Icefi considera que la previsión para la recaudación del ISR para 2017 está subestimada en cerca de Q 1,000 millones. En caso de confirmarse esta consideración técnica, la SAT podría alcanzar fácilmente la meta de recaudación de este impuesto, lo que abonaría a alcanzar los Q 3,200 millones de recaudación adicional por medidas administrativas.

Finalmente, el Icefi saluda los avances que las autoridades actuales de la SAT están logrando, pero llama a la reflexión en cuanto a la magnitud de los desafíos aún por superar. En particular, el Icefi ve retos importantes en la agenda por la recuperación de la SAT en áreas como mejorar la atención al contribuyente, el rescate del sistema aduanero y la gestión del recurso humano.

3.3. Análisis del gasto público: necesidad imperiosa de defender un incremento al gasto público social

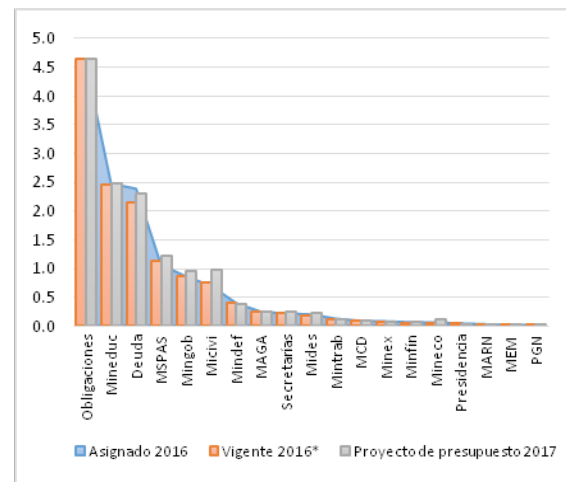
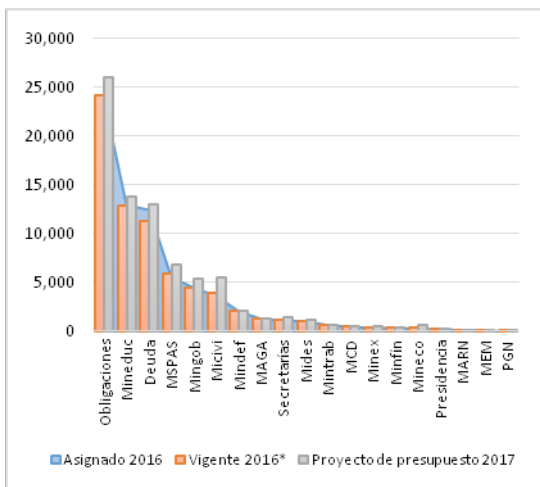
Aproximadamente la población de Guatemala es de 16 millones de habitantes, de los cuales, de acuerdo a su historia, tradiciones y costumbres, un 39% considera pertenecer al pueblo Maya, Xinca o Garífuna⁴. Un 51% de la población son mujeres, en tanto que el 68% de la población infantil y adolescente habita en hogares pobres.⁵

De 2003 a 2013, en la región latinoamericana 72 millones de personas salieron de la pobreza y 94 millones ingresaron en la clase media.⁶ En contraste, Guatemala fue el único país de la región donde la pobreza aumentó casi 7 puntos porcentuales, situación que afecta la vida de más de 3 millones de personas. De manera preocupante, además, la clase media parece haberse reducido, pues de representar el 12.3% de la población en 2000, en 2011 representó el 9% de la población.⁷ Además, en Guatemala la población en situación de pobreza extrema paga más en impuestos (especialmente el IVA), de lo que recibe del gasto público.⁸

Gráfica 2. Guatemala: Presupuesto por entidad, 2016 – 2017

En millones de quetzales

Como porcentaje del PIB



Fuente: Icefi con base en datos del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín) y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017.
 Nota: * Vigente a agosto de 2016

4 Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi) 2014.

5 Encovi 2014.

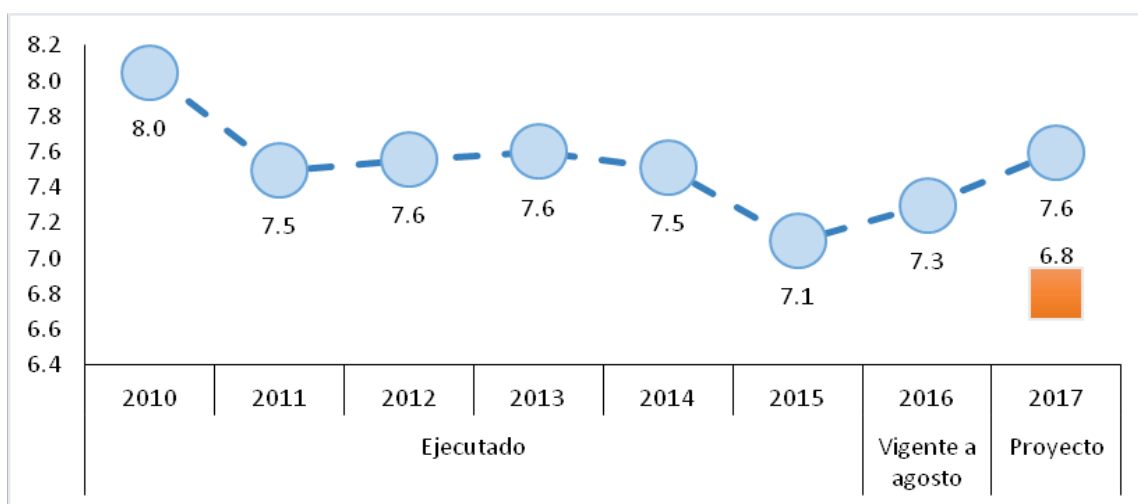
6 Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso, elaborado en 2016 por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

7 Ver nota de pie anterior.

8 Ver nota de pie anterior.

Ante la realidad desoladora que los indicadores mencionados retratan, es preocupante que el proyecto de presupuesto para 2017 propone que un incremento en el gasto público de sólo 0.3 puntos porcentuales del PIB, al pasar de 13.0% del PIB correspondiente al presupuesto vigente de 2016, a 13.3% del PIB propuesto para 2017. Este es uno de los niveles más bajos a nivel mundial, ya que el Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que para 2017, en promedio, los países tendrán un gasto público de 33% del PIB.⁹ En contraste dramático, las estimaciones de Unicef e Icefi indican que para empezar a reducir las brechas en materia de educación, salud, protección social, justicia y seguridad, se requiere lograr en 2021 inversiones de al menos 5 puntos porcentuales del PIB adicionales, ejecutadas de forma coordinada y bajo una visión de país de largo plazo.¹⁰

Gasto público social (cifras como porcentajes del PIB)



Fuente: Icefi con base en Sicoín y Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2017.

Siguiendo la definición propuesta por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL),¹¹ el proyecto de presupuesto para 2017 considera un gasto público social (GPS)¹² de Q 42,690.4 millones, equivalentes al 7.6% del PIB. De ser aprobado el proyecto de presupuesto para 2017, el GPS podría presentar una recuperación, luego de la ralentización en la prestación de servicios públicos, reflejada en una ejecución baja en 2015, como consecuencia de la crisis política desatada por los escándalos de corrupción. **El Icefi advierte que si no se aprueba el proyecto de presupuesto, en 2017 se ejecutaría el GPS vigente en 2016, el cual en 2017 equivaldrá a 6.8% del PIB, por debajo del 7.6% del PIB propuesto en el proyecto de presupuesto, con deplorables consecuencias en el bienestar de la población.**

9 De acuerdo al *World Economic Outlook* del FMI publicado en abril de 2016, sólo Sudán (11.8%) y Nigeria (11.1%) tienen gastos públicos como porcentaje del PIB menores al de Guatemala.

10 ¡CONTAMOS! Boletín No.11. *Un camino para la justicia: Estudio sobre los mecanismos, costos y desafíos para luchar contra la impunidad en Guatemala, 2014-2023*, elaborado en 2014 por el Icefi y Unicef.

11 *El gasto público social en América Latina: tendencias generales e inversión en el desarrollo de capacidades de las nuevas generaciones*, publicado por la Cepal en 2010.

12 La definición referida considera «[...] el monto de recursos destinados al financiamiento de los planes, programas y proyectos cuyo objetivo es generar un impacto positivo en algún problema social». La clasificación según finalidad permite identificar el gasto público social (GPS), el cual resulta de la agrupación de los montos destinados a protección ambiental; urbanización y servicios comunitarios; salud; actividades deportivas, recreativas, cultura y religión; educación; y protección social.

Con base en la Encovi 2014, el Icefi estima que aún con magros niveles de gasto social, el sector público a través del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), atiende el 43.2% de los partos de mujeres en pobreza extrema (el 51.4% de los mismos se atiende en forma domiciliar, en su mayoría por comadronas), el 58.3% de partos de mujeres en pobreza no extrema y el 55.2% de partos de mujeres no pobres. Además, el 79% de la población que tiene acceso a la educación (alrededor de 3.6 millones de habitantes), en todos los niveles educativos, lo hace a través del sector público, lo cual abarca entidades como el Ministerio de Educación (Mineduc), la Universidad de San Carlos de Guatemala (Usac) y la Escuela Nacional Central de Agricultura (ENCA), entre otros.

Por lo tanto, **el Icefi considera alarmante que las inversiones destinadas al sistema de salud puedan sufrir un deterioro, frente a la necesidad de rescatar el sistema público de salud en todos sus niveles.**

Esto especialmente, porque además del rezago estructural en el acceso al sistema de salud (los servicios de atención en el primer y segundo nivel alcanzan para la población de 1955),¹³ se suman amenazas como la expansión del virus del Zika y Chikungunya y el alto costo que representa en el nivel hospitalario la atención de las víctimas de la violencia. Así, el MSPAS enfrenta una de las peores crisis de la historia reciente guatemalteca. Las mejoras obligan a un fortalecimiento integral de su institucionalidad para garantizar una gestión que utilice los recursos (tanto humanos como financieros) con efectividad y transparencia. Para el Icefi, el reto es mayúsculo e inaplazable, frente a la realidad de enfermedad y precariedad en que se encuentra sumida la población, y con las históricas sospechas de corrupción.

Por su parte, los retos en el sistema educativo siguen siendo considerables, pues con el aumento de Q 970.0 millones incluido en el proyecto de presupuesto para 2017. El gasto total en educación continuará siendo de solo 3.1% del PIB, el más bajo de Centroamérica. Esto cuando **al menos 800,000 adolescentes están fuera de la escuela, y se experimenta un repunte en el número de niños y niñas no acompañados que migran hacia Estados Unidos.** En efecto, de conformidad con información de la Patrulla Fronteriza de los Estados Unidos (CBP, por sus siglas en inglés), del 1 de octubre de 2015 al 31 de agosto de 2016, se registraron 17,113 niños y niñas Guatemaltecos no acompañados intentando migrar hacia ese país, lo que representa un incremento de 26%, en comparación con los registros del año anterior (13,589 niños y niñas identificados).

El Icefi calcula que en el proyecto de presupuesto de 2017 la inversión en niñez y adolescencia es de únicamente el 3.5% del PIB, cuando en Costa Rica es de 8.1% del PIB.¹⁴ Además, la inversión diaria per cápita en niñez y adolescencia contemplada en el proyecto de presupuesto para 2017 es de Q7.64 (aproximadamente US\$ 1).

En materia de mejoras en la gestión, luego de varias evaluaciones desde 2012 el Gobierno inició una agenda de gestión pública por resultados. De estas evaluaciones, destaca la realizada en 2010 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en la que se calificó al país en un nivel medio-bajo en la aplicación de la metodología de presupuesto por resultados en la ejecución y financiamiento de las políticas públicas. El proyecto de presupuesto para 2017 plantea prácticas innovadoras, entre las cuales el Icefi recomienda la aprobación de:

¹³ *¡Contamos! Boletín No. 9. ¡Quiero crecer con mamá! Estudio sobre los mecanismos, costos y formas de financiamiento para disminuir la mortalidad materna en Guatemala, 2013 – 2022*, elaborado en 2012 por el Icefi y Unicef.

¹⁴ *Gasto público en la niñez y adolescencia en Centroamérica (2007-2013)*, elaborado en 2016 por el Icefi y Plan Internacional.

- La vinculación de los resultados estratégicos de las entidades responsables por la Secretaría General de Planificación y Programación (Segeplan), a más tardar el 15 de enero. Producto de estos resultados, la suscripción de acuerdos de cooperación interinstitucional para alcanzar objetivos comunes, siguiendo el principio de coordinación y orientación de las políticas públicas.
- Los principios de seguimiento y evaluación contenidos en el artículo 16 de la iniciativa de ley, según los cuales Segeplan, en coordinación con las instituciones responsables de alcanzar objetivos, deberán medir cuatrimestralmente la producción pública. Dicha agenda estará definida y publicada a más tardar el 31 de marzo. Este esfuerzo deberá contar con el apoyo del Instituto Nacional de Estadística (INE), el cual proporcionará los datos que permitan calcular los indicadores respectivos. El Icefi valora que este esfuerzo por avanzar en la gestión por resultados inclusive llegará más allá del seguimiento a indicadores de desarrollo, identificando a los beneficiarios de los programas públicos en cuya ejecución será requisito consignar el código único de identificación, para lo cual se contará con el apoyo del Registro Nacional de las Personas (Renap).

Estas medidas para la mejora de la gestión apoyan el registro del presupuesto público de acuerdo a los clasificadores temáticos establecidos en el artículo 17 de la *Ley Orgánica del Presupuesto*.

Con el proyecto de presupuesto para 2017 tal como fue propuesto por el Ejecutivo, o peor aún, si se aplicara un recorte al gasto social, o en 2017 se tuviese que aplicar el presupuesto de 2016 porque el Congreso decidiera no aprobar el proyecto para 2017, el panorama no experimentará un punto de inflexión sustantivo, hasta que se logre concertar un pacto social que aborde de forma estructural los problemas que aquejan a la población en su conjunto. Para el Icefi, este pacto debe incluir además la creación de trabajo decente y la discusión de una transformación productiva que guíe la senda de crecimiento del país en el mediano y largo plazo.

3.4. Transparencia fiscal: algunos avances que requieren precisión

El proyecto contiene normas de transparencia fiscal que a criterio del Icefi tienen el potencial de producir avances. En particular, el Instituto ve con buenos ojos: las que se relacionan con ejecución del presupuesto por resultados (artículos 12 al 17, 28 de la iniciativa de ley); la publicación proactiva de información complementaria a la prevista en la Ley de Acceso a la Información Pública (artículos 19, 20, 22); la obligación de diseñar e implementar estrategias para la mejora de la calidad del gasto público (artículo 21); la publicación de datos sobre beneficiarios de exenciones, exoneraciones y demás tratamientos diferenciados y sobre beneficios fiscales provenientes de las industrias extractivas (artículo 23); las gestiones para la adquisición transparente de medicamentos (artículo 24); las disposiciones para fortalecer el servicio civil (artículos 29 a 33), entre otras.

Sin embargo, el Icefi advierte que las normas propuestas no precisan fechas o plazos específicos, ni los mecanismos o autoridades responsables de la verificación de su cumplimiento, lo cual podría reducir su efectividad.

3.5. Situación macrofiscal: en general panorama estable, pero amenazado por la falta de un incremento en la carga tributaria

El proyecto de presupuesto para 2017 contempla un déficit fiscal de 2.2% del PIB, el cual a criterio de Icefi no tendría impacto significativo para la estabilidad monetaria. No obstante, el déficit primario previsto se incrementaría del 0.1% del PIB previsto para 2016, al 0.8% del PIB en 2017, lo que significa que, aunque la deuda pública permanece pequeña como proporción de la producción, la falta de un incremento sustancial en la carga tributaria continúa siendo un factor de deterioro de la situación fiscal de Guatemala.

Según el proyecto de presupuesto para 2017, la deuda total documentada contraída por el gobierno central ascenderá en términos nominales a Q 140,209.5 millones al final de 2017, equivalentes al 25.1% del PIB, ligeramente por encima del 24.5% estimado para el cierre de 2016. Este saldo de la deuda pública representará al final de 2017 el 224.7% de los ingresos totales previstos, aún por debajo del 250% considerado como límite sugerido por las instituciones financieras internacionales, pero con tendencia creciente debido a la dificultad persistente para elevar la carga tributaria.

Valores macrofiscales - Porcentajes del PIB -

Año	Cargo tributaria	Gasto	Balance primario	Balance fiscal	Intereses deuda pública
Ejecutado 2015	10.2%	12.3%	0.1%	-1.4%	1.5%
Aprobado original 2016	10.44%	12.7%	-0.1%	-1.6%	1.5%
Proyecto presupuesto 2017	10.37%	13.3%	-0.8%	-2.2%	1.4%

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas y Banco de Guatemala.

Nota. Los valores para 2015 son observados. 2016 y 2017 corresponden a los presupuestos vigente y presentado al Congreso de la República, respectivamente.

IV. Propuesta

4.1 Ingresos

- Se recomienda que de forma pública la SAT realice una explicación detallada a la CFPM del Plan Anual de Recaudación, Control y Fiscalización, y se conforme una comisión técnica para, con base al estudio de ese plan, determinar la viabilidad de obtener en 2017 los ingresos adicionales por medidas administrativas incluidos en la previsión de ingresos tributarios para 2017. En esta explicación, la SAT debería especificar qué medidas administrativas espera realizar en 2017, y detallar por impuesto la recaudación adicional resultante. El Icefi recomienda que en su dictamen, la CFPM coloque la recaudación adicional esperada en las previsiones de recaudación en cada impuesto, y no en los rubros genéricos «otros impuestos directos» y «otros impuestos indirectos».
- Se recomienda que en su dictamen la CFPM depure las normas complementarias de la ejecución presupuestaria a efecto de suprimir cualquier autorización de exenciones y exoneraciones de impuestos. En particular, se recomienda que el dictamen suprima la propuesta que en este sentido se incluyó en el artículo 23 de la iniciativa de ley.

4.2 Gasto público

- Se recomienda a la CFPM optimizar las asignaciones del gasto. Este ejercicio de optimización podría mantener el techo global del presupuesto propuesto por el Ejecutivo, reduciendo asignaciones de gasto injustificadas, e incrementando asignaciones prioritarias.
- Se recomienda que la CFPM considere reformar el artículo 9 de la *Ley Orgánica del Banco de Guatemala*, Decreto del Congreso de la República No. 16-2002, de forma que los recursos para cubrir el costo de la política monetaria no provengan del presupuesto, en detrimento de gastos prioritarios como la salud, educación, seguridad o infraestructura. Asimismo, el Icefi insta a la CFPM a rechazar propuestas orientadas a destinar fondos del presupuesto para alimentar el Fondo de Protección del Ahorro o financiar el costo de cualquier otro instrumento para la atención de quiebras bancarias.
- Se recomienda que en su dictamen la CFPM suprima los aportes a organizaciones no gubernamentales, asociaciones y todo tipo de entidad no estatal que no se ajusten a las disposiciones específicas que para el efecto contienen la *Ley de Contrataciones del Estado* y la *Ley Orgánica del Presupuesto*. En particular, se recomienda a la CFPM no dictaminar favorablemente ningún aporte cuestionable desde el punto de vista de la legitimidad del propósito de la entidad, transparencia o capacidad de ejecución y de rendir cuentas y demostrar resultados.
- Se recomienda que en su dictamen la CFPM incluya una norma en la que se le prohíba a las entidades del Estado la contratación de seguros privados de vida o gastos médicos.
- Se recomienda que en su dictamen la CFPM suprima el incremento de Q 46.7 millones en la asignación para el Ministerio de la Defensa Nacional (respecto al presupuesto aprobado original de 2016). En particular, el Icefi ve injustificada la asignación de Q 36.7 millones para misiones de paz o de Q 21.5 millones para adquisición de equipo militar. El Icefi propone reorientar esta asignación a rubros de educación y salud.
- Se recomienda que en su dictamen la CFPM suprima la asignación recomendada para el Ministerio de Economía por Q 3.4 millones para asistir a beneficiarios de exenciones tributarias.
- Se recomienda a la CFPM citar a la Dirección de Planificación del Mineduc para que explique públicamente las razones por las cuales en 2017, pese a un incremento presupuestario, se estarían matriculando 50,000 estudiantes menos que en 2015.
- Se recomienda que en su dictamen la CFPM incremente la asignación dentro del presupuesto del Mineduc que lograría aumentar los montos per cápita por día para la refacción escolar tanto en el nivel preprimario y primario.
- Se recomienda a la CFPM que en su dictamen no se aplique disminución, o de ser posible se incremente la asignación de Q250 millones para la Secretaría de Bienestar Social, con la cual se cubren los costos de operación de los centros Ávida España y Gaviotas, dedicados a la educación especial de niños y adolescentes con discapacidad física, sensorial e intelectual, hijos de padres y madres de escasos recursos, así como a la atención de menores en conflicto con la ley penal, respectivamente.

4.3 Transparencia

- Se recomienda que el Ministerio de Finanzas Públicas entregue a la CFPM una nota técnica y realice una explicación pública de la metodología empleada para la proyección de ingresos ordinarios para 2017, base de cálculo para los aportes constitucionales y otros aportes.
- Adicional a lo establecido en la *Ley de Acceso a la Información Pública*, se recomienda que la CFPM incluya en su dictamen una norma en la que a más tardar el 31 de enero las entidades del Estado queden obligadas a publicar en sus portales de Internet su plan estratégico institucional.
- Se recomienda que la CFPM modifique en su dictamen las normas de transparencia fiscal, a efecto de: Establecer fechas o plazos específicos para el cumplimiento de las normas.
- Establecer los medios y autoridades responsables de verificar su cumplimiento. En particular el Icefi recomienda que las entidades responsables de cumplir las normas de transparencia entreguen a la CFPM y al Mífin informes sobre los avances en el cumplimiento de estas normas de transparencia de la ejecución presupuestaria.
- Se recomienda que en su dictamen la CFPM incluya las disposiciones necesarias para que el presupuesto de la Procuraduría de los Derechos Humanos explicita una asignación de gasto para el cumplimiento de sus facultades como autoridad garante del derecho al acceso a la información pública, en cumplimiento con lo establecido en el artículo 69 de la *Ley de Acceso a la Información Pública*.
- Se recomienda que en su dictamen la CFPM incluya una norma en la que a más tardar el 31 de octubre de 2017 el Organismo Ejecutivo traslade un informe al Congreso de la República, y en especial a la CFPM, a la Comisión Extraordinaria Nacional de Transparencia y a la Comisión de Probidad, todas del Congreso de la República, un informe detallado sobre la situación del cumplimiento de los compromisos asumidos en el Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2016-2018, presentado ante la Alianza para Gobierno Abierto y el avance de la implementación de las recomendaciones contenidas en el informe «Situación y retos del Gobierno Abierto en Guatemala» que la OEA entregó al Gobierno de Guatemala.

4.4 Gestión de recursos humanos

- Se recomienda la publicación del censo de trabajadores y funcionarios de todo el sector público (gobierno central, municipalidades entidades autónomas y semiautónomas, entre otras) incluyendo variables como distribución geográfica, funciones y el costo por plaza.
- Se recomienda la realización y publicación de un estudio sobre los pactos colectivos de condiciones de trabajo vigentes en el sector público, que ayude a identificar las medidas legítimas vigentes y los abusos que requieren ser eliminados.

