



Desafíos fiscales del nuevo gobierno: ¿Es posible una agenda fiscal para el desarrollo en 2016?

Ricardo Barrientos
Guatemala, Centroamérica, 19 de enero de 2016

Contenido

- 1. Según el Icefi, ¿qué es una agenda fiscal para el desarrollo?**
- 2. Las condiciones iniciales: cómo recibe las finanzas públicas el nuevo gobierno**
- 3. Desafío 1: recuperar la SAT y los ingresos**
- 4. Desafío 2: superar la insuficiencia aguda del gasto**
- 5. Desafío 3: satisfacer las altísimas expectativas ciudadanas por probidad y transparencia**
- 6. Conclusiones y recomendaciones**

1. Según el Icefi, ¿qué incluye una agenda fiscal para el desarrollo?

Para empezar, reconocer que la política fiscal sí es una herramienta de desarrollo

- Determinante del bienestar económico y social
 - El Estado de Bienestar y sus cuatro pilares: educación, salud, pensiones universales e inclusión social
- Permite alcanzar objetivos de desarrollo (ODM y ODS, por ejemplo)
- Influye en las decisiones económicas y en la estabilidad económica
- Permite financieramente la provisión de bienes públicos
- Permite ajustar la distribución del ingreso
- Incide en el clima de negocios y la competitividad
- Pilar para la gobernabilidad democrática

Componentes de una agenda fiscal para el desarrollo para Guatemala

1. Agenda de transparencia fiscal

- Respuesta a la demanda ciudadana que ha rechazado la corrupción

2. La prioridad de fondo

- Un gasto público efectivo, eficiente y eficaz como herramienta de desarrollo incluyente y democrático

3. Agenda para los ingresos

- Condición para la viabilidad financiera de cualquier agenda de desarrollo integral e incluyente
- Una cuestión de responsabilidad democrática, no de gustos

4. Agenda para la sostenibilidad fiscal

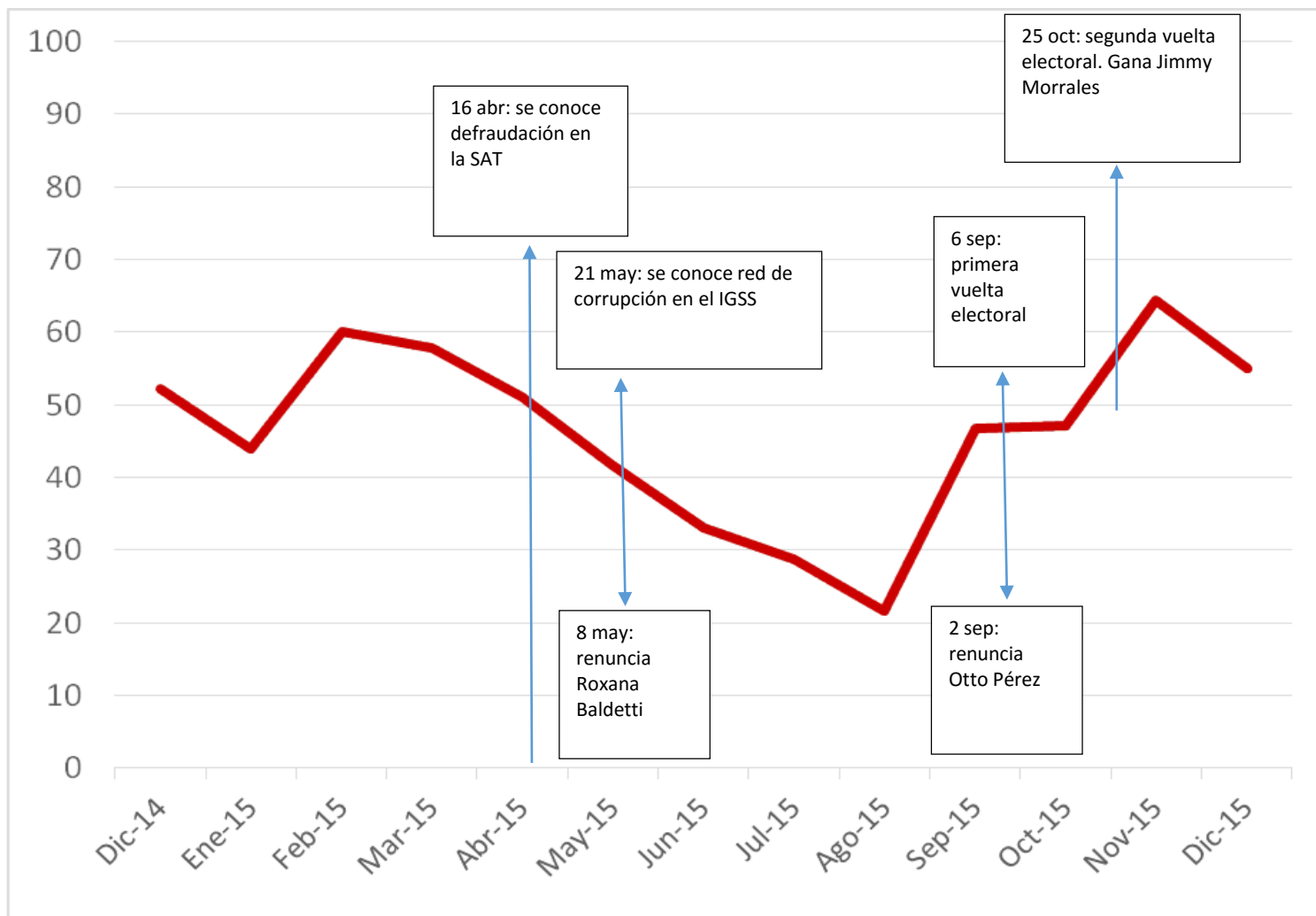
- El endeudamiento debe ser una herramienta de desarrollo, no un problema imposible de resolver en el futuro

2. Las condiciones iniciales: cómo recibe las finanzas públicas el nuevo gobierno

Aspectos no fiscales favorables

- Macroeconomía estable y favorable para el crecimiento
 - Según el BANGUAT: PIB crecerá entre 3.1% y 3.9%
 - Intermediación financiera, agricultura, comercio, suministro de electricidad y administración pública podrían crecer entre 3.5% y 9%
 - Crecimiento económico y reducción desempleo en EEUU: favorable para remesas familiares y exportaciones
 - Inflación baja
- Confianza y apoyo de los votantes y varios sectores: la «luna de miel» del nuevo gobierno
- Apoyo internacional, luego de la crisis política

Índice de confianza en la actividad económica Ene 2014 – Dic 2015



Fuente: Icefi con base en Banguat y seguimiento de noticias.

Aspectos no fiscales desfavorables

- Expectativas ciudadanas altísimas, pero recursos escasos para cumplir promesas y obligaciones
 - La «luna de miel» puede ser más efímera de lo usual
- Incertidumbre generada por opacidad en el proceso de conformación del gabinete de gobierno
 - El nuevo gobierno ya enfrenta su primer escándalo y causa de desconfianza: la nueva Ministra en el CIV
- Congreso totalmente dominado por la oposición política
- Vinculación con militares: antejuicio contra el subjefe de bancada de FCN-Nación

Crisis institucional muy grave en la SAT

- Caso «La línea»: detonante de la crisis política de 2015
 - Diagnóstico del Icefi: las causas son estructurales, incluyendo diseño organizacional deficiente, Directorio sin responsabilidad, ruptura de plan de carrera, tareas sustantivas sin prioridad, etc.
- Nuevas autoridades pendientes: Superintendente y Directorio
- Pese las capturas, el inicio de procesos judiciales y algunas medidas menores de transparencia, la crisis continúa
 - Ineficaz para recuperar la recaudación, pero eficaz para dar excusas
 - Sin implementar soluciones estructurales de mediano y largo plazo
 - Sin sentido de responsabilidad: Directorio votó para premiar empleados con «bono de eficiencia»
 - **¡Usuarios de sistema aduanero reportan continuidad o agudización de la corrupción!**

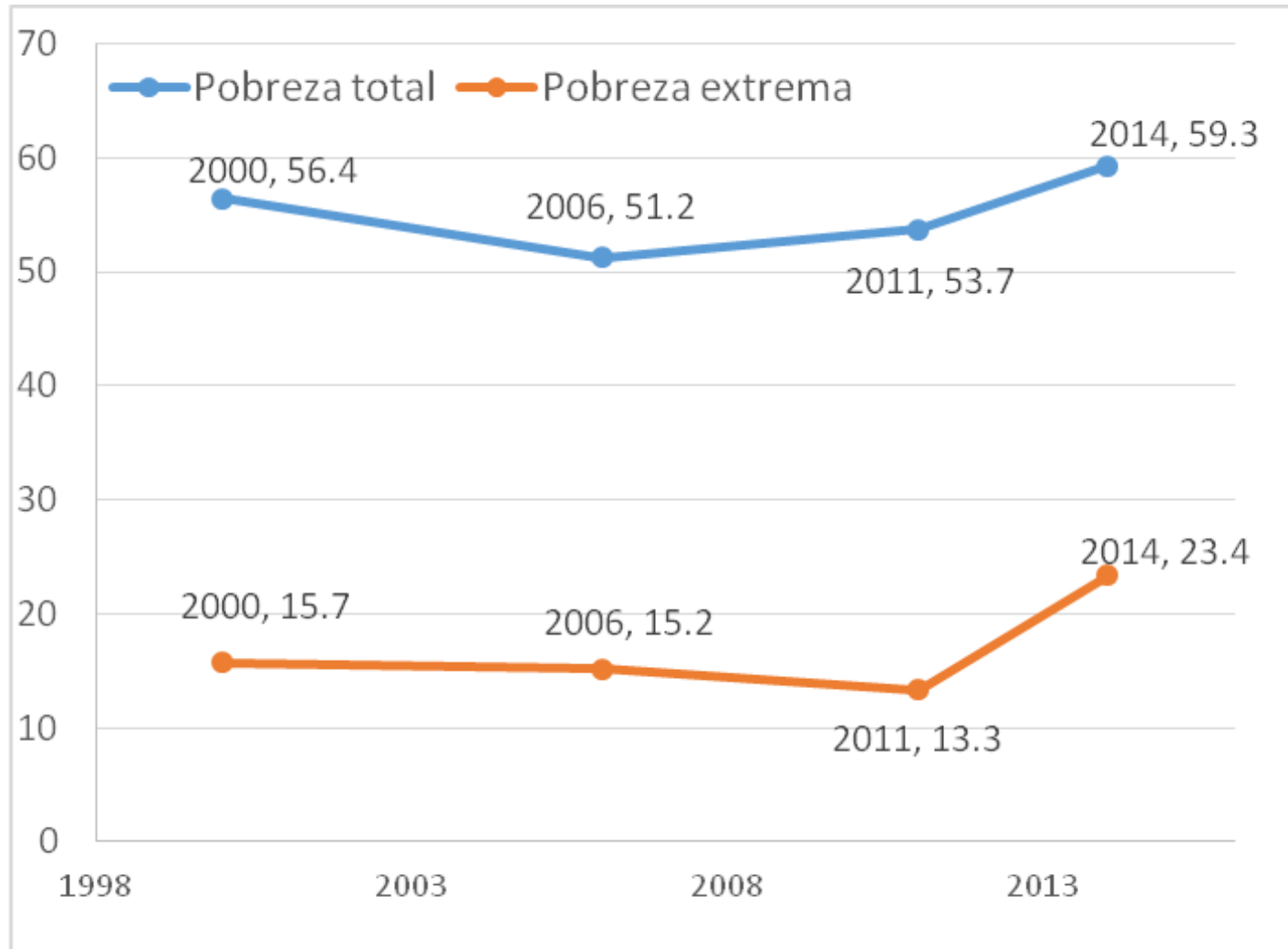
Deuda flotante y agujeros fiscales

- Q 2,100 millones de deuda flotante **legal** de 2014, pagados con los ingresos de 2015
 - Gastos devengados no pagados en 2014 absorbieron ingresos de 2015 y agrandó el agujero fiscal en 2015
- A la fecha, Q 908 millones de deuda flotante **legal** de 2015 (reporte SICOIN), a pagar en 2016
 - Gastos devengados no pagados en 2015 ya están absorbiendo los ingresos de 2016 y ya están generando un agujero fiscal
- Más la deuda flotante **ilegal** ...
 - Reportes al Congreso por Q 1,492 millones: MinGob Q 394 millones, MSPAS Q 519 millones, MAGA Q 267 millones y CIV Q 312 millones

Agujeros fiscales agudizan insuficiencia del gasto público

- Crisis en el sector salud
 - Desabastecimiento
 - Costo en vidas humanas
- Numerosos conflictos laborales
 - Pactos colectivos de condiciones de trabajo con anomalías
 - Pagos atrasados
- Gasto social estancado, y con deterioro en términos de efectividad
 - Incremento en la pobreza y desconfianza ciudadana por corrupción
- Inversión pública en caída

Incremento en la pobreza: 1998, 2003, 2008 y 2013

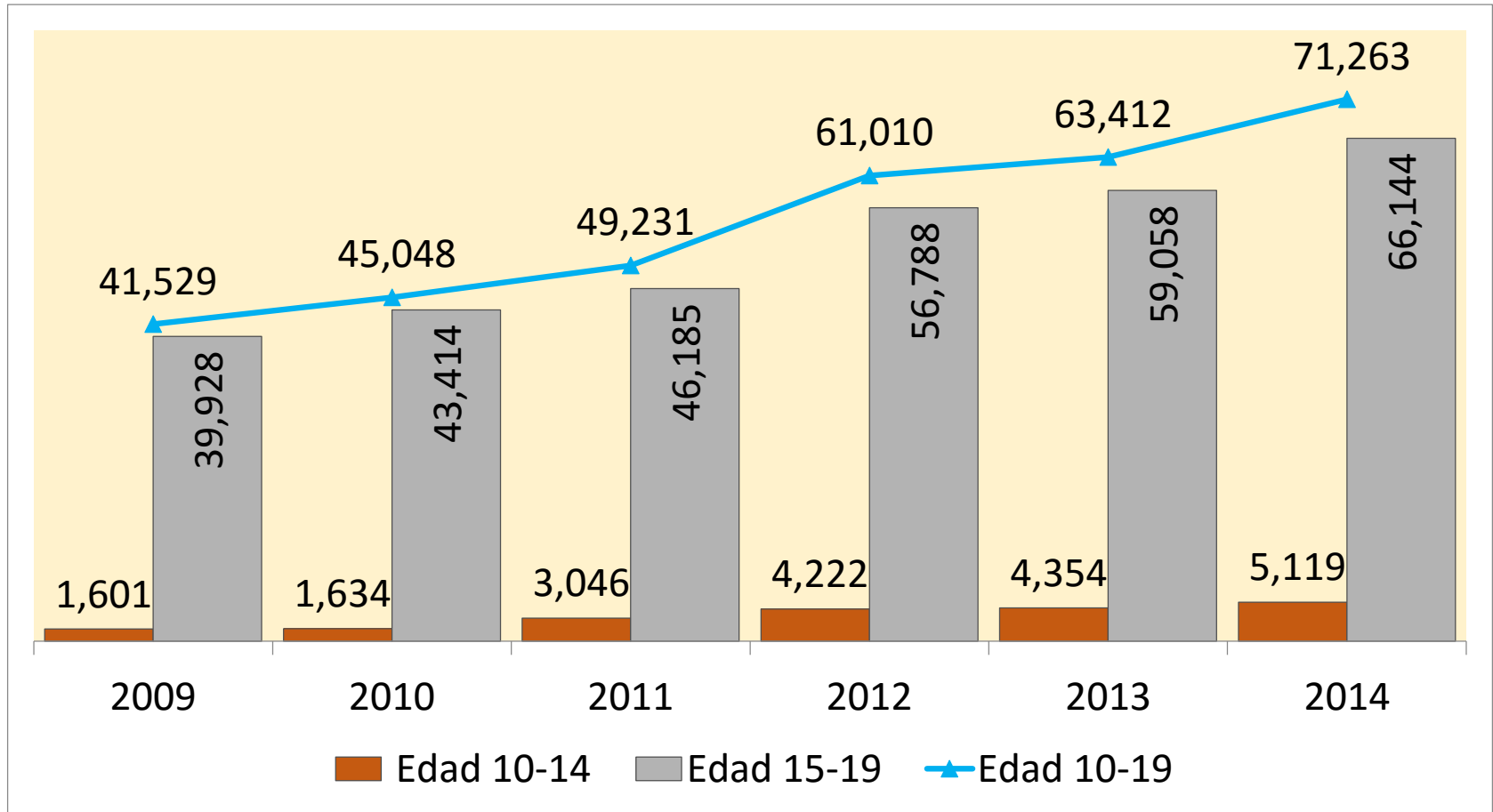


Fuente: Icefi con base en INE y Segeplán.

Embarazo adolescentes y violaciones a niñas menores de 14 años

Registro de nacimientos por edad de la madre

Al 22 de agosto de 2015 se registraban 4,431 embarazos en niñas de 10 a 14 años

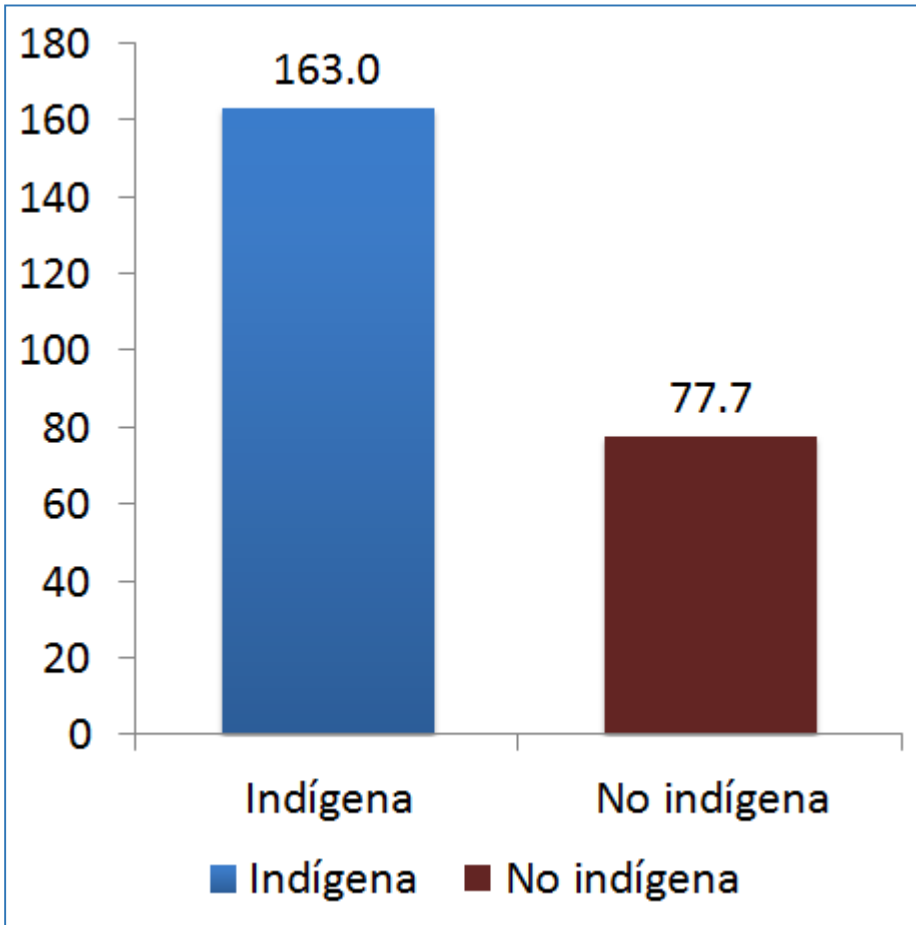


Fuente: OSAR.

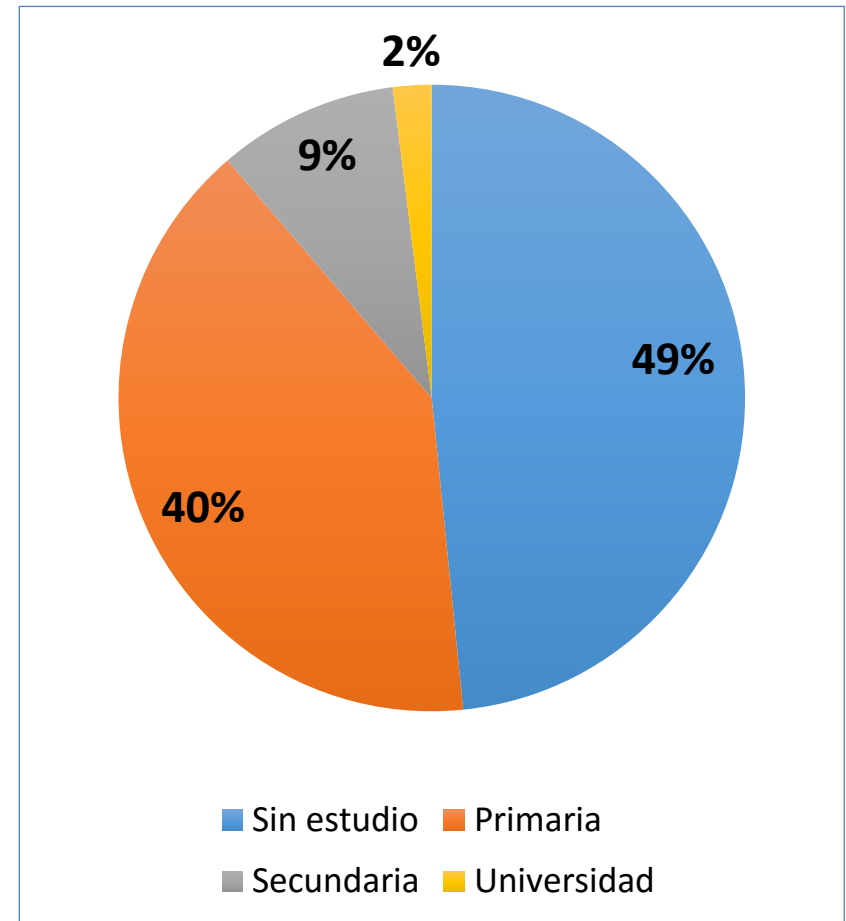
Nota: difiere de los datos oficiales del MSPAS.

Mortalidad Materna

RMM Según grupo étnico (Por 100,000 NV.)

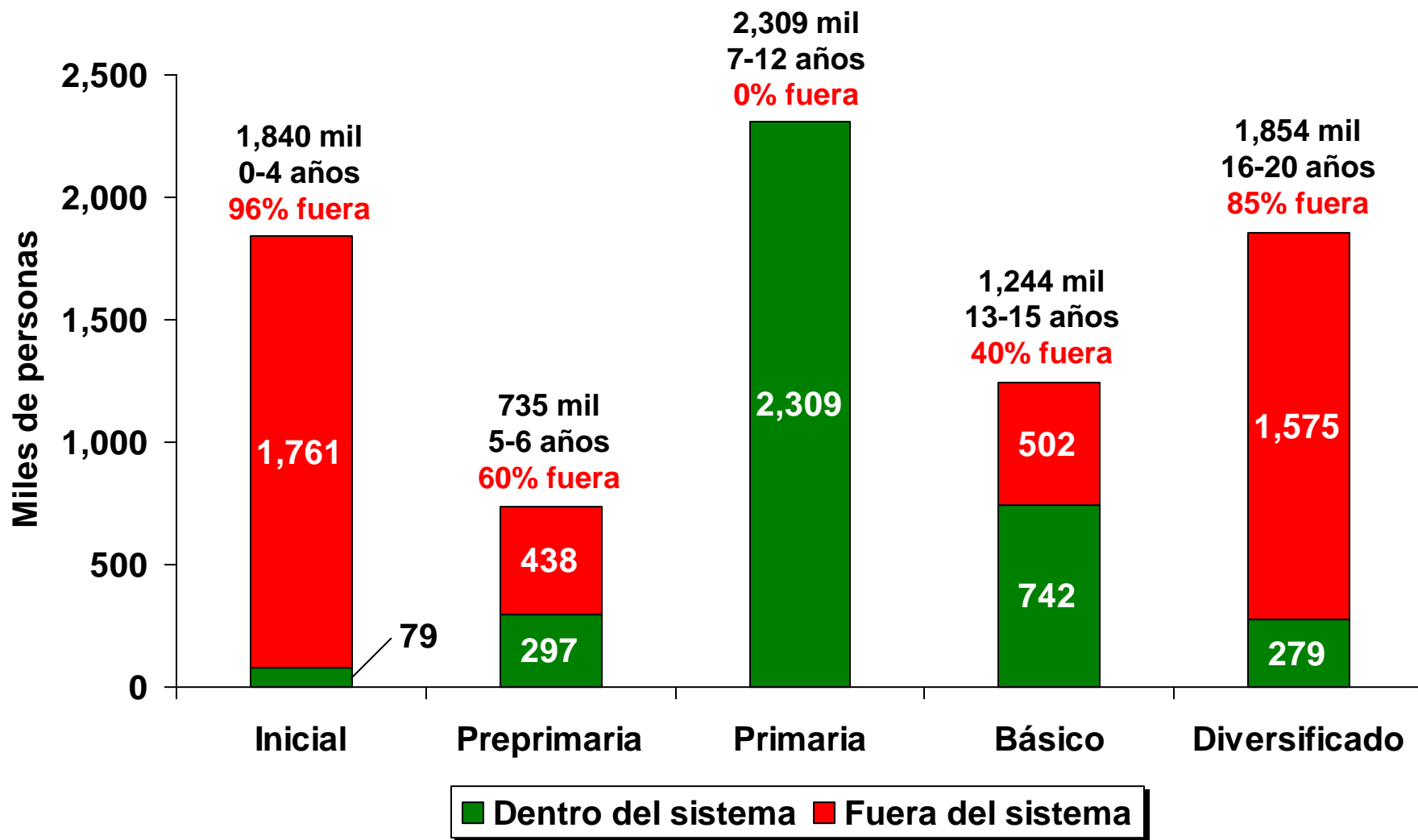


Muertes maternas por nivel de escolaridad de la difunta Porcentajes



Fuente: Icefi/Unicef con datos del Estudio Nacional de Mortalidad Materna 2011

Encovi 2014: 4 millones sin educación, cuando por edad deberían tenerla



Fuente: cálculos propios del ICEFI con base a la Encovi 2014

Presupuesto 2016 aprobado con errores y restricciones severas

- Comisión de Finanzas del Congreso alteró las fuentes de financiamiento
 - Pese a reiteradas advertencias del Icefi: se había recomendado no modificar el proyecto original presentado por el Ejecutivo
 - Pero el propio Jimmy Morales y FCN-Nación lo pidieron ...
 - Por ejemplo, asignaciones adicionales para USAC y MP prácticamente no se pueden ejecutar por alteración en las fuentes de financiamiento
- «Candados» y medidas de transparencia estrictos
 - Algunas muy buenas y positivas: control sobre inversión ejecutada por Codec
 - Otras que dificultan la gestión: Art. 37 del Dto. 14-2015, en el 1er semestre el Gobierno puede colocar sólo la mitad de los bonos

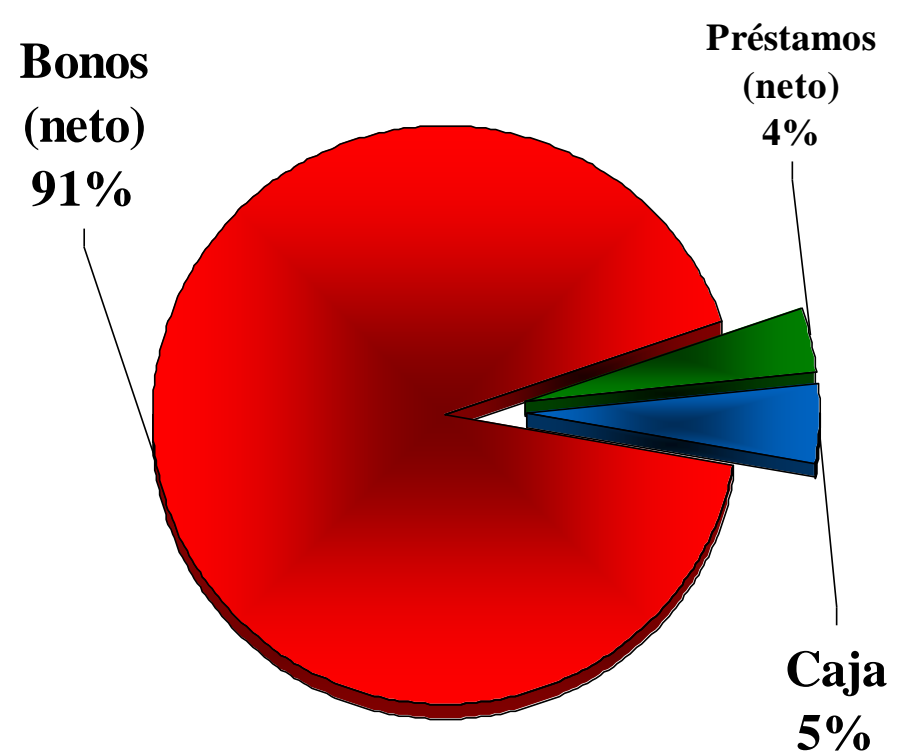
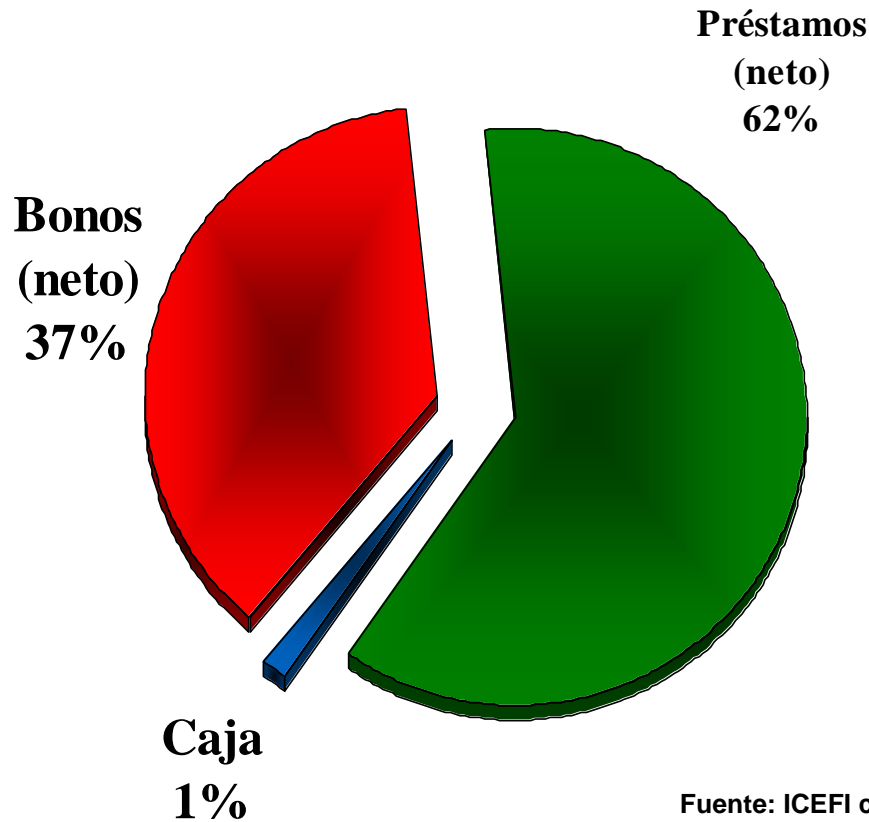
Presupuesto 2016 aprobado con errores y restricciones severas

- Asignaciones insuficientes de gasto
 - Con el presupuesto aprobado no pueden resolverse crisis como las del sector salud
 - Gasto social con tendencia decreciente como % del PIB desde 2013
 - Inversión en niñez y adolescencia estancado
 - Reducción en la matrícula del nivel educativo básico y merma en las metas del Mineduc
 - No permiten cumplir promesas de campaña ni la implementación de *cualquier* agenda de desarrollo
- Seguramente con ingresos insuficientes: riesgo de que la SAT vuelva a incumplir su meta de recaudación y pago de deuda flotante de 2015

Estructura desequilibrada del financiamiento del déficit fiscal

2015
(Dto. 22-2014)

2016
(Dto. 14-2015)

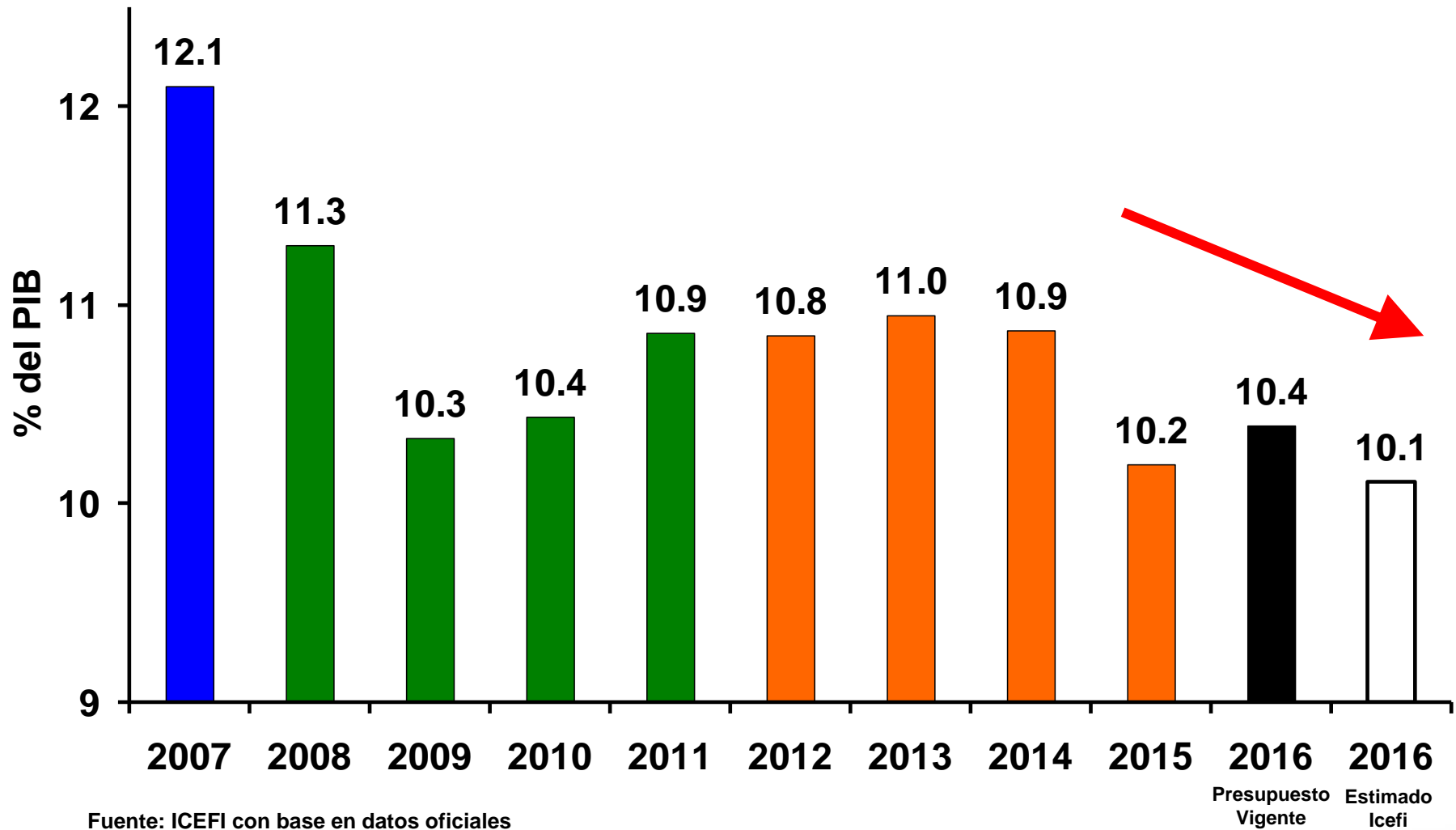


Fuente: ICEFI con base en datos oficiales

3. Desafío 1: recuperar la SAT y los ingresos

Carga tributaria en caída

Carga Tributaria Neta 2007 - 2016



Con riesgo de deterioro: desafío por rechazar la presión por privilegios fiscales

- Incertidumbre sobre qué pasará con las maquilas y las zonas francas:
 - Si no se les aprueba una nueva ley de privilegios, varios escenarios:
 - Empiezan a tributar y la carga tributaria podría ser 10.2% o 10.3%
 - Continúan en «rebeldía», y buscarán una decisión judicial
 - Cierran e intentan moverse a otro país: despidos
 - El Congreso puede aprobarles una nueva ley de privilegios fiscales, pero dependiendo de cómo se haga, de nuevo escenarios:
 - No genera pérdida fiscal adicional: carga tributaria será de 10.1%
 - Genera pérdida fiscal adicional: la carga tributaria caería aún más
- **En cualquier caso, muy mal momento para pensar en exenciones y privilegios fiscales ...**



**Cuando las empresas
no pagan impuestos
todos sufrimos las consecuencias**

#NoMásPrivilegios

Si no se logra un incremento en la carga tributaria ...

- Incrementar (recuperar) la carga tributaria es la solución sana y sostenible para estabilizar las finanzas públicas
- Si no se logra, entonces uno de dos escenarios obligados:
 - **Contención brutal y violenta del gasto, como en 2015:**
 - Crisis en sector salud continuará sin solución
 - Imposible implementar *cualquier* agenda de desarrollo
 - Atrasos en pagos de salarios e incumplimiento de servicios básicos: riesgos reales y serios de ingobernabilidad
 - **Solicitar al Congreso endeudamiento público adicional:**
 - Un parche sólo para 2016, y el problema se repetirá en 2017 y años sucesivos
 - Incrementará riesgo de insostenibilidad fiscal (incapacidad en el futuro para pagar la deuda pública)
 - Desgaste política y pérdida de credibilidad y confianza ciudadanas

Recuperar la SAT: el desafío urgente en materia de ingresos

- **Es la vía para atacar la evasión y proteger a los contribuyentes honestos**
- **Demanda ciudadana por terminar con la corrupción**
 - En tanto haya corrupción en la SAT y el resto del Gobierno, difícil recuperar la moral tributaria y mitigar el rechazo a pagar impuestos
- **No es un proceso fácil, rápido ni barato.** Se requiere un plan técnicamente sólido y bien diseñado, con financiamiento
- Desde mayo de 2015: propuesta del Icefi de una hoja de ruta para la recuperación de la SAT
 - Basada en diagnóstico completo y técnicamente sustentado
 - Propuestas de corto, mediano y largo plazos
 - Reconocida como adecuada por entes internacionales (BM, Tesoro USA, FMI, etc.)
 - **¡DEBERÍA SER UNA PRIORIDAD PARA EL NUEVO GOBIERNO!**

¿Medidas legislativas?: un desafío más político que técnico

- Propuesta para reformar el ISR y obtener Q 2,000 millones
 - Para lucha contra la corrupción y fortalecimiento de la seguridad y la justicia
 - Destinos específicos: MP, Mingob, OJ, Inacif, IDPP, SBS y PGN
 - Aplica sólo a personas e ingresos con ingresos más altos, y no afecta (directamente) a trabajadores y empresas de las capas medias y bajas
- No conceder amnistías ni privilegios fiscales:
 - Recuperar el apoyo a quienes sí tributan, y dejar de premiar a quienes eluden sus obligaciones
 - No ceder a presiones de grupos de interés
 - Decisiones deben enmarcarse en políticas económicas y sociales integrales: adoptar un nuevo paradigma de competitividad **de verdad**

¿Medidas legislativas?: un desafío más político que técnico

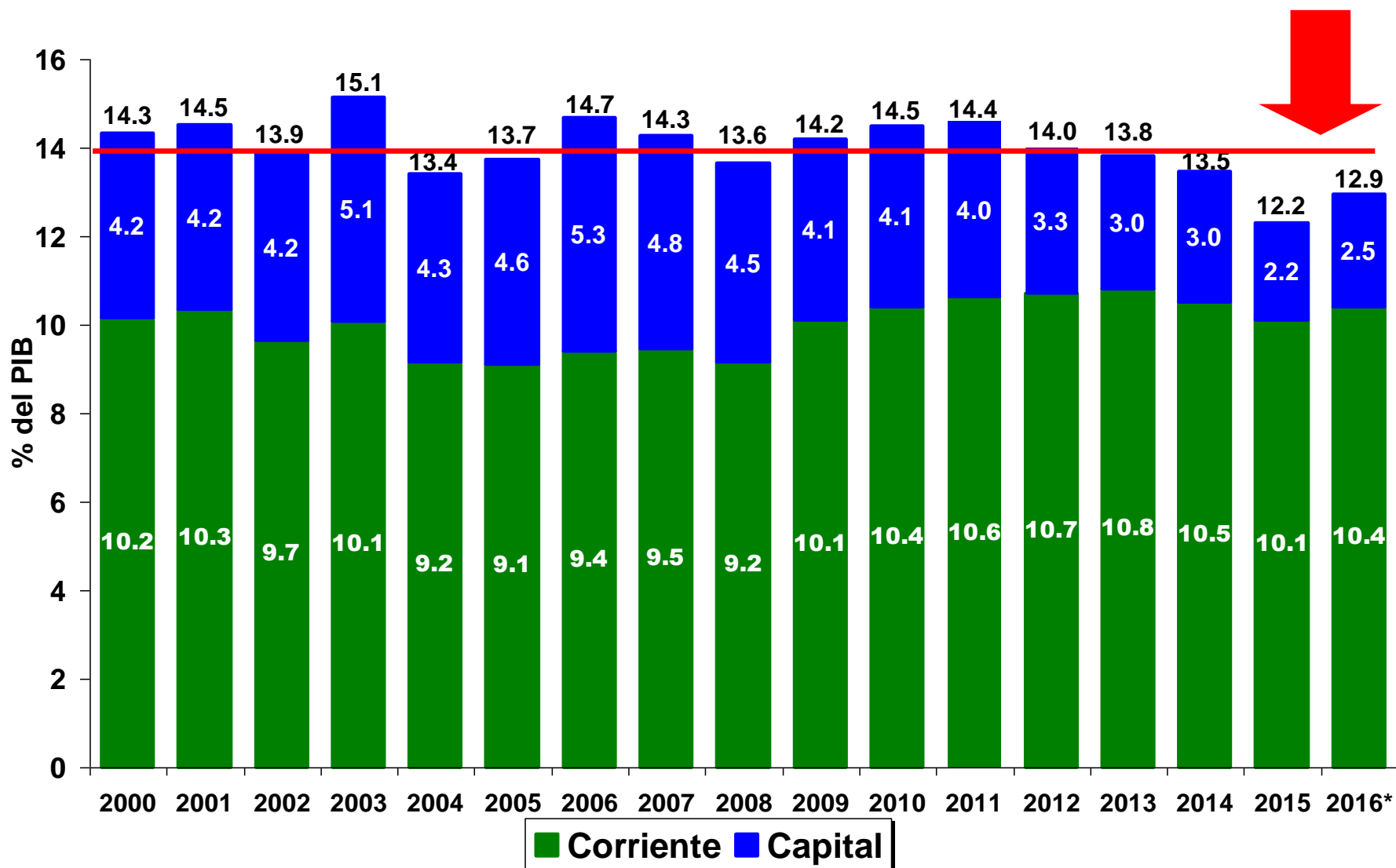
- SAT recuperada con acceso a información bancaria
- Otras medidas: por ejemplo se podrían corregir alteraciones a la reforma tributaria de 2012
 - Recuperar los avances perdidos en el ISR:
 - Revertir retrocesos aprobados en el decreto 19-2013:
 - Amnistía y «permiso» para evadir en el sector construcción
 - Restitución de costos y gastos deducibles excesivos
 - Restituir la idea original en tributación internacional
 - Elevar el ISR a la distribución de dividendos, y restablecer la coherencia de la tasa del régimen de utilidades
 - Tasa de 25% a empresas no es coherente con una tasa de sólo 5% sobre distribución de dividendos

¿Medidas legislativas?: un desafío más político que técnico

- Otras medidas: por ejemplo se podrían corregir alteraciones a la reforma tributaria de 2012
 - Incremento del impuesto de circulación de vehículos para financiar soluciones al transporte público
 - Investigación y castigo a las «mafias» del transporte público
 - Requiere fortalecimiento del MP y el OJ
 - Intervención estatal y rediseño del sistema: prioridad calidad del servicio y respeto al usuario
 - Aplicación de la nueva ley aduanera, simultánea al proceso de recuperación institucional de la SAT
 - Restituir el IPRIMA a la idea original
- Entre otras ...

4. Desafío 2: superar la insuficiencia aguda del gasto

El gasto de 2015 y 2016: el más bajo como % del PIB en los últimos 17 años

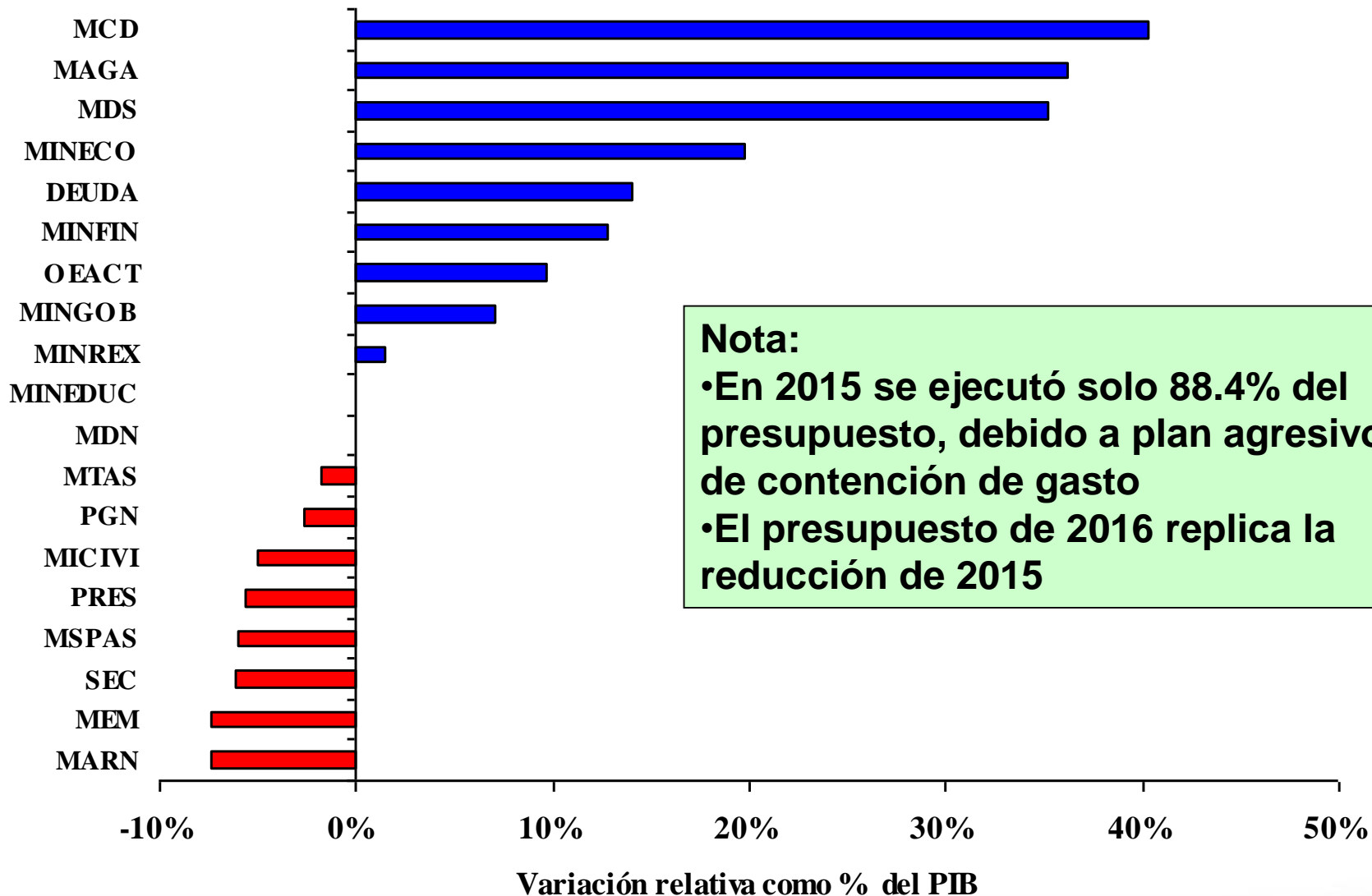


* Presupuesto vigente

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

Variaciones relativas en las asignaciones por entidad **como porcentajes del PIB**

Presupuesto Vigente 2016 / Ejecutado 2015

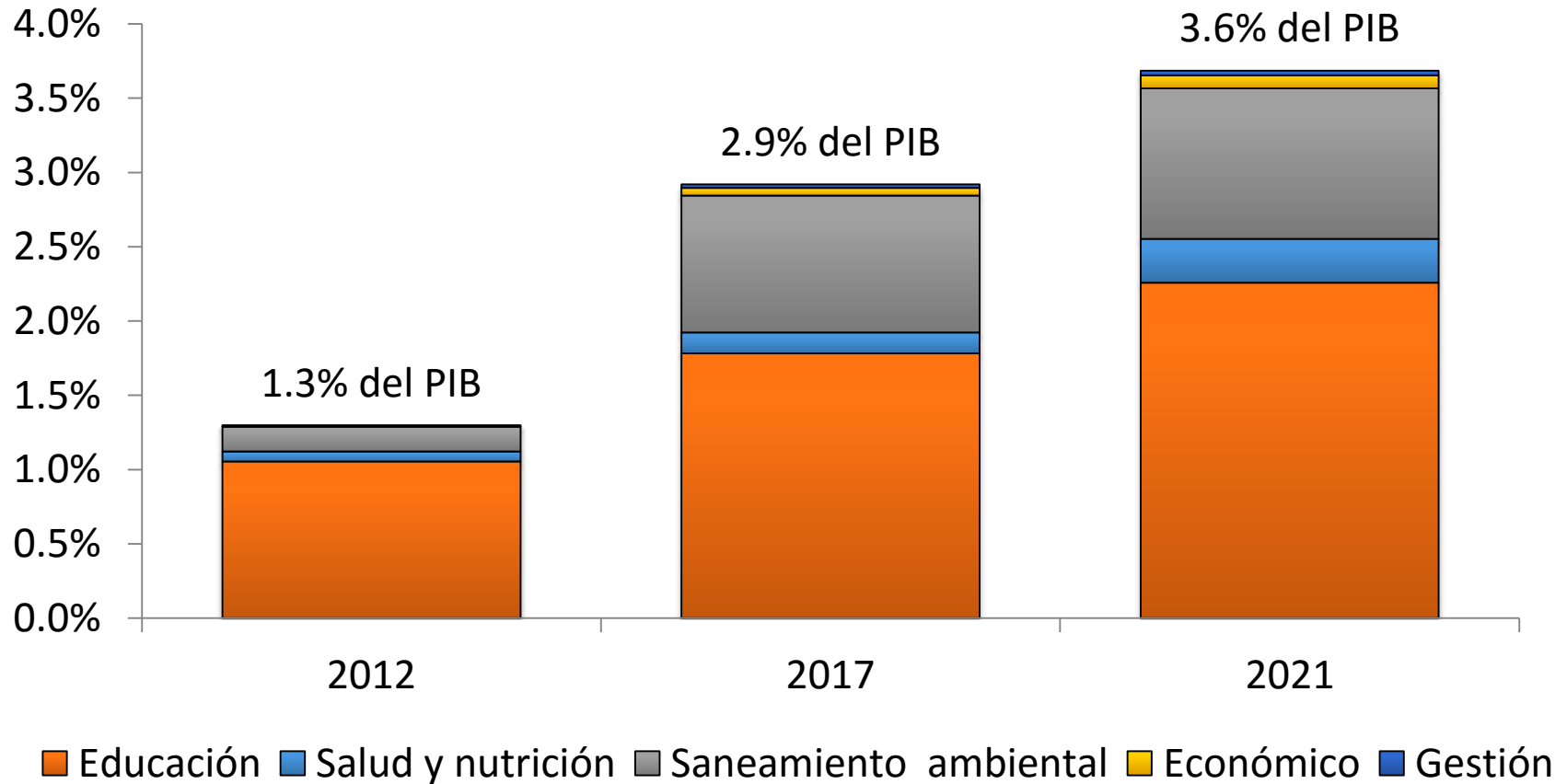


Desafío urgente y prioritario: resolver la crisis en salud pública

- Es urgente incrementar el presupuesto del MSPAS
- Estabilizar el abastecimiento en hospitales y centros de salud es una urgencia humanitaria
- Luego de estabilizar, retomar el esfuerzo por:
 - Crear institucionalidad para el primer nivel de atención y abandonar definitivamente a las ONG
 - Incrementar la cobertura y la calidad
 - Reconfirmar el enfoque de derechos: el acceso a la salud debe ser un derecho universal, no un privilegio particular

Desafío: cubrir el costo de proteger a la niñez y adolescencia

Costo como % del PIB



Fuente: Icefi/Unicef.

Desafío: resolver el problema de las anomalías en los pactos colectivos

- Es un desafío con connotación política, que requiere:
 - Mucha madurez y equilibrio de las partes involucradas
 - No se logra atacando líderes sindicales cuestionables
 - Las bases sindicales deben revisar la actuación de sus líderes
 - Respetar el derecho de organización y acción sindical
 - Los pactos colectivos (bien hechos), son instrumentos efectivos para mejorar las condiciones de trabajo
 - Negociaciones responsables y acuerdos financieramente viables
 - La realidad financiera del Gobierno debe ser el marco y punto de partida de la negociación
 - El MinFin debe participar siempre en las negociaciones

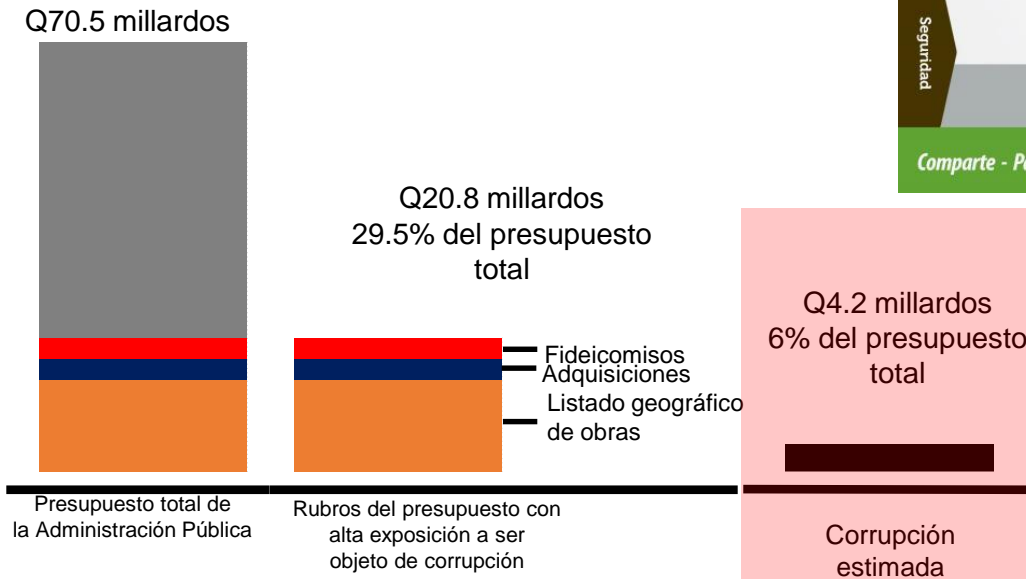
5. Desafío 3: satisfacer las altísimas expectativas ciudadanas por probidad y transparencia

Desafío: «ni corrupto ni ladrón», ¿cómo pasar del discurso a la acción verificable?

- Transparencia y probidad: quizá el mandato más importante de los votantes
- Riesgo: ¿demagogia o compromiso serio?
 - Transparencia y probidad es «discursito de tarima», fácil y predilecto de los politiqueros en campaña ...
 - Pero un desafío enorme para gobernantes y funcionarios serios, comprometidos y responsables
 - Es decir, se dice fácil, pero es difícil de hacer ...
- Requiere:
 - Valentía y voluntad política: reconocer que los corruptos son poderosos y astutos, van a presionar y atacar
 - Visión de largo plazo: el respaldo ciudadano a la honestidad dura más que el gozo efímero de un soborno ...

Desafío: recuperar lo robado por los corruptos (costos financieros y sociales)

Q. 4,200 millones en presupuesto 2015



¿CUÁL ES EL COSTO SOCIAL DE LA CORRUPCIÓN?

Esto pasaría si al menos el 20% de los recursos públicos que se ejecutan a través de FIDECOMISOS que utilizan recursos gubernamentales estuvieran vulnerables o expuestos a la corrupción: **0.3.409 MILLONES**

80 MIL JÓVENES DEJARÍAN DE PARTICIPAR en actividades de prevención de la violencia.

9 MIL POLICÍAS DEJARÍAN DE RECIBIR actividades de formación y especialización.

Comperte - Participa - ¡HAZ VALER TUS DERECHOS!

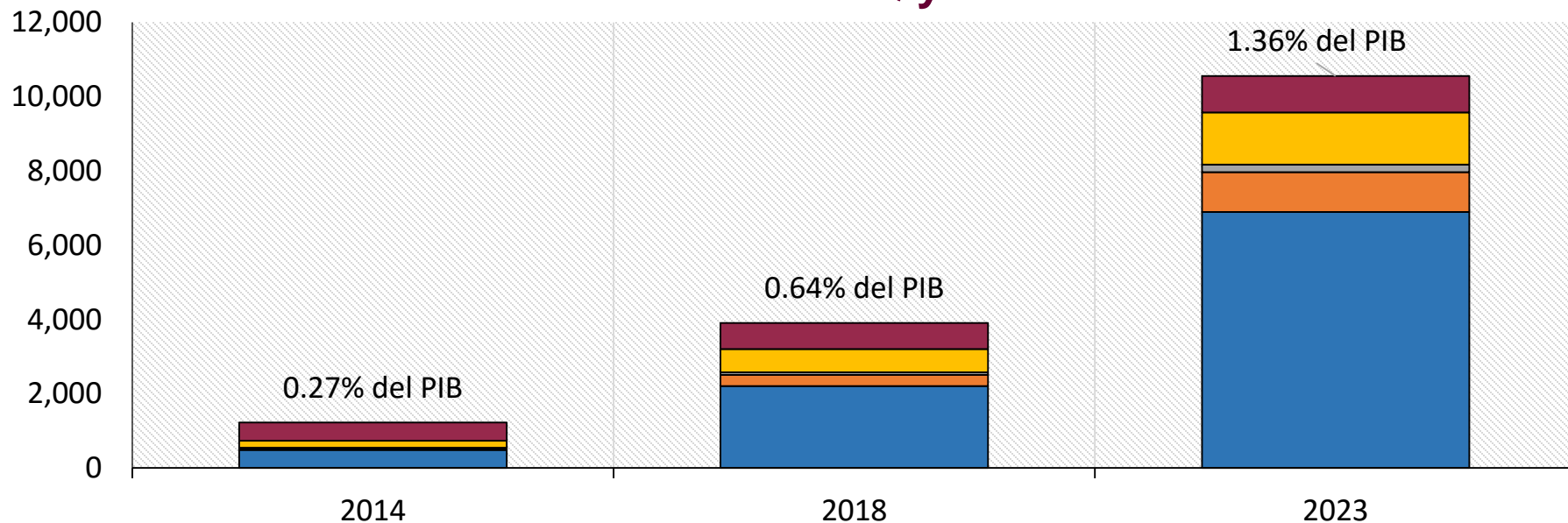
ICEFI OXFAM NO MÁS CORRUPCIÓN #derechoshumanosycorruption

Desafío: fortalecer el sector justicia y las capacidades para derrotar la corrupción

- Desafío político: reconocer que la lucha contra la corrupción tiene un costo y que Guatemala debe pagarlo:
 - ¿Cuánto cuesta recuperar Q 1 de lo robado por los corruptos?
 - No es barato, ni fácil, ni rápido
 - ¿Quién lo ha pagado hasta ahora?
 - Quienes financian a la Cicig: contribuyentes de otros países
 - Con la reforma al ISR se puede incrementar el presupuesto de MP, Mingob, OJ, Inacif, IDPP, SBS y PGN

Desafío: cubrir el costo de implementar medidas para más y mejor justicia y seguridad

Costo en millones de Q y % del PIB



- Sistema de Readaptación y Reintegración Social
- Administración de la justicia
- Creación de Instituto para la Atención de las Víctimas de la Violencia
- Investigación criminal
- Seguridad ciudadana

Fuente: Icefi/Unicef

Aún cuando se avance en el combate a la corrupción, los recursos son insuficientes para concretar la realización de los derechos de la población guatemalteca

Desafío: una agenda integral de transparencia fiscal y combate a la corrupción

- No demagogia tipo «discursito fácil»
 - El Presidente Morales debe demostrar seriedad y compromiso:
 - Por ejemplo, ¿mantendrá en el cargo y defenderá a la ministra del CIV, pese al escándalo de su conflicto de interés con contratistas y un juicio de adeudo tributario?
- Una agenda integral técnicamente sólida debe incluir:
 - Compromisos específicos
 - Responsables e interlocutores comprometidos para sociedad civil
 - Calendario de ejecución
 - Medios de verificación
 - Garantías de participación activa de la sociedad civil con capacidad de auditoría social

Afortunadamente hay trabajo avanzado: el 2^{do} Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2014-2016

- AGA: Alianza de Gobierno Abierto
 - Iniciativa mundial a la que Guatemala se sumó en 2011
- El 2^{do} Plan de Acción 2014-2016
 - Acordado con sociedad civil
 - Hasta ahora, Copret contraparte de gobierno
 - 48 compromisos, 18 en transparencia fiscal
 - Incluye calendario, responsables y medios de verificación
- En 2016 debe prepararse el 3^{er} Plan 2016-2018
 - Una gran oportunidad del nuevo gobierno para establecer marcos de trabajo coordinado con sociedad civil por la transparencia fiscal
- **Se requiere iniciar trabajo de inmediato. ¿Con quién se habla de esto en el nuevo Gobierno?**

6. Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

1. El nuevo Gobierno recibe las finanzas públicas en crisis, y por lo tanto no puede implementar ninguna agenda fiscal para el desarrollo
2. La única solución sana a la crisis es un incremento sostenible de la carga tributaria y recuperar la SAT
3. De no lograr un incremento en la carga tributaria, el Gobierno está obligado a restringir aún más el gasto o solicitar al Congreso endeudamiento adicional
4. El presupuesto de gasto 2016 es insuficiente para resolver la crisis en el sector salud y concretar la realización de los derechos de la población guatemalteca
5. Recuperar lo robado por los corruptos no es barato, fácil ni rápido, pero debe hacerse

Recomendaciones

1. Con carácter urgente y prioritario, iniciar la implementación de un plan de recuperación de la SAT
 - La propuesta de hoja de ruta del Icefi es una referencia
2. De inmediato, el Gobierno debe iniciar gestiones en el Congreso para:
 - Corregir errores en las fuentes de financiamiento aprobadas en el presupuesto de 2016
 - Aprobar reformas al ISR para:
 - Incrementar tasas marginales para empresas y personas de alto ingreso, con destino específico para MP, Mingob, OJ, Inacif, IDPP, SBS y PGN
 - Corregir los retrocesos aprobados en el Dto. 19-2013: «permiso» para defraudar en el sector construcción y restitución de costos y gastos deducibles excesivos

Recomendaciones

3. Paralelo a la gestión en el Congreso de recursos adicionales
 - Un plan para evitar recortes innecesarios en rubros esenciales del gasto social
 - Un plan especial para la estabilización del sector salud, incrementando el presupuesto del MSPAS
 - Revisión técnica y transparente de los pactos colectivos de condiciones de trabajo
4. Convocar una mesa técnica que discuta soluciones al problema del transporte público:
 - Intervención del sistema
 - Financiamiento de la soluciones vía un incremento al impuesto de circulación de vehículos

Recomendaciones

5. El Presidente debe demostrar con acciones que «ni corrupto ni ladrón» no fue un discurso demagógico
 - Por ejemplo, resolver de forma satisfactoria el escándalo de conflicto de interés e incumplimiento tributario de la ministra del CIV

6. Reactivar las mesas técnicas entre Gobierno y sociedad civil para temas de transparencia y combate a la corrupción
 - Garantizar participación de sociedad civil, sin exclusiones
 - Designar responsable para el cumplimiento de los compromisos asumidos ante la AGA
 - Conjuntamente con sociedad civil, acordar mecanismos de auditoría social, denuncias y vigilancia de la gestión pública

Recomendaciones

7. Conformar una agenda fiscal para el desarrollo

- Que logre ser una herramienta efectiva para que Guatemala cumpla los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas
- Que sea financieramente viable: i.e., que incluya un incremento en la carga tributaria
- Que siga principios de justicia fiscal
- Que satisfaga la demanda ciudadana por transparencia y probidad, y cero tolerancia a la corrupción
- Que promueva que un gasto público efectivo, eficiente y eficaz es una herramienta de desarrollo incluyente y democrático
- Que reubique el endeudamiento público como una herramienta financiera para inversiones de beneficio social y económico



¡Muchas gracias!

Icefi es miembro de:



Síguenos en:



www.icefi.org