

Propuesta de modificaciones al Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2015 (Iniciativa de ley número de registro 4886)

Guatemala, Centroamérica, 19 de noviembre de 2014

I. Propuesta de normas de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas

1. **Publicación de las metas de recaudación, del Plan anual de recaudación, control y fiscalización de 2015, y del Convenio de cumplimiento de las metas de recaudación tributaria.** A más tardar el 1 de febrero de 2015, la Superintendencia de Administración Tributaria trasladará al Congreso de la República y publicará en su portal de Internet las metas de recaudación, el Plan anual de recaudación, control y fiscalización para el ejercicio fiscal 2015, y el Convenio de cumplimiento de metas de recaudación tributaria entre el Organismo Ejecutivo y la Superintendencia de Administración Tributaria, de conformidad con lo que establece la literal “i” del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria, Decreto número 1-98 del Congreso de la República. Las metas de recaudación tributaria se publicarán detallando la recaudación por impuesto, bruta y neta, de forma mensual y anual, y en el caso de los impuestos cobrados en las aduanas, las metas se detallarán por aduana.
2. **Actualización del clasificador presupuestario de ingresos tributarios.** A más tardar el 15 de enero de 2015, el Ministerio de Finanzas Públicas actualizará el clasificador de ingresos tributarios del Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoin), de conformidad con los regímenes del Impuesto Sobre la Renta (ISR) vigentes según el Libro I de la Ley de Actualización Tributaria, Decreto número 10-2012, del Congreso de la República, así como otras actualizaciones que sean necesarias.
3. **Publicación del estudio de gasto tributario.** De conformidad con los principios y compromisos del Pacto Fiscal de 2000, a más tardar el 1 de febrero de 2015, la Superintendencia de Administración Tributaria y el Ministerio de Economía, trasladarán al Congreso de la República y publicarán en sus portales de Internet un estudio completo y detallado sobre gasto tributario para el período comprendido del ejercicio fiscal 2012 al ejercicio fiscal 2014, y proyecciones para el ejercicio fiscal 2015, con un censo de exenciones, exoneraciones y toda forma de tratamiento tributario diferenciado que de conformidad con la legislación vigente se aplique en Guatemala, detallando los montos de los impuestos no pagados en cada ejercicio fiscal del período. Adicionalmente, la Superintendencia de Administración Tributaria y el Ministerio de Economía crearán una base de datos de acceso público por Internet, en la que se publiquen los nombres de los beneficiarios, montos globales por exenciones, exoneraciones y demás tratamientos tributarios diferenciados. Cuando se

trate de incentivos tributarios a actividades económicas, esta base de datos de acceso público detallará además el número de empleos creados, monto de inversiones realizadas y los salarios pagados, directamente vinculados al goce de los incentivos fiscales.

4. **Publicación de un estudio sobre evasión tributaria.** A más tardar el 1 de febrero de 2015, la Superintendencia de Administración Tributaria trasladará al Congreso de la República y publicará en su portal de Internet un estudio completo sobre evasión tributaria y productividad, detallada para cada uno de los impuestos vigentes en Guatemala, con cifras para el período comprendido del ejercicio fiscal 2012 al ejercicio fiscal 2014, y proyecciones para el ejercicio fiscal 2015.
5. **Informe sobre donaciones corrientes.** A más tardar el día 5 de cada mes, el Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia trasladarán al Congreso de la República y publicarán en sus respectivos portales de Internet un informe mensual sobre la ejecución de las donaciones corrientes previstas en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2015.
6. **Informe sobre préstamos.** A más tardar el día 5 de cada mes, el Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia trasladarán al Congreso de la República y publicarán en sus respectivos portales de Internet un informe mensual sobre la ejecución de los préstamos a ejecutar en el Ejercicio Fiscal 2015.
7. **Informe sobre regalías y otros ingresos de las industrias extractivas.** A más tardar el día 5 de cada mes, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Finanzas Públicas y la Superintendencia de Administración Tributaria trasladarán al Congreso de la República y publicarán en sus respectivos portales de Internet un informe estadístico mensual sobre regalías y todo ingreso que el Estado perciba de las industrias extractivas en Guatemala, incluyendo, de manera explícita, los aportes o pagos en concepto de regalías de naturaleza voluntaria, y la ejecución de los ingresos que por estos conceptos se hayan incluido en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2015.
8. **Acceso público a todos los sistemas vinculados al proceso de ejecución presupuestaria.** El Ministerio de Finanzas Públicas asegurará el acceso público e irrestricto por Internet a todos los módulos y subsistemas del Sistema Integrado de Administración Financiera, así como de cualquier sistema informático vinculados al proceso de ejecución presupuestaria. En particular, asegurará el acceso público e irrestricto por Internet al Sistema de Gestión (SIGES).
9. **Publicación de planes de transición para el abandono de convenios con administradoras de fondos para la ejecución a través de organizaciones no**

gubernamentales, organismos internacionales o asociaciones. De conformidad con lo establecido con el artículo 33 bis de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto número. 101-97 del Congreso de la República, y los artículos 76, 77, 78 y 79 del Decreto número 13-2013, del Congreso de la República, a más tardar el 31 de enero de 2015 el Ministerio de Salud y Asistencia Social y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación trasladarán al Congreso de la República y publicarán en sus portales de Internet su plan y calendario de acciones y trabajo para el cumplimiento pleno del artículo 33 bis de la Ley Orgánica del Presupuesto. Dicho plan deberá incorporar la estructura programática en el presupuesto que facilite su seguimiento y verificación de su cumplimiento. El Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la Dirección Técnica del Presupuesto, deberá incorporar dicha estructura al presupuesto.

En el caso del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el presupuesto que resulte liberado de la transición de ejecución de convenios con organizaciones no gubernamentales debe ser asignado a las áreas de salud en donde dichos convenios se ejecutaron, con el fin de garantizar y fortalecer la prestación directa, a través de la institucionalidad del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, de los servicios del primer nivel de atención.

10. **Negociaciones de condiciones de trabajo entre entidades del Estado y organizaciones sindicales y de trabajadores.** Toda negociación de condiciones de trabajo y los pactos colectivos que se alcancen resultado de estas negociaciones cumplirán con la legislación vigente y tomarán en cuenta y consideración las condiciones financieras del Estado, y establecerán el impacto de las nuevas condiciones laborales acordadas sobre las finanzas públicas, detallando los montos de gasto adicional que en el ejercicio fiscal presente o en ejercicios fiscales futuros implique el cumplimiento de los pactos alcanzados. Para este propósito, el Ministerio de Finanzas Públicas está obligado a participar en toda negociación de condiciones de trabajo entre entidades del Estado y entidades sindicales y de trabajadores, para lo cual proveerá a todos los participantes de la negociación información detallada y precisa de la situación financiera del Estado, y con el apoyo del resto de entidades estatales participantes en la negociación, será el responsable de cuantificar el impacto financiero de los pactos alcanzados en el ejercicio fiscal en ejecución y en los ejercicios fiscales futuros.
11. **Adquisiciones y contrataciones de los fideicomisos.** Las adquisiciones o contrataciones realizadas por los fideicomisos que ejecuten asignaciones de gasto aprobadas en el presente Decreto, cumplirán, plenamente y sin excepción, todos los procedimientos y normas que establece la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.
12. **Prohibición de gastos de propaganda y publicidad.** Durante el período comprendido entre el 1 de mayo de 2015 al 30 de noviembre de 2015, queda

prohibido todo gasto de publicidad y propaganda, especialmente los relacionados a logros institucionales y la inauguración de obras, financiados con fondos públicos, con excepción de las comunicaciones del Tribunal Supremo Electoral, estrictamente necesarias para el buen desarrollo de las elecciones generales.

13. Prohibición de propaganda electoral financiada con fondos públicos. Se prohíbe el uso de las asignaciones de gasto público, de los recursos y bienes del Estado para efectuar propaganda con fines electorales. Se prohíbe además que empleados y funcionarios públicos se dediquen durante la jornada de trabajo a funciones o actividades de carácter político electoral. El incumplimiento de este artículo dará lugar a las sanciones legales correspondientes sobre los autorizadores de egresos, a que se refiere el artículo 29 de la Ley Orgánica del Presupuesto, decreto número 101-97 del Congreso de la República y el artículo 418 del Código Penal, decreto número 17-73 del Congreso de la República.

14. Prohibición de gastos superfluos e innecesarios. Se prohíbe el uso de las asignaciones de gasto público, de los recursos y bienes del Estado para:

- a) Alimentos y bebidas, en exceso a ochocientos quetzales mensuales (Q 800.00) para los despachos de ministros, viceministros, secretarios, subsecretarios y funcionarios superiores del Organismo Ejecutivo.
- b) Combustible, en exceso a ochocientos quetzales mensuales (Q 800.00) para los vehículos al servicio de ministros, viceministros, secretarios, subsecretarios y funcionarios superiores del Organismo Ejecutivo.
- c) Telefonía móvil, en exceso a quinientos quetzales mensuales (Q 500.00) para ministros, viceministros, secretarios, subsecretarios y funcionarios superiores del Organismo Ejecutivo.
- d) Gastos relacionados a viajes al exterior, incluyendo viáticos, gastos de representación en el exterior para ministros, viceministros, secretarios, subsecretarios y funcionarios superiores del Organismo Ejecutivo. Se exceptúa de esta prohibición al Ministro de Relaciones Exteriores y a los Ministros de Economía y de Finanzas Públicas, cuando representen al Estado de Guatemala, ante Organismos Internacionales.

II. Propuesta de normas de protección del gasto social especialmente para la niñez y adolescencia

Prohibición para débitos en las asignaciones de gasto social. Las asignaciones de gasto aprobadas para el Ministerio de Desarrollo Social, para las Secretarías de Bienestar Social de la Presidencia de la República y la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente, así como las asignaciones de gasto que orientadas a la niñez y adolescencia, no podrán por ningún motivo, disminuirse o transferirse hacia otras instituciones y entidades. Los Ministerios de Educación, Salud Pública y Asistencia Social, y de Gobernación, no podrán disminuir las asignaciones de gasto aprobadas, para

transferirse a otras instituciones o entidades, pudiendo efectuar únicamente transferencias dentro de la misma institución para fortalecer los programas que ejecutan. En particular, el Ministerio de Educación no podrá reducir las asignaciones de gasto destinadas a la adquisición de textos escolares, útiles escolares y valija didáctica.

III. Normas para el endeudamiento público

15. Supresión total del artículo 29 de la iniciativa de ley número de registro 4886, Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2015, referente a la aprobación para la negociación de convenios o contratos de préstamos.

IV. Propuestas cuantitativo financieras

16. Sobre el pacto colectivo de condiciones de trabajo con el magisterio nacional. El Icefi recomienda enfáticamente aclarar el método empleado para estimar el gasto público adicional que se requiere en 2015 para cumplir este pacto colectivo. La información de conocimiento público permite presumir que este gasto adicional no está incluido en el proyecto de presupuesto que el Ejecutivo presentó para 2015.

Por ejemplo, en el proyecto de presupuesto para 2015 se indica que el grupo de gasto “servicios personales” crecerá 8.1% respecto al presupuesto vigente en 2014, pero el pacto colectivo indica que en 2015 el aumento salarial es del 12%. Es decir, el Icefi identifica que el proyecto de presupuesto parece no incluir cerca de Q 400 millones, monto que en ese caso debe considerarse un faltante para el cumplimiento pleno de los compromisos derivados del pacto colectivo, solo en el tema de aumento salarial.

El Icefi recomienda que el presupuesto en 2015 incluya el monto completo de gasto adicional que requiere el cumplimiento pleno del pacto colectivo, ya que por un lado hay compromisos de gasto que no son identificables en el proyecto de presupuesto, tales como:

- Licencia para ejercer actividad sindical
- Licencias con goce de salario (10 tipos diferentes)
- Pago de descanso por maternidad no cubierto por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS)
- Costos de enfermedad o accidentes del personal y familiares no cubiertos por el IGSS
- Costos asociados a la capacitación del personal (traslado / hospedaje)
- Botiquín para cada centro escolar
- Becas nacionales e internacionales
- Transporte y combustible del Sindicato de Trabajadores de la Educación de Guatemala (STEG)
- Seguro de vida para trabajadores del Ministerio de Educación
- Seguro de gasto médico privado para trabajadores del Ministerio de Educación

Por otro lado, al margen de las críticas que este pacto colectivo pueda generar, hoy es un compromiso ineludible y que el Gobierno debe cumplir.¹

**Propuesta de modificaciones cuantitativas al Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2015
(Iniciativa de ley número de registro 4886)
En millones de quetzales**

Entidad	2014 ¹	2015 ²	Propuesta Icefi 2015	
			Aumentos y disminuciones	Asignación institucional
Ministerio de Educación	11,741.5	12,295.6	93.9	12,389.6
Ministerio de Salud Pública Y Asistencia Social	5,581.4	5,647.2	400.0	6,047.2
Ministerio de Trabajo Y Previsión Social	627.2	634.3	8.0	642.3
Ministerio de Economía	355.0	326.5	-3.5	332.0
Ministerio de Economía (Transferencia al Instituto Nacional de Estadística)			9.0	
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,815.6	1,764.0	-636.1	1,127.9
Ministerio de Cultura y Deportes	435.9	460.4	-38.6	421.8
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	21,893.9	23,553.4	690.0	24,243.4
Ministerio de Desarrollo Social	1,830.8	1,940.7	-522.8	1,417.9
Variación neta en el techo presupuestario			0.00	
Techo presupuestario	68,481.0	71,840.8		71,840.8

Fuente: Elaboración de Icefi con cifras del Sicoin y Ministerio de Finanzas Públicas.

1/ Presupuesto vigente al 31 de octubre de 2014

2/ Proyecto de presupuesto de 2015 (iniciativa de ley número de registro 4886)

¹ Precisamente por esta razón, el Icefi recomienda como norma de observancia obligatoria que toda negociación de condiciones de trabajo entre las entidades del Estado y los trabajadores u organizaciones sindicales, tomen en consideración los el gasto público adicional que pueda requerir el cumplimiento de un pacto colectivo. Para ello, en las propuestas de normativa, el Icefi recomienda la participación obligatoria del Ministerio de Finanzas Públicas en este tipo de negociaciones, sin excepción.

Detalle de la propuesta de disminuciones al Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2015 (Iniciativa de ley número de registro 4886)
En millones de quetzales

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	Presupuesto vigente al 18 de noviembre de 2014	Proyecto de Presupuesto 2015	Propuesta Icefi	Diferencia Absoluta Proyecto 2015 – Propuesta Icefi	Observaciones
Apoyo para el consumo adecuado de alimentos	614.4	182.0	150.00	-31.99	Se regularizan los recursos transferidos al programa 12 en concepto de "Asistencia Técnica Para La Producción De Alimentos De Autoconsumo"
Asistencia para el mejoramiento de los ingresos familiares	530.4	794.5	363.04	-431.48	Desaparece el objetivo de un programa de agricultura familiar, pues toda la asignación es para fertilizantes. Se busca etiquetar con un título técnico una actividad ineficiente y clientelar. Se sugiere eliminar el programa de fertilizantes en su totalidad (Q. 431.48 millones)
Asistencia financiera rural	159.9	234.1	61.47	-172.60	Se propone eliminar: Triángulo de la Dignidad por Q. 72.6 millones y Bosques y Agua para la Concordia por Q. 100.0 millones. En el Proyecto 2015 desaparece Guate Invierte.
Total	1,304.76	1,210.58	574.51	-636.07	
Ministerio de Cultura y Deportes	Presupuesto vigente al 18 de noviembre de 2014	Proyecto de Presupuesto 2015	Propuesta Icefi	Diferencia Absoluta Proyecto 2015 – Propuesta Icefi	Observaciones
Fomento Al Deporte No Federado Y La Recreación	201.5	220.2	181.57	-38.61	Se elimina la propuesta de Q. 38.6 millones para Dotación de Implementos Deportivos
Total	201.50	220.18	181.57	-38.61	
Ministerio de Economía	Presupuesto vigente al 18 de	Proyecto de	Propuesta	Diferencia	Observaciones

	noviembre de 2014	Presupuesto 2015	Icefi	Absoluta Proyecto 2015 – Propuesta Icefi	
Apoyo A La Inversión Y Al Fomento De La Competencia					
Servicios De Calificación Y Exoneración Fiscal En La Actividad Exportadora Y De Maquila	3.5	3.5	0.00	-3.45	Se espera que en 2015 no haya necesidad de calificar empresas en el régimen del Decreto 29-89, el cual tiene finalización el 31 de diciembre de 2015.
Total	3.5	3.5	0.0	-3.5	
Ministerio de Desarrollo Social	Presupuesto vigente al 18 de noviembre de 2014	Proyecto de Presupuesto 2015	Propuesta Icefi	Diferencia Absoluta Proyecto 2015 – Propuesta Icefi	Observaciones
Fondo de Desarrollo Social	354.1	522.8	0.00	-522.81	La recomendación técnica es eliminar esta asignación, no hay información del impacto de estas inversiones y tienen todo el perfil de apoyo a actividades clientelares (ver cuadro adjunto).
Total	354.13	522.81	0.00	-522.81	

Fuente: Elaboración de Icefi con cifras del Sicoín y Ministerio de Finanzas Públicas.

**Detalle de la propuesta de aumentos al Proyecto de Presupuesto General de Ingresos
y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2015
(Iniciativa de ley número de registro 4886)
En millones de quetzales**

Ministerio de Educación Pública	Presupuesto vigente al 18 de noviembre de 2014	Proyecto de Presupuesto 2015	Disminución propuesta por el Ejecutivo	Incremento propuesto por el Icefi	Observaciones
Textos Escolares	138.5	123.1	-15.4	20.00	
Útiles Escolares	131.4	124.1	-7.4	12.00	
Educación Extraescolar	100.6	87.7	-12.9	20.00	
Provisión De Cuadernos De Trabajo	1.6	1.2	-0.4	1.94	
Remozamiento De Centros Educativos	204.5	61.8	-142.6	40.00	
Total	576.57	397.84	-178.74	93.94	
Ministerio de Salud Pública	Presupuesto vigente al 18 de noviembre de 2014	Proyecto de Presupuesto 2015	Disminución propuesta por el Ejecutivo	Incremento propuesto por el Icefi	Observaciones
Apoyo al fortalecimiento del Primer Nivel de Atención Institucional			0.0	400.00	Actualmente no tiene categoría presupuestaria. Se necesita crear la categoría presupuestaria para el fortalecimiento del MSPAS.
Total	0.00	0.00	0.00	400.00	
Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro	Presupuesto vigente al 18 de noviembre de 2014	Proyecto de Presupuesto 2015	Disminución propuesta por el Ejecutivo	Incremento propuesto por el Icefi	Observaciones
Organismo Judicial	2,089.3	1,625.1	-464.2	400.00	
Ministerio Público	1,298.5	1,005.0	-293.5	290.00	
Total	3,387.78	2,630.15	-757.63	690.00	
Ministerio de Trabajo	Presupuesto vigente al 18 de noviembre de 2014	Proyecto de Presupuesto 2015	Disminución propuesta por el Ejecutivo	Incremento propuesto por el Icefi	Observaciones
Promoción de la formalidad del empleo	37.7	30.6	-7.1	8.00	
Total	37.70	30.60	-7.10	8.00	

Ministerio de Economía	Presupuesto vigente al 18 de noviembre de 2014	Proyecto de Presupuesto 2015	Disminución propuesta por el Ejecutivo	Incremento propuesto por el Icefi	Observaciones
Transferencia al Instituto Nacional de Estadística	52.7	38.0	-14.7	9.00	
Total	52.68	38.00	-14.68	9.00	

Fuente: Elaboración de Icefi con cifras del Sicoin y Ministerio de Finanzas Públicas.