

Primer Análisis del Proyecto de Presupuesto para 2015

Ricardo Barrientos
Guatemala, 17 de septiembre de 2014

Contenido

1. Ingresos: carga tributaria en caída
2. El control sobre la deuda en riesgo: incentivo para no aprobar el presupuesto
3. Otra vez, sin espacio para mejorar la efectividad y la calidad del gasto público
4. Privilegios fiscales: riesgo de más deterioro
5. Conclusiones y recomendaciones del Icefi

1. Ingresos: carga tributaria en caída

Supuestos y proyecciones macroeconómicas: base de cálculo

Concepto	Revisión 2014	Proyección 2015
Variación PIB real	3.3%	3.4%
Variación PIB nominal	6.7%	7.7%
Variación valor importaciones	4.9%	5.4%
Inflación	4.0%	3.0%

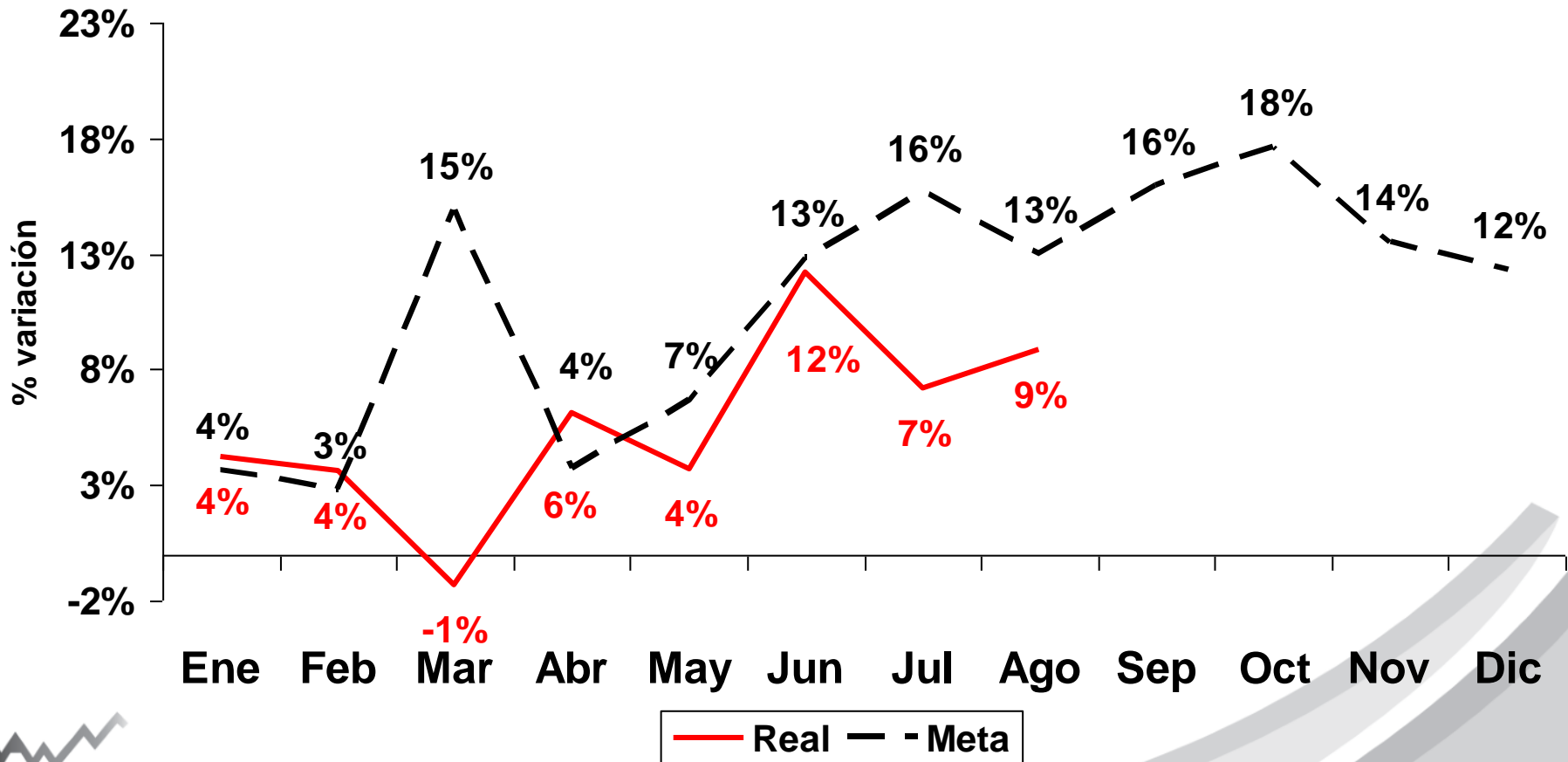
- El escenario macroeconómico empleado en enero de 2014 para las metas de recaudación no ha variado.

Cierre de ingresos tributarios en 2014

- Desde febrero el Icefi estimó Q 49 millardos
 - Ahora las autoridades lo confirman: el Icefi tenía razón
 - En 2014 la carga tributaria será, a lo más 10.8%
- Queda demostrado lo advertido por el Icefi:
 - Los Q 50.4 millardos presupuestados en 2013, vigentes en 2014, ya eran un monto optimista
 - La ampliación aprobada en febrero (Dto. 3-2014) de Q 1.5 millardos en ingresos tributarios, carecía de respaldo técnico y sólo contribuyó a agrandar el agujero fiscal
 - Cobertura del pacto colectivo con el magisterio con ingresos tributarios inexistentes
 - **Objetivos políticos sobre criterios y responsabilidad técnica**
 - La previsión presupuestaria de Q 51.9 millardos y la meta de la SAT de Q 51.5 millardos, ya son inalcanzables
 - Agujero fiscal de Q 2.9 millardos por deficiencia en ingresos tributarios

Metas de recaudación para 2014: sobrecarga en el segundo semestre

Variación interanual 2014/2013 de la recaudación tributaria neta total



Estructura de los ingresos tributarios en 2014 y 2015

	2014	2015
ISR + ISO	36%	36%
IVA	47%	47%
Otros	17%	17%
Total	100%	100%

- Estructura invariante
- **El ISR+ISO y el IVA determinan el 83% de la recaudación**

ISR: ¿fracaso de la reforma o metas y presupuesto mal hechos?

	2013	2014		2015
		Cierre	Meta	Proyecto
Millardos de Q	12.8	14.2	16.7	15.3*
% Variación interanual		10.9%	30.5%	7.7%
% Crecimiento PIB nominal		6.7%		7.7%

*: Q 1 millardo en “otros impuestos directos” se suponen ISR.

ISR + ISO: ¿fracaso de la reforma o metas y presupuesto mal hechos?

	2013	2014		2015
		Cierre	Meta	Proyecto
Millardos de Q	16.0	17.8	20.2	19.0*
% Variación interanual		11.3%	26.3%	6.7%
% Crecimiento PIB nominal		6.7%		7.7%

*: Q 1 millardo en “otros impuestos directos” se suponen ISR.

IVA: alcanza la meta en 2014 y sobreestimación leve en 2015

	2013	2014		2015
		Cierre	Meta*	Proyecto
Millardos de Q	21.9	23.2	23.2	25.1**
% Variación interanual		6.0%	6.0%	8.4%
% Crecimiento PIB nominal			6.7%	7.7%

*: el Icefi considera que la meta de 2014 de IVA importaciones está subestimada, en tanto que la de IVA doméstico está sobreestimada

** : del Q 1 millardo en “otros impuestos indirectos”, se suponen Q 0.8 millardos de IVA y Q 0.2 millardos de DAI.

Caída en los demás impuestos

	2013	2014		2015
		Cierre	Meta	Proyecto
Millardos de Q	8.4	8.1	8.6	8.1**
% Variación interanual		-3.6%	2.4%	0.2%
% Variación 2015/2013				-3.3%
% Crecimiento PIB nominal		6.7%		7.7%

En 2014 el 17% de la recaudación registró una caída respecto a 2013: retroceso en el ISCV, caídas en regalías, timbres y otros impuestos indirectos. En 2015, se considera que la recaudación de DAI está subestimada.

** : del Q 1 millardo en “otros impuestos indirectos”, se suponen Q 0.8 millardos de IVA y Q 0.2 millardos de DAI.

Recaudación nominal y carga tributaria

	2013	2014		2015	
		Cierre	Meta	Proyecto	Icefi
Millardos de Q	46.3	49.0	51.9	52.4	51.7
% Variación interanual		5.8%	12.0%	6.9%	5.5%
Carga tributaria	11.0%	10.8%	11.4%	10.7%	10.6%
% Crecimiento PIB nominal		6.7%		7.7%	

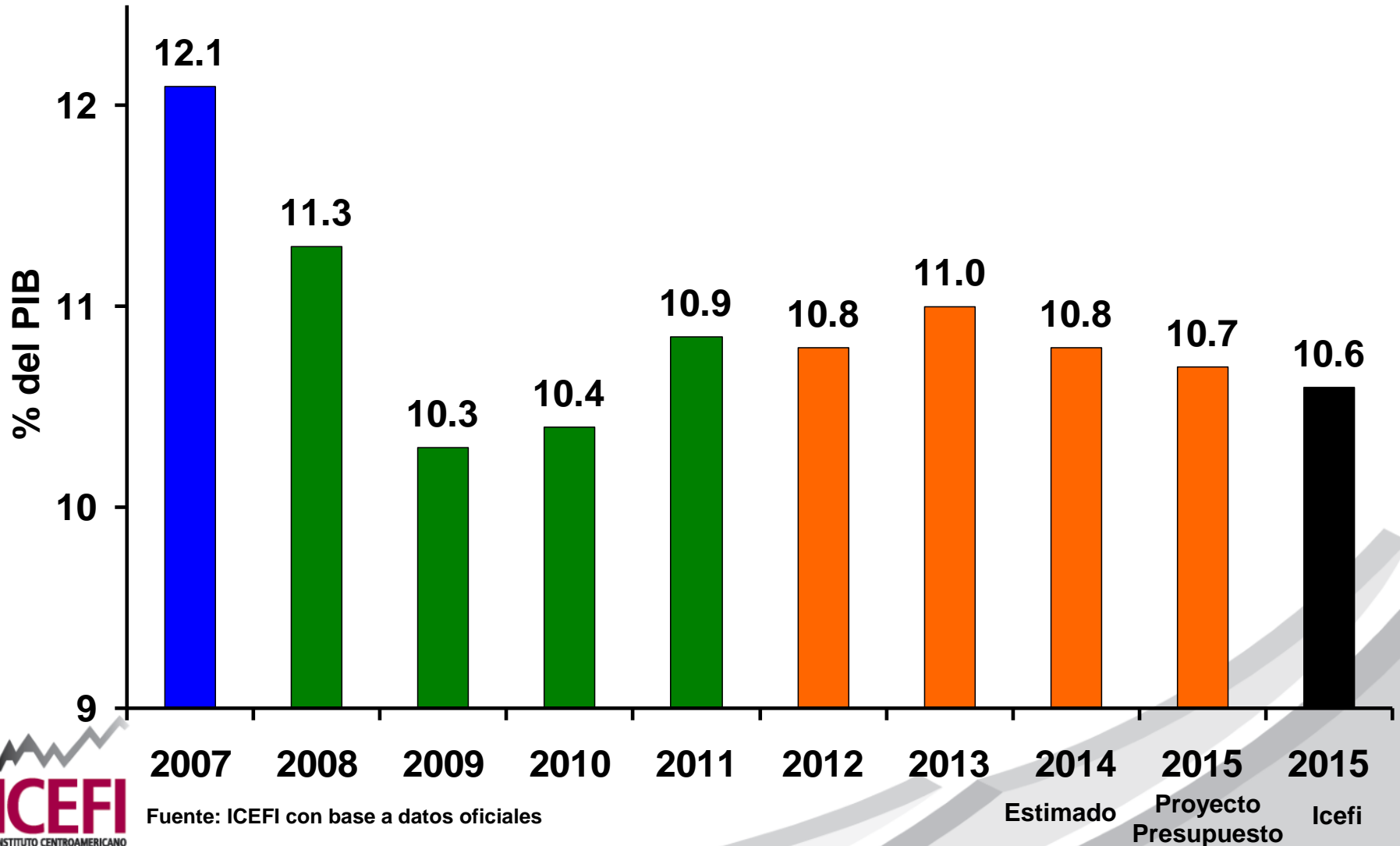
Recaudación nominal y carga tributaria

	2013	2014		2015	
		Cierre	Meta	Proyecto	Icefi
Millardos de Q	46.3	49.0	51.9	52.4	51.7
% Variación interanual		5.8%	12.0%	6.9%	5.1%
Carga tributaria	11.0%	10.8%	11.4%	10.7%	10.6%
% Crecimiento PIB nominal		6.7%		7.7%	

El Icefi encuentra que en la previsión presupuestaria para 2015 se está considerando solamente 0.1% del PIB o Q 695 millones como recaudación adicional por esfuerzo de la SAT.

Pese a recaudación creciente del ISR (reforma de 2012), la carga tributaria en caída

Carga Tributaria Neta 2007 - 2015



Conclusiones sobre los ingresos en el proyecto de presupuesto 2015

- Los ingresos tributarios están muy cerca de una estimación técnica
 - Sólo Q 695 millones o 1% del PIB sobre los proyectado por el Icefi
 - Contrario a lo ocurrido en 2012, 2013 y 2014
 - La recaudación aduanera pasiva (sin los Q 2 millardos de “otros impuestos”) está subestimada
 - ¿Subestimar la recaudación para “facilitar” el cumplimiento de metas en aduanas?
 - Los Q 2 millardos adicionales corrigen esta subestimación en aduanas

2. El control sobre la deuda en riesgo: incentivo para no aprobar el presupuesto

Colocación de bonos en 2010: se solicitó al Congreso autorización. Fue legal.

- En 2009 el Congreso no aprobó el proyecto de presupuesto para 2010
 - Literal b) Art. 171 constitucional: en 2010 rigió el presupuesto de 2009
 - Literal i) Art. 171 constitucional: sólo el Congreso puede autorizar contraer, convertir, consolidar o *cualquier otra operación* relativa a la deuda pública
- Dto. 19-2010: el Ejecutivo solicitó al Congreso autorización para colocar Q 4.5 millardos de bonos en 2010
 - Aunque en 2010 rigió el presupuesto de 2009, no se supuso autorización “automática” para replicar en 2010 el endeudamiento autorizado para 2009
 - Prevaleció el equilibrio de poderes del Estado (pesos y contrapesos en el sistema democrático)
 - Sólo el Congreso puede autorizar el endeudamiento público durante cada ejercicio fiscal

Colocación de bonos en 2014: sin autorización del Congreso, ¿ilegal?

- En 2013 el Congreso no aprobó el proyecto de presupuesto para 2014
- Art. 44 del Dto. 30-2012, Presupuesto 2013: el Congreso autorizó al Ejecutivo a colocar **en 2013** bonos del Tesoro por Q 5.4 millardos
 - Esta disposición legal explícitamente dice que la autorización era para 2013
- En 2014 el Ejecutivo colocó los Q 5.4 millardos **sin autorización** del Congreso
 - **El Ejecutivo argumentó estar amparado por la literal b) del Art. 171 constitucional**
 - **Pero posiblemente violó la literal i) de ese mismo Art. 171**
- ¿Por qué en 2010 sí se solicitó autorización al Congreso y en 2014 no? ¿Una administración gubernamental tiene privilegios políticos sobre otra?

El expediente de la CC No. 185-2014

- Acción de inconstitucionalidad en contra del Reglamento para la emisión, negociación colocación y pago de servicio de los bonos 2014 (AG 551-2013)
- La CC declaró sin lugar:
 - Aunque sí consideró los argumentos de fondo de las partes, no se pronunció sobre ellos
 - El argumento en el que la CC se basó para resolver sin lugar fue de forma. Indicó que:
 - La norma impugnada es un acuerdo gubernativo, de jerarquía inferior a la norma principal que autoriza el endeudamiento, un decreto del Congreso
 - Decreto que, según la CC, *podría* ser inconstitucional
 - No puede declarar inconstitucional la norma jerárquicamente inferior, si la de jerarquía superior no es inconstitucional
- La posible inconstitucionalidad de la colocación de bonos en 2014 continúa sin dilucidarse

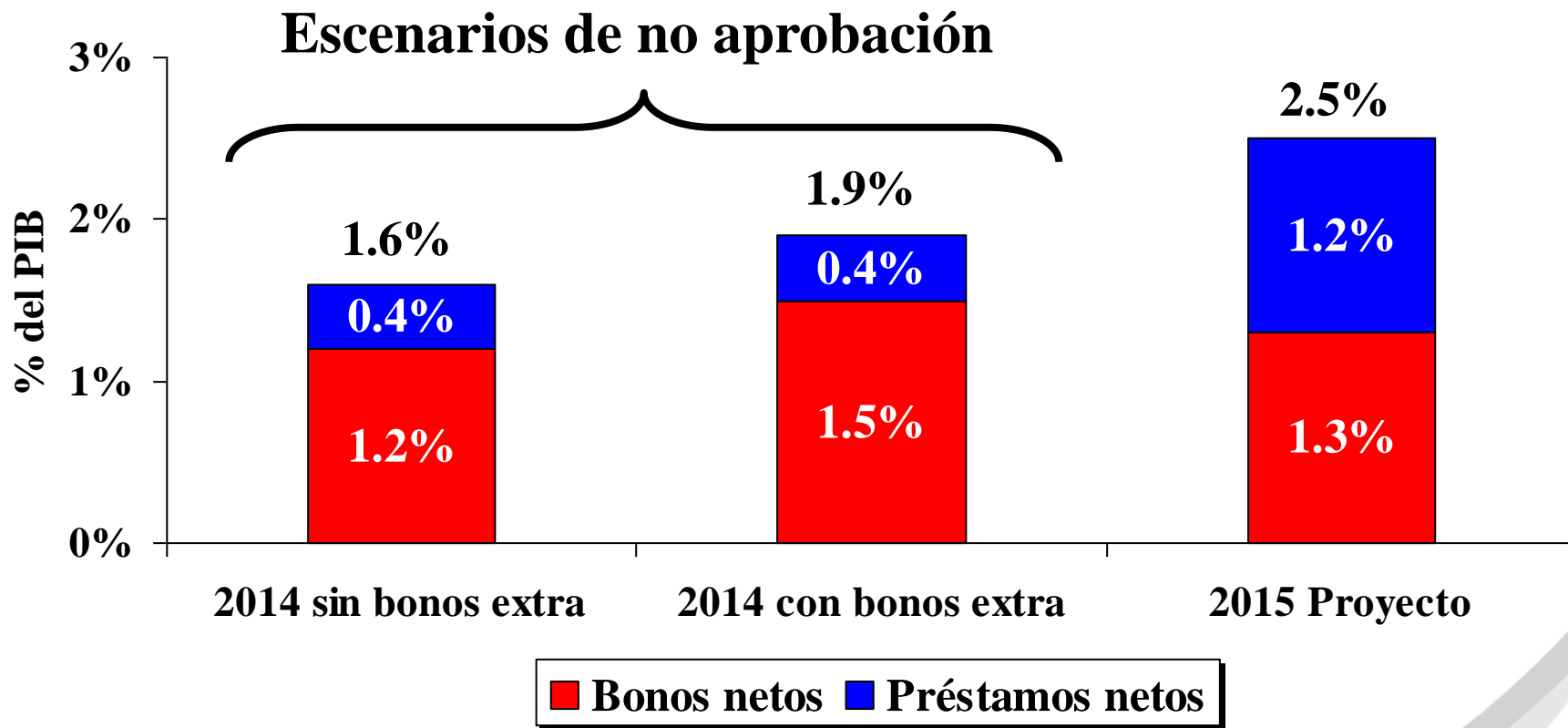
Sin embargo, un precedente negativo grave y peligroso

- El Icefi advierte que la colocación de bonos en 2014 sin la autorización del Congreso genera incentivos perversos y peligrosos
- Demuestra que si el Congreso no aprueba el proyecto de presupuesto, igual el Ejecutivo puede contraer deuda pública, sin control
- Un incentivo para no aprobar el proyecto de presupuesto para 2015
 - El Ejecutivo solicitó ampliar en Q 4 millardos la colocación de bonos de 2014 (iniciativa de ley 4882): pasaría de Q 5.4 millardos a Q 9.4 millardos
 - Si el Congreso no aprueba el proyecto de presupuesto para 2015, con la Resolución de la CC al expediente 185-2014:
 - **El Ejecutivo podría volver a interpretar la Constitución para tener autorización “automática” de colocar Q 9.4 millardos de bonos en 2015**

Art. 29 del Proyecto 2015 (iniciativa 4886): préstamos “preautorizados”

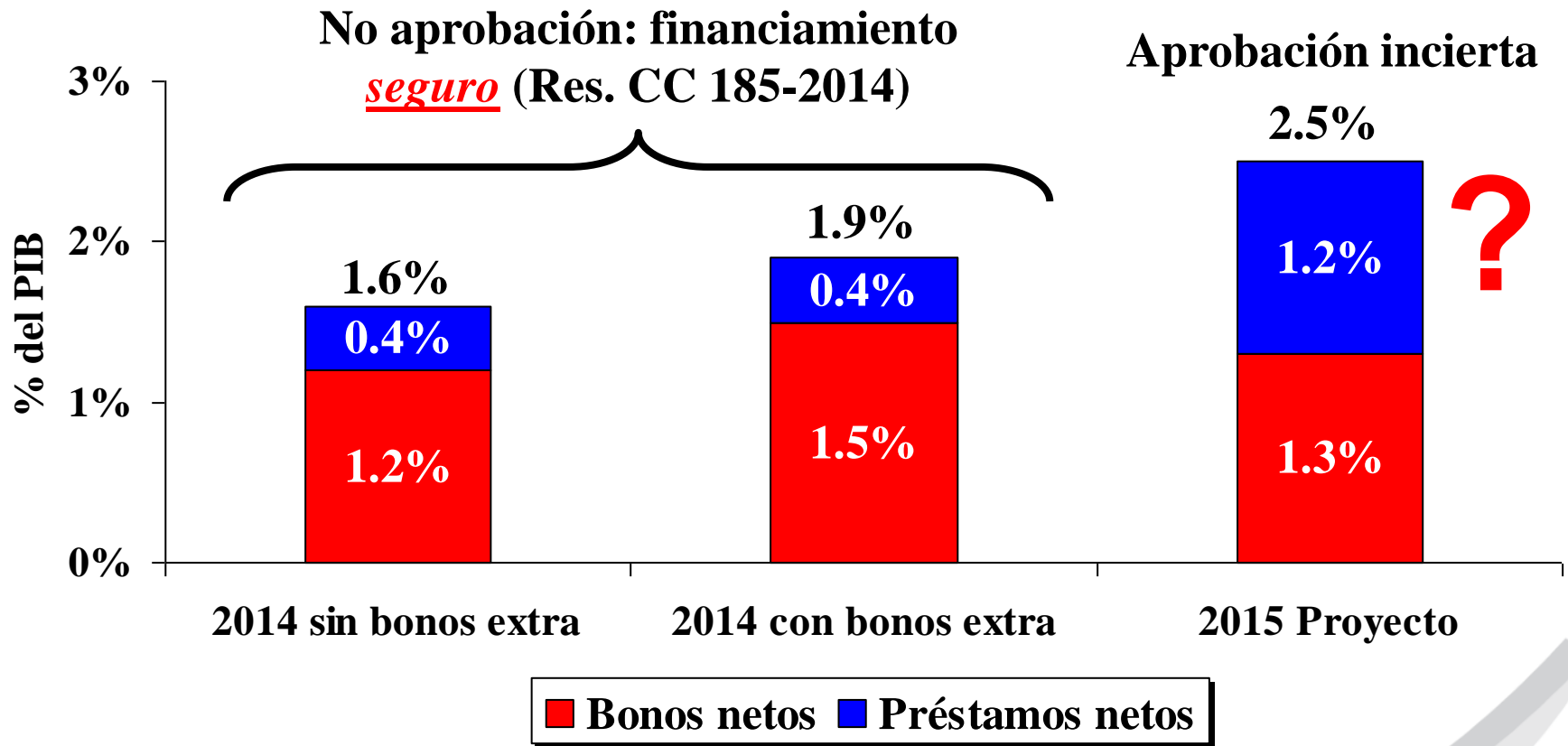
- Otra anomalía en el control sobre la deuda
- Contiene una aprobación anticipada de préstamos externos:
 - US\$ 340 millones con el Banco Mundial
 - US\$ 250 millones con el BCIE
 - US\$ 250 millones con el BID
 - US\$ 50 millones Banco “Import-Export” (Taiwán)
- Ninguno tienen opinión favorable de la Junta Monetaria

Escenarios déficit fiscal: aprobación y no aprobación proyecto presupuesto 2015



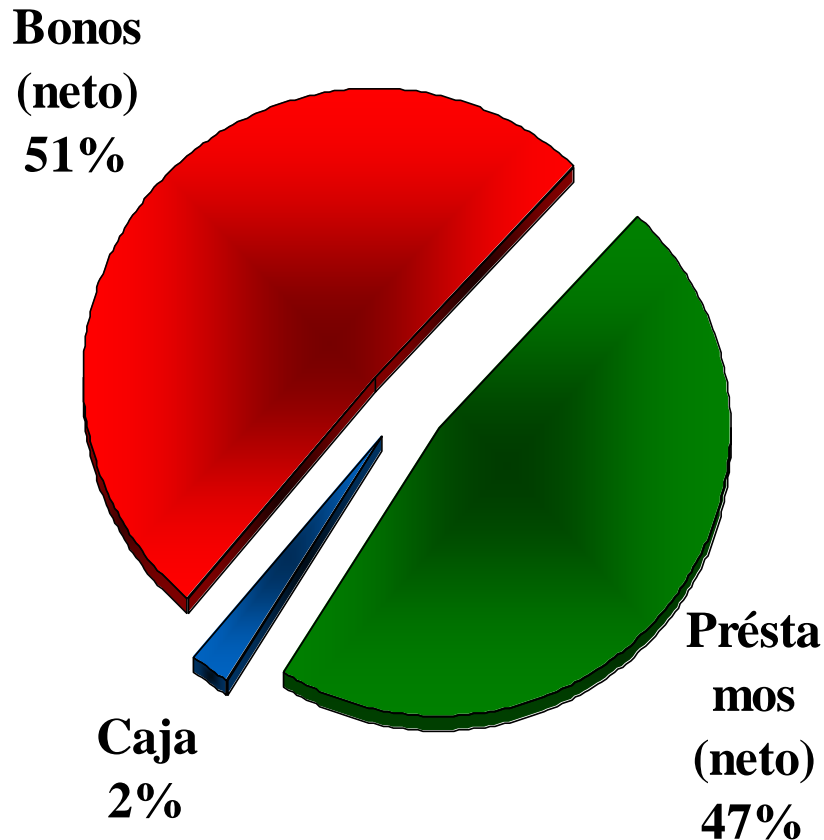
•Se suponen los siguientes destinos para los bonos extra: Q 100 millones para enfermos renales, Q 500 millones para PNC, Q 682 millones para intereses de deuda pública y Q 2,718 para amortización de la deuda pública (no impacta déficit fiscal)

Escenarios déficit fiscal: aprobación y no aprobación proyecto presupuesto 2015

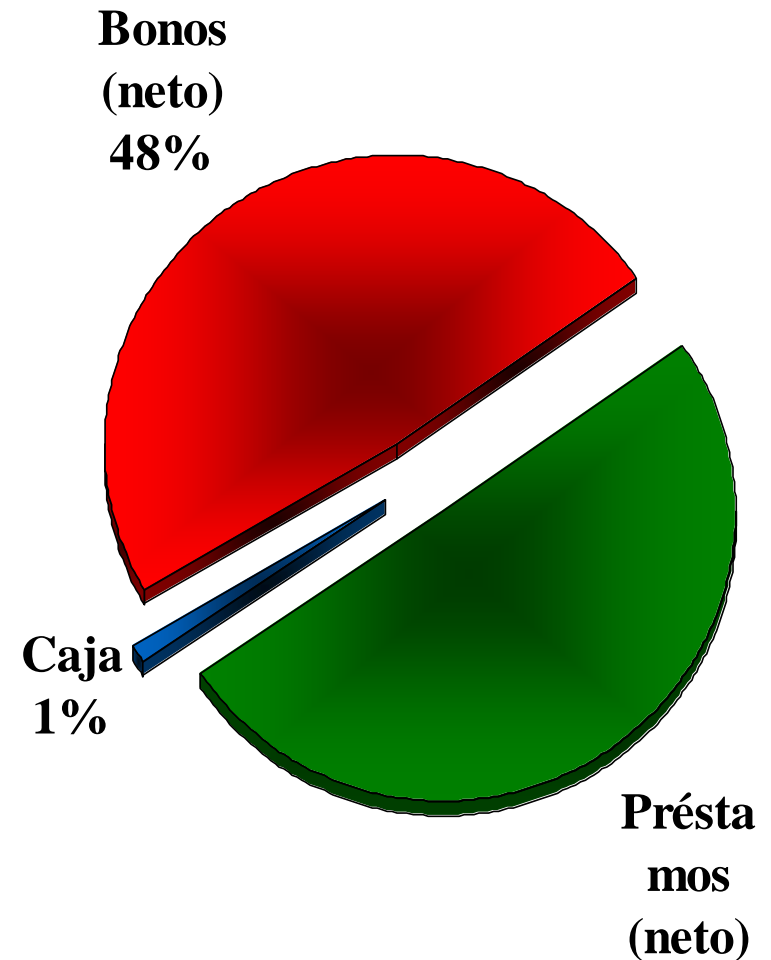


Estructura del financiamiento del déficit fiscal

**Vigente 2014 (= 2013)
(Dto. 30-2012)**

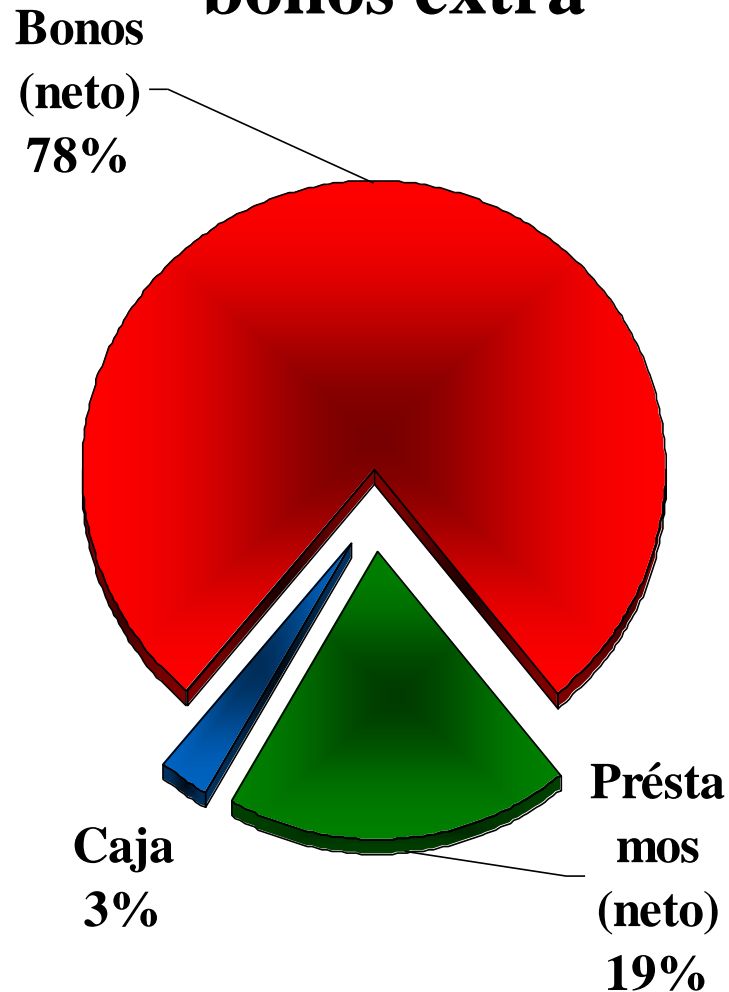


**Proyecto 2015
(Iniciativa 4886)**

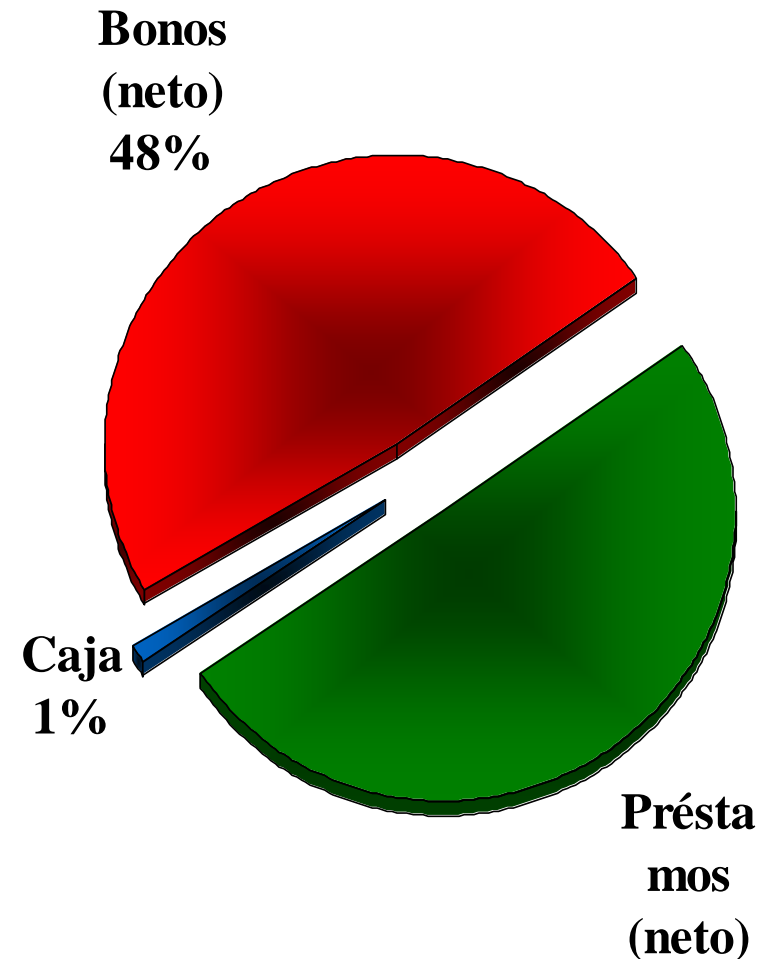


Estructura del financiamiento del déficit fiscal

Estimado 2014 con bonos extra



Proyecto 2015 (Iniciativa 4886)

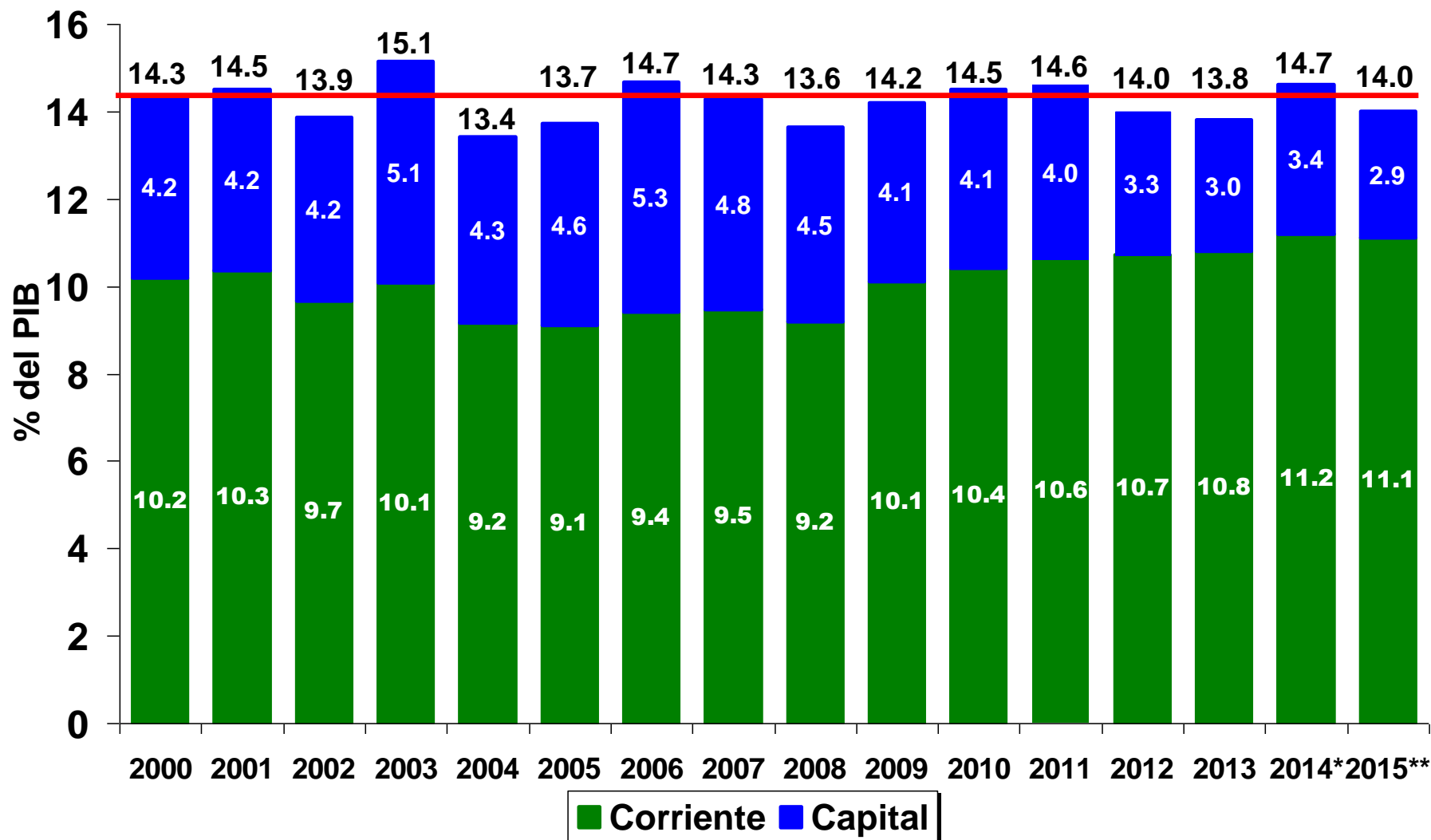


Un endeudamiento bonificado tan grande, tiene riesgos grandes

- Si las colocaciones son internas:
 - Riesgo para el crédito al sector privado (*crowding out*)
 - Desplazamiento de la inversión privada, y con ello menos empleo y crecimiento económico
 - ¿Quién los va a comprar? ¿Los bancos y el IGSS?
 - El IGSS atraviesa una crisis institucional grave ... ¿se puede garantizar el buen manejo de sus activos?
- Si las colocaciones son externas, riesgo cambiario
- En general, riesgo de insostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazos

3. Otra vez, sin espacio para mejorar la efectividad y la calidad del gasto público

El gasto propuesto para 2015 de 14.0% del PIB es ligeramente mayor al promedio de 14.2% del PIB del periodo 2000 - 2015



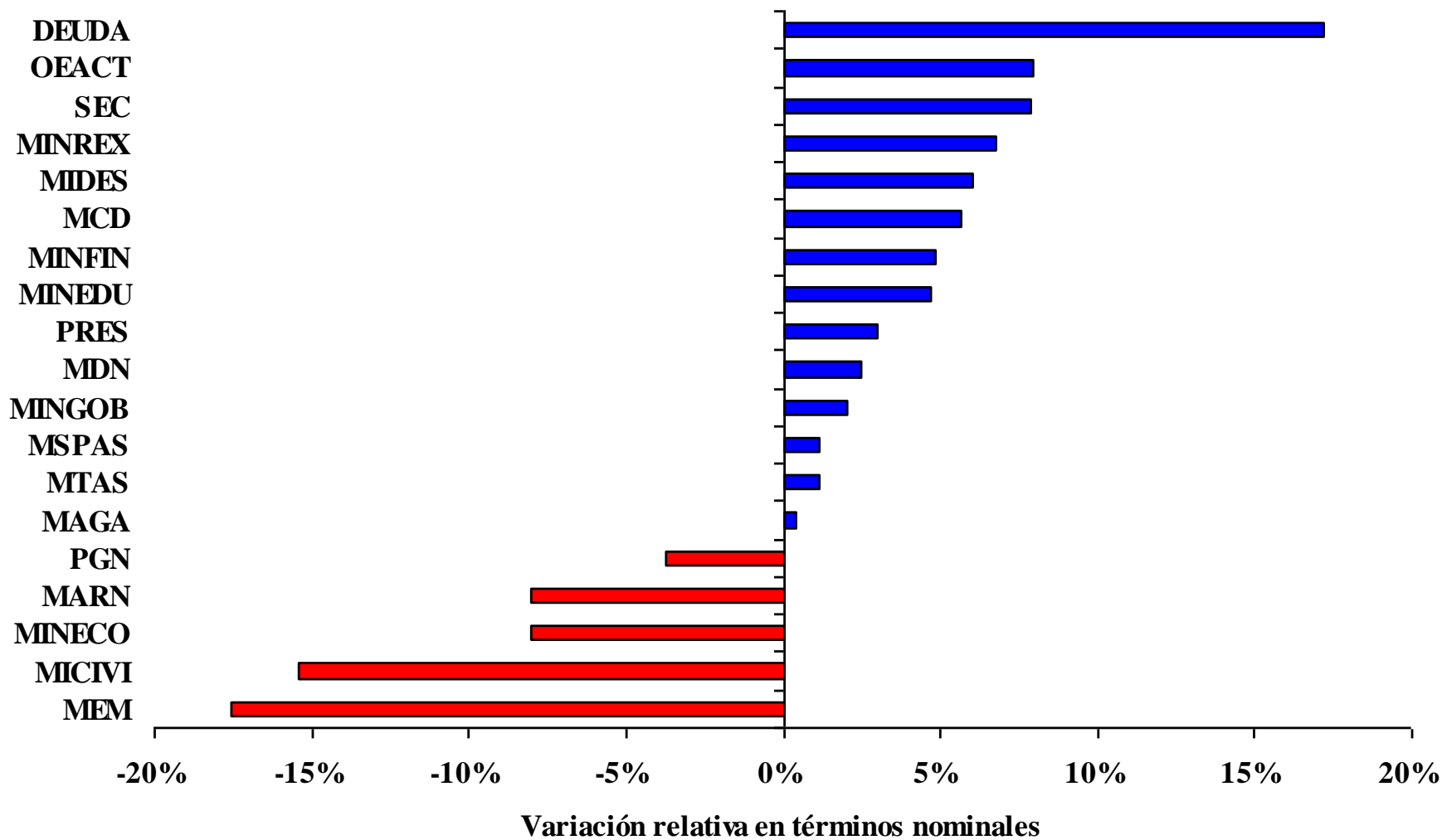
Fuente: ICEFI con base a datos oficiales. No incluye las amortizaciones de la deuda pública externa.

*: presupuesto vigente a septiembre de 2014.

** : proyecto de presupuesto.

Variaciones relativas en las asignaciones por entidad en términos nominales

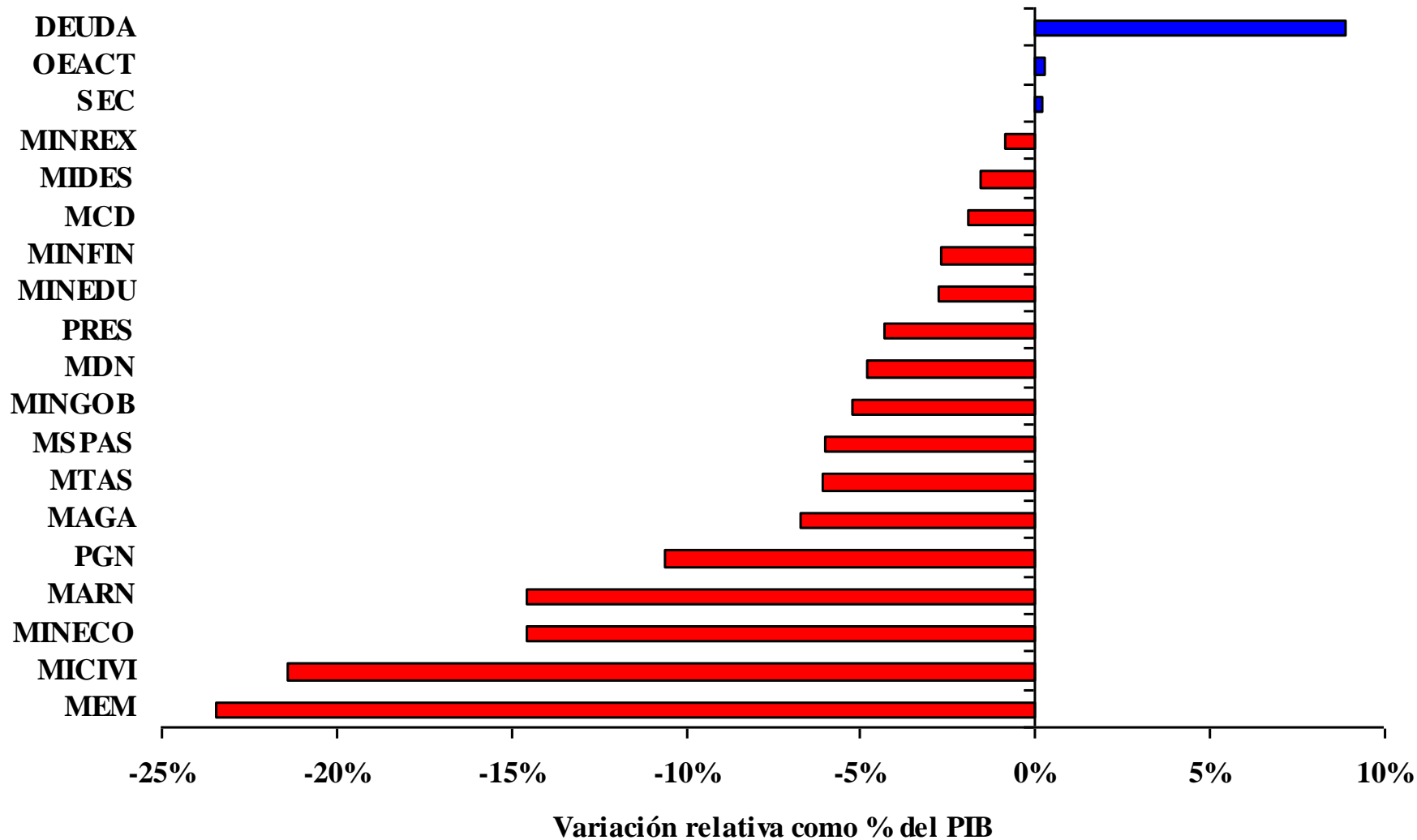
Recomendado 2015 / vigente 2014*



*: A septiembre de 2014.

Variaciones relativas en las asignaciones por entidad como porcentajes del PIB

Recomendado 2015 / Vigente 2014*



*: A septiembre de 2014.

Incrementos notorios

- Servicio de la deuda pública : intereses 13.3% (Q 824 millones)
- MSPAS/programa de prevención de la desnutrición crónica, 41.7% (Q 249 millones)
- Mineduc:
 - Nómina salarial de 8.6% (Q 754 millones): aguinaldos y bono 14 (Q 363 millones, 30.5%), escalafón (Q 210 millones, 10.1%), entre otros.
 - **No está claro si esto constituye la cobertura del pacto colectivo**
 - Educación escolar básica (10.6%)
- Mides: Fondo de Desarrollo Social (fideicomiso), 47.6%, incluyendo:
 - Q 230 millones para “dotación de materiales de construcción” (**¿campana política?**)
 - Q 86 millones para programa de prevención de la desnutrición crónica

Incrementos notorios

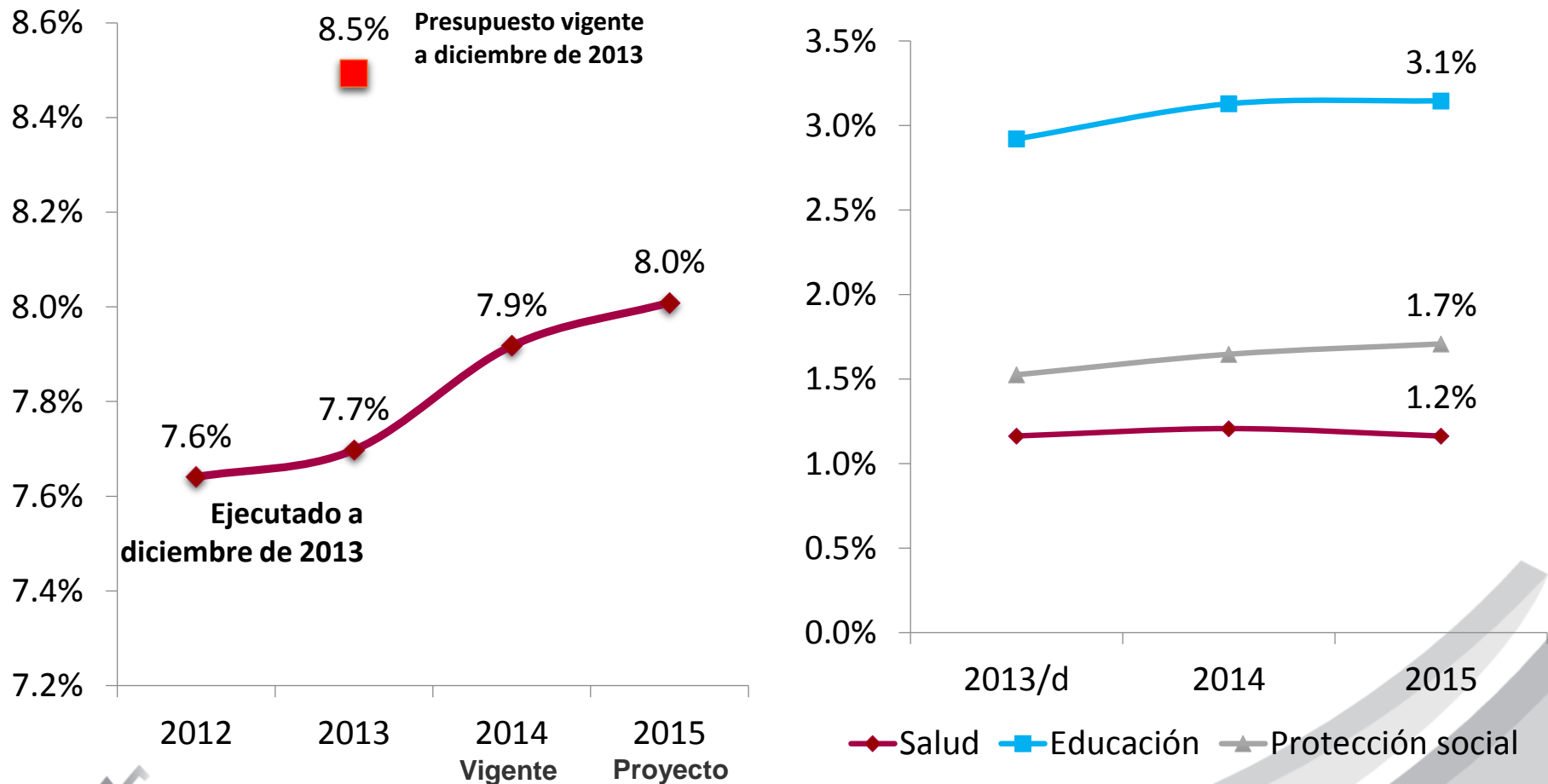
- Maga: programa de agricultura familiar 187.6% (Q 285 millones), incremento para el programa de fertilizantes (**¿campaña política?**)
- USAC 35.4% (Q 490 millones), para gastos de capital
 - Producto de una negociación entre la USAC y el Gobierno. ¿Los aportes constitucionales son sujetos de negociación?
- Programa Nacional de Resarcimiento: asignación de Q 300 millones
 - En el proyecto de presupuesto de 2014 se había omitido
- TSE: asignación especial para las elecciones Q 670 millones
- Mineco: asignación de servicios de calificación y exoneración fiscal en la actividad exportadora y de maquila Q 3.5 millones
 - Asignación inexistente en años anteriores
 - **¡Pagamos impuestos para ayudar a que otros no los paguen!**

Reducciones notorias

- Servicio de la deuda pública: amortizaciones de préstamos externos 28.6% (Q 765 millones)
- MSPAS: programa de vigilancia del sistema de salud 100% (Q 79 millones)
- Mineduc:
 - Provisión de cuadernos de trabajo bilingüe para niñas y adolescentes mujeres 24% (Q 0.4 millones)
 - Provisión de textos escolares 11.0% (Q 16 millones)
- Mintrab: programa de la promoción de la formalidad del empleo 18.7% (Q 7 millones)
- OEAC: apoyo al sistema de justicia 42.1% (Q 150 millones)
- Fodigua: 24.7% (Q 10 millones)

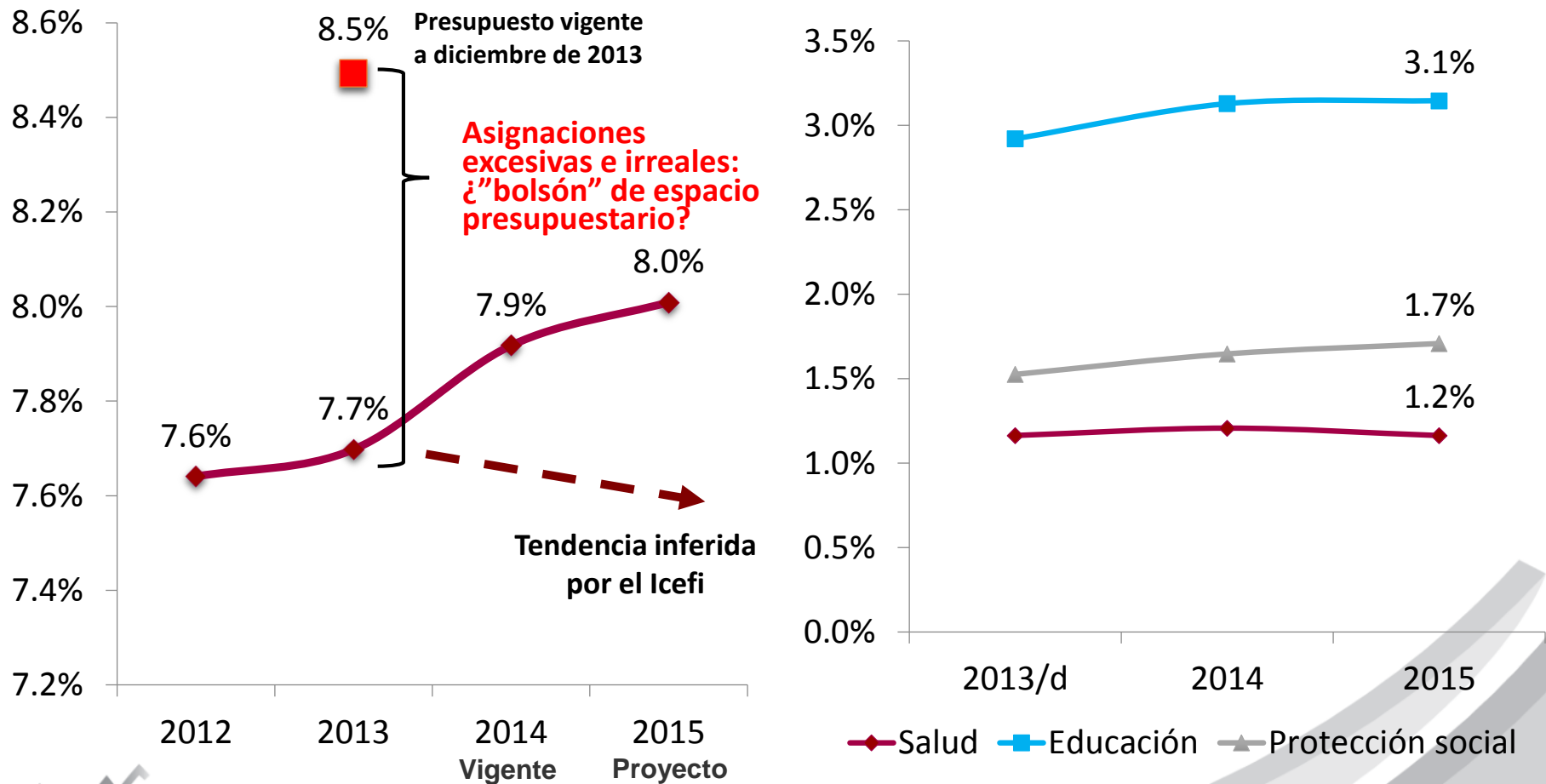
Presupuesto de gasto social sobreestimado

- Porcentajes del PIB -



Presupuesto de gasto social sobreestimado

- Porcentajes del PIB -



Gasto para niñez y adolescencia: sin mejoras significativas y calidad pendiente

Presupuesto Vigente 2014**

3.6 % del PIB

Proyecto de presupuesto 2015

3.6% del PIB

Presupuesto Vigente 2014**

Q 5.7 diarios

Proyecto de presupuesto 2015

Q 5.9 diarios

- Índice de focalización*

Presupuesto Vigente 2014**

94.4

Proyecto de presupuesto 2015

96.3

* < 100, sesgo pro adulto; > 100 sesgo pro niñez y adolescencia.

** vigente a agosto de 2014

4. Privilegios fiscales: riesgo de más deterioro

Presión para privilegios fiscales

- La **“ley de promoción de inversiones y empleo”** (iniciativa 4644).
Pérdida estimada: Q 1,300 millones anuales
 - Rechazada por varios y diversos sectores
 - Nuevo intento con la iniciativa 4894 **“ley de fomento al empleo”**
 - Lo mismo que la iniciativa 4644, con otro nombre y algunas enmiendas (¡descaro!)
- La **“ley de creación de fundaciones para el fomento, financiación, y seguimiento del deporte de alto rendimiento”** (iniciativa 4538).
Pérdida estimada: Q 250 millones anuales
 - Exención de toda clase de impuestos para fundaciones
 - Privilegios fiscales para fundadores y contribuyentes de fundaciones
 - Crédito de ISR en vez de deducciones
 - Privilegios para quienes ya gozan de tratamientos tributarios diferenciados: las donaciones ya son deducibles del ISR

5. Conclusiones y recomendaciones del Icefi

Conclusiones

- El proyecto de presupuesto no ofrece beneficios en términos de desarrollo
- Con la resolución de la CC al expediente 185-2014 existe un incentivo perverso para no aprobarlo
 - La aprobación de Q 4 millardos extra de bonos en 2014 sería más importante que el proyecto de presupuesto 2015
 - El gobierno tendría autorización “automática” para colocar bonos por Q 9.4 millardos en 2015
- Comparada con años anteriores, la proyección de ingresos más cerca de criterios técnicos
 - Sin embargo, subestimación en aduanas: posible intención de “facilitar” el cumplimiento de las metas
 - El MinFin adicionó Q 2 millardos para “corregir” esta subestimación

Conclusiones

- Con estimaciones más realistas, es posible ver el comportamiento real de la carga tributaria: **caída**
 - El problema no está en el ISR: el componente principal de la reforma tributaria de 2012
 - En el presupuesto y en las metas de la SAT se han considerado previsiones excesivas para el ISR
 - Pese al incumplimiento de esas previsiones excesivas, la recaudación del ISR crece más aceleradamente que el PIB nominal
 - El problema está en aduanas y otros impuestos internos
 - En 2014 se estima que el 17% de la recaudación caerá de entre 3% y 4% en términos nominales
 - Recuperar la SAT y lograr que sea efectiva es un desafío mayúsculo
 - Tanto en términos técnicos como políticos

Recomendaciones

- Aprobar el proyecto de presupuesto con correcciones de fondo
 - Con medidas para transparentar el endeudamiento público:
 - Eliminar las autorizaciones “pre aprobadas” para la contratación de deuda pública
 - La aprobación evitaría otra colocación de bonos posiblemente inconstitucional
- No aprobar más privilegios fiscales
 - “Ley de promoción de inversiones y empleo” (4644) y su reemplazo, la “ley de fomento al empleo” (4894): son lo mismo
 - La ley de privilegios para fundaciones de apoyo al deporte (4538)

¡Muchas gracias!

Icefi es miembro de:



Síguenos en:

