

RESUMEN EJECUTIVO DEL ANÁLISIS DEL PROYECTO GENERAL DE INGRESOS Y EGRESOS DEL ESTADO: EJERCICIO FISCAL 2021

Principales hallazgos

1. El presupuesto total propuesto para el ejercicio fiscal 2021 asciende a Q.99,700.0 millones. Es un presupuesto muy por encima del nivel promedio de los últimos años, aunque sería menor que el presupuesto vigente para el ejercicio fiscal 2020, que se incrementó de manera muy importante por las ampliaciones presupuestarias realizadas para responder a la pandemia del COVID-19 y para atender otras prioridades como el cumplimiento de los pactos colectivos de condiciones de trabajo. El monto propuesto es, en términos reales, menor al presupuesto vigente en agosto para el ejercicio fiscal 2020 y mayor al ejecutado en 2019 (-9.7% y 15.0%, respectivamente). Si se aprueba el proyecto de presupuesto del ejercicio fiscal 2021, ganarían participación el presupuesto de inversión y de servicios de la deuda pública. Sin embargo, el gasto de funcionamiento seguiría siendo el de mayor participación. En todo caso, está claro que la inversión perdió 14.1 puntos porcentuales mientras que el gasto corriente ganó 15.1 puntos porcentuales al comparar el período 1996-1999 con el de 2016-2019, y lo solicitado para inversión en 2021 lograría una participación de 20.7%, que sería similar a la del período 2012-2015 pero muy por debajo del 32.2% del período 1996-1999. Además, cabe destacar que en el Proyecto de presupuesto 2021, se financiarían Q.8,354.4 millones de gastos de funcionamiento con colocaciones internas y préstamos externos.

2. Los principales incrementos respecto al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2020 corresponderían a los siguientes renglones: construcción de bienes nacionales de uso común (Q.3,270.0 millones), complementos específicos al personal permanente (Q.1,934.4 millones), ontereses de la deuda interna a largo plazo (Q.1,818.9 millones), derechos escalafonarios (Q.1,310.5 millones), personal permanente (Q.957.5 millones), amortización de préstamos de organismos e instituciones regionales e internacionales (Q.896.4 millones), intereses por préstamos del sector externo (Q.552.3 millones), jubilaciones y/o retiros (Q.486.4 millones), maquinaria y equipo para la construcción (Q.448.5 millones), primas y gastos de seguros y fianzas (Q.447.5 millones), construcción de bienes nacionales de uso no común (Q.429.7 millones), y mantenimiento y reparación de bienes nacionales de uso común (Q.380.1 millones). Por otro lado, las principales reducciones serían: otras prestaciones (Q.1,285.5 millones), transferencias a las municipalidades (Q.765.8 millones), amortización deficiencias netas del Banco de Guatemala (Q.699.5 millones), transferencias a la administración central (Q.632.2 millones), créditos de reserva (Q.437.5 millones), equipo militar y de seguridad (Q.245.1 millones), servicios médico-sanitarios (Q.231.4 millones), y transferencias al Organismo Judicial (Q.230.0 millones).

3. Se sigue una estructura programática muy similar a la de los ejercicios fiscales de años anteriores; se encontró que una parte aún parcial de las asignaciones presupuestarias logran algún tipo de alineamiento con la Política General de Gobierno 2020-2024 e incluso

algunas de las acciones estratégicas que se plantean en dicha política no se explicitan claramente en el Proyecto de presupuesto 2021. Persiste el desafío de verdaderamente planificar y gestionar integralmente las intervenciones estratégicas. Para el ejercicio 2021, se definieron 56 resultados institucionales asociados a una asignación presupuestaria de Q.22,437.3 millones; es decir, el equivalente al 22.5% del Presupuesto Total de Egresos. No se puede determinar qué resultados se obtendrá del resto del presupuesto de egresos incluyendo las transferencias a instituciones privadas, que recibirían Q.3,277.8 millones. Aunque el Proyecto de Presupuesto 2021 establece que corresponde a un presupuesto por resultados - que se basa en dirigir los recursos públicos en intervenciones que incidirán en un cambio en la sociedad - se encontraron metas que no explicitan cuál será dicho cambio. En general, las metas institucionales se centran en logros de producción institucional y no queda claro cuál será su aporte cuantitativo al logro de los resultados estratégicos de desarrollo y a las metas de la Política General de Gobierno 2020-2024.

4. En el proyecto de presupuesto 2021 se estima que los ingresos tributarios alcanzarán los Q.61,426.1 millones (equivalentes a 10.0% del PIB). El CIEN considera que el monto total estimado de ingresos tributarios para el ejercicio fiscal 2021 sí es factible de alcanzar, siempre que no se materialice un nuevo escenario de infecciones por COVID-19 que obliguen a un nuevo “coma inducido” a la economía nacional que resulte en un escenario menos favorable que el que respalda el Proyecto de Presupuesto 2021. Por otro lado, persiste la práctica de incluir un “bolsón” de otros impuestos indirectos, que para el 2021 ascienden a Q.1,520.4 millones para los cuales hace falta explicitar en qué impuestos se esperan obtener y cuáles son los supuestos que respaldan esta parte de la estimación de la recaudación para evaluar si es un monto factible de alcanzar en 2021.

5. Las rigideces del presupuesto siguen siendo uno de los factores que más dificultan establecer prioridades y gestionar en base a desempeño. Específicamente, no se presenta información sobre la producción de los aportes obligados legalmente y acordados mediante convenios, y mucho menos cómo contribuyen al logro de resultados estratégicos de desarrollo e institucionales. Por lo tanto, hay una contradicción entre promover un presupuesto basado en resultados y las asignaciones con destino específico que promueven una asignación inercial del gasto público. Además, estas asignaciones tienen un alto costo de oportunidad. Los ingresos comprometidos han oscilado en entre el 84.0% y el 88.7% de los ingresos corrientes en el período 2013-2019 y para el ejercicio 2021 serían el equivalente al 86.4% de los ingresos corrientes. Finalmente, destaca la controversia sobre cómo debe calcularse el “Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado” ya que la Corte de Constitucionalidad exhortó tanto al Congreso de la República, como al Ministerio de Finanzas Públicas, para que en futuras formulaciones y aprobaciones del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, tomen en cuenta lo considerado en el fallo del Expediente 5510-2018, en el entendido que la asignación presupuestaria constitucional debe ser acreditada directamente del total de los ingresos tributarios, sin que prime, para ese efecto, ninguna otra deducción de distinto carácter, verbigracia las deducciones o asignaciones presupuestarias contenidas en leyes ordinarias. El Ministerio de Finanzas Públicas planteó un recurso de aclaración a la Corte de Constitucionalidad sobre su fallo.

6. La masa salarial del Proyecto de Presupuesto 2021, en relación al presupuesto aprobado en 2020 se incrementaría en Q.3,892.4 millones; es decir, sería superior al monto de los proyectos de inversión física del capítulo de “Reactivación Económica y Social” que suman Q.3,692.8 millones. Además, la información presentada en el actual proyecto de presupuesto, no permite tener información certera sobre la cantidad de personas que laboran en las distintas instituciones, ya que sólo se reportan las plazas del grupo 0 y por qué se pretende dicho incremento. Por ejemplo, en el Ministerio de Educación la masa salarial ha llegado a representar, en promedio, entre 2016 y 2019, el 84.4% del presupuesto total ejecutado del Ministerio de Educación como resultado de la suscripción de pactos colectivos en años recientes y la contratación de personal en 2009. Cabe destacar que nuevamente, no se incluyó en la separata de los riesgos fiscales, ningún apartado sobre los impactos de la suscripción de Pactos Colectivos de Condiciones de Trabajo.

7. Al analizar la evolución reciente de la situación financiera se observa un deterioro que llegó a su máximo en el presupuesto vigente en 2020 como resultado del incremento significativo del gasto, junto con una caída de los ingresos tributarios y que se refleja en el déficit fiscal. Independientemente del mérito intrínseco y el carácter transitorio de las medidas gubernamentales para responder a la pandemia del COVID-19, los indicadores fiscales han sufrido un palpable deterioro. Preocupan particularmente las trayectorias del costo de los intereses de la deuda pública, la relación entre el servicio de la deuda y los ingresos fiscales, y la relación entre la deuda pública y el PIB en ausencia de medidas correctivas posteriores. Por lo tanto, una consecuencia no deseada del debilitamiento de los indicadores fiscales sería la potencial rebaja de las calificaciones de crédito de Guatemala y, en consecuencia, el aumento de los costos de la deuda externa privada y pública.

8. Lo más novedoso del Proyecto de Presupuesto 2021 es la inclusión del Capítulo IX denominado “Reactivación Económica y Social” respecto al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2020. En este capítulo se explicitan asignaciones por un monto de Q.4,560.8 millones distribuidos en seis ministerios y transferencias a dos instituciones (INDE y FHA), de los cuales Q.3,692.8 millones corresponden a proyectos de inversión. Sólo se permiten modificaciones entre las instituciones indicadas (Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; Ministerio de Educación; Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Ministerio de Economía; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro; y Ministerio de Desarrollo Social) y los fines establecidos. La prioridad del Proyecto de Presupuesto 2021 se encuentra principalmente en el gasto inercial que tiene un alto costo de oportunidad (asociado al cumplimiento de compromisos como los pactos colectivos de condiciones de trabajo, el régimen de las clases pasivas civiles del Estado, los servicios de la deuda pública, entre otros) y el monto total propuesto para la reactivación económica y social - 4.6% de los egresos totales o 0.74% del PIB) - es insuficiente para el tamaño del desafío de la pandemia del COVID-19.

9. El 89.1% de los egresos según el Proyecto de Presupuesto 2021 se asignaría en seis “instituciones”: 1) Obligaciones del estado a cargo del Tesoro: 27.9%; 2) Ministerio de

Educación: 18.7%; 3) Servicio de la Deuda Pública: 16.3%; 4) Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda: 10.3%; 5) Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social: 9.9%; y 6) el Ministerio de Gobernación: 5.9%. La región Metropolitana seguiría siendo la primera prioridad y las regiones Suroriente y Norte incrementarían su participación; mientras que el resto de las regiones reducirían su participación con mayor énfasis en la de Suroccidente. Finalmente, persiste el sesgo en favor del departamento de Guatemala en cuanto a la asignación presupuestaria per cápita.

10. Se pretende legislar excepciones a otras leyes como la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto número 101-97), la Ley de Servicio Civil (Decreto número 1748), y la Ley de Contrataciones del Estado (Decreto número 57-92) mediante la aprobación de la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2021.

Por lo tanto, las principales fortalezas del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2021 son haber utilizado el escenario bajo de perspectivas macroeconómicas del Banco de Guatemala; continuar avanzando progresivamente con la metodología de la Gestión por Resultados con la intención de alinear el presupuesto a las “Prioridades Nacionales de Desarrollo”; brindar información en formato de datos abiertos en el marco del denominado “Presupuesto Abierto”; haber incluido una mayor asignación presupuestaria para la inversión pública; y el mayor desarrollo de la protección financiera ante el riesgo de desastres naturales.

Las principales debilidades del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos para el Ejercicio Fiscal 2021 son el uso de la deuda pública para financiar gastos de funcionamiento; promover un incremento del déficit fiscal para mantener un gasto público inercial que tiene un alto costo de oportunidad (asociado al cumplimiento de compromisos como los pactos colectivos de condiciones de trabajo, el régimen de las clases pasivas civiles del Estado, los servicios de la deuda pública, entre otros); continuar y profundizar la mala práctica de legislar excepciones a otras leyes vigentes; mantener el sesgo en contra de la inversión pública; que se mantienen las rigideces presupuestarias; no se explicitan los estudios de factibilidad y de rentabilidad social que respaldan los proyectos de inversión propuestos para la reactivación económica; y la falta de transparencia con el bolsón de ingresos tributarios y el no explicitar el cálculo de los “Ingresos Ordinarios”.

Recomendaciones

1. Elevar la profundidad del debate público en torno al tema presupuestario. En el plazo inmediato es conveniente hacer ajustes al Proyecto de Presupuesto 2021 que resulten de debates informados con un sólido respaldo técnico y que trasciendan un análisis centrado únicamente en la dimensión financiera. Como marco de orientación, se recomienda retomar los principios y compromisos del Pacto Fiscal, y dada la coyuntura actual, es recomendable que cada entidad explicita todos los costos asociados a su recurso

humano y presente fichas técnicas de sus programas presupuestarios, dando a conocer su diseño técnico, y mostrando su desempeño histórico y el esperado a futuro. Es crucial incrementar la eficiencia (técnica y asignativa) del gasto público. Se sugiere llevar a cabo un análisis detallado de las compras públicas para identificar oportunidades de comprar más, pero pagando menos y manteniendo un estándar de calidad; otro análisis de los recursos humanos verificando si existen brechas en su cantidad y/o en sus salarios (se debe evitar que su productividad sea menor que su costo para los contribuyentes); y otro análisis sobre filtraciones de beneficiarios de los programas de transferencias y subvenciones. Los recursos que se ahorren de las ineficiencias técnicas pueden orientarse a mejorar la eficiencia asignativa mediante la asignación a gastos con mayores tasas de retorno, como por ejemplo: las inversiones en la primera infancia. La estimación de la ineficiencia técnica de las pérdidas en que incurre el gasto ineficiente en adquisiciones, salarios y subsidios y transferencias para el caso de Guatemala era de 2.7% del PIB según Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018). En síntesis, no es suficiente gastar más, sino que es necesario gastar mejor. Por lo tanto, el incremento del gasto público debe acompañarse de mejoras en la capacidad de entregar bienes y servicios a la población.

2. Establecer un compromiso formal de retornar, en el mediano plazo, a la tendencia de buscar el principio del balance fiscal que se acordó con el Pacto Fiscal. Para ello, se sugiere establecer los techos presupuestarios para los próximos ejercicios fiscales a partir de fijar un déficit fiscal cercano al 1.5% del PIB e iniciar la búsqueda de lograr un ahorro en cuenta corriente de 3% del PIB, pero tomando en cuenta únicamente los ingresos tributarios que cuentan con un fundamento técnico en su estimación. Por lo tanto, se recomienda eliminar la práctica de incluir montos significativos de recursos en las categorías de “otros impuestos”. Particularmente, se recomienda revisar y actualizar la estimación de los ingresos tributarios a partir de escenarios macroeconómicos actualizados, explicitar los supuestos, y hacer un análisis de sensibilidad a partir de los nuevos escenarios macroeconómicos. Se debe publicar el modelo de estimación de los ingresos tributarios para que sea revisado técnicamente por actores externos al gobierno. En el mediano plazo se debe incrementar la carga tributaria, pero en el ejercicio fiscal 2021 se debe priorizar lograr ahorros a través de esfuerzos de eficiencia que sean el inicio de una reforma fiscal integral.

3. Utilizar el endeudamiento público para financiar desequilibrios transitorios entre los gastos e ingresos totales, y definitivamente, se debe eliminar la práctica de financiar el gasto de funcionamiento con deuda pública. Además, el nuevo financiamiento debe buscar mitigar los distintos riesgos de la cartera actual de la deuda pública. Por transparencia, se sugiere explicitar la situación de las deudas con los proveedores e identificar los recursos de contraparte asociados a los préstamos externos.

4. Garantizar que todos los programas y proyectos sustantivos que se incluyen en el Proyecto de Presupuesto producen bienes y servicios que generan valor público; es decir, hacer bien las cosas correctas y no hacer bien cosas equivocadas. Esto implica eliminar todo

el gasto que no ha demostrado ser efectivo o que sea innecesario para el logro de los resultados de cada institución en el ejercicio fiscal 2021 a fin de avanzar en la mejora de la eficiencia y eficacia del gasto público. También implica llevar a cabo procesos de planificación estratégica y de presupuestación interinstitucionales. En definitiva, se deben buscar intervenciones costo-efectivas basadas en evidencia que permitan lograr mejores resultados con los mismos recursos.

5. Eliminar gradualmente las asignaciones presupuestarias con destino específico y simultáneamente acompañar de mayor responsabilidad por el logro de resultados; es decir, cambiar el énfasis del control centrado en los insumos, hacia una flexibilización presupuestaria y de gestión que se centra en la responsabilidad por los resultados. En este contexto se sugiere implementar un nuevo sistema de financiamiento sostenible del Régimen de las Clases Pasivas Civiles del Estado, y regular fuera de la ley anual del presupuesto, la negociación de los pactos colectivos de condiciones de trabajo para que se incentive una carrera administrativa basada en el desempeño. Por lo tanto, se debe eliminar la negociación de pactos colectivos por institución, que impliquen decisiones sobre remuneraciones que afectan uno o varios ejercicios fiscales. Además, se sugiere mejorar las bases de datos de todo el recurso humano y transparentar la información completa correspondiente a sus remuneraciones. A mediano plazo, se debe llevar a cabo una reforma del servicio civil.

6. Implementar un sistema público de rendición de cuentas periódico centrado en el desempeño y que provea información relevante para la gestión pública. Esta práctica debe aplicarse a todos los recursos públicos incluyendo las donaciones a ONGs, las asignaciones de las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro, y los recursos asignados para responder a la pandemia del COVID-19. Es importante que pueda darse seguimiento a indicadores de procesos, de productos, y de resultados que forman parte de las distintas etapas de la cadena de la generación de valor público.

7. Avanzar hacia la consolidación del presupuesto del sector público como un todo, para reflejar de mejor manera la situación financiera y para conocer el uso de los recursos correspondientes a las transferencias que hace el Gobierno central. Se deben establecer incentivos para que los gobiernos locales gasten mejor y no tengan una dependencia tan marcada de las transferencias del Gobierno central; es decir, se debe reducir gradualmente el desequilibrio fiscal vertical. Por lo tanto, en un presupuesto nacional consolidado se debe buscar también una mayor complementariedad del gasto del Gobierno central con el de los gobiernos locales y por supuesto una mayor rendición de cuentas.

8. Discutir sobre la conveniencia de establecer reglas de responsabilidad fiscal para Guatemala a fin de contar con mayor certidumbre en un horizonte de mediano plazo y gestionar de mejor manera el ciclo económico, protegiendo el gasto de inversión en los malos tiempos del ciclo y promoviendo políticas fiscales contra cíclicas (ahorrar en los buenos tiempos para gastar más en los malos). Se recomienda acelerar la recuperación de

la participación de la inversión pública en el presupuesto de egresos, pero en proyectos que previamente cuenten con los estudios que garanticen su calidad y eficiencia; es decir, que sean socialmente rentables. Por lo tanto, es fundamental que el sistema nacional de inversión pública garantice que todos los proyectos de inversión (tanto públicos como en alianza público-privada) ofrezcan una buena relación costo-beneficio (que sean “socialmente rentables”) pero al mismo tiempo limiten el riesgo fiscal, a fin de evitar que costos imprevistos terminen socavando la sostenibilidad fiscal.

9. Finalmente, se sugiere que no se siga con la práctica de hacer excepciones a otras legislaciones en la Ley anual del presupuesto y más bien hacer las reformas directamente en la legislación correspondiente, pero a partir de un sólido diagnóstico previo. Además, se deben fortalecer las instituciones y los sistemas de gestión de las finanzas públicas a partir de los resultados de estudios como el Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas (PEFA).